

Redistribuzione e welfare: un confronto Europa-Usa

Roberto Artoni

RPS

Se si tiene conto che le prestazioni sociali possono essere erogate non solo dal settore pubblico ma anche da organismi privati, le dimensioni del welfare state sono analoghe in Europa e negli Stati Uniti. È tuttavia diversa la composizione: sono più elevate le spese per la sanità negli Stati Uniti e più alte quelle per assistenza e previdenza in Europa.

Gli effetti redistributivi dei due sistemi sono difficilmente valutabili, dato che ogni componente della spesa sociale presenta specifiche caratteristiche. Deve essere comunque sottolineato che le dimensioni dello stato sociale sono un criterio inadeguato per comparare il livello di redistribuzione della spesa sociale.

1. La definizione di welfare state

Impliciti nel titolo di questo articolo sono due interrogativi per i quali non esiste una risposta esauriente e condivisa: come si definisce e si misura il *welfare state*?; come si definisce e si misura la redistribuzione?

Nei database di Eurostat o dell'Ocse il *welfare state*, o spesa sociale, è costituito da tutti gli interventi di organismi pubblici e privati finalizzati a tutelare individui e famiglie da un predefinito insieme di rischi o di bisogni, a condizione che non sia prevista contestualmente una contropartita o un contratto individuale. All'interno di questa definizione la classificazione dei rischi non sembra suscitare particolari problemi. Nella tabella 1 le prestazioni del 2001 rilevate da Eurostat sono attribuite per i principali paesi dell'Unione europea alle classiche funzioni dello stato sociale. In termini di prodotto interno lordo le erogazioni vanno dal 19% della Spagna al 31% della Svezia; l'Italia si colloca ad un livello inferiore a quello medio europeo¹.

¹ Si devono comunque ricordare i delicati problemi che si pongono quando i dati di Eurostat sono utilizzati per paragonare i livelli di spesa nazionale nei sin-

Tabella 1 - Prestazioni di protezione sociale per funzione in rapporto alPil (2001)

	Italia	Francia	Germania	Olanda	Regno Unito	Spagna	Svezia	Media 15*
Malattia	6,4	8,3	8,3	7,8	7,4	5,9	8,9	7,4
Invalità	1,4	1,7	2,2	3,0	2,5	1,5	3,8	2,1
Vecchiaia**	12,7	10,8	11,7	9,3	11,2	8,3	11,3	10,9
Superstiti	2,6	1,7	0,5	1,4	1	0,6	0,7	1,3
Famiglia e maternità	1,0	2,7	3,0	1,1	1,8	0,5	2,9	2,1
Disoccupazione	0,4	2,0	2,4	1,3	0,8	2,5	1,7	1,6
Casa		0,9	0,2	0,4	1,5	0,2	0,6	0,5
Altro		0,4	0,5	1,4	0,2	0,1	0,7	0,4
Totale prestazioni	24,5	28,5	28,7	26,3	26,3	19,6	30,7	26,4
Costi amministrativi	0,7	1,2	1,0	1,4	0,8	0,4	0,6	0,9
Altre spese	0,3	0,3	0,1	0,4	0,2			0,2

* Stime.

** Si osservi che nei dati Eurostat la spesa per la funzione vecchiaia comprende quella per Tfr, che, soprattutto nel settore privato, non corrisponde effettivamente ad una protezione dal rischio vecchiaia. Infatti tale istituto non è giuridicamente collegato all'evento vecchiaia, bensì all'interruzione di un rapporto di lavoro.

Fonte: *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, 2003.

goli comparti, anche all'interno dell'Unione europea. Le differenze istituzionali influiscono infatti fortemente sugli specifici valori. Per ricordare il caso più rilevante, le spese relative a vecchiaia, invalidità e disoccupazione tendono a sovrapporsi per i lavoratori vicini all'età di pensionamento. In alcuni paesi, come l'Italia, l'uscita dal mondo del lavoro è stata associata alla concessione delle pensioni di anzianità, gonfiando quindi le spese per la funzione «vecchiaia». In altri sono stati seguiti criteri molto generosi nel riconoscimento dell'invalidità (ad esempio Svezia, Olanda e Regno Unito, mentre l'Italia ha erogazioni molto contenute in questo comparto). In altri ancora, come la Germania, si è fatto ampio uso dei sussidi di disoccupazione, sempre al fine di avviare l'uscita definitiva dal mercato del lavoro. Ne segue pertanto che in linea generale le comparazioni sono potenzialmente fondate solo con riferimento a grandi aggregati o a comparti sovrafunzionali, all'interno dei quali le differenze istituzionali sono ragionevolmente compensate.

Nelle analisi comparate le difficoltà maggiori sono tuttavia determinate dal fatto che nelle definizioni ufficiali di Stato o di protezione sociale rientrano sia gli interventi di competenza pubblica sia quelli effettuati da organismi privati. Per inquadrare questo punto è opportuno rifarsi all'antica tripartizione (*welfare* pubblico, *welfare* aziendale e *welfare* fiscale) proposta da Titmuss (1976). Il *welfare* pubblico è costituito dalle erogazioni in denaro e in natura effettuate dalle pubbliche amministrazioni.

Nel *welfare* aziendale sono comprese le provvidenze erogate direttamente o indirettamente dai datori di lavoro alla generalità dei dipendenti, in sostituzione o ad integrazione di analoghi interventi pubblici. In linea generale il *welfare* aziendale si sovrappone al cosiddetto *welfare* fiscale: le prestazioni promosse dai datori di lavoro sono infatti associate a specifiche *tax expenditures*, ovvero ad agevolazioni fiscali finalizzate allo sviluppo della componente privata del sistema di sicurezza sociale. Il *welfare* fiscale è anche il meccanismo di sostegno di alcune scelte individuali (quali le pensioni personali o le assicurazioni sanitarie), che a loro volta sono molto spesso inquadrate in un contesto professionale.

Le precedenti considerazioni lasciano intendere che l'inserimento o meno della componente aziendale e di quella privata può portare a risultati profondamente diversi quando si vogliono effettuare analisi comparate delle dimensioni dello stato sociale e valutare gli effetti redistributivi dei diversi assetti istituzionali. L'ultima affermazione può essere dimostrata facendo riferimento, prima, e integrando, poi, l'*Oecd Social Expenditure Database*, ancora fermo al 1998. L'ambito di rilevazione è analogo a quello di Eurostat, ottenendosi valori simili a quelli ottenuti da quest'ultimo per il 2001² (l'unica eccezione è la Svezia dove la componente privata individuata dall'Ocse sembra essere più consistente). Tuttavia, l'elemento più significativo della tabella 2 riguarda l'enorme differenza esistente fra la dimensione della spesa sociale negli Stati Uniti (15% del prodotto interno) e quella tipica dei principali paesi europei che si colloca fra il 25 e il 30% (ignorando il caso particolare della Svezia). Su questa divaricazione si fondano molte analisi teoriche ed empiriche che attribuiscono all'eccessiva generosità dello stato sociale europeo le cause della mediocre *performance* economica di questi ultimi anni³.

² Il dato per l'Italia è stato corretto per eliminare un doppio computo relativo al Tfr erogato da imprese private, inserito sia nelle spese private per *unemployment*, sia nella funzione «vecchiaia».

³ Si veda per tutti Alesina, Perotti, 1997, pp. 919-939.

Nella tabella 2 sembra meritevole di esame la ridotta dimensione della componente privata negli Stati Uniti, e anche nel Regno Unito, quando è a tutti noto che il *welfare* aziendale e quello fiscale sono estremamente sviluppati in questi paesi.

Tabella 2 - Spesa per la protezione sociale

	Totale	Pubblica	Privata
Francia	29,6	28,9	0,7
Germania	29,2	27,2	2,0
Italia	25,6	24,2	1,4
Svezia	34,1	30,9	3,2
Regno Unito	25,6	24,7	0,9
Usa	14,9	14,5	0,4

Fonte: Oecd Social Expenditure Database, 1998.

Utilizzando altre informazioni, possiamo tentare di fornire una rappresentazione più completa del sistema di protezione sociale vigente nei paesi in cui la componente privata, di notevole rilievo quantitativo, non è rilevata dalle statistiche correntemente utilizzate. In questo senso abbiamo provveduto ad articolare e a integrare i dati contenuti nella tabella 2. Abbiamo in primo luogo distinto le spese per la protezione sociale in due grandi componenti, sanità e *welfare* (dove abbiamo fatto rientrare tutti gli interventi diversi dalla sanità). Utilizzando un'altra pubblicazione dell'Ocse abbiamo poi inserito i dati relativi all'intera spesa sanitaria, distinta nella parte pubblica e in quella privata⁴.

Abbiamo infine considerato le erogazioni riconducibili alla previdenza privata sia degli Stati Uniti, sia del Regno Unito⁵. Il quadro descritto da questa rappresentazione del sistema di protezione sociale, è sensibilmente

⁴ L'inserimento dell'intera spesa sanitaria porta ad una sopravvalutazione della spesa sanitaria. Si inserisce anche la componente di pagamento *out of pocket* (e non intermediata dalle assicurazioni private e pubbliche) che nella definizione di protezione sociale non dovrebbe essere inclusa in quanto collegata a una contropartita strettamente individuale. Negli Stati Uniti i pagamenti diretti per prestazioni sanitarie sono dell'ordine del 2% del prodotto interno; in Italia il valore è forse superiore e comunque più elevato degli altri paesi europei.

⁵ Per gli Stati Uniti abbiamo utilizzato il dato che compare nelle righe 39 e 40 della tab. 6.11D (*Employer Contributions for Employee Pension Insurance Funds by Industry and by Type*) dei Conti economici nazionali (*Nipa*). Per il Regno Unito *UK National Accounts*.

diverso da quello risultante dal Database dell'Ocse ed è a nostro giudizio più soddisfacente.

Il livello complessivo di spesa degli Stati Uniti si avvicina a quello medio europeo, ed è comunque superiore a quello dell'Italia e del Regno Unito. Rimangono tuttavia significative differenze nella composizione della spesa: gli Stati Uniti registrano un'incidenza, rispettivamente, superiore e inferiore per la sanità e per il *welfare* rispetto a quella europea.

Si potrebbe procedere ulteriormente nell'elaborazione dei dati fin qui presentati considerando il ruolo del fattore fiscale nelle prestazioni sociali monetarie, che in tutte le comparazioni sono considerate al lordo delle imposte dirette che le colpiscono. L'unico tentativo effettuato di comparare le prestazioni nette porta ad un'ulteriore riduzione delle differenze fra i diversi sistemi, e in particolare fra quelli europei e quello degli Stati Uniti (Adema, 2001). Come si vede dall'ultima colonna della tabella 3, le imposte dirette sulle prestazioni sociali sono molto elevate in Svezia (in questo paese in altri termini una buona parte delle erogazioni pubbliche sono restituite sotto forma di imposte), sono alte in Italia, mentre sono molto contenute nei paesi anglosassoni.

Tabella 3 - Spesa per la protezione sociale (% Pil)

	Sanità			Welfare			Totale			Imposte dirette*
	Totale	Pubblica	Privata	Totale	Pubblica	Privata	Totale	Pubblica	Privata	
Francia	9,4	7,3	2,1	22,3	21,6	0,7	31,7	28,9	2,8	n.a.
Germania	10,3	7,8	2,5	21,4	19,5	2,0	31,7	27,3	4,4	1,9
Italia	8,2	5,5	2,7	20,0	18,6	1,4	28,2	23,7	4,1	3,1
Svezia	7,9	6,6	1,3	27,5	24,3	3,2	35,4	30,9	4,4	5,2
Regno Unito	6,8	5,7	1,1	20,4	19,1	0,9	27,2	24,7	2,0	1,0
Usa	5,8	5,8		9,2	8,8	0,4	15,0	14,6	0,4	0,9
Regno Unito**	6,8	5,7	1,1	22,8	19,1	3,7	29,6	24,7	4,8	1,0
Usa***	12,9	5,8	7,1	9,2	8,8	0,4	22,1	14,5	7,5	0,9

* % Pil al costo dei fattori.

** Include *personal pensions*.

*** Include la spesa privata per pensioni e per sanità.

Fonte: Oecd Social Expenditure Database, 1998 e Adema, 2001.

Dall'esame fin qui condotto emerge che non esiste una definizione ineccepibile di stato sociale che consenta di effettuare comparazioni prive di ambiguità concettuali e fattuali. È tuttavia certo che la dimensione raggiunta in alcuni paesi dalla fornitura aziendale, fiscalmente agevolata, di prestazioni sociali impone di considerarle in un'analisi comparata. Articolando il quadro prima delineato, nei paragrafi successivi ci chiediamo perché negli Stati Uniti è più elevata la spesa sanitaria e più bassa la spesa per «welfare» (dove confluiscono le spese assistenziali e quelle previdenziali).

2. *La sanità*

Con riferimento alla spesa sanitaria possiamo sinteticamente indicare le principali differenze fra il sistema europeo e quello nordamericano. In primo luogo, i sistemi sanitari europei sono universali: tutta la popolazione gode infatti di una copertura assicurativa tendenzialmente illimitata, finanziata dai contributi sociali, dalle imposte e, per una quota limitata, dal pagamento diretto del paziente. Nel sistema vigente negli Stati Uniti, al contrario, una quota significativa della popolazione non è assicurata (nel 2002 43 milioni di persone, corrispondenti al 15% della popolazione). I non assicurati presentano alcune tipiche caratteristiche, quali il basso reddito, l'occupazione parziale, l'impiego presso piccole imprese e l'appartenenza a minoranze etniche. Nella tipologia della componente non assicurata della popolazione si può quindi cogliere un primo effetto distributivo, riconducibile appunto all'assenza di un sistema sanitario universale.

Nella popolazione assicurata si deve distinguere fra coloro che usufruiscono di un'assicurazione promossa dal datore di lavoro e coloro che per l'elevatezza del rischio individuale non trovano copertura nel sistema assicurativo privato. Infatti negli Stati Uniti, prescindendo dai non assicurati, i lavoratori attivi e i loro famigliari sono protetti, entro certi limiti e con una compartecipazione al pagamento del premio dell'ordine del 25%; al contrario, la popolazione anziana, oltre a quella particolarmente indigente, rientra nei programmi pubblici di assistenza sanitaria (*Medicare* e *Medicaid*)⁶. L'esistenza di una copertura pubbli-

⁶ Nel 2002 la spesa per *personal health care*, al netto dei pagamenti individuali e di voci minori, era pari al 10,3% del prodotto interno: la quota pubblica e quella assicurativa privata si collocavano, rispettivamente, al 5,7 e al 4,6% del prodotto interno. *Centers for Medicare and Medicaid services*, 2002.

ca per la popolazione ad elevato rischio, quali sono gli anziani, è la manifestazione di una caratteristica ineliminabile dei mercati assicurativi privati, in grado di funzionare con efficacia solo quando i rischi sono indipendenti e la probabilità del danno non è particolarmente elevata.

Nel vivace dibattito in corso negli Stati Uniti sulla riforma del sistema sanitario, da un lato, si sottolinea l'insufficienza della copertura assicurativa garantita dal *Medicare* (l'assicurazione ospedaliera è garantita senza compartecipazione del paziente per 60 giorni e solo dal 2004 è stata introdotta una limitata forma di assicurazione per l'acquisto dei farmaci). Dall'altro, si sostiene che le prospettive finanziarie del sistema pubblico di assistenza sanitaria sono preoccupanti, prevedendosi un forte incremento delle spese determinato dall'aumento della popolazione anziana; in questo quadro sono state proposte ulteriori restrizioni alle prestazioni garantite dal *Medicare*. È evidente che la riduzione dell'assicurazione pubblica e il riferimento al pagamento individuale o al mercato assicurativo privato, caratterizzato qualunque sia il livello di reddito da alti premi per i rischi elevati, costituisce un significativo vincolo all'accesso all'assistenza sanitaria⁷.

Come abbiamo già osservato, le assicurazioni promosse e finanziate per il 75% dai datori di lavoro coprono la popolazione attiva, in genere impiegata in *good jobs* con prestazioni che coprono larga parte della spesa sanitaria privata. Sul fatto che questa componente della spesa sanitaria privata sia particolarmente elevata in termini comparati esiste accordo unanime. Possiamo qui accennare alle due cause di lievitazione della spesa sanitaria cui la letteratura ha attribuito particolare importanza: quando opera il terzo pagante, come accade con i contratti assicurativi, si manifestano evidenti problemi di azzardo morale (si chiedono più prestazioni di quanto sarebbe giustificato); nello specifico contesto americano è poi risultato particolarmente arduo controllare la dinamica dei costi delle prestazioni sanitarie. Qui basti ricordare che nel quadriennio 1999-2002 i premi per le assicurazioni private (che riflettono l'evoluzione dei costi delle prestazioni sanitarie) sono cresciuti ad un tasso medio dell'8,7%, contro un'inflazione inferiore al 3%⁸. A conclusione di questo punto, si può osservare che la suddivisione della popolazione in due comparti (la popolazione attiva assoggettata

⁷ Per il *Medicare* si veda The Kaiser Family Foundation, 2003a.

⁸ Per tutte le informazioni sul sistema sanitario privato si veda The Kaiser Family Foundation, 2003b.

a meccanismi di mercato e quella anziana protetta dal sistema pubblico) sembra portare ad una sovrappeso nel settore privato e ad un correlativo sottofinanziamento, o ad una limitazione delle prestazioni, nella sfera destinata agli alti rischi. Al contrario, un sistema integrato di tipo europeo, cui l'individuo partecipa necessariamente nell'intero arco vitale, compensa a livello individuale e a livello aggregato i bassi rischi con gli alti rischi, consentendo sulla base dell'evidenza empirica un miglior controllo della spesa complessiva.

3. *La previdenza*

Il secondo elemento di forte differenziazione degli Stati Uniti riguarda il fatto che la spesa per *welfare* è sensibilmente inferiore a quella europea. Isolando la componente pensionistica, sulla quale ci soffermiamo, negli Stati Uniti le erogazioni strettamente previdenziali si collocano intorno al 9% del prodotto interno, circa 3-4 punti in meno dell'analoga spesa in Europa.

Si possono individuare alcune cause che spiegano questo divario. Negli Stati Uniti la popolazione di età superiore ai 65 anni è il 12% del totale, mentre nei maggiori paesi europei è superiore al 16% (in Italia il 18%). Le prestazioni pensionistiche pubbliche sono inoltre erogate a partire dai 62 anni, mentre in Europa si può ritenere che di fatto i benefici comincino a decorrere dai 60 anni. I due fattori qui indicati possono permettere di dar ragione di una consistente parte della differenza della spesa pensionistica nei termini prima indicati. La parte residua della differenza deve essere invece ricondotta sia alle caratteristiche del tipico sistema pensionistico pubblico in Europa, sia alle modalità con cui la componente privata e quella pubblica interagiscono negli Stati Uniti.

Tentando di sintetizzare realtà non omogenee e in continua evoluzione, i sistemi pensionistici europei in linea generale promettono per carriere lunghe e regolari, ed entro certi livelli di reddito, un tasso di sostituzione, al netto delle imposte, compreso fra il 65 e il 70%. Con queste storie contributive che coprono l'intero arco della vita attiva non si manifestano rilevanti cadute nel tasso di sostituzione al crescere del reddito e non si verificano discriminazioni fra le diverse tipologie di lavoratori.

Nel sistema pensionistico degli Stati Uniti la *Social Security* eroga pensioni caratterizzate da un tasso di sostituzione decrescente al crescere

del livello relativo del reddito. Un lavoratore che nel corso di una carriera lavorativa di 43 anni abbia sempre percepito un salario pari a quello medio (circa 34 mila dollari nel 2002) ottiene a 65 anni una pensione pari al 39% del suo stipendio; questa percentuale sale al 52% per chi ha avuto un salario pari al 45% di quello medio e scende al 23 per chi ha avuto un salario sempre pari al tetto contributivo (85 mila dollari nel 2002). È evidente che la pensione pubblica americana riconosce ad un'età più avanzata tassi di sostituzione molto più bassi di quelli genericamente riferibili alla realtà europea. Nel 2002 le erogazioni per vecchiaia e superstiti della *Social Security* erano inferiori al 4% del prodotto interno.

Il quadro deve essere integrato dalle forme previdenziali diverse dalla *Social Security*, che si riferiscono sia al settore privato (nel 2002 le erogazioni hanno raggiunto il 3% del prodotto interno), sia a quello pubblico (con prestazioni pari al 2% del prodotto interno).

Non tutta la popolazione gode tuttavia delle forme integrative di pensione. Mentre i dipendenti pubblici sono integralmente coperti, la copertura per i lavoratori privati è limitata. Alla fine degli anni '90 il 48% dei dipendenti privati era infatti iscritto ad un piano pensionistico, o a contribuzione definita o a prestazione definita; il 17% dei lavoratori partecipava poi a due piani. Così come si verifica per i piani sanitari aziendali, la possibilità di accedere ai piani pensionistici privati è legata alla tipologia d'impresa (i dipendenti di piccole imprese sono penalizzati), al tipo di occupazione (i lavoratori part-time godono raramente di questo beneficio) e al livello di reddito individuale.

Si può anche aggiungere che le pensioni private sono una significativa componente del reddito della popolazione anziana più ricca (contribuendo per il 30% al reddito complessivo nel quintile più elevato), mentre sono praticamente irrilevanti per la parte più povera (incidendo per il 3% nei primi due quintili)⁹.

Ogni tentativo di comparazione dei sistemi pensionistici europeo e nordamericano deve quindi tenere conto di due elementi. Da un lato, la *Social Security* statunitense è molto meno generosa di quella europea (in termini di tasso di sostituzione e di durata del periodo di pensionamento). Dall'altro, le forme pensionistiche private integrano la prestazione pubblica in modo molto consistente per tutti i dipendenti

⁹ Per tutte le informazioni sul sistema pensionistico degli Stati Uniti si veda R. Artoni - A. Casarico, 2003, *Note sulla previdenza integrativa*, «Diritto ed Economia dello Stato Sociale», n. 7-8, pp. 27-52.

pubblici e per metà dei dipendenti privati. Si può ritenere che per questa parte della popolazione il tasso di sostituzione sia del tutto analogo a quello europeo.

4. *La redistribuzione*

Nei limiti in cui sono possibili conclusioni di carattere generale, la nostra analisi dimostra che l'accesso alle prestazioni sociali, pubbliche e private, avviene con modalità diverse in Europa e Stati Uniti.

L'Europa si caratterizza per la sostanziale omogeneità e per l'universalità delle prestazioni. Il sistema sanitario è aperto a tutti i cittadini con un ruolo residuale riservato, almeno fino ad oggi, alle prestazioni private (comunque frutto di una scelta sostanzialmente volontaria). Il sistema previdenziale a sua volta, quando le storie contributive sono regolari, garantisce a tutti i cittadini un tenore di vita dignitoso, non lontano dai livelli raggiunti nella fase finale della vita.

La nostra lettura dei dati riferiti agli Stati Uniti evidenzia invece una forte segmentazione nella quantità e nella qualità degli accessi. Il sistema sanitario, oltre a non coprire l'intera popolazione, è caratterizzato da un elevato costo delle cure mediche e da rilevanti limiti nelle prestazioni destinate a chi per ragioni di età è ad alto rischio. Il sistema previdenziale è sostanzialmente assimilabile a quello europeo per i dipendenti pubblici e per i dipendenti privati che possono partecipare a piani pensionistici promossi dal datore di lavoro. Per questi motivi si parla di *divided welfare state* (Hacker, 2002), nel senso che non tutti i cittadini godono degli stessi diritti di cittadinanza sociale.

Prima di tentare la valutazione del grado di redistribuzione implicito in un sistema di protezione sociale dobbiamo porre alcune premesse. Nella sua essenza lo stato sociale deve essere considerato un grande meccanismo assicurativo che copre gli individui dai grandi rischi dell'esistenza, quali in particolare la malattia e la caduta di reddito nella vecchiaia. È anche caratteristica delle componenti più importanti dello stato sociale di riconoscere il diritto alla prestazione solo come conseguenza del pagamento dei contributi o del versamento dei premi. In altri termini, larga parte delle prestazioni sono la restituzione dei versamenti effettuati in momenti diversi della vita nel quadro di un meccanismo assicurativo. Ne segue che le dimensioni delle prestazioni attinenti allo stato sociale sono un indicatore molto mediocre e potenzialmente fuorviante degli effetti redistributivi del sistema di protezione sociale.

La valutazione della portata redistributiva dello stato sociale richiede piuttosto la costruzione di un termine di riferimento sulla base del quale misurare il trasferimento netto di risorse e di reddito effettuato nell'intero arco di vita fra individui e gruppi sociali. Un'analisi condotta in questi termini porterebbe presumibilmente alla conclusione che il grado di redistribuzione dello stato sociale, come si è venuto storicamente configurando, è limitato e comunque caratterizzato da rilevanti effetti di compensazione fra le diverse classi sociali (nel senso che alcune classi beneficiano per alcune prestazioni ma sono svantaggiate per altre).

Sono certamente redistributive in un certo istante le spese assistenziali finanziate con imposte e destinate alla fascia più povera della popolazione. La spesa sanitaria, se finanziata con qualche forma di prelievo proporzionale al reddito, presenta qualche forma di redistribuzione, a parità di accesso alle prestazioni e prescindendo dall'imprevedibilità a livello individuale del ricorso alle cure mediche e dalle dimensioni del nucleo familiare: infatti, chi ha contribuito di più in termini assoluti finisce per esser assoggettato ad una tariffa più elevata. I sistemi pensionistici, se considerati nella loro componente previdenziale, hanno un limitato effetto redistributivo quando seguono il metodo contributivo (come sarà in Italia e com'è in buona misura con il meccanismo di calcolo della *Social Security* americana, anche se in forma diversa); è peraltro noto che il metodo retributivo in un sistema a ripartizione favorisce le carriere più dinamiche e, quindi, in generale, i redditi più elevati.

Un'indagine condotta secondo le linee prima indicate porterebbe sia ad affermare, come già osservato, che il grado di redistribuzione implicito nella parte pubblica e obbligatoria dello stato sociale è molto limitato, sia che le differenze esistenti sotto questo aspetto fra il welfare europeo e quello degli Stati Uniti sono limitate. Le differenze sostanziali dovrebbero essere attribuite alla diversa funzionalità del meccanismo assicurativo connaturato allo stato sociale nelle due aree: relativamente compiuto in Europa e limitato negli Stati Uniti, nel comparto sanitario e in quello previdenziale.

L'esame degli effetti redistributivi del sistema di protezione sociale si complica quando si esamina la componente privata. Le prestazioni private traggono origine dai premi pagati dai datori di lavoro (che ancora oggi coprono una larga parte dei versamenti complessivi, anche se con una tendenza alla diminuzione), dai contributi a carico dei lavoratori (che nella sanità sono pari a circa 1/4) e dalle cosiddette *tax expenditures*.

Per quel che riguarda i contributi di datori di lavoro e di lavoratori, gli effetti redistributivi potrebbero essere giudicati neutrali solo se si dimostrasse che i versamenti previdenziali o i premi per le assicurazioni sanitarie non sono trasferiti in avanti attraverso qualche processo traslativo. La teoria economica dimostra che solo la generalità dell'imposizione o della contribuzione garantisce l'assenza di traslazione. La generalità non è certamente verificata perché l'aspetto essenziale degli istituti privati di *welfare* è l'abbandono dello schema universalistico dello stato sociale di tipo europeo e il riferimento ad una parte della popolazione, in genere collocata in una posizione privilegiata o per reddito o per qualità dell'impiego. È anche ampiamente noto che le agevolazioni fiscali legate a previdenza e a sanità privata tendono a concentrarsi nei livelli più alti di reddito. Si può quindi concludere che le componenti private dello stato sociale inneschino fenomeni redistributivi di tipo regressivo; per la loro scarsa trasparenza questi meccanismi vanno a costituire il cosiddetto *hidden welfare state* (Howard, 1997). Si può quindi concludere, riprendendo una tesi da sempre presente nella letteratura, che lo stato sociale nella sua versione universalistica ha una componente redistributiva limitata, se si escludono gli elementi strettamente assistenziali: è fondamentalmente un'assicurazione. È molto più probabile che significativi elementi redistributivi si ritrovino nelle strutture che garantiscono segmenti specifici della popolazione: ma in questo caso la redistribuzione tende a favorire le fasce privilegiate. Non abbiamo peraltro affrontato il problema sostanziale riguardante il fatto che solo in certe società sono stati realizzati meccanismi di protezione sociale a garanzia di tutta la popolazione: l'omogeneità culturale e sociale della popolazione e una visione tendenzialmente critica del funzionamento spontaneo dei meccanismi di mercato sembrano essere intuitivamente all'origine dei sistemi di *welfare state* di tipo europeo.

Riferimenti bibliografici

- Adema W., 2001, *Net Social Expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional Paper, n. 52, Ocse.
- Alesina A., Perotti R., 1997, *The Welfare State and Competitiveness*, «American Economic Review», pp. 919-939.
- Artoni R., Casarico A., 2003, *Note sulla previdenza integrativa*, «Diritto ed Economia dello Stato Sociale», n. 7-8, pp. 27-52.
- Centers for Medicare and Medicaid Services, Office of the Actuary, 2002, *National Health Statistics Group*.

-
- Hacker J., 2002, *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge.
- Howard C., 1997, *The Hidden Welfare State, Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, Princeton N.J.
- The Kaiser Family Foundation, 2003a, *Medicare at a Glance*.
- The Kaiser Family Foundation, 2003b, *Employer Health Benefits. Annual Survey*.
- Titmuss R. M., 1976, *Essays on «The Welfare State»*, Londra, (trad.it. 1986, Roma).

Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: ipotesi di riforma - I

Massimo Baldini, Paolo Bosi, Massimo Matteuzzi

In questo lavoro si propone un'organica riforma degli istituti di sostegno monetario delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà, coerente con la visione del welfare dello sviluppo umano e con la tradizione dell'universalismo selettivo della Commissione Onofri. I principali contenuti della riforma sono: a) L'unificazione dei principali strumenti di prelievo (detrazioni per figli a carico) e di spesa (assegni al nucleo familiare e assegni alle famiglie con almeno 3 minori), in un nuovo e più efficace istituto di spesa a sostegno delle responsabilità familiari, che risolve tra l'altro il problema dell'incapienza delle detrazioni fiscali. b) L'introduzione a regime del Reddito minimo di inserimento

di cui è stata avviata (e interrotta) la sperimentazione. La riforma dei criteri di selettività attuali, in particolare della disciplina dell'Ise. Questa riforma vuole realizzare obiettivi redistributivi migliori degli attuali, concentrando le risorse disponibili sulle famiglie con minori e con Ise medio-basso. Si ritiene opportuno mantenere un certo grado di selettività degli interventi su base familiare, e non individuale. La riforma è pensata a parità di spesa totale, in modo da utilizzare eventuali risorse aggiuntive, anziché per redistribuzioni monetarie di tipo universalistico, per colmare altre assai urgenti lacune del nostro sistema di welfare.

Premessa

La proposta di riforma degli istituti di sostegno delle responsabilità familiari (Srf) e di contrasto della povertà (Cp) avanzata in questo articolo può essere pienamente apprezzata solo se inquadrata all'interno della visione più ampia di modello di stato sociale a cui auspicheremo si ispirasse il nostro paese, coerente con la visione del *welfare* dello sviluppo umano e con la tradizione della Commissione Onofri.

L'approccio dello sviluppo umano, che ha come riferimenti culturali Sen e Nussbaum, ha trovato fertile terreno di applicazione nei paesi in

via di sviluppo, ma solo di recente ha cominciato ad essere punto di riferimento nelle discussioni sulla riforma dei sistemi di *welfare* dei paesi più sviluppati (Pennacchi e al., 2004). Con riferimento al destinatario delle politiche sociali esso pone l'accento sulle opportunità di progettazione di una vita decorosa, in un'ottica in cui aspetti qualitativi e relazionali assumono un'importanza preminente. Questa prospettiva, che deve essere offerta a tutti i cittadini, comporta che il compito del sistema di *welfare* sia la costruzione di un insieme di istituti che abbiano la funzione di tutelare il cittadino dai principali rischi sociali, garantendo supporto non solo alle fasce più deboli, ma, compatibilmente con i vincoli di bilancio, anche a quella parte dei ceti medi più esposta ai rischi di povertà ed esclusione sociale. Per usare le efficaci parole di Ermanno Gorrieri: «un *welfare* non solo per gli ultimi, ma anche per i penultimi» (Gorrieri, 2002).

In tale visione, i trasferimenti monetari per finalità di Srf e Cp non dovrebbero assumere un ruolo di primo piano: la migliore redistribuzione è, secondo quel modello, quella effettuata *ex-ante* con l'offerta di servizi in grado di potenziare le capacità di progettazione degli individui; l'obiettivo politico prioritario, più che la predisposizione di trasferimenti monetari, è l'estensione dell'offerta decentrata di servizi reali ai cittadini (asili nido, programmi di offerta di servizi a sostegno della non autosufficienza, politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura), e la creazione di un'efficace rete di ammortizzatori sociali a favore in particolare del lavoro precario.

Un altro aspetto importante di questo punto di vista è che nella progettazione dei sistemi di *welfare* devono essere privilegiati gli strumenti che consentono di realizzare una crescita della capacità di offerta dei servizi (sia essa pubblica o realizzata con l'apporto del settore *no-profit*), in modo da creare un'interazione positiva tra Stato, mercato e famiglia. Da ciò discende che interventi di sostegno di carattere automatico, come sono solitamente quelli che si concretano in meri trasferimenti monetari, o rivolti solo ad incentivare l'efficienza economica, hanno una dignità minore rispetto ai primi.

La nostra proposta ha poi un altro punto di riferimento ideale nelle concezioni di un modello di *welfare state* non categoriale. Questo punto di vista è emerso con chiarezza nel dibattito di politica economica del nostro paese in occasione dei lavori della Commissione Onofri del 1997, che ha valorizzato l'idea di costruire, anche se a costo dell'accettazione di forme di *means-testing*, programmi di *welfare* tendenzialmente universali.

Pur partendo da questi presupposti, è chiaro che il ruolo dei trasferimenti monetari, per quanto attenuato, non può comunque essere del tutto trascurato, e non a caso forme di Srf e Cp sono presenti in tutti i sistemi di *welfare*. Si tratta però, data l'esistenza di vincoli di bilancio, di individuare la proporzione corretta di questo segmento del *welfare*. La nostra proposta ha questo principale obiettivo: dimostrare che è possibile realizzare un adeguato disegno di strumenti di Srf e Cp, caratterizzati da effetti distributivi apprezzabili e comunque preferibili allo status quo, limitando al massimo l'impegno di risorse finanziarie. Ciò al fine di lasciare il più possibile risorse libere per impieghi, sempre nell'ambito del *welfare state*, che riteniamo più coerenti con la visione del *welfare* a cui aderiamo e comunque dotati di un più intenso grado di priorità sociale.

Per il raggiungimento di obiettivi di Srf e Cp giocano un ruolo decisivo anche le detrazioni/deduzioni fiscali all'interno della disciplina dell'imposta personale (Irpef/Ire). Per questa ragione la discussione di questo tema si intreccia inevitabilmente con le proposte di riforma fiscale, e in particolare dell'imposta personale progressiva sul reddito. È quindi essenziale cogliere l'interrelazione tra la natura della riforma qui discussa e la scelta relativa al livello della pressione tributaria. Rispetto a quest'ultimo aspetto riteniamo che l'urgenza degli obiettivi di costruzione di un sistema di *welfare* ispirato al modello sopracitato sia difficilmente compatibile con obiettivi di riduzione della pressione tributaria. In presenza di vincoli di bilancio, che la recente politica del governo di centro-destra sta aggravando drammaticamente, l'obiettivo può essere realizzato solo avendo grande attenzione all'ammontare delle risorse complessive dedicate ai trasferimenti monetari (imposta personale e assegni) di cui qui ci occupiamo. Si deve avere piena consapevolezza che ogni euro in più destinato a trasferimenti monetari significa un euro in meno per obiettivi di costruzione di una rete di servizi come ad esempio quella prevista, ma lungi dall'essere realizzata, dalla legge 328/00. Ogni discussione su questi temi è vana se non si affronta pregiudizialmente questo punto.

1. La situazione attuale delle politiche di trasferimento monetario di Srf e Cp e gli obiettivi della proposta

Nel sistema di *welfare* italiano gli obiettivi di Cp e Srf sono realizzati attraverso una molteplicità di strumenti sui quali, da molti anni, è

unanime il giudizio di farraginosità, categorialità, scarsa efficacia distributiva (Onofri e Toso, 2003). Gli istituti principali che realizzano queste finalità sono *in primis* l'assegno al nucleo familiare (Anf) e l'Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3f). Accanto a questi strumenti giocano un ruolo non secondario anche le detrazioni per carichi di famiglia previste all'interno dell'Irpef. Si tratta, complessivamente, di oltre 12 miliardi di euro, la stima della cui articolazione è fornita dalla tabella 1¹.

Tabella 1 - Spese e tax expenditures per Srf e Cp in Italia nel 2003²

	Milioni di euro	Milioni di famiglie beneficiarie
1. Assegno al nucleo familiare (Anf)	4.653	4,8
2. Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3f)	433	0,3
3. Detrazioni Irpef per familiari a carico (diversi dal coniuge)	7.980	14,3
4. Di cui capienti	6.967	
Totale (1 +2 +4)	12.053	

¹ Anche le pensioni integrate al minimo e le pensioni/assegni sociali svolgono funzioni di Cp. Esse non sono qui prese in considerazione, anche se meriterebbero interventi di riforma, perché si tratta di istituti di spesa difficilmente riformabili nel breve periodo, in relazione alla necessità di salvaguardare diritti acquisiti da un lato, e agli stringenti vincoli di bilancio dall'altro. Infatti entrambi gli istituti potrebbero trovare adeguata revisione solo nell'ambito di un organico riassetto del settore previdenziale che istituisca un primo pilastro di tipo puramente assistenziale, il cui finanziamento va integralmente posto a carico del bilancio pubblico, sostituendo i contributi sociali con imposte. Non riteniamo che questo disegno, in astratto non privo di razionalità, ma destinato a creare problemi di coerenza con l'attuale assetto del sistema pensionistico pubblico di tipo contributivo, sia perseguibile nel breve periodo, a causa di altre più impellenti necessità relative ad altri settori della spesa sociale.

² Quando non altrimenti indicato tutte le stime e valutazioni quantitative citate in questo articolo sono state realizzate utilizzando il modello di microsimulazione del Capp, Centro di Analisi della politiche pubbliche, che utilizza come base l'indagine sui redditi della Banca d'Italia del 2000.

Gli obiettivi di sostegno delle responsabilità familiari (Srf) e contrasto della povertà (Cp) in teoria non sono necessariamente congiunti e potrebbero quindi essere affrontati separatamente e con strumenti differenziati. Le ragioni per cui nella realtà italiana sono associati sono due:

- ♦ la condizione di povertà è più presente in nuclei familiari in cui vi sono minori. L'Italia è il paese dell'Europa occidentale con il più elevato tasso di povertà dei minori: il 20,5% dei minori vive infatti in famiglie aventi un reddito equivalente inferiore al 50% del reddito equivalente mediano (Innocenti Research Centre, 2002);
- ♦ vincoli di bilancio pubblico impediscono di potere affrontare l'obiettivo del sostegno delle responsabilità familiari esclusivamente attraverso strumenti di tipo universale e impongono l'uso di strumenti selettivi. In tal modo gli Srf tendono a confondersi con i programmi di Cp *means-tested*.

In considerazione di ciò la nostra proposta si pone i seguenti obiettivi:

- ♦ Lasciare aperta la possibilità di disporre di risorse per consentire il finanziamento di altri settori di riforma del *welfare* assolutamente essenziali (ammortizzatori sociali, servizi reali alle donne e alle famiglie, programmi a favore della non autosufficienza).
- ♦ Estendere la platea dei beneficiari che godono di trasferimenti monetari per Srf e Cp nella direzione dell'universalismo selettivo.
- ♦ Unificare i vari strumenti monetari di sostegno alle responsabilità familiari (Anf, A3f, detrazioni Irpef) in un Assegno per nuclei familiari con minori (Anm), risolvendo il problema dell'incapienza nel sostegno delle famiglie, tramite l'utilizzo di un istituto di spesa in luogo delle detrazioni fiscali.
- ♦ Introdurre a regime uno strumento di contrasto alla povertà, il Reddito minimo di inserimento, colmando una vistosa lacuna del nostro sistema del *welfare*, contenendone tuttavia i costi e nel rispetto di altre priorità di intervento.
- ♦ Riformare i criteri di selettività sinora adottati, attraverso una parziale riforma dell'Ise, in modo da consentire un adeguato coordinamento tra gli istituti di prelievo e gli istituti di spesa.

Tali obiettivi sono realizzabili attraverso il seguente processo di riforma:

- ♦ Abolizione dell'Anf e dell'A3f e, all'interno dell'Irpef, delle detrazioni per familiari a carico diverse da quella per il coniuge.
- ♦ Istituzione di un Assegno per nuclei con minori (Anm) esteso a tutti i cittadini italiani, universale quanto ai beneficiari, ma selettivo nell'erogazione, in cui la selettività è realizzata sulla base del-

l'Ise³, con riferimento quindi alla condizione economica del nucleo familiare.

- ♦ Messa a regime del Reddito minimo di inserimento (Rmi) di cui è stata avviata (e interrotta) la sperimentazione.
- ♦ Riforma della disciplina dell'Ise.
- ♦ Fiscalizzazione degli oneri sociali, attualmente destinati al finanziamento dell'Anf nella misura dell'1,68%.
- ♦ Ridefinizione degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef, al fine di ottenere il gettito complessivo necessario a coprire in larga parte la spesa e le perdite di gettito dei punti precedenti e di realizzare effetti redistributivi complessivi soddisfacenti.

È facile osservare che si tratta di indicazioni di riforma non nuove, che si ricollegano a progetti elaborati da tempo dalla Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, culminati in gran parte nel Rapporto della Commissione Onofri del 1997 e successivamente riproposti⁴.

2. *Relazioni con altre proposte di riforma*

In considerazione dell'intreccio tra riforme degli istituti di Srf e Cp e dell'imposta sul reddito, la nostra proposta ha come possibili punti di riferimento/confronto due proposte alternative: la riforma fiscale di Tremonti e una nota e autorevole proposta di esponenti del centro-sinistra (De Vincenti-Pollastri).

Sotto il profilo qui considerato, la riforma Tremonti presenta tuttavia un interesse limitato. Essa non prevede infatti alcuna modificazione degli strumenti di spesa attualmente in vigore (Anf, A3f, pensioni sociali e pensioni integrate al minimo). Il governo di centro-destra ha inoltre bloccato la sperimentazione del Rmi, che dovrebbe essere so-

³ In tutto l'articolo, quando si parla dell'Ise si fa sempre riferimento alla misura già resa equivalente attraverso la divisione dell'Ise monetario per la scala di equivalenza (data dal numero di componenti elevato all'esponente 0,65).

⁴ La proposta di un Rmi e di un assegno per i figli risale ai lavori della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1995. Successivamente questi temi sono stati affrontati dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (Ctsp) in Matteuzzi, 1996, e ripresi poi nell'ambito della Commissione Onofri (cfr. Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997). La Ctsp ha fornito ulteriori contributi in Bondioli, Bosi, Ricci, Matteuzzi, 2000.

stituito dal Reddito di ultima istanza, uno strumento simile, ma che non vale la pena di considerare, dato che non ne è previsto il finanziamento in misura adeguata⁵. Con riguardo agli aspetti considerati all'interno dell'Ire (Imposta sul reddito), la riforma Tremonti si fonda, come noto, su un modello di imposizione del tipo *flat rate* a due aliquote, in cui la progressività è principalmente realizzata attraverso un sistema di deduzioni. Per gli aspetti di Cp è rilevante ricordare che il modello dell'Ire non prevede restituzioni di imposta nel caso di soggetti incapienti e quindi rinuncia, attraverso lo strumento tributario, a realizzare obiettivi di Cp. Gli obiettivi di Srf sono affidati alle detrazioni per figli a carico, non modificate, di ammontare massimo pari a 516,46 euro e minimo di 285,06 per figlio, sottoposte a graduazioni in funzione del numero dei figli e del reddito imponibile. Non sembra che sia a questi strumenti che il governo di centro-destra intenda affidare il Srf, ma semmai ad altri, del tutto marginali (ad esempio l'assegno *una tantum* per la nascita del secondo figlio). Il primo modulo della riforma Tremonti ha tuttavia comportato una perdita di gettito dell'Irpef per 5,5 miliardi. Qualora la riforma venisse portata a regime la perdita di gettito sarebbe di 20-22 miliardi di euro, con effetti distributivi assolutamente inaccettabili e ormai ampiamente analizzati.

Più interessante è invece il raffronto con la riforma De Vincenti-Pollastri (Dvp)⁶. Il blocco principale di tale proposta si configura come una variante del modello Imposta negativa. Nell'ambito di una riforma complessiva si prevede un sistema di detrazioni per redditi da lavoro (più elevata quella per il lavoro dipendente e co.co.co) che implica un'imposta positiva solo a partire da una soglia di 9 mila euro di reddito imponibile, detrazioni per coniuge e minori a carico di carattere universale, vale a dire costanti per tutti i contribuenti. Un altro aspetto essenziale della riforma è la restituzione dell'eventuale incapienza. In tale quadro unificato è prevista la eliminazione degli strumenti di spesa oggi destinati a Srf e Cp (vale a dire Anf, A3f). Un secondo blocco di riforma prevede anche l'introduzione di un Rmi, che il cittadino può scegliere in via opzionale rispetto al sistema dell'imposta negativa.

Nella proposta Dvp gli obiettivi di Srf e di Cp sono realizzati all'in-

⁵ Cfr. su questo punto Guerra, Toso, 2004.

⁶ Per una più completa esposizione e valutazione della proposta si rinvia al saggio di De Vincenti, Pollastri, 2003 e all'articolo degli stessi autori in questa stessa rivista.

terno della disciplina dell'Irpef, un'imposta che assume come unità impositiva l'individuo e che attua una discriminazione quantitativa del prelievo fiscale in funzione di una definizione di reddito imponibile che, per note ragioni, non rappresenta la più adeguata definizione di capacità contributiva, a causa dell'esclusione dei redditi derivanti dalle attività finanziarie e delle distorsioni indotte dalla presenza dell'evasione. Nel caso poi (ma non è quello delle più recenti versioni della proposta Dvp in cui le detrazioni sono universali) in cui siano previste forme di detrazioni decrescenti al variare del reddito imponibile, tale limite appare particolarmente forte. Noi riteniamo invece che la riforma di questo segmento della spesa del *welfare* debba mantenere⁷ il riferimento ad una nozione di condizione economica del nucleo familiare, e che tra le diverse nozioni possibili una versione riformata dell'Ise rappresenti l'alternativa migliore. Non a caso la critica più forte che abbiamo mosso (Baldini, Bosi, 2002) al primo modulo di riforma dell'Irpef realizzato da Tremonti nel 2003 è proprio fondata su questo argomento: gli sgravi fiscali realizzati all'interno dell'Irpef, anche se concentrati sui contribuenti meno abbienti non vanno a favore solo di nuclei familiari in condizioni economiche più disagiate. Individui con imponibile Irpef basso spesso vivono all'interno di nuclei familiari che dispongono di risorse economiche superiori alla media. Dare il giusto peso a questa affermazione è cruciale nel giustificare questa nostra proposta.

Se definiamo come povero chi appartiene al 20% inferiore di una distribuzione, solo un terzo dei contribuenti più poveri vive nelle famiglie più povere. Circa il 40% dei contribuenti poveri vive in famiglie che hanno reddito familiare disponibile medio o superiore alla media. È quindi chiaro che assumere come criterio di redistribuzione il reddito imponibile Irpef è gravemente fuorviante. Ovviamente, in astratto, non è impossibile realizzare una rilevante redistribuzione di risorse tra le famiglie, operando su base strettamente individuale, attraverso opportune combinazioni di aliquote progressive e sussidi universali. Tuttavia, proprio per la non stretta correlazione tra situazione economica individuale e situazione economica familiare, ciò può avvenire solo aumentando pesantemente l'ammontare di risorse prelevate su base individuale per essere redistribuite su base universale. E

⁷ Gli attuali strumenti quali Anf e A3f sono infatti fondati su una logica di misura della condizione economica su base familiare, misurata nel caso dell'Anf dal reddito disponibile complessivo e nel caso del A3f dall'Ise.

ciò comporta un inevitabile aumento delle aliquote marginali di imposta, con probabili effetti negativi in termini di efficienza. Vi sono poi altri non meno rilevanti aspetti che condizionano l'equità di riforme che redistribuiscono risorse esclusivamente sulla base del reddito imponibile individuale. Come è stato più volte a suo tempo osservato, l'Irpef si concentra prevalentemente sui redditi da lavoro dipendente, che ne costituiscono oltre i tre quarti della base imponibile, in relazione sia alle maggiori difficoltà di accertamento di altre categorie di redditi, sia all'esclusione dal suo ambito di applicazione della quasi totalità dei redditi da attività finanziarie. Fare riferimento esclusivamente a tale variabile per stabilire se un individuo risulti contribuente netto o beneficiario di un sussidio comporta il rischio di premiare l'evasore non solo consentendogli di non pagare l'imposta, ma anche con un trasferimento netto di risorse. Bisogna però essere consapevoli del fatto che il riferimento all'Ise quale criterio di selettività che noi proponiamo non elimina del tutto tale rischio, anche se l'inclusione di dati patrimoniali e la necessità di procedere ad un'autocertificazione per ottenere il sussidio dovrebbe attenuarlo. Resta peraltro aperta la necessità non solo di una riforma dell'Ise ma anche di applicazioni rigorose sotto il profilo amministrativo di tale istituto per risolvere il problema.

3. Caratteristiche dell'Assegno per i minori (Anm)

Il fulcro della riforma è l'introduzione dell'Anm e del Rmi. Per quanto riguarda il secondo programma la nostra proposta prevede semplicemente la generalizzazione all'intero territorio nazionale del Rmi sperimentato nel biennio 2000-2002. L'attenzione è quindi qui concentrata sul primo istituto.

Lo scopo dell'introduzione dell'Anm è perseguire obiettivi di equità orizzontale nelle politiche di redistribuzione monetaria tra famiglie differenziate per carichi famigliari, con lo scopo di potenziare le politiche redistributive a favore delle famiglie in modo da contribuire sostanzialmente al mantenimento dei figli. Riteniamo valga la pena riunificare in un unico strumento le funzioni attualmente svolte dall'interazione tra detrazioni dell'Irpef, Assegno al nucleo familiare e Assegno alle famiglie con almeno tre figli minori, superando l'esigenza di un maggiore coordinamento tra gli istituti attualmente vigenti.

Le finalità che il nuovo istituto si prefigge sono riconducibili alle seguenti tre:

- ♦ abolizione della categorialità degli interventi;
- ♦ riforma dei criteri e della misura della selettività;
- ♦ riforma delle scale di equivalenza esplicitamente o implicitamente utilizzate.

Per quanto riguarda il primo punto, sia le detrazioni per figli a carico dell'Irpef, sia gli Assegni al nucleo familiare, sia l'Assegno alle famiglie con almeno tre figli sono istituti categoriali. Essi escludono o penalizzano rispettivamente i contribuenti con imposta inferiore alle detrazioni accordate, i lavoratori autonomi, i nuclei con meno di 3 figli minori.

Il nuovo assegno è invece attribuito a tutte le famiglie con figli minori, indipendentemente dalle categorie di appartenenza. L'entità è tuttavia differenziata in base alle condizioni economiche del nucleo. Si tratta pertanto di un'applicazione della logica dell'universalismo selettivo, coerente con l'impostazione della Commissione Onofri.

Per quanto riguarda i criteri di selettività adottati attualmente, le detrazioni dell'Irpef sono selettive in base al reddito imponibile individuale, gli assegni al nucleo in base al reddito familiare e l'assegno ai nuclei con almeno tre figli in base all'Ise.

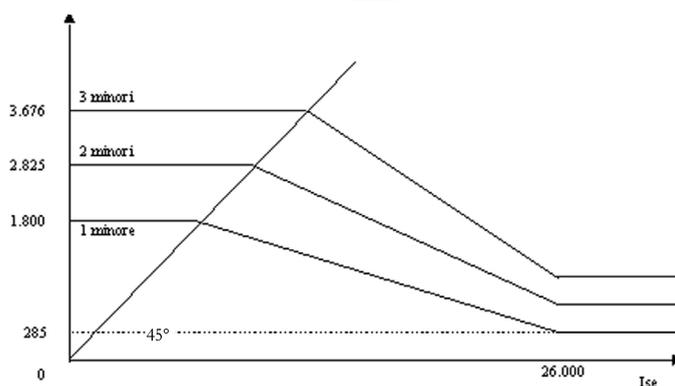
Il nuovo istituto viene erogato in base all'Ise. Si fa riferimento ad una versione riformata dell'Ise, in cui si propone di sostituire, nella componente reddituale dell'Ise, al reddito complessivo Irpef il reddito disponibile.

Per quanto riguarda la misura della selettività, si ritiene utile mantenere su basi totalmente universali l'assegno al livello minimo attualmente previsto per le detrazioni per i figli a carico (285 euro), e di estendere notevolmente la soglia di fruizione della misura dell'assegno potenziato sia rispetto all'Anf sia rispetto all'A3f. Si è fissato in 26.000 euro di Ise (come sempre equivalente) l'ammontare di Ise entro il quale si eroga l'assegno in misura potenziata. L'obiettivo è di far raggiungere alla larga maggioranza delle famiglie con figli il nuovo strumento di sostegno alle responsabilità familiari. L'80% circa delle famiglie italiane presenta un Ise equivalente inferiore a 26.000 euro. Questa percentuale passa all'87% tra le famiglie con minori. A causa della presenza di una componente universale pari a 285 euro per ogni figlio minore, tutte le famiglie con minori percepiscono il nuovo assegno, e di queste quasi il 90% fruisce anche di una quota dell'assegno decrescente, presentando un Ise inferiore a 26.000 euro.

Per quanto riguarda la scala di equivalenza nella legislazione vigente relativa agli istituti riformati vi sono tre scale di equivalenza diverse. Una implicita nelle detrazioni dell'Irpef, una implicita negli assegni famigliari e la scala Ise esplicitamente prevista per l'A3f.

Nella scelta della scala di equivalenza per il nuovo istituto si possono considerare due alternative: l'applicazione coerente della scala di equivalenza dell'Ise e l'applicazione di una scala ricavata dalla prima, ma specificamente orientata a tener conto della presenza di minori. Applicare la scala dell'Ise implica differenziare l'assegno in funzione dei coefficienti della scala, assicurando a famiglie di diversa numerosità, ma di uguale reddito equivalente, lo stesso assegno equivalente. L'alternativa scala di equivalenza «orientata ai minori» che abbiamo scelto è stata costruita sulla base della scala dell'Ise ma è orientata all'obiettivo di colmare, a livello di un reddito medio, nella medesima percentuale, la perdita di benessere che una famiglia subisce per effetto della nascita di un figlio, rispetto alla situazione precedente. In base ai nostri calcoli, ponendo uguale a 100 l'assegno alle famiglie con il primo figlio, questo deve salire a circa 156 per la nascita del secondo figlio e a circa 204 per la nascita del terzo figlio⁸. Tale scala pertanto pone al centro della differenziazione del sussidio per numerosità familiare il costo aggiuntivo della cura di un figlio; si tratta di una scala nettamente più generosa della scala dell'Ise, da un punto di vista della possibile incentivazione demografica.

Figura 1 - L'assegno al nucleo con minori al variare dell'Ise e del numero dei minori (in euro)



⁸ Anche se tali importi sono stati calcolati con il metodo qui illustrato, la scala è molto ben approssimabile da una scala di equivalenza pragmatica, i cui coefficienti sono uguali al numero di minori elevato all'esponente 0,65. Essa riprende così la scala di equivalenza dell'Ise. Se, per calcolare l'assegno, avessimo applicato la scala Ise a partire dai componenti adulti, il rapporto tra l'assegno per 2 figli e l'assegno per un solo figlio sarebbe stato pari a $4^{0.65}/3^{0.65}=1.21$, mentre è $2^{0.65}/1^{0.65}=1.57$.

La struttura dell'Anm è descritta⁹ nella figura 1; l'importo è pieno fino alla concorrenza dell'Ise, poi decresce linearmente. La linea più bassa si riferisce all'Anm per famiglie con un minore, quella successiva a famiglie con due minori, e così via.

L'Anm presenta diversi livelli massimi a seconda della numerosità del nucleo familiare. L'assegno è pari a 1.800 euro annui per il primo figlio, a circa 2.825 per due minori, a circa 3.676 per una famiglia con 3 minori. Per valori di Ise maggiori del valore dell'assegno, il suo importo decresce linearmente per tutte le tipologie di famiglie sino ad arrivare al valore minimo di 285 euro per minore in corrispondenza al valore di 26.000 euro equivalenti.

La struttura scelta per le stime riportate in questa proposta e illustrata nella figura è una delle infinite possibili. È quindi sostanzialmente arbitraria, dato che si hanno diversi gradi di libertà nel disegnare l'assegno: il livello per il primo minore a carico, il rapporto relativo dell'assegno per i minori successivi al primo, il modo in cui viene realizzata la selettività. La soluzione scelta non ha particolari caratteri di ottimalità. Il livello dell'assegno per il primo minore è tuttavia condizionato dai vincoli complessivi al finanziamento della riforma. Il peso relativo dell'assegno tra primo, minore e successivi è stato fissato attribuendo un premio particolarmente forte al secondo minore, rispetto a quello che sarebbe spettato sulla base della scala di equivalenza dell'Ise. Il grado di selettività è stato definito, certo in modo arbitrario, con il vincolo di fornire l'assegno, in misura potenziata rispetto al minimo di 285 euro, anche a nuclei con redditi prossimi alla media della distribuzione

Per comprendere lo spostamento del focus della riforma quanto ai beneficiari può essere utile riflettere sul fatto che le famiglie con un solo minore sono oltre la metà del complesso delle famiglie con figli; poco più di un terzo ha due minori e circa l'8% ne ha tre. Nelle famiglie composte da 3 componenti, quelle composte da due coniugi e un solo minore sono il 38%; nelle famiglie di 4 componenti, quelle composte da due coniugi e due minori sono il 42%. Quest'ultima informazione riveste un certo interesse per chi voglia apprezzare le implicazioni derivanti dallo spostamento dell'attenzione sui nuclei con minori rispetto ai nuclei numerosi in generale. Una famiglia con due minori con questa riforma gode di due assegni, e, per quanto detto, quello riguardante il secondo minore è particolarmente generoso. Un

⁹ La figura non è in scala.

nucleo con un solo minore ed un altro soggetto a carico (ad esempio un anziano) fruisce di un solo assegno. La proposta qui discussa è quindi molto orientata ai minori e non tanto al numero dei componenti a carico della famiglia. Essa quindi implicitamente presuppone che altri strumenti del *welfare* si facciano carico dell'aiuto a nuclei familiari in cui sono, ad esempio, presenti soggetti anziani non autosufficienti. Ancora una volta emerge la interdipendenza tra i diversi tasselli del *welfare state*.

Accanto all'Anm, nella nostra riforma ha un ruolo importante, ma meno rilevante dal punto di vista dell'impegno finanziario, l'Rmi, un istituto che ha invece un accentuato carattere di Cp, con elementi di politiche attive (partecipazione a programmi di inserimento/formazione o a funzioni di cura nell'ambito del nucleo familiare). L'Rmi è erogato secondo le modalità sperimentate nel biennio 2000-2002, il suo importo è pari a 300 euro mensili per una persona sola, aumentabili sulla base della scala di equivalenza Ise per nuclei di numerosità crescente. La struttura di Rmi considerata è un poco meno generosa di quella prevista, ad esempio, nel disegno di legge Turco. Suggestisco tale scelta ragioni di vincoli di bilancio, oltre che la necessaria prudenza nel momento di generalizzazione di un programma di spesa che, come ha ad esempio mostrato l'esperienza francese, rischia di produrre costi rapidamente crescenti negli anni successivi all'avvio.

La soluzione qui proposta, spostando l'attenzione su programmi di spesa, elimina la causa principale del fenomeno dell'incapienza di cui soffre l'attuale disciplina dell'Irpef. Per tale ragione la nostra proposta non necessita di elaborare forme di imposta negativa.

4. Costo e finanziamento della riforma

La tabella 2 mostra le nostre stime del costo e della copertura finanziaria della riforma. La proposta risulta completamente finanziata dalla soppressione di Anf e A3f e dalla rimodulazione dell'Irpef.

Appaiono utili tre considerazioni sul finanziamento della proposta.

- ♦ Per realizzare la copertura finanziaria complessiva si è proceduto ad una rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef 2003, finalizzata a recuperare larga parte della perdita di gettito rispetto all'anno precedente dovuta all'applicazione del primo modulo della riforma Tremonti. Questo recupero risulta necessario per rendere possibile il finanziamento della riforma qui proposta.

A tal fine abbiamo previsto una struttura a quattro scaglioni. Il primo, fino a 15.000 euro, con l'attuale aliquota del 23%; il secondo, da 15.000 a 33.000 con un'aliquota che sale al 30%; il terzo, da 33.000 a 70.000 con un'aliquota del 41%; il quarto, oltre i 70.000 con l'aliquota del 48%. Si è ritenuto di non modificare gli importi attualmente previsti per la *no tax area*. Da tale struttura di imposta sono state invece eliminate, per le ragioni esposte, le detrazioni per familiari a carico diversi dal coniuge. Anche se a questo stadio di elaborazione della nostra proposta non si è ritenuto opportuno approfondire questo aspetto, riteniamo sia possibile definire anche altre strutture di Irpef che, a parità di gettito, possano realizzare effetti distributivi più apprezzabili rispetto all'Irpef del 2003, o a sostanziale parità di effetti distributivi presentino una struttura delle aliquote marginali più basse¹⁰.

- ♦ Dal momento che vengono aboliti i vecchi assegni al nucleo familiare a favore dei lavoratori dipendenti, per essere riassorbiti nel più generoso nuovo istituto dell'Anm che, dato il carattere universalistico, viene correttamente posto a carico della fiscalità generale, la riforma prevede anche la abolizione di una specifica contribuzione a carico dei datori di lavoro per il loro finanziamento, prevista attualmente nella misura dell'1,68% delle retribuzioni. Abbiamo supposto di utilizzare le risorse che in tal modo si rendono disponibili, stimabili sulla base di Mapp2000 in circa 3.600 euro di contributi sociali effettivi, per un terzo a riduzione del costo del lavoro a vantaggio delle imprese e per i due terzi per operare una sostituzione dei contributi pensionistici a carico dei lavoratori dipendenti, in modo da compensare, almeno in parte, questa categoria del peggioramento distributivo dovuto all'abolizione degli assegni familiari. Altre ipotesi di distribuzione dei benefici tra le due categorie sono ovviamente possibili, come è possibile in alternativa supporre di orientare selettivamente la riduzione del costo del lavoro per favorire l'occupazione o di riservare gli aumenti retributivi attuati attraverso la sostituzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori a beneficio dei salari più bassi.

¹⁰ Per migliorare significativamente gli effetti redistributivi, riperequando il trattamento fiscale tra famiglie monoreddito e bireddito, si potrebbe ad esempio ridefinire la *no tax area* su base familiare; un ritorno alla struttura delle aliquote vigenti nel 2002 rappresenta invece un esempio di notevole abbassamento delle aliquote marginali di imposta a sostanziale parità di effetti redistributivi.

Si è ritenuto inoltre, nella fase transitoria, di evitare di penalizzare con la soppressione degli assegni al nucleo le famiglie senza figli. A tal fine si è introdotta nelle stime una sorta di clausola di salvaguardia che conserva per questa categoria di contribuenti un beneficio pari al riformato assegno al nucleo familiare.

- ♦ Si rammenta infine che, come è prassi nelle valutazioni distributive, non si tiene conto dei possibili effetti «keynesiani» della riforma, vale a dire sul livello di attività economica e quindi sulla produzione di redditi.

Tabella 2 - Costo e finanziamento della riforma

Costi della riforma	Milioni di euro
<i>Maggiori spese:</i>	
Anm	12.558
Rmi	1.192
<i>Minori entrate:</i>	
Fiscalizzazione oneri sociali	3.204*
Totale	14.554
Finanziamento della riforma	
<i>Minore spesa derivante dall'abolizione di:</i>	
Anf	4.653
Assegno nuclei con 3 minori	433
<i>Maggiori entrate derivanti da:</i>	
Rimodulazione dell'Irpef**	9.620
Totale	16.954

* La cifra è al netto degli effetti di recupero di tassazione diretta sulle imprese.

** Irpef rimodulata senza detrazioni per familiari a carico diversi dal coniuge.

Fonte: Modello Mapp2000 del Capp.

5. Gli effetti distributivi

La valutazione dell'impatto distributivo della riforma può essere svolta sia con riferimento agli effetti sulle diverse categorie sociali coinvolte dalla riforma stessa, sia sulla distribuzione dei redditi familiari dei cittadini.

Sotto il primo profilo va segnalato che la manovra comporta un forte ampliamento dei minori beneficiari della riforma. Se con l'Anf il 55%

circa dei minori beneficiava dell'assegno, con l'Anm la copertura diventa universale.

Sono poi evidenti i vantaggi che la riforma arreca ai soggetti che oggi non usufruiscono dell'Assegno al nucleo familiare, vale a dire il lavoro autonomo sia tipico sia atipico. Il beneficio addizionale che questi soggetti traggono è però in parte compensato dal venire meno delle detrazioni per carichi all'interno dell'Irpef.

La riforma appare vantaggiosa per le imprese, che vedono realizzata una fiscalizzazione degli oneri sociali nella misura di 0,56%. Il costo di tale perdita di gettito, è però compensato con adattamenti della struttura dell'Irpef.

Il lavoratore dipendente gode prevalentemente dei vantaggi della razionalizzazione degli istituti: per esso la riforma rappresenta comunque una tessera importante di un processo di cambiamento che è pensato in modo da lasciare libere risorse che potranno essere utilizzate per realizzare una compiuta riforma degli ammortizzatori sociali, i cui vantaggi sono fruiti principalmente dai lavoratori e dalle imprese. Il contenimento della spesa complessiva e la garanzia che essa sia inserita in un più ampio processo di revisione della spesa del *welfare state* rappresentano quindi un aspetto decisivo per la sostenibilità politica della proposta.

Tutte le categorie di beneficiari sono inoltre avvantaggiate da una struttura dei *benefit* che elimina aspetti di iniquità orizzontale e verticale dell'attuale sistema, anche se, a livello di singoli contribuenti, ciò comporta il venire meno di privilegi e penalizzazioni.

Dalla riforma potrebbero nel lungo periodo risultare svantaggiate le coppie di coniugi senza figli che attualmente godono dell'Assegno al nucleo familiare e che, secondo la proposta, a regime non verrebbe più erogato. La riforma che abbiamo simulato prevede tuttavia, nella fase transitoria, la conservazione dei diritti acquisiti da coloro che attualmente fruiscono dell'assegno.

Per valutare gli effetti distributivi della riforma, consideriamo come indicatore del benessere economico una variante dell'Ise, in cui la componente reddituale è costituita dal reddito disponibile, come in precedenza, ma al lordo dell'evasione simulata nel modello di microsimulazione e degli affitti imputati sull'abitazione in proprietà. Queste due voci non rientrano ovviamente nella definizione dell'Ise in base alla quale viene erogato l'Anm. L'indice di Gini della distribuzione di questo indicatore di benessere prima e dopo la riforma mostra un miglioramento, piccolo, ma non irrilevante. Per completezza, riportiamo

comunque gli indicatori distributivi relativi alla misura più convenzionale di benessere economico, il reddito disponibile equivalente.

Diminuiscono gli indici di povertà, sia per l'insieme degli individui, sia, e in misura più intensa, per i minori. Come noto, l'indice di diffusione (% dei poveri) non è sensibile ad un miglioramento del reddito dei poveri, a meno che qualcuno di questi non scavalchi, dopo il trasferimento, la linea di povertà. Questo indice quindi varia necessariamente poco per una riforma con una limitata perdita di gettito. L'indice Fgt, che invece è sensibile ai livelli dei redditi dei poveri, diminuisce notevolmente, di circa il 18% in media, e di oltre il 25% per le famiglie con minori. Sarebbe quindi possibile, con questa riforma, diminuire di circa un quarto la povertà dei minori, senza una rilevante perdita di risorse per le casse dello Stato.

Tabella 3 - Effetti distributivi della riforma

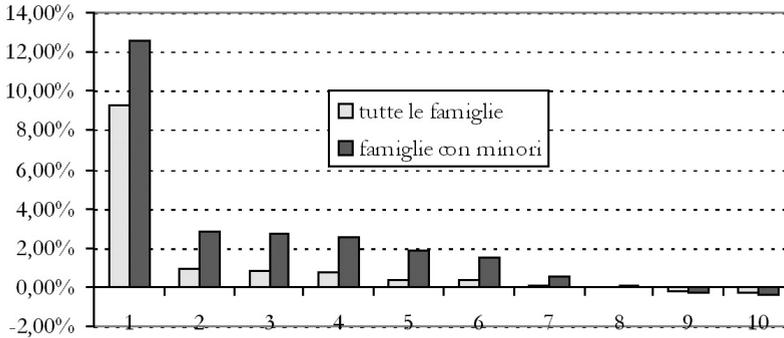
	Reddito disponibile		Ise modificato*	
	Prima	Dopo	Prima	Dopo
Indice di Gini	32,89	32,29	45,58	45,18
Indici di povertà su tutte le famiglie				
Diffusione	18,0	18,0	22,4	22,2
Fgt ($\alpha=2$)	0,028	0,023	0,039	0,034
Indici di povertà sulle famiglie con minori				
Diffusione	28	26,9	32,6	31,3
Fgt ($\alpha=2$)	0,046	0,034	0,064	0,052

* Ise con componente reddituale data dal reddito disponibile comprendente anche il reddito evaso e gli affitti imputati sulle abitazioni in proprietà.

La figura 2 mostra, per chiarezza con il solo riferimento all'Ise modificato, che il guadagno è rilevante soprattutto per il 10% più povero, anche grazie al reddito minimo di inserimento, e che comunque buona parte delle famiglie, soprattutto quelle con figli, gode di un aumento di risorse significativo¹¹.

¹¹ L'aumento netto di reddito disponibile delle famiglie dipende dalla riduzione dei contributi a carico dei dipendenti, previsto per indennizzarli in parte della perdita distributiva dovuta all'abolizione degli Anf, mentre il micromodello non recepisce direttamente gli effetti della riduzione dei contributi sociali a carico

Figura 2 - *Variazione percentuale dell'Ise (modificato) per decili*



Una distribuzione ancora più favorevole all'insieme dei contribuenti che si collocano tra il secondo e il quinto decile avrebbe potuto essere realizzata con opportune calibrature dell'Irpef, ipotesi che, come si è già spiegato, non si è ritenuto opportuno perseguire in questa sede.

delle imprese. Un'ulteriore attenuazione degli oneri sui lavoratori dipendenti potrebbe quindi derivare dal recupero salariale, parziale o totale, della riduzione del costo del lavoro prevista nella misura dello 0,56%, coerentemente a quanto previsto dalla teoria dell'incidenza. La teoria economica nulla dice però sui tempi di realizzazione di tali processi. L'effetto potrebbe invece essere anticipato con restituzioni fiscali specifiche anche di questa quota di contribuiti. In alternativa, tenendo conto di quanto è emerso dall'esperienza della prima applicazione dell'Ise, si potrebbero prevedere definizioni più favorevoli dell'Ise per i redditi di lavoro dipendente, che dovrebbero però essere garantite anche al lavoro autonomo atipico. L'Ise infatti, anche nella versione riformata a cui qui facciamo riferimento, attribuisce un *favor* al reddito di lavoro dipendente solo nella misura implicitamente prevista dalla differenziazione delle detrazioni per redditi da lavoro dell'Irpef, mentre la valutazione del reddito di lavoro autonomo può essere eccessivamente favorita dall'applicazione di criteri forfetari (es. studi di settore particolarmente generosi) che portino di fatto ad accertare redditi mediamente inferiori a quelli effettivi. Si ricorda che l'adozione di una definizione di componente reddituale dell'Ise «netta», qui suggerita, comporta anche l'eliminazione della discriminazione tra lavoro dipendente e autonomo, poco trasparente e francamente un po' ipocrita, realizzata dalla disciplina attuale dell'Ise, che assume come punto di riferimento il reddito complessivo (al lordo cioè dei contributi sociali dei redditi di lavoro autonomo, in media intorno al 15%, ma al netto di quelli da lavoro dipendente).

Conclusioni

La riforma qui presentata riesce a rendere compatibili buoni risultati redistributivi con aumenti contenuti delle aliquote marginali di imposta¹², grazie alla razionalizzazione degli istituti esistenti e al mantenimento di un certo grado di selettività dell'intervento.

Tra i suoi pregi riteniamo vada sottolineata la flessibilità del disegno, in quanto sia la struttura dell'imposta sul reddito, sia il grado di selettività e il tipo di criteri adottati per l'erogazione dei benefici possono essere modificati senza compromettere l'impianto complessivo della riforma.

Il sistema dei benefici monetari risulta più chiaro e comprensibile dell'attuale, e finalizzato prevalentemente alle famiglie con minori. Gli effetti distributivi su questo importante segmento di famiglie sono infatti notevolmente positivi. Si ha quindi una concentrazione delle risorse disponibili su un obiettivo ritenuto prioritario.

Questi risultati sono raggiunti senza vincolare eccessivi impieghi di risorse in politiche di redistribuzione monetaria; il che lascia spazio alla possibilità di proporre interventi in altri campi del *welfare* che rispetto a questo sono, a nostro avviso, più rilevanti.

Riferimenti bibliografici

Baldini M., Bosi P., 2002, *Chi beneficia della riforma dell'Irpef nel 2003?*, www.lavoce.info, 30 settembre.

Bondioli R., Bosi P., Ricci L., Matteuzzi M., 2000, *La riforma degli istituti della spesa sociale: le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà*, Ricerca Ctsp, Ministero del Tesoro, Roma.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, *Rapporto finale*, Presidenza del Consiglio, Roma.

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1995, *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, luglio.

¹² Tali aliquote, per i lavoratori dipendenti, rimangono invariate per redditi fino a 15.000 euro, aumentano di poco più di un punto per redditi compresi tra i 15.000 e i 29.000 euro; si riducono di poco più di un punto per redditi compresi tra 29.000 e 32.600 euro; si riducono di oltre 11 punti nell'intervallo tra 32.600 e i 33.000; aumentano di circa 2,5 punti tra i 33.000 e i 33.500; aumentano di 2 punti tra i 33.500 e i 70.000 e di 3 punti per reddito superiori a 70.000.

- De Vincenti C., Pollastri C., 2003, *Imposta negativa, universalismo e incentivi al lavoro*, «Italiani Europei», n. 3/2003.
- Gorrieri E., 2002, *Parti uguali tra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Guerra M. C., Toso S., *Il nome non fa il reddito*, in www.lavoce.info, 6 maggio.
- Innocenti Research Centre, 2000, *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card, n. 1, giugno.
- Matteuzzi M., 1996, *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, ricerca n.3 della Ctsp, Ministero del Tesoro, Roma
- Pennacchi L. e al., 2004, *Competitività e giustizia: tentativi di matrimonio*, «Reset», n. 82, marzo-aprile.
- Onofri P., Toso S., 2003, *Riforma del Welfare: una legislatura persa*, «Italiani Europei», n. 4/2003.

Riformare le pensioni: miti, verità e scelte politiche*

Nicholas Barr**

In questo contributo si discutono le strutture portanti della riforma delle pensioni alla luce della teoria economica e le loro applicazioni a diversi tipi di economia. La parte introduttiva illustra i meccanismi economici fondamentali delle pensioni; la seconda esamina una serie di miti che si sono rivelati particolarmente persistenti e, proseguendo nell'analisi, conclude spiegando le basi di un'efficace politica delle pensioni. La terza parte discute i presupposti che una qualsiasi riforma delle pensioni è tenuta a rispettare, cioè quegli elementi che i consulenti politici possono – e dovrebbero –

affermare con autorevolezza. La quarta sezione considera la gamma di scelte di fronte alla quale si trovano i decisori politici, in base alle diverse condizioni esistenti nei vari paesi. Le conclusioni principali sono di tre tipi: 1) la variabile di fondo è costituita da un governo efficace; 2) da un punto di vista economico, la differenza tra sistema retributivo e sistema contributivo è secondaria; 3) la gamma delle alternative potenziali per la strutturazione delle pensioni è ampia. Non esiste un modello unico che soddisfi tutte le esigenze.

Più di vent'anni fa, in una relazione dal titolo *I miti che mi ha insegnato mio nonno* (Barr, 1979), ho affrontato un mito in particolare, e cioè che i sistemi a capitalizzazione sono meno esposti alle pressioni demogra-

* Il presente articolo è stato pubblicato sull'«International Social Security Review», vol. 55, n. 2, 2002. Si ringraziano l'autore e l'editore, Michael Gautrey, per aver acconsentito alla pubblicazione in lingua italiana.

** Il materiale della seconda parte si basa sulla mia esperienza di *Visiting Scholar* al Dipartimento Affari di bilancio del Fondo monetario internazionale. Sono grato dell'ospitalità al Dipartimento e dell'utile confronto con tante persone interne e esterne al Fondo. Le tesi sostenute in questa relazione sono illustrate in modo più ampio in Barr, 2001 (capp. 6-9), che li integra con i fondamenti più generali di microeconomia dello stato sociale; è inoltre possibile scaricare una versione precedente (Barr, 2000) dal sito web del Fmi. Le opinioni espresse e gli eventuali errori sono da attribuire a chi scrive (*n.d.a.*).

fiche dei sistemi a ripartizione (Pay-as-you-go, Payg). Da allora si è scatenato un grande dibattito sulla necessità/auspicabilità/urgenza di un passaggio alle pensioni private a capitalizzazione. Questo lavoro è un contributo a quel dibattito, volto a creare un ponte tra la teoria economica e la definizione delle politiche. La parte introduttiva illustra i semplici meccanismi economici delle pensioni, mentre la seconda discute una serie di miti straordinariamente durevoli. Le strutture portanti della riforma vengono esaminate in due momenti: il terzo paragrafo tira le conclusioni ai fini della definizione degli orientamenti politici di un dibattito teorico precedente e illustra una serie di presupposti per *qualsiasi* tipo di sistema pensionistico; l'esistenza di tali presupposti, però, non significa che la scelta dinanzi alla quale sono posti i decisori politici sia limitata: l'ampia gamma di alternative è appunto presentata nella quarta parte. In tutto il lavoro si discute in modo esplicito del modo in cui le varie tesi valgano per le diverse economie (anche se tale discussione non vuole essere né uno studio né un raffronto formale, ma vuol solo indicare la dinamica dell'analisi nei diversi contesti).

1. I semplici meccanismi economici delle pensioni

Tre sono i temi che ricorrono in tutto il saggio: la centralità del prodotto nazionale; il rischio persistente e le incertezze diffuse dei sistemi pensionistici; i problemi di un'informazione imperfetta dei consumatori.

2. La centralità del prodotto

I meccanismi economici delle pensioni possono risultare confusi perché si incentrano sulla finanza. Cercherò di semplificare le cose, concentrandomi sulla questione economica di fondo: la produzione e il consumo di beni e servizi.

Ci sono due modi (e due soli) di ricercare la sicurezza per la vecchiaia (Barr, 2001, capitolo 6). È possibile *mettere da parte l'attuale produzione* per usi futuri. Sebbene questo sia l'unico modo in cui Robinson Crusoe riusciva a garantirsi il consumo durante il pensionamento, si tratta di un approccio inadeguato: è costoso; non affronta la questione dell'incertezza (ad esempio rispetto a come potrebbero mutare i propri gusti) e non può essere applicato ai servizi derivanti dal capitale uma-

no, di cui le prestazioni mediche sono un esempio particolarmente importante. Mettere da parte l'attuale produzione non è dunque un approccio promettente.

L'alternativa sarebbe che i singoli rinuncino all'attuale produzione in cambio di un *diritto da far valere sulla produzione futura*. Ci sono due modi in genere in cui io potrei, ad esempio, compiere un'operazione del genere: risparmiando parte del mio salario ogni settimana potrei costituire un *gruzzolo* di soldi che potrei poi spendere dopo il mio pensionamento in cambio di beni prodotti da persone più giovani; oppure potrei ottenere una *promessa* – dai miei figli o dal governo – in base alla quale dopo il mio pensionamento mi saranno dati dei beni prodotti da altri. Le due modalità più diffuse di organizzazione delle pensioni grosso modo rispecchiano questi due tipi di diritti da far valere sulla produzione futura. I sistemi a contribuzione, in base ai quali le pensioni sono erogate da un fondo costituito lungo un arco di anni con i contributi di chi effettua i versamenti, si basano sull'accumulazione di risorse finanziarie; i sistemi a ripartizione, nei quali le pensioni sono erogate (di solito dallo Stato) dalle entrate correnti dell'erario, sono basati su promesse.

Date le carenze insite nel mettere da parte la produzione attuale, l'unico modo per andare avanti è attraverso diritti da far valere sulla produzione futura. Ciò che importa dunque è il livello di prodotto successivo al mio pensionamento. Si tratta di un punto centrale: ai pensionati non interessano i soldi (cioè i pezzi di carta colorati che raffigurano eroi nazionali) ma i consumi: alimenti, riscaldamento, prestazioni mediche, poltrone ai concerti, ecc. I soldi importano solo nella misura in cui ci siano prodotti che i pensionati possano acquistare.

3. Rischio e incertezza

È importante distinguere tra rischio e incertezza. Rispetto al rischio la probabilità degli esiti potenziali è nota e valutabile; per quanto riguarda l'incertezza le cose stanno altrimenti. Si tratta di una distinzione importantissima perché, tra l'altro, l'assicurazione attuariale in genere riesce gestire il rischio, ma non l'incertezza.

I rischi e le incertezze dei sistemi pensionistici. I sistemi pensionistici devono affrontare tutti e due i problemi. Ci sono almeno tre tipologie di incertezza.

a) Gli eventi impreveduti di natura macroeconomica, che incidono sulla produzione, sui prezzi o su entrambe le cose. Poiché la capitalizzazione o la ripartizione sono semplicemente differenti modalità di organizzazione dei diritti da far valere sulla produzione futura, non dovrebbe sorprendere (mito 1 qui di seguito) che un calo della produzione si ripercuota negativamente su qualsiasi sistema pensionistico.

b) Anche gli shock demografici, lo si vedrà, incidono su tutti i sistemi pensionistici.

c) I rischi di natura politica si ripercuotono sui sistemi pensionistici perché per tutti è fondamentale – anche se in modi diversi – la presenza di un governo efficiente.

Accanto a questi eventi impreveduti comuni, i sistemi privati a capitalizzazione devono affrontare altri rischi.

d) Rischi di natura gestionale dovuti a frodi o incompetenza, che gli utenti non completamente informati di solito non possono controllare efficacemente.

e) Rischi relativi agli investimenti: i fondi accumulati in borsa a fini pensionistici sono esposti alle fluttuazioni del mercato. Al limite estremo, se una persona deve andare in pensione all'età di 65 anni il valore dei fondi accumulati per la pensione diventa in pratica una specie di lotteria.

f) Rischio di mercato delle rendite: per una determinata accumulazione a fini pensionistici, il valore di una rendita dipende dalla restante aspettativa di vita e dal tasso di rendimento che la società assicuratrice può aspettarsi in quegli anni. Entrambe le variabili sono caratterizzate sia da rischi che da notevoli incertezze.

Rischi che devono affrontare i singoli pensionati. Dati questi rischi e queste incertezze, un'altra questione riguarda come distribuirli. Con conti a capitalizzazione individuali (anche definiti piani a *contributi definiti*) il tasso di contribuzione è fisso, per cui la pensione di una persona è una rendita le cui dimensioni, data l'aspettativa di vita, ecc., sono determinate *unicamente* dalle dimensioni della tesaurizzazione a fini pensionistici realizzata nel corso della propria vita. Il singolo è quindi esposto a tutte le incertezze (a)-(c), e ai rischi (d)-(f) appena discussi.

In un piano a *prestazione definita*, spesso amministrato a livello aziendale o di settore, la pensione di una persona si basa sulla retribuzione e l'anzianità di servizio. Una caratteristica centrale è il modo in cui le retribuzioni entrano nella formula delle prestazioni. Nei sistemi vigenti in passato la pensione spesso si basava sullo stipendio finale. Es-

si avevano però effetti di distorsione sulle retribuzioni e sulla mobilità del lavoro. Si è andata quindi affermando la tendenza a basare le prestazioni sulla retribuzione reale di una persona lungo un arco di tempo prolungato. A prescindere dal modo in cui si calcolano le retribuzioni, la rendita di una persona è in effetti indicizzata ai salari fino al pensionamento. I contributi del dipendente sono in genere una percentuale dello stipendio. Quindi, il rischio di tassi variabili di rendimento degli *assets* pensionistici ricade sul datore di lavoro, e quindi su una qualche combinazione data dall'attuale numero dei lavoratori di un settore (attraverso effetti sui tassi salariali), i suoi azionisti e il contribuente (mediante effetti sugli utili), i clienti (attraverso effetti sui prezzi) e/o i lavoratori passati e futuri, qualora l'azienda utilizzi gli attivi di determinati periodi per incrementare le pensioni in altri¹.

Con l'*assicurazione sociale* il rischio viene distribuito in modo ancora più ampio. I costi di esiti avversi possono andare a carico dei pensionati con pensioni più basse, di coloro che versano i contributi aumentando questi ultimi, dei contribuenti attraverso una fiscalizzazione dei contributi pensionistici, e/o dei futuri pensionati mediante sovvenzioni finanziate attraverso l'indebitamento del governo.

4. *Informazione imperfetta dei consumatori*

I vantaggi della sovranità del consumatore partono dal presupposto che il singolo sia ben informato. Ma ciò non si verifica sempre.

I singoli sono informati in modo imperfetto, in primo luogo perché, a causa dell'*incertezza* sul futuro di fronte agli eventi imprevedibili più diffusi appena discussi, i singoli appunto non sono ben informati, perché in realtà non lo è nessuno. Inoltre, sono mal informati anche per quanto riguarda il *rischio*, ad esempio della longevità. Ma questo non è un problema nel caso in cui ci si possa cautelare contro i rischi con un'assicurazione.

Un terzo tipo di informazione imperfetta riguarda in particolare i sistemi a contributi fissi. Le pensioni private sono complesse e si basano su una serie di istituti e strumenti finanziari. Anche negli Stati Uniti, che è senz'altro il paese dove il funzionamento dei mercati finanziari è noto al pubblico più che in altri paesi, l'ignoranza in materia è notevole. Orszag e Stiglitz (2001, p. 37) citano il presidente della Secu-

¹ Per un raffronto dettagliato dei sistemi a prestazione definita e a contributi definiti si veda Bodie, Marcus e Merton, 1988.

rities and Exchange Commission che afferma che più del 50% degli americani non conosce la differenza tra un'obbligazione e un'azione. Analogamente una relazione, redatta da una delle più grandi banche del Regno Unito, faceva presente che «la mancanza dell'aumento degli investimenti è un rischio significativo anche se il fondo è sicuro. Non sembra, però, che tale dato di fatto fondamentale sia stato compreso» (National Westminster Bank, 1997, p. 19). Il problema ha implicazioni di equità e di efficienza, dato che le persone che sono meno informate sono prevalentemente quelle meno abbienti – vale a dire che la povertà a livello di informazione va di pari passo con quella di tipo finanziario. Tuttavia, si può ridurre l'ignoranza informando il pubblico. Un certo grado di ignoranza è in qualche modo ineliminabile. Anche le persone che conoscono bene la finanza non sono necessariamente da ritenersi utenti ben informati². Dato l'elevato costo potenziale di una scelta sbagliata, l'informazione imperfetta giustifica in termini di efficienza normative rigorose a tutela dei consumatori in un settore nel quale essi non sono sufficientemente informati per potersi tutelare da soli. Lo scandalo Maxwell (l'uso illecito da parte di una ditta del Regno Unito di risorse economiche nel suo fondo pensioni – si veda Regno Unito, 1993; 1998) illustra la necessità di adottare normative più rigorose anche nei paesi industriali avanzati.

5. *Indicazioni fuorvianti per gli orientamenti politici*

Come molti altri miti, anche in quelli discussi qui ci può essere un elemento di verità. Ad un esame più attento, però, tale elemento o è tenue o si basa su ipotesi riduttive ed è pertanto un'indicazione fuorviante per la politica da adottare. Alcuni lettori potrebbero considerare questi miti delle esagerazioni da non prendere sul serio. Li ho però riscontrati tutti nel recente dibattito politico. La discussione che segue esamina tre categorie di miti, riguardanti la macroeconomia delle pensioni (miti 1-5), la definizione del sistema pensionistico (miti 6-9), e il ruolo del governo (mito 10)³.

² Ad una conferenza sull'inasprimento delle normative in materia di pensioni private nel Regno Unito, un professore di finanza è giunto alla conclusione di non essere ben informato sul sistema pensionistico dei docenti universitari del Regno Unito, e neanche un consumatore *potenzialmente* ben informato.

³ Per un'analisi più completa, si veda Barr (2001, capitolo 7); Orszag e Stiglitz (2001).

6. Mito 1: la capitalizzazione risolve la questione di eventi demografici negativi

Un certo grado di pre-finanziamento è auspicabile in un sistema di garanzie per la vecchiaia. Ciò contribuisce a isolare il sistema da shock demografici (James, 2001, p. 63).

Si consideri ad esempio un sistema a ripartizione equilibrato in cui:

$$sWL = PN \quad (1)$$

dove

s = tasso di contributi previdenziali per il sistema pensionistico retributivo,

W = salario nominale medio,

L = numero di lavoratori,

P = pensione nominale media,

N = numero di pensionati.

In un simile sistema, i contributi versati dalla forza lavoro coprono le erogazioni pensionistiche.

Per mostrare gli effetti di eventi demografici avversi, si immagini che una generazione molto numerosa in un periodo 1 sia seguita da una generazione meno numerosa nel periodo 2. Ne consegue che la forza lavoro meno numerosa del periodo 2 deve mantenere la generazione più numerosa dei lavoratori in pensione del periodo 1. Può essere utile considerare separatamente i casi della produzione statica e della produzione in crescita.

Produzione statica. Immaginiamo che, a causa della diminuzione del tasso di natalità, L si dimezzi. A parità di condizioni un sistema a ripartizione può rimanere in equilibrio in molti modi. Dimezzare la pensione media P scarica l'intero costo dello shock demografico sui pensionati. Si tratta di una scelta problematica perché non mantiene quanto promesso in precedenza e rischia di impoverire i pensionati. L'alternativa sta nel raddoppiare il tasso di contribuzione, s , scaricando l'intero costo sui lavoratori. Anche questa è una scelta problematica, a causa dei potenziali effetti incentivanti negativi. Ulteriori alternative saranno discusse in seguito.

C'è chi sostiene che i sistemi a capitalizzazione riescono ad evitare questo problema: i lavoratori del periodo 1 accumulano risparmi per la pensione; i risparmi di un lavoratore rappresentativo coprono il suo flusso pensionistico (vale a dire l'attuale valore del flusso pensionistico è esattamente pari alla somma accumulata al momento in cui il la-

voratore va in pensione); qualora ci sia un numero maggiore di lavoratori nel periodo 1, ciò non rappresenta un problema – si sostiene – in quanto ogni lavoratore accumula abbastanza per pagarsi la propria pensione.

Il problema rispetto a questa tesi è stato dimostrato da Barr (1979). Il punto centrale è che il problema di fondo provocato dai cambiamenti demografici è il calo del prodotto. Ciò incide sul sistema retributivo riducendo la base contributiva, *WL*. Con la capitalizzazione il meccanismo è più sottile, ma altrettanto inevitabile, e opera attraverso una mancata corrispondenza tra domanda e offerta o sul mercato dei beni o sul mercato degli *assets*. Tale meccanismo merita una spiegazione. Inizieremo la discussione partendo da un'economia chiusa, la successiva estensione del ragionamento all'economia globale non altera il risultato.

Se una generazione numerosa è seguita da una generazione meno numerosa, ci sarà un grande accumulo di fondi pensione appartenenti alla generazione più anziana nel momento in cui la forza lavoro diminuisce. La generazione più anziana esaurisce i risparmi accumulati per finanziare il livello desiderato di consumi durante il pensionamento. Tale livello di spesa desiderato supererà i contributi pensionistici auspicati dalla generazione più giovane e meno numerosa. Se il prodotto non aumenta, lo squilibrio che ne consegue si manifesta in uno dei due seguenti modi.

a) Immaginiamo che un pensionato cerchi di assicurarsi un potere sulla produzione futura accumulando risorse monetarie quali conti in banca o titoli di Stato. In tal caso il consumo auspicato dal pensionato supera il livello di risparmio auspicato dai lavoratori. L'eccesso di domanda sul mercato dei beni provoca l'inflazione dei prezzi riducendo il potere di acquisto delle rendite del periodo 2.

b) Immaginiamo invece che i pensionati accumulino risorse non monetarie come le azioni. In tal caso le cessioni auspicte degli *assets* da parte dei pensionati superano gli acquisti auspicati di tali *assets* non monetari da parte dei lavoratori. Un eccesso di offerta sul mercato dei capitali ne riduce i prezzi, riducendo quindi le tesaurizzazioni pensionistiche e quindi il valore delle rendite che ne derivano.

In un caso o nell'altro i pensionati non ricevono la pensione reale che si aspettano. I sistemi a capitalizzazione si trovano di fronte a problemi analoghi a quelli dei sistemi a ripartizione e proprio per lo stesso motivo: una carenza di Pil. L'unica differenza è che con la capitalizzazione il processo è meno diretto e quindi meno trasparente.

Prodotto in crescita. Ritornando all'equazione (1), con un prodotto statico i problemi del sistema a ripartizione potrebbero risolversi dimezzando P , raddoppiando il tasso contributivo, s , o intervenendo sulle due cose insieme. Una soluzione alternativa si offre quando il prodotto, e quindi il salario medio, W , raddoppia, ma P rimane costante. Anche se ciò comporta un calo del tasso di sostituzione, P/W , i pensionati – e questo è il nodo di fondo – ricevono la pensione che gli era stata promessa.

Analogamente, un aumento di prodotto è una soluzione completa per i sistemi contributivi.

I casi (a) e (b) ora fanno sentire i loro effetti in questo modo.

a) Mercato dei beni: una riduzione del tasso di risparmio in condizioni di piena occupazione aumenta la domanda aggregata; ma se l'offerta aggregata aumenta in misura sufficiente, non c'è eccesso di domanda e quindi non c'è inflazione. Sebbene P/W si riduca, i pensionati del periodo 2 percepiscono la pensione reale prevista.

b) Mercato dei capitali: un prodotto più elevato in genere comporta salari più elevati; se i lavoratori del periodo 2 vogliono una pensione (ad esempio) pari al 50 % della loro retribuzione, la domanda di capitali da detenere nell'accumulazione a fini pensionistici aumenterà di pari passo con le loro retribuzioni. Semplificando al massimo la questione, L si dimezza, ma W raddoppia, per cui la domanda di capitali è pari alle cessioni auspiccate dai pensionati. Quindi, non c'è deflazione dei prezzi dei capitali. Ancora una volta i pensionati del periodo 2 ricevono la pensione reale che avevano previsto.

Politiche per far fronte ai cambiamenti demografici. Quindi la questione centrale – e il motivo per il quale prima è stato sottolineato il prodotto – è come incoraggiare la crescita e il ruolo che la capitalizzazione può svolgere nel farlo. In linea di principio è possibile aumentare il prodotto in due modi.

Un metodo sarebbe quello di aumentare la produttività di ogni lavoratore, aumentando quindi W nell'equazione (1). Le politiche comprendono (a) mezzi di produzione migliori e in maggior numero e (b) il miglioramento del fattore lavoro con corsi di formazione e addestramento. Un secondo metodo prevede l'aumento del numero dei lavoratori, cioè l'aumento di L nell'equazione (1), ad esempio, (c) introducendo politiche volte a migliorare l'offerta di lavoro, (d) aumentando l'età pensionabile, (e) importando direttamente manodopera, ad esempio mediante normative sull'immigrazione meno rigorose, e (f)

importando la manodopera indirettamente esportando capitali nei paesi con una forza lavoro giovane.

Quali sono le conseguenze che la capitalizzazione può avere su queste politiche? L'impatto della capitalizzazione sull'accumulazione del capitale adottando la politica (a) è controverso, e questo è un argomento che sarà affrontato in maggiore dettaglio qui di seguito (mito 3).

Occorre ora discutere gli effetti della capitalizzazione su (f). I pensionati possono consumare i beni prodotti all'estero nella misura in cui riescono ad avere un diritto da far valere su quei beni. Se i lavoratori della Gran Bretagna utilizzano parte dei loro risparmi per acquistare fabbriche in Australia, una volta in pensione possono vendere la loro quota del prodotto di quella fabbrica per ottenere valuta australiana per l'acquisto di beni australiani, che loro poi importeranno nel Regno Unito. Pur essendo utile, non si tratta di una panacea. Inoltre tale politica diviene insostenibile se i lavoratori australiani vanno tutti in pensione; quindi la composizione per età della popolazione nel paese di destinazione dell'investimento estero è importante. In secondo luogo, se un gran numero di pensionati in Gran Bretagna cambia dollari australiani in altre valute, il tasso di cambio australiano potrebbe diminuire, riducendo il valore reale della pensione. Quindi, il paese ideale nel quale investire ha una popolazione giovane e i prodotti che si desidera acquistare.

L'accumulazione di *assets* in paesi nei quali la popolazione è giovane è quindi un modo per assicurarsi diritti da far valere sulla produzione futura. L'investimento estero mediante fondi pensione è un modo per mettere in atto questa politica. Ma ci sono anche altri modi: potrei, ad esempio, tenere parte dei miei risparmi in azioni o fondi comuni di investimento australiani. La capitalizzazione di per sé non è importantissima: ciò che importa è il risparmio.

Quali che siano le argomentazioni relative alle politiche (a) e (f), la capitalizzazione chiaramente non incide sulle politiche che incrementano il prodotto (b) e (e). E ciò ci porta ad una duplice conclusione:

- ♦ la variabile centrale per far fronte ai problemi demografici è il prodotto;
- ♦ la politica da adottare dovrebbe prendere in esame l'intera gamma di alternative politiche che promuovono direttamente la crescita del prodotto.

Da un'ottica macroeconomica la scelta tra sistema a ripartizione o sistema a capitalizzazione è secondaria.

Quindi non si dovrebbe insistere troppo sull'argomentazione che la capitalizzazione mette i pensionati al riparo dai cambiamenti demo-

grafici. Da un punto di vista economico, il cambiamento demografico non costituisce una buona ragione per passare alla capitalizzazione.

7. Mito 2: l'unico modo di pre-finanziare è attraverso le accumulazioni pensionistiche

Dato che l'invecchiamento della popolazione è un fenomeno che è possibile prevedere con grande anticipo, è auspicabile avere un orizzonte di pianificazione a lunga scadenza. Spostarsi verso le pensioni a capitalizzazione è un modo di porsi in tale ottica. Ma non è l'unico.

Il governo può finanziare pensioni future più elevate riducendo l'altra spesa pubblica futura. Una possibilità consiste nel saldare subito parte del debito pubblico. La spesa per le pensioni in aumento sarà quindi almeno in parte compensata da una spesa minore dovuta al pagamento degli interessi sul debito.

In secondo luogo, il governo può mettere da parte delle risorse ora per soddisfare la domanda futura. La Norvegia versa parte degli introiti del petrolio in un fondo destinato a non far aumentare troppo le imposte in caso di cambiamenti demografici; anche gli Stati Uniti dispongono di un fondo fiduciario per la copertura parziale della spesa delle pensioni. Tuttavia, se tali interventi non aumentano il prodotto, questi meccanismi sono un gioco a somma zero tra i consumi dei pensionati e i consumi dei lavoratori.

Quindi se si ritiene auspicabile il pre-finanziamento non ne consegue che un passaggio alle pensioni private sia l'unico modo di realizzarlo.

8. Mito 3: c'è un nesso diretto tra capitalizzazione e crescita

Spesso si ritiene che sia assolutamente ovvio che il risparmio, e quindi la crescita economica, saranno più elevati con un sistema a capitalizzazione che con un sistema a ripartizione. «La ratio di fondo della raccomandazione a creare più pilastri [...] [comprende] la capitalizzazione per aumentare il risparmio nazionale» (James, 2001, p. 63). Tuttavia il nesso tra capitalizzazione e crescita deve fare i conti con una serie di presupposti non indifferenti⁴.

In primo luogo l'aumento del risparmio avviene, semmai, soltanto nel

⁴ Si veda Barr (2001, cap. 7); Thompson (1998); Mackenzie, Gerson, Cuevas (1997).

corso dell'accumulazione del fondo: in un sistema maturo il risparmio da parte dei lavoratori corrisponde ai pagamenti che si effettuano ai pensionati.

In secondo luogo, il risparmio non aumenta *necessariamente*, neanche durante la fase di accumulazione. Gli aumenti dei pagamenti obbligatori potrebbero essere almeno in parte compensati da una riduzione del risparmio volontario (si veda ad esempio Gale, 1998).

Inoltre una questione centrale è ciò che avviene alle pensioni della generazione più anziana. Se si diminuiscono queste ultime, si riducono i consumi e quindi, a parità di condizioni, i risparmi in effetti aumenteranno. Ma se non si riducono le pensioni, sarà necessario corrisponderle attingendo alle imposte o all'indebitamento del governo. L'extra-tassazione esercita una pressione che comprime il risparmio; mentre il maggiore indebitamento almeno in parte compensa l'ulteriore formazione di capitale privato. Questi effetti macroeconomici potrebbero far naufragare il passaggio dal sistema a ripartizione a quello a capitalizzazione. Non sorprende quindi che uno studio del Fmi (Mackenzie, Gerson e Cuevas, 1997, p. 1) sia giunto alla conclusione che: «Gli studi sull'economia statunitense, sulla quale si concentra gran parte delle ricerche, hanno dimostrato in modo abbastanza convincente che l'introduzione e lo sviluppo del piano pensionistico pubblico hanno ridotto il risparmio nel settore privato, anche se è difficile valutare la misura di tale effetto. Gli studi condotti su altri paesi considerati collettivamente in genere non hanno prodotto risultati utilizzabili».

Un terzo presupposto è che il risparmio non porta necessariamente a nuovi investimenti: è noto il caso di un sindacato britannico che una volta investì parte del proprio fondo pensione in dipinti di antichi maestri.

In quarto luogo, l'aumento degli investimenti non aumenta *necessariamente* il prodotto: durante gli ultimi giorni del comunismo gli investimenti erano elevati ma la crescita era scarsa se non addirittura negativa. Anche in economie ben gestite non si può semplicemente partire dal presupposto che chi gestisce i fondi pensione operi le scelte migliori rispetto ad altri operatori, incanalando le risorse verso le destinazioni più produttive.

Un'argomentazione diversa è quella invece che sostiene che la capitalizzazione contribuisca indirettamente alla crescita ampliando e ispessendo i mercati dei capitali. Come osserva Diamond (1995) sebbene non si tratti di un'argomentazione che vale per i paesi dell'Ocse, vale

invece per i paesi in transizione e per i paesi in via di sviluppo. In ogni caso, ciò che conta è il contesto più generale: se è vero che un mercato dei capitali più grande può essere una *componente* della crescita, esso non costituisce di per sé la soluzione. Un insegnamento importantissimo che ci giunge dal Cile (al quale si applica spesso l'argomentazione dello sviluppo del mercato dei capitali: Holzmann, 1997) è l'inefficacia della riforma al di fuori del settore finanziario.

Per riassumere la letteratura, che è vasta, complessa e controversa:

- ♦ L'entità dell'impatto della capitalizzazione sulla crescita è controversa. Pur esistendo dati che comprovano che la capitalizzazione contribuisca a livelli di risparmio più elevati negli Stati Uniti, non esistono prove sufficienti che dimostrino effetti simili anche in altri paesi, e anche tali dati statunitensi sono controversi.
- ♦ In ogni caso la questione riguarda soltanto una delle fonti della crescita. Quindi, le politiche che si occupano di crescita dovrebbero prendere in esame l'intero *menu* delle politiche discusse in precedenza.
- ♦ Anche se la crescita è importante, l'obiettivo primario delle pensioni è la sicurezza nella vecchiaia. Come osservano Mackenzie, Gerson e Cuevas (1997, p. 1): «Non si sottolinea mai abbastanza che l'obiettivo di fondo di un programma pensionistico pubblico non è quello di aumentare il tasso di risparmio, ma di garantire il reddito – almeno un reddito minimo – per gli anziani».

9. Mito 4: la capitalizzazione riduce la spesa pensionistica pubblica

Sebbene le pensioni private possano ridurre la spesa pubblica per le pensioni nel lungo periodo, quando arrivano a maturazione, esse aumentano nel breve termine le pressioni di bilancio.

Se i contributi dei lavoratori sono versati in conti personali a fini pensionistici, questi non possono essere utilizzati per pagare le pensioni delle generazioni più anziane; il governo deve quindi finanziare le pensioni per la generazione di transizione attraverso le imposte o l'indebitamento.

Inoltre, i costi della privatizzazione di un sistema a ripartizione sovraccarico sono maggiori di quelli della privatizzazione di un sistema sostenibile. Ne consegue una conclusione importante: la privatizzazione non risolve i problemi di bilancio. *Se un sistema statale è insostenibile, l'unica soluzione è renderlo sostenibile aumentando i contributi, ridu-*

cendo le prestazioni o le due cose insieme. Passare ad un sistema a capitalizzazione, quali che siano i suoi meriti, non è una strada percorribile per ridurre la spesa a breve termine.

10. Mito 5: saldare i debiti è sempre una buona politica

L'argomentazione è la seguente.

- a) Chi fa parte di un sistema a ripartizione ha dei diritti che si sono accumulati.
- b) Tali diritti sono passività non capitalizzate e quindi si possono ritenere debiti impliciti.
- c) L'entità del debito è ampia; la cautela di bilancio indica dunque che sarebbe opportuno ridurlo.
- d) Un passaggio alla capitalizzazione realizzerebbe quanto segue: lo Stato ha bisogno che lavoratori più giovani entrino nei sistemi a capitalizzazione e paga le pensioni della generazione più anziana o aumentando le imposte o indebitandosi. Tale spesa viene meno una volta che la generazione più anziana passa a miglior vita; il debito accumulato, semmai, viene ripagato dai contribuenti attuali e futuri.
- e) Un passaggio alla capitalizzazione risulta essere comunque auspicabile poiché riduce il debito implicito.

Nel considerare tali argomentazioni (per una trattazione più ampia si veda Barr, 2001, cap. 7), la questione di fondo è se saldare i debiti sia sempre auspicabile. O, in termini più generali, tutte le esigenze future previste dovrebbero essere pre-finanziate? So che avrò bisogno di comprare alimenti per tutta la vita, ma non accumulo un fondo alimentare, in quanto intendo pagare il conto del supermercato con i miei guadagni futuri.

Il motivo per il quale si costituisce un fondo pensione è diverso e cioè perché intendo andare in pensione, vale a dire intendo smettere di produrre i beni che posso scambiare con altri beni. Un accumulo di questo tipo non è necessario dove non esiste il pensionamento, vale a dire un mondo nel quale le persone sono immortali o restano attive nella forza lavoro fino alla morte.

Tale mondo è mitico per il singolo, ma è proprio il mondo che si profila per un paese che non interviene in previsione di un momento in cui la produzione cesserà. Il fatto che i paesi siano immortali è un fatto centrale: in un'ottica economica rende non necessario il pre-finanziamento, a meno che non abbia un effetto positivo sul prodot-

to, rispetto al quale, come abbiamo visto in precedenza, le argomentazioni sono ambigue.

Inoltre, se la preoccupazione è data dalle passività dello Stato non pre-finanziate perché questo stesso ragionamento viene applicato soltanto alle pensioni? In tutti i paesi tranne i più poveri l'assistenza sanitaria e l'istruzione sono per lo più finanziate dallo Stato. I governi non rompono di buon grado le promesse (che potrebbero anche essere garanzie costituzionali) di assistere gli ammalati e di istruire i bambini. Impegni di questo genere sono debiti impliciti proprio come le pensioni e la loro entità non è dissimile: eppure non si parla di pre-finanziamento.

Se il pre-finanziamento non aumenta il prodotto, non è chiaro quali vantaggi può avere. Se io ho risparmi pari a 20.000 dollari e un debito di 5.000, il valore netto che ho a disposizione è di 15.000 dollari. Se saldo il debito che ho, i miei risparmi scendono a 15.000 dollari; quindi il valore netto a mia disposizione continua ad essere 15.000 dollari. Saldare il debito non cambia il mio patrimonio netto, ma certamente significa che devo stringere la cinghia. Se non c'è necessità di saldare il debito, i vantaggi in termini di benessere di un'operazione del genere non sono chiari.

Questo tipo di ragionamento porta a due conclusioni. In primo luogo, ciò che importa non è la grandezza lorda delle passività future, ma la loro sostenibilità. In secondo luogo, le ragioni di una riduzione del debito non sono molto valide; qui – come in altri casi – si dovrebbe ottimizzare la scala, non ridurla.

11. Mito 6: i sistemi a capitalizzazione hanno migliori effetti incentivanti sul mercato del lavoro

«La ratio di fondo della raccomandazione della creazione di più pilastri [comprende] [...] contributi definiti per dare buoni incentivi al mercato del lavoro, soprattutto per quanto riguarda l'età del pensionamento» (James, 2001, p. 63).

Le distorsioni del mercato del lavoro si riducono al minimo quando i contributi hanno un rapporto attuariale rispetto alle prestazioni. Le pensioni private possono avere queste caratteristiche, ma ce le hanno anche quei sistemi che erogano prestazioni proporzionate ai contributi. Invece i sistemi mal concepiti – sia pubblici che privati – possono incoraggiare il prepensionamento (vedi Gruber e Wise, 1999); e

molti piani previsti dai datori di lavoro incentivano l'immobilità del lavoro (i sistemi pubblici, essendo universali, non presentano questo problema). Il risultato è dunque che l'offerta di lavoro dipende dal modo in cui sono state concepite le pensioni e non dal fatto che il sistema sia pubblico o privato.

A suo modo, tale argomentazione implicitamente parte dal presupposto che ciò che importa è l'offerta di lavoro. Analogamente alla precedente argomentazione sul risparmio, però, ciò che conta non è l'offerta di lavoro, ma il benessere economico. Può darsi, ad esempio, che un piano a contributi fissi riduca l'offerta di lavoro marginale; ma se la perdita di utilità risultante da un minor prodotto è più che compensata dall'aumento di utilità derivante da una maggiore sicurezza, i sistemi a prestazione definita possono migliorare il benessere pur non riducendo l'offerta di lavoro.

12. Mito 7: le pensioni a capitalizzazione diversificano il rischio

«Il principale vantaggio di un sistema pensionistico a più pilastri sta nella diversificazione del rischio. Non tutto il portafoglio per il pensionamento della popolazione è tenuto in ostaggio da rischi politici e demografici» (Holzmann, 2000, p. 21).

I vari rischi e le incertezze che le pensioni devono affrontare sono stati discussi in precedenza. Sia i sistemi a ripartizione che i sistemi a capitalizzazione sono esposti agli eventi imprevedibili di natura macroeconomica. Entrambi i sistemi sono poi esposti agli shock demografici (mito 1). E, come vedremo discutendo il mito 10, entrambi dipendono fondamentalmente dall'efficienza del governo, e sono quindi esposti ad eventi imprevedibili di natura politica.

Le pensioni private, poi, devono affrontare rischi ulteriori. In primo luogo c'è il rischio di gestione. La gestione può essere onesta, ma incompetente o deliberatamente fraudolenta. È quindi necessario prevedere normative per i fondi pensione a tutela dei consumatori. In secondo luogo c'è il rischio legato agli investimenti. In un determinato piano a contributi definiti, due persone con percorsi retributivi identici potrebbero finire con l'aver pensioni molto diverse.

«Le prestazioni dipendono dai rendimenti degli *assets* (che sono stocastici e con il giusto processo stocastico in discussione) e dai prezzi attribuiti alle rendite (anch'esse stocastiche e quindi oggetto di discussione [...])» (Diamond, 2001, p. 76). Burtless (in corso di pubblicazione) paragona i lavoratori la cui situazione si differenzia unicamente

rispetto all'anno in cui vanno in pensione e riscontra notevoli variazioni – ad esempio un tasso di sostituzione dell'80% per chi è andato in pensione nel 1972 è poi crollato al 40% per chi invece è andato in pensione nel 1974. Miles (2000), utilizzando dei dati europei, giunge alla conclusione che «alcune classi anagrafiche percepiscono rendimenti molto bassi, e in alcuni casi addirittura negativi [...]. Tali risultanze rispetto al rischio che devono affrontare i pensionati sono in contrasto con la posizione assunta in gran parte della letteratura e fanno pensare che si tende ad esagerare i vantaggi dei piani a capitalizzazione» (Royal Economic Society, 2000, p. 13). Ridurre questi rischi, anche se ciò è possibile e auspicabile, finisce con l'essere un gioco a somma zero. Di per sé non fa nulla per aumentare il prodotto; quindi il vantaggio in termini di consumo per i pensionati – derivante dalla vendita delle loro accumulazioni al livello massimo del mercato – va a spese del consumo dei lavoratori. Infine, c'è il rischio di mercato delle rendite. Una persona che va in pensione in un momento in cui i tassi di interesse sono bassi percepirà una rendita bassa. In Cile, «il crollo dei tassi di interesse di lungo termine [...] ha avuto effetti drammatici sui tassi delle rendite. Ad esempio 100.000 unità di capitale avrebbero garantito per tutta la vita una rendita di 8.000 l'anno nel luglio del 1998. Per lo stesso uomo sessantacinquenne, nell'ottobre del 1988 100.000 unità di capitale avrebbero garantito una rendita di soli 5.800 l'anno» (Callund, 1999, p. 532). Queste argomentazioni ci portano a due conclusioni. In primo luogo l'argomento della diffusione del rischio è più complesso di quanto non appaia: le pensioni private possono riuscire o meno a diversificare il rischio: certamente aggiungono rischi nuovi. In secondo luogo, *se accettiamo* tale argomentazione, dovrebbe esser chiaro che si tratta tanto di una difesa delle pensioni statali che di quelle private⁵. Quindi l'argomentazione della diversificazione del rischio logicamente è incompatibile con l'idea (Banca Mondiale, 1994; James, 1998) che si dovrebbe ridurre al minimo il primo pilastro.

13. Mito 8: l'aumento della scelta migliora il benessere

Una maggiore scelta è sicuramente auspicabile, ma soltanto se i consumatori sono bene informati (sul ruolo centrale dell'informazione si

⁵ Merton, Bodie e Marcus (1987) sostengono che un sistema misto può ridurre i rischi connessi ad un sistema a capitalizzazione.

veda Loewenstein, 1999). Tuttavia, come abbiamo già discusso nella prima parte di questo lavoro, le pensioni sono una materia complessa anche per i consumatori esperti di finanza, e il problema è sentito in modo ancor più acuto nei paesi più poveri.

Il costo, in particolare il costo amministrativo, del rendere possibile la scelta è altrettanto importante. Una scelta vincolata (ad esempio in un sistema statale) schiude delle possibilità di economie amministrative di scala; tali economie si perdono in un sistema con conti individuali offerti da enti diversi. Si potrebbe sostenere che la pressione della concorrenza tiene bassi i costi, ma come ci ricordano Orszag e Stiglitz (2001, p. 35) la concorrenza «preclude soltanto le rendite in eccesso, non è una garanzia di bassi costi. Invece, la *struttura* dei conti determina il livello dei costi» (il corsivo è nell'originale).

La questione è importante perché il potere di interessi composti (una delle principali argomentazioni utilizzate a difesa dei conti a capitalizzazione) vale nello stesso modo anche per i costi amministrativi. L'*Advisory Council on Social Security* (Ente di consulenza per la previdenza sociale) statunitense valuta che, con ipotesi plausibili, i costi amministrativi *addizionali* di un sistema decentrato assorbono circa il 20% del valore di un'accumulazione a fini pensionistici di quaranta anni di vita lavorativa (Orszag, 1999, p. 33). Quindi non dovrebbe sorprendere (si veda Diamond, 1998) che sia Cile che Regno Unito, i quali puntano entrambi in misura notevole sui conti individuali, abbiano costi amministrativi elevati⁶. Inoltre, i costi di amministrazione sono in ampia misura costi fissi, e quindi incidono soprattutto sui conti a fini pensionistici di piccola entità, il che ancora una volta è una questione di grandissima importanza nei paesi più poveri.

14. Mito 9: la capitalizzazione funziona meglio se i rendimenti reali superano l'aumento dei salari reali

Spesso si sostiene che i sistemi a capitalizzazione erogano pensioni più generose dei sistemi a ripartizione perché i tassi di rendimento dei mercati sono superiori a quelli offerti dai sistemi statali: «Rispetto al rendimento di equilibrio del 2,6% dei contributi previdenziali, il rendimento reale al lordo delle imposte del capitale aziendale non finanziario si aggirava intorno al 9,3% durante lo stesso [...] periodo [...]

⁶ Si veda anche Stati Uniti, 1998, pp. 25-35.

[Di conseguenza], costringere i soggetti ad utilizzare il sistema non capitalizzato aumenta in modo evidente il costo dell'acquisto di un reddito per il pensionamento» (Feldstein, 1996, p. 3).

Tuttavia, un paragone diretto tra i tassi di rendimento non raffronta elementi simili confrontabili. Un'analisi più completa deve includere i costi della transizione dal sistema a ripartizione a quello a capitalizzazione, i rischi relativi dei due sistemi e i relativi costi amministrativi. Il seguente esame analitico attinge a Orszag (1999), un riassunto non tecnico di una serie importante di risultati originariamente presentati da Breyer (1989). La conclusione è che, se si tiene ben conto dei costi di transizione da un sistema a ripartizione ad uno a capitalizzazione, i rendimenti dei due sistemi sono equivalenti.

Concepire un sistema per un mondo assolutamente nuovo. L'argomentazione secondo la quale ai pensionati convenga la capitalizzazione se i rendimenti del mercato azionario superano la crescita dei salari reali è certamente vera in un mondo assolutamente nuovo. Si discute però per lo più del passaggio da un sistema a ripartizione esistente ad uno a capitalizzazione. In tal caso è necessario includervi anche i costi di transizione che tale cambiamento comporta.

Regola della prestazione costante: i costi di transizione finanziati dall'indebitamento pubblico. Nella tabella 1 ogni generazione paga un dollaro di contributi in giovane età e riceve 1 dollaro di pensione in vecchiaia. Nel periodo 1 la pensione da 1 dollaro della generazione più anziana A è pagata dal contributo di 1 dollaro della generazione più giovane B. Nel secondo periodo, quando la generazione B è anziana, la pensione di quest'ultima generazione sarà pagata dai contributi della generazione giovane C. Si supponga adesso che il tasso reale di rendimento degli *assets* sia del 10%, e si immagini che siamo noi la generazione C. Con un sistema a ripartizione paghiamo 1 dollaro di contributi nel periodo 2 e riceviamo 1 dollaro di pensione nel periodo 3; il tasso reale di rendimento è zero. Invece con un conto individuale risparmiamo un dollaro nel periodo 2 e ricaviamo 1,10 nel periodo 3; sembra che il tasso reale di rendimento sia del 10%.

Ciò che non torna in tale argomentazione è che se la generazione C versa contributi in fondi a capitalizzazione, la pensione della generazione B deve esser pagata attingendo a qualche altra fonte. Se tale fonte è l'indebitamento del governo, la generazione C riceve una pensione di 1,10 dollari ma deve pagare degli interessi pari a 10 centesimi

sull'indebitamento che ha finanziato la pensione della generazione B. Il tasso di rendimento – come con il sistema a ripartizione – è zero. Il rendimento più basso del sistema a ripartizione non è il risultato di una qualche pecca intrinseca, ma è proprio il costo del regalo iniziale alla generazione A. Formalmente (si veda Breyer, 1989; Belan e Pestieau, 1999) c'è un'equivalenza tra i due sistemi se il passaggio alla capitalizzazione è considerato non isolatamente, ma unitamente al costo del finanziamento del cambiamento.

Tabella 1 - Un sistema a ripartizione semplificato

Periodo	Generazione			
	A	B	C	D
1	+1\$	1\$		
2		+1\$	1\$	
3			+1\$	1\$
4				+1\$

Fonte: Orszag, 1999, p. 9.

Quindi, la generazione C non va a star meglio con un passaggio ai conti individuali: «Il calo del valore dei soldi in questo modello *non* è dovuto all'invecchiamento della generazione dei baby-boomers, all'aumento dell'aspettativa di vita o ad una dilagante inefficienza amministrativa, quanto piuttosto alla semplice aritmetica del sistema a ripartizione» (Geanakoplos, Mitchell e Zeldes, 1999, p. 86: il corsivo è nell'originale).

Regole della prestazione costante: i costi di transizione finanziati dalle imposte. Immaginiamo di essere la generazione C: nel periodo 2 versiamo il nostro contributo di 1 dollaro in un conto a capitalizzazione individuale; ma in questo caso la pensione di 1 dollaro della generazione B è pagata da un attivo di bilancio. La pensione che percepiamo come generazione C è di 1,10 dollari. Il tasso di rendimento è del 10% perché attraverso la fiscalizzazione la generazione C e i suoi successori non devono pagare gli interessi di un ulteriore debito pubblico.

È molto importante però rilevare che potremmo ottenere lo stesso risultato pre-capitalizzando in parte il sistema a ripartizione. Immaginiamo che, nel periodo 2, il dollaro della generazione C sia pagato come pensione alla generazione B, e *inoltre* che un dollaro sia investito

in un fondo fiduciario previdenziale. La generazione C e le generazioni successive percepiscono una pensione di 1,10 dollari, di cui 1 dollaro proviene dal finanziamento del sistema a ripartizione e 0,10 dagli introiti del fondo fiduciario: il rendimento reale è del 10%. Il rendimento più elevato non è il risultato di un passaggio ai conti individuali, ma dell'iniezione di 1 dollaro in più. «Ripagare» il dono alla prima generazione rende possibile aumentare il tasso di rendimento delle generazioni successive.

Nessuna prestazione alla generazione di transizione. Un altro modo per finanziare la transizione è di «buttare in mare» la generazione B non pagando affatto la sua pensione. La generazione C e quelle successive godono di un tasso di rendimento del 10%, ma si tratta di introiti che vanno a scapito della generazione B, sulla quale ricade l'intero costo della transizione. In tal caso, il costo del regalo alla generazione A è compensato dal regalo sottratto alla generazione B.

Il punto fondamentale è che c'è un gioco a somma zero tra la prima generazione e quelle successive. Il peso del regalo alla prima generazione può essere fatto ricadere interamente sulla generazione di transizione di pensionati (generazione B) non mantenendo le promesse fatte in base alla ripartizione, oppure può esser fatto ricadere interamente sulla generazione dei lavoratori nel momento della transizione (generazione C) finanziando la pensione della generazione B attraverso le imposte; o suddividendo il carico su una serie di generazioni finanziando la transizione con l'indebitamento. È possibile alterare il percorso temporale del carico, ma non il suo ammontare. Ancora una volta l'unico modo di uscire dall'*impasse* sarebbe se un passaggio alla capitalizzazione portasse casualmente a tassi di crescita più elevati, una questione che, come discusso in precedenza, continua a suscitare polemiche.

Completare il raffronto. Il costo del finanziamento della transizione è uno degli elementi del raffronto tra sistema a ripartizione e sistema a capitalizzazione. Un secondo elemento è il rischio, discusso da Geanakoplos, Mitchell e Zeldes (1999). Il punto centrale è che il tasso di rendimento reale sia del sistema a ripartizione che dei piani a capitalizzazione dovrebbe essere rivisto al ribasso per tenere conto del rischio. Nei paesi in cui il governo è efficiente, la base imponibile ha un'instabilità inferiore a quella del mercato azionario e, in tale misura, anche ad un valore nominale il vantaggio del passaggio alla capitaliz-

zazione è minore di quanto non appaia. Infine il raffronto dovrebbe considerare eventuali differenze dei costi amministrativi.

La conclusione non è che un passaggio ai conti individuali sia una politica sbagliata, ma soltanto che non se ne può determinare l'auspicabilità soltanto raffrontando i tassi di rendimento. Atkinson (1999, p. 8) osserva che i detrattori dello stato sociale tendono a considerarne i costi, senza tenere conto dei suoi vantaggi: «Il fatto che gli economisti insistano sugli effetti economici negativi dello stato sociale può essere attribuito al contesto teorico adottato [...], che continua ad essere radicato in un modello di mercati in equilibrio. [Tale] contesto teorico non comprende nessuna delle contingenze per le quali esiste lo stato sociale [...]. L'intera finalità di tutto l'impianto dello stato sociale manca completamente in tale modello teorico».

La questione qui è veramente molto simile: i vantaggi di un passaggio alla capitalizzazione non dovrebbero essere considerati isolatamente, ma insieme ai relativi costi. Questo è un aspetto che gli economisti innanzitutto dovrebbero tenere ben presente.

15. Mito 10: le pensioni private fanno uscire il governo dal settore delle pensioni

L'importanza del governo è ormai riconosciuta dal cosiddetto «consenso di Washington» sulla riforma economica (Williamson, 1993). Un governo efficiente è essenziale, a prescindere dal tipo di approccio che si adotta per le pensioni. Un fallimento del governo appare più evidente con i sistemi a ripartizione costruiti su promesse irresponsabili rispetto al bilancio dello Stato, se a ciò si accompagna l'incapacità di reperire i contributi necessari. Le conseguenze vanno dalle pressioni inflazionistiche all'instabilità politica. Tuttavia, sono vulnerabili anche le pensioni private. Una politica di bilancio incauta porta a inflazione, la quale può decapitalizzare i fondi privati; e un'incapacità di regolare i mercati finanziari crea iniquità e può anche vanificare quei vantaggi d'efficienza che le pensioni private dovrebbero generare. Per dirla con le parole di Thompson (1998, p. 22): «È [...] troppo presto per stabilire fino a che punto i nuovi sistemi basati sul modello a contributi definiti riusciranno a rimanere al riparo da comportamenti irresponsabili. I politici non sono gli unici che tendono a promettere più di quanto non possano mantenere. Il modello a contributi definiti richiede normative e vigilanza complesse per garantire che alla serie di

problemi risultanti dalla dinamica politica del settore pubblico non si sostituisca semplicemente una serie di problemi diversi risultanti dalla dinamica del funzionamento del settore privato».

Ci sono poi altre due questioni che sono pertinenti. A volte si sostiene che i piani a capitalizzazione sono più al riparo da atteggiamenti predatori del governo che non i sistemi a ripartizione. Se è vero che i governi possono venire meno (e in effetti lo fanno) agli impegni assunti per quanto riguarda la ripartizione, possono però anche ridurre il rendimento reale dei fondi pensione, obbligando i gestori dei fondi a detenere *assets* finanziari statali con una resa inferiore a quella ottenibile altrove, oppure revocando o riducendo i privilegi fiscali (la Finanziaria del luglio 1977 nel Regno Unito è un esempio di quest'ultimo caso).

Si sostiene inoltre che le pressioni politiche per porre rimedio ai danni arrecati ad un sistema statale siano maggiori di quelle esercitate per rimediare agli esiti avversi dei piani privati. Laddove c'è una garanzia esplicita del governo (come in Cile), tale argomentazione è evidentemente falsa. Anche se in ultima analisi si tratta di una questione empirica, l'argomentazione potrebbe non funzionare in modo più ampio: maggiore è la quota di popolazione con pensioni private e maggiore la percentuale di reddito pensionistico derivante da fonti private, maggiore è la pressione esercitata sul governo nel caso si verifichi qualche grave crisi. Se il sistema a ripartizione – come si sostiene – rappresenta un debito implicito, l'argomentazione analoga è che le pensioni private obbligatorie hanno un'implicita garanzia statale.

L'efficienza del governo è di importanza centrale per garantire la stabilità macroeconomica che sostiene i sistemi a capitalizzazione e tutela le accumulazioni a fini pensionistici da un'inflazione imprevista e per garantire le capacità di regolazione dei mercati finanziari per motivi di tutela dei consumatori. C'è dunque un ruolo irrinunciabile dello Stato nel settore delle pensioni anche se non si ha fiducia nella classe politica.

16. Strutturazione delle pensioni: elementi essenziali

Nel discutere in che modo organizzare le pensioni, è utile distinguere i fattori che valgono per *tutte* le riforme e rispetto ai quali i decisori hanno poca scelta (argomento affrontato in questo paragrafo) da quelli rispetto ai quali i decisori sono esplicitamente chiamati ad operare alcune scelte (argomento del paragrafo successivo). La discussione si articola in questo modo non solo per ragioni logiche, ma anche

operative. Nell'offrire consulenza ai governi, è utile distinguere i settori nei quali i consulenti possano legittimamente battere i pugni sul tavolo (ad esempio affermando che la spesa pubblica per le pensioni deve esser compatibile con la crescita economica) da quelli dove invece dovrebbero muoversi più cautamente.

Questo paragrafo riunisce le conclusioni più importanti per la definizione delle politiche che emergono dalla discussione teorica e poi passa ad indicare i presupposti di fondo per una riforma efficace.

17. Disegno politico: insegnamenti tratti dalla teoria economica

La variabile centrale è la produzione futura. Come abbiamo visto all'inizio, le possibilità di mettere da parte la produzione attuale per la vecchiaia sono limitate. Quindi, l'unico modo di organizzare le pensioni è attraverso i diritti da far valere sulla produzione futura. Il sistema a ripartizione e quello a capitalizzazione sono semplicemente meccanismi finanziari diversi in base ai quali si articolano tali diritti. Ne conseguono due implicazioni. In primo luogo non dovrebbe sorprendere che essi si comportino più o meno nello stesso modo di fronte a shock di prodotto. In secondo luogo, dal momento che il prodotto futuro è incerto, *tutti* i piani pensionistici si trovano ad affrontare incertezze.

C'è una grande gamma di politiche per aumentare il prodotto. Come abbiamo visto discutendo il mito 1, le politiche per incrementare il prodotto aumentano la produttività di ciascun lavoratore, aumentando quindi W nell'equazione (1), o aumentando il numero dei lavoratori, aumentando quindi L . Le politiche del primo tipo comprendono (a) mezzi di produzione migliori e in numero maggiore e (b) il miglioramento della qualità del lavoro mediante istruzione e formazione. Questo secondo tipo di politiche comprende (c) politiche volte ad aumentare l'offerta di lavoro (migliori strutture per l'infanzia, un'imposizione fiscale che sostenga il part-time), (d) aumento dell'età pensionabile, (e) dell'importazione diretta della manodopera e (f) dell'importazione indiretta della manodopera esportando capitali in paesi con una popolazione giovane.

Una gamma di politiche può contenere le pressioni di bilancio. È possibile migliorare la posizione del bilancio riducendo la spesa futura PN nell'equazione (1). Puntare troppo sulla riduzione di P può peggiorare

la povertà dei pensionati e creare pressioni politiche. Una politica più auspicabile consiste nel ridurre N aumentando l'età del pensionamento. Tale approccio mira a mantenere costante la tassazione, imponendo ai pensionati l'onere di adeguarvisi. Un secondo approccio mira a finanziare la maggiore spesa futura per le pensioni riducendo le altre spese. Una possibilità è quella di ridurre il debito pubblico ora, riducendo il pagamento degli interessi in futuro. Tale politica regola l'imposizione fiscale portandola ad un punto tra gli attuali livelli e quelli che ci sarebbero in futuro in assenza di cambiamenti di politica. Il costo del cambiamento viene quindi distribuito su varie generazioni di contribuenti. Un altro sistema consiste nel mettere da parte delle risorse ora, accumulando cioè un attivo nel sistema a ripartizione statale. Si possono naturalmente combinare i tre approcci, ad esempio saldando parte del debito per contribuire all'eliminazione dei problemi di bilancio, e aumentando l'età pensionabile per condividere parte dell'onere con i pensionati.

I cambiamenti demografici creano problemi, ma non problemi irrisolvibili. Ne consegue che c'è una gamma molto ampia di politiche per contenere le pressioni demografiche. È possibile:

- ♦ aumentare il prodotto come indicato in precedenza, aumentando quindi W nell'equazione (1);
- ♦ ridurre la pensione media, P ;
- ♦ aumentare l'età pensionabile, riducendo quindi N e aumentando L ;
- ♦ prendere dei provvedimenti adesso per ridurre la spesa futura non pensionistica, rendendo quindi possibile l'aumento di s senza un aumento del livello generale delle imposte;
- ♦ mettere da parte delle risorse ora per far fronte alle necessità future, evitando quindi la necessità di aumentare s . Le politiche che rientrano in questa categoria possono comprendere le tesaurizzazioni delle pensioni private.

Il dibattito sul sistema a ripartizione e quello a capitalizzazione si concentra su una parte limitata della situazione.

- ♦ In un'ottica macroeconomica la scelta tra sistema a ripartizione e sistema a capitalizzazione è secondaria.
- ♦ Il nesso tra capitalizzazione e crescita è una questione controversa.
- ♦ In ogni caso la questione si riferisce soltanto ad una delle fonti della crescita.

Il modo in cui sono organizzate le pensioni dovrebbe tenere conto degli incentivi all'offerta di lavoro. A differenza di quanto emerge dai dibattiti sugli effetti incentivanti delle pensioni sul risparmio e la crescita, i dati relativi agli incentivi per il mercato del lavoro sono notevoli. Piani pensionistici mal concepiti – sia pubblici che privati, a capitalizzazione o a ripartizione – creano incentivi negativi, sia durante la vita lavorativa che rispetto all'età del pensionamento. Le pensioni dovrebbero evitare di alimentare questo tipo di incentivi o attraverso una sana organizzazione delle pensioni stesse, oppure mediante politiche che rendano le percezioni dei fatti (ad esempio di un rapporto attuariale tra contributi e prestazioni) in linea con la realtà.

18. Attuazione: presupposti per la riforma

In questo paragrafo discuteremo i presupposti di un'efficace riforma delle pensioni, riassunti nella tabella 2, a cominciare dai presupposti del settore pubblico.

Tabella 2 - Presupposti per una riforma delle pensioni

	Essenziali per un sistema statale	Essenziali per un sistema privato
Presupposti del settore pubblico		
Sostenibilità di bilancio del sistema statale	X	
Sostenibilità politica del pacchetto di riforma delle pensioni	X	X
Capacità amministrativa di raccolta delle imposte/contributi	X	X
Capacità di mantenimento della stabilità macroeconomica	X	X
Capacità di regolazione efficace		X
Presupposti del settore privato		
Popolazione sufficientemente ben informata		X
Assets finanziari		X
Mercati finanziari		X
Adeguate capacità del settore privato		X

Le promesse delle pensioni statali devono essere sostenibili a livello di bilancio. Oltre un certo punto, gli effetti deleteri dovuti ad imposte elevate sono devastanti: ne è un esempio l'esperienza di crescita degli ultimi giorni del comunismo. Quindi, la spesa pubblica – e all'interno di questa la spesa per le pensioni pubbliche – deve essere compatibile con la crescita economica. Ciò non significa che nel lungo termine la spesa per le pensioni statali debba essere ridotta al minimo, invece che ottimizzata. La Banca mondiale (1996, cap. 7) parla giustamente di porre il governo «nelle sue giuste dimensioni» e chiarisce che le economie possono funzionare bene con dimensioni diverse, ma soltanto entro limiti di bilancio sostenibili.

La sostenibilità politica ha una serie di ingredienti. In primo luogo ci deve essere una sufficiente volontà politica. La titolarità nazionale della riforma è importante, e questo è un aspetto in cui – si può sostenere – le riforme politiche polacche del 1998 sono su fondamenta più salde di quelle in Ungheria⁷. In secondo luogo, la durata del consenso politico è importante. La riforma non è un evento, ma un processo. La riforma non si esaurisce con l'approvazione della relativa legge, ma richiede un impegno costante da parte del governo, sia per garantire i ritocchi alle proposte di riforma con l'evolversi degli eventi, sia per ragioni politiche, per sostenere il consenso continuo del pubblico. La riforma considerata come «una volta per tutte» corre il rischio di essere trascurata, screditata e addirittura revocata. In terzo luogo, è importante la profondità del consenso politico. La conoscenza deve arrivare fino ai livelli più profondi delle massime gerarchie di governo, altrimenti il piano originario rischia di essere attuato male, o di essere addirittura sovvertito dai livelli amministrativi o di governo più bassi. Il conseguimento della sostenibilità politica e di bilancio richiede i seguenti tre tipi di capacità governativa.

La capacità amministrativa di riscossione di imposte e contributi. I piani pensionistici pubblici e privati presuppongono che il governo riscuota i contributi. Un paese che non è in grado di riscuotere i contributi dai lavoratori dipendenti non può gestire un sistema pensionistico. Si tratta quindi di organizzare interventi di riduzione della povertà in un

⁷ Si veda Nelson (2000) per una discussione della politica delle riforme in Ungheria; si veda anche Gora e Rutkowski (1998) per la Polonia, e Simonovits (2000) e Augusztinovics e al. (2000) per l'Ungheria.

contesto caratterizzato da capacità amministrative e di bilancio limitate (per uno studio al riguardo si veda Ravallion, 1996).

La capacità di mantenere la stabilità macroeconomica è necessaria per stimolare la crescita economica e per garantire la stabilità di lungo termine delle finanze del sistema a ripartizione. Ciò è di grande importanza anche per le pensioni private che sono esposte a fenomeni inflattivi imprevisi.

Capacità di regolazione efficace. Un'efficace regolazione dei mercati finanziari è essenziale per le pensioni private per tutelare i consumatori in aree troppo complesse nelle quali non si possono tutelare da soli. Ciò richiede procedure di regolazione *nonché* persone dotate della capacità di far rispettare tali procedure. Quest'ultimo compito è più complesso di quanto non appaia: poiché le pensioni private sono complesse, i responsabili della regolazione devono essere altamente qualificati – ed essere dotati di quelle qualifiche che sono molto quotate nel settore privato.

Ci sono almeno tre problemi strategici: che il regime di regolazione crolli (o sia inefficace); che il regime di regolazione diventi *di fatto* un controllo dello Stato; o che la gestione e la regolazione dei fondi pensione soffochi altre richieste di risorse umane scarse.

Questi presupposti per il settore pubblico sono importanti sia per i piani pensionistici privati che per quelli statali. Ma per le pensioni private si aggiungono altri requisiti pertinenti al settore privato.

Adeguate comprensione da parte del pubblico degli strumenti finanziari privati e fiducia in essi. Le pensioni private presuppongono che il governo e i cittadini siano ben informati sulle questioni finanziarie. In alcuni paesi meno avanzati ancora si crede – anche ad alti livelli di governo – che se un fondo è «privato» e il denaro è «investito», un elevato tasso di rendimento sia inevitabile, e non si comprende la natura del rischio. E questa non vuole essere un'osservazione paternalistica sui paesi più poveri. La discussione precedente ha fatto capire quanto sia profonda l'ignoranza delle istituzioni finanziarie anche nel Regno Unito e negli Stati Uniti. La conoscenza della finanza privata è una questione che non riguarda la fiducia nel pubblico. In particolare, le persone si fidano del settore privato almeno tanto quanto si fidano del governo?

Assets finanziari e mercati finanziari. Com'è ovvio, i piani privati presuppongono *assets* finanziari da detenersi nei fondi pensione e mercati fi-

nanziari che incanalino i risparmi verso i loro usi più produttivi. Quella che potrebbe sembrare una soluzione – l'uso di obbligazioni dello Stato quali *assets* per il fondo pensione – è un vicolo cieco. I piani pensionistici che ne derivano sono in effetti a ripartizione dal momento che il pagamento degli interessi e il successivo riscatto dipendono entrambi dai contribuenti futuri. Quindi non c'è vantaggio in termini di bilancio, e le risorse non vengono incanalate in investimenti produttivi; inoltre comportano costi amministrativi non indifferenti. Un'altra possibilità che sembra presentarsi risolutiva è quella di utilizzare i risparmi delle pensioni di un paese povero per l'acquisto di *assets* finanziari occidentali. I risparmi bulgari (ad esempio) andrebbero a finire nelle imprese tedesche, o quelli della Bolivia in imprese statunitensi. L'argomentazione che si potrebbe opporre a questo tipo di approccio è che rinuncia alla crescita degli investimenti e dell'occupazione interna, il che è parte dell'argomentazione a favore delle pensioni private.

Per ovviare a questo problema si sostiene (Kotlikoff e Seeger, 2000) che i paesi poveri dovrebbero acquistare *assets* occidentali a basso rischio, controbilanciati da un afflusso di capitali occidentali capaci di poter sostenere anche investimenti ad alto rischio. Il problema rispetto a questo approccio è che gli afflussi di capitale (spesso a breve termine) mal si adattano alle esigenze di investimento di lungo termine di un paese povero (per una discussione più ampia al riguardo si veda Barr, 2001, cap. 8). Quindi le condizioni degli *assets* e dei mercati finanziari sono davvero una *conditio sine qua non*.

Capacità del settore privato. Prima di tutto è adeguata la capacità del settore privato? Se la risposta è no, i costi amministrativi elevati eroderanno il rendimento dei pensionati, una questione che suscita particolari preoccupazioni nel caso delle pensioni di piccola entità. Nella peggiore delle ipotesi, una capacità amministrativa carente mette a rischio l'esistenza stessa dei fondi privati. In secondo luogo, anche se la capacità privata fosse adeguata, le pensioni private sono la destinazione che più di ogni altra migliora il benessere?

La tabella 2 riassume i presupposti essenziali e funge da *check list* per i decisori politici che stiano prendendo in considerazione l'eventualità di una riforma delle pensioni e da guida per i commentatori che valutano le riforme effettive o proposte. Nel soddisfare tali condizioni i paesi a transizione avanzata, quali la Polonia e l'Ungheria, hanno le

capacità per il tipo di riforma elaborata che stanno proponendo⁸. Fu proprio perché era possibile dimostrare che molte delle condizioni non erano state soddisfatte, che nel 1998 la Banca mondiale – coraggiosamente ma correttamente – revocò il proprio appoggio alle proposte volte a introdurre nella Federazione Russa pensioni obbligatorie private di secondo livello. I riferimenti a questi stessi criteri mettono seriamente in discussione le riforme in Kazakistan che avevano introdotto pensioni private a capitalizzazione fondamentalmente basate su obbligazioni di Stato.

19. Definizione delle politiche pensionistiche: scelte politiche

19.1 Strutture portanti

Di fronte a quali scelte si trovano i decisori politici? Uno studio ampiamente diffuso (Banca mondiale, 1994) raccomandava un sistema pensionistico a più pilastri, che a livello ottimale dovrebbe essere costituito da un pilastro non a capitalizzazione obbligatorio e gestito dallo Stato e un pilastro a capitalizzazione obbligatorio, ma gestito da privati, nonché piani privati a capitalizzazione volontari e integrativi;

⁸ I progressi in Polonia sono stati rapidi. Nel gennaio del 1990 mi trovai di fronte ad una proposta radicale di privatizzazione delle pensioni in un momento in cui il tasso di inflazione mensile era dell'80% e quando – dato che non c'erano mercati finanziari – non c'era neanche nessuna regolazione finanziaria degli stessi. In quel periodo scrissi in una relazione alla Banca mondiale: «La necessità di ristrutturare il sistema delle pensioni statali [in Polonia] è urgente [...]. Le pensioni private, invece, pongono questioni importanti che richiedono un'analisi dettagliata [...] inoltre, l'orizzonte temporale [...] è il lungo periodo. Per questi due motivi in questo capitolo si cerca soltanto di illustrare alcune delle questioni centrali. Fino ad un certo punto indica le aree problematiche potenziali. L'intenzione è di non scoraggiare [...] i piani privati complementari concepiti bene, ma di contrastare l'ottimismo eccessivo [...] rispetto a quanto si può conseguire e con quale rapidità. Il significato generale delle raccomandazioni è che, nel medio termine, il sistema delle pensioni dovrebbe evolvere in un sistema con tre elementi: una pensione quale assicurazione sociale di base gestita dallo Stato; un sistema obbligatorio di pensioni private complementari disciplinate da opportune normative; e un sistema di pensioni private volontarie. L'equilibrio tra questi tre elementi dovrebbe essere oggetto di pubblico dibattito» (Banca mondiale, 1993, par. 277) Nel 1998 i tempi erano maturi per la riforma.

«[...] e ancora una volta giungiamo alla conclusione che l'approccio fondato su più pilastri [...] è quello giusto» (Holzmann, 2000, pp. 12-13). Facendo un passo indietro, vediamo che gli obiettivi dei sistemi pensionistici sono di tre tipi: la riduzione della povertà, l'accessibilità dei consumi, e l'assicurazione. Per una strutturazione politica razionale si comincia con il concordare gli obiettivi e poi si passa a decidere gli strumenti per conseguirli. Il problema rispetto all'analisi della Banca mondiale è che la categorizzazione comincia dagli strumenti piuttosto che dagli obiettivi, e quindi presuppone la scelta, e in una certa misura, anche il mix degli strumenti.

Suddividerò ora le pensioni in categorie in termini di obiettivi per evitare tale presupposizione. La pensione di primo livello si pone come obiettivo primario quello della riduzione della povertà. Essa è obbligatoria. Sebbene di norma sia organizzata a livello pubblico e a ripartizione, può avere forme molto diverse. La pensione di secondo livello è per l'agevolazione dei consumi; può esser gestita a livello pubblico o privato; può essere a capitalizzazione o a ripartizione; e può essere integrata o meno nel primo livello. Il terzo livello è privato, a capitalizzazione e volontario, volto ad ampliare la scelta individuale. In questa categorizzazione si è deliberatamente scelto il termine «livello» invece di «pilastro», perché si tratta di un termine linguisticamente più adatto: i pilastri sono efficaci solo se ci sono tutti e sono tutti al loro posto e tutti più o meno delle stesse dimensioni; i livelli, ed è questo che rende il termine più adatto, si aggiungono l'uno all'altro, nel tipo di costellazione che si desidera.

Le domande che seguono e che vertono sulle pensioni certamente non esauriscono l'intero elenco dei possibili interrogativi.

Di che dimensioni è il primo livello? Il primo livello dovrebbe essere una garanzia o una base alla quale si aggiunge un'ulteriore reddito pensionistico? Potrebbe essere una garanzia di Stato ai soggetti con piani pensionistici privati, come in Cile, dove solo i meno abbienti ricevono una pensione di Stato. Oppure potrebbe essere assegnata sulla base di una verifica delle condizioni economiche (cioè non corrisposta ai più abbienti), come in Australia. Oppure potrebbe trattarsi di una pensione unica (quindi erogata a tutti i pensionati) a coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà (come nel caso di molti paesi poveri) o al livello della soglia di povertà (come avviene in genere nel Regno Unito) o al di sopra della soglia della povertà (Nuova Zelanda). Quale che sia il modo in cui viene concepito il primo livello, si può garantire

un reddito minimo mediante un'assistenza sociale erogata in seguito a verifiche del reddito (la maggior parte dei paesi dell'Ocse).

In che misura dovrebbe essere redistributivo il primo livello? Minore è l'entità della pensione e quanto più grande è la proporzionalità tra contributi e prestazione e minore è la redistribuzione. Le pensioni strettamente proporzionali ai contributi non generano alcuna redistribuzione tra i ricchi e i poveri (eccetto che per la maggiore longevità dei gruppi più ricchi). Tale proporzionalità può essere realizzata con pensioni uguali per tutti finanziate mediante contributi uguali o laddove pensioni e contributi sono proporzionali ai guadagni. Una pensione uguale per tutti finanziata con un contributo proporzionale sarà più redistributiva e se finanziata da una tassazione generale progressiva sarà ancora più redistributiva.

È bene che ci sia una pensione di secondo livello? La pensione di secondo livello provvede all'accessibilità dei consumi. Un approccio libertario sostiene la validità dell'obbligatorietà solo per l'obiettivo della riduzione della povertà (per una discussione più completa al riguardo si veda Barr, 1998, cap. 6.), vale a dire un primo livello minimo più un terzo livello privato volontario. Le argomentazioni a favore di una pensione di secondo livello obbligatoria sono note: come bene di merito (paternalismo); perché i giovani non opportunamente informati opereranno scelte subottimali per quanto riguarda l'intero arco della vita; per garantire un'assicurazione in caso di eventi imprevedibili⁹; o per evitare rischi morali in presenza di una pensione di primo livello generosa¹⁰. La questione ha una dimensione normativa significativa (si veda Agulnik, 2000). Se il secondo livello è obbligatorio, la questione che necessariamente si pone è se tale obbligo valga solo fino ad un certo tetto, e se sì, quale.

Una pensione di secondo livello dovrebbe essere a ripartizione o a capitalizzazione? Negli Stati Uniti la pensione di primo e quella di secondo livello sono due elementi di un'unica pensione e sono tutte e due prevalen-

⁹ Si tratta dell'argomentazione tipica a difesa dell'assicurazione sociale, che può affrontare sia l'incertezza che il rischio.

¹⁰ L'argomentazione afferma che se c'è una garanzia minima, le persone a basso reddito saranno scarsamente incentivate a dotarsi volontariamente di una pensione.

temente a ripartizione. In Canada, una pensione statale di primo livello provvede alla riduzione della povertà e una pensione di secondo livello a ripartizione, obbligatoria e organizzata a livello pubblico, provvede all'accessibilità dei consumi. Altri paesi, quali ad esempio l'Australia e molti paesi dell'America Latina, hanno pensioni di secondo livello, obbligatorie, a capitalizzazione e gestite privatamente. Il Regno Unito ha un sistema misto.

Il secondo livello dovrebbe essere a contributi definiti o a prestazione definita? La questione che si pone in questo caso è in che misura si debba suddividere il rischio. Come abbiamo discusso in precedenza nella prima parte, i sistemi a contributi definiti comportano che i singoli debbano affrontare il rischio del rendimento differenziale dei fondi pensione. I singoli si possono anche trovare esposti al rischio di inflazione, anche se questo può esser condiviso dal contribuente se lo Stato ha predisposto un sistema di indicizzazione. I piani occupazionali sono spesso a prestazione definita, per cui il rischio è suddiviso in misura più ampia.

Il secondo livello dovrebbe esser gestito pubblicamente o privatamente? In alcuni paesi, il secondo livello è gestito pubblicamente, si pensi ad esempio ai sistemi a ripartizione negli Stati Uniti e in Canada. Singapore ha un sistema a capitalizzazione gestito a livello pubblico. Molti altri paesi, tra cui Australia e Cile, hanno pensioni di secondo livello gestite a livello privato.

Si può consentire la scelta di sganciarsi dal sistema statale? La pensione di primo livello, che è redistributiva, è per definizione obbligatoria. Al di là di quel primo livello, si può consentire alle persone la scelta dell'accesso ai consumi mediante una pensione di Stato o ricorrendo al settore privato? Nel Regno Unito è possibile abbandonare la pensione di Stato con calcolo retributivo e optare per un regime privato. Nel Nord America, invece, è obbligatorio essere inseriti in un regime statale con calcolo retributivo. Parte delle argomentazioni contrarie all'uscita dal regime pubblico si fondano sull'eventualità di una scelta sfavorevole; l'argomento in suo favore è invece la maggiore scelta individuale.

In che misura lo Stato contribuisce con l'indicizzazione delle pensioni? Una volta che si è andati in pensione c'è da tenere presente che le pensioni che danno una rendita sono esposte all'inflazione. Una questione di gran-

de importanza è quella di stabilire se il governo protegga le pensioni dall'inflazione e attraverso quali meccanismi. Tale partecipazione da parte del governo introduce nei regimi a capitalizzazione un elemento non a capitalizzazione.

20. *Mettendo insieme i pezzi*

L'organizzazione delle pensioni è una faccenda controversa. Tra gli interrogativi posti in precedenza sono soprattutto due a suscitare polemiche. La pensione di primo livello, statale, a ripartizione e obbligatoria dovrebbe essere minima o notevole? E come dovrebbe essere organizzato il secondo livello, in particolare deve essere obbligatorio, privato, a capitalizzazione e a contributi definiti?

La misura del disaccordo al riguardo è ben illustrata dalle seguenti due citazioni:

«Il primo pilastro assomiglia ai piani pensionistici pubblici esistenti, ma è più contenuto e punta sulla redistribuzione, creando ammortizzatori sociali per gli anziani, in particolare per coloro che nel corso della vita hanno avuto un reddito basso [...] si tratta di un pilastro di portata limitata. Il secondo pilastro [...] stabilisce un rapporto attuariale tra prestazioni e contributi in un regime a contributi definiti, è a capitalizzazione ed è gestito a livello privato e in regime di concorrenza. Un terzo pilastro, di risparmi volontari e rendite, offre un reddito ulteriore durante il pensionamento alle persone che desiderano pensioni di vecchiaia più generose» (James, 1998, p. 275).

Invece, nel contesto dei paesi post-comunisti che stanno introducendo riforme, Eatwell e al. (2000, pp. 140-141) sostengono: «Chiaramente non c'è un modello "ideale" di riforma delle pensioni. Tuttavia, le argomentazioni svolte in precedenza indicano che il percorso seguente è [...] il miglior approccio per un paese che ha ereditato un sistema a ripartizione insostenibile:

« – ridurre gradualmente la generosità nei confronti dei pensionati [...];

« – se c'è una valutazione politica positiva dei vantaggi netti di un sistema a capitalizzazione, [ciò depone a favore della] sua introduzione [...];

« – la promozione di un terzo pilastro di risparmi privati volontari [...].

«Il risultato finale è un sistema potenziale a tre pilastri, simile a quello auspicato dalla Banca Mondiale (1994) [...]. Il terzo pilastro dei risparmi volontari, è, naturalmente, sempre effettivamente o poten-

zialmente presente [...] e non può esser considerato una caratteristica distintiva di nessuna riforma. Esistono però differenze sostanziali tra le raccomandazioni elencate in precedenza e quelle della Banca Mondiale (1994) in quanto qui:

« – il primo pilastro è rafforzato e mantenuto a pieno titolo e con la sua funzione [...];

« – viene introdotta una componente a capitalizzazione, non in quanto soluzione tecnicamente superiore, ma come soluzione primariamente politica, anche se assolutamente rispettabile».

Per molti versi la gamma potenziale di scelta è ancora più ampia. Anche se ciascuno degli interrogativi elencati nel paragrafo precedente viene visto semplicemente come una scelta alla quale rispondere con un sì o con un no, gli otto interrogativi danno luogo a 256 possibili combinazioni. Le seguenti descrizioni non intendono proporsi come uno studio, ma sono soltanto un'illustrazione dei regimi esistenti nell'Ocse e in altre economie ben funzionanti (per una discussione più completa si veda Barr, 2001, cap. 8, e i riferimenti ivi contenuti).

Cile. In Cile le pensioni sono state privatizzate all'inizio degli anni '80. I lavoratori dipendenti sono tenuti a far parte di un regime a contributi definiti a capitalizzazione e privato con una garanzia statale laddove un lavoratore con 20 o più anni di contributi ha solo una pensione bassa. Il secondo livello è quindi obbligatorio, gestito a livello privato, con conti a capitalizzazione individuali, con un primo livello residuo sotto forma di garanzia. Le riforme cilene sono state ampiamente discusse (si veda Diamond, 1996; Callund, 1999). Sono anche oggetto di varie polemiche. Per alcuni sono come un faro di speranza (Banca mondiale, 1994); altri sono invece più scettici nei loro confronti (Beattle e McGillivray, 1995).

Singapore. I lavoratori e i datori di lavoro versano contributi ad un Fondo di previdenza centrale (Asher, 1999) gestito dal governo, che offre l'accesso al consumo non soltanto per la vecchiaia, ma anche per l'alloggio e le spese mediche. Non offre garanzie di sicurezza per la vecchiaia. Singapore, come il Cile, punta quindi su una pensione di secondo livello a contributi definiti. In netto contrasto con il Cile, però, qui il fondo è gestito a livello pubblico.

Svezia. Ha introdotto un «regime nazionale» a contrizione definita nel 1998 (Svezia, 1998). La caratteristica principale che lo contraddistin-

gue è che si tratta di un regime prevalentemente a ripartizione, finanziato mediante i contributi della previdenza sociale. Tuttavia la pensione che una persona percepisce è in stretto rapporto attuariale con l'accumulo pensionistico *nozionale* durante l'arco della sua vita (la somma viene ritoccata in base all'aspettativa di vita della classe anagrafica). Inoltre c'è una «pensione - ammortizzatore sociale», per le persone che hanno avuto guadagni bassi nel corso della vita e sono previsti dei crediti per chi ha dedicato tempo all'assistenza all'infanzia. La Svezia ha quindi un regime a contributi definiti con la garanzia di un ammortizzatore sociale e si tratta quindi di un regime a ripartizione pubblico analogo a quello cileno. Ciò evidenzia un aspetto spesso trascurato: c'è molta flessibilità *all'interno* dei regimi a ripartizione. Si potrebbe sostenere che l'approccio svedese rischia il fallimento a livello di governo. Ma in ogni caso evita anche il rischio tipico dei regimi a contributi definiti, e sebbene il regime sia su base individuale in quanto è a contributi definiti, i vari crediti (ad esempio l'assistenza all'infanzia), introducono un elemento collettivo; infine, trattandosi di un sistema a ripartizione il regime evita i costi di transizione di un passaggio alla capitalizzazione.

Australia. È come il Cile, nel senso che la pensione di secondo livello si basa su fondi a capitalizzazione obbligatori e individuali, ma si distingue dal Cile in quanto ha un primo livello molto più articolato. I tratti distintivi di quest'ultimo sono che il sistema è pagato attraverso le imposte generali e la pensione non prevede una verifica del reddito (concepita per erogare le prestazioni prevalentemente ai poveri), ma una verifica delle disponibilità di mezzi in genere, che ha l'obiettivo più limitato di recuperare parte delle prestazioni erogate ai ricchi.

Nuova Zelanda. Ha una pensione uguale per tutti universale e generosa (circa il 65% del salario settimanale medio) finanziata dalle imposte generali e integrata con pensioni a contributi definiti a capitalizzazione volontarie. Si discute anche di un fondo pubblico per coprire in parte la futura spesa per le pensioni. In un referendum del 1997 è stata nettamente respinta la proposta di orientarsi verso un sistema di tipo cileno (con un'affluenza dell'80%, la proposta è stata respinta dal 91,8% dei votanti).

Regno Unito. Ha una pensione statale di base a ripartizione uguale per tutti. Con una riforma del 1980 la pensione è stata agganciata ai cam-

biamenti dei prezzi invece che ai salari; di conseguenza la pensione di base è al di sotto della soglia della povertà. A tale pensione di base si sovrappone la partecipazione obbligatoria ad una pensione di secondo livello, che può essere a regime statale a calcolo retributivo o a regime privato.

Stati Uniti. C'è un regime statale a ripartizione con calcolo retributivo che in un'ottica minimalista può essere considerato generoso, pur non essendolo rispetto ad alcuni paesi europei. Anche se le persone possono andare in pensione prima, la pensione completa viene corrisposta al compimento del 65esimo anno e aumenta gradualmente sino a 67 anni. Molte persone dipendono anche da uno schema pensionistico della società o del settore nel quale hanno lavorato e/o da una pensione individuale a contributi definiti, la cui appartenenza si determina su base volontaria. Il regime statale statunitense comprende quindi sia la pensione di primo che quella di secondo livello. Le pensioni private rientrano in un terzo livello volontario.

Conclusioni

In questa relazione sono stati distinti tre tipi di fattori.

- ♦ Le cose che, per ragioni analitiche illustrate nella seconda parte, dovremmo asserire solo con cautela.
- ♦ Le cose che possiamo – e dovremmo – affermare con autorevolezza, in particolare le condizioni da soddisfare per attuare una riforma efficace, illustrate nella terza parte.
- ♦ Quei settori, discussi nella quarta parte, nei quali – salve le varie condizioni – esiste spazio per una notevole diversificazione nel modo in cui i paesi possono modificare i loro sistemi pensionistici vigenti.

Pertanto si possono trarre le seguenti conclusioni:

La variabile di fondo è un governo efficiente, che è un presupposto per una sana gestione delle pensioni a prescindere dal modo in cui sono organizzate (Anche Ross, 2000, giunge a conclusioni simili). Non è possibile che il governo esca completamente dal settore delle pensioni.

Da un punto di vista economico, la differenza tra ripartizione e capitalizzazione è secondaria. Ci possono essere però differenze di economia politica

(Cooley e Soares, 1999). Si sostiene, ad esempio, che l'economia politica dell'innalzamento dell'età pensionabile possa essere più semplice con un regime privato. Viceversa, si sostiene che un sistema statale che abbinò la riduzione della povertà all'accessibilità dei consumi, rivolgendosi agli elettori del ceto medio, conquisterà consensi elettorali. Quali che siano gli argomenti di natura politica, i vantaggi in termini di benessere economico di un regime pensionistico rispetto ad un altro sono poco chiari. Ciò non sorprende, dato che la ripartizione e la capitalizzazione, come abbiamo visto in precedenza, sono semplicemente meccanismi finanziari diversi volti a organizzare diritti da far valere sul prodotto futuro.

Esistono modi diversi per raggiungere una determinata serie di obiettivi. Non c'è un rapporto uno a uno tra strumenti e obiettivi. Si consideri ad esempio un regime i cui obiettivi comprendono un'accessibilità obbligatoria attuariale del consumo e la creazione di ammortizzatori sociali. In tal caso l'obiettivo che ci si pone è di avere una separazione abbastanza netta tra l'accessibilità del consumo e la riduzione della povertà. In un simile regime, la redistribuzione avviene solo mediante la componente di riduzione della povertà. Il Cile persegue questi obiettivi mediante conti a capitalizzazione individuali gestiti privatamente in condizioni di concorrenza con una garanzia residua del governo. La Svezia mediante un regime a ripartizione organizzato a livello pubblico, con un regime a contributo di tipo «nozionale» e con ammortizzatori sociali. Per alcuni versi rilevanti il regime svedese è un regime pubblico simile al regime privato cileno.

La gamma di alternative potenziali per la organizzazione delle pensioni è ampia. Il messaggio centrale del paragrafo precedente non è soltanto che non c'è una soluzione unica che vada bene per tutti – che è stato sempre un intento sciocco – ma che, purché il governo sia efficiente, la gamma di alternative è considerevole.

- ♦ È necessario *ottimizzare* la pensione statale, non *ridurla al minimo*. Può essere di entità minore, come in Cile, dove è una garanzia minima o come nel Regno Unito, dove si avvicina alla soglia di povertà, o di maggiore entità, come negli Stati Uniti. Può presupporre una verifica del reddito (come in Cile), una verifica delle disponibilità finanziarie (come in Australia), uguale per tutti (Nuova Zelanda), in parte con calcolo retributivo (Stati Uniti), o completamente a calcolo retributivo (Svezia). Nei paesi più poveri i vin-

coli di bilancio consentono una pensione statale di limitata entità; l'aumentare della ricchezza di un paese rende possibile un maggior numero di alternative.

- ♦ L'accessibilità del consumo può essere organizzata con un regime a ripartizione statale (Svezia), un regime a capitalizzazione organizzato dallo Stato (Singapore), un mix di regimi a ripartizione e a capitalizzazione privati (Regno Unito o Stati Uniti) o quasi unicamente mediante enti privati (Cile, Australia). Tali pensioni possono essere occupazionali, a prestazione definita (come è spesso il caso nel Regno Unito) o a contributi definiti e individuali (come in Australia). Nelle economie in via di sviluppo, i mercati dei capitali tendono ad essere meno articolati, la capacità di regolazione è minore e la popolazione meno informata; con lo sviluppo economico e istituzionale aumenta la gamma delle alternative disponibili. Tale ampia gamma però non significa che i paesi possano liberamente scegliere gli elementi che preferiscono e combinarli a loro piacimento.
- ♦ I paesi con sistemi a ripartizione maturi che devono affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione dovrebbero aumentare la gamma di misure discusse in precedenza. Le politiche fondamentali sono (a) aumento del prodotto e (b) riduzione della generosità delle pensioni a ripartizione, ad esempio, aumentando l'età pensionabile. Il pre-finanziamento potrebbe essere un elemento del mix di politiche.
- ♦ I paesi con ampi sistemi a ripartizione insostenibili non hanno molta scelta: l'unica soluzione è quella di rendere sostenibile il sistema a ripartizione riducendo le prestazioni, aumentando i contributi o intervenendo sia nell'uno che nell'altro modo. Dal momento che privatizzare un sistema a ripartizione è molto più costoso quando tale sistema è sovraccarico, è essenziale rendere sostenibile il sistema sia che i decisori abbiano deciso di passare ad un sistema a capitalizzazione, sia che non intendano farlo.
- ♦ I paesi con una sostenibilità istituzionale limitata hanno anch'essi poca scelta. C'è un elemento significativo di progressione: nei paesi più poveri, più deboli a livello amministrativo, il problema è come organizzare la riduzione della povertà; con l'aumentare della capacità impositiva il passo successivo potrebbe essere quello di una pensione fiscalizzata; una maggiore capacità amministrativa del settore pubblico rende possibile attuare un sistema contributi-

vo; con l'aumento del reddito e una capacità amministrativa privata maggiore si crea l'alternativa delle pensioni private.

- ♦ Un paese con un sistema pubblico di piccola entità e una capacità amministrativa pubblica e privata solida ha la scelta potenziale più ampia. Purché si soddisfino le condizioni discusse, c'è oggettivamente la scelta di un equilibrio tra regimi a ripartizione e a capitalizzazione. In questa relazione abbiamo affermato che da un punto di vista *economico* non c'è una politica che prevalga sull'altra. Stando così le cose la scelta migliore che un paese può operare è quella che più di ogni altra si adatta all'economia politica di una riforma efficace. E questa scelta a sua volta dipende dalle specificità di ogni paese.

Riferimenti bibliografici

- Agulnik P., 2000, *Maintaining incomes after work: Do compulsory earnings-related pensions make sense?*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 16, n. 1.
- Asher M., 1999, *The pension system in Singapore*, «Pension reform primer», (Discussion paper n. 9923), World Bank, Washington, DC. Disponibile anche sul sito www.worldbank.org/pensions (consultato il 29.1.2002).
- Atkinson A. B., 1999, *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Mit Press, Londra e Cambridge, Ma.
- Augusztinovics M. e al., 2002, *The Hungarian pension system before and after the 1998 reform* (Ilo Ceet Policy Paper Series), International Labour Office, Budapest.
- Barr N., 1979, *Myths my grandpa taught me*, «Three Banks Review», n. 124, dicembre.
- Barr N., 1998, *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford e Ca., Stanford University Press, Stanford.
- Barr N., 2000, *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*, International Monetary Fund, Washington, Dc. Disponibile anche sul sito <http://www.imf.org/external/pubs/cat> (consultato il 29.1.2002).
- Barr N., 2001, *The welfare State as piggy bank: Information, risk, uncertainty and the role of the State*, Oxford University Press, Oxford e New York. Disponibile anche sul sito <http://www.oup.co.uk/isbn/0-19-924659-9> (consultato il 29.1.2002).
- Beattie R., McGillivray W., 1995, *A risky strategy: Reflections on the World Bank report «Averting the old age crisis»*, «International Social Security Review», vol. 48, n. 3-4.
- Belan P., Pestieau P., 1999, *Privatising social security: A critical assessment*, «Geneva Papers on Risk and Insurance», vol. 24, n. 1.

- Bodie Z., Marcus A. J., Merton R. C., 1988, *Defined Benefit versus Defined Contribution Plans: What are the Real Tradeoffs?*, in Z. Bodie, J. B. Shoven e D. Wise (a cura di), *Pensions in the US economy*, Chicago University Press, Chicago, Il.
- Breyer F., 1989, *On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems*, «Journal of Institutional and Theoretical Economics», vol. 145, n. 4.
- Burtless G. (in corso di pubblicazione), *Social Security Privatization and Financial Market Risk*, in T. Ihori, T. Tachibanaki (a cura di), *Social Security Reform in Advanced Countries*, Routledge, Londra e New York.
- Callund D., 1999, *Chile: Controversy, Difficulty and Solutions*, «Geneva Papers on Risk and Insurance», vol. 24, n. 4.
- Cooley T. F., Soares J., 1999, *A Positive Theory of Social Security Based on Reputation*, «Journal of Political Economy», vol. 107, n. 1.
- Diamond P., 1995, *Government Provision and Regulation of Economic Support in Old age*, in M. Bruno, B. Pleskovic (a cura di), *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*, World Bank, Washington, Dc.
- Diamond P., 1996, *Social Security Reform in Chile: An Economist's Perspective*, in P. Diamond, D. Lindeman e H. Young (a cura di), *Social security: What role for the future?*, National Academic of Social Insurance, Washington, Dc.
- Diamond P., 1998, *The Economics of Social Security Reform*, in D. Arnold, M. Graetz e A. Munnell (a cura di), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*, Brookings Institution, Washington, Dc.
- Diamond P., 2001, *Comments on Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, in R. Holzmann, J.E. Stiglitz, con L. Fox, E. James e P.R. Orszag (a cura di), *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*, World Bank, Washington, Dc.
- Eatwell J., Elmann M., Karlsson M., Nuti M., Shapiro J., 2000, *Hard Budgets, Soft States*, Institute for Public Policy Research, Londra.
- Feldstein M. S., 1996, *The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform*, «American Economic Review», vol. 86, n. 2.
- Gale W., 1998, *The Effects of Pensions on Wealth: A Re-evaluation of Theory and Evidence*, «Journal of Political Economy», vol. 106, n. 4.
- Geanakoplos J., Mitchell O. S., Zeldes S. P., 1999, «Social Security Money's Worth», in O. S. Mitchell, R. J. Myers e H. Young (a cura di), *Prospects for Social Security Reform*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pa.
- Góra M., Rutkowski M., 1998, *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*, (Social Protection Discussion Paper 9815), World Bank, Washington, Dc.
- Gruber J., Wise D., 1999, *Social Security and Retirement around the World*, II, University of Chicago Press, Chicago.

- Holzmann R., 1997, *Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*, (Imf Staff Papers, 44/2), International Monetary Fund, Washington, Dc.
- Holzmann R., 2000, *The World Bank approach to Pension Reform*, «International Social Security Review», vol. 53, n. 1.
- James E., 1998, *New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions*, «World Bank Research Observer», vol. 13, n. 2.
- James E., 2001, *Comments on Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, in R. Holzmann, J.E. Stiglitz, con L. Fox, E. James, P. R. Orszag (a cura di), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank, Washington, Dc.
- Kotlikoff L. J., Seeger C., 2000, *Look abroad to solve the Pensions Crisis*, «Financial Times» (edizione statunitense, 25 aprile).
- Loewenstein G., 1999, *Is more Choice always better?*, «Social Security Brief», n. 7, National Academy of Social Insurance, Washington, Dc. Disponibile anche sul sito <http://www.nasi.org> (consultato il 29.1.2002).
- Mackenzie G. A., Gerson P., Cuevas A., 1997, *Pension Regimes and Saving*, (Occasional Paper 153), International Monetary Fund, Washington, Dc.
- Merton R., Bodie Z., Marcus A., 1987, *Pension Plan Integration as Insurance against Social Security Risk*, in Z. Bodie, J.B. Shoven, D. Wise (a cura di), *Issues in Pension Economics*, University of Chicago Press, Chicago, Il.
- Miles D., 2000, *Moving to Funded Pension Schemes* (Cepr/Res public meeting, 3 febbraio).
- National Westminster Bank, 1997, *A Changing Nation: Retirement Provision for the 21st Century*, National Westminster Bank, London.
- Nelson J., 2000, *The Politics of Pension and Health Care Reforms in Hungary and Poland*, in J. Kornai, S. Haggard e R. Kaufman (a cura di), *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- Orszag P. R., 1999, *Individual Accounts and Social Security: Does Social Security really Provide a Lower Rate of Return?*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, Dc. Disponibile anche sul sito <http://www.cbpp.org> (consultato il 29.01.2002).
- Orszag P. R., Stiglitz J. E., 2001, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, in R. Holzmann e J. E. Stiglitz, con L. Fox, E. James e P. R. Orszag (a cura di), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank, Washington, Dc. Il saggio è stato pubblicato in italiano in «L'Assistenza Sociale», n. 1/2000 (n.d.r.).
- Ravallion M., 1996, *Issues in Measuring and Modelling Poverty*, «Economic Journal», vol. 106 (settembre).
- Ross S. G., 2000, *Doctrine and practice in social security pension reforms*, «International Social Security Review», vol. 53, n. 2.

- Royal Economic Society, 2000, *The Pensions Problem*, «Royal Economic Society Newsletter», n. 109 (aprile).
- Simonovits A., 2000, *Partial Privatization of a Pension System: Lessons from Hungary*, «Journal of International Development», vol. 12, n. 4.
- Sweden, Federation of Social Insurance Offices, 1998, *Sweden*, in *The Future of Social Security*. Stockholm, Federation of Social Insurance Offices, International Social Security Association, Ginevra. Aggiornamenti sono disponibili sul sito <http://www.pension.gov.se> (consultato il 29.1.2002).
- Thompson L., 1998, *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Urban Institute Press, Washington, Dc.
- United Kingdom, Pension Law Review Committee, 1993, *Pension Law Reform. Report of the Pension Law Review Committee* (vol. I: Report, e vol. II: Research), Her Majesty's Stationery Office, Londra.
- United Kingdom, Treasury Select Committee, 1998, *The Mis-selling of Personal Pensions*, (Ninth Report, vol. 1, Report and Proceedings of the Committee, HC712-1), The Stationery Office, Londra.
- United States, Report of the Panel on Privatization of Social Security, 1998, *Evaluating issues in privatizing Social Security*, National Academy of Social Insurance, Washington, Dc.
- Webb S., Webb B., 1999, *The Break up of the Poor Law*, (Minority Report of the Poor Law Commission, Part I), Longman, Londra.
- Williamson J., 1993, *Democracy and the Washington Consensus*, «World Development», vol. 21, n. 8.
- World Bank, 1993, *Poland: Income Support and the Social Safety net during the Transition*, World Bank, Washington, Dc.
- World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York.
- World Bank, 1996, *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Oxford University Press, New York.

(Traduzione dall'inglese a cura di Maria Rosaria Creton)

Sull'istituzione di un fondo per la non autosufficienza in Italia

Luca Beltrametti

Dopo avere brevemente ricordato le ragioni che inducono ad una scelta in favore dell'azione pubblica nel campo delle politiche per la non autosufficienza, questo contributo affronta alcuni dei principali temi che si pongono nel dibattito sull'attivazione di un Fondo per la non autosufficienza pubblico e universale in Italia. In primo luogo, si discutono sinteticamente le ragioni per preferire l'istituzione di un fondo specifico rispetto al semplice potenziamento

delle politiche esistenti. In secondo luogo, si richiama l'attenzione sull'importanza dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità finanziaria nell'implementazione di un tale fondo. In terzo luogo, si forniscono alcuni elementi al dibattito sulla opportunità di attivare un unico fondo nazionale e/o una pluralità di fondi a dimensione regionale. Si discutono infine in modo sintetico alcuni aspetti relativi alle possibili strategie per l'attivazione del Fondo e per il suo finanziamento.

Introduzione

La necessità di potenziamento delle politiche in favore delle persone non autosufficienti è determinata principalmente – come è noto – dall'evoluzione della demografia e dei modelli familiari¹: vi è una diffusa aspettativa che il numero delle persone bisognose di assistenza, già molto cresciuto negli anni recenti, sia destinato a crescere nei prossimi decenni e che le tradizionali modalità di assistenza informale prestate all'interno dei nuclei familiari costituiscano una soluzione sempre meno adeguata.

In tutti i paesi industrializzati l'azione pubblica non si limita ad imporre un obbligo di assicurazione² ma si concretizza nella gestione attiva

¹ Per una rassegna vedi Beltrametti (2001).

² L'obbligo di assicurazione si giustifica con atteggiamenti «paternalistici» da parte della pubblica amministrazione e la necessità di contrastare comportamenti opportunistici da parte dei cittadini eliminando anche il fenomeno della

di programmi di varia natura. In particolare, in molti paesi le accresciute necessità sopra ricordate hanno determinato il potenziamento di programmi pubblici pre-esistenti o l'attivazione di nuovi istituti specifici (fondi pubblici per la non autosufficienza).

Le ragioni per la gestione pubblica di programmi in favore delle persone non autosufficienti sono molteplici e complesse: mi limito qui ad una sintesi.

In primo luogo, il confine tra prestazioni sanitarie e prestazioni puramente assistenziali è molto labile e incerto: le persone non autosufficienti spesso hanno necessità di prestazioni sanitarie continuative e spesso la non autosufficienza segue un fatto sanitario acuto. Spesso è difficile stabilire con precisione dove iniziano le prestazioni di assistenza e dove iniziano quelle sanitarie. Poiché la scelta in favore della sanità pubblica non è – ovviamente – in discussione, la natura pubblica del sistema sanitario nazionale costituisce un argomento a favore della gestione pubblica anche dello schema per i non autosufficienti. In caso contrario, le persone non autosufficienti sarebbero le prime ad essere danneggiate da eventuali conflitti di competenza.

In secondo luogo, è diffusamente accettata l'idea che vi debba essere un «livello essenziale» di prestazioni che viene determinato in relazione al livello di bisogno e che viene finanziato in relazione alla capacità economica dei cittadini. Ciò presuppone una redistribuzione *ex-ante* dai soggetti a basso rischio a vantaggio dei soggetti ad alto rischio e dai soggetti economicamente più forti a vantaggio dei soggetti più deboli. In assenza di una stringente regolamentazione amministrativa il premio di un'eventuale polizza assicurativa privata *Long term care* (Ltc) dipenderebbe invece dall'età, dal sesso e dalle condizioni di salute della persona senza alcuna relazione con la capacità economica del soggetto: esisterebbe dunque una drammatica divergenza tra equità in senso statistico/attuariale ed equità in senso etico. In presenza di un programma universale, pubblico e obbligatorio, è possibile realizzare gli obiettivi distributivi di cui sopra in modo relativamente semplice ed efficiente³.

selezione sfavorevole. Come è noto quest'ultimo fenomeno si verifica in situazioni nelle quali vi sono asimmetrie informative tra assicuratori e cittadini circa le probabilità di insorgenza dell'evento temuto (l'invalidità nel nostro caso): il gruppo di coloro che acquistano la copertura assicurativa si selezionerebbe in modo sfavorevole per le compagnie di assicurazione compromettendo l'efficienza degli esiti di mercato.

³ In linea di principio risultati analoghi si possono realizzare anche con un mer-

In terzo luogo, è probabile che schemi pubblici possano affrontare meglio di schemi privati situazioni nelle quali si devono gestire rischi caratterizzati da forte ambiguità. Questo è certamente il caso del rischio che stiamo considerando: la futura incidenza della non autosufficienza per classi di età e per genere dipende in modo complesso e non noto a priori dal futuro andamento epidemiologico relativo a molte malattie, dall'efficacia di comportamenti di prevenzione, dal progresso tecnico scientifico in campo medico e dall'impatto di mutati stili di vita; inoltre, ad oggi sono scarse le conoscenze sulle interdipendenze tra i vari rischi individuali e sulla dinamica dei costi. Poiché anche gli assicuratori sono avversi all'ambiguità del rischio, le assicurazioni richiedono una sorta di «premio per l'ambiguità del rischio» che grava sul costo delle polizze. D'altra parte, la possibilità di agire sulla leva fiscale e sulla composizione complessiva della spesa pubblica mette il soggetto pubblico nella condizione di gestire più agevolmente situazioni di rischio ambiguo, anche su orizzonti temporali lunghi. Questa circostanza – pur prescindendo dal livello di concorrenza sul mercato assicurativo – implica che le coperture offerte dal mercato privato siano più costose di quelle realizzabili nell'ambito di schemi pubblici.

Questo tipo di considerazioni si rafforza ulteriormente se si considera che esiste una grande incertezza non solo relativamente al numero di persone che avranno in futuro bisogno di assistenza, ma anche relativamente al costo medio delle prestazioni delle quali le persone non autosufficienti avranno bisogno: vi è infatti una forte evidenza circa il fatto che il costo dei servizi per le persone non autosufficienti tende a crescere ad un tasso maggiore rispetto all'inflazione⁴. Anche in questo caso un soggetto pubblico può garantire prestazioni in termini reali grazie alla possibilità di modificare *ex-post* (ovvero dopo che un aumento inatteso dei costi si sia verificato) l'entità dei trasferimenti a fronte di una riallocazione della spesa pubblica e/o di aumentare il prelievo fiscale/contributivo.

cato assicurativo privato con un obbligo di assicurazione per i cittadini e una stringente e pervasiva regolazione da parte dei pubblici poteri. Tale regolazione sarebbe tuttavia di assai complessa e costosa implementazione.

⁴ La Royal Commission on Long Term Care (1999), ad esempio, stima che tra il 1980 e il 1999 il costo unitario dei servizi sanitari nel Regno Unito è cresciuto in termini reali ad un tasso medio annuo dell'1%; ancora maggiore è stato l'incremento in termini reali dei prezzi unitari dei servizi alla persona: 1,5% medio annuo. Circa le motivazioni teoriche di questo fenomeno vedi Snower, 1993.

Infine, occorre valutare con realismo la capacità dell'ente pubblico di sfruttare economie di scala⁵ e la possibilità di ridurre concretamente la spesa pubblica a fronte di una ipotetica privatizzazione delle politiche assistenziali attualmente vigenti. A quest'ultimo proposito, è assai dubbio che l'ente pubblico sarebbe in grado di eliminare tutti i costi (personale, immobilizzazioni...) imputabili a politiche oggi di competenza pubblica che eventualmente passassero a carico di soggetti privati. Questa è infatti condizione necessaria per poter confrontare il costo della soluzione privata con quello della soluzione pubblica.

Una volta effettuata una chiara scelta per la soluzione pubblica appare necessario chiedersi (paragrafo 1) se sia preferibile il potenziamento di programmi esistenti o l'attivazione di un nuovo specifico programma dello stato sociale (fondo per la non autosufficienza). Nel paragrafo 2 si affronta il problema della dimensione intergenerazionale delle politiche di assistenza; nel paragrafo 3 si affrontano invece alcune problematiche relative alla dimensione nazionale e/o regionale del fondo per la non autosufficienza. Nel paragrafo 4 si affrontano infine alcuni temi relativi alle strategie di implementazione e finanziamento del fondo.

1. Le ragioni per istituire un fondo per la non autosufficienza

Rispetto all'ipotesi di potenziare gli istituti pre-esistenti, il ricorso ad un nuovo, specifico, istituto dello stato sociale (il fondo per la non autosufficienza) appare auspicabile per diverse ragioni⁶.

In primo luogo, il semplice accorpamento sotto un'unica posta di bilancio di tutte le risorse oggi destinate all'assistenza delle persone non

⁵ A proposito dei costi connessi alle diverse opzioni può essere utile fare riferimento al dibattito sui fondi pensione e la previdenza pubblica: mentre i costi amministrativi per schemi previdenziali privati gestiti da compagnie di assicurazione sono in media dell'ordine del 12-14% del flusso annuo di contributi (premi), nel caso di schemi pubblici obbligatori ben gestiti, tali costi si collocano decisamente sotto l'1%. Nel caso di un fondo gestito dall'ente pubblico i costi amministrativi possono risultare inferiori anche rispetto a quelli sostenuti da un unico schema gestito da un pool di assicurazioni private: l'ente pubblico può infatti utilizzare una struttura amministrativa preesistente la quale gestisce in parallelo più mansioni. Cfr. Valdes-Prieto, 1998 e Diamond, 1999.

⁶ Sulla necessità di istituire un fondo nazionale si è registrata recentemente una larga convergenza nella Commissione Affari sociali della Camera dei deputati.

autosufficienti rappresenterebbe non solo un'occasione di razionalizzazione degli interventi, ma soprattutto garantirebbe la trasparenza complessiva nell'uso delle risorse pubbliche: il cittadino si renderebbe conto di quanto la collettività destina per questa finalità. È anche possibile che alla maggiore trasparenza delle politiche si associ una maggiore esigibilità dei diritti per i cittadini: ciò è storicamente accaduto in occasione dell'attivazione dei fondi per la non autosufficienza in Germania (1996), Lussemburgo (1998) e Giappone (2001)⁷.

In secondo luogo, oltre a garantire l'uniformità del diritto sul territorio (nazionale e/o regionale), l'attivazione del fondo può comportare la destinazione di maggiori risorse: ciò può essere associato alla presenza di nuove, specifiche, forme di finanziamento. Inoltre, la costituzione di un «capitolo» di spesa in qualche modo «separato» e «vincolato» può rappresentare una protezione delle risorse destinate all'assistenza rispetto ad eventuali tentativi di spostare risorse dall'ambito socio-assistenziale all'ambito sanitario. La creazione di un fondo *ad hoc* rafforza inoltre le condizioni per una maggiore stabilità e certezza nel tempo delle risorse destinate all'assistenza delle persone non autosufficienti.

In terzo luogo, la presenza di un fondo potrebbe/dovrebbe consentire al soggetto che gestisce il programma di adottare un orizzonte temporale di programmazione più lungo di quello associato alle attuali politiche che sono spesso finanziate anno per anno e finiscono spesso per assumere una posizione residuale nell'ambito delle politiche di bilancio delle pubbliche amministrazioni. Infatti, poiché il progressivo aggravamento dei bisogni è in larga misura riconducibile alla transizione demografica in atto (invecchiamento progressivo della popolazione, soprattutto della fascia 75+), è necessario che i problemi di equilibrio finanziario dei diversi programmi attivati siano affrontati con un orizzonte temporale medio-lungo. Ciò ci introduce al prossimo paragrafo.

⁷ Per gli aspetti più generali vedi Ikegami e Cambell, 2002 e i vari contributi in Ranci, 2001. Con riferimento specifico alla Germania vedi Pavolini, 2001, con riferimento al Lussemburgo vedi Feider e al., 1999 e con riferimento al Giappone vedi Campbell e Ikegami, 2003. Per un interessante confronto tra l'esperienza tedesca e quella giapponese, vedi Campbell, 2002.

2. La dinamica nel tempo dei costi di un fondo per la non autosufficienza

La possibilità per un fondo per la non autosufficienza di adottare una prospettiva intertemporale (bisogna però riconoscere che ciò non è stato fatto in nessuno dei fondi pubblici ad oggi attivati⁸) è molto importante. La dinamica nel tempo della spesa è enormemente sensibile alle ipotesi di lavoro e vi sono scenari plausibili nei quali gli squilibri finanziari delle politiche di assistenza sono imponenti. Ciò è evidenziabile anche con un esercizio molto semplice e grezzo: ponendo pari a 100 i valori relativi al 2004 si può simulare l'andamento delle entrate e della spesa nel tempo. In particolare, si può procedere nel modo seguente: *i*) si immagina che un ipotetico fondo per la non autosufficienza in Italia registri la stessa incidenza della disabilità per classi di età osservata nell'anno 2001 per il fondo tedesco, applicando (scenari A, B, C) o meno (scenari D, E, F) una dinamica di riduzione di tale incidenza basata sulle dinamiche passate⁹; *ii*) si ottiene il numero di beneficiari delle prestazioni applicando le incidenze per classi di età così ricavate alla popolazione italiana prevista dall'Istat (scenario centrale) per il periodo fino al 2051; *iii*) si considerano dinamiche alternative dei costi unitari delle prestazioni; *iv*) si assume che il tasso annuo di crescita della spesa sia pari alla somma del tasso di crescita del nu-

⁸ Una notevole eccezione sarebbe il Fondo per la non autosufficienza della Provincia autonoma di Trento qualora fosse approvato il disegno di legge (n. 1/03) attualmente all'esame del Consiglio provinciale: si prevede infatti una fase iniziale di accumulazione di una riserva di capitale (collettiva e indistinta) denominata «fondo di garanzia» con lo scopo di garantire la sostenibilità finanziaria del progetto a fronte delle sfavorevoli dinamiche demografiche previste. Tale accumulazione sarebbe resa possibile da un contributo straordinario della Regione Trentino Alto Adige e dall'introduzione graduale (sull'arco di 4 anni) delle prestazioni previste a regime. In tale modo si garantiscono le generazioni più giovani circa la capacità del fondo di erogare nel futuro le prestazioni senza ricorrere ad aumenti della contribuzione specifica e/o del contributo della fiscalità generale. Per una illustrazione del progetto, vedi Beltrametti, 2002 e Beltrametti e Weber, 2002.

⁹ Con riferimento all'evidenza internazionale (vedi Manton e al., 1998 e Manton, 1999) appare ragionevole ipotizzare che l'incidenza della disabilità decresca in valore assoluto ogni anno di 0,00083 e 0,002 per le classi di età 65-74 e 75+, rispettivamente, grazie ai progressi della medicina, ai cambiamenti degli stili di vita e alla prevenzione.

mero di beneficiari e del tasso di crescita dei costi unitari delle prestazioni¹⁰; v) con riferimento invece alle entrate, esse si fanno crescere ad un tasso reale annuo dell'1,5% (assunto come tasso medio annuo di crescita dell'economia nel medio termine). I risultati di questo esercizio, sotto vari scenari alternativi, sono riportati nella tabella 1.

Tabella 1 - Andamento delle entrate e delle spese di un ipotetico fondo per la non autosufficienza attivo in Italia

Anno	Entrate	Spese					
		Scenario A	Scenario B	Scenario C	Scenario D	Scenario E	Scenario F
2004	100	100	100	100	100	100	100
2014	116	128	138	148	116	125	131
2024	135	153	177	205	125	144	159
2034	156	181	225	280	130	162	188
2044	181	203	272	364	126	170	206
2051	201	217	307	433	127	180	227

Legenda. Scenario A: Incidenza disabilità costante e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 0

Scenario B: Incidenza disabilità costante e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 0,75

Scenario C: Incidenza disabilità costante e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 1,25

Scenario D: Incidenza disabilità decrescente e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 0

Scenario E: Incidenza disabilità decrescente e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 0,75

Scenario F: Incidenza disabilità decrescente e tasso % annuo crescita reale del costo unitario prestazioni = 1,25

Fonte: mie elaborazioni su dati Istat e dati del Ministero della Sanità tedesco (www.bmggesundheits.de).

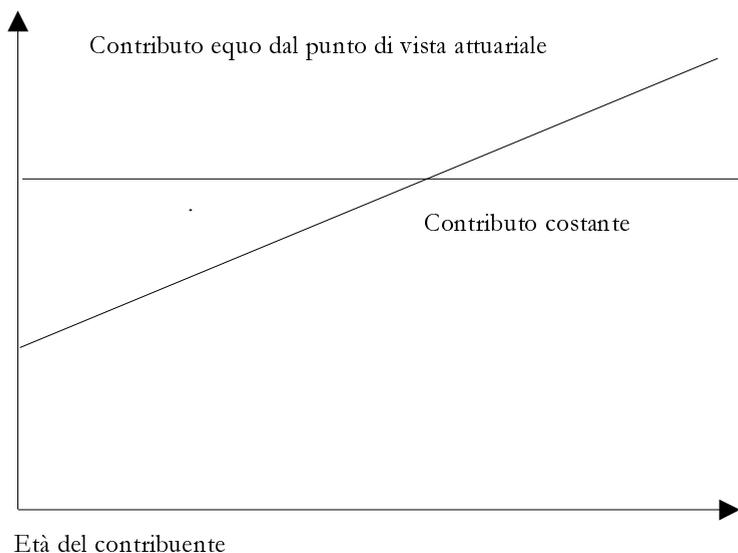
Si noti in particolare che in 5 scenari su 6 (A, B, C, E, F) la spesa eccede significativamente le entrate già tra 10 anni con successiva accentuazione degli squilibri.

È importante tenere presente che il problema della sostenibilità nel tempo di un fondo per la non autosufficienza è intrinsecamente connesso con il problema dell'equità intergenerazionale e con la pratica-

¹⁰ Si assume quindi che al variare del numero complessivo di beneficiari resti invariante la loro distribuzione per classi di gravità.

bilità delle forme di redistribuzione tra le generazioni alle quali si alludeva nell'introduzione. Infatti, qualora il fondo fosse finanziato con un contributo parametrato in modo attuarialmente corretto rispetto al rischio al quale ogni cittadino è esposto, tale contributo risulterebbe crescente al crescere dell'età del contribuente (vedi fig. 1). L'imposizione di un contributo annuo indipendente dall'età della persona comporta implicazioni diverse nella fase transitoria iniziale e nella situazione di equilibrio «a regime». *Nella fase transitoria iniziale*, si hanno alcune generazioni di persone anziane al momento dell'avvio del fondo che ricevono un trattamento particolarmente vantaggioso: hanno diritto ad una copertura potenziata pur a fronte di pagamenti contenuti ed effettuati per un numero di anni relativamente piccolo. *Nella fase «a regime»* invece tutte le generazioni ricevono lo stesso trattamento: in un primo periodo della loro vita pagano un contributo superiore a quello equo dal punto di vista attuariale mentre nel periodo successivo pagano un contributo inferiore rispetto a quello equo.

Figura 1 - Contributo



È evidente peraltro che la credibilità del progetto relativamente alla sua sostenibilità nel tempo è fondamentale nell'accettazione della redistribuzione implicita in un contributo indipendente dall'età: un giovane può accettare di essere chiamato oggi a pagare un contributo

maggiore di quello attuarialmente equo solo se ritiene di pagare da vecchio un contributo inferiore a quello equo. Se invece il giovane teme che il contributo (indipendente dall'età) sia destinato a crescere nel tempo, allora i vantaggi attesi da vecchio non giustificano il sacrificio da giovane.

Di fronte a questa problematica si possono assumere – credo – 3 atteggiamenti alternativi: *i*) ignorare il problema (vedi Germania dove si prevede che l'aliquota contributiva di equilibrio sia destinata a raddoppiare nei prossimi 15-20 anni); *ii*) concepire un'architettura del progetto che sia robusta nel tempo (vedi Provincia autonoma di Trento, cfr. nota 8); *iii*) attenuare l'intensità del problema dell'equità intergenerazionale escludendo di fatto dal progetto le generazioni più giovani (vedi fondo per la non autosufficienza giapponese dove le persone con meno di 40 anni sono esonerate dalla contribuzione).

3. Fondo nazionale e/o fondi regionali?

L'analisi delle complesse problematiche giuridiche poste dalla riforma del Titolo V della Costituzione esula evidentemente dall'ambito di questo lavoro. Mi limito ad alcune brevi considerazioni di tipo economico. Di nuovo, il seguente semplice e grezzo esercizio di simulazione può risultare utile: *i*) si immagina che un fondo per la non autosufficienza con criteri di accesso alle prestazioni identici a quelli del fondo tedesco sia operativo in Italia; *ii*) si assume che l'incidenza della non autosufficienza in Italia sia – in ogni classe di età – identica a quella osservata per il 2001 in Germania; si assume che tale incidenza sia uniforme tra le regioni italiane¹¹; *iii*) si prescinde per semplicità da distinzioni di tale incidenza della disabilità tra uomini e donne; *iv*) si utilizzano, con le opportune rielaborazioni, le previsioni demografiche fornite dall'Istat. Con semplici elaborazioni, si ottiene la seguente tabella 2.

¹¹ In linea di principio, diverse specializzazioni produttive (e quindi diversa incidenza di lavori usuranti...) e diversa attenzione a politiche di prevenzione possono giustificare differenziazioni tra le regioni.

Tabella 2 - Distribuzione dei beneficiari delle prestazioni di un fondo del tipo di quello tedesco ipoteticamente attivato in Italia (anno 2004)

Classi di età	Numero beneficiari stimati			
	Italia	Nord Italia	Centro Italia	Sud + Isole
0-19	63.861	24.600	11.141	28.119
20-54	142.075	64.008	27.251	50.816
55-59	39.511	19.008	7.963	12.540
60-64	51.906	25.132	10.656	16.117
65-69	77.159	36.475	15.724	24.961
70-74	126.655	59.658	26.247	40.749
75-79	211.444	101.240	45.380	64.824
80-84	164.889	78.647	35.679	50.563
85-89	352.413	179.799	73.974	98.640
90+	195.861	101.626	41.168	53.067
Totale	1.425.775	690.195	295.184	440.396
% beneficiari su totale popolazione*	2,46	2,67	2,65	2,11

* Germania 2001 = 2,31.

Fonte: mie elaborazioni su dati tratti da www.istat.it, www.destatis.de, www.bmgesundheit.de.

Questo esercizio – pur con i suoi evidenti limiti determinati dalle semplificazioni adottate – consente alcune considerazioni preliminari: a) per effetto della diversa composizione demografica di Italia e Germania, l'incidenza complessiva della non autosufficienza risulta superiore nel nostro paese: circa il 2,46% della popolazione complessiva contro il 2,31% della Germania¹²; b) per gli stessi motivi, importanti differenze si osservano all'interno delle regioni italiane: l'incidenza complessiva risulta essere massima per le regioni del Nord (2,67%) e del Centro (2,65%) e significativamente più contenuta per le regioni meridionali (2,11%); c) anche all'interno delle tre principali aree del paese, si hanno importanti differenze: per esempio, l'incidenza in Liguria – in ragione della quota massima di anziani rispetto al panorama nazionale – assume un valore abnorme (3,40%); all'opposto la Campania registra un valore particolarmente basso (1,92%).

¹² Il fatto che il dato tedesco si riferisca al 2001 mentre quelli italiani si riferiscano al 2004 non influisce sul confronto: i dati italiani non cambiano tra 2001 e 2004.

In termini più generali, sembra che un Fondo nazionale per la non autosufficienza sarebbe certamente più idoneo a garantire livelli essenziali di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale evitando anche problemi di portabilità dei diritti. D'altra parte, la dimensione regionale delle politiche sanitarie giustifica certamente una regionalizzazione anche delle politiche per le persone non autosufficienti.

4. Strategie di implementazione e finanziamento: cenni

Sotto il profilo operativo l'attivazione di un fondo per la non autosufficienza può avvenire seguendo un approccio «gradualista» oppure marcando una discontinuità. L'approccio «gradualista» consiste nel porsi nel solco della l. 328/2000 e proseguire accorpando dentro un fondo le risorse già oggi destinate alla non autosufficienza, per poi procedere ad un progressivo potenziamento delle risorse stesse e delle prestazioni¹³. In alternativa, si può immaginare di muoversi su un terreno più innovativo ponendo in essere un fondo che costituisca un nuovo istituto dello stato sociale con sue entrate proprie e sue regole di accesso alle prestazioni segnando una discontinuità rispetto al percorso implicito nella legislazione vigente¹⁴. Nella pratica, la contrapposizione tra queste due alternative è probabilmente meno netta di quanto in astratto possa apparire e la via della gradualità è certamente imposta dalla grave difficoltà a reperire risorse addizionali. A questo proposito, le opzioni percorribili sono principalmente due:

- ♦ *attivazione di un nuovo contributo finalizzato*. Si tratta di una possibilità già attribuita dal legislatore alle Regioni a statuto speciale, eventualmente da introdurre con atto legislativo per lo Stato e le Regioni a statuto ordinario. Il principale vantaggio di questa soluzione consiste nel fatto che il legislatore (nazionale o regionale) avrebbe la massima libertà circa le modalità di determinazione dell'importo del contributo (livelli di progressività¹⁵, soglie di esen-

¹³ In questa prospettiva si pone per esempio la Regione Emilia Romagna e sembra vi si stiano orientando altre Regioni.

¹⁴ In questa prospettiva si pongono i disegni di legge in fase di discussione nei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano.

¹⁵ Si noti che i due distinti disegni di legge all'esame dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano prevedono un contributo obbligatorio a carico dei cittadini determinato sulla base dell'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente).

zione e tetti contributivi). Tuttavia, trattandosi dell'attivazione di un nuovo contributo *ad hoc*, occorrerebbe attivare un nuovo, specifico, meccanismo di accertamento, riscossione e sanzione degli evasori che risulta costoso e complesso da gestire.

- ♦ *Utilizzazione dell'addizionale Irpef.* A favore di tale soluzione si può notare che, trattandosi della semplice maggiorazione di un contributo già esistente, si utilizzerebbe semplicemente il meccanismo di accertamento e riscossione di questo, non si porrebbero costi aggiuntivi sui sostituti di imposta né sui cittadini che devono calcolare il contributo autonomamente. Vi sono inoltre limiti a priori circa l'ammontare massimo del gettito complessivo e forse si avrebbe una più debole percezione per i cittadini di un diritto esigibile alle nuove prestazioni del fondo.

Viene talvolta enfatizzata una contrapposizione tra due visioni circa le modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza. Da un lato, nella legge di riforma dei servizi sociali (legge 328/2000) e in gran parte della cultura di assistenza sociale oggi prevalente, si insiste molto sulla centralità dei «progetti personalizzati di assistenza». Questo riflette una condivisibile aspirazione a dare una risposta ai bisogni delle persone che sia puntuale e calibrata rispetto al livello del bisogno. In qualche misura esiste tuttavia il rischio che dietro alla nozione di progetto personalizzato ci possa essere una grande discrezionalità da parte dell'amministrazione che decide quali prestazioni erogare; esiste soprattutto il rischio che, a fronte di una sostanziale discrezionalità circa il controvalore delle prestazioni, le risorse per le politiche per i non autosufficienti siano di fatto residuali all'interno delle politiche di bilancio dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

Una visione opposta (quella che ispira, per esempio, il modello tedesco) presuppone invece un sistema oggettivo di valutazione del bisogno¹⁶ in base al quale si arriva ad una quantificazione di un controvalore monetario delle prestazioni. In questa prospettiva c'è una componente meccanicistica che può generare situazioni ingiuste (sappiamo che non ci sono due casi identici tra loro), ma dal punto di vista della finanza pubblica si pone in essere un automatismo: per determinare il fabbisogno è necessario contare quante persone ci sono in ciascuna categoria e semplicemente moltiplicare per il corrispettivo controvalore monetario delle prestazioni. In questo caso l'ammontare

¹⁶ Per esempio, un sistema basato su Adl (Activities of Daily Living), cioè incapacità a svolgere attività della vita quotidiana.

complessivo di risorse pubbliche da destinare alle politiche di assistenza risulta incompressibile. In altri termini, laddove ci sia una quantificazione monetaria del controvalore delle prestazioni si rafforzano i diritti esigibili del beneficiario.

In realtà queste due visioni non sono inconciliabili: si può immaginare di quantificare la prestazione in termini monetari (cioè fissare una soglia minima di impegno per la finanza pubblica per diversi livelli di gravità) e solo successivamente elaborare un progetto personalizzato nella fase di erogazione di queste prestazioni. Questo doppio passaggio logico può essere utile proprio per dare robustezza ai diritti soggettivi che si vogliono difendere.

Riferimenti bibliografici

- Beltrametti L., 2001, *Le politiche di assistenza alle persone non autosufficienti*, «Assistenza Sociale», n. 4, pp. 57-83.
- Beltrametti L., 2002, *Sull'attivazione di un fondo provinciale per la non autosufficienza nella provincia autonoma di Trento*, Provincia autonoma di Trento, «Infosociale», n. 4, pp. 35-65.
- Beltrametti L. e Weber P., 2002, *La sostenibilità finanziaria e l'andamento del fondo di garanzia*, in Provincia autonoma di Trento, «Infosociale», n. 4, pp. 94-97.
- Campbell J., 2002, «How Policy Differ: Long-Term-Care Insurance in Japan and Germany», in H. Conrad e R. Lutzeler (a cura di), *Ageing and Social Policy - A German-Japanese Comparison*, Judicium, Munich.
- Campbell J. e Ikegami N., 2003, *Japan's Radical Reform of Long-Term Care*, «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 1, pp. 21-34.
- Diamond P., 1999, *Administrative Costs and Equilibrium Charges with Individual Accounts*, Nber Working Paper, n. 7050.
- Gori C. (a cura di), 2001, *L'assistenza agli anziani in Italia ed in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Feider J., Hansen P., Kerfer A., Kieffer R., Schroeder G., Thomé C., Wagener R., 1999, *L'assurance dépendance*, numero speciale del «Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales», vol. 7.
- Ikegami N. e Campbell J., 2002, *Choices, Policy Logistics and Problems in the Design of Long-term Care Systems*, «Social Policy and Administration», vol. 36, n. 7, pp. 719-734.
- Manton K., 1999, «National Long Term Survey», in G. Maddox (a cura di), *Encyclopedia of Aging* (seconda edizione), Springer, New York.
- Manton K., Stallard E., Corder L., 1998, *Chronic Disability Trends in the U.S. Elderly Populations 1982 o 1994 (Disability, Longitudinal Surveys, Oldest Old, Population Aging)*, «American Economic Review Papers and Proceedings», n. 88 (2), pp. 101-105.
- Pavolini E., 2001, «L'assicurazione di cura in Germania», in Gori, cit.

Snower D., 1993, *The Future of the Welfare State*, «The Economic Journal», n. 103, pp. 700-717.

Royal Commission on Long Term Care, 1999, *Report on Long Term Care*, Londra.

Valdes-Prieto S., 1998, *Administrative Costs in the Chilean Pension System. Evidence from International Comparisons*, The World Bank, Washington Dc.

RPS

La povertà come concetto duttile e come informatore delle politiche

Gianluca Busilacchi

Ogni anno la Commissione di indagine sull'esclusione sociale presenta un Rapporto povertà, in cui vengono illustrate, tramite una ricca serie di indicatori e approfondimenti, le principali caratteristiche della povertà in Italia nell'ultimo anno e delle politiche volte a contrastarla. La maggior parte dei dati presentati sembra in apparenza di facile interpretazione, ma non sempre è così: nella costruzione di alcuni indicatori infatti, si possono nascondere trappole concettuali che possono portare fuori strada e offrire una visione distorta

della realtà. Senza un'operazione di chiarezza «preventiva» su cosa si intende davvero per povertà dunque, c'è il rischio di incorrere in fraintendimenti sulla reale condizione delle famiglie indigenti e sulle misure politiche più adatte a migliorare il loro tenore di vita. Occorre dunque liberare il campo da possibili confusioni se vogliamo evitare che le mistificazioni della politica possano determinare errori nella elaborazione dei provvedimenti più idonei da adottare.

RPS

strumenti

Introduzione

Le polemiche relative alle varie interpretazioni dei dati sul tenore di vita degli italiani hanno avuto negli ultimi mesi una forte esposizione mediatica e con ogni probabilità renderanno ancor più arroventato il clima politico nell'imminenza delle scadenze elettorali.

Un utilizzo parziale degli indicatori sociali infatti può consentire di dimostrare, o al contrario di demolire, l'efficacia di una determinata politica. Qualora queste pratiche venissero estremizzate, il monitoraggio delle politiche tramite indicatori perderebbe la sua funzione informativa primaria: se infatti il loro utilizzo divenisse funzionale a scopi politici preordinati, il valore della raccolta dei dati e della costruzione degli indicatori non avrebbe più il senso di descrivere lo stato di un paese e informare l'opinione pubblica.

Non dovrebbe dunque appartenere alla tradizione di un paese civile, né alla sua classe dirigente, l'idea che tali indicazioni possano essere

manipolate a fini elettorali: da questo punto di vista la comunità scientifica è dunque chiamata al compito di affiancare alla presentazione dei dati un'informazione chiarificatrice sull'utilizzo degli indicatori.

A qualche mese dalla pubblicazione del Rapporto povertà 2003 pare giusto aprire una riflessione sull'utilizzo dei concetti lì utilizzati: nonostante l'eccellente lavoro della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, che dal 1997 ha rivisto gli aspetti metodologici per la costruzione degli indicatori, i singoli dati possono essere infatti utilizzati in modo diversificato e «informare» indicazioni di *policy* che spesso non servono realmente alla riduzione della povertà. Più i dati vengono liberamente interpretati senza un'operazione di chiarezza «preventiva», più questa distorsione può essere ampia e pericolosa.

Sono dunque aumentati o diminuiti i poveri in Italia nell'ultimo anno? E come sta variando il tenore di vita nel nostro paese, specialmente tra la popolazione più svantaggiata?

Le distanze, a volte piuttosto ampie, tra indicatori oggettivi e percezione da parte degli individui di fenomeni quali il disagio economico o la capacità di acquisto fanno certamente riflettere. Nelle prossime pagine eviteremo di analizzare nel dettaglio i dati sulla povertà in Italia negli ultimi anni: per un'esauritiva trattazione di questi e della metodologia con la quale vengono costruiti gli indicatori rimandiamo agli ultimi due Rapporti della Commissione di indagine sull'esclusione sociale¹ (Saraceno, 2002; Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003). Dedicheremo invece maggiore attenzione ai concetti utilizzati per la costruzione di tali indicatori e alla loro relazione con il reale tenore di vita dei poveri: è infatti a partire da questo rapporto che, a nostro avviso, può essere messa in luce la duttilità del concetto di povertà. È esaltandone alcune sfumature piuttosto che altre, infatti, che derivano profonde differenze nelle indicazioni per le politiche di contrasto.

1. Deprivazione economica e variazione del tenore di vita: duttilità del concetto di povertà

Nel 2002, secondo i dati dell'Istat, le famiglie povere in Italia erano l'11% della popolazione residente: un dato in discreta diminuzione ri-

¹ Laddove non diversamente indicato i dati qui illustrati fanno riferimento ad un confronto tra questi due Rapporti.

petto a quello degli anni precedenti (11,9% nel 1999; 12,3% nel 2000; 12,0% nel 2001) e ad esso raffrontabile dal punto di vista metodologico². Ciò è bastato a diversi esponenti governativi per sostenere che le politiche intraprese in questa legislatura stavano debellando il problema della povertà. Ma se questo genere di dichiarazioni estemporanee possono rientrare nell'ordinaria propaganda politica, più grave è invece il fatto che un documento ufficiale e che dovrebbe avere un certo rigore e utilità comparativa a livello internazionale, quale il Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale (d'ora in poi Nap/Incl) 2003-2005, sia stato elaborato utilizzando gli stessi crismi dialettici, demandando totalmente all'allegato statistico una trattazione più seria dei problemi e dei dati.

È infatti noto che questi Piani dovrebbero servire all'identificazione di una precisa *road map* nella lotta contro l'esclusione e al tentativo di risolvere gli aspetti di politica sociale sui quali il nostro paese è più arretrato a livello europeo, come ad esempio nell'introduzione di una politica di reddito minimo; le indicazioni contenute nel Nap/Incl 2003-2005 invece, sembrerebbero quasi essere il mero tentativo di segnalare la superiorità dei sistemi di contrasto alla povertà intrapresi dall'attuale governo rispetto a chi lo ha preceduto.

Come dicevamo in apertura, però, tutto ciò ha un senso qualora possa servire a dimostrare l'utilità delle politiche intraprese dal governo, che in tal modo trova la giustificazione per poter ribadire la propria linea politica prestabilita: in questo documento, ad esempio, si legge che le detrazioni per i figli a carico (legge 448/2001) hanno permesso a più di 300.000 nuclei di superare la linea della povertà. È difficile pensare che questo dato possa essere realistico, non solo perché le famiglie che hanno superato la soglia della povertà tra il 2001 e il 2002 sono state 207.000³, ma soprattutto perché questo risultato non può essere certamente imputato ad una misura come le detrazioni fiscali. Le fa-

² Dal 1997, infatti, il sistema di raccolta ed elaborazione dei dati, profondamente modificato rispetto al passato, è rimasto sempre lo stesso. Per la preparazione dell'ultima indagine l'Istat ha utilizzato «un campione di 27.000 famiglie italiane, estratte casualmente in modo da rappresentare il totale delle famiglie italiane» (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003). Sfuggono al controllo campionario le persone senza fissa dimora, stimabili nel 2000 in circa 17.000 unità (Saraceno, 2002).

³ Tale valore salirebbe a 251.000 famiglie, se si guarda alla differenza tra il 2000 e il 2002, ma la misura è stata approvata ad anno 2001 già iniziato.

miglie incapienti, infatti, cioè quelle che in quanto povere non sono soggette a tassazione Irpef, già non pagano le tasse e non possono dunque giovare di nessun tipo di detrazione fiscale. Questo esempio ci mostra come con l'utilizzo di un singolo dato, che esprime solo un aspetto parziale e ingannevole sulla variazione del tenore di vita delle famiglie povere, si voglia dimostrare la necessità di insistere sullo strumento fiscale – che in realtà avvantaggia maggiormente i ceti medi e alti – a discapito di misure di trasferimenti monetari, sulle quali, come vedremo più avanti parlando del reddito di ultima istanza (Rui), l'attuale governo è in forte ritardo.

È evidente come questo approccio non faciliti la crescita della conoscenza del problema della povertà, né l'incisività delle politiche volte a contrastarla. Innanzitutto perché questo genere di risultati, quali il contrasto alla povertà e alla disuguaglianza, non può essere facilmente correlato alle politiche intraprese da un governo semplicemente guardando ad una singola variazione annuale di un dato: è solo dopo un'analisi dei *trends* di medio-lungo periodo che i risultati strutturali di una politica dovrebbero essere anche solo ipotizzati. In secondo luogo perché un semplice dato sulla povertà relativa dice assai poco sulla variazione del reale tenore di vita delle famiglie italiane in generale e di quelle povere in particolare. Ed è su questo secondo aspetto che riteniamo opportuno offrire con questo contributo alcune puntualizzazioni: il rischio, infatti, è che una lettura di un singolo dato possa fornire un'impressione errata, in particolare per le implicazioni di *policy* che ne derivano.

Come ha ricordato la stessa Commissione di indagine sull'esclusione sociale nel suo Rapporto sulla povertà 2003, la diminuzione della povertà relativa nel 2002 rispetto all'anno precedente è semplicemente da imputare alla riduzione dei consumi medi e al conseguente abbassamento della soglia di povertà relativa, calcolata, appunto, come quota del consumo medio. Questa riduzione, però, dice poco sulla variazione del reale tenore di vita della popolazione più indigente, informandoci più che altro sulla variazione della disuguaglianza nel consumo tra la media della popolazione italiana e coloro che si trovano in condizioni di povertà.

La diminuzione delle famiglie che consumano meno della metà del consumo medio pro capite – tale è la soglia standard di povertà relativa per una famiglia di due persone – non significa infatti che le condizioni delle famiglie più povere siano migliorate. Insieme al dato sul numero di famiglie che si trovano al di sotto della linea della povertà

relativa – e a quello sulla povertà assoluta, che indica la percentuale delle famiglie più indigenti, quelle che non riescono a comprare nemmeno un paniere di beni essenziale ad una vita dignitosa⁴ – andrebbero quindi aggiunti due tipi di informazioni.

In primo luogo vanno verificate le condizioni di coloro che rimangono al di sotto della soglia. Nel 2002 è aumentata l'intensità della povertà (dal 21,1% del 2001 al 21,4% del 2002), una misura della distanza tra la soglia della povertà e la condizione media della popolazione povera: i poveri cioè, sono più poveri di prima. Ma anche per quelle famiglie che hanno superato la soglia di povertà relativa il tenore di vita potrebbe essere addirittura peggiorato.

Abbiamo ricordato che il superamento da parte di queste famiglie della soglia di povertà relativa è stato legato alla stagnazione economica; nel 2002 infatti si è verificata la peggiore *performance* economica degli ultimi dieci anni: una crescita dello 0,4% del Pil (contro una media europea, comunque bassa, dello 0,8%). Le analisi di lungo periodo hanno sempre mostrato una certa tendenza prociclica della povertà (Saraceno, 2002): poiché i consumi medi sono più variabili dei consumi dei poveri, essi risentono maggiormente del ciclo economico e dunque la linea della povertà, che è calcolata sulla base di tali consumi medi, varia più sensibilmente rispetto al consumo dei poveri stessi.

In questi anni però la stagnazione economica si è accompagnata ad un'inflazione in ripresa (2,5% nel 2002 e 2,7% nel 2003)⁵ che ha coinvolto particolarmente i beni di prima necessità: l'Istat ha calcolato che ad aprile 2004 il prezzo di alcuni beni alimentari e dei costi relativi all'abitazione su base annua è aumentato significativamente (3,4% gli alimentari e in particolare 7,3% gli ortaggi e 6,5% la frutta, mentre gli affitti 1,1%). Poiché l'economia ristagna e i salari, come vedremo più avanti, aumentano in misura minore, l'aumento percepito è più significativo di quello indicato dai dati reali: è stato infatti calcolato che,

⁴ L'incidenza della povertà assoluta nel 2002 è rimasta la stessa del 2001 (4,2%); del resto questo valore è ormai più o meno costante da diversi anni e segnala quindi la presenza nel nostro paese di una quota strutturale di popolazione gravemente povera. Sebbene ciò possa costituire certamente un'emergenza per le politiche di contrasto, il fatto che tale dato sia ormai assestato ci fa propendere per la necessità di dedicare un'analisi più attenta alle condizioni dei poveri «relativi», anche con riferimento ai loro bisogni «assoluti».

⁵ Dal 2000 l'inflazione su base annua è superiore al 2,5%, mentre nel triennio 1997-1999 aveva oscillato tra l'1,7% e l'1,8%.

sempre per il 2004, l'inflazione percepita si attesta su valori intorno all'8,3%.

Se da un lato ciò spiega la riluttanza al consumo da parte della classe media⁶ e la sua sensazione di impoverimento relativo (nel tempo), d'altro canto è anche un indice delle difficoltà reali sostenute da coloro che si trovano in condizioni economiche peggiori, al di là di quanto sia variata la soglia «nominale» di povertà.

Se utilizzassimo una soglia di povertà fissa, che non risente delle variazioni congiunturali dell'economia, ci accorgeremmo infatti che le condizioni dei poveri non sono migliorate: questo calcolo è stato effettuato nell'allegato statistico del citato Nap/Incl 2003-2005, tramite una soglia determinata dai consumi medi del 1995 e poi rivalutata rispetto all'inflazione. Si è così potuto dimostrare che utilizzando una soglia di povertà «reale», che cioè non tenga conto della contrazione annuale del consumo medio, il numero delle famiglie povere nel 2002 non diminuisce così fortemente come i dati non «filtrati» lasciavano intendere, assestandosi su un valore dell'11,9%.

Analizzando la mobilità nell'intorno della soglia ufficiale, si ha una riprova del fatto che la riduzione della povertà relativa sia da imputare esclusivamente ad un «effetto soglia» e non ad un «effetto redistributivo», secondo cui il miglioramento delle condizioni di vita dei più indigenti avrebbe portato invece alcune famiglie sopra la linea della povertà. Ci potremmo aspettare, infatti, che nel 2002 il numero di famiglie subito al di sopra della soglia ufficiale sia aumentato, ma non è così: il numero di famiglie che si trova tra la linea ufficiale di povertà e il 120% di questo valore risulta lo stesso dell'anno precedente (8%). Poiché possiamo escludere che in un solo anno più di 200.000 famiglie povere siano passate ad una condizione economica migliore di più del 20%, ciò significa che non si è tanto verificato un passaggio da un percentile inferiore ad uno superiore della distribuzione dei consumi, quanto un abbassamento di tutte le soglie di povertà relativa.

Dunque non c'è stato nemmeno un miglioramento relativo di una fascia di popolazione rispetto ai poveri «più poveri»: il peggioramento delle condizioni reali è stato generalizzato in tutto l'intorno della soglia di povertà, anche se, al contempo, è comunque risultato inferiore alla riduzione media dei consumi nazionali. Per sapere dunque qualcosa

⁶ Ciò potrebbe innescare a sua volta un circolo vizioso nella crescita economica: è stato infatti calcolato che per ogni scarto tra inflazione reale e percepita di 3 punti percentuali può riflettersi un calo del Pil dello 0,7%. Si veda Guiso, 2003.

di più sulla reale variazione del tenore di vita di questa fascia di popolazione occorre guardare ad alcuni valori di deprivazione assoluta.

Anche su questo aspetto le considerazioni effettuate nei Rapporti sulla povertà degli ultimi anni sono molto chiare e perfettamente funzionali al ragionamento qui effettuato: al di là del numero ufficiale di poveri infatti, negli ultimi anni risulta un 20-25% di nuclei che presentano forme di disagio economico. Si tratta cioè di famiglie non necessariamente al di sotto della linea della povertà (vi rientrano ad esempio quelle 207.000 che hanno superato nel 2002 il valore-soglia), ma che fanno estrema fatica a raggiungere i consumi essenziali, spesso indebitandosi (il 18% della popolazione nel 2000) e che di fronte a qualsiasi evento straordinario si troverebbero in ancor più grave difficoltà. Soprattutto durante gli anni di stagnazione economica, dunque, i dati sulla povertà relativa dicono poco sul tenore delle famiglie più indigenti, se non sono accompagnati da un'analisi più approfondita anche di alcuni elementi «assoluti»⁷, cioè del consumo di quei beni essenziali che una fascia di popolazione riesce sì ad acquistare (dunque collocandosi sopra la soglia di povertà assoluta), ma solo a fronte di grandi sacrifici o di indebitamenti.

Poiché le spese per il consumo dei beni necessari sono meno comprimibili di altre, appare ora chiaro che il consumo dei poveri in periodi di congiuntura debole diminuisce necessariamente meno degli altri: ma ciò non ci può portare a dire che la povertà è diminuita. L'indagine sui bilanci delle famiglie effettuata dalla Banca d'Italia mostra infatti che nel 2000 nemmeno le famiglie che si trovano nel primo quintile di reddito hanno un consumo alimentare inferiore al 50% della media nazionale, pur presentando uno scostamento di tal genere per quasi tutti gli altri aggregati (reddito, attività finanziarie, quota d'affitto).

È quindi opportuno analizzare con maggiore attenzione l'effetto che

⁷ Il concetto di povertà assoluta, cioè l'incapacità di acquistare un pacchetto di beni e servizi ritenuto essenziale per una vita dignitosa, viene di solito criticato sulla base del fatto che esso non terrebbe conto del progresso della società. In realtà come abbiamo visto, nemmeno la povertà relativa ne tiene sempre conto in termini reali: facendo riferimento al livello di consumi medi, un arricchimento del solo quintile più ricco di popolazione non sarebbe l'espressione di un miglioramento delle condizioni di vita medie della società, anche se come tale verrebbe rappresentato da questo indicatore; inoltre il paniere su cui si calcola la povertà assoluta viene indicizzato all'inflazione e la sua struttura merceologica cambia dopo un certo numero di anni.

la diversa elasticità della domanda dei beni in questione, cioè della variabilità del loro consumo al variare del prezzo, può avere sul concetto di povertà sostanziale: quando in una famiglia si verifica una condizione di deprivazione relativa (rispetto ad altre famiglie, o rispetto allo stesso nucleo in altri momenti del tempo), la privazione dall'acquisto di alcuni beni può essere cioè considerata una rinuncia più o meno sopportabile nel determinare il tenore di vita.

Un'analisi longitudinale dell'incidenza di tali spese nel bilancio delle famiglie che si trovano nell'intorno della soglia di povertà potrebbe darci un'idea più chiara del tenore di vita della quota più indigente delle popolazione, più di quanto non permetta un'analisi storica dei dati di povertà relativa, anche quando si tenga sotto controllo la soglia di povertà relativa «depurandola» dagli effetti congiunturali dell'economia. Anche il *trend* temporale di una soglia «reale» di povertà relativa si limita ad esprimere infatti la variazione del tenore di vita che una quota svantaggiata di popolazione dovrebbe tenere per stare al passo con la variazione del benessere nazionale medio e non essere dunque considerata «povera».

Come abbiamo appena visto, il problema di interpretazione del dato sorge qualora questo valore risulti inferiore all'aumento dei prezzi dei beni necessari per il sostentamento. In questo caso, infatti, la variazione della povertà relativa, che già in condizioni «normali» si limita ad indicare una *proxy* della disuguaglianza nella distribuzione del reddito (o meglio della sua capacità di trasformarsi in consumo) tra la quota più indigente e il resto della popolazione, perde anche quella minima parte di significato che avrebbe qualora la relazione reddito-consumo non venisse inficiata dalla diversa ripartizione che variazioni inflattive possono avere su diversi gruppi della popolazione.

È infatti chiaro che se la variazione dei prezzi influenza in maniera molto diversificata differenti fasce di popolazione, ad esempio perché si verifica un'alta inflazione per i beni alimentari, è fortemente limitativo identificare una soglia reddituale di povertà utilizzando una quota dei consumi della popolazione. Il consumatore medio potrebbe infatti risentire proporzionalmente poco di un aumento dei prezzi di alcuni beni alimentari, mentre, per chi utilizza ampie quote del proprio reddito per acquistare questi beni, una variazione di tali prezzi risulterebbe decisiva. In assenza di questo ragionamento si potrebbe sostenere che, in presenza di congiunture economiche negative, la diminuzione della povertà relativa rappresenti un miglioramento del tenore di vita della quota di popolazione più povera rispetto alla media, in quanto la

contrazione della spesa per consumi è maggiore per le famiglie medie e per quelle benestanti rispetto a quelle più indigenti. Ma nemmeno ciò è esatto, per almeno due motivi.

In primo luogo ciò non vale per la *totalità* della popolazione povera: la diminuzione della soglia di povertà permette ad alcune famiglie di collocarsi al di sopra di tale soglia, mentre chi rimane al di sotto di tale valore potrebbe avere anche peggiorato il proprio tenore di vita. Abbiamo già ricordato, infatti, che il valore dell'intensità della povertà è aumentato nel 2002.

Ciò che però non è misurato dagli attuali indicatori è un secondo aspetto, che permetta di verificare le reali condizioni del tenore di vita delle famiglie che transitano dalla povertà alla non povertà a causa di una riduzione dei loro consumi inferiore alla media.

Neanche per queste famiglie è scontato che il «tenore di vita» sia migliorato, nemmeno relativamente ad altre fasce di popolazione: per chi si trova nell'intorno della soglia di povertà, anche una piccola riduzione dei consumi, pur significativamente inferiore alla media, potrebbe infatti essere proporzionalmente più dannosa che una maggiore riduzione dei consumi per chi non è povero. Sarebbe dunque opportuno, se vogliamo parlare di tenore di vita, come fanno i documenti della Commissione, attribuire diversi pesi ai vari tipi di consumo.

$$Tv = aC_1 + bC_2 + cC_3 + dC_4$$

Il tenore di vita di una famiglia (Tv), risulterebbe così una funzione della somma di differenti generi di consumo opportunamente «pesati». Immaginiamo ad esempio che C_1 indichi il consumo dei beni di prima necessità, C_2 il consumo di beni di seconda necessità (o di servizi socio-educativi e sanitari), C_3 quello di beni quali auto, Tv , vacanze ecc. e C_4 quello di beni voluttuari e di lusso.

L'idea che vogliamo esprimere è che il tenore di vita non dipende da una mera somma indistinta dei consumi, ma dall'importanza che tali consumi hanno nel determinare, appunto, le condizioni di vita della popolazione. Una rinuncia alla possibilità di andare in vacanza fa senza dubbio sentire impoverito colui che vi deve rinunciare, ma è meno grave, anche in proporzione, rispetto a chi non riesce più ad assicurare un'istruzione superiore ai propri figli o, ancora peggio, condizioni di vita basilari (abitazione in stato igienico decente, o dieta minimamente variata). Con tutte le limitatezze del caso, questo aspetto potrebbe essere colto da valori decrescenti dei parametri a, b, c, d .

Se è infatti vero che il peggioramento dei consumi medi registrato sul paniere «generale» dell'Istat è stato ad esempio maggiore per le famiglie più benestanti che per quelle povere – e ciò ha portato alcune persone al di sopra della soglia della povertà senza che il proprio reddito fosse aumentato – bisogna essere estremamente cauti nel sostenere che ciò indichi un miglioramento del tenore di vita dei poveri.

Prendiamo ad esempio il caso in cui l'aumento dei prezzi dei beni non di prima necessità sia maggiore di quello dei beni di prima necessità: proporzionalmente il consumo dei primi potrebbe ridursi in maniera considerevolmente maggiore rispetto ai secondi. Tale riduzione sarebbe effettuata da quelle classi di popolazione che consumano maggiormente beni non di prima necessità: non è un caso infatti che parallelamente alla disputa sui dati dei poveri si parlava anche di un altro fenomeno cioè dell'*impoverimento* dei ceti medi che hanno negli ultimi anni ridotto i consumi di beni voluttuari. Ciò può senza dubbio comportare un indebolimento relativo di status e una maggiore percezione del rischio di subire una mobilità di classe di tipo discendente, in particolare nel lungo periodo. Sembra che stiano aumentando, ad esempio, le persone facenti parte dei decili medi della distribuzione del reddito, che pensano di non poter assicurare ai propri figli un futuro pari a quello che loro stessi hanno potuto godere. A ben vedere, il relativo impoverimento di queste famiglie medie ha però poco a che vedere con la povertà, ma piuttosto, nuovamente, con la disuguaglianza.

Andando invece a verificare cosa succede nei consumi dei primi decili di popolazione, dove significative quote del reddito vengono dedicate all'acquisto di beni alimentari – il 31,1% nel 2001, contro il 18,3% dei non poveri – un incremento dei prezzi di questi beni, anche se inferiore a quello dei beni di seconda necessità, ha conseguenze proporzionalmente più dannose per chi è più povero. A queste famiglie poco importa sapere di essere stata «catapultata dai dati» al di sopra della soglia della povertà, se il loro potere di acquisto dei beni necessari al sostentamento diminuisce.

Per questo motivo riteniamo che, almeno quando la diminuzione della povertà è dovuta ad un abbassamento della soglia relativa a causa di aspetti legati alla congiuntura economica, sarebbe opportuno accompagnare la presentazione dei dati di povertà relativa con un confronto tra l'aumento del consumo medio che determina lo spostamento di tale soglia (nel 2002 questo incremento è stato dell'ordine dello 0,98%) e i dati relativi all'inflazione, così da verificare di quanto è variata la soglia «reale» di povertà. Ma ancora più importante è il

confronto tra l'aumento nominale della soglia e gli incrementi inflattivi dei beni di maggiore necessità, gli unici che queste persone acquistano (ad esempio C_1 e C_2 nella funzione prima illustrata).

Pur non avendo effettuato un'analisi *ad hoc* da questo punto di vista, possiamo utilizzare come *proxy* il dato dell'incremento della soglia di povertà assoluta, che esprime la variazione dei prezzi del paniere di beni considerati dall'Istat essenziali per una vita dignitosa.

Ebbene, *questo incremento è stato nel 2002 del 2,5%: molto superiore dunque allo 0,98% dell'incremento della soglia di povertà*. Questo raffronto, anche più di quanto non facciano i dati riguardanti l'intensità della povertà, ci permette di avere un'idea di *quanto è diminuito e non aumentato il tenore di vita dei cittadini che si trovano nell'intorno della linea della povertà* in quanto l'incremento della loro potenziale capacità di acquisto rispetto alla media della popolazione è di gran lunga inferiore all'aumento dei prezzi di prima necessità a cui essi dedicano gran parte del proprio consumo.

2. Percezione della povertà, disuguaglianza delle opportunità e ruolo delle politiche pubbliche

La differente elasticità della spesa per i beni di consumo non si riflette solamente sul concetto di tenore di vita delle famiglie nel momento in cui esse vivono la condizione di deprivazione economica, ma anche nel modo in cui esse si relazionano soggettivamente allo stato di bisogno. Nel 2001, secondo l'indagine multiscopo dell'Istat, solo il 9% delle famiglie italiane si considerava «povera»: meno del valore reale indicato dai dati sulla povertà relativa.

Osservando i dati disaggregati si può notare però che la percezione soggettiva della povertà è inferiore alla povertà oggettiva al Sud, mentre al Nord del paese si verifica il contrario: chi è dunque a più stretto contatto con condizioni di maggiore ricchezza relativa (intorno a sé, o per avere avuto nel passato periodi di maggiore benessere) percepisce dunque maggiormente l'impoverimento, sia perché ha delle aspettative più alte (Saraceno, 2002), sia perché può contare su una maggiore completezza informativa degli stati di benessere (Busilacchi, 2004b).

Sono dunque le famiglie che si trovano nell'intorno della soglia della povertà che probabilmente percepiscono maggiormente l'*impoverimento* di fronte a periodi di stagnazione economica e alta inflazione: famiglie fragili che faticano ad arrivare alla fine del mese – nel 2000 il 18%

delle famiglie ha speso più di quanto ha guadagnato (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003) – e le cui strategie possono essere facilmente indebolite se interviene un evento imprevisto, quale ad esempio l'improvvisa mancanza delle reti familiari, o la necessità di una spesa straordinaria. Un disagio dunque più vasto della povertà economica e che coinvolge anche fattori socio-demografici, come l'età, la composizione della famiglia, ecc.

Ciò non vuol dire che coloro che sono più «abituati» a condizioni di deprivazione socio-economica, perché la vedono maggiormente attorno a sé o perché la vivono fin dalla nascita, non si considerino poveri, ma hanno una percezione probabilmente più «attutita» rispetto alle variazioni annuali del consumo medio. A questa parte di popolazione accade assai spesso di trovarsi in condizione di grave difficoltà, indipendentemente dalla congiuntura economica: tra coloro che si trovano sotto la soglia di povertà (sia i «certamente poveri», sia gli «appena poveri»⁸) il 23% sperimenta problemi a far fronte ad almeno una delle spese ritenute necessarie, mentre il 25% dei poveri denuncia problemi legati all'abitazione. Si tratta di coloro che spendono tutto il proprio reddito e non possono far fronte ad emergenze: l'impossibilità di risparmio tra i poveri è dell'80% (contro una media del 47,7% sul totale della popolazione).

Tornando al nucleo «assolutista» della povertà dunque, emerge la grande differenza tra chi si sente povero e il resto della popolazione, indipendentemente dalle varie soglie ufficiali, nel sostenere le spese necessarie.

Si assiste, ad esempio, ad un grande divario nella difficoltà a sostenere le spese alimentari tra le famiglie che si considerano povere e quelle che non si considerano povere: mentre le prime nel 19,1% dei casi hanno avuto problemi a comprare cibo, il dato scende all'1,1% tra le seconde.

Per quanto riguarda altre spese essenziali, coloro che si considerano poveri hanno avuto difficoltà nel 46,7% dei casi ad acquistare i vestiti necessari, nel 33,4% per le spese per malattie, nel 20,4% a pagare l'affitto e nel 41,8% a pagare le bollette. Tra coloro che non si considerano poveri invece, questi valori sono molto più bassi (rispettivamente il 6,9%, 4,1%, 1,5% e 5,8%).

⁸ Sono considerati «certamente poveri» coloro che si trovano al di sotto dell'80% della soglia standard di povertà e «appena poveri» coloro che si collocano tra questo valore e la soglia stessa. È probabilmente quest'ultimo gruppo, quindi, quello maggiormente soggetto ad una mobilità intorno alla soglia.

Altri elementi che incidono in modo significativo sul tenore di vita e sulla sensazione di emarginazione sono quelli legati alla zona in cui si risiede: sono anche in questo caso le famiglie che si considerano povere ad avvertire di gran lunga maggiori problemi legati alla presenza di criminalità e a varie forme di inquinamento nella propria area di residenza.

Quest'ultimo aspetto è di centrale importanza perché contribuisce a favorire una riproduzione intergenerazionale del disagio e al contempo a limitare le opportunità di vita e dunque le aspettative di riscatto sociale: chi da sempre si trova a vivere in condizioni di disagio socio-economico è intrappolato nel circuito della povertà e acquisisce minori capacità di uscita da questa condizione; infine anche la sua percezione potrebbe «normalizzare» la povertà come orizzonte di vita.

Contribuiscono a rafforzare questo quadro le grandi disparità nell'accesso agli strumenti di riscatto sociale: dalle indagini multiscopo dell'Istat risulta che la partecipazione culturale e politica e il consumo tecnologico sono tra gli aspetti per i quali maggiore è la disuguaglianza in Italia tra poveri e non poveri. E chi da giovane ha minore possibilità di accedere a questi beni strategici per via delle condizioni economiche della propria famiglia, solitamente frequenta anche con minore probabilità un liceo⁹ ed è più esposto alla dispersione scolastica e ad una contrazione delle proprie aspirazioni di successo scolastico. Se oltre a ciò consideriamo anche il fatto che chi si trova in queste condizioni ha anche minore probabilità di poter contare su reti sociali per trovare lavori di qualità, è evidente, anche senza dover elaborare in modo più raffinato i dati del Rapporto povertà 2003, che le opportunità di successo socio-economico sono ancora fortemente correlate alle condizioni di nascita¹⁰.

Come nota la stessa Commissione, «il disagio economico non è solo carenza di reddito, ma spesso carenza di opportunità di accesso al reddito»¹¹ (*op. cit.*, p. 84); per allargare questo concetto e relazionarlo

⁹ È stato calcolato che il 67,6% dei figli di dirigenti, liberi professionisti e imprenditori frequenta i licei, contro il 10% dei figli di operai e lavoratori agricoli. Si veda Gasperoni, 1996.

¹⁰ Questa ipotesi è del resto confermata dai più accurati studi sulla mobilità, che hanno recentemente utilizzato analisi longitudinali. Si veda Schizzerotto, 2002.

¹¹ In un altro passaggio dell'ultimo Rapporto povertà si parla anche del concetto di vulnerabilità sociale come di quella condizione per cui le famiglie risultano «carenti di potere di acquisto, di sicurezze patrimoniali e finanziarie, di

alla misurazione della povertà economica dell'Istat e alle considerazioni svolte in precedenza sul tenore di vita, potremmo dire che la carenza di opportunità riguarda l'accesso a vari tipi di consumo.

In queste ultime righe, dalle quali si delinea un quadro piuttosto sconcertante sulle reali opportunità di mobilità sociale, ci siamo di fatto spostati dal concetto di povertà inteso come deprivazione economica, all'idea di disuguaglianza intesa come diversa capacità di successo socio-economico.

Le due tematiche sono in realtà intrinsecamente connesse, come abbiamo mostrato poc'anzi: chi nasce in famiglie svantaggiate dal punto di vista socio-economico, in cui vi è un minor numero di percettori di reddito, di titoli di studio elevati e di lavoratori qualificati, ha maggiori probabilità di vivere in una zona della città degradata, di essere sottoposto ad un maggior rischio di dispersione durante la fase formativa e di avere in generale minori possibilità di essere stimolato dal clima culturale che respira intorno a sé, così come di poter contare su reti sociali di qualità che aumentino le sue capacità di aspirare ad un riscatto socio-economico.

Dedichiamo quindi l'ultima parte di questo contributo ad una breve riflessione su tale relazione, riferendoci specificamente alla condizione dei *minori che nascono in famiglie di lavoratori poveri*.

Insieme all'Inghilterra, l'Italia ha il poco invidiabile primato del maggiore tasso di povertà minorile in Europa: il 17% nel 2001. I minori rappresentano la fascia d'età della popolazione con il maggiore tasso di povertà, ma, a causa del fatto che per la loro tenera età non votano e non sono iscritti a nessun sindacato, non hanno alcun genere di visibilità e tutela politica; così la povertà tra i minori è sempre peggiorata in Italia negli ultimi anni¹².

Eppure la lotta alla povertà dei minori dovrebbe essere una priorità delle politiche, anche in un'ottica di strategia di inclusione sociale di lungo periodo; come è stato recentemente ricordato, infatti, il rischio di povertà colpisce i minori due volte: prima sottoponendoli a condizioni di deprivazione economica durante l'infanzia e poi come minori *chances* di riscatto socio-economico quando saranno adulti (Saraceno, 2002).

opportunità lavorative e di reti sociali» (*ivi*, p. 58). Per un'analisi del concetto di vulnerabilità si veda Ranci, 2002.

¹² Fanno eccezione le famiglie con più di tre figli minori, probabilmente per effetto del decreto 306/1999 che ha istituito un apposito assegno per questa tipologia familiare (Saraceno, 2002).

È evidente che la maggior parte delle famiglie povere con minori non sono raggiunte, poiché incapienti, dalle detrazioni fiscali alle quali il Governo sta dedicando ultimamente la maggior parte dell'impegno nel settore sociale¹³. In questi casi un intervento immediatamente efficace contro la povertà potrebbe essere costituito da un maggiore investimento nell'assegno per i nuclei familiari, specialmente per quelli numerosi e con minori¹⁴, ma soprattutto nell'introduzione di una politica di reddito minimo. Dopo la cancellazione del reddito minimo di inserimento (Rmi), il governo ha annunciato l'introduzione del reddito di ultima istanza (Rui), una misura che sembrerebbe in realtà assai simile al Rmi, con la differenza di avere un intento più residuale e di essere cofinanziato dalle Regioni. Non è però affatto chiaro se tale politica risulterà un «divello essenziale di assistenza», dunque un diritto soggettivo che in base alla riforma del titolo V della Costituzione lo Stato si impegnerebbe a garantire su tutto il territorio nazionale, oppure una politica che le Regioni potrebbero scegliere liberamente se introdurre o meno. Quest'ultima impressione sembrerebbe confermata, ad esempio, dalle parole contenute nell'ultima finanziaria, laddove si dice che «lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza» (art. 3, comma 101), lasciando intendere che il finanziamento è per le Regioni, ma di queste ultime è la responsabilità dell'introduzione della misura.

Il fatto che l'impegno dello Stato su questo punto voglia rimanere minimo è dimostrato, del resto, anche dal modello di copertura previsto: si prospetta infatti una copertura del cofinanziamento statale tramite il Fondo nazionale per le politiche sociali, che però verrebbe all'uopo incrementato in misura davvero risibile¹⁵. Solamente le Regioni più

¹³ È in discussione in questo periodo la seconda parte della riforma fiscale preparata da Tremonti: indipendentemente dalla forma della riduzione delle aliquote, che sta creando polemiche nella maggioranza di governo, la sua capacità perequativa è stata calcolata in un vantaggio di circa 15 miliardi di euro per i più ricchi, mentre nessun vantaggio andrà a chi è già incapiente (Bosi, 2004).

¹⁴ L'assegno familiare è uno degli strumenti di contrasto alla povertà che nel resto dei paesi europei, dove è mediamente generoso, ha un elevato impatto perequativo (Busilacchi, 2004c).

¹⁵ Il comma 102 dello stesso art. 3 della Finanziaria prevede, infatti, che il Fondo nazionale per le politiche sociali venga incrementato tramite un «contributo di solidarietà» del 3% sulle pensioni di 25 volte superiori a quella minima. Poiché non possono essere imputate a tale fondo spese per la costituzione di nuovi diritti soggettivi, senza prevedere un'adeguata copertura finanziaria, si po-

ricche in questo caso, potrebbero permettersi di introdurre il Rui, con il paradossale effetto che verrebbero esclusi proprio quei poveri che più ne avrebbero bisogno.

Al di là di queste supposizioni, l'unica cosa certa è che da quando il Rui è stato per la prima volta annunciato (Patto per l'Italia del 5 luglio 2002) sono passati circa due anni e tutti i dubbi sulla misura permangono perché nulla di concreto è stato ancora introdotto; è ormai passato da qualche tempo anche il dicembre 2003, data in cui il governo si era impegnato ad attuare un decreto su questo tema.

La lotta alla *povertà*, intesa come dotazione di strumenti a sostegno del reddito, va però accompagnata da un secondo pilastro, maggiormente strategico nella lotta alla *disuguaglianza*: vanno infatti favorite le capacità dei minori che nascono in famiglie povere di poter avere accesso al consumo di quei beni e servizi essenziali per una vita dignitosa, che permetta loro reali opportunità di riscatto socio-economico.

Da questo punto di vista il sistema migliore per fare uscire i minori dalla povertà nel medio-lungo periodo continua ad essere costituito dal sostegno al lavoro delle madri: la presenza di un secondo reddito è infatti l'elemento che riduce più significativamente la povertà tra i minori (Saraceno, 2002).

Drammatica è invece a tutt'oggi l'«incapacità» di scelta per le famiglie con minori: se nel 42% delle famiglie con un figlio piccolo vi è un unico percettore di reddito, questa quota sale al 48% quando i figli sono 2, fino al 61% in presenza di tre figli. In assenza di adeguati servizi di cura (o di reti parentali) quindi, la madre è costretta a non lavorare, determinando un incremento esponenziale del rischio di povertà, poiché di fronte ad un aumento delle spese familiari aumenta anche il rapporto componenti/percettori di reddito.

Questa condizione potrebbe rischiare di peggiorare nei prossimi anni per effetto di due fenomeni: il primo è la continua diminuzione del potere d'acquisto delle retribuzioni lorde a vantaggio di una distribuzione del Pil sempre più orientata ai profitti (verso cui negli ultimi 10 anni è stato distribuito l'80% della ricchezza prodotta). Dopo un de-

trebbe supporre che questa quota dovrebbe essere sufficiente a costituire l'intero ammontare del cofinanziamento alle Regioni. Con questo contributo di solidarietà, però, si otterrebbero a malapena risorse pari a circa un milione di euro all'anno (ricordiamo che la spesa per la messa a regime del Rmi era stimata su valori dell'ordine di 2,2-3 miliardi di euro a seconda della generosità della misura).

cennio (1991-2000) in cui il rapporto tra aumento della produttività e incremento dei salari reali è stato comunque penalizzante per i lavoratori italiani rispetto ad altri paesi europei¹⁶, nel 2003 le retribuzioni sono aumentate meno dell'inflazione, determinando, per la prima volta dopo 20 anni, un perdita reale del potere d'acquisto rispetto all'anno precedente¹⁷.

Il secondo aspetto è l'incremento di forme di lavoro atipiche, precarie e a termine, che non assicurano la stessa garanzia reddituale che oggi permette a molte famiglie con il solo capofamiglia occupato di arrivare, seppur con fatica, a fine mese: il reddito medio di un lavoratore dipendente è infatti di circa 27 milioni di lire e diventa di 12 milioni se il contratto è interinale o a termine (Commissione di indagine, 2003). Anche se dai dati della Banca d'Italia emerge che nel 2002 solo nell'8,5% delle famiglie ci sono solo lavoratori atipici, è possibile ipotizzare che questo dato possa essere in parte dovuto anche ad un effetto coorte, che si attenuerà nel futuro.

Tra qualche anno, quindi, le giovani famiglie con minori potrebbero trovarsi in seria difficoltà se una nuova politica dei redditi e una riforma del *welfare* non si impegneranno a sostenere, da un lato, le retribuzioni reali e, dall'altro, la qualità del lavoro e la tutela delle forme di contratto atipiche; a questo scopo potrebbero essere previste, ad esempio, apposite politiche di garanzia del reddito dei lavoratori poveri e una revisione del sistema degli ammortizzatori sociali a favore di chi cerca lavoro o ha un'occupazione irregolare.

Non appare però un reale interesse da parte del governo a volersi impegnare nemmeno da questo punto di vista, anzi: la filosofia oggi imperante (ad esempio quella contenuta nella legge 30/2003, nota come legge Biagi) è quella secondo cui l'elemento necessario (e forse sufficiente) per tutelare le condizioni economiche delle famiglie sarebbe costituito dalla «presenza» di un'occupazione, più che dalla sua qualità. La promozione dell'utilizzo di forme di contratto temporaneo e atipico tramite leggi dello Stato innesca un pericoloso circolo vizioso: sia

¹⁶ Un'elaborazione dell'Ires su dati Ocse ha mostrato che in Italia, nel decennio 1991-2000, le retribuzioni lorde sono aumentate del 3,3% in termini reali, a fronte di una crescita del 9,1% in Germania e del 12,9% in Danimarca, per menzionare due paesi che hanno avuto nello stesso periodo un incremento della produttività per addetto analoga a quella italiana (18,9%).

¹⁷ Ciò aiuta a spiegare il calo del consumo medio che ha portato all'abbassamento della soglia di povertà.

la domanda, sia soprattutto l'offerta di lavoro, sono portate in tal modo a «normalizzare» il ricorso a tali pratiche, che dovrebbero invece rappresentare casi limitati, per la creazione ordinaria di nuova occupazione.

Di questo passo il rischio però è di assistere ad un forte incremento dei *working poors*: in Inghilterra ad esempio, il diffondersi di forme lavorative poco tutelate e di bassa qualità, ha favorito il dilagare di tale fenomeno. L'indebolimento progressivo di questa fascia di mercato del lavoro sta determinando un crescente disagio economico per coloro che hanno posti di lavoro a bassa qualità e tutela, a causa della scarsità di politiche per incentivare la formazione dei lavoratori e della presenza di strumenti di tutela del reddito indicizzati all'inflazione piuttosto che alla crescita salariale media (Nickell, 2004). Anche in questo caso i più esposti all'impoverimento risultano coloro con basso livello educativo che provengono da famiglie poco abbienti.

Vanno dunque favorite, da un punto di vista strategico, tutte quelle politiche di *welfare*, che Bosi definisce dello «sviluppo umano» (Bosi, 2003), che consentono a chi nasce in famiglie più svantaggiate di limitare il *gap* formativo e colmare le distanze di opportunità che essi hanno poi sul mercato del lavoro, incrementando così le loro capacità di successo socio-economico.

Osservazioni conclusive

Nonostante negli ultimi anni la Commissione di indagine sull'esclusione sociale abbia presentato Rapporti sempre molto accurati e ricchi di dati, nonché indicazioni metodologiche sul fenomeno della povertà in Italia, questo concetto rimane tuttavia sfuggente e soggetto ad interpretazioni non univoche. La duttilità della sua definizione permette la possibilità di letture parziali, che non sempre offrono un quadro realistico della condizione dei poveri nel nostro paese.

Per questo motivo è innanzitutto necessario fare attenzione ai limiti del concetto di solito maggiormente utilizzato quando si parla di povertà *tout court*: la povertà relativa. Essa indica una misura della disuguaglianza tra il tenore di vita medio della popolazione e la sua componente meno abbiente. Anche il fatto che per tale calcolo venga utilizzata come variabile la spesa per consumo pone dei limiti alle informazioni sulla reale condizione dei poveri che possono essere ottenute esaminando solamente questo indice.

Specialmente in periodi di recessione economica o di crescita debole,

è invece opportuno analizzare attentamente il rapporto tra i bisogni «assoluti» dei poveri e il loro consumo.

Non è possibile, infatti, sostenere una relazione diretta tra spesa media per consumo e tenore di vita, stante la differente elasticità della spesa per beni di diverso genere; una famiglia povera, infatti, potrebbe essere «catapultata» al di sopra della soglia della povertà da una forte riduzione dei consumi di beni voluttuari da parte delle famiglie più abbienti, ma scontare un reale decremento di benessere per aver dovuto rinunciare anche ad una piccola quota di beni essenziali.

La difficoltà a far quadrare i conti a fine mese è una realtà con cui si scontrano molte famiglie italiane, quasi sempre impossibilitate al risparmio; le strategie messe in atto in questi casi sono estremamente fragili ed è sufficiente un evento non previsto per farle cadere in una condizione di grave deprivazione. Chi vive una condizione di disagio economico è spesso costretto a scelte obbligate, lontane dai propri desideri di autorealizzazione: la scelta della scuola da frequentare, del numero dei figli da avere, dell'occupazione da intraprendere è certamente influenzata dalle condizioni economiche della famiglia di origine.

Così, per chi nasce oggi in una famiglia povera, le possibilità di accesso agli strumenti di riscatto socio-economico (educazione superiore, lavoro di qualità, partecipazione politica e culturale) sono drasticamente scarse e la crescente precarietà del mercato del lavoro tende a penalizzare sempre più le posizioni poco qualificate, che più facilmente coinvolgono proprio chi proviene da una famiglia povera.

Senza adeguate politiche sociali e del lavoro che arrestino questa spirale, le condizioni di disuguaglianza e povertà nel nostro paese tenderanno a riprodursi senza sosta.

È dunque necessaria anzitutto una politica universalistica di reddito minimo, che garantisca a tutti un tenore di vita decente e possa quindi permettere ai più svantaggiati di non essere più soffocati dal rischio di cadere in condizioni di disagio sempre più grave e poter così ampliare le proprie capacità di scelta.

In secondo luogo occorre agire più in profondità, alle radici di questo meccanismo di riproduzione della deprivazione, per ampliare le capacità «di essere e di fare» (Sen, 1992) di chi è lontano dalle condizioni di vita medie: vanno dunque offerti incentivi all'educazione superiore a chi vive in una famiglia povera e ai lavoratori poco qualificati; occorre ridisegnare il sistema di ammortizzatori sociali per consentire una continuità salariale a chi si trova in condizioni occupazionali precarie o è in cerca di lavoro; è necessario infine sostenere, tramite poli-

tiche attive e offerta di servizi di cura, una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro.

A seconda del grado più o meno restrittivo con cui viene intesa la povertà, la ricetta di politiche sociali per contrastarla risulterà differente: chi vuole limitarsi a interpretare questo fenomeno come la condizione di chi è rimasto ai margini della società italiana e va aiutato con una «provvidenza di Stato» non favorirà certamente la costruzione di una società migliore.

Riferimenti bibliografici

- Bosi P., 2003, *Politica dei redditi e riforme del Welfare*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 1.
- Bosi P., 2004, *Lavoratori e pensionati a rischio povertà*, intervento all'iniziativa Spi-Cgil e Cgil dell'Emilia Romagna, 23 gennaio, dattiloscritto.
- Busilacchi G., 2004a, *Le dimensioni del rischio*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 1.
- Busilacchi G., 2004b (in corso di pubblicazione), *Povertà di che cosa? Deprivazione economica, libertà di scelta e meccanismi regolativi in condizioni di scarsità*, in Associazione italiana di sociologia (a cura di), *Giovani sociologi 2003*, Franco Angeli, Milano.
- Busilacchi G., 2004c, *Capabilities e sistemi di Welfare: le politiche contro la povertà in Italia e Spagna*, tesi di dottorato, Dipartimento di Studi sociali, Università di Brescia.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2003, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2003*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.
- Gasperoni G., 1996, *Diplomati e istruiti. Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore*, Il Mulino, Bologna.
- Gorrieri E., 2002, *Parti eguali tra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Guiso L., 2003, *Inflazione percepita e rilevata*, «LaVoce info», 16 ottobre.
- Nickell S., 2004, *Poverty and worklessness in Britain*, Royal Economic Society Presidential Address, «The Economic Journal», n. 114, marzo.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Carocci, Roma.
- Schizzerotto A. (a cura di), 2002, *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford, trad. it. 1994, *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.

Il ruolo dell'Irap nel sistema fiscale italiano

Vieri Ceriani, Gianni Guerrieri

Il lavoro inquadra il ruolo dell'Irap nel contesto del sistema dei prelievi. In particolare, esamina il ruolo avuto da quest'imposta nella riforma fiscale del 1997-98, alla luce degli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione del sistema, di aumento della neutralità, di potenziamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e di riforma del loro

finanziamento. Vengono anche esaminati gli sviluppi successivi, in particolare l'esercizio da parte delle Regioni degli spazi di autonomia previsti. La questione dell'annunciata abolizione dell'Irap viene discussa alla luce dei problemi di autonomia finanziaria delle Regioni e di copertura finanziaria.

1. Premessa

L'Irap costituisce uno dei tasselli fondamentali della riforma fiscale attuata nel 1997-98. Gli obiettivi dichiarati, in estrema sintesi, erano quelli di:

- ♦ semplificare e razionalizzare il sistema dei prelievi (tributari e contributivi);
- ♦ aumentare la neutralità del sistema;
- ♦ dotare le Regioni di un'autonoma capacità impositiva;
- ♦ sciogliere l'irrisolto problema del finanziamento della sanità.

Indubbiamente, il sistema è stato reso molto più semplice e razionale: all'istituzione dell'Irap si è infatti accompagnata la soppressione dei contributi sanitari (compresa la tassa per la salute), dell'Ilor, dell'imposta patrimoniale sulle imprese, dell'Iciap e della tassa sulla partita Iva.

L'Irap, assieme ad altri importanti aspetti della riforma (l'istituzione della Dit, la riforma della tassazione delle rendite finanziarie, quella delle plusvalenze da riorganizzazioni aziendali), ha portato a un sistema tributario molto più neutrale, soprattutto nella tassazione delle imprese e del capitale; in particolare, si è ridotto notevolmente il vantaggio fiscale al finanziamento con debito, rispetto a quello con capitale proprio¹. Riguardo al co-

¹ Per una valutazione di questi aspetti, si rimanda a Bordignon (e altri) (2001). Cfr. anche Visco (2002) e Keen (2003).

sto del lavoro, la riforma ha abolito i contributi sanitari e assoggettato il costo del lavoro all'Irap: tenuto conto della diversità di aliquota e della indeducibilità dell'Irap dalle imposte dirette, il costo del lavoro ha subito, in media, una leggera riduzione. Gli effetti sono però differenziati tra i vari settori, in funzione del grado di fiscalizzazione dei contributi sanitari di cui beneficiavano².

Riguardo alle due ultime finalità, cui ha contribuito anche l'addizionale regionale all'Irpef, l'Irap ha svolto un ruolo fondamentale in un processo di riforma incisivo, che nel decennio scorso ha introdotto in Italia modifiche importanti della finanza regionale, sul fronte dell'autonomia finanziaria, della capacità di manovrare il bilancio, dell'autonomia tributaria, del sistema di perequazione, della gestione e del finanziamento della spesa sanitaria. Nel complesso, è emerso un disegno sufficientemente coerente nelle sue linee portanti, di ampliamento dell'autonomia, di cooperazione e di mantenimento dei principi di solidarietà tra i diversi livelli di governo, di tutela dei diritti di cittadinanza. La modifica del Titolo V della Costituzione, intervenuta nel 2001, ha modificato i principi costituzionali lungo linee che sembrano in sintonia con le direttrici di riforma seguite; anzi, sembra per certi versi rafforzarle.

Nei due paragrafi che seguono esamineremo il ruolo dell'Irap come strumento, rispettivamente, di autonomia finanziaria delle Regioni e di superamento degli irrisolti problemi di finanziamento della sanità³. Nel quarto paragrafo esamineremo gli sviluppi normativi più recenti, in particolare l'azione delle Regioni nell'attuazione della loro autonomia nella gestione del tributo. L'ultimo paragrafo discuterà delle prospettive dell'Irap, alla luce della dichiarata intenzione di sopprimerla e dei problemi che ne derivano per il finanziamento dei bilanci regionali.

2. *L'Irap e l'autonomia finanziaria regionale*

L'Irap (assieme alla ricordata addizionale regionale all'Irpef) ha avuto un ruolo fondamentale nel dotare le Regioni di un'effettiva autonomia finanziaria.

² La questione della riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro trascende questo aspetto della riforma fiscale del 1997-98 e vede coinvolti anche altri tipi di prelievo: in particolare, gli oneri contributivi di natura non previdenziale e la tassazione Irpef.

³ Le considerazioni su questi aspetti sono desunte da Ceriani (2002).

All'inizio degli anni novanta le Regioni erano sostanzialmente enti di finanza derivata⁴: gestivano trasferimenti statali, a vincolo di destinazione, decisi e contrattati anno per anno. Sull'utilizzo dei fondi lo Stato interveniva in modo molto pervasivo. In sintesi, le fonti di entrata propria erano di importo modesto, con scarse possibilità per l'esercizio di autonomia impositiva (anzi, mancava un vero «progetto» sul ruolo dell'autonomia impositiva); i trasferimenti statali erano caratterizzati da incertezza sull'entità delle risorse trasferite e da eccessiva settorializzazione delle fonti di finanziamento; le risorse evolvevano a tassi di crescita inferiori a quelli dei costi «necessari» dei comparti di spesa assegnati alla competenza regionale; il vincolo di bilancio non era stringente.

I trasferimenti dello Stato erano costituiti da una pluralità di Fondi, ciascuno con una destinazione specifica e con propri criteri di alimentazione e di riparto (tra i principali, il Fondo sanitario nazionale, il Fondo nazionale trasporti, il Fondo per i programmi regionali di sviluppo). Solo il Fondo ordinario non aveva vincoli di destinazione specifica: era alimentato con quote di tributi erariali e ripartito secondo criteri amministrativi *ad hoc*, in modo da garantire, almeno inizialmente, la copertura integrale in tutte le Regioni delle spese delle funzioni trasferite dallo Stato. Nella sostanza, veniva attuata una sorta di perquazione a favore delle Regioni con minore sviluppo economico. Le percentuali delle quote di tributi erariali sono state più volte modificate, anche in corso d'anno, per far fronte alle esigenze della politica di bilancio dello Stato.

In sostanza, le Regioni mancavano di risorse proprie, ricevevano fondi settorializzati a destinazione vincolata, finalizzati a finanziare le funzioni devolute dallo Stato, incerti nell'ammontare. Non erano in grado di gestire un'autonoma politica di bilancio. La continua contrattazione, anno per anno, delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato alle Regioni da un lato privava queste ultime di qualsiasi certezza e quindi della possibilità di programmazione finanziaria pluriennale; dall'altro, induceva lo Stato a ricorrere sistematicamente al taglio dei trasferimenti per contenere il disavanzo pubblico complessivo, anche al di là di quanto era realistico finanziariamente, inducendo le Regioni a ricorrere a crediti con fornitori e banche, che conducevano a periodici ripiani *ex-post*, soprattutto nel settore della sanità. Dal lato delle Regioni, la scissione tra le decisioni di spesa e le fonti di finanziamento

⁴ Si veda Giarda (1995).

induceva alla «deresponsabilizzazione»: l'assenza di tributi propri e l'aleatorietà dei trasferimenti statali, insieme alla consapevolezza di interventi di ripiano *ex-post*, non incoraggiavano certo l'assunzione di comportamenti «virtuosi» nella programmazione e nella gestione efficiente delle funzioni di spesa.

Al ruolo di enti di finanza derivata si accompagnava una scarsa autonomia nell'esercizio delle proprie competenze. Le leggi statali erano molto pervasive e perseguivano obiettivi di forte uniformità attraverso l'imposizione di standard e vincoli di varia natura. In sostanza, l'assetto era marcatamente centralistico: alle Regioni non era riconosciuto un ruolo autonomo di *policy*, ma svolgevano una funzione di decentramento amministrativo di competenze, la cui titolarità politica e finanziaria restava saldamente nelle mani dello Stato.

Il dibattito degli anni novanta, quindi, e le riforme introdotte fino al 2000, si sono mossi in coerenza con un'interpretazione più «autonomistica» e meno «centralistica» (e verosimilmente anche più «autentica») dei principi sanciti dalla Costituzione vigente⁵.

Dal punto di vista della teoria finanziaria del federalismo, l'assetto della finanza regionale nei primi anni novanta negava, in qualche modo, la stessa ragion d'essere del livello di governo sub-centrale. La rilettura dei principi del federalismo fiscale valorizzava il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. Seguendo la tradizionale sistematizzazione di Musgrave, delle tre funzioni tradizionalmente assegnate al settore pubblico (la stabilizzazione macroeconomica, la redistribuzione del reddito e l'allocazione delle risorse) le prime due sono da assegnare al livello centrale, che è l'unico in grado di dare coerenza agli interventi evitando che politiche regionali difformi producano risultati inefficaci o contraddittori. L'opportunità di più livelli di governo è giustificata con le finalità allocative. La produzione locale di servizi pubblici consente di soddisfare meglio le preferenze dei cittadini, di tenere meglio in conto le loro diversità. Inoltre, ma forse soprattutto, avere più livelli di governo, dotati di effettiva autonomia finanziaria, consente una più efficiente formazione delle scelte pubbliche. Aumenta la trasparenza delle scelte degli amministratori, li responsabilizza, migliora il controllo degli elettori attraverso il più diretto collegamento tra le decisioni di spesa e quelle di entrata.

⁵ Interpretazioni «autonomistiche» dei principi costituzionali, seppure «minoritarie», erano state avanzate da tempo. Ad esempio, si veda Gallo (1979). Si veda anche Gallo (1995).

Era questo il principale argomento avanzato a favore di un assetto più autonomistico della finanza regionale e locale: si sottolineava il ruolo del «principio di corrispondenza», che vuole coniugata la fornitura dei beni pubblici con il loro finanziamento. Questo aspetto, della «visibilità» del rapporto tra produzione di beni pubblici e loro finanziamento in capo agli stessi cittadini, a un tempo fruitori, finanziatori ed elettori, era considerato cruciale nella responsabilizzazione degli amministratori locali e nella promozione dell'efficienza. Occorreva però una effettiva autonomia finanziaria, la possibilità di gestire una propria politica di bilancio, altrimenti tutta l'imprenditorialità degli amministratori locali si sarebbe risolta nello sforzo di ottenere dallo Stato, attraverso la contrattazione politica, maggiori trasferimenti per aumentare la quantità della spesa. Ne scaturiva l'indicazione della necessità di un robusto rafforzamento dell'autonomia finanziaria, attraverso l'istituzione di tributi propri significativi, l'assegnazione di compartecipazioni al gettito dei tributi statali e la riduzione dei trasferimenti statali, con l'abbandono della destinazione vincolata.

L'opinione che prevalse fu che il rafforzamento dell'autonomia finanziaria doveva basarsi in primo luogo sui tributi propri, ma anche sulle compartecipazioni. Al riguardo, può essere utile ricordare le argomentazioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996). I tributi propri, a differenza delle compartecipazioni, consentono, attraverso la manovra delle aliquote, una effettiva manovrabilità dei bilanci, una piena autonomia finanziaria. Inoltre, comportano una maggiore responsabilizzazione degli attori delle scelte politiche locali, sia dal lato degli eletti, sia dal lato degli elettori (utenti). È importante che i tributi locali siano distinti da quelli statali, chiaramente individuabili da parte del contribuente: dev'essere chiaro quale livello di governo aumenta o riduce le imposte, e perché. Il sistema delle compartecipazioni rende le responsabilità del prelievo indistinguibili, rende oscure le scelte dei diversi livelli di governo, «inganna» il cittadino utente-contribuente. «L'efficienza che con il decentramento e la diffusione dei poteri, ovvero con il federalismo, si conta di ottenere è legata molto più all'autonomia fiscale che alle compartecipazioni. Per assegnare a un sistema plurilivello una agevole comprensibilità da parte dei governanti e, soprattutto, da parte di utenti, contribuenti e cittadini-elettori, conviene per quanto possibile separare le basi imponibili sulle quali i diversi livelli di governo esercitano i propri poteri di prelievo. Secondo il giudizio della scuola economico-finanziaria della *public choice* le compartecipazioni danno luogo a una sorta di “cartello”

per lo sfruttamento del contribuente. Se il federalismo serve per porre sistematicamente a confronto i benefici della spesa pubblica e i relativi costi, ogni meccanismo di illusione fiscale va accantonato». «Infine, gli effetti di benefica concorrenza fiscale [...] tra enti in un contesto federale originano soprattutto da quel tanto di pressione fiscale che è lasciato alla scelta autonoma delle autorità locali». «Tuttavia, nel caso delle Regioni italiane la presenza delle compartecipazioni, accanto a consistenti entrate autonome, può essere apprezzata, e deve quindi essere perseguita, perché essa svincola i bilanci locali da decisioni imperative centrali, spesso assunte con l'aggravante del ritardo, offrendo alla programmazione locale la possibilità di essere impostata in un quadro di prevedibile evoluzione»⁶.

Con l'istituzione dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef le Regioni sono state dotate di un'autonomia impositiva ampia: oggi questi due tributi forniscono rispettivamente circa 30 e 5 miliardi di euro. La quota dei tributi propri supera il 30 per cento delle entrate regionali complessive. La manovra delle aliquote dei due tributi consente uno spazio finanziario notevole.

La riforma dei tributi propri (Irap e addizionale Irpef) ha lasciato inizialmente invariato il sistema dei trasferimenti regionali, con l'esplicito intento di non complicare una riforma già complessa sommandovene un'altra di ampia portata. Fino al 2000 il fondo sanitario è stato quindi alimentato dall'Irap (al 90 per cento) e dall'addizionale Irpef anziché dai soppressi contributi sanitari. Il passaggio dai fondi speciali a destinazione vincolata ai trasferimenti generali è stato completato con la riforma attuata all'inizio del 2000 (d.lgs. 56), che ha abolito il fondo sanitario nazionale, assieme a tutti gli altri trasferimenti esistenti. È stata contemporaneamente istituita una corposa compartecipazione al gettito dell'Iva⁷ ed è stato istituito un nuovo meccanismo perequativo⁸.

⁶ Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), p. 35.

⁷ La compartecipazione all'Iva è stata commisurata, per il 2001, a una percentuale del 38,55 per cento del gettito (circa 27,4 miliardi di euro). Si sono così poste le basi per abbandonare la definizione annuale del finanziamento e parametrare invece il flusso di risorse all'evoluzione di un'imposta che cresce con i consumi, una grandezza che può essere considerata un buon indicatore della domanda di servizi rivolta alla regione. Da questo punto di vista, l'Iva è un buon candidato: è un'imposta di ampie dimensioni, dal gettito piuttosto stabile (a differenza delle imposte sui profitti, come l'Irpeg) e garantisce nel medio periodo flussi di risorse abbastanza dinamici da evitare ristrettezze di bilancio (a differenza, ad esempio, dell'imposta sulla benzina, che segue la crescita della quan-

Una valutazione d'assieme del nuovo sistema di finanziamento delle Regioni esula dagli scopi di questo lavoro: va peraltro segnalato che il sistema è stato di fatto congelato nell'ultimo triennio⁹.

3. L'Irap e il finanziamento della sanità

Il nodo del finanziamento della sanità, irrisolto da due decenni, è stato sciolto. I contributi sanitari costituivano un «retaggio delle modalità di finanziamento, basati sul criterio mutualistico-assicurativo, antecedenti alla riforma del 1978 che ha istituito il sistema sanitario nazionale. La riforma prevedeva che la spesa del servizio, a regime, fosse posta interamente a carico della fiscalità generale, coerentemente con l'estensione della fruibilità del servizio alla generalità della popolazione»¹⁰. Era stato invece mantenuto il prelievo contributivo sui redditi da lavoro, che copriva circa la metà dei finanziamenti (solo la residua metà rispettava il criterio solidaristico, provenendo dal bilancio dello Stato). Per motivi di equità, sanzionabili anche da eccezioni di inco-

tità dei consumi) ma non talmente dinamici da finanziare un'evoluzione della spesa regionale più rapida del Pil (diversamente dall'Irpef, che nel medio periodo, a causa del drenaggio fiscale, tende ad avere un'elasticità superiore all'unità). La compartecipazione è ripartita sulla base di un parametro macroeconomico, i consumi regionali rilevati dall'Istat. Altre soluzioni, basate sulla documentazione fiscale Iva, furono scartate soprattutto perché ritenute complesse e costose amministrativamente (si veda: Commissione di studio per il decentramento fiscale, 1996, pp. 40-42).

⁸ La compartecipazione all'Iva non è attribuita direttamente alle Regioni, ma è prima «corretta» per effettuare la perequazione tra Regioni. In altre parole, alcune Regioni (quelle «ricche») ricevono la loro quota di compartecipazione decurtata dell'importo derivante dalla perequazione, altre (quelle «povere») la ricevono accresciuta. La perequazione è quindi di natura «orizzontale»: alcune Regioni «devolvono» ad altre una quota della compartecipazione loro spettante. La regolazione finanziaria è effettuata direttamente dallo Stato, che eroga a ciascuna Regione il saldo netto di quanto loro spetta in termini di compartecipazione e perequazione. Per una disamina del meccanismo perequativo, si rimanda a Bordignon (1996).

⁹ Ad esempio, sono stati inibiti gli aumenti delle aliquote dell'Irap e delle addizionali Irpef. Il meccanismo perequativo previsto dal d.lgs. 56/2000 non è stato attivato. Non è stato emanato il d.p.c.m. che doveva adeguare l'aliquota di compartecipazione all'Iva alla nuova determinazione del fabbisogno sanitario stabilita dall'accordo Stato-Regioni dell'agosto 2001.

¹⁰ Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), p. 82.

stituzionalità, erano stati imposti contributi anche sui percettori di redditi diversi dal lavoro dipendente. In particolare, era stata istituita la cosiddetta «tassa sulla salute» che, con aliquote e massimali diversi, colpiva i redditi da lavoro autonomo, da capitale, da fabbricati e terreni, e le pensioni. Si trattava di un rimedio costoso amministrativamente (gli adempimenti erano complessi), regressivo sul piano distributivo, con ampie disparità di trattamento tra redditi diversi.

Un aspetto importante, ma non sempre sufficientemente sottolineato, della soluzione data all'autonomia tributaria delle Regioni risiede nel fatto che, istituendo due tributi nuovi, a larga base imponibile, indirizzati a una platea ampia di contribuenti (imprese e famiglie) e destinati al finanziamento del bilancio regionale senza vincolo di scopo (al di là del periodo transitorio iniziale), si è reso possibile riformare il finanziamento della sanità affrancandolo da entrate, quali i contributi sanitari, che per loro natura debbono avere un vincolo di destinazione. La riforma tributaria ha costituito la premessa per il completamento della riforma della finanza regionale, verso un sistema con bilancio unitario e senza vincoli di destinazione. Si è aperta la prospettiva di ricondurre la gestione della sanità (finanziamento e spesa) all'interno del bilancio regionale, avviando a superamento i problemi che hanno condotto periodicamente allo sfioramento delle spese rispetto alle dotazioni del fondo sanitario, alla formazione di disavanzi «sommersi» e ai ripiani a piè di lista da parte dello Stato. Le specifiche necessità di finanziamento della sanità, volte a garantire disponibilità finanziarie sufficienti per la produzione dei livelli essenziali e uniformi di servizio, sono riconosciute e incorporate nel sistema di determinazione dei trasferimenti perequativi¹¹.

L'abbandono dei vincoli di destinazione dal lato delle risorse lascerebbe le Regioni libere di decidere cosa fare dal lato della spesa. In altre parole all'obbligo per lo Stato di fornire risorse sufficienti a coprire la fornitura dei servizi sanitari essenziali, non corrisponderebbe un analogo obbligo delle Regioni di produrli. Alla luce anche di esperienze straniere (in particolare quella canadese) esisteva la fondata preoccupazione che alcune Regioni potessero essere indotte a ridurre le loro prestazioni sanitarie, preferendo utilizzare altrimenti le loro risorse. È stato quindi imposto un obbligo di impegno sulle spese regionali: ciascuna regione deve destinare alla spesa sanitaria un ammontare di risorse definito in funzione della quota capitaria. Il d.lgs. 56/2000 aveva

¹¹ Si veda Guerrieri (2000).

anche previsto che, a partire dal 2004, il vincolo venisse rimosso per le Regioni che avessero attivato procedure di verifica e monitoraggio dell'assistenza sanitaria, basate su parametri quantitativi e qualitativi. L'intento era di fissare e verificare *ex-post* livelli qualitativi e quantitativi dei servizi ritenuti essenziali, senza fissare *ex-ante* livelli di spesa pro-capite standard cui commisurare gli impegni di spesa; erano previste sanzioni (in termini di minori trasferimenti) in caso di inadempienza.

Le modalità di finanziamento non sono un mero esercizio formale, ma hanno riflessi importanti sull'efficienza e sul livello della spesa. L'unicità del bilancio incentiva le Regioni a produrre a costi inferiori, perché trattengono i risparmi; al contrario, le conseguenze della cattiva gestione vanno coperte nel bilancio regionale. Soprattutto, una volta concordato e attuato il nuovo sistema di finanziamento e abolito il fondo a destinazione vincolata, diviene molto problematica la richiesta di ripiani a piè di lista da parte delle Regioni, poggiata sulla minaccia di ricorsi alla Corte Costituzionale. È evidente poi che la soddisfazione dei bisogni del cittadino sarebbe molto più efficacemente garantita dai controlli *ex-post* sulla effettiva quantità e qualità dei servizi che dall'obbligo formale di spendere le risorse assegnate a titolo di fondo sanitario, proprio del vecchio sistema di finanziamento a destinazione vincolata.

4. La gestione dell'Irap da parte delle Regioni

A partire dall'anno di imposta 2000 le Regioni hanno avuto la possibilità di legiferare in materia di Irap relativamente all'aliquota, mentre fin dall'inizio potevano intervenire con proprie norme al fine di regolare in dettaglio e in modo diverso dalla legislazione statale, sia pure nell'ambito dei principi generali in essa contenuti, gli aspetti concernenti la gestione del tributo.

È utile analizzare, a sei anni dall'introduzione dell'Irap, il ruolo svolto dai governi regionali nell'applicazione del tributo, per quanto concerne sia la manovra delle aliquote, sia la gestione amministrativa. Riguardo alle aliquote, emergerà che le Regioni, nei primi anni in cui hanno avuto facoltà di manovra sulle aliquote, l'hanno esercitata con una ampia varietà di scelte. Va segnalato, però, che la loro libertà di scelta è stata limitata dalla finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1), con cui lo Stato ha disposto la sospensione di ogni variazione in aumento delle aliquote Irap, fino a quando non sarà raggiunto un ac-

cordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali «sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale». Riguardo alla gestione dell'Irap, emergerà che le Regioni, pur avendo margini di autonomia in materia di riscossione, liquidazione e accertamento, hanno preferito non esercitarla, affidando queste funzioni all'Agenzia delle entrate.

4.1 Le aliquote

Le Regioni a partire dal 2001 hanno emanato una serie di norme riguardanti le aliquote dell'Irap, spesso mediante le leggi finanziarie e per l'approvazione del bilancio, a volte mediante una disciplina organica concernente l'intero tributo. Volendo classificare, seppure con qualche inevitabile margine di opinabilità, i diversi interventi legislativi (cfr. prospetto 1), potremmo suddividere le Regioni tra quelle che:

- ♦ non hanno attuato alcun intervento sulle aliquote;
- ♦ si sono limitate a esentare o ad agevolare le Onlus e le cooperative sociali;
- ♦ sono intervenute per offrire qualche altra agevolazione (in particolare al settore montano, a nuove iniziative produttive, a particolari soggetti);
- ♦ hanno attuato interventi complessi in termini di manovra di bilancio (maggiorando le aliquote per alcuni settori e riducendole per altri).

Nel terzo e nel quarto gruppo sono presenti Regioni che hanno aumentato le aliquote su banche e assicurazioni.

Prospetto 1 - Regioni per tipo di intervento normativo sulle aliquote Irap

Nessun intervento	Limitatamente a Onlus e coop sociali	Intervento semplice	Intervento complesso
Calabria	Emilia Romagna	Abruzzo	Lazio
Campania	Basilicata	Liguria	Friuli Venezia Giulia
	Piemonte	Lombardia	Marche
	Puglia	Toscana	Molise
	Valle d'Aosta	Umbria	Sicilia
	Provincia di Bolzano	Veneto	Provincia di Trento
	Sardegna		

Per quanto concerne le Onlus, si rileva che sono esenti in quattro Regioni, subiscono l'aliquota minima (3,25%) in sei Regioni, l'aliquota del 3,50% in due Regioni e non risultano esservi particolari agevolazioni nelle rimanenti nove Regioni (incluse Calabria e Campania che non hanno legiferato in materia di aliquota). Relativamente invece alle cooperative sociali, l'esenzione sussiste solo in due Regioni (Lombardia e Sicilia), mentre in undici vi è l'aliquota agevolata.

Le Regioni classificate nel gruppo «intervento semplice», sono quelle che oltre ad agire a favore di Onlus e/o cooperative sociali, hanno esteso l'aliquota agevolata, normalmente del 3,25%, ad altre categorie di contribuenti quali, per esempio, le piccole imprese ubicate in territori montani (Abruzzo e Toscana), hanno maggiorato l'aliquota del comparto bancario e assicurativo lasciando inalterate le altre aliquote (Lombardia, Veneto, Toscana), hanno introdotto agevolazioni temporanee per nuove imprese (Abruzzo, Liguria, Veneto).

Infine, gli interventi qui definiti più complessi includono quelli che intervengono simultaneamente su una pluralità di settori, producendo diverse differenziazioni. Per tale Regione conviene esaminare sia pur rapidamente la natura di questi interventi.

La Regione Molise e la Provincia di Trento hanno ridotto le aliquote su diversi settori. Il Molise concede l'aliquota del 3,25% a quasi tutte le categorie di contribuenti finora menzionate (Onlus, nuove imprese, in particolare giovanili e femminili, imprese ubicate in Comuni montani); a queste si aggiungono le associazioni sportive dilettantistiche e le imprese la cui produzione è svolta presso i Comuni della Provincia di Campobasso danneggiati dal sisma dell'ottobre 2002. La Provincia di Trento oltre alle nuove imprese, agevola il settore agricolo (l'aliquota è portata allo 0,90%, rispetto all'1,9% vigente a livello nazionale), le Onlus e i soggetti che abbiano prodotto nelle aree svantaggiate e nelle aree in *phasing-out*.

Il Friuli Venezia Giulia ha prodotto una normativa che, oltre ad esentare le Onlus e le cooperative sociali, agevola le società cooperative di produzione e lavoro, le piccole e medie imprese e l'artigianato (ovviamente sottostando a requisiti specificati nella legge regionale), concedendo un credito di imposta (norma che, al momento in cui scriviamo, non è applicata in mancanza del Regolamento di attuazione). La Sicilia ha esentato le Onlus, le Ipab e le cooperative sociali, nonché agevolato con l'aliquota del 3,25% le imprese che abbiano sporto denuncia nei confronti di atti estorsivi ai loro danni. Ha contemporaneamente deliberato l'aliquota del 4% per le imprese artigiane, ope-

ranti nel commercio, nel turismo e nei servizi. Infine, ha aumentato l'aliquota al 5,25% per banche e assicurazioni e per le imprese di raffinazione di prodotti petroliferi.

Le Marche sono l'unica Regione che ha innalzato l'aliquota ordinaria di 0,9 punti percentuali (dal 4,25% al 5,15%). Ha poi disposto il mantenimento dell'aliquota del 4,25% per una serie di soggetti (nuove imprese, Onlus, cooperative sociali, amministrazioni pubbliche limitatamente alla parte di attività commerciale) nonché, in particolare, per i soggetti che realizzano almeno la metà del fatturato dichiarato ai fini Iva per lavorazioni in conto terzi nel settore del tessile e dell'abbigliamento. Ha infine introdotto una aliquota ridotta del 4,5% per il settore delle calzature e della pelletteria.

Infine, il Lazio ha effettuato una manovra per settori di attività economica piuttosto complessa. La struttura delle aliquote si articola su sei livelli: 0,9%, 3,25%, 3,75%, 4,25%, 5% e 5,25%. L'aliquota dello 0,9% è applicata al settore agricolo e quella del 3,25% alle nuove imprese femminili e giovanili e a quelle in crisi aziendale. Per contro, l'aliquota più elevata del 5,25% è riservata non solo al settore bancario, ma anche al settore chimico, a quello delle poste e telecomunicazioni e delle attività radiotelevisive, alle attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria, alle attività immobiliari e di noleggio. L'aliquota del 3,75% è applicata a gran parte dell'industria e ad alcuni settori del turismo; al 4,25% rimangono, tra l'altro, l'editoria, le assicurazioni ed alcuni altri settori industriali, alberghi e ristoranti; al 5%, infine, sono incluse in particolare l'industria estrattiva, la produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, ecc., oltre al settore concernente gli autoveicoli (vendita, distribuzione di carburante, commercio all'ingrosso, ecc.).

Dal comportamento legislativo delle Regioni sembrano emergere alcune linee di tendenza. Anzitutto una sostanziale prudenza a svolgere azioni di politica tributaria mediante l'Irap, limitandosi gran parte degli interventi a settori marginali dal punto di vista della rilevanza economica, del gettito e quindi dell'impatto sul bilancio. Alcune Regioni, accanto ad interventi agevolativi a favore di realtà economiche minori, ritenute «meritevoli» (nuove imprese femminili o giovanili, artigianato, ecc.), sono intervenute su settori, come le banche e le assicurazioni, nei cui confronti il «costo politico» di aumenti del carico fiscale sembra minore. Questo comportamento costituisce, almeno in parte, una reazione ispirata da motivi di tutela del gettito. Infatti, la legislazione nazionale prevedeva una riduzione graduale dell'aliquota per questi

settori (fino al 2000 per banche e assicurazioni l'aliquota nazionale era del 5,4%, scendeva al 5% nel 2001, al 4,75% nel 2002 e al 4,25% nel 2003). Le Regioni, in particolare quelle in cui il settore bancario e assicurativo ha un peso maggiore, hanno contrastato questa riduzione del gettito (sebbene teoricamente compensata dai meccanismi di tutela previsti nell'ambito del d.lgs. 446/97), riportando l'aliquota quasi al livello iniziale. Oggi, l'aliquota su banche e assicurazioni è del 5,25% in Lombardia, Marche, Sicilia, Veneto e Lazio (solo banche), e del 4,4% in Toscana.

Diverso è il caso dell'aumento dell'aliquota nei confronti del settore delle raffinerie da parte della Sicilia. In questo caso è assai probabile che si sia trattato di un tentativo di «esportare» l'imposta, attraverso la traslazione, ponendo l'aumento a carico dei cittadini delle restanti Regioni. D'altra parte, almeno nel caso specifico, non è del tutto privo di logica sostenere che la maggiorazione dell'aliquota va a compensare le esternalità negative, in termini di impatto ambientale, che la presenza delle raffinerie produce sul territorio in cui esse sono ubicate.

Le uniche Regioni che hanno operato una vera e propria azione di politica tributaria sono indubbiamente le Marche e il Lazio. La prima ha utilizzato l'autonomia tributaria per ragioni di politica di bilancio, operando quindi una precisa scelta di politica fiscale (aumento delle imposte). La peculiarità è che il legislatore regionale ha voluto comunque salvaguardare il tessuto produttivo, nerbo dello sviluppo marchigiano, ovvero le imprese contoterziste del settore tessile e dell'abbigliamento, nonché le imprese operanti nel settore delle calzature e della pelletteria.

Per ciò che concerne il Lazio, i dati disponibili non consentono di poter quantificare gli esiti della manovra tributaria adottata. È lecito ipotizzare che vi sia stato un saldo di gettito positivo. Se così fosse, anche in questo caso, con la manovra tributaria si sarebbe attuata una politica di bilancio, tentando di salvaguardare le produzioni locali. In altri termini, seppure l'analisi andrebbe approfondita maggiormente, la scelta sembra essere stata quella di «colpire» settori in cui sono presenti aziende di maggiore dimensione le cui scelte di localizzazione sono relativamente poco sensibili a una maggiorazione di aliquota Irap, tutelando al contempo i settori in cui è maggiormente presente la piccola e media impresa industriale e artigianale. Curiosamente, peraltro, il settore delle assicurazioni non è stato oggetto di una aliquota maggiorata come le banche.

In estrema sintesi, si può concludere su questo aspetto che le politiche

attuata dalle Regioni sono state, in linea di massima, fra loro indipendenti e, nel complesso, piuttosto prudenti. In secondo luogo, che gli interventi prevalenti sono di natura agevolativa verso categorie abbastanza marginali di contribuenti deboli o che svolgono attività meritorie. Infine, che nei due casi in cui si è utilizzata l'Irap per una sostanziale manovra di bilancio, si è teso a salvaguardare il tessuto produttivo più diffuso localmente e, al contrario, a colpire i settori in cui le imprese hanno tendenzialmente dimensioni maggiori e possono assorbire più facilmente il maggior carico impositivo.

Gli interventi attuati finora dalle Regioni sono da considerare «legittimi», cioè sono restati nell'ambito dei margini di manovra previsti dal legislatore statale, compresa la completa esenzione delle Onlus, prevista dalla normativa speciale in materia (d.lgs. 460 del 1997). L'unico intervento dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, in quanto non previsto dalla normativa statale, è stato quello disposto dalla Regione Piemonte con la norma di esonero dall'Irap a favore dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali.

4.2 La gestione amministrativa del tributo

Il d.lgs. 446/1997 istitutivo dell'Irap, oltre alla manovra sulle aliquote, permetteva al legislatore regionale di definire le regole della riscossione, della liquidazione e dell'accertamento dell'imposta. Al fine di evitare un vuoto normativo, queste regole sono state comunque stabilite dalla norma statale che rimane in vigore fino alla emanazione della normativa regionale. È inoltre prevista la facoltà di far svolgere i compiti di riscossione e accertamento dell'Irap all'Agenzia delle entrate mediante opportune convenzioni tra le Regioni e la stessa Agenzia. Solo sei Regioni hanno emanato norme in materia. In ogni caso, laddove emanate, non hanno innovato rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, anche perché sostanzialmente si tratta di norme propedeutiche all'affidamento della gestione del tributo all'Agenzia delle entrate. Al momento, nessuna regione svolge in proprio la gestione del tributo, pur se ancora sono poche le Regioni che hanno stipulato una formale convenzione con l'Agenzia delle entrate. D'altro canto, appare conveniente, in particolare in termini di costi, di semplificazione degli adempimenti per il contribuente e di efficienza, lasciare che sia un unico organismo (l'Agenzia delle entrate) a gestire amministrativamente il tributo. Il fatto, tuttavia, che questa sia una scelta della regione, anziché un obbligo, può consentire alle amministrazioni re-

gionali, da un lato, di dedicarsi agli aspetti strategici del controllo (programmi di accertamento), dall'altro di aver sempre la potestà di effettuare una scelta diversa qualora sia manifestamente contestabile la gestione dell'Agenzia delle entrate. Teoricamente ciò potrebbe rappresentare un pungolo alla stessa efficienza ed efficacia delle prestazioni dell'Agenzia.

Nelle leggi regionali finora emanate assume qualche rilievo la previsione della costituzione dell'Anagrafe tributaria regionale, in coerenza con il sistema di comunicazione previsto dalla legge 662 del 1996 (articolo 3, comma 153). La base di partenza è l'assunzione, nelle norme regionali, della titolarità dell'«archivio dei dati e delle informazioni relativi all'imposta». Al riguardo, però, l'articolo 23 del d.lgs. 446/1997 prevede soltanto che l'amministrazione finanziaria è tenuta a trasmettere alle Regioni «informazioni relative alle dichiarazioni presentate dai soggetti passivi» e a regolare le modalità di collegamento con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria «anche ai fini dello scambio di informazioni di interesse fiscale». Per ciò che concerne la titolarità delle informazioni, dunque, non è affatto scontato che appartenga esclusivamente alle Regioni. D'altra parte, appare non solo legittimo, ma assai utile che le Regioni predispongano sistemi informativi propri che permettano loro di analizzare gli effetti delle politiche tributarie, di formulare previsioni fondate su dati effettivi, nonché di procedere, anche nell'ambito di una delega della gestione del tributo all'Agenzia delle entrate, a formulare strategie di contrasto dell'evasione (mediante ad esempio la definizione, con l'Agenzia delle entrate, di programmi di accertamento). Peraltro, lo sviluppo tecnologico delle reti informatiche fa assumere oggi una valenza minore alla disponibilità (e quindi titolarità) fisica degli archivi, assumendo invece preminenza i processi di interscambio e la loro regolazione.

Un solo elemento, peraltro piuttosto curioso, sembra differenziare le diverse legislazioni regionali in materia di gestione del tributo. Si tratta della soglia al di sotto della quale, ancorché l'imposta netta risulti positiva, non è dovuto né il versamento né il rimborso. Tale soglia è per esempio pari a 25,82 euro (50.000 delle vecchie lire) in Lombardia e Campania, a 20 euro in Molise e a 16,53 euro (32.000 delle vecchie lire) in Friuli Venezia Giulia.

L'aspetto centrale è la «tenuta» del sistema di accertamento dell'imposta, in presenza di una possibile «disaffezione» regionale, laddove invece la manovra sulle aliquote imporrebbe una attenzione maggiore sul versante proprio dell'accertamento. Infatti, uno degli aspetti deli-

cati dell'imposta risiede nella necessità di poter accertare non solo la base imponibile complessiva, ma anche il suo riparto per Regioni in base alle regole vigenti (costo del lavoro, depositi bancari per le banche, premi assicurativi per le assicurazioni, terreni per gli agricoltori). Ciò richiede uno sviluppo delle misure di accertamento volte ad evitare che possa risultare conveniente ripartire in modo non corretto la base imponibile allo scopo di acquisire vantaggi sulle aliquote (evitando le maggiorazioni e acquisendo le riduzioni).

5. Quale futuro per l'Irap?

Come è noto, la riforma fiscale annunciata dal governo alla fine del 2001 (la relativa legge delega, la n. 80, è stata approvata il 7 aprile del 2003) prevede, tra le altre misure, anche la soppressione dell'Irap, da attuare con gradualità, a partire dal costo del lavoro.

Una prima questione che si è posta, in via pregiudiziale, è se una riforma del sistema tributario dello Stato possa prevedere la soppressione del principale tributo regionale. Ciò soprattutto alla luce della nuova definizione della potestà legislativa delle Regioni, come sancita dalle modifiche al Titolo V della Costituzione. Pronunciandosi su ricorsi avanzati dalle Regioni, la Corte Costituzionale ha sciolto la questione in senso favorevole allo Stato. In sostanza, la Corte ritiene che il nuovo articolo 119 della Costituzione, allorché dispone che le Regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», intenda limitare la qualifica di «tributo proprio», nel senso di appartenente alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, soltanto a quelli «istituiti» dalle Regioni medesime. Quelli «istituiti» dallo Stato, ancorché il loro gettito e la loro gestione siano attribuiti alle Regioni erano, sono e continueranno ad essere, anche dopo la riforma del Titolo V, tributi di esclusiva competenza legislativa dello Stato. Su di essi la potestà legislativa delle Regioni può intervenire, solo nei limiti dettati dalle leggi dello Stato. Peraltro, aggiunge la Corte, nel momento in cui lo Stato sopprimesse un tributo da lui istituito, ma destinato ad altri livelli di governo, avrebbe l'obbligo di predisporre, contestualmente, fonti di finanziamento adeguate che lo sostituiscano¹².

¹² La posizione espressa dalla Corte meriterebbe maggiori approfondimenti, in particolare riguardo al ruolo dei tributi di competenza legislativa statale attri-

È ovvio che, nel merito, la soppressione dell'Irap creerebbe seri problemi per il finanziamento delle Regioni (oltre che per i conti pubblici in generale). La delega per la riforma tributaria prevede che il gettito dell'Irap sia sostituito da trasferimenti o compartecipazioni. Secondo le intenzioni del governo (già enunciate nel Dpef per il 2002-2006) il tributo abolito avrebbe dovuto essere «assorbito» dall'Irpeg e devoluto alle Regioni sotto forma di compartecipazioni a questo tributo.

La scelta dell'Irpeg come tributo da compartecipare non appariva la più felice. Da un lato, come è noto, il gettito dell'Irpeg è fra quelli meno stabili nel tempo, perché è legato al ciclo degli utili; la sua variabilità mal si adatta alla stabilità che richiede il finanziamento delle spese regionali. Inoltre, il gettito di un'imposta sugli utili delle società appare assai difficile da ripartire territorialmente: il criterio della residenza darebbe luogo a risultati paradossali e arbitrari; costringere le società a calcolare a fini fiscali l'utile ripartito su base territoriale darebbe luogo a complicazioni e costi amministrativi sconsigliabili. Sembra riproporsi il problema che nacque con la riforma tributaria dei primi anni settanta, e che rimase irrisolto fino all'istituzione dell'Irap. Fu allora istituita l'Ilor (imposta locale sui redditi) che doveva finanziare le Regioni e tutti gli enti locali, con aliquote differenziate entro forchette decise dalle amministrazioni interessate. Fin dall'inizio il gettito fu acquisito interamente al bilancio dello Stato, che erogava trasferimenti, anche per la difficoltà di individuare un criterio soddisfacente di ripartizione territoriale degli utili. Per ripartire la base imponibile, o si ricorre a una contabilità separata per ciascuno «stabilimento», oppure si ricorre a formule di ripartizione basate su parametri quali vendite, personale, immobilizzazioni. Ma in ogni caso i costi amministrativi salirebbero¹³.

buiti alle Regioni. Infatti, l'articolo 119 della costituzione prevede che le Regioni abbiano «risorse autonome», stabiliscano e applichino «tributi propri», dispongano «di compartecipazioni al gettito di tributi erariali», che, infine, dispongano di trasferimenti dallo Stato. Ad una lettura «stretta» i tributi disposti dallo Stato e attribuiti alle Regioni (Irap e addizionali Irpef) non sono contemplati quale fonte d'entrata, sicché si porrebbe il problema di un loro inquadramento sistematico nel nuovo impianto della Costituzione.

¹³ Comunque, una soluzione dovrà essere trovata anche per l'Irap, relativamente al periodo transitorio in cui non sarà ancora totalmente soppressa, ma dal suo imponibile sarà escluso il costo del lavoro. Quest'ultimo costituisce infatti il parametro per la ripartizione della base imponibile tra le Regioni e la sua eliminazione comporterà l'esigenza di definire un criterio alternativo per la ripartizione territoriale del tributo in via di abolizione.

I problemi più rilevanti si pongono riguardo alla copertura finanziaria dell'abolizione dell'Irap. Dato che, secondo la stessa legge di delega, la riforma deve essere attuata senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, sembrava che l'Irpeg dovesse aumentare in modo da «assorbire» l'intero gettito dell'Irap. Trattandosi di due tributi di entità analoga (circa 30 miliardi di euro), questa soluzione appariva problematica: si immaginava forse di raddoppiare le aliquote (o le basi imponibili) dell'Irpeg? Questa soluzione sarebbe stata in contrasto con le intenzioni dichiarate del governo, di realizzare una vigorosa detassazione. L'attuazione della riforma dell'imposta sulle società (d.lgs. n. 344, del 12 dicembre 2003), in vigore dall'inizio del 2004, ha chiarito che da questo tributo non proverrà gettito aggiuntivo per finanziare l'abolizione dell'Irap. Le risorse dovranno quindi essere reperite altrove.

Il problema del finanziamento non si esaurisce, infatti, nell'individuazione di trasferimenti o di compartecipazioni a tributi erariali da devolvere alle Regioni, per compensarle del mancato gettito Irap e preservare (come ha ricordato la Corte Costituzionale) il loro finanziamento complessivo. Occorre, simultaneamente, prevedere anche entrate aggiuntive per lo Stato, che lo compensino dei maggiori fondi devoluti alle Regioni. È evidente che non è possibile prevedere un calo secco di pressione fiscale di circa 2,5 punti percentuali di Pil, e un pari aumento del disavanzo complessivo delle pubbliche amministrazioni. In altri termini, al mancato gettito dell'Irap, quale maggiore entrata erariale corrisponderebbe? Senza una risposta a questo interrogativo, l'abolizione dell'Irap resterebbe un'intenzione, la cui attuazione andrebbe rimandata al medio-lungo periodo.

Ai problemi della copertura, che costituiscono il punto più critico della proposta abolizione dell'Irap, soprattutto alla luce delle attuali tendenze dei conti pubblici, dovrebbe fornire una risposta (entro settembre 2004) l'Alta Commissione sul federalismo istituita con la legge finanziaria per il 2003. Ad essa è stato attribuito un compito delicato e molto arduo. Deve infatti conciliare la soppressione prevista dalla riforma tributaria con la difficoltà di reperire, se non nel lunghissimo periodo, le entrate sostitutive.

Al riguardo si potrebbe ipotizzare che la Commissione indichi due fasi attuative. La prima, di breve periodo, prevederebbe che l'Irap non sia abolita, bensì ripresa dallo Stato, come imposta erariale, e sostituita da una compartecipazione a favore delle Regioni. La seconda fase, di lungo periodo, potrebbe contemplare l'abolizione graduale dell'Irap e la sua sostituzione (parziale o totale, dipenderà dallo Stato dei conti pubblici) con una imposta monofase sul consumo.

Per la prima fase, l'Alta Commissione potrebbe proporre, in alternativa alla compartecipazione all'Irpeg, la via della compartecipazione all'Iva. Potenziando, cioè, il sistema di compartecipazione istituito nel 2000. Ma va sottolineato che la sostituzione di un tributo regionale dell'importanza dell'Irap con compartecipazioni al gettito di un qualche tributo erariale (Irpeg o Iva) limiterebbe fortemente l'autonomia finanziaria delle Regioni. Le compartecipazioni, come ricordato, non sono manovrabili dalle Regioni: solo la manovra delle aliquote dei tributi regionali consente una vera autonomia finanziaria. L'annunciata abolizione dell'Irap comporta pesanti interferenze sull'autonomia finanziaria delle Regioni e si pone in evidente controtendenza rispetto alle iniziative attuate fino al 2000, volte invece a potenziare l'autonomia.

La conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome non ha mancato di sollevare rilievi critici, sia sul metodo che sul merito. Sul metodo, ha lamentato la totale mancanza di coinvolgimento nella preparazione della legge delega di riforma tributaria, in contrasto con il riformato Titolo V della Costituzione. Nel merito, prevedendo l'abolizione dell'Irap, la riforma toglie alle Regioni una leva fondamentale per la loro politica economica e finanziaria. Le Regioni «esprimono forti dubbi e perplessità sulla possibilità di individuare una base imponibile alternativa sulla quale far gravare un tributo proprio che presenti le stesse caratteristiche di manovrabilità, stabilità e di collegamento con la realtà economica territoriale». L'istituzione dell'Irap intendeva dotare le Regioni di una «grande imposta» manovrabile in funzione delle proprie politiche; con la sua abolizione «si condiziona, o si svuota addirittura prima che essa possa essere attuata, la capacità di autonomia tributaria delle Regioni». Per le Regioni la sostituzione dell'Irap con trasferimenti o compartecipazioni equivale a intendere il federalismo come «mera attribuzione di risorse, senza attribuire ad essa la valenza della responsabilità politica delle amministrazioni regionali nella determinazione di una propria politica fiscale».

Riguardo alla seconda fase, quella di lungo periodo, potrebbe darsi che la ricordata Alta Commissione proponga che alla graduale soppressione dell'Irap si accompagni la graduale riduzione della compartecipazione all'Iva, sostituita con l'attribuzione alle Regioni di una parte del gettito dell'Iva, con facoltà di manovra dell'aliquota da parte delle Regioni stesse. Potrebbe, insomma, riaprirsi, in termini nuovi, l'antica questione di affiancare all'Iva una monofase al consumo, sulle vendite al dettaglio. Dibattuta negli anni sessanta, fu risolta con la de-

cisione che l'Iva sarebbe stata l'unica imposta indiretta generale sugli scambi, estesa a tutte le fasi della produzione e della commercializzazione. Aleggja però, sul futuro dell'Iva comunitaria, la scelta di principio di muovere verso il sistema dell'origine. Se le difficoltà di passare all'Iva all'origine (allineamento delle aliquote tra gli Stati membri, creazione di un meccanismo di compensazione del gettito tra gli Stati) risultassero forti, potrebbero prendere quota ipotesi di lavoro alternative, basate su varianti della soluzione discussa nei primi anni sessanta. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare un'Iva all'origine con una sola aliquota, bassa e uniforme in tutti gli stati membri, estesa a tutte le fasi della commercializzazione. Questo regime si applicherebbe a tutte le cessioni intra-comunitarie tra soggetti passivi Iva. Sulle cessioni a non-soggetti («consumatori finali») gli Stati membri avrebbero la facoltà di istituire, in aggiunta all'Iva un'imposta monofase sui consumi, ad aliquota variabile¹⁴. Questa monofase, oltre ad essere differenziata tra gli stati membri, potrebbe anche prestarsi a differenziazioni tra diversi livelli di governo, all'interno dello stesso stato. Potrebbe, cioè, prestarsi a differenziazioni di aliquota tra le diverse Regioni italiane, e quindi a potenziare la loro autonomia finanziaria. Sviluppi di questo genere, pur apparendo suggestivi, non sono però percorribili in tempi ragionevoli. Richiedono infatti un ridisegno radicale dell'imposizione indiretta in ambito Ue, che presuppone l'accordo unanime di tutti gli stati membri e della Commissione europea. In sostanza, se l'Alta Commissione proponesse soluzioni di questo tipo, rimetterebbe la questione nelle mani di un negoziato in ambito Ue estremamente complesso, arduo e lungo, e dall'esito molto incerto¹⁵. E comunque implicherebbe un aumento forte della tassazione sui consumi: occorrerebbe spostare sui consumi 2,5 punti di Pil di pressione fiscale che oggi gravano sul valore aggiunto prodotto dalle imprese, dai professionisti, dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti non commerciali.

Ma, in ultima analisi, è proprio necessario sopprimere l'Irap? In altre parole, qual è il motivo che ne rende la sua soppressione così necessaria e cogente? Certo, nessuna imposta è gradita, di per sé. Ma, come è evidente, l'alternativa non è tra l'esistenza o la soppressione dell'Irap, bensì tra l'esistenza dell'Irap e l'esistenza di un prelievo ad esso alter-

¹⁴ Per uno schema di questo tipo, si veda Keen e Smith (1999).

¹⁵ Si noti che questa alternativa fu già considerata, a suo tempo, dalla ricordata Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996) e accantonata, in favore dell'Irap e delle addizionali all'Irpef, a causa della sua difficile praticabilità (cfr. pp. 44-47).

nativo (o la soppressione di spese da essa finanziate). Certo, come sottolineato sopra, si potrebbe ritenere desiderabile spostare il carico fiscale dalla produzione ai consumi. Ma i vecchi prelievi, aboliti dall'Irap, gravavano principalmente sulla produzione. La parte che gravava sulle famiglie (contributi sanitari sui lavoratori dipendenti, tassa sulla salute) è stata compensata con l'addizionale Irpef. Occorrerebbe, forse, esplicitare nel dibattito le conseguenze redistributive della sostituzione di un prelievo con un altro¹⁶. Invocare solo la soppressione di un prelievo, senza indicare la copertura, non aiuta il processo decisionale. Soprattutto, la soppressione dell'Irap appare per certi versi in controtendenza rispetto a sviluppi recenti in tema di riforme fiscali e di proposte di riforma fiscale.

Sul piano delle proposte, la più interessante è quella della Bvt (*Business Value Tax*) avanzata recentemente per il Canada¹⁷. Si tratta di una imposta del tutto simile all'Irap, che dovrebbe sostituire, a livello di Province, le attuali imposte sulle società e sul capitale. Secondo i proponenti, la Bvt migliorerebbe il sistema di tassazione esistente sotto diversi profili. Innanzitutto, sarebbe più neutrale dell'attuale sistema che tassa utili e capitale e discrimina contro gli investimenti in capitale. Inoltre, la Bvt sarebbe meno soggetta all'erosione della base imponibile: la base imponibile sarebbe più ampia, e non influenzata dal livello di finanziamento con debito, e l'aliquota sarebbe più bassa, riducendo quindi le distorsioni fiscali. Spesso, osservano i proponenti, le imposte di questo tipo sono criticate perché non assomigliano alle tradizionali imposte sul reddito: sono dovute anche se l'impresa è in perdita. Naturalmente, questa è proprio una delle ragioni per cui sono molto più efficienti e meno distorsive. Per inciso, in una recente rassegna delle imposte locali sulle attività produttive, Bird (2003) afferma che oggi l'Irap sembra, nel confronto internazionale, la migliore approssimazione a una buona imposta locale¹⁸.

In Giappone, la recente riforma della tassazione locale delle imprese ha segnato lo spostamento dall'imposizione dei profitti a una nuova base

¹⁶ Ad esempio, l'eventuale copertura con aumenti dell'imposta sulle società avrebbe implicato concentrare sugli utili di queste ultime un prelievo oggi gravante sull'intera produzione di una platea molto più ampia di soggetti.

¹⁷ Si veda Bird e Mintz (2000) e Bird e McKenzie (2001).

¹⁸ L'autore (a p. 701) osserva anche quanto segue: «Given the circumstances, it seems unfortunate that the national government has recently decided to eliminate the tax... As Keen (2003) notes, it is not at all clear why the government has decided to do this, and it is even less clear how this essential source of regional finance will be replaced. This move does not appear to augur well for the future of rational business taxation in Italy».

imponibile, costituita da tre elementi: reddito, capitale, valore aggiunto. La riforma, approvata nel 2003, è entrata in vigore nel 2004 per le società di grandi dimensioni. Gli obiettivi della riforma sono di informare maggiormente la tassazione locale al criterio del beneficio, garantire entrate stabili ai governi locali, contrastare il restringimento delle basi imponibili locali, assicurando che anche le società in perdita contribuiscano in qualche misura alla tassazione locale. È in discussione l'estensione della nuova imposta alle imprese di dimensioni medio-piccole e l'attribuzione d'un maggiore peso al valore aggiunto nella determinazione della base imponibile.

Riferimenti bibliografici

- Bird, R. e McKenzie, K., 2001, *Taxing Business: a Provincial Affair?*, C.D. Howe Institute, Commentary, n. 154.
- Bird, R. e Mintz, J., 2000, *Tax Assignment in Canada: a Modest Proposal*, in Harvey Lazar (a cura di), *Canada: The State and the Federation 1999/2000. Toward a Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 263-292.
- Bird, R. (2003), *A New Look at Local Business Taxes*, «Tax Notes International», 19 maggio, pp. 695-711.
- Bordignon, M., 1996, *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, Igier, Working Paper n. 107.
- Bordignon, M., Giannini, S. e Panteghini, P., 2001, *Reforming Business Taxation: Lessons from Italy*, «International Tax and Public Finance», n. 8, pp. 191-210.
- Ceriani, V., 2002, *Federalismo, perequazione e tributi*, in «Politica economica», n. 3, pp. 493-521.
- Commissione di studio per il decentramento fiscale, 1996, *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Roma, Ministero delle Finanze.
- Gallo, F., 1979, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, Il Mulino.
- Gallo, F., 1995, *Per un progetto di federalismo fiscale*, «Rassegna tributaria», n. 11.
- Giarda, P., 1995, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Guerrieri, G., 2000, *Decentramento tributario e spesa sanitaria*, «Politiche sanitarie», n. 6, novembre-dicembre.
- Keen, M., 2003, *Tax Reform in Italy*, «Tax Notes International», 17 febbraio, pp. 665-682.
- Keen, M. e Smith, S., 1999, *Viva Vivat*, «International Tax and Public Finance», pp. 327-342.
- Musgrave, R.A., 1969, *Theories of Fiscal Federalism*, in «Public Finance/Finance Publiques», pp. 521-532.
- Oates, W. (a cura di), 1978, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books.
- Visco, V., 2002, *Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale e neutralità della tassazione*, «Politica Economica», n. 3, pp. 341-363.

Linee di tendenza dei dispositivi di ultima rete: un quadro sull'Europa*

Cecilia De Rita, Germana Monaldi

Questo contributo ripercorre brevemente la nascita e l'evoluzione dei dispositivi di ultima rete nei paesi dell'Unione europea (prima dell'allargamento), delineando le condizioni di eleggibilità a fronte degli aggiustamenti e delle riforme di social protection degli anni novanta e le attuali linee di tendenza dell'attivazione dei beneficiari dei minimi sociali. Da una panoramica delle politiche

degli Stati europei emerge il modello prevalente e permeante che prevede l'attivazione dei beneficiari dei dispositivi di ultima istanza con condizioni di accesso/esclusione spesso stringenti. L'utilizzo eccessivo di strumenti restrittivi e condizionali rischia però di far riemergere un'idea di povertà «colpevole», intaccando l'impulso promozionale delle politiche di inclusione sociale.

1. L'evoluzione dei dispositivi di ultima rete in Europa

I dispositivi di ultima rete (*safety net*) vengono istituiti nei paesi dell'Unione europea in differenti periodi storici: negli anni sessanta in Germania e nei Paesi Bassi; negli anni settanta in Belgio e in Danimarca; negli anni ottanta in Gran Bretagna, Finlandia, Francia e Svezia; negli anni novanta in Italia, Irlanda, Lussemburgo, Spagna e Portogallo. Sono poi stati oggetto, nel tempo, di aggiustamenti e revisioni, attraverso l'approvazione di leggi di riforma che hanno introdotto correttivi oppure, in alcuni casi, sostanziali modifiche degli stessi¹.

* Questo contributo è stato elaborato sulla base del rapporto di ricerca «*Ricognizione dei dispositivi di ultima rete nell'Unione europea*» realizzato dall'Isof, nel 2003, per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nell'ambito del Pon Ob. 3. Per la ricognizione (che ha riguardato i quindici paesi dell'Unione, prima dell'allargamento) è stato utilizzato il Sistema informativo sulla protezione sociale dell'Unione europea (Missoc, 2003); alcuni aggiornamenti fanno riferimento a fonti nazionali dei paesi e a reti di informazione e comparazione internazionale (*International Reform Monitor, Basic Income European Network, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*).

¹ Gli stessi piani di azione nazionali per l'inclusione sociale 2003-2005 documentano, in diversi paesi, vaste riforme politiche che incidono sul livello, lo

Gli anni novanta sono infatti caratterizzati dal tema della riforma del *welfare* che ha dominato il dibattito europeo e ha riguardato anche la natura dei dispositivi di ultima rete e la necessità di una loro revisione, al fine di contribuire ad una razionalizzazione della spesa sociale e ad una progressiva diminuzione di una «cultura della dipendenza». L'intento è quello di valorizzare l'esperienza guadagnata con l'attivazione dei beneficiari del sussidio di disoccupazione² (Commissione delle comunità europee, 2003a), al fine di ridurre il presunto «effetto scoraggiante provocato dall'assistenza sociale»³ (Commissione delle comunità europee, 2003b) per i percettori di forme di reddito minimo. La protezione sociale nella società *fordista* era, come è noto, legata allo *status* di lavoratore, negli anni in cui l'esclusione dal mercato del lavoro sembrava non lambire che una esigua minoranza, per la quale venivano previsti schemi puramente assistenziali. La crisi della finanza pubblica, il crescente problema della disoccupazione, così come i cambiamenti strutturali delle società europee⁴ (Commissione delle comunità europee, 2002) aprono la strada ad un nuovo modo di affrontare la lotta non solo alla povertà, ma anche all'esclusione sociale. Il concetto tradizionale di povertà non è più sufficiente a spiegare la natura dei nuovi fenomeni di impoverimento e marginalità, che ven-

scopo o l'eleggibilità agli schemi di reddito minimo, coinvolti insieme agli schemi di disoccupazione in un'ampia revisione, tesa soprattutto alla razionalizzazione e alla sostenibilità della spesa sociale e dei sistemi di previdenza.

² Secondo le nuove linee guida della *Strategia europea per l'occupazione* (Seo) le politiche dell'impiego sono un strumento importante per la promozione dell'inclusione sociale, mentre una prolungata disoccupazione e l'inattività possono essere tra le cause di esclusione sociale.

³ Così come affermato nel *Joint Report on Social Inclusion* (2003).

⁴ Così come ripreso dal rapporto della Commissione europea sulle linee di riforma in atto nella protezione sociale, tali cambiamenti hanno riguardato ambiti fondamentali quali: il mercato del lavoro che ha visto affermarsi di nuove forme di organizzazione e regolazione dei rapporti di lavoro (prestazioni flessibili, contratti cosiddetti atipici, a tempo determinato, parziale) e, conseguentemente, il diffondersi di percorsi lavorativi discontinui e diversificati; la crescita di una società basata sulla conoscenza e sul controllo delle nuove tecnologie nel campo della comunicazione e dell'informazione; l'allungamento della speranza di vita (invecchiamento della popolazione) e al tempo stesso la diminuzione del tasso di natalità; la tendenza verso una società caratterizzata dalla diversità etnica e religiosa in virtù della presenza sempre più numerosa di immigrati e della crescita della mobilità in Europa; infine cambiamenti strutturali in seno alla famiglia tradizionale che vedono in aumento i single e le famiglie monoparentali.

gono ora declinati in termini di esclusione sociale e riguardano i disoccupati di lunga durata, ma anche le donne sole con figli, i giovani che faticano ad inserirsi nel mercato del lavoro, gli immigrati, i lavoratori precari e i lavoratori poveri. Di converso, si impone la necessità di definire percorsi di inclusione, di cui l'inserimento lavorativo costituisce un viatico importante, ma non esclusivo. L'accesso ad altri beni essenziali quali l'alloggio, le cure mediche, l'istruzione, la formazione e la riqualificazione diventa la discriminante fondamentale di una società più inclusiva ed è considerato in qualche misura preliminare all'ingresso o reingresso nel mondo del lavoro. In tal senso, sul finire degli anni ottanta, l'approccio francese di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con la creazione del reddito minimo di inserimento⁵, sembra privilegiare l'aspetto relazionale del *contratto* tra l'individuo e la collettività, dove la garanzia di un reddito minimo di esistenza è parte non prescindibile dalla ricerca dell'autonomia sociale e professionale, e pone le basi di uno schema che, prima ancora che «residuale», sembra allargare i confini della cittadinanza a fasce di popolazione che rischiano, altrimenti, di esserne escluse.

Il modello francese viene ripreso negli anni novanta anche dai paesi dell'Europa del Sud, che fino a quel momento si erano caratterizzati per la debolezza del settore assistenziale (Matsaganis, Ferrera, Capucha, Moreno, 2003), nella predisposizione di schemi di lotta alle povertà estreme che, dinnanzi alle modifiche strutturali del ruolo della famiglia nella società, promuovessero processi di inclusione più formalizzati. Ugualmente le sollecitazioni e le iniziative europee sulla materia dei *minimi sociali* e della lotta all'esclusione sociale (dalla raccomandazione europea 92/411⁶, al Consiglio europeo di Lisbona, ai

⁵ L'ultimo dei dispositivi sociali, istituito in Francia nel 1988, per combattere la povertà e l'esclusione sociale.

⁶ Con la raccomandazione n. 441 del 24 giugno del 1992 il Consiglio ha riconosciuto solennemente che «i processi di esclusione sociale e i rischi di povertà negli ultimi dieci anni sono diventati più diffusi e diversificati» e che «de persone con risorse insufficienti, irregolari ed incerte» non possono partecipare in modo adeguato alla vita economica e sociale della società in cui vivono; per tale ragione ha sostenuto la necessità di riconoscere il «diritto fondamentale a risorse sufficienti e all'assistenza sociale per vivere in modo compatibile con la dignità umana». In tal senso, il Consiglio ha raccomandato ai paesi membri di adattare i loro sistemi di protezione sociale secondo i principi e le indicazioni espresse dalla stessa raccomandazione, al fine di prevedere l'esistenza di *safety net*, vale dire di una rete finale di redistribuzione del reddito, tale da evitare la caduta in situazioni di povertà ed esclusione.

piani di azione nazionali per l'inclusione sociale) hanno giocato un ruolo significativo nell'azione intrapresa da questi paesi verso un'elaborazione di strategie e strumenti di lotta all'esclusione sociale e un riequilibrio delle risorse necessarie, a fronte delle tradizionali carenze (amministrative e finanziarie) proprie del settore assistenziale.

La Grecia, dal canto suo, continua ad essere l'unico paese membro dell'Unione dove ancora non esiste alcuno schema di ultima rete. Nell'ultima elaborazione del *Piano di azione nazionale per l'inclusione sociale* il governo greco, pur riconoscendo la necessità di garanzie sociali di base nella lotta all'esclusione, afferma che una «genuina» e funzionante rete di sicurezza sociale (*safety net*) non può essere implementata, allo stato attuale, per le difficoltà che si incontrerebbero nella verifica delle risorse del richiedente, indispensabile per definire il «vero» *target* del dispositivo, oltre alle eventuali pesantezze burocratiche che la messa in opera dello schema comporterebbe. Si è scelto, invece, di procedere sulla base dei programmi esistenti di assistenza sociale, arricchendo i benefici già offerti dagli stessi e di promuovere, allo stesso tempo, la capacità amministrativa e l'infrastruttura sociale necessarie per corrispondere, in prospettiva, a maggiori bisogni di tutela sociale. Il caso italiano, ugualmente caratterizzato da un forte ritardo di sviluppo delle politiche pubbliche di lotta alla povertà e all'esclusione, ha visto l'introduzione di una misura sperimentale di reddito minimo di inserimento che ha riguardato nella prima fase 39 Comuni, è stato poi esteso a 268 Comuni nella seconda fase della sperimentazione, in previsione di una generalizzazione della misura che non è mai avvenuta⁷.

sione sociale. Ad oggi possiamo dire che la presenza di tale dispositivo nei sistemi di *welfare* dei paesi membri è diventata parte di un più complessivo «modello sociale europeo» in via di evoluzione.

⁷ Per un approfondimento sull'esperienza del reddito minimo di inserimento si rinvia al primo rapporto di valutazione della Fondazione Irs/Zancan sulla sperimentazione, al rapporto della Commissione di indagine sulla povertà ed esclusione sociale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione dal 1997-2001 e ai contributi apparsi nel numero 3/4 (2002) della rivista «L'Assistenza Sociale» dedicato al tema dei dispositivi di reddito minimo. Il *Patto per l'Italia*, il *Libro Bianco sul Welfare* e il *Piano nazionale per l'inclusione sociale 2003-05* hanno sancito la definitiva conclusione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento (giugno 2003), introducendo una nuova misura di lotta alla povertà definita «reddito di ultima istanza, da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino

2. Le condizioni di eleggibilità in ambito europeo

In quasi tutti i paesi il dispositivo prevede un diritto soggettivo chiaro (con maggiori elementi di discrezionalità nei paesi dell'Europa del Sud, ma anche in Austria) e si rivolge a coloro che vivono al di sotto di una certa soglia di reddito, definita sulla base del salario minimo in vigore (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e alcune regioni della Spagna), della pensione sociale (Portogallo), oppure di un certo ammontare prestabilito, con delle possibili valutazioni aggiuntive (Gran Bretagna); nei paesi come Svezia, Finlandia e Danimarca, l'accesso riguarda tutte le situazioni in cui la persona come singola o all'interno del suo nucleo familiare non è in grado, attraverso sforzi personali, di provvedere al proprio sostentamento e a quello del suo nucleo familiare. La soglia di reddito può coincidere con lo stesso ammontare del *benefit* erogato. Normalmente delle scale di equivalenza vengono utilizzate in funzione del numero (e dell'età) dei familiari a carico o nei casi di monogenitorialità; a tal fine, lo stesso dispositivo prevede una verifica delle risorse economiche e patrimoniali del richiedente, in particolare del nucleo familiare⁸. Tale verifica tende a valutare il red-

l'instaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali» (dal *Libro Bianco sul Welfare*, p. 37). L'articolo 3 comma 101 della legge del 24 dicembre 2003 n. 350 (legge finanziaria 2004) prevede che, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro. Alcune Regioni hanno, nell'attesa di una messa a punto dello strumento, provveduto in maniera autonoma: l'esempio più significativo è della regione Campania che ha introdotto, in via sperimentale, sulla falsariga del reddito minimo di inserimento, il reddito di cittadinanza «per le famiglie disagiate residenti nella regione da almeno 5 anni» (l.r. del 19/2/2004). Secondo il rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2003 «al pari del Rmi anche il Rui non potrà evitare i problemi connessi alla prova dei mezzi e alla disponibilità di risorse professionali ed economiche adeguate. In particolare, in quanto rivolto a soggetti in gravi condizioni di povertà e a forte rischio di esclusione sociale, anche il Rui non potrà limitarsi solo alle erogazioni monetarie, ma dovrà avvalersi di strumenti di assistenza e accompagnamento sociale» (p. 40).

⁸ La difficoltà a procedere a tale verifica è, come noto, una delle maggiori criticità presenti in Portogallo e in Spagna (Arriba, Ibanez, 2002).

dito complessivo (in alcuni paesi il reddito da lavoro viene in parte non considerato, come per esempio in Francia, oppure in Germania secondo modalità differenti) e le proprietà di immobili (distinguendo in alcuni casi l'uso abitativo).

Le famiglie sono i beneficiari di riferimento in Spagna, anche se le persone singole possono accedervi (si tratta di un'eccezione e non di una regola). Negli altri paesi le persone singole possono presentare richiesta così come le famiglie, le coppie di fatto o conviventi (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Svezia) anche dello stesso sesso (Paesi Bassi). In alcuni paesi, come per esempio la Francia, grande attenzione viene data ai fenomeni di «*non-take up*» da parte dei beneficiari, attraverso una disseminazione degli sportelli dove presentare richiesta. Infatti, non tutti gli aventi diritto riescono ad aver accesso al contributo, a causa delle difficoltà amministrative, della precarietà socio-abitativa, di problematiche di tipo sociale e sanitario e della stigmatizzazione sociale che è a volte associata al dispositivo.

Per poter accedere alla misura è richiesta la maggiore età in Belgio, Irlanda e nei Paesi Bassi; nessun limite di età è previsto in Gran Bretagna (qualora le persone non siano in grado di lavorare a causa di malattia o disabilità riconosciuta, o genitori soli con figli minori di 16 anni oppure che si occupino a loro volta di anziani o disabili)⁹. In Francia, Spagna e Lussemburgo sono richiesti 25 anni di età (tranne in presenza di figli a carico e/o donne in gravidanza e/o assistenza a persona disabile)¹⁰. In Portogallo, nella proposta di legge di modifica

⁹ Coloro, invece, che sono in grado di lavorare «*required to be available to work*» non hanno diritto all'*Income Support* ma alla *Job Seeker's Allowance*. La *Job Seeker's Allowance* ha sia natura contributiva per un massimo di 182 giorni (*contribution-based*) per coloro che hanno versato un certo numero di contributi (25 volte il minimo contributivo versato in uno dei due anni precedenti la richiesta), sia di sostegno al reddito (*Income-based*) per coloro che non hanno versato contributi sufficienti. Gli ultracinquantenni che percepiscono l'*Income Support* o la *Job Seeker's Allowance* o l'*Income Benefit* (di natura contributiva), da sei mesi o più, possono rivolgersi al *New Deal 50 o plus* per cercare attivamente un lavoro. Se si passa dall'*Income Support* ad un lavoro remunerativo è possibile avere un *Job Grant*, che è stato introdotto nell'aprile 2001, per aiutare coloro che cercano un lavoro nella fase di passaggio dal contributo al lavoro remunerativo. Inoltre, gli *over 60* hanno diritto all'*Income Support* definito, in tal caso, *Minimum Income Guarantee* (*The Income Support [General] Regulations 1987*, n. 1967).

¹⁰ Nella recente revisione del dispositivo francese (v. paragrafo successivo) è stato mantenuto il limite di 25 anni di età, pur essendo unanime il consenso sulla criticità rappresentata dall'escludere una fascia di giovani in cerca di un

del *Rendimento minimo garantido* presentata dal governo nel giugno 2002, viene innalzata l'età di accesso dai 18 ai 25 anni¹¹ nell'intento di limitare l'eleggibilità al dispositivo. Nei restanti paesi non ci sono limiti di età alla richiesta del contributo, rimanendo invariato l'obbligo di mantenimento da parte dei genitori del figlio minore, pur essendo in alcuni casi possibile la coabitazione con gli stessi (per esempio in Svezia e Paesi Bassi).

La nazionalità non è un requisito indispensabile per accedere allo schema di assistenza, mentre è richiesta la residenza legale sul territorio, per periodi di tempo che variano da Stato a Stato. Possono infatti richiedere il contributo coloro che soggiornano stabilmente e risiedono legalmente sul territorio, oltre ai cittadini dell'Unione europea, ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e agli apolidi. In Gran Bretagna, dal 1° agosto 1994, è stato introdotto un test di residenza abituale per gli immigrati che richiedono l'*Income Support*. In Lussemburgo è richiesta la residenza di almeno 5 anni negli ultimi 20 anni, dalla richiesta del contributo. In Spagna sono previste alcune limitazioni relative ad una durata minima di residenza per gli stranieri non comunitari (che varia nelle diverse Comunità autonome). In Germania è prevista una normativa speciale per i richiedenti asilo e alcune limitazioni per i rifugiati riconosciuti. Infine, talvolta, i nazionali (in Francia, Germania, Paesi Bassi), temporaneamente all'estero e in difficoltà, possono fare richiesta di contributo che può essere garantito per periodi brevi.

Nella maggior parte degli Stati non è prevista alcuna durata, tranne in Francia, in Spagna e in Portogallo dove, però, lo schema è suscettibile di rinnovo, qualora le condizioni di indigenza rimangano immutate. Nei dispositivi è previsto l'obbligo di comunicare tempestivamente all'ufficio incaricato ogni eventuale modifica della situazione del beneficiario e delle sanzioni sono applicate nel caso in cui ciò non avvenga, fino all'eventuale recupero dell'ammontare del contributo erogato (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi).

L'orientamento generale è verso l'adozione di un approccio *individua-*

primo inserimento dal dispositivo (audizione del maggio 2003 di M. Dollé, segretario generale del *Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale*, presso la Commissione affari sociali, www.senat.fr).

¹¹ Si veda a tale riguardo, oltre ad informazioni di fonte governativa rilevabili dal sito www.portugal.gov.pt, il già citato articolo di Matsaganis (2003).

lizzato, attraverso la sottoscrizione di un contratto o piano di inserimento e/o integrazione tra il beneficiario e la collettività locale, che prevede una serie di azioni, di formazione, lavorative, di promozione sociale, rivolte al suo re/inserimento, per affrontare complessivamente le diverse situazioni di bisogno, eventualmente orientandole verso una maggiore autonomia sociale (corsi di lingua, lezioni di guida, trattamenti di disintossicazione, ecc.). L'inserimento lavorativo rimane, in ogni caso, l'obiettivo ultimo per coloro che sono «atti al lavoro» nella quasi totalità dei paesi. Piani individuali esistono in Finlandia, Germania, Danimarca, Paesi Bassi e in Gran Bretagna, così come contratti di inserimento che prevedono una serie di azioni reciproche, da parte del beneficiario e della collettività (Belgio, Francia, Portogallo, Spagna, Lussemburgo). L'accento sulla volontarietà di tali azioni può variare nei paesi, così come l'eventuale sospensione o negazione del contributo, nel caso in cui egli rifiuti di adempiervi. Negli ultimi anni tale aspetto è stato enfatizzato e l'attenzione è stata progressivamente spostata dall'obbligo morale degli Stati di assicurare condizioni dignitose di esistenza a coloro che ne sono privi, per ragioni di età, di salute, personali, familiari, all'obbligo dei beneficiari di «reintegrarsi», attraverso l'offerta di lavoro in quel momento disponibile. Lungo la linea di una crescente attivazione, la maggior parte dei paesi europei ha previsto per i beneficiari dei dispositivi di ultima rete una maggiore mobilitazione dei servizi per l'impiego, la partecipazione ad attività socialmente utili, la creazione di lavoro nel settore *no-profit* e incentivi finanziari ai datori di lavoro per assumere gli stessi beneficiari. Quando, però, l'attivazione dei beneficiari non può essere uno strumento valido per coloro che in ragione dell'età, delle condizioni di salute e familiari non possono prendervi parte, la sfida principale nella lotta all'esclusione sociale risiede nella reale possibilità di accedere a risorse sufficienti, ad un alloggio adeguato e a servizi di buona qualità nell'ambito della assistenza sanitaria e sociale, nell'educazione e nella formazione (Commissione delle comunità europee, 2002). In tal senso, alcuni paesi (Belgio, Gran Bretagna, Lussemburgo) preferiscono distinguere, all'interno dello stesso dispositivo o prevedendo due strumenti complementari, un'allocatione per coloro che sono temporaneamente o durevolmente «impossibilitati»¹² al lavoro e

¹² In Lussemburgo, per esempio, il reddito minimo garantito (Rmg) consiste nella concessione di un'allocatione complementare e conferisce dei mezzi minimi di esistenza e delle misure di inserimento sociale e professionale per tutti coloro che sono

un'altra più chiaramente finalizzata all'inserimento sociale e lavorativo. Tutti gli schemi prevedono, in ogni caso, misure sociali di accompagnamento, rivolte ad un pubblico più difficilmente inseribile, e comprese all'interno di contratti e piani di inserimento; si tratta di interventi di natura sociale e sanitaria (alloggio, educazione, famiglia, salute, aiuti in beni e servizi) e di promozione della cittadinanza.

Naturale corollario delle politiche di attivazione è la richiesta ai beneficiari di essere disponibili al lavoro, di partecipare ad attività socialmente utili o alla formazione professionale, ad eccezione di riconosciute situazioni di malattia, invalidità, cura dei bambini e raggiunti limiti di età (*over* 65 per gli uomini e *over* 60 per donne). In Belgio, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, è previsto l'obbligo di iscrizione ai servizi per l'impiego e l'obbligo di accettare qualsiasi proposta di lavoro (Belgio, Germania, Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia) in un'ottica di attivazione mutuata dai dispositivi di disoccupazione/ritorno al lavoro¹³. Pur considerata positivamente, in una chiave di mobilitazione dell'individuo che eviti l'isolamento sociale, l'attivazione – in particolare se assume i caratteri dell'obbligazione a cui corrisponde una sanzione¹⁴ – può

in grado di lavorare. Fanno eccezione e possono essere dispensati dal lavoro (per un periodo massimo di un anno, rinnovabile), il genitore di un bambino per il quale si riceve assistenza familiare, coloro che si occupano di un infermo, coloro le cui condizioni di salute fisica e/o mentale rendono temporaneamente o durevolmente irrealizzabile l'inserimento lavorativo. In tal caso, il reddito minimo garantito consiste nella concessione di un'*allocazione complementare* (che pareggia la differenza tra le risorse individuali e familiari e il massimo dell'ammontare dell'allocazione) e non di una *indennità di inserimento*, ugualmente prevista negli altri casi. Coloro che sono in grado di lavorare e percepiscono tale indennità, equivalente al salario minimo sociale per un lavoratore non qualificato per il numero di ore lavorato e sottomessa al carico sociale normalmente previsto per un lavoratore (la parte del datore di lavoro è invece a carico del Fondo nazionale di solidarietà), sono tenuti ad iscriversi ai servizi per l'impiego come persone in cerca di lavoro e ad accettare qualsiasi proposta di lavoro (www.etat.lu/snas/legis). Per un approfondimento si veda anche il *Rapporto 2002* del Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse.

¹³ Una rassegna recente sui sistemi di *welfare* e disoccupazione è offerta in Porcari S. (a cura di), 2003.

¹⁴ Si veda la ricerca europea (2001) *The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*, finanziata dalla Commissione europea sull'implementazione della raccomandazione 92/441/Cee e coordinata da Hoger Instituut voor de Arbeit (Hiva) presso l'Università di Lovanio.

comportare rischi di varia natura (eccessiva responsabilizzazione dell'individuo rispetto alla suo stato di disoccupazione e/o disagio sociale, contrattualizzazione ineguale rispetto a mansioni simili, dequalificazione professionale), oltre ad indirizzare gli individui verso i cosiddetti «lavori poveri»¹⁵.

In tal senso, la più recente riflessione sul tema dell'attivazione ha distinto all'interno degli schemi di assistenza sociale due approcci diversificati (Heikkilä, 1999): uno basato sugli incentivi, l'altro sulle sanzioni. Più liberale il primo, più restrittivo il secondo; l'approccio liberale punta all'«impiegabilità», offrendo opportunità lavorative e formative, con una maggiore enfasi rivolta alla reintegrazione nel mercato del lavoro; l'approccio restrittivo tende, invece, a limitare l'accesso ai contributi, a ridurne la durata e ad accrescere la pressione sul beneficiario, prevedendo obblighi e sanzioni (fino alla possibilità di una sospensione e/o espulsione dai dispositivi nei casi di inadempienza). Per dirla altrimenti, mentre l'approccio liberale, *soft*, di sviluppo delle risorse umane (così come viene anche definito) mira ad un ampliamento delle opportunità, l'approccio restrittivo, orientato al mercato del lavoro, punta invece a rendere le condizioni di accesso ai benefici previsti dagli schemi di assistenza sociale sempre più stringenti, penalizzando in tal modo l'idea stessa di assistenza e promozione sociale.

L'ammontare del contributo, infine, varia a seconda dei paesi sulla base dello stanziamento complessivo della misura: si oscilla da una somma piuttosto elevata prevista nei Paesi Bassi, corrispondente ad una proporzione alta del salario minimo (per un singolo il 70% – pari a 769,87 euro – per le famiglie mono-parentali fino al 90% e per la coppia il 100% – pari a 1099,81 euro –), ad un contributo inferiore in Francia (di 405,62 euro per i singoli e di 608,43 per le coppie con o senza figli), Belgio (4.400 euro annuali per persona coabitante con una o più persone (nell'ottica di un nucleo familiare; di 6.600 euro per una persona sola; di 7.700 euro per le persone separate/divorziate che percepiscono gli alimenti per i figli), sino a contributi minimi di *sussistenza* in Portogallo e Spagna. In Gran Bretagna, invece, non esiste un ammontare prestabilito ma l'aiuto varia a seconda della disponibilità finanziaria del richiedente che non deve superare le 8.000 sterline

¹⁵ A tale proposito si ricorda che l'*Employment Task Force* della Commissione, in un recente rapporto, invita gli Stati a fare del lavoro «una opzione reale» per tutti, evitando la trappola rappresentata dai lavori con bassi salari e di bassa qualità.

complessive di risparmi (16.000 se ricoverato in una casa di cura o 12.000 se ha più di 60 anni). Inoltre l'*Income Support* può cumularsi alla pensione o all'invalidità.

3. *Linee di tendenza nelle riforme dei dispositivi di ultima rete*

L'area di maggiore e più antica attivazione in Europa, rappresentata dai paesi scandinavi, conosce una serie di riforme che mutano l'atteggiamento nei confronti dell'assistenza e dei servizi sociali: in Danimarca, con la legge di riforma del giugno 1997, maggiore enfasi è stata data ai diritti e alle responsabilità dei singoli nei confronti della collettività. L'assistenza sociale viene vista come un aiuto provvisorio in vista di una reintegrazione dell'individuo all'interno della società. L'*Active Social Policy Legislation*¹⁶, implementata nel 1998, ha inteso la cosiddetta «attivazione sociale» – che riguarda anche coloro che hanno problemi diversi dalla disoccupazione – come strumento di lotta all'esclusione e miglioramento del benessere individuale. Se per i disoccupati l'attivazione consiste in attività dirette o indirette (e obbligatorie), finalizzate a riallacciare i legami con il mercato del lavoro e la società in generale, per coloro che sono affetti da problematiche di tipo sociale e/o sanitario il minimo di ore settimanali è definito individualmente. Il rifiuto di un'offerta di lavoro, trascorso un certo periodo di disoccupazione e la mancata disponibilità a partecipare a programmi di reinserimento possono portare alla totale perdita dell'indennità. È stato osservato (Kildal, 2001) che l'elemento di *workfare* nelle politiche sociali danesi è più forte nel dispositivo di ultima rete (coloro che non sono coperti da alcuna copertura assicurativa) piuttosto che nello stesso schema di indennità di disoccupazione.

Uguualmente, in Finlandia, lo scopo delle recenti riforme di natura sociale (l'ultima del 2001) è stato «attivare» gli utenti e prevenire una dipendenza lunga dall'assistenza e incoraggiare, anche, occupazioni di breve periodo. Secondo il rapporto sulle tendenze della protezione sociale del 2002 del Ministero degli Affari sociali e della salute, nella prima metà degli anni novanta, il numero delle famiglie che ricevono l'assistenza sociale è quasi raddoppiato. Le misure previste tendono dunque a proporre una combinazione tra assistenza e un piccolo ammontare di reddito guadagnato, oltre ad incentivi per attività di riabi-

¹⁶ www.reformmonitor.org.

litazione attraverso il lavoro. In particolare, dei cambiamenti introdotti nell'*Act on Social Assistance* nel settembre 2001 e con il *New Act on Rehabilitative Job Activities*, i beneficiari dell'assistenza sociale a causa della disoccupazione di lunga durata, partecipano all'elaborazione di un «piano di attivazione» e, possibilmente, a lavori di riabilitazione, ricevendo un supplemento di 7 euro al giorno e una compensazione per i costi di viaggio. Per aumentare l'attrattiva del lavoro, è stato approvato un emendamento transitorio alla legge sull'assistenza per una sperimentazione di tre anni (aprile 2002 - marzo 2005) che conferma la compatibilità del reddito minimo ad integrazione di un salario basso: circa il 20% di esso, nel decidere sull'eleggibilità del richiedente, sarà ignorato nel concedere l'assistenza sociale. Esso non può comunque superare i 100 euro. Il governo finlandese ha previsto in tal senso, nel piano di azione nazionale per l'inclusione, per l'annualità 2004, circa 4 milioni di euro nel bilancio annuale, mentre le autorità locali contribuiranno per 10 milioni di euro¹⁷.

In Svezia, le riforme della legge sull'assistenza sociale hanno visto un passaggio di competenze dallo Stato alle municipalità e un mutamento percettibile nell'interpretazione dei «diritti e doveri» dei beneficiari verso una chiara obbligazione a partecipare ai programmi di lavoro o formativi delle stesse municipalità, pena la riduzione o la sospensione dell'assistenza. Nel 1998, inoltre, *The Responsibility of the Municipalities' Act for Young People Between 20 and 24 Years Old* ha introdotto il cosiddetto programma di sviluppo garantito che si rivolge ai giovani tra i 20 e i 24 anni che percepiscono l'indennità di disoccupazione, l'assistenza sociale o nessun sussidio. Durante i primi tre mesi di disoccupazione il programma è di competenza dell'ufficio del lavoro locale, poi le municipalità ne diventano responsabili all'interno dei loro schemi di proposte di lavoro o progetti di sviluppo di competenze, fino a 12 mesi. La parte più discussa di tali programmi, come sottolineato da Kildal (2001), è la possibilità per le municipalità locali di chiedere ai beneficiari una prestazione a proprio favore, a condizioni inferiori ad un lavoro equivalente offerto sul mercato del lavoro.

Nei Paesi Bassi, nel 1996, è stata approvata una legge di riforma del-

¹⁷ Così come evidenziato dal *paper* (2003) elaborato dall'Eapn, in risposta al secondo *round* dei piani di azione nazionali, i nuovi Pan non aggiungono risorse, con la lodevole eccezione del Lussemburgo e della Finlandia, dove nuovi fondi sono stati allocati per aumentare il livello di alcuni contributi, di cui una parte viene data ai Comuni per i servizi socio-assistenziali.

l'assistenza sociale: il reddito minimo garantito (*Algemeen bijstand wet - Abw*) istituito nel 1963 è diventato un unico dispositivo che ingloba anche il sussidio per i disoccupati (che avevano esaurito la possibilità di accedere al sussidio di disoccupazione di natura contributiva). In tal senso gli obblighi al lavoro contenuti nell'indennità di disoccupazione sono stati estesi al reddito minimo. In particolare, anche le madri sole con bambini – di più di cinque anni – sono obbligate a cercare attivamente lavoro o ad accettare le eventuali offerte. La disponibilità al lavoro del beneficiario, seppur richiesta anche in precedenza dall'indennità di disoccupazione, diventa prioritaria rispetto alla sicurezza del reddito del beneficiario (Van Parijs, 2000). Tale riforma ha dunque accentuato gli aspetti di attivazione e definizione di percorsi individualizzati per una reintegrazione lavorativa (Coluzzi, Palmieri, 2001). Dal primo maggio del 1999 i disoccupati con più di 57 anni sono obbligati a cercare attivamente lavoro e devono rendersi disponibili ad accettare qualsiasi proposta di lavoro. Tutti gli altri hanno l'obbligo di iscriversi ai servizi per l'impiego.

In Gran Bretagna, il governo laburista ha coniato il termine *welfare to work*, per porre fine ad una *cultura della dipendenza* dal *welfare*, rilanciando un programma basato su un nuovo partenariato tra il settore pubblico e privato. Tale programma riguarda i giovani disoccupati tra i 18 e i 24 anni, i disoccupati di lungo periodo di più di 25 anni, i genitori soli e i disabili. Il programma offre quattro opzioni: sei mesi di lavoro «sostenuto» nel settore privato, in un'organizzazione non a fini di lucro, un corso di formazione professionale o riqualificazione per coloro che mancano di competenze di base, un lavoro nel settore ambientale. Il *welfare to work* si pone a metà strada tra le politiche attive del lavoro e il *workfare*, offrendo rispetto a quest'ultimo maggiori opzioni per il beneficiario e prevedendo interventi più incisivi nell'ambito del mercato del lavoro, oltre a porre una minore enfasi sui doveri del beneficiario e a prevedere un livello più elevato di contributo.

Nell'Europa continentale¹⁸ l'attivazione dei beneficiari dell'assistenza sociale è diventata, in Austria, una strategia di restrizioni e sanzioni con un abbassamento del livello di vita dei beneficiari (le riforme degli anni '90); in Germania la stessa attivazione è diventata priorità e patrimonio delle municipalità locali, che hanno cominciato a sviluppare proprie iniziative attraverso il lavoro (*work first approach*) proponendo

¹⁸ Si veda la già citata *The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation* (2001).

ai beneficiari offerte di lavoro e lavori temporanei nei programmi pubblici di impiego. Nel caso di rifiuto di lavori «ragionevoli» è prevista una riduzione del 25% dell'assistenza. Per rifiuti ripetuti nel tempo sono previste riduzioni ulteriori, anche se un minimo di assistenza viene comunque garantito. Il Belgio, invece, ha modificato di recente la legge istitutiva del 1974 sul *Minimum des Moyens d'Existence* con la legge riguardante il *diritto all'integrazione sociale* del 26 maggio 2002, entrata in vigore nell'ottobre 2002, che sostituisce il diritto al *minimo di esistenza* con il diritto all'*integrazione sociale*. Tale legge di riforma mette fine ad un modello di assistenza basato su una prestazione di tipo finanziario, «indispensabile ma che si rivela essere uno strumento inadeguato di inserimento sociale» (Service public fédéral Sécurité sociale, 2002) e la disponibilità al lavoro già richiesta dalla legge istitutiva del 1974 è diventata una componente fondamentale della legge del 2002 – art. 5, comma 3 – a meno che ragioni di salute o equità lo impediscano. La Francia, dal canto suo, pur avendo sempre considerato l'inserimento lavorativo non una semplice «contropartita di un minimo di salvaguardia e sopravvivenza ma l'espressione stessa di una dignità assunta in termini di diritti e doveri»¹⁹ ha, di recente, approvato una proposta di riforma che, con l'introduzione del «reddito minimo di attività», prevede un'«attivazione» delle spese di assistenza in cambio di un accompagnamento del beneficiario verso il lavoro. Tale legge²⁰ autorizza, in presenza di alcune condizioni, a versare direttamente al datore di lavoro una somma equivalente all'allocatione del reddito minimo di inserimento, diminuita della differenza dell'alloggio, in cambio dell'assunzione del beneficiario e della realizzazione di azioni d'inserimento individualizzate, definite dal beneficiario/salariato, dal dipartimento e dal datore di lavoro. La natura del *Contrat d'insertion revenu minimum d'activité* (Cirma) ha sollevato vivaci critiche (Dollé, 2003), perché non può considerarsi un «contratto di lavoro», trattandosi di una prestazione realizzata per conto del datore di lavoro, pur non avendo la natura di un contratto salariale (almeno per il tempo corrispondente al rimborso dell'allocatione forfetaria del reddito minimo di inserimento). Inoltre le preoccupazioni espresse riguardano l'accesso meno favorevole rispetto al diritto generale all'assicurazione di an-

¹⁹ Così come recita il rapporto al *Projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité* (Seillier, 2003).

²⁰ La legge è stata adottata il 10 dicembre 2003 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2004 (www.assemblee-nationale.fr).

zianità e all'assicurazione di disoccupazione, a causa di una contribuzione inferiore, a carico del datore di lavoro. «Si introduce così con il reddito minimo di attività una relazione malsana nell'ambito delle misure di ritorno al lavoro (...) Qui invece siamo di fronte ad una situazione di lavoro riservata a persone in ragione dell'assenza di un reddito, che non dà luogo ad una remunerazione avente pienamente la natura di un salario e si allontana dalle regole generali della ripresa del lavoro» (Dollé, 2003).

Conclusioni

Dalla panoramica appena tracciata risulta evidente che la strada comunemente intrapresa dagli Stati europei nella riforma dei dispositivi di ultima rete è quella della crescente attivazione dei beneficiari in età da lavoro. Già nel febbraio del 1999, la Commissione, presentando la sua prima relazione sull'attuazione della raccomandazione 92/441, aveva precisato che le prestazioni sociali associate ai dispositivi di ultima rete sono più efficaci quanto più supportano attivamente i beneficiari nella fase di accesso o reinserimento nel mercato del lavoro, in assenza di particolari ostacoli di tipo familiare (figli a carico) e socio-sanitari (malattie, forme di dipendenza, ecc.).

Le riflessioni più recenti sul tema dell'attivazione sottolineano che è importante mirare ad un giusto *mix* di politiche, evitando gli aspetti di attivazione «forzosa» dei beneficiari²¹. Ciò deve comportare, ragionevolmente, un giusto bilanciamento tra le responsabilità del singolo e quelle dello Stato in termini di supporto, che garantisca a tutti uguali opportunità di inserimento; un riequilibrio tra diritti e responsabilità del singolo rispetto alla società nel suo complesso; infine, una buona diagnosi delle «carriere» della povertà che miri a stabilire politiche che prevengano la caduta in situazioni di indigenza (sostegno alla famiglia, ai minori, alla monogenitorialità e alle forme di precariato lavorativo) e a ridurre i fenomeni di *non-take up* diffusi, invece, tra i settori più

²¹ Così come ricordato, anche, nelle conclusioni del seminario internazionale «Improving Minimum InCOME Systems in the Eu», del febbraio 2001 presso l'Università di Lovanio sull'onda delle due ricerche europee a sfondo comparativo sostenute dalla Dg Occupazione e Affari sociali: *Traps and Springboards in European Minimum Income Systems*, Leuven University, 2002 e *The Role of Social Assistances Means of Social Inclusion and Activation*.

marginali e dunque meno visibili della popolazione (senza fissa dimora, stranieri).

Le forme di attivazione quando tendono, invece, ad assumere il carattere di una limitazione crescente all'accesso ai benefici, attraverso una revisione della titolarità al diritto «a risorse sufficienti per vivere in modo compatibile con la dignità umana», possono produrre effetti negativi sulla vita degli stessi beneficiari (psicologici, professionali, ecc.) e minare l'efficacia stessa dell'insieme delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. L'evidenza empirica dimostra che la dipendenza dall'assistenza è spesso legata alle caratteristiche socio-demografiche di partenza dei beneficiari (Saraceno, 2002), piuttosto che ad una progressiva assuefazione o alle temute «trappole della povertà». Un'inchiesta francese sui beneficiari del reddito minimo di inserimento sottolinea, per esempio, che la domanda maggiore da parte dei beneficiari è soprattutto quella dell'inserimento professionale e la critica ricorrente riguarda l'aspetto più formale che sostanziale del contratto (Demailly e al., 2002). In tal caso, possiamo senz'altro concordare con Seillier «è la collettività che non riempie la sua parte di contratto» (Seillier, 2003).

L'altra questione aperta riguarda le due visioni che emergono sul tema dei diritti sociali: il carattere assoluto e fondamentale dei diritti contrapposto a diritti «condizionati» al comportamento individuale e alla sua volontà di iscriversi in una logica di contratto; come bene espresso dalla riflessione operata dal secondo rapporto dell'Osservatorio francese sulla povertà ed esclusione, questa *condizionalità* contribuisce ad una rappresentazione sociale della povertà che distingue i poveri «meritevoli» e i «non meritevoli» e, su tale distinzione, vengono poi costruite le politiche a seconda che si privilegi l'uno o l'altro dei termini di opposizione (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2003). Riemerge, potremmo dire, una visione antica della povertà, che può essere legittima oppure causata da una mancanza di volontà, responsabilità della società nel suo complesso oppure dell'individuo singolo. Le politiche, a loro volta, costruiscono le «carriere sociali» dei poveri e contribuiscono ad alimentare l'immagine della povertà nelle società (Saraceno, 2002). Come ipotizza Matsaganis (2001), una delle ragioni della bassa priorità politica greca all'implementazione del dispositivo di ultima rete è che tale strumento nasce per contrastare le cosiddette «nuove povertà» che colpiscono soprattutto gli stranieri (privi di reti familiari e di comunità); diversamente le «vecchie povertà» raramente erano e sono causa di esclusione sociale.

Le riforme dei dispositivi nei paesi europei sembrano, in realtà, andare più nella direzione di una attivazione rinforzata da puntelli e obblighi di varia natura (che prevedono sanzioni ed esclusioni), in particolare nei paesi di più antica creazione degli stessi. E questa potrebbe essere una delle ragioni di «*gap* inaspettati» trovati nella copertura di tali dispositivi²². Nei paesi dell'Europa del Sud, diversamente, i problemi principali sembrano, invece, riguardare la gestione complessiva del dispositivo, che presuppone una rete di attori territoriali volti al reinserimento del beneficiario, laddove i sistemi locali di *welfare* hanno dimensioni più embrionali, la sostenibilità finanziaria e, in presenza di un forte decentramento regionale, la garanzia dell'universalità dei diritti sociali di cittadinanza a fronte di una loro elevata disomogeneità geografica.

Riferimenti bibliografici

- A.a.V.v., 2002, «L'Assistenza sociale», n. 3/4 luglio-dicembre, pp. 137-337.
- Arriba A., Ibanez Z., 2002, *Minimum Income Guarantee and Social Assistance*, (Csic) working paper 02-12, Unidad de Políticas Comparadas (www.iesam.csic.es).
- Coluzzi M., Palmieri S. (a cura di), 2001, *Welfare a confronto*, Ediesse, Roma.
- Commissione delle Comunità Europee, 1999, *Report from the Commission to the Council on the Implementation of the Recommendation 92/441/Eec of June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems*, gennaio, Bruxelles.
- Commissione delle comunità europee, 2002, Direzione generale Occupazione e Affari sociali, *Social Protection in Europe 2001*, Lussemburgo.
- Commissione delle comunità europee, 2003a, *More and better Jobs for All, The European Employment Strategy*, gennaio 2004, Lussemburgo.
- Commissione delle comunità europee, 2003b, *Joint Report On Social Inclusion*, dicembre, Bruxelles.
- Commissione delle comunità europee, 2003c, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Task force chaired by Win Kok*, novembre, Bruxelles.
- Commissione di indagine sulla esclusione sociale, 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001*, a cura di C. Saraceno, Carrocci, Roma.

²² Così come è riportato nelle conclusioni del già ricordato seminario internazionale di Lovanio sul miglioramento dei dispositivi di ultima rete in Europa.

- Commissione di indagine sulla esclusione sociale, 2003, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, novembre, Roma.
- Service Public Fédéral Sécurité Sociale, 2002, *Guide pour les Cpas*, www.cpas.fgov.be.
- Demaillly D., Bouchoux J., Outin J.L., 2002, *Les contrats d'insertion du Rmi: pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires. Etudes et Résultats*, n. 193, settembre, pp. 2-12.
- Dollé M., 2003, *Une réforme problématique: la décentralisation du revenu minimum d'insertion et la création d'un revenu minimum d'activité*, «Droit social», n. 7/8, luglio-agosto, pp. 691-698.
- Eapn, 2003, *National Action Plans on Inclusion 2003 – 2005, Where is the political energy? Eapn's response to the second round of Plans*, ottobre, (www.eapn.org/inclusion/strategy_en).
- Groenez S., Nicaise I. (a cura di), 2002, *Traps and Springboards in European Minimum Income System. The Belgian Case*, Hiva, Università di Lovanio.
- Farina Rodrigues C., 2001, *Anti-poverty Effectiveness and Efficiency of the Guarantee Minimum Income Programme in Portugal*, Lisbona, Cisep, Iseg/Universidade Técnica de Lisboa.
- Heikkilä M., Aa.Vv., 1999, *Linking Welfare to Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, pp. 5-10.
- International Reform Monitor (www.reformmonitor.org).
- Irs/Fondazione Zancan/Cles, 2001, *Rapporto di valutazione sulla sperimentazione del reddito minimo di inserimento*, Milano.
- Kildal N., 2001, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, International Labour Office, Ginevra.
- Matsaganis M., 2001, *Prerequisites to minimum income reform in Greece*, paper presented at the International Seminar «Improving minimum income systems in the Eu», Lovanio 9-10 febbraio, Faculty Club.
- Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L., Moreno L., 2003, *Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain*, «Social Policy & Administration», vol. 37, n. 6, pp. 639-655.
- Ministry of Labour and Social Security, (Grecia), 2003, *National Action Plan for Social Inclusion 2003-2005*, luglio, Atene.
- Ministry of Social Affairs and Health, (Finlandia), 2002, *Trends in Social Protection in Finland*, Helsinki.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *2003-2005 Piano nazionale per l'inclusione sociale*, luglio, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *Libro Bianco sul Welfare*, febbraio, Roma.
- Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse, 2002, *Rapport d'activité 2002*, Lussemburgo.

- Missoc, 2003, *Mutual Information System on Social Protection in the U3 Member States and the Eea* (www.europa.eu.int/comm/employment_social/mis-soc/index_en).
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2001-2002* (www.social.gouv.fr).
- Porcari S. (a cura di), 2003, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Milano.
- Seiller B., 2003, *Projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, Rapport n. 304, vol. I, Commission des Affaires Sociales, Sénat session ordinaire de 2002-2003.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe: National and local Poverty Regimes*, Policy Press, Bristol, Southampton.
- Stakes (National Research and Development Centre for Welfare and Health), 2001, *The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*.
- Social Security Office, 2002, *A Guide to Income Support and Minimum Income Guarantee*, Dwp Communications, Londra.
- Van Parijs P., *Basic Income: a simple and powerful idea for the 21st century*, paper presentato al «Basic Income European Network, VIIIth International Congress», 6-7 ottobre 2000, Berlino.

Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: ipotesi di riforma - II

Claudio De Vincenti

RPS

Alla luce delle insufficienze degli attuali istituti di sostegno ai redditi bassi e alle responsabilità familiari, vengono discusse le possibili linee di riforma.

La tesi di fondo è che occorra puntare a una riforma congiunta di Irpef e assegni familiari strutturata su: l'introduzione di detrazioni da lavoro e assegni per figli minori indipendenti dal reddito e corrisposti come trasferimento di reddito

(imposta negativa) nel caso di incapacità fiscale; una più accentuata progressività dell'Irpef che recuperi dai redditi alti le risorse necessarie al finanziamento di assegni e detrazioni. Di questa riforma vengono messi in luce gli effetti redistributivi a favore delle famiglie a reddito basso e medio e gli effetti di sostegno ai giovani in forme incentivanti il lavoro.

Introduzione

I risultati di alcune ricerche recenti segnalano, se ancora ce ne fosse bisogno, quanto sarebbe importante, e per molti versi urgente, mettere mano a una riforma degli istituti che nel nostro paese svolgono la funzione di sostegno alle famiglie e di contrasto della povertà. L'indagine pubblicata dall'Eurostat nel 2003, *Poverty and social exclusion in the Eu after Laeken* (Dennis, Guio, 2003), segnala che: la quota della popolazione a rischio di povertà (definita come popolazione che vive in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano nel proprio paese) è in Italia pari al 18%, contro il 15% della media Ue (9% in Svezia, 11% in Germania, 15% in Francia); l'efficacia del nostro sistema di trasferimenti dal bilancio pubblico nel ridurre la quota di popolazione a rischio di povertà, rispetto a quella che si avrebbe in sua assenza, è tra le più basse in Europa e poggia essenzialmente sul ruolo della spesa pensionistica, mentre le altre forme di trasferimento contribuiscono a ridurre la quota solo di 3 punti percentuali (contro i 9 punti nella media europea).

Questi risultati non possono stupire, ove si tenga presente che la spesa che il nostro paese dedica alle prestazioni assistenziali assomma al 2,6% del Pil (dati Eurostat), poco più della metà di quanto viene ad esse dedicato nella media dell'Unione europea. Ma non si tratta solo dell'ammontare di spesa pubblica destinato alle politiche per la famiglia e per il contrasto della povertà: c'è un problema di qualità della spesa, la cui efficacia è limitata dalla categorialità degli istituti esistenti, ossia dal fatto che le prestazioni sono ancorate a particolari *status* e non al sostegno e alla stabilizzazione delle prospettive di reddito dei cittadini in quanto tali; il risultato è che gli istituti esistenti producono trattamenti differenziati anche a parità di condizione economica e di bisogno¹. Come mostra il recente XIV Rapporto Cer-Spi, il sistema risulta sperequato a sfavore soprattutto dei giovani, per i quali mancano forme di sostegno del reddito nella fase difficile di inserimento nel mondo del lavoro, e delle famiglie con figli, per le quali appaiono inadeguate sia le forme di sostegno monetario (detrazioni Irpef e assegni familiari) sia la disponibilità di servizi (De Vincenti, Pollastri, 2004, cap. 3).

L'urgenza del problema è rafforzata dal fatto che la fase di innovazione tecnologica e di trasformazioni nell'assetto del mercato del lavoro che da tempo è in atto in tutti i paesi avanzati determina per gli individui e per le famiglie maggiori incertezze circa il proprio reddito prospettico e nuovi rischi di esclusione sociale. C'è insomma bisogno di una rete di sicurezza sociale più, e non meno, estesa di quella attuale. E, nel nostro paese, c'è bisogno di superare l'assetto categoriale cui accennavo, che rende il nostro sistema di *welfare* più esposto di altri alle tensioni che le trasformazioni economiche e sociali in corso determinano.

In questo quadro, i provvedimenti presi finora dal governo di centro-destra vanno in direzione opposta a quella di un rafforzamento della rete di sicurezza sociale: a partire dalla legge 30/2003 di modifica del mercato del lavoro, che accentua la precarietà dei rapporti, alla delega fiscale che, nella seconda *tranche* che dovrebbe prendere corpo entro la fine della legislatura, prevede uno sgravio di imposte (circa 22 miliardi di euro secondo le stime più recenti) concentrato sul 20% dei contribuenti (anzi quasi interamente sul 10% di essi), quelli con i red-

¹ La disorganicità del nostro sistema di trasferimenti monetari era già al centro dell'analisi di Bosi, Ferrera, Saraceno, 1997; si veda poi Bondioli, Bosi, Ricci, Matteuzzi, 2000. Per una analisi comparata dell'assistenza sociale nei paesi europei, cfr. Saraceno, 2002.

diti più elevati, con l'effetto di aumentare tutti gli indici di disegualianza²; uno sgravio che sottrarrebbe risorse vitali al miglioramento del sistema di *welfare*. Anche la congiuntura politica rende quindi urgente la definizione di una strategia di riforma e di rilancio del sistema di sicurezza sociale che costituisce un punto di riferimento alternativo a quella impostata dall'attuale governo.

1. Proposte di legge sugli ammortizzatori sociali e sul reddito minimo di inserimento

Per evidenti limiti di spazio, e non certo perché sottovaluti gli altri aspetti di una riforma del *welfare*, circoscriverò il mio intervento alle questioni riguardanti il trattamento dei redditi monetari e, prima di tutto, vorrei sottolineare come al riguardo non partiamo da zero: alcune basi per disegnare una strategia all'altezza dei problemi accennati sopra sono già state poste con due disegni di legge presentati in questa legislatura dall'Ulivo e che tengono conto del contributo di proposta che è venuto anche dal movimento sindacale. Mi riferisco al d.d.l. di riforma degli ammortizzatori sociali e al d.d.l. che introduce su scala generalizzata il Reddito minimo di inserimento (Rmi)³, due proposte che affrontano alcuni dei nodi principali di un ridisegno del sistema di sostegno ai redditi e di contrasto della povertà. La prima migliora e generalizza, su base assicurativa (finanziamento per via contributiva obbligatoria), il trattamento di disoccupazione e la tutela da sospensioni temporanee dal lavoro, disegnando un sistema basato su due pilastri. Il primo innalza l'indennità di disoccupazione e la estende, a condizioni atte a evitare abusi, a tutte le persone con contratto di lavoro subordinato e parasubordinato. Il secondo estende a tutti i lavoratori subordinati il trattamento di cassa integrazione, reso omogeneo a quello di disoccupazione, e prevede che esso sia integrabile a carico di fondi bilaterali istituiti con contratto collettivo e autofinanziati dalle parti. A sua volta, il d.d.l. sul Reddito minimo di inserimento generalizza il Rmi come istituto di sostegno ai redditi più bassi

² Per una analisi della riforma Irpef contenuta nella delega fiscale, cfr. De Vincenti, Lusignoli, Pollastri, 2002.

³ Cfr. *Diritti di sicurezza sociale in materia di tutela attiva del lavoro e del reddito*, «A.S.», n. 1674 e *Introduzione della disciplina del Reddito minimo di inserimento*, «A.C.», n. 3619.

accompagnato da azioni positive di reinserimento volte a contrastare i rischi di esclusione sociale: si rivolge quindi a quanti incontrano serie difficoltà a inserirsi nel mondo del lavoro ed è accompagnato da prova dei mezzi e dalla partecipazione obbligatoria a programmi di reinserimento. Il Rmi costituisce inoltre uno schema estendibile agli anziani (in questo caso ovviamente senza partecipazione ai programmi di inserimento lavorativo) al fine di tutelare, meglio di quanto facciano le attuali integrazioni al minimo e pensioni sociali, i redditi di coloro che non hanno maturato una adeguata pensione contributiva.

2. Questioni ancora irrisolte

Restano aperte però altre decisive questioni. La prima riguarda il sostegno da offrire ai lavoratori, specialmente giovani (ma non solo), che pur inseriti nel mondo del lavoro hanno redditi bassi e discontinui: si tratta di persone che stanno sul mercato del lavoro, nel contesto di difficoltà e precarietà che oggi lo caratterizza, di giovani che in quel contesto stanno costruendo il proprio percorso di inserimento attraverso una successione di lavori a termine o a progetto. Sono situazioni che, naturalmente, vanno affrontate prima di tutto creando i presupposti per arrivare ad un lavoro stabile. Ma un ruolo importante può giocare un sostegno al reddito corrente che, in chiave incentivante il lavoro e la sua emersione, aiuti il lavoratore nella fase in cui il suo reddito è basso e/o discontinuo⁴. Si tratta di un problema diverso da quello cui è finalizzato il Rmi e che quindi va gestito con uno strumento più agile, non condizionato agli obblighi connessi ai programmi di inserimento predisposti dalle strutture di assistenza sociale nel quadro del Rmi. Costruire un simile strumento, per inciso, rafforzerebbe la stessa efficacia del Rmi: i programmi di inserimento potrebbero essere mirati su una platea più circoscritta, coloro che sono a rischio effettivo di esclusione sociale, e quindi potrebbero essere organizzati in forme più incisive e credibili. Infine, fornire un sostegno ai

⁴ E sarebbe importante anche un sostegno al reddito prospettico, come quello previsto dal d.d.l. di riforma degli ammortizzatori sociali sopra citato, che introduce per i lavoratori a reddito basso contributi figurativi aggiuntivi in modo da aiutarli nella costruzione di una carriera contributiva adeguata ai fini pensionistici e, al tempo stesso, in modo da incentivare l'emersione dei rapporti di lavoro.

lavoratori giovani con redditi bassi e/o discontinui avrebbe una ricaduta importante anche con riferimento alla seconda questione aperta, su cui mi soffermerò fra breve, quella del sostegno alle responsabilità familiari. Da questo punto di vista, è importante non solo aiutare le famiglie già formatesi a sostenere il costo dei figli, ma anche aiutare i giovani a formare una famiglia: l'incertezza attuale circa il livello corrente e prospettico del proprio reddito ritarda il raggiungimento da parte dei giovani di una sufficiente autonomia economica, condizione essenziale per poter costituire un proprio nucleo familiare.

E vengo così alla seconda questione aperta, quella del sostegno alle responsabilità familiari, una questione che riguarda in primo luogo le famiglie a reddito basso, ma anche quelle a reddito medio per le quali il costo dei figli rischia di ridurre in misura significativa gli standard di vita conseguibili⁵. Con una terminologia passata un po' di moda, ma che a me sembra sempre molto attuale, si tratta di affermare concretamente il valore sociale della maternità e della paternità. Gli istituti esistenti, assegni familiari e detrazioni Irpef per carichi familiari, appaiono decisamente insufficienti allo scopo. Delle detrazioni oggi non godono, o ne godono solo in misura parziale, i cosiddetti incapienti, cioè coloro per i quali l'ammontare delle detrazioni supera l'imposta dovuta. Gli assegni, a loro volta, soffrono di un insufficiente grado di universalismo: riguardano solo i lavoratori dipendenti, nonché i disoccupati nei limiti in cui prendono l'indennità di disoccupazione, quindi per un periodo oggi piuttosto breve, mentre perdono gli assegni proprio nel momento di maggior bisogno. Si pone anche un altro problema. Il modo in cui è disegnato il *decalage* degli assegni familiari in relazione al reddito complessivo della famiglia determina degli strani effetti perversi rispetto all'Irpef, che è costruita con una progressività sul reddito individuale del contribuente: un incremento di reddito imponibile porta con sé un incremento dell'incidenza dell'imposta cui si somma, in relazione all'aumentato reddito familiare, una riduzione degli assegni; l'aliquota marginale implicita risultante dalla combinazione di progressività Irpef e *decalage* degli assegni è quanto mai irregolare (aumenti e riduzioni di aliquota implicita via via che il reddito aumenta) con il paradosso, in corrispondenza di determinati gradini di reddito, che un aumento del reddito imponibile determina una ridu-

⁵ Gorrieri (2003) parla a questo proposito, con un'espressione forse un po' limitante ma sicuramente efficace, dell'esigenza di costruire «un *welfare* non solo per gli ultimi, ma anche per i penultimi».

zione del reddito disponibile familiare, la cosiddetta «trappola della povertà». Si tratta di una questione non solo di «efficienza», disincentivando l'aumento di reddito, ma anche di «equità», determinando cadute di reddito disponibile ingiustificate.

3. *Proposte di soluzione: Baldini-Bosi-Matteuzzi e De Vincenti-Paladini-Pollastri*

Non mancano proposte per affrontare le questioni indicate. Per esempio, in un loro recente contributo (2004 e infra), Baldini, Bosi e Matteuzzi affrontano il tema del sostegno alle responsabilità familiari con una articolata proposta che possiamo riassumere nei termini seguenti:

- ♦ abolizione degli attuali assegni al nucleo familiare, dell'assegno per i nuclei con almeno tre figli e delle detrazioni Irpef per familiari a carico diverse da quella per il coniuge;
- ♦ istituzione di un assegno per nuclei con minori (Anm), esteso a tutti i cittadini italiani ma selettivo nell'erogazione sulla base di un *decalage* costruito in funzione della condizione economica del nucleo familiare misurata dall'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee);
- ♦ fiscalizzazione dei contributi sociali destinati al finanziamento degli assegni (i Cuaf);
- ♦ ridefinizione degli scaglioni e delle aliquote Irpef, partendo dalla struttura Irpef 2002, precedente cioè alla prima *tranche* della riforma Tremonti.

Baldini, Bosi e Matteuzzi impongono poi un vincolo al disegno del nuovo assetto di assegni e Irpef, e cioè che complessivamente la riforma sia a costo zero per la finanza pubblica: l'opzione di fondo degli autori è infatti che essa non deve sottrarre risorse al finanziamento di altri interventi di riforma del sistema di *welfare*.

La proposta è sicuramente innovativa, semplificando e universalizzando i trattamenti e individuando un *decalage* lineare dell'assegno che evita le attuali «trappole della povertà». Inoltre, sostituendo alla detrazione Irpef per figli a carico l'Anm, fornisce un sostegno di reddito anche alle famiglie fiscalmente incapienti. Non affronta, peraltro, l'altra questione sul tappeto, quella del sostegno per le coppie e per i single a reddito basso, né quella dell'incentivo al lavoro e all'emersione.

Le mie perplessità sulla proposta ora richiamata riguardano alcune sue implicazioni redistributive che discendono dal modo in cui vengono

reperate le risorse necessarie a finanziare l'Anm e la sua estensione ai lavoratori autonomi. A questo scopo, Baldini, Bosi e Matteuzzi fanno affidamento sul risparmio derivante dal *decalage* dell'Anm in funzione di un indicatore della condizione economica familiare e sul recupero di imposte da realizzarsi tornando a una struttura Irpef del tipo precedente la prima *tranche* della riforma Tremonti. Il *decalage* concentra il risparmio di risorse proprio sulle famiglie con figli, lasciando sostanzialmente invariata la posizione dei contribuenti senza figli a carico con redditi medi e alti⁶. Né la situazione migliora, nel senso di reperire risorse sui redditi medi e alti, per il fatto di tornare alla struttura Irpef 2002: i primi 5 miliardi di euro di sgravi concessi dal governo di centro-destra nel 2003 sono andati prevalentemente a favore dei redditi medio-bassi. Si è trattato indubbiamente della «carota» con cui il governo ha tacitato le critiche alla delega fiscale, rinviando ad un futuro che purtroppo appare oggi incombente il ben più sostanzioso regalo ai contribuenti ricchi; non solo, ma della prima *tranche* non hanno usufruito i redditi più bassi, già fiscalmente incapienti. Per questi motivi, e non solo⁷, la prima *tranche* di Tremonti è decisamente da criticare, ma recuperare risorse azzerandola rischia di penalizzare i single e le coppie senza figli con redditi collocati intorno al minimo imponibile o poco più su, che non godrebbero della compensazione costituita dall'Anm.

Altri due aspetti redistributivi della proposta mi lasciano dubbioso. Il primo riguarda i vantaggi tutto sommato limitati per i lavoratori dipendenti, e anzi la penalizzazione per quelli di loro che non hanno figli, rispetto agli autonomi cui l'Anm sarebbe esteso senza che venga loro chiesta una qualche compensazione sul versante del prelievo. Il secondo aspetto riguarda il fatto che il *decalage* dell'Anm in funzione della condizione economica del nucleo familiare implica nei fatti una aliquota marginale implicita (Irpef più assegno) sul reddito della don-

⁶ Inoltre, in corrispondenza del reddito familiare per il quale l'assegno si azzerava l'aliquota marginale complessiva (Irpef più *decalage* dell'Anm) scende all'aumentare del reddito invece di aumentare: cessa di operare l'aliquota implicita nel *decalage* dell'assegno e resta solo quella Irpef.

⁷ Basti qui ricordare come la struttura Irpef che ne è derivata presenti un profilo di aliquote marginali implicite, risultante dall'andamento di aliquote e deduzioni decrescenti in funzione del reddito imponibile, caratterizzato da picchi e avvallamenti che ne rendono discontinua l'effettiva progressività. Cfr. al riguardo Paladini, Visco, 2002.

na lavoratrice maggiore di quella che si avrebbe ove la progressività fosse costruita sui redditi individuali dei membri del nucleo. È un aspetto, presente già nella attuale struttura degli assegni al nucleo familiare, che considero particolarmente insoddisfacente: in un paese, come il nostro, caratterizzato da un basso tasso di partecipazione femminile alle forze di lavoro e da una carenza di servizi all'infanzia che determina costi rilevanti di organizzazione familiare quando la donna lavora, non sembra consigliabile ridurre il sostegno implicito fornito al reddito della donna dal fatto che la progressività Irpef sia costruita sul reddito individuale.

Ma si fa presto a criticare. Intanto va riconosciuto a Baldini, Bosi e Matteuzzi di aver presentato una proposta complessiva di riforma non marginale degli istituti esistenti, su cui comunque è importante confrontarsi. A questo scopo, vorrei qui chiarire e specificare meglio una proposta alternativa che, nei suoi lineamenti di fondo, ho già presentato in altre occasioni⁸. Si tratta in sintesi di una riforma congiunta di Irpef e assegni familiari strutturata come segue:

- ♦ un ridisegno di scaglioni, aliquote e detrazioni da lavoro in modo da convertire in una più accentuata progressività esplicita dell'Irpef la progressività implicita nel *decalage* degli assegni al nucleo familiare;
- ♦ la detrazione da lavoro è in cifra fissa e, per i lavoratori subordinati e parasubordinati, di ammontare tale da costituire, nel caso di incapienza fiscale, un significativo trasferimento a sostegno del reddito (imposta negativa); sempre nel caso di incapienza, la detrazione si configura come una integrazione di reddito proporzionale alla retribuzione del lavoratore fino al raggiungimento dell'ammontare della detrazione in cifra fissa, in modo da avere effetti di incentivo al lavoro e alla sua emersione;
- ♦ resta in vigore la detrazione per il coniuge a carico, mentre viene introdotto, in sostituzione degli assegni al nucleo familiare e delle attuali detrazioni per figli, un assegno per ogni figlio minore di ammontare indipendente dal reddito (l'assegno varia in funzione del numero di figli) ed esteso a tutti, dipendenti e autonomi; l'au-

⁸ Cfr. in particolare De Vincenti, Pollastri, 2003. Rispetto ad allora, la versione che presento qui – alla cui messa a punto sto lavorando insieme con Ruggero Paladini e Corrado Pollastri – accentua ulteriormente la redistribuzione, già presente nella prima versione, dai redditi alti a quelli bassi e medi.

tonomo, peraltro, può usufruire dell'assegno solo a condizione che il reddito dichiarato sia in linea con gli studi di settore;

- ♦ per i lavoratori subordinati e parasubordinati, sia le detrazioni che l'assegno vengono corrisposti come oggi dal datore di lavoro in busta paga; i lavoratori autonomi usufruiscono sia delle detrazioni che degli assegni in sede di dichiarazione dei redditi (l'assegno in questo caso si configura di fatto come detrazione);
- ♦ in caso di incapacienza fiscale, tutte le detrazioni – da lavoro e per carichi familiari – vengono corrisposte, al pari degli assegni per i figli minori, come trasferimento (imposta negativa) in misura pari alla differenza tra ammontare complessivo delle detrazioni e imposta dovuta; per il lavoratore subordinato o parasubordinato, il datore di lavoro corrisponde direttamente in busta paga il trasferimento al lavoratore incapiente, rivalendosi sull'Inps in forma analoga a quanto oggi avviene per gli assegni al nucleo familiare; nel caso di perdita del lavoro, detrazioni e assegni vengono corrisposti su base mensile direttamente dall'Inps (in quest'ultimo caso, in sede di saldo Irpef viene portata in ulteriore detrazione solo la parte residua, ossia il valore della detrazione annua al netto di quanto erogato dall'Inps in corso d'anno); il lavoratore autonomo incapiente gode, a condizione che il reddito dichiarato sia coerente con gli studi di settore, del trasferimento corrispondente all'eccedenza delle detrazioni-assegni (come sopra calcolata) come credito d'imposta;
- ♦ i contributi Cuaf rimangono in vigore; viene introdotto un analogo contributo a carico dei lavoratori autonomi.

Vediamo ora di chiarire le implicazioni redistributive di una simile impostazione. Innanzi tutto, le risorse necessarie a finanziare il miglioramento dei trattamenti per i nuclei familiari con figli e l'estensione a quanti oggi non vi hanno diritto sono reperite attraverso un aumento del carico fiscale sui redditi medio-alti e alti (e, in misura minore, chiamando gli autonomi a versare un contributo analogo a quello versato dai dipendenti). Il fatto è che il trasferimento della progressività dagli assegni familiari all'Irpef implica una estensione della progressività a coloro che hanno redditi superiori al tetto massimo oggi previsto per aver diritto agli assegni (in corrispondenza del quale l'assegno si azzerà e quindi la progressività del *decalage* cessa di agire). Il fatto che la progressività sia costruita sul reddito individuale e che l'assegno per i figli sia costante rispetto al reddito implica che, tra i redditi medio-alti e alti, il carico fiscale si sposta sui single e sui nuclei

senza figli mentre risultano maggiormente tutelate le famiglie con figli. Inoltre, questo impianto di imposta e assegno implica che non viene meno, anzi viene potenziato, il sostegno al lavoro femminile, con l'ulteriore effetto di estendere la platea dei beneficiari alle famiglie di reddito medio.

In terzo luogo, le risorse che vengono così recuperate sui redditi medio-alti e alti consentono di incrementare in misura consistente i trattamenti a favore dei redditi bassi. In questo modo diviene possibile non solo sostenere adeguatamente le famiglie con figli appartenenti ai primi decili della distribuzione, ma anche le coppie e i single a reddito basso.

Questo risultato è rafforzato dalla restituzione, come trasferimento, delle detrazioni ai soggetti incapienti. Si tratta di una forma di imposta negativa⁹ che produce effetti redistributivi molto consistenti di contrasto della povertà e che sostiene anche i redditi dei giovani nella difficile fase della costruzione del proprio percorso lavorativo. La configurazione della detrazione da lavoro come integrazione di reddito proporzionale, nel caso di incapacienza, alla retribuzione consente di ottenere questo risultato incentivando al tempo stesso il lavoro e la sua emersione e rendendo più conveniente per il coniuge lavorare e dichiarare il proprio reddito, anche se basso, piuttosto che rimanere a carico.

Una prima stima degli effetti di questa proposta, basata su specificazioni quantitative delle sue singole componenti il cui dettaglio eccede i limiti di questo intervento, fornisce risultati interessanti. Ne riporto qui solo una sintesi, anche perché saranno possibili, e forse necessari, ulteriori affinamenti delle ipotesi quantitative alla base della simulazione.

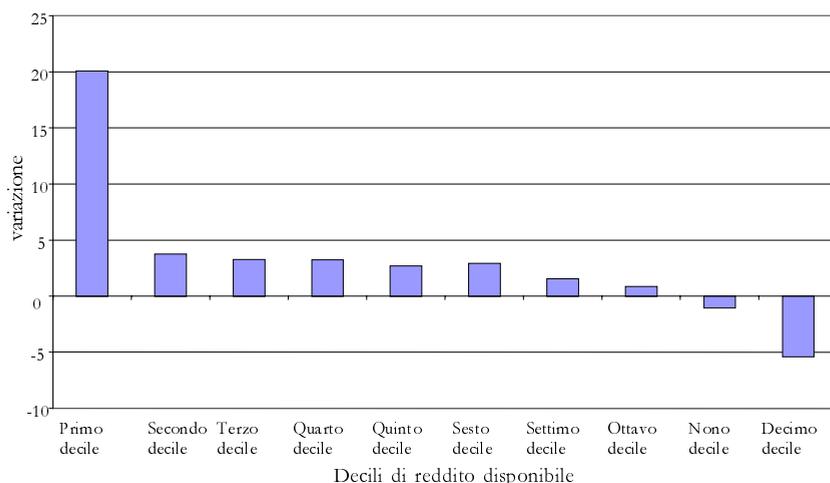
Prima di tutto, l'onere per la finanza pubblica, entro le ipotesi adottate, è di circa 2,5 miliardi di euro, come risultante di un incremento dei benefici per i redditi bassi e medi e per le famiglie con figli pari a oltre

⁹ L'introduzione di uno schema di imposta negativa nel sistema italiano è stata proposta già diversi anni fa da Visco (1995). Sul ruolo dell'imposta negativa nel quadro di un potenziamento delle capacità redistributive del sistema di *welfare*, cfr. Atkinson, 1998. Le differenze principali tra la nostra proposta e la linea indicata da Atkinson stanno sia sul versante delle aliquote Irpef, dove noi manteniamo una articolata struttura di aliquote e scaglioni, sia sul versante della configurazione dell'imposta negativa che, nel nostro schema, assolve un ruolo importante di incentivo al lavoro.

14 miliardi di euro e di un recupero di risorse sui redditi medio-alti e alti pari a quasi 12 miliardi.

Gli effetti distributivi sono decisamente molto virtuosi. Gli incrementi percentuali di reddito disponibile equivalente per le famiglie distinte in decili di reddito (sempre disponibile equivalente) è riportata nel grafico riportato in figura 1: la riforma avvantaggia molto le famiglie del primo decile, ma anche in misura significativa quelle dal secondo al sesto decile; recupera risorse dalle famiglie del nono e soprattutto del decimo decile. Con riferimento alle diverse categorie professionali, rileva il fatto che il 95% degli operai e il 60% degli impiegati risultano avvantaggiati dalla riforma, mentre le percentuali sono inferiori per gli autonomi. Con riferimento all'età, i vantaggi sono concentrati sui giovani e sulle classi di età centrali. Con riferimento alla numerosità del nucleo familiare, i vantaggi maggiori vanno alle famiglie con figli, specie a quelle con due o più figli. Infine, la tabella 1 mostra come gli indici di disuguaglianza e di povertà si riducano in misura molto significativa.

Figura 1 - Variazione percentuale del reddito disponibile equivalente



Qualche parola ancora sulla questione del costo per la finanza pubblica. L'onere netto, pari entro le ipotesi adottate nella simulazione a 2,5 miliardi di euro, può naturalmente essere ridotto accentuando il recu-

pero di risorse o riducendo i trattamenti rispetto a quanto ipotizzato. Peraltro, si tenga presente che la proposta implica sia l'estensione del periodo di fruizione da parte dei disoccupati dell'assegno per i figli sia l'erogazione come trasferimento a favore dei redditi bassi delle detrazioni da lavoro dipendente, misure ambedue non previste dalla proposta di Baldini, Bosi e Matteuzzi. Insomma, le due proposte non si dividono sull'esigenza di contenere al massimo il costo della riforma per la finanza pubblica in modo da preservare le risorse necessarie ad altri interventi di riforma del *welfare*: è, questa, una esigenza che condividiamo pienamente. La differenza tra le due impostazioni riguarda i diversi effetti redistributivi che ne derivano.

Tabella 1 - Indici distributivi

	Legislazione vigente	Riforma	Delta
Indici di diseguaglianza			
Gini	34,7	32,8	- 1,9
Atkinson	14,5	13,2	- 1,3
Indice di povertà*	12,6	1,9	- 0,7

* Percentuale di famiglie con un reddito disponibile equivalente non superiore alla metà del reddito mediano.

Conclusioni

Vorrei perciò concludere con qualche considerazione che spero possa contribuire a ricondurre il dibattito su questo punto verso una riflessione più pacata e problematica. In primo luogo, sappiamo che il nostro sistema di *welfare* non è sottodimensionato solo dal lato dei servizi ma anche, come rilevato all'inizio, dal lato degli istituti di sostegno ai redditi familiari e di contrasto della povertà: una linea di riforma complessiva del sistema deve quindi bilanciare il ruolo dei diversi interventi da realizzare. Sono convinto che in Italia ci sia bisogno di più e non di meno redistribuzione del reddito, e la proposta che ho presentato va proprio in questa direzione. Inoltre, nel decidere quante risorse assegnare a un determinato intervento di riforma si deve entrare nel merito della struttura che a quell'intervento si intende dare, per verificare di quante risorse c'è bisogno affinché esso possa effettivamente assolvere la funzione che gli è attribuita e dare gli effetti distributivi desiderati. Cerco di chiarire il punto con riferimento alla riforma dei trattamenti dei redditi monetari (fisco e trasferimenti), ma na-

turalmente il discorso vale per qualsiasi altro intervento sul *welfare*: una riduzione delle risorse dedicate a questo tipo di riforma ha un costo in termini di numero e qualità di coloro che, grazie ad essa, guadagnano e perdono nonché in termini di quanto guadagnano o perdono. Insomma, c'è un *trade-off* di cui bisogna tener conto e che deve entrare a pieno titolo nella valutazione comparata delle risorse da dedicare ai diversi interventi di riforma che, tutti, sono necessari per rendere il nostro sistema di *welfare* finalmente all'altezza dei problemi della società italiana. Se ci mettiamo in questa ottica, la discussione può proficuamente concentrarsi sulla strutturazione dei diversi interventi, ricavare l'onere di ognuno di essi, verificarne la compatibilità reciproca e procedere poi agli aggiustamenti necessari affinché la riforma del *welfare* si componga di misure logicamente coerenti e nel loro insieme sostenibili.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 1998, *Per un nuovo welfare state. La proposta reddito minimo/imposta unica*, Laterza, Bari.
- Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., 2004, *Proposta di riforma dei trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, Centro di analisi delle politiche pubbliche, Modena, 30 marzo.
- Bondioli R., Bosi P., Ricci L., Matteuzzi M., 2000, *La riforma degli istituti della spesa sociale: le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del Tesoro, Roma.
- Bosi P., Ferrera M., Saraceno C., 1997, *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, Allegato al Documento di base n. 3 predisposto dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Roma.
- Cer, 1997, *Un welfare su misura*, Rapporto Cer, n. 4, Roma.
- Dennis I., Guio A., 2003, *Poverty and Social Exclusion in the Eu after Laeken - Part 1*, in Eurostat, *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, Theme 3, n. 8.
- De Vincenti C., Lusignoli L., Pollastri C., 2002, *La riforma dell'Irpef: costi ed effetti distributivi della delega*, in S. Fantacone, G. Rodano (a cura di), *Inversioni di rotta e occasioni mancate. Le riforme di politica sociale del centro-destra*, XIII Rapporto Cer-Spi, Ediesse, Roma.
- De Vincenti C., Pollastri C., 2003, *Imposta negativa, universalismo e incentivo al lavoro. Le linee di una riforma*, «Italianieuropei», n. 3.

- De Vincenti C., Pollastri C. (a cura di), 2004, *La partita doppia del welfare. Una base informativa originale per dibattere di tassazione e riforma dell'intervento pubblico*, XIV Rapporto Cer-Spi, Ediesse, Roma.
- Gorrieri E., 2003, *Parti uguali tra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Paladini R., Visco V., 2002, Nuova Irpef, redditi medi ad alto rischio, *Il Sole 24 Ore*, 20 ottobre.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe*, Policy Press, Bristol.
- Visco V., 1995, *Appunti per una riforma fiscale*, «CespeMateriali», n. 5.

Imposte e ostacoli allo sviluppo. Considerazioni su innovazione e produttività in Italia

Maurizio Franzini

Scopo principale di queste note è fornire argomenti a sostegno della tesi che in Italia l'ostacolo più serio alla costruzione di un'economia che sia competitiva ed equa è rappresentato dalla struttura produttiva, caratterizzata dalla netta prevalenza di piccole o piccolissime dimensioni aziendali e da una specializzazione produttiva largamente orientata a favore di produzioni tradizionali. Questa struttura produttiva agisce da freno

alla utilizzazione del capitale umano e spinge verso strategie di crescita che non sono imperniate sull'introduzione di innovazioni di varia natura, e perciò si rivelano fragili. La rimozione di questo ostacolo richiede interventi di policy ben diversi dal taglio alle imposte, dalla riduzione della spesa sociale e, anche, dalla perseveranza sulla strada della flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Introduzione

È «ben noto» che riducendo le imposte e tagliando la spesa sociale l'Europa risolverebbe gran parte dei suoi problemi, per non parlare dell'Italia. Tutto ciò è non soltanto ben noto ma anche privo di convincenti prove empiriche e validi sostegni teorici¹. Ed è un vero peccato, perché sarebbe davvero bello se l'Europa, e ancor più l'Italia, potessero ritrovare il dinamismo perduto, e forse anche assicurare a tutti una vita più decente, semplicemente alleggerendo le imposte e riducendo la spesa sociale. Numerosi indizi ci costringono, viceversa, a ritenere che per rendere le nostre economie più dinamiche e più eque occorra una strategia di *policy* molto più complessa e innovativa. All'interno di tale strategia un rilievo particolare assumono non i tagli al bilancio pubblico ma

¹ Ho «rubato», con qualche adattamento, questa frase a Lindert, che nel suo recente e importante *Growing Public* scrive: «It is well known that higher taxes and transfers reduce productivity. Well known – but unsupported by statistics and history» (Lindert, 2004, p. 227).

quegli interventi che possono sostenere l'utilizzazione del capitale umano e il ritmo al quale vengono introdotte le innovazioni.

Scopo principale di queste note è fornire argomenti a sostegno della tesi, non nuova, che in Italia, in modo più netto che nell'intero continente europeo, l'ostacolo più serio alla costruzione di un'economia che sia competitiva ed equa (come al Consiglio di Lisbona del 2000 si è deciso che per l'intera Europa dovrebbe essere) è rappresentato dalla nostra struttura produttiva, caratterizzata dalla netta prevalenza di piccole o piccolissime dimensioni aziendali e da una specializzazione produttiva largamente orientata a favore di produzioni tradizionali. Questa struttura produttiva agisce da freno alla utilizzazione del capitale umano e spinge verso strategie di crescita che non sono imperniate sull'introduzione di innovazioni di varia natura, e perciò si rivelano fragili. La rimozione di questo ostacolo richiede interventi di *policy* ben diversi dal taglio alle imposte, dalla riduzione della spesa sociale e, anche, dalla perseveranza sulla strada della flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Questa tesi verrà illustrata dopo avere esaminato alcuni dati sull'andamento della produttività e dopo avere valutato alcuni dei fattori ai quali viene imputata la divaricazione che di recente si è prodotta nella dinamica di questa grandezza tra Stati Uniti ed Europa.

1. Produttività in declino: l'Italia e l'Europa

Sono molti coloro che, guardando al futuro economico, e non soltanto, dell'Europa si lasciano andare a un desolato pessimismo. Molto spesso questo sentimento negativo nasce dalla convinzione che il divario con gli Stati Uniti sia crescente e incolmabile. Ma, per fortuna, una attenta comparazione dei dati permette di nutrire qualche speranza. Come ha osservato di recente Blanchard (2004) e come mostrano i dati di Maddison (2003) il rapporto tra il Pil pro capite europeo e quello americano è rimasto sostanzialmente invariato nel corso degli ultimi trent'anni. Il primo è, infatti, pari a circa il 70% del secondo. Durante questo lungo periodo la produttività del lavoro europea è cresciuta più di quella americana, con la conseguenza che, rispetto a questa variabile, si è quasi compiuto il processo di *catching up* iniziato all'indomani del secondo dopoguerra. In alcuni paesi europei, ad esempio la Francia, la produttività oraria del lavoro è superiore a quella degli Stati Uniti.

Questa più sostenuta dinamica della produttività europea non ha, però, eroso il differenziale nei Pil pro capite perché l'andamento delle ore di lavoro ha seguito percorsi assai diversi. È oggetto di discussione in quale misura questa diversità si spieghi con una maggiore preferenza degli europei per il tempo libero. Secondo una stima di Gordon (2004), questo elemento spiegherebbe circa un terzo del differenziale, mentre il residuo sarebbe da imputare a fattori istituzionali di varia natura che impediscono a molti di accedere al mercato del lavoro o rendono conveniente limitare le ore di lavoro. Ben più radicale è la valutazione di Prescott (2003) il quale attribuisce interamente alle imposte la responsabilità per la riduzione delle ore di lavoro in Europa, ma ciò, come osserva anche Blanchard (2004), dipende dall'ipotesi di un'altissima elasticità dell'offerta di lavoro rispetto al reddito netto. È, comunque, interessante osservare che le alte imposte forse hanno scoraggiato l'offerta di lavoro ma certamente non hanno impedito alla produttività del lavoro di crescere, come invece spesso si teme che esse facciano.

Appare ragionevole concludere, insieme a Blanchard, che la differenza di benessere tra europei e americani è inferiore a quella che separa i rispettivi Pil pro capite.

E si potrebbe aggiungere che non dovrebbe essere guardata con sospetto illiberale una maggiore preferenza per il tempo libero. Avere preferenze diverse su come godersi il dividendo della produttività è di sicuro patologia assai meno grave che non riuscire a produrre questo dividendo.

Se nell'insieme dei trent'anni l'Europa non si è dimostrata meno dinamica degli Stati Uniti, gli anni più recenti sembrano segnalare qualche importante, e per noi non positiva, novità. A partire dal 1995 la produttività del lavoro mostra di avere accelerato negli Stati Uniti mentre un fenomeno inverso sarebbe in corso nel nostro continente. Ad esempio, Gordon (2004) sostiene che durante gli ultimi 8 anni è andato perso circa il 20% della rimonta che l'Europa aveva effettuato nei confronti degli Stati Uniti nel corso del dopoguerra².

In realtà, l'esatta dimensione di questo fenomeno non è del tutto chiara. Secondo Van Ark-Inklaar e McGuckin (2003) nel periodo 1995-2000 la produttività americana è cresciuta al 2,5% annuo, contro

² Più precisamente secondo Gordon, nel 1870 il livello della produttività in Europa era pari al 71% di quello statunitense. Nel 1950 era sceso al 44% per risalire al 94% nel 1995. Ora esso sarebbe sceso all'85%.

l'1,1% del quinquennio precedente. In Europa i dati corrispondenti sarebbero, rispettivamente, l'1,4% e l'1,9%³.

D'altro canto, l'Ocse (2003) ha opportunamente stimato i tassi medi annui di crescita di trend della produttività nel periodo 1995-2000 e ha trovato differenze assai meno preoccupanti. Il dato degli Stati Uniti (1,6%) è identico a quello dell'Italia e della Germania (1,6%), è inferiore a quello della Francia (1,8%) e leggermente superiore a quello della Gran Bretagna (1,5%). Gli andamenti di questi tassi suscitano, però, maggiori preoccupazioni: mentre la produttività americana di trend è in crescita (era 1,3% negli anni '80 e 1,4% nell'intero decennio degli anni '90) in gran parte dei paesi europei vale esattamente l'opposto. L'Italia, ad esempio, raggiungeva il 2,4% negli anni '80 e nel complesso degli anni '90 ha ottenuto il 2%.

Ulteriori preoccupazioni fa nascere il dato riportato nell'ultimo rapporto della Commissione europea sull'occupazione: tra il 2000 e il 2002 il tasso medio annuo di crescita della produttività del lavoro sarebbe stato dell'1,7% in Usa e soltanto dello 0,4% in Europa (Commissione europea, 2003, tabella 16). E molte preoccupazioni manifestano coloro che fanno uso della nozione di produttività totale dei fattori. Tale indice di produttività dovrebbe misurare l'impatto sulla crescita di elementi non direttamente incorporati nei beni utilizzati nella produzione e come tale catturerebbe gli effetti di innovazioni di varia natura. Secondo le stime dell'Ocse (2003) la produttività totale dei fattori si sarebbe sviluppata a tassi assai superiori negli Stati Uniti a partire dal 1995. Ciò conduce a ritenere che il problema principale risieda nella capacità di innovazione, una questione sulla quale si tornerà tra breve.

Nel valutare questi dati occorre ricordare che la variabilità tra i paesi europei è piuttosto elevata. Ad esempio, l'Irlanda e la Grecia hanno conseguito, dal 1999, rilevanti incrementi di produttività del lavoro mentre in Italia e in Lussemburgo i risultati sono stati particolarmente deludenti. Anche con riferimento al livello della produttività si assiste a differenze significative, con valori bassi soprattutto per Portogallo, Grecia, Spagna e nel Regno Unito. D'altro canto, nei paesi dell'allar-

³ La Commissione europea, nell'ultimo «Rapporto di primavera» relativo alla strategia di Lisbona afferma che «il tasso di crescita della produttività per persona occupata in Europa è in calo dalla metà degli anni '90 e attualmente fluttua tra lo 0,5% e l'1%, (contro il 2% degli Stati Uniti)» (Commissione europea, 2004, p. 10).

gamento, la produttività cresce in modo notevole ma il livello è inferiore alla metà della media dei 15 vecchi membri (Commissione europea, 2004).

2. Le cause: non solo tecnologie informatiche

La principale causa di questa recente divergenza nell'andamento della produttività viene comunemente individuata nella Tecnologia della Informazione e della Comunicazione (Tic).

In particolare si è sostenuto che il vantaggio degli Stati Uniti è stato determinato sia dalla maggiore produttività dei settori che producono queste tecnologie sia da una più estesa diffusione di queste ultime, che avrebbe permesso di ottenere notevoli benefici anche nei settori che le utilizzano⁴.

Van Ark e al. (2003) forniscono al riguardo dati interessanti e mostrano che nel periodo compreso tra il 1995 e il 2000 le differenze più consistenti nella crescita della produttività si sono avute nei settori che utilizzano queste tecnologie: il tasso medio di aumento della produttività è stato quasi quattro volte superiore negli Stati Uniti (5,4% contro 1,4%).

Il fenomeno merita, però, di essere approfondito per almeno due motivi. Perché la Tic non spiega tutto il differenziale di produttività e perché le ragioni della lentezza con la quale essa viene introdotta in Europa sono della più grande importanza.

Al primo riguardo è importante ricordare che i settori nei quali il vantaggio degli Stati Uniti appare particolarmente netto sono quelli del commercio, all'ingrosso e al dettaglio, e dei servizi finanziari (Van Ark e Al., 2003; Gordon, 2004). In particolare, la preminenza nel commercio al dettaglio ha indotto diversi commentatori a ritenere rilevanti alcune specificità americane non correlate alla Tic. Ad esempio, come mostra il «fenomeno» Wal-Mart con il suo «big box format», le caratteristiche urbanistiche della città sono cruciali, in quanto da esse dipende la disponibilità degli immensi spazi richiesti da questo format. D'altro canto, in questo caso, le ragioni per ritenere che la produttività sia un indicatore quanto meno parziale del miglioramento di benessere sono piuttosto numerose. Non soltanto, come è noto, il

⁴ Per un'analisi ricca e ben documentata delle preoccupanti specificità italiane a questo riguardo, si veda Rossi (2003).

modello Wal-Mart è al centro di roventi polemiche sulla sua desiderabilità sociale⁵ ma vi è anche il sospetto che esso generi rilevanti costi sociali in termini di tempo trascorso alla guida in strade spesso congestionate, di conseguente inquinamento e consumo di energia (Gordon, 2004).

Queste considerazioni non devono indurre a sottovalutare l'importanza della diversa diffusione della Tic, la quale deve essere adeguatamente spiegata. Molti ritengono che le cause della lentezza europea e, soprattutto, italiana nell'introdurre le nuove tecnologie sia da attribuire alla presenza di istituzioni che irrigidiscono il funzionamento non soltanto del mercato del lavoro ma anche di quello dei prodotti. È questa, ad esempio, la posizione di Van Ark e al. (2003) per i quali fattori come la limitazione agli orari di apertura degli esercizi commerciali, le norme sulle assunzioni e i licenziamenti o alcuni regolamenti sui trasporti costituiscono seri ostacoli all'adozione di modelli organizzativi più favorevoli al pieno sfruttamento dei vantaggi consentiti dalla Tic⁶. Queste affermazioni, peraltro formulate con qualche cautela dagli stessi autori, lasciano perplessi, non soltanto perché nella gran parte dei paesi europei alcuni degli ostacoli indicati sono stati rimossi, ma soprattutto perché altri fattori sembrano essere di ben maggiore rilievo nel dare conto della debole propensione ad adottare le nuove tecnologie. Tali fattori appaiono diversi per ciascun paese europeo. Più avanti mi soffermerò su quella che a mio parere è la caratteristica specifica più importante, e negativa, nel caso italiano. Prima è bene richiamare altri importanti elementi dai quali può dipendere la crescita della produttività.

3. Il capitale umano, le innovazioni e la struttura produttiva

Anche rispetto al capitale umano si lamenta spesso, non senza ragione, il ritardo europeo e, soprattutto quello italiano. Mentre in Europa

⁵ Si veda «The Economist» (2004) e i numerosi articoli, spesso preoccupati, comparsi anche molto di recente sulla stampa americana. Ad esempio, «International Herald Tribune», *Critics of Wal-Mart plan a strategy*, 13 maggio 2004.

⁶ Un altro canale, ben noto, attraverso il quale la presenza di *regulations* potrebbe ostacolare la crescita della produttività è quello degli ostacoli che esse possono porre all'ingresso nel mercato di nuove imprese, di norma dotate di tecnologie più avanzate.

e in Usa sono del tutto comparabili le spese di origine pubblica per l'istruzione, come quota del Pil (circa il 5%), non altrettanto può dirsi per la spesa privata che è enormemente più elevata negli Stati Uniti.

A questi dati sul capitale umano si accompagnano spesso quelli relativi agli investimenti in «conoscenza». In Europa gli investimenti complessivi in Ricerca e Sviluppo sono inferiori al 2% del Pil e crescono a tassi troppo bassi perché uno degli obiettivi cruciali della strategia di Lisbona (portare questa quota al 3% entro il 2010) possa essere effettivamente raggiunto.

I dati italiani si segnalano, come è ben noto, per essere particolarmente deludenti. Rispetto al complesso dei paesi Ocse abbiamo, nella fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni, circa la metà dei laureati (attorno al 12%) e i nostri dati sono significativamente più bassi anche rispetto ai possessori di diploma di scuola media superiore (57% in Italia contro 75% della media Ocse)⁷.

Queste carenze sono rilevanti ma i semplici dati quantitativi, come oramai è ampiamente noto, non bastano a dare conto della complessità della questione. Il capitale umano, infatti, deve essere anche di appropriata qualità. Al riguardo, una questione molto importante è il suo carattere specifico o generico.

Si discute se, in questa fase di globalizzazione, l'iniziale processo formativo debba riguardare la trasmissione di competenze specifiche a determinate mansioni oppure di conoscenze generiche che possano permettere i rapidi adeguamenti imposti dalle evoluzioni della tecnologia e del mercato del lavoro.

In molti paesi europei tende a prevalere la formazione specifica. In Italia, in particolare, è stata appena compiuta, con la riforma dei cicli scolastici, una scelta abbastanza chiara di riequilibrio a favore di questo tipo di formazione. Un elemento importante di riflessione al riguardo è il seguente: negli Stati Uniti viene privilegiata la formazione generica e, secondo studi molto attendibili, questa caratteristica del capitale umano, della quale si sono avvantaggiate anche molte piccole imprese operanti in settori innovativi, è in grado di spiegare una notevole quota dei ricordati differenziali di crescita nella produttività (Krueger-Kumar, 2003).

Al di là di questo problema, vi è un altro aspetto, spesso non adeguatamente considerato, che invece sembra essere di importanza cruciale,

⁷ Per un'analisi comparata a livello internazionale dei diversi sistemi formativi, si veda Inpdap (2004).

soprattutto nel nostro paese. Si tratta della distinzione tra accumulazione e utilizzazione di capitale umano.

I fattori che determinano l'utilizzazione – e, soprattutto, l'utilizzazione adeguata – del capitale umano sono in larga misura indipendenti dall'accumulazione dello stesso. Ciò vuole dire che essi possono frenare il processo di sviluppo, anche quando il capitale umano è disponibile in quantità e qualità adeguate: ne è prova, ad esempio, il fatto che paesi come l'Egitto e la Corea del Sud che, negli anni '70 e '80, hanno adottato sostanzialmente le stesse politiche di istruzione e di accumulazione del capitale umano, abbiano ottenuto risultati straordinariamente diversi in termini di crescita economica (Wolf, 2002).

Troppo spesso partendo dal riferimento al rendimento del capitale umano (stimato attorno al 6%) si trae la conclusione che ogni aumento della quantità di questo capitale sarebbe senz'altro favorevole sia alle prospettive di reddito dei singoli sia alla crescita della produttività e dell'economia. Sembra, invece, opportuno interrogarsi sui canali attraverso i quali l'accumulazione di capitale umano si trasforma in crescita economica.

4. La struttura produttiva e la crescita della produttività

In questa prospettiva assume cruciale importanza la struttura produttiva, intesa in senso molto ampio. La tesi è che quando prevalgono imprese di piccole dimensioni concentrate in settori tradizionali gli ostacoli all'adeguata utilizzazione del capitale umano (con tutto ciò che essa implica anche in termini di innovazione) possono essere molto severi e di ciò risentirà negativamente sia il dinamismo produttivo sia il progresso sociale del paese. Mi limiterò, nel breve spazio a disposizione, ad illustrare alcuni punti.

I dati di cui disponiamo mostrano che in tutta Europa le imprese di piccole dimensioni effettuano, in termini relativi, meno formazione, ma le differenze tra paesi sono molto rilevanti. Secondo l'Eurostat nel 1999 soltanto il 16% delle imprese italiane con un numero di addetti compreso tra 10 e 19 effettuava formazione: circa un terzo della media europea (49%). D'altro canto in paesi come l'Olanda, la Svezia e la Danimarca le percentuali superavano abbondantemente l'80% e ciò forse aiuta a comprendere perché questi paesi siano riusciti a realizzare una migliore combinazione di crescita e equità sociale (Inpdap, 2003).

Grande interesse rivestono le risposte fornite dalle imprese alla domanda riguardante le ragioni per le quali esse non effettuano formazione. Nel 73% dei casi si afferma di non averne bisogno, mentre i costi economici sono assai meno rilevanti, ricorrendo soltanto nel 15% delle risposte (anche se costituiscono un ostacolo soprattutto per le imprese di piccole dimensioni) (Inpdap, 2003). Ciò non può essere in alcun modo sottovalutato quando si disegnano nuove strategie di sviluppo, assegnando priorità al taglio delle imposte o, anche, alla semplice continuazione dell'accumulazione di capitale umano.

Un altro importante aspetto, strettamente connesso al primo, riguarda l'utilizzazione dei lavoratori *skilled*, cioè dei lavoratori che hanno qualifiche e hanno accumulato capitale umano. Qui il riferimento è direttamente all'Europa. Si potrebbero citare molti dati, mi limito a trarne alcuni dall'ultimo rapporto sulla occupazione della Commissione europea (Commissione europea, 2003). In Europa nel periodo 1995-2000 l'occupazione dei lavoratori con *skills* medio alte è cresciuta mediamente del 4-5% all'anno. A questa crescente occupazione degli *skilled* si contrappone, però, la diminuzione di occupati con basse qualifiche che è avvenuta al ritmo del 2,6% medio annuo. Dunque, i lavoratori con qualifiche sembrano avere spiazzato i lavoratori meno qualificati. Questo fenomeno non si è, invece, verificato negli Stati Uniti dove è cresciuta l'occupazione di entrambi i tipi di lavoratori.

È particolarmente interessante verificare quali posti di lavoro sono stati occupati dai lavoratori *skilled*. In larghissima misura essi sono stati impiegati nel settore dei servizi e in posti di lavoro che, come risulta anche dal rapporto della Commissione europea, sono a bassa produttività. Risulta, così, rafforzata l'ipotesi di uno spiazzamento dei lavoratori senza qualifiche da parte dei lavoratori più qualificati. Questi ultimi, molto probabilmente, non riescono a incontrare o a generare posti di lavoro adeguati alla loro accumulazione di capitale umano ed entrano quindi in diretta competizione con coloro che hanno minori abilità e competenze. La responsabilità della struttura produttiva, del peso che al suo interno assumono i settori poco avanzati e, dinamicamente, della ridotta capacità di innovazione, appare decisiva a questo riguardo.

Vi è, ormai, largo consenso sul fatto che l'efficacia degli investimenti in capitale umano dipende da almeno altre tre condizioni: l'entità dell'investimento in ricerca e sviluppo effettuato dalle imprese; gli specifici investimenti in *information technology*, cioè nelle tecnologie informatiche e telematiche e, infine e principalmente, l'innovazione or-

ganizzativa. Il cambiamento organizzativo è, in realtà, un elemento decisivo per valorizzare e assorbire capitale umano: le imprese che non introducono innovazioni nella propria organizzazione, cioè che non distribuiscono diversamente le loro funzioni interne, sono sistematicamente quelle che non utilizzano lavoratori che hanno effettuato consistenti accumulazioni di capitale umano. In settori tradizionali e imprese di piccole dimensioni il cambiamento organizzativo è una vera rarità.

Non è, dunque, sufficiente accumulare capitale umano per crescere e per assicurare a tutti la mobilità sociale alla quale fanno pensare gli elevati rendimenti reali di questo tipo di investimento. Sarebbe un errore trascurare i vincoli posti dalla struttura produttiva. Si rischierebbe, infatti, di concludere che di capitale umano forse se ne è accumulato anche troppo. La possibilità di una sovrapproduzione, o di *over education* come si dice, è stata oggetto di attenzione e di analisi anche in passato e con riferimento ad altri paesi. Poiché tale valutazione viene compiuta con riferimento alla domanda di capitale umano, la struttura produttiva svolge un ruolo decisivo per stabilire se vi sia effettivamente *over education*.

In definitiva, la struttura produttiva è un elemento decisivo, largamente autonomo e persistente, la cui funzione di freno del processo di crescita non può essere vinta né tagliando le imposte né continuando semplicemente ad accumulare capitale umano, anche di «buona qualità». Altre politiche sono necessarie e urgenti.

5. *Quale relazione con le imposte e la spesa sociale?*

L'analisi che è stata fin qui condotta porta alla conclusione che il taglio delle imposte e l'eventuale parallela riduzione della spesa pubblica (sociale o di altra natura) sarebbero di nessuna rilevanza nel permettere al nostro paese di liberarsi dei pesi che ne frenano la crescita e, di certo, avrebbero un effetto negativo sulla giustizia sociale.

In realtà, malgrado le certezze esibite da molti, la dimensione del *welfare state* non risulta correlata negativamente né alla crescita né al livello della produttività. Ai molti contributi già apparsi sull'argomento si è aggiunto proprio di recente quello documentatissimo e molto importante di Lindert (2004) il quale non trova nell'enorme mole di dati esaminati, riguardanti più di un secolo e un gran numero di paesi, alcuna prova in tal senso.

Lindert offre diverse interessanti spiegazioni di questo risultato. In primo luogo egli nota che i paesi con *welfare state* più estesi di norma utilizzano, per finanziarlo, un mix di strumenti fiscali che è, nel complesso, di limitato impatto negativo sulla crescita. Ad esempio, si fa più ampio ricorso a imposte indirette o si limita il grado di progressività delle imposte dirette.

In secondo luogo, in quasi tutti i paesi con estesi *welfare state* sono state adottate modalità di erogazione dei benefici che limitano possibili effetti di *moral hazard* o di distorsione degli incentivi. In terzo luogo, molti trasferimenti sociali – come le pensioni – incidono su segmenti poco produttivi della popolazione con la conseguenza che gli eventuali effetti disincentivanti hanno limitata conseguenza sulla produttività complessiva. Infine, alcuni tipi di trasferimento sociale hanno effetti positivi sulla produttività. È questo il caso del sostegno pubblico all'infanzia che permette alle madri di essere più produttive di quanto sarebbero se dovessero ricorrere a servizi privati o della sanità.

Come si può facilmente verificare questi argomenti si riferiscono in modo esclusivo ai trasferimenti sociali in senso stretto. Non si è, cioè, fatto riferimento al ruolo che il *welfare state* può svolgere nella produzione di capitale umano, la cui importanza sia per la crescita economica sia per la riduzione delle disuguaglianze e la promozione della mobilità sociale non è oggetto di controversie.

In questo ruolo il *welfare state* ha molte importanti carte da giocare e, secondo diversi autori, il nuovo «stato sociale» dovrà essere caratterizzato proprio dalla maggiore attenzione a queste funzioni e in particolare dalla capacità di colmare già in età precoce gli svantaggi originari, il cui eventuale persistere nel tempo li renderebbe di difficile se non impossibile eliminazione (Esping-Andersen e al., 2002).

Sono diverse le funzioni che il *welfare state* può svolgere al riguardo: da semplice «finanziatore» a erogatore di servizi in condizioni di monopolio. Il dibattito, accesissimo, che ha accompagnato la recente riforma del finanziamento dell'istruzione universitaria in Gran Bretagna è, al riguardo, molto istruttivo e meriterebbe un esame attento.

Ma ai fini del nostro discorso sono tre i punti da sottolineare. Il primo è che la composizione interna del *welfare*, la sua struttura sul versante della spesa e del finanziamento, è di decisiva rilevanza, come – in definitiva – dimostrano le molte argomentazioni di Lindert. Sotto questo profilo non tutti i paesi europei hanno probabilmente già compiuto le scelte migliori, anche se non devono mai essere dimenticati gli importanti processi di riforma quasi ovunque avviati in Europa.

Il secondo è che, in un modo o nell'altro, il capitalismo nell'età dell'informazione, ha bisogno di fattori produttivi che non possono facilmente essere prodotti in modo individualistico. E ciò, come ha correttamente osservato Cohen (2003) rischia di confliggere con il montante individualismo che anima questo inizio di nuovo millennio. Il terzo punto è che, come ampiamente discusso in precedenza, l'accumulazione di capitale umano non è di per sé sufficiente a garantire la crescita della produttività: la struttura produttiva è essenziale.

Il problema dell'accumulazione di capitale umano deve essere posto simultaneamente a quello della specializzazione produttiva, delle dimensioni di impresa e delle caratteristiche di *governance* e di *management*. Non si tratta soltanto di trovare fondi per finanziare la creazione di capitale umano – anche se il problema non è irrilevante. Si tratta, anche e soprattutto, di mettere a frutto le profonde connessioni che sussistono tra politiche del *welfare*, politiche industriali, politiche del lavoro, politiche di definizione dei diritti di proprietà all'interno delle imprese e politiche relative al mercato del credito. Occorre, più in particolare, ripensare seriamente la politica degli incentivi alle imprese, non di certo per eliminarli, ma per renderli più efficaci rispetto all'obiettivo di agevolare la trasformazione della struttura produttiva in senso più favorevole all'innovazione e all'adeguata utilizzazione del capitale umano. Incentivare, come oggi viene fatto, sia gli investimenti sia l'occupazione di fasce deboli può avere l'effetto di indebolire complessivamente l'efficacia degli incentivi e di allontanare l'obiettivo, di cruciale importanza, indicato in precedenza.

La questione di quali strumenti adottare meriterebbe ben altri approfondimenti, ma in questa sede può essere sufficiente trarre la conclusione che per costruire un sistema economico dinamico ed equo occorra oltre ad un *welfare state* ben disegnato un complesso ben integrato di altri interventi di *policy*. E ciò aiuta a comprendere da dove nascano i problemi di un paese come il nostro che, da non poco tempo, sembra avere dimenticato l'esistenza stessa di alcuni di questi interventi. E forse a questo si devono alcune sue singolarità: la coesistenza di basso costo del lavoro e bassa occupazione, oppure di bassa accumulazione di capitale umano e pericolo di *over education*.

Conclusioni

Ridurre le tasse e le spese sociali è, con ogni probabilità, ininfluenza per sostenere la produttività e dannoso per l'equità sociale. Per avvia-

re una nuova strategia di sviluppo occorre rimuovere l'apparente avversione alle innovazioni e all'adeguato utilizzo del capitale umano che caratterizza la nostra struttura produttiva. A questo fine si rende necessario porre mano a un'ampia batteria di interventi, anche se molti approfondimenti devono ancora essere compiuti per definire con più precisione i passi da compiere e i mezzi da utilizzare.

È diffusa la convinzione che gran parte delle difficoltà discusse in queste pagine nascano, come si è ben espresso di recente Nardozi (2004), da un difetto di pressione competitiva sulle imprese piuttosto che da una presunta e poco significativa incapacità imprenditoriale. In effetti, le vie attraverso le quali la politica economica ha, nel succedersi dei decenni, impedito che in Italia le buone pressioni competitive – quelle che provengono in primo luogo dai mercati dei prodotti – raggiungessero le imprese sono molteplici. E non è un accidente che quando alcune di queste forme di protezione sono venute meno (si pensi alla svalutazione) si è con tanta determinazione intervenuti a favore della flessibilità del lavoro. Se fosse fondato quanto emerge, ad esempio, da una recente indagine effettuata in Gran Bretagna – e cioè che la flessibilità del lavoro, in alcune sue forme in particolare, sostituisce e forse scoraggia l'innovazione (Michie-Sheehan 2003) – allora si potrebbe considerare la flessibilità un modo per limitare gli sforzi che una diversa pressione competitiva obbligherebbe le imprese a effettuare. Dunque, se non sembrasse irriverente, si potrebbe dire che la flessibilità costituisce una forma particolare di protezione.

Ma forse non si tratta soltanto di pressione competitiva anche se, d'accordo con Nardozi, non ha molto senso parlare di incapacità degli imprenditori. Riprendendo un tema sul quale ha di recente insistito Phelps (2004) si potrebbe sostenere che non di incapacità ma di cultura si tratti e il dubbio, difficile da sciogliere, è se una maggiore pressione competitiva possa rapidamente modellare la cultura imprenditoriale ovvero questa possa opporre una perniciosa resistenza. Perché, questo è il dubbio, nessuna realizzabile pressione competitiva può essere così stringente da rendere conveniente un solo corso d'azione.

Riferimenti bibliografici

- Blanchard O., 2004, *The Economic Future of Europe*, Working Paper 04-04, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.
- Cohen D., 2003, *Our Modern Times. The New Nature of Capitalism in the Information Age*, The Mit Press, Cambridge, Ma.

- Commissione Europea, 2003, *Employment in Europe 2003*, Bruxelles.
- Commissione Europea, 2004, *Rapporto della Commissione al Consiglio Europeo di primavera. Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata*, Bruxelles, febbraio.
- Esping-Andersen G. e al., 2002, *Why we need a new Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Gordon R. J., 2004, *Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier*, www.ifs.org.uk/conferences/bob_gordon.pdf.
- Inpdap, 2004, *Rapporto sullo Stato Sociale 2003*, Roma.
- Krueger D., Kumar K.B., 2003, *Skill-specific rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?*, Nber Working Papers 9408.
- Lindert P. H., 2004, *Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume I: The Story*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Maddison A., 2003, *The world economy: Historical statistics*, Ocse, Parigi.
- Michie J., Sheehan M., 2003, *Labour market deregulation, «flexibility» and innovation*, «Cambridge Journal of Economics», n. 27, pp. 123-143.
- Nardozzi G., 2004, *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Il Mulino, Bologna.
- Ocse, 2003, *The Sources of Economic Growth in the Oecd Countries*, Parigi.
- Phelps E.S., 2004, *The Boom and the Slump: A Causal Account of the '90s/'00s and the '20s/'30s*, «Journal of Policy Reform» (in corso di pubblicazione).
- Prescott E., 2003, *Why do Americans Work so much more than Europeans?*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department, Report 321.
- Rossi S. (a cura di), 2003, *La Nuova Economia. I fatti dietro il mito*, Il Mulino, Bologna.
- «The Economist», 2004, *Learning to love it*, 15 aprile.
- Van Ark B., Inklaar R. e McGuckin R.H., 2003, *Productivity in Europe and the United States. Where Do the Differences Come from?*, «Cesifo economic studies», n. 49 (3), pp. 295-318.
- Wolf A., 2002, *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*, Penguin, Londra.

Lotta alle diseguaglianze ed efficienza della spesa sociale

Elena Granaglia

RPS

Obiettivo di questo lavoro è quello di presentare ragioni, in primis di equità, ma anche di efficienza, a favore non solo della fornitura pubblica di servizi sociali, ma addirittura di uno spazio per la produzione pubblica.

Naturalmente, ciò non implica la messa in discussione di tutti

i trasferimenti monetari: un sistema di reddito di ultima istanza, per esempio, è urgente per il nostro paese. Va, però, messo in discussione il convincimento, diffuso anche a sinistra, che la fornitura e la produzione pubbliche di servizi debbano necessariamente essere ridimensionate.

Introduzione

In questi anni, è andata diffondendosi l'idea che lo stato sociale debba ritirarsi dalle attività di produzione dei servizi. Andrebbero, invece, rafforzati i trasferimenti monetari, siano essi di generico potere d'acquisto, come il dividendo sociale, o vincolati al consumo, come i buoni e le agevolazioni fiscali alla spesa per determinati servizi. Si tratta di un'idea tradizionalmente associata alle posizioni liberiste, che ora sta acquisendo consensi anche a sinistra, non solo nel nostro paese¹. Diverse sono le ragioni. Le principali, sostenute dalle prospettive della *sussidiarietà*, della *governance* e della *welfare society*, sono che il settore pubblico dovrebbe concentrarsi su ciò che gli altri attori sociali non sono in grado di fare e i cittadini sarebbero in grado di scegliere i servizi sociali (o, comunque, non soffrirebbero di carenze informative superiori a quelle pubbliche e anche così fosse, l'intervento pubblico potrebbe limitarsi ad eventuali regolamentazioni delle quantità e della qualità) così come le organizzazioni private, siano esse a scopo di profitto o no, e in taluni casi anche le famiglie sarebbero perfettamente in grado di produrli. Non tenere conto di ciò implicherebbe sia violazione della libertà di scelta e, con essa, inefficienza allocativa nel senso di non

¹ Ad esempio, è presente nella prospettiva della «terza via».

aderenza alle preferenze individuali, sia deresponsabilizzazione individuale. Non solo: l'assenza di schemi adeguati di incentivazione renderebbe, comunque, la produzione pubblica inferiore sul piano dell'efficienza produttiva e dell'*accountability*. Il sostegno monetario ai redditi, invece, non potrebbe che restare responsabilità pubblica.

Altre ragioni riguardano i nuovi vincoli che l'integrazione europea e i più complessivi fenomeni di globalizzazione porrebbero all'imposizione fiscale: riducendo gli sprechi associati alla produzione pubblica, i trasferimenti monetari permetterebbero risparmi per le finanze pubbliche. Al tempo stesso, i trasferimenti monetari favorirebbero l'espansione della domanda privata, con ripercussioni positive sulla crescita².

È su alcuni limiti di questa idea che vorrei portare l'attenzione, con argomentazioni, *in primis* di equità, ma anche di efficienza, a favore non solo della fornitura pubblica di servizi, ossia della messa a disposizione, sotto la guida pubblica, di un insieme di servizi (a loro volta erogabili da organizzazioni pubbliche o private), ma anche di uno spazio per la produzione pubblica.

Alcune brevi osservazioni, in via preliminare. La prima concerne la mia posizione. Il *focus* delle mie obiezioni è il ridimensionamento del *welfare state* produttivo come strategia complessiva di riforma: come ricalibrazione in quelle che anni orsono Paci (1982) denominò le onde lunghe nello sviluppo del *welfare*, non il ricorso a singoli trasferimenti monetari. Ad esempio, una protezione del reddito di ultima istanza è assolutamente urgente nel nostro paese³.

La seconda riguarda l'argomentazione. Come già accennato, i trasferimenti monetari potrebbero assumere configurazioni diverse. Potrebbero essere espliciti – ed essere, a loro volta, erogati dalle agenzie di *welfare* o essere integrati nel sistema tributario – oppure impliciti, come nel modello che Titmuss (1987) definì di *welfare* fiscale e occupazionale. Potrebbero essere universali o selettivi – e la selettività, a sua volta, potrebbe essere includente o escludente, come nella prospettiva dell'*opting out* per i più ricchi – oppure, ancora, categoriali (per esempio assegni per i figli). Potrebbero riguardare flussi di reddito o

² Sulle potenzialità delle agevolazioni fiscali ai fini della crescita, cfr. già Ocse, 1984.

³ Trasferimenti monetari potrebbero, altresì, essere desiderabili, al margine, in altri settori. Potrebbe essere questo il caso, sempre in Italia, delle agevolazioni fiscali a fondi pensione, sebbene, proprio in ambito pensionistico, anche un rafforzamento del ruolo pubblico a favore delle carriere contributive precarie appaia necessario.

stock di capitale, come nei vari schemi di sussidio al risparmio. In questo lavoro, prescindendo da tali specificazioni, considerando i trasferimenti monetari, nel loro complesso. Alcune specificazioni relative a singole configurazioni sono indicate nelle note.

Prescindo, altresì, dall'altra via in cui potrebbe sostanziarsi il ridimensionamento del *welfare state* produttivo: attraverso il potenziamento della produzione privata in un contesto di fornitura pubblica dei servizi, come nelle prospettive dell'esternalizzazione della produzione (a soggetti privati) e della finanza di progetto. Le argomentazioni a favore della produzione pubblica dovrebbero, però, spingere a qualche cautela anche nei confronti di questa via.

Sia per l'equità sia per l'efficienza (sebbene più sinteticamente), mi propongo, inoltre, di distinguere fra le ragioni generali che potrebbero valere per la fornitura pubblica dei servizi nel suo complesso e quelle addizionali che riguardano unicamente la produzione pubblica.

Infine, un *caveat* terminologico relativo ai trasferimenti monetari. Da un lato, i trasferimenti coinvolti nella strategia di ridimensionamento del ruolo produttivo dello stato sociale escludono le pensioni pubbliche, implicando queste ultime un'intermediazione produttiva pubblica. Dall'altro, e questa è una mia iniziativa, inserisco nei trasferimenti monetari anche trasferimenti vincolati come i buoni che, invece, sono spesso inclusi nella fornitura pubblica⁴. Alla base di tale scelta, vi sono sia ragioni di semplificazione espositiva sia il riconoscimento che, seppure con intensità diversa, entrambi i trasferimenti non vincolati e vincolati tendono a soffrire di problemi simili.

1. Le ragioni dell'equità

1.1 Possibili vantaggi della fornitura pubblica dei servizi sociali

Una prima famiglia di possibili vantaggi concerne l'equità orizzontale e l'equità verticale. Sono questi concetti generali, che richiedono di essere sostanziati sulla base di principi di giustizia. Anche di per sé offrono, però, alcune indicazioni. L'equità orizzontale richiede che, a parità di risorse economiche (reddito e/o ricchezza), gli individui siano trattati in modo eguale. Ciò non necessariamente significa che debbano ricevere gli stessi trasferimenti (o, in ambito tributario, paga-

⁴ Di conseguenza, utilizzo un'accezione restrittiva di fornitura pubblica.

re le stesse imposte). Al contrario, differenze nelle caratteristiche e/o nelle condizioni potrebbero rendere assai diverso il potere d'acquisto di soggetti con risorse economiche eguali, richiedendo trattamenti differenziati. Ad esempio, anche a parità di reddito, un anziano autosufficiente con l'abitazione in proprietà ha un maggiore potere d'acquisto rispetto ad un altro anziano non autosufficiente e con l'abitazione in affitto. L'equità orizzontale impone di tenere conto di tali differenze.

L'equità verticale prescinde, invece, dalle differenze nelle caratteristiche e nelle condizioni, occupandosi unicamente delle differenze nelle risorse economiche. La richiesta è che individui con risorse economiche diverse siano trattati in modo diverso. Vale a dire, chi è più povero dovrebbe ricevere di più rispetto a chi è più ricco (e in ambito di tributi, pagare di meno). Ancora in altri termini, nel caso dell'equità verticale, il rimando è a differenze nelle dotazioni di reddito/ricchezza, a prescindere da differenze nelle variabili extra-economiche, mentre in quello dell'equità orizzontale, è a variabili extra-economiche, a parità di reddito/ricchezza.

Ciò precisato, rispetto all'equità orizzontale, il problema fondamentale dei trasferimenti monetari concerne le difficoltà di differenziarne l'ammontare (sulla base delle differenze nelle caratteristiche e/o nelle condizioni). Dato il carattere di bene per tutti gli scopi, il denaro incentiva, infatti, comportamenti opportunistici da parte dei destinatari, i quali saranno portati a rivelarsi più svantaggiati di quanto in realtà siano: se si desse, ad esempio, più denaro a chi è malato, gli individui saranno indotti a rivelarsi malati anche se sani (pensiamo, nel nostro paese, alle pensioni di invalidità). Gli incentivi, più in particolare, possono esplicarsi sul piano sia delle decisioni – i gruppi di pressione più forti saranno più incentivati ad accaparrarsi benefici – sia dell'accesso ai trasferimenti una volta decisi gli schemi di trasferimento. Anche la fornitura pubblica di servizi non è immune dall'opportunismo: gli incentivi sono, però, minori poiché i servizi possono essere sovra-consumati, ma il consumo resta associato a qualche bisogno.

Naturalmente, gli incentivi all'opportunismo non sussistono nei confronti di tutte le variabili. Si considerino, ad esempio, i crediti di imposta a favore dei lavoratori poveri, i quali, oltre che fungere da «premio» per comportamenti responsabili, potrebbero essere giustificati sulla base del principio stesso di equità orizzontale, per ragioni di discriminazione qualitativa dei redditi⁵. In tal caso, la differenziazione a

⁵ Ad esempio, per compensare la maggiore penosità e precarietà associata ai bassi redditi.

favore dei lavoratori non genererebbe alcun incentivo all'opportunismo. Si tratta, però, di eccezioni.

Molti dei sostenitori dei trasferimenti monetari tendono a sottovalutare la questione. La ragione risiederebbe nell'incommensurabilità delle preferenze individuali, la quale impedirebbe di accordarsi circa le caratteristiche e le condizioni meritevoli di trasferimenti addizionali – o quanto meno ne restringerebbe significativamente il numero⁶. La differenziazione si rivelerebbe, dunque, in contrasto con la libertà di scelta, imponendo una determinata concezione di buona vita a discapito di altre. Emblematica, al riguardo, è la posizione di Rawls (1971), secondo cui una volta assicurata la perfetta eguaglianza nella distribuzione del reddito, sarebbero giustificate solo limitate compensazioni per gli handicap naturali. Per Van Parijs (1995), neppure la disponibilità a lavorare potrebbe giustificare trasferimenti addizionali, incorporando la predilezione per un tipo di vita a danno di un altro. Chi è per la libertà di scelta dovrebbe, allora, garantire trasferimenti di reddito sostanzialmente eguali, a partire dai quali gli individui sarebbero liberi di massimizzare il proprio benessere individuale.

Ma siamo sicuri che, posti in una situazione di equità, gli individui abbiano preferenze così diverse da impedire l'accordo circa la soddisfazione di alcuni risultati fondamentali, come essere istruiti e curati? Se la risposta fosse negativa, come appare plausibile, le differenziazioni nei trasferimenti eventualmente necessarie a garantire tali risultati sarebbero perfettamente compatibili con il rispetto della libertà di scelta. In ogni caso, come argomenta Sen⁷, garantire risorse differenziate non implica in alcun modo forzare al raggiungimento di alcun risultato: al contrario, piena libertà di scelta potrebbe essere lasciata agli individui. Semplicemente, significa mettere gli individui in grado di raggiungere i risultati considerati fondamentali, così seguendo una concezione più ricca di eguaglianza di opportunità. La stessa produzione pubblica è, d'altro canto, compatibile con il rispetto della libertà di scelta. Ad esempio, già oggi, nel nostro paese, siamo liberi di scegliere luogo e tipo di cura in ambito sanitario (anche se, circa il luogo, vincoli alla mobilità potrebbero intervenire con il progredire del pro-

⁶ Il contrasto potrebbe anche riguardare quali differenze nel potere d'acquisto fronteggiare con trasferimenti addizionali e quali con misure alternative volte a sradicare la fonte stessa delle differenze. Tale scelta potrebbe, ad esempio, porsi in presenza di discriminazioni.

⁷ Fra i diversi contributi di Sen sui funzionamenti, cfr. Sen, 1992.

cesso federale). La sottovalutazione delle differenze nelle caratteristiche e nelle condizioni non è necessariamente il prezzo da pagare per la libertà di scelta.

La sottovalutazione si dimostra tanto più preoccupante tanto minore è l'ammontare dei trasferimenti monetari: nel mondo ideale di Rawls, data la perfetta eguaglianza, la preoccupazione è minore. Nei mondi reali, la situazione è, però, assai diversa.

Le considerazioni appena effettuate riguardano soprattutto i trasferimenti di generico potere di acquisto e i buoni. Le agevolazioni al consumo di determinati servizi potrebbero, invece, riflettere differenze anche nelle caratteristiche e nelle condizioni. Ad esempio, in presenza di agevolazioni al consumo dei servizi sanitari, il beneficio sarebbe maggiore per chi è malato rispetto a chi è sano. In tal caso, però, nulla garantisce che le differenze riconosciute siano quelle che la collettività sarebbe disposta a compensare a seguito di una discussione pubblica. Si verificherebbe, al contrario, una privatizzazione ulteriore delle scelte sociali: alla privatizzazione delle scelte relative agli impieghi del reddito, tipica dei trasferimenti monetari, si aggiungerebbe quella della scelta relativa all'entità stessa del sussidio⁸.

Passando all'equità verticale, da un lato, il rischio è quello di una violazione vera e propria del principio, a causa di un eccesso di trasferimenti ai più abbienti. Tale rischio, di nuovo, riguarderebbe soprattutto le agevolazioni fiscali al consumo di determinate prestazioni, essendo queste fruibili da chi ha disponibilità sufficienti non solo a pagare le imposte – i cosiddetti capienti – ma anche ad acquistare dosi private di protezione sociale⁹.

Quale sia l'entità dei benefici associati alle agevolazioni fiscali è difficile a definirsi. Utilizzando la definizione classica di Surrey (1985), la spesa ingenerata dalle agevolazioni fiscali corrisponde al gettito che si sarebbe ottenuto in loro assenza: il che comporta il rimando ad una

⁸ Sul concetto di privatizzazione della spesa sociale associato alle agevolazioni fiscali, cfr. Hacker, 2002. Come già paventava alcuni decenni orsono Titmuss (1987), la privatizzazione potrebbe implicare un potenziamento del ruolo non solo dei consumatori, ma anche dei gruppi di pressione delle assicurazioni.

⁹ Alcuni dati sulla situazione americana sono indicativi: solo il 16% dei lavoratori con redditi nel quintile più basso beneficia delle agevolazioni pensionistiche e solo il 24% di quelle sanitarie, contro il 70% nel quintile più elevato (Hacker, 2002). Dati simili si registrano nel Regno Unito con riferimento alle agevolazioni pensionistiche (Sinfield, 2003). In generale, sui limiti delle agevolazioni fiscali, cfr. Titmuss, 1987 e, per quanto concerne il nostro paese, Gorrieri, 2002.

struttura «normale» di imposizione, che, di fatto, non esiste, essendo molteplici le strutture possibili¹⁰. A prescindere da queste complicazioni, vale, però, la pena ricordare che le stime disponibili per gli Usa riportano un dato pari a ben il 35% della spesa sociale complessiva, tale da fare crescere quest'ultima dal 17% al 25% del Pil¹¹. In Europa, la spesa è decisamente minore, seppure in crescita anche all'interno dei paesi tradizionalmente socialdemocratici (Gilbert, 2002).

Il rischio di un eccesso di trasferimenti ai più abbienti potrebbe, però, riguardare anche i trasferimenti universali. Ad esempio, in presenza di un regime di tassazione separata, la redistribuzione attraverso le imposte potrebbe favorire gli individui poveri che abitano in famiglie ricche (Baldini e Bosi, 2002).

Dall'altro lato, il rischio è quello di specificazioni poco generose dell'equità verticale, che danno troppo poco ai meno abbienti. Non dimentico quanto ho sopra accennato: a favore dei trasferimenti monetari vi sono teorie della giustizia, come quella di Rawls, che richiedono la perfetta eguaglianza: dunque, pesanti dosi di redistribuzione verticale, a meno che le disuguaglianze vadano a favore dei più svantaggiati. Come già ricordato più sopra, ben diversa appare, però, la situazione nei mondi reali. Basti pensare alle diverse proposte di imposta negativa/dividendo sociale in discussione nel nostro paese e nella letteratura.

Nel caso dell'imposta negativa/dividendo sociale, una causa potrebbe essere il costo del programma. Un'altra potrebbe riguardare i disincantivi al lavoro, qualora, per ragioni di giustizia, non si voglia ricorrere agli schemi più stringenti di *workfare* (dove il trasferimento è utilizzato come remunerazione di un lavoro altrimenti non retribuito). Più in generale, un'altra causa potrebbe essere collegata al tema dell'equità orizzontale: l'indisponibilità a considerare i problemi degli svantaggiati in una molteplicità di contesti potrebbe condurre a sottovalutare l'entità complessiva dello svantaggio (Kelman, 1986). Un'altra ancora potrebbe derivare da una minore disponibilità alla redistribuzione verticale, in presenza di trasferimenti monetari. Quali siano le variabili che favoriscono la sostenibilità di redistribuzioni verticali elevate è tema sul quale poco sappiamo. Inoltre, occorrerebbe entrare nel det-

¹⁰ Negli Stati Uniti, ad esempio, è in discussione l'utilizzazione della base consumo, che ridurrebbe, ovviamente, l'entità dei benefici accordati ai più abbienti.

¹¹ Tale dato comprende, però, anche la spesa per l'*Earned Income Tax Credit*, a favore dei lavoratori poveri.

taglio delle singole politiche¹². In linea generale, però, se consideriamo il dato comparato, gli stati del benessere con un maggiore impegno redistributivo sono anche quelli caratterizzati da ampi schemi di erogazioni universali dei servizi (Korpi e Palme, 1998)¹³. A favorire il maggiore impegno redistributivo potrebbero essere sia i benefici che i servizi arrecano anche ai più abbienti – i sussidi monetari, invece, rappresenterebbero una partita di giro – sia il fatto che la fornitura pubblica dei servizi, anziché la privatizzazione delle scelte, richiede una riflessione pubblica sui servizi a tutti necessari¹⁴.

Un'ultima considerazione sempre su questo punto: più aumenta la disuguaglianza nei redditi più aumenta il rischio di un indebolimento ulteriore dell'impegno redistributivo, data la correlazione positiva che sembra sussistere fra eguaglianza nella distribuzione dei redditi e disponibilità a ridistribuire (Bénabou, 2000; Korpi e Palme, 1998; Freeman, 1995)¹⁵.

Equità orizzontale e equità verticale hanno a che fare con una concezione dello svantaggio in termini di inadeguatezza delle risorse economiche. Non tutti gli svantaggi hanno, però, a che fare con la disponibilità di risorse economiche. Si considerino le barriere informative, che potrebbero sussistere anche in presenza di distribuzioni considerate adeguate e che giocano un ruolo importante laddove, come per molti servizi sociali, sia necessaria l'attivazione da parte degli utenti. Oppure, si considerino gli svantaggi dovuti a emarginazione sociale, anche in presenza di reddito, come potrebbe verificarsi per giovani appartenenti a clan di camorra. In tutti questi casi, e questa sarebbe una seconda famiglia di vantaggi della fornitura pubblica, i trasferimenti monetari sarebbero impotenti.

Infine, a differenza dei trasferimenti di servizi, i trasferimenti monetari rischiano di aggiungere iniquità nella scelta dei destinatari. Si consi-

¹² Con riferimento ai buoni, Besley e Coate, 1999, rilevano, ad esempio, come l'integrabilità con risorse private potrebbe far diminuire la disponibilità a pagare le imposte da parte dei più ricchi.

¹³ Per alcune obiezioni, che fanno leva sul ruolo di altre variabili quali la maggiore omogeneità dei paesi con un elevato impegno redistributivo, cfr. Andersen e Molander, 2003.

¹⁴ Korpi e Palme, 1998, si limitano ad indicare la prima causa.

¹⁵ L'eccezione è costituita dal Regno Unito, che presenta un bilancio fortemente redistributivo. Ciò nonostante, la distribuzione del reddito disponibile resta fortemente inegualitaria, a seguito delle ineguaglianze presenti nella distribuzione primaria.

derino, ad esempio, trasferimenti per gli anziani indirizzati alla famiglia in cui vive l'anziano anziché all'anziano stesso. Il rischio è quella della violazione della libertà di scelta di quest'ultimo. Il problema è facilmente sormontabile con trasferimenti individualizzati: la tendenza è, però, quella a favore di trasferimenti alle famiglie.

1.2 Possibili vantaggi della produzione pubblica

Laddove gli svantaggi prescindono dall'inadeguatezza delle risorse economiche, non solo la fornitura pubblica, ma uno spazio per la produzione pubblica potrebbe rivelarsi desiderabile, pur nel riconoscimento delle carenze a quest'ultima spesso associate¹⁶. In alcuni casi, la superiorità si manifesta essenzialmente nei confronti della produzione privata per il profitto. I soggetti emarginati, ad esempio, tendono ad essere anche i soggetti più difficili da trattare: dunque, fonte di un aggravio di costi che andrebbe a discapito del profitto.

In altri casi, la superiorità si manifesta nei confronti del più complessivo insieme delle organizzazioni private. Si considerino le abilità cognitive, un elemento centrale ai fini della trasmissione intergenerazionale dell'ineguaglianza. La disponibilità dei beni associativi costituiti dall'offerta di asili nido e scuole materne, in cui bambini provenienti da famiglie meno istruite interagiscono con bambini più avvantaggiati, potrebbe essere indispensabile per promuoverle¹⁷. Tali beni associativi non sono, però, disponibili in un contesto segmentato di offerta privata. Al contrario, pur con tutte le carenze, l'offerta pubblica appare necessaria. Alcuni dati recentemente forniti da Esping Andersen e Mestres (2003) sono assai interessanti. Francia e Svezia sono fra i paesi, in Europa, che spendono di più per gli asili nido e le scuole materne (rispettivamente 1,07 e 1,83 nel 1996, contro 0,32 nel Regno Unito), sebbene secondo modalità assai diverse: la Svezia, offrendo servizi pubblici e la Francia erogando trasferimenti monetari alle famiglie¹⁸. Ebbene, la Svezia esibisce risultati assai migliori in termini di riduzio-

¹⁶ Per una sintesi delle carenze della produzione pubblica, cfr., ad esempio, Shleifer e al., 1998.

¹⁷ Per bene associativo si intende un bene la cui utilità per i consumatori dipende non solo dalla qualità delle prestazioni offerte dal produttore, ma anche dalle caratteristiche personali degli altri clienti che usano il bene.

¹⁸ Come documenta Gilbert, 2002, nell'ultimo periodo, anche in Svezia, è però aumentata la spesa destinata alle famiglie a discapito di quella per i servizi pubblici.

ne della trasmissione intergenerazionale dell'ineguaglianza. Certo i dati sono parziali e indicano una correlazione piuttosto che una relazione di causalità. L'indicazione, con riferimento anche all'istruzione primaria e secondaria, appare, però, confermata nei lavori di Mayer (1997) per gli Usa e di Giannini (2003) e Checchi e Zollino (2001) per l'Italia. Il che giustifica, fra l'altro, la preoccupazione per il progetto di Forza Italia di agevolazione ai nidi privati che, come ben scrive Serafini (2003), considera i nidi come servizi a domanda individuale e per le famiglie (nel progetto, peraltro, soprattutto, di lavoratori), ignorandone il carattere educativo e socializzante.

Si considerino, altresì, gli svantaggi connessi a forme di emarginazione culturale. Anche in questo caso, potrebbe rivelarsi utile uno spazio specifico per la produzione pubblica, in grado di riflettere la dimensione egualitaria e redistributiva che il principio della comune cittadinanza attribuisce ai servizi sociali¹⁹.

Sebbene l'idea possa apparire controversa e utopica – ma a me sembra importante per la sinistra – lo sviluppo di tale spazio pubblico potrebbe essere desiderabile anche a prescindere dalle politiche di contrasto agli svantaggi sociali: se siamo interessati alla cittadinanza siamo interessati anche a beni che ne riflettano il valore (Crouch, 2003). Una conseguenza, fra le altre, sarebbe quella di un rafforzamento delle condizioni di sostenibilità della redistribuzione rispetto a un contesto in cui la fornitura pubblica faccia ampio affidamento alle organizzazioni private²⁰.

Sottolineo come la mia non sia, qui, una rivendicazione del monopolio pubblico. È, al contrario, una richiesta di pluralismo (nella prospettiva walzeriana di sfere di giustizia), nel pieno riconoscimento della natura anche privata dei servizi sociali e del valore anche dell'offerta privata.

Due ulteriori qualificazioni sono necessarie. Da un lato, la giustificazione utilizzata fa leva sulla cittadinanza, non su valori perfezionistici, i quali potrebbero rivelarsi paternalistici. Dall'altro, la difesa della

¹⁹ Si noti come il riferimento sia a una concezione di bene pubblico diversa da quella tipicamente presente in ambito di scienza delle finanze. I beni pubblici, anziché riflettere la somma algebrica delle diverse preferenze individuali a seguito della caratteristica di non rivalità, rappresenterebbero il riflesso della nostra comune cittadinanza. Tale accezione influenzerebbe anche la scelta a favore della produzione pubblica. L'accezione in termini di somma algebrica non comporta, invece, alcuna preclusione di principio nei confronti della produzione privata.

²⁰ Sullo sviluppo di sentimenti di comune appartenenza all'interno dello spazio pubblico, cfr. Titmuss, 1987.

produzione pubblica come riflesso della cittadinanza influenzerebbe l'organizzazione stessa della produzione pubblica. Si tratterebbe di una produzione che, anziché mimare il mercato, sia concentrata non solo sul valore d'uso dei servizi prodotti, ma anche sulla messa a disposizione di tale valore per l'universalità dei cittadini; rappresenti un'occasione sia di democrazia deliberativa sia di rivitalizzazione dell'etica della professione pubblica e, con essa, della «missione» dei servizi pubblici, ai fini anche di un potenziamento dell'*accountability* (Crouch, 2003)²¹. Invocare la produzione pubblica di per sé, dunque, non basta: occorre assicurarne una coerente qualificazione. L'insieme di queste considerazioni mette, fra l'altro, in discussione alcune interpretazioni semplicistiche della sussidiarietà. Ad esempio, un'eventuale delega ai privati della produzione dei servizi sociali significherebbe ignorarne la dimensione di bene di cittadinanza²². Inoltre, il fatto che le famiglie siano in grado di erogare i servizi di cura non implica necessariamente che ad esse tocchi tale responsabilità, pena il permanere di discriminazioni.

Infine, il ricorso alla produzione pubblica permette di sfuggire ai vincoli che le regole internazionali del commercio mondiale e del mercato interno, in ambito europeo, potrebbero porre nei confronti di eventuali regolamentazioni del settore privato. La ragione è che un eventuale ricorso alle organizzazioni private renderebbe i servizi sociali settore ad attività commerciale: il che potrebbe rendere illegali, in quanto distorsive della concorrenza, regolamentazioni con scopo equitativo, quali quelle a favore di premi correlati ai rischi medi anziché dei singoli individui²³.

2. Le ragioni dell'efficienza

2.1 Possibili vantaggi della fornitura pubblica di servizi sociali

Il riferimento è, qui, al tema classico dei fallimenti dei mercati. Si tratta di un tema scivoloso. Non ha senso parlare in astratto di fallimenti del mercato, quando i mercati possono assumere svariate configurazioni: essere caratterizzati da schemi concorrenziali diversi –

²¹ Come sottolinea Skhlar, 1990, i processi di democrazia deliberativa potrebbero anche permettere di dar voce a svantaggi altrimenti ignorati dalle scelte maggioritarie.

²² Su questo punto cfr. anche Taroni, 2002.

²³ Con riferimento al servizio sanitario inglese, cfr. Pollock e al., 2001 e più complessivamente Mossialos e al., 2002.

siano essi sulla base del prezzo o della qualità – ed essere popolati da organizzazioni diverse – siano esse per il profitto oppure no – e, ancora, essere soggetti a regolamentazioni e controlli diversi. I fallimenti, inoltre, come più volte accennato, esistono anche in ambito pubblico e l'entità complessiva dei fallimenti varia da settore a settore.

Ciò riconosciuto, però, alcune considerazioni generali possono essere espresse. In presenza di incertezza, i mercati assicurativi non possono svilupparsi: sono incompleti. Lo stesso si verifica in presenza di fenomeni estesi di azzardo morale e di selezione avversa. Basti pensare alla protezione dal rischio inflazione, quando si va in pensione; all'assicurazione per gli anziani non auto-sufficienti e all'assicurazione contro la disoccupazione. In tali casi, fare leva sui trasferimenti monetari significa fare leva su una risorsa che non può essere convertita in ciò che si desidera, non essendo il mercato in grado di offrire le tutele ricercate²⁴.

Laddove i mercati possono svilupparsi e il problema è quello delle inefficienze, le valutazioni diventano più complicate. Ma, si consideri l'ambito sanitario, dove centrali sono le asimmetrie informative a danno dei consumatori (della generalità dei consumatori e non solo dei più svantaggiati, occupandoci in questa sezione di efficienza anziché di equità). Il rischio è che, in un contesto di mercato, i produttori sfruttino tali asimmetrie a loro vantaggio. In presenza di concorrenza sulla qualità, ciò può significare un eccesso di quantità delle prestazioni e di intensità tecnologica, anche in ragione della natura di beni posizionali dei servizi sanitari²⁵. Pur con tutte le necessarie qualificazioni, paradigmatico, al riguardo, è il caso statunitense dove alla spesa sanitaria più elevata, fra i paesi industriali avanzati, corrispondono dati sulle attese di vita decisamente inferiori a quelli dei paesi, dove si spende meno, caratterizzati da servizi pubblici (Beraldo, Montiolo, Turati, 2003). Osservazioni come queste dovrebbero, fra l'altro, anche mettere in guardia da facili entusiasmi circa l'eventuale apporto alla crescita connesso all'espansione della domanda privata. In presenza di concorrenza sul prezzo, invece, potrebbero verificarsi sia scrematura

²⁴ Il che non ignora che in Svezia, ad esempio, l'assicurazione contro la disoccupazione sia amministrata dai sindacati e non dal settore pubblico. Sempre, si tratterebbe di una configurazione diversa dalle polizze che si possono acquistare sul mercato e, in questo paragrafo, il riferimento è ai limiti in generale dei trasferimenti monetari, non alla difesa ulteriore della produzione pubblica.

²⁵ Beni posizionali sono beni il cui valore deriva dal contesto e, in particolare, dai livelli relativi di consumo. Sul tema, cfr. Frank, 1998.

dei rischi sia non somministrazione di cure appropriate, come dimostrano, anche a questo riguardo, alcuni esperimenti di contenimento della spesa realizzati negli Usa (Etheredge, Jones, Lewin, 1996). Di converso, la fornitura pubblica di servizi permetterebbe un maggiore controllo circa l'appropriatezza delle prestazioni²⁶.

In sanità, i possibili fallimenti del mercato appaiono dirompenti. Ma, si considerino gli asili nido, dove tali fallimenti appaiono decisamente minori. Anche in tale ambito, la fornitura pubblica di servizi potrebbe comportare guadagni di efficienza, incentivando il lavoro delle donne, con conseguenze positive per la riduzione della povertà e il finanziamento del *welfare*²⁷. L'efficienza ha a che fare con il saldo costi-benefici di prodotti simili e quanto sto per argomentare considera unicamente alcuni costi. Ciò nonostante, si ricordino i costi amministrativi dei sistemi privati, siano essi sanitari (Woolhandler, Campbell e Himmelstein, 2003) o pensionistici (Mitchell, 1998), cui si aggiungono, nell'ipotesi dei sussidi ai conti di risparmio individuali, le inefficienze dovute alla sottovalutazione dell'elemento assicurativo. Anche su questo piano, la fornitura pubblica dei servizi potrebbe rivelarsi superiore.

Infine, mi sembra interessante riportare alcune valutazioni dell'Institute of Fiscal Studies (Brewer, 2003) relative al costo del programma inglese di trasferimenti indirizzati alla riduzione della povertà dei bambini. Soddisfare gli obiettivi fissati richiederebbe nel biennio 2004-2005, un miliardo in più di sterline, dato il carattere mobile del parametro di povertà relativa utilizzato. Anche alla luce del fatto che un miliardo di sterline corrisponde ad un aumento di tre sterline per bambino alla settimana, la domanda posta è se non valga la pena concentrarsi sul miglioramento dei servizi all'infanzia.

2.2 Possibili vantaggi della produzione pubblica

Le osservazioni finora svolte hanno a che fare, essenzialmente, con possibili vantaggi della fornitura pubblica di servizi. Un merito della produzione pubblica, soprattutto rispetto alla produzione privata per il profitto, potrebbe essere quello di attenuare gli incentivi allo

²⁶ Il riferimento è a quello che viene denominato il ruolo di *sponsor* o di *stewardship* dell'operatore pubblico presente in ambito di fornitura pubblica dei servizi.

²⁷ L'eccezione potrebbe essere costituita dai buoni: in tal caso, però, dovrebbero essere non integrabili e spendibili unicamente per l'acquisto di servizi alternativi alla cura familiare dei figli.

sfruttamento delle asimmetrie informative. Esattamente come per le considerazioni equitative, anche per l'efficienza alcune qualificazioni vanno aggiunte. Da un lato, anche su questo piano, non sto difendendo il monopolio pubblico: l'offerta privata potrebbe avere un ruolo di stimolo, *in primis*, ai fini della minimizzazione dei costi. Con riferimento al nostro servizio sanitario nazionale, si ricordi, ad esempio, che anche in Regioni tradizionalmente più favorevoli al pubblico come l'Emilia Romagna, ben il 20% dei posti letto ospedalieri è privato.

Dall'altro, però, se il mercato presenta i problemi sopra accennati, una certa cautela è necessaria circa l'introduzione di elementi di mercato nell'organizzazione e nelle più complessive modalità di funzionamento della produzione pubblica. Ad esempio, un eccesso di «aziendalismo» potrebbe allontanare la stessa produzione pubblica dalle finalità proprie di soddisfazione dei bisogni, esponendola a rischi dei comportamenti opportunistici associati alla produzione privata, soprattutto, se per il profitto²⁸. Nuovi metodi di controllo, quali quelli offerti, per la sanità, dalla prospettiva del governo clinico, potrebbero rivelarsi più adeguati. Considerazioni simili valgono per l'inserimento della produzione pubblica all'interno di schemi accentuati di concorrenza, che potrebbero comportare, oltre ad aggravii dei costi amministrativi, anche la penalizzazione finanziaria della produzione pubblica. Se è difficile differenziare la gravità dei casi trattati, eventuali tariffe di rimborso fissate sulla base di dati medi, potrebbero, infatti, dimostrarsi insufficienti a coprire i costi dei casi più gravi, la cui cura tende a restare responsabilità delle organizzazioni pubbliche.

Conclusioni

Le conclusioni dovrebbero risultare abbastanza evidenti. Con questo intervento non ho voluto negare il ruolo di alcuni trasferimenti monetari. Al contrario, in apertura, ho sottolineato la necessità, ad esempio, di un sistema di protezione del reddito di ultima istanza. Inoltre, affermare la desiderabilità della produzione pubblica non implica in alcun modo ignorare i possibili vantaggi della produzione privata. Semplicemente, ho voluto portare l'attenzione sul fatto che considerazioni sia in termini equitativi – da quelle in termini di equità orizzontale e verticale a quelle relative alle dimensioni non monetarie

²⁸ Su questo punto, cfr. Besley e Ghatak, 2003.

dello svantaggio a quelle, ancora, in termini di potenzialità della produzione pubblica in quanto riflesso della comune cittadinanza – sia in termini di efficienza ci dovrebbero spingere a non trascurare il ruolo della fornitura e della produzione pubbliche. O meglio, si può anche scegliere di trascurarlo: ma si tratta di una scelta politica per le ragioni offerte assai discutibile.

Riferimenti bibliografici

- Andersen T. e Molander P., 2003, *Policy options for reforming the welfare state*, in Andersen T. e Molander P. (a cura di), *Alternatives for Welfare Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baldini M. e Bosi P., 2002, *Chi beneficia della riforma dell'Irpef per il 2003?*, www.lavoce.info, 30 settembre.
- Bénabou R., 2000, *Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract*, «American Economic Review», n. 90, 1, pp. 96-129.
- Beraldo S., Montiole D. e Turati G., 2003, *Healthy, Educated and Wealthy. Is the Welfare State really Harmful to Growth?*, Paper presentato alla XV Conferenza Siep, Pavia, 3-4 ottobre.
- Besley T. e Coate S., 1999, *The Public Critique of Welfare Economics: an Exploration*, Nber Wp 7083.
- Besley T., Ghatak M., 2003, *Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services*, «Oxford Review of Economic Policy», n. 2, pp. 235-248.
- Brewer M., 2003, *What do the child poverty targets mean for the child tax credit? An update*, Ifs Briefing Note 41.
- Checchi D. e Zollino F., 2001, «Struttura del sistema scolastico e selezione sociale», in *La cittadinanza difficile* (a cura di Barca L. e Franzini M.), Il Ponte Editore, Firenze.
- Crouch C., 2003, *Commercialisation or Citizenship*, Fabian Ideas, n. 606, Fabian Society, Londra.
- Esping Andersen G. e Mestres J., 2003, *Ineguaglianza delle opportunità educative e ereditarietà sociale*, «Stato e Mercato», aprile, pp. 123-152.
- Etheredge L., Jones S., Lewin L., 1996, *What is driving Health System Change?*, «Health Affairs», inverno, pp. 93-104.
- Frank R., 1998, «Consumption Externalities and the Financing of Social Services», in Fuchs V. (a cura di), *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long Term Care in America*, Chicago University Press, Chicago.
- Freeman R., 1995, *The Large Welfare State as a System*, «Aea Papers and Proceedings», maggio, pp. 16-21.
- Giannini M., 2003, *L'economia ha bisogno dell'istruzione privata*, www.lavo-ce.info.

- Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Gorrieri E., 2002, *Parti eguali fra diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- Hacker J., 2002, *The Divided Welfare State: the Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelman S., 1986, *A Case for In-kind Transfers*, «Economics and Philosophy», n. 2, pp. 55-73.
- Korpi W. e Palme J., 1998, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries*, «American Sociological Review», n. 63, pp. 661-687.
- Mayer S., 1997, *What Money can't buy: Family income and children's life chances*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mitchell O., 1998, «Administrative costs in public and private retirements systems», in M. Feldstein (a cura di), *Privatising Social Security*, Chicago University Press, Chicago.
- Mossialos E. e al., 2002, *The impact of European integration on health care systems*, Peter Lang Publishers.
- Ocse, 1984, *Tax Expenditure. A Review*, Paris.
- Paci M., 1982, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, «Stato Mercato», n. 6, pp. 345-399.
- Pollock A. e al., 2001, *Private Initiative and «value for money» in the Nhs. A policy in search of a rationale*, «British Medical Journal», n. 324, maggio 18.
- Rawls, J., 1971, *A theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982).
- Sen A., 1992, *Inequality re-examined*, Clarendon Press, Oxford.
- Serafini A., 2003, *Nidi, il principe e il povero non si incontrano più*, «L'Unità», 12 novembre.
- Shklar J., 1990, *Faces of Injustice*, Yale University Press, New Haven (trad. it. *I volti dell'ineguaglianza*, Il Mulino, Bologna).
- Shleifer A. e al., 1998, *State versus Private Ownership*, «Journal of Economic Perspectives», vol. XII, pp. 133-150.
- Sinfield A., 2003, *Changing Tax Welfare*, paper presentato alla ESPAnet Conference, Copenhagen.
- Surrey S., 1985, *Pathways to Tax Reform: the concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press, Cambridge.
- Taroni F., 2002, «Federalismo sanitario: la produzione locale di un bene pubblico nazionale» in Fiorentini G. (a cura di), *I servizi sanitari in Italia, 2002*, Il Mulino, Bologna.
- Titmuss R., 1987, *The Philosophy of Welfare*, Allen and Unwin, Londra.
- Van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford.
- Woolhandler S., Campbell T. e Himmelstein D., 2003, *Costs of Health Care Administration in the United States and Canada*, «The New England Journal of Medicine», n. 349, pp. 768-75.

L'applicazione dell'Isee alle prestazioni sociali per gli anziani. Il caso del Comune di Roma

Fabio Lanzoni

RPS

La riforma del Titolo V della Costituzione e il processo che condurrà alla definizione dei Lep rappresentano dei fattori fondamentali per analizzare le prospettive del modello italiano di welfare.

Al riguardo, la costruzione del sistema informativo delle politiche sociali acquisisce una funzione strategica, mentre il sistema Isee ne potrà rappresentare una prima importante componente.

Questa premessa introduce l'esperienza avviata dal Comune di Roma, che si dimostra particolarmente significativa nel campo delle politiche selettive applicate alle prestazioni sociali. Infatti, mediante un'integrazione ai meccanismi di calcolo dell'Isee, facoltà consentita dalla normativa, è stato possibile tenere conto delle peculiarità della popolazione anziana e conseguire determinati obiettivi di policy.

Introduzione

Le tendenze socio-demografiche in atto e l'esistenza di vincoli di bilancio impongono necessariamente l'adozione di meccanismi di selettività nel campo delle politiche socio-assistenziali, sia per determinare la misura della compartecipazione al costo delle prestazioni, sia per delineare i criteri d'accesso alle medesime. Se per il primo obiettivo, l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) svolge un ruolo fondamentale, per il secondo *target* occorre utilizzare metodologie di valutazione dei bisogni che dovrebbero superare l'elemento prettamente economico.

Queste tematiche sono particolarmente amplificate nell'universo rappresentato dagli anziani, considerando che le recenti previsioni demografiche¹ evidenziano la dimensione del processo di invecchiamento

¹ I valori indicati sono ottenuti dall'elaborazione dei dati Istat riferiti alle previsioni della popolazione residente (<http://demo.istat.it>). A livello regionale, ovviamente, le tendenze sono difformi: ad esempio, nella Regione Lazio le previ-

in corso. In particolare, il numero della popolazione con 65 anni e oltre sulla popolazione totale, in Italia, è stimato pari al 22,2% nel 2015 (contro il 19,1% riferito al 2004) e dovrebbe raggiungere il 34,3% nel 2050.

Contemporaneamente, anche per l'evoluzione che interessa la composizione dei nuclei familiari, è sempre più avvertita l'esigenza di interventi che soddisfino una domanda non caratterizzata esclusivamente da elevata intensità assistenziale.

Nel seguito, le considerazioni sul contesto di riferimento e l'esperienza che verrà sinteticamente descritta vogliono fornire lo spunto per alcune riflessioni sull'applicazione dell'Isce alle prestazioni sociali, evidenziandone le possibili implicazioni rispetto al modello italiano di *welfare*.

1. Lo scenario delineato dal Titolo V: livelli essenziali e ruolo dei sistemi informativi

Il dibattito sulle modalità di finanziamento della spesa sociale deve confrontarsi con l'attuale quadro costituzionale, che impone una diversa lettura delle norme precedenti, in particolare di quelle contenute nelle legge di riforma dell'assistenza (legge n. 328/2000). Infatti, anche alla luce dei recenti interventi della Consulta², emergono i vincoli e i limiti dell'azione esercitabile a livello statale. Di riflesso, diventano strategiche le politiche territoriali, unitamente alla necessità di implementare strumenti adeguati a garantire l'equità nella distribuzione delle risorse.

Come noto, la legge 18 ottobre 2001 n. 3, di modifica della Costituzione, ha notevolmente influito sulle competenze e sul sistema di finanziamento delle autonomie locali. Sulla base dell'art. 117, tra le

sioni concernenti il rapporto tra popolazione con 65 anni e oltre e popolazione totale si mantengono costantemente al di sotto della media nazionale.

² A riguardo, occorre segnalare la sentenza della Corte Costituzionale n. 370, del 23 dicembre 2003, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 70 della legge n. 448/2001, per contrasto con l'art. 119 del Titolo V, nella parte in cui prevede l'istituzione, da parte del Ministero del Lavoro, di un fondo di finanziamento degli asili nido. La motivazione della sentenza, pur salvando i procedimenti di spesa in corso, ha evidenziato che le funzioni in questione sono proprie delle Regioni e degli enti locali e non potrebbe configurarsi, per questa materia, un fondo settoriale gestito dallo Stato.

competenze esclusive delle Regioni rientra l'assistenza sociale, mentre nel sistema antecedente la riforma del Titolo V non esisteva affatto il concetto di potestà legislativa esclusiva e le Regioni potevano legiferare solo nei limiti delle leggi statali. In presenza di tale contesto, è opportuno soffermarsi brevemente su alcune questioni.

In primo luogo, senza entrare nel merito del futuro modello di federalismo, gli enti territoriali, per il finanziamento dell'assistenza sociale, in base all'art. 119 della Costituzione, dovranno utilizzare tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito erariale riferibili al territorio e risorse derivanti dal sistema di perequazione. Di conseguenza, l'istituzione da parte dello Stato di fondi con vincolo di destinazione in questo settore incontra dei limiti istituzionali, elemento che potrà riflettersi, ad esempio, sul fondo nazionale per le politiche sociali, che secondo diversi orientamenti non è più perfettamente rispondente al nuovo quadro istituzionale.

In secondo luogo, risulta fondamentale l'attuazione della lettera *m*) dell'art. 117, II comma della Costituzione, che riguarda la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la cui definizione è un processo ancora *in itinere*³. L'obiettivo di ridurre l'eterogeneità nell'offerta dei servizi sociali era già presente nella legge 328, ma la costituzionalizzazione del principio conferma il ruolo determinante che avranno i Lep nella costruzione del sistema di *welfare* italiano.

Questa premessa vuole ribadire un concetto basilare: i citati limiti che incontra lo Stato e il ruolo che è assegnato alla programmazione regionale e locale, tramite il Piano sociale e i Piani di zona, attribuiscono una valenza strategica alla definitiva introduzione dei Lep. Infatti, i livelli essenziali potrebbero svolgere una funzione di garanzia rispetto

³ Il dibattito sulla natura che dovranno assumere i Lep ha sostanzialmente delineato due concezioni: la prima che individua i Lep come diritti esigibili dell'individuo, l'altra più incentrata sulla tipologia d'offerta e sullo standard qualitativo della stessa. Rispetto allo stato dell'arte, rileva l'istituzione di un tavolo tecnico, presso la Conferenza unificata, con lo scopo di determinare i Lep, composto dal Ministero del Lavoro, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, occorre segnalare la prima bozza dei livelli essenziali di assistenza sociale elaborata, nel luglio 2003, dal Gruppo tecnico interregionale sulle politiche sociali e il documento approvato in sede Anci nel 2003.

ai diritti dei cittadini, darebbero conto di eventuali differenze territoriali e consentirebbero una visione, dotata di una dimensione nazionale, di un sistema che altrimenti rischia una frammentazione degli interventi e una difficile comparabilità dei medesimi.

Inoltre, assunta la rilevanza dei Lep, occorre confrontarsi con un presupposto di fondo, ovvero la realizzazione dell'ancora inattuato sistema informativo delle politiche sociali⁴. Dovrà svilupparsi, in particolare, una capacità di osservazione incentrata sulla domanda e sull'offerta: solo disponendo di questo strumento potrà realizzarsi l'effettività del principio costituzionale. Le problematiche che si incontrano nella costruzione dei sistemi informativi sono note, quali la carenza di una omogeneità classificatoria e la conseguente difficoltà di effettuare valutazioni comparative. Quindi, diventa fondamentale il dibattito sugli indicatori, essendo indispensabile individuare dei riferimenti minimi comuni e condivisi⁵.

In ogni caso, un primo tassello del sistema informativo potrà essere costituito proprio dall'Isee, un indicatore con una valenza nazionale, considerando anche il ruolo della banca dati gestita dall'Inps, che ha ricevuto, a partire dal 2001, oltre 5 milioni e seicentomila dichiarazioni rappresentative delle condizioni socio-economiche di quasi 12 milioni di soggetti. Fra l'altro, come si descriverà nel seguito, l'unitarietà dell'indicatore non preclude affatto l'adozione di politiche differenziate secondo le caratteristiche dell'utenza.

⁴ L'art. 21 della legge n. 328/2000, nel capo IV «Strumenti per favorire il riordino del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali», contiene disposizioni sul sistema informativo, alla cui realizzazione dovrebbero concorrere i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato. Tra le molteplici funzioni del sistema, si individua anche il monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, in particolare quelli definiti nell'art. 22, comma 4, della legge quadro.

⁵ La problematica degli indicatori nel campo sociale è foriera di un acceso dibattito rispetto all'esigenza sia di una visione nazionale, per la quale un primo quadro di riferimento può essere fornito dai dati di contabilità nazionale dell'Istat, sia di una cornice sovra-nazionale. Riferimenti utili possono rinvenirsi nei lavori della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale: a riguardo, nel *Piano nazionale per l'inclusione 2001* un apposito capitolo è dedicato agli indicatori e agli aspetti metodologici. Inoltre, occorre citare il *Social Protection Committee*, che ha pubblicato nell'ottobre 2001 il *Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*, nel quale è stata affrontata la problematica relativa alla definizione di indicatori comuni, individuando alcune griglie che vanno armonizzate a livello europeo.

2. Il caso del Comune di Roma: l'introduzione dell'Isee nelle prestazioni sociali

Il Comune di Roma, nel corso del 2003, ha avviato la sperimentazione concernente l'applicazione dell'Isee⁶ ai servizi di assistenza non residenziale e semi-residenziale per le persone anziane. L'esperienza può considerarsi significativa per diverse ragioni, anche rispetto alle questioni evidenziate in precedenza.

Innanzitutto, rilevano le dimensioni dell'intervento, effettuato su un'amministrazione di circa tre milioni di abitanti. Da un punto di vista organizzativo, inoltre, occorre confrontarsi con una rete di offerta articolata in 19 Municipi, dotati di una forte autonomia.

Infine, per quanto riguarda l'applicazione dell'Isee, deve essere segnalato che l'amministrazione, avvalendosi delle facoltà concesse dalla normativa nazionale, ha introdotto alcune modifiche al meccanismo di calcolo, per conseguire obiettivi di *policy* che volevano tener conto delle caratteristiche dei soggetti beneficiari.

3. L'offerta dei servizi e la programmazione delle politiche sociali

Gli anziani in assistenza nel Comune di Roma, in base ai dati 2002 ed escludendo gli iscritti ai centri diurni, sono stati 19.977, a fronte dei seguenti interventi: assistenza domiciliare, assistenza economica, pasti a domicilio, dimissioni protette, centri diurni per anziani fragili, centri alzheimer, contributi per assistenza in casa di riposo, teleassistenza e telesoccorso, soggiorni di vacanza ed estivi. Quindi, rispetto alla popolazione iscritta all'anagrafe⁷ (65 anni e oltre, che rappresenta oltre il 19% della popolazione totale), risulta che i beneficiari degli interventi sono stati circa il 3,7% della platea di potenziali richiedenti. Complessivamente, gli stanziamenti per le politiche sociali, esclusi i fondi delle

⁶ Occorre specificare che il Comune di Roma già applica l'Isee ai seguenti servizi: asili nido, refezioni e trasporti scolastici, scuole serali.

⁷ I dati demografici si riferiscono alla popolazione iscritta all'anagrafe con 65 anni e oltre al 31/12/2002, pari a 539.581 unità (fonte: Comune di Roma).

leggi 328 e 285, sono aumentati dal 2002 al 2003, passando da circa 91,6 milioni di euro a 91,8, con un incremento dello 0,2% secondo i dati dei rispettivi consuntivi. Infine, la fase della programmazione si è recentemente concretizzata nell'elaborazione del Piano regolatore sociale, approvato dal Consiglio comunale il 15 marzo 2004. Questo strumento, che nasce da una progettazione partecipata con gli attori rilevanti e si articola nel Piano cittadino e nei Piani di zona municipali, ha definito le politiche sociali del Comune per il prossimo triennio. Con particolare riferimento all'Isee, il Piano ne prevede un'estensione graduale con l'obiettivo di introdurre forme di compartecipazione al costo e di definire le condizioni di eventuale esenzione, mentre rispetto alla programmazione degli interventi risulta confermata la rilevanza del sistema informativo.

4. I servizi non residenziali rivolti agli anziani e il sistema di accesso precedente

Nel sistema antecedente l'introduzione dell'Isee, per quanto riguarda le prestazioni non residenziali rivolte agli anziani, non era prevista la contribuzione alla spesa. Il servizio di assistenza domiciliare, sicuramente il più diffuso tra quelli a carattere non residenziale, era erogato gratuitamente e subordinato al rispetto di determinate soglie reddituali, in particolare: a) 1.400.000 lire mensili nette, nel caso di richiedenti soli; b) 1.700.000 lire mensili nette, nel caso di richiedenti facenti parte di un nucleo familiare costituito da due persone.

Il riferimento, quindi, era ad una nozione di reddito disponibile, che doveva includere anche le indennità di accompagnamento e gli assegni vitalizi. In questo caso, però, la soglia di accesso subiva una penalizzazione, nel senso che i livelli erano elevati, rispettivamente, a 1.600.000 lire e 1.900.000 lire nette.

In ogni caso, ai servizi sociali era lasciata facoltà di ammettere all'assistenza le situazioni ritenute di particolare gravità, anche oltre i citati limiti di reddito, nell'attesa di individuare soluzioni alternative. Ovviamente, i valori di soglia rappresentavano dei criteri preliminari per scremare la platea dei potenziali beneficiari, in quanto l'accesso ai servizi era rimesso alla valutazione degli assistenti sociali⁸, criterio che

⁸ Rispetto ai sistemi utilizzati per la presa in carico dei soggetti, è interessante segnalare il caso del Municipio XV che ha formalizzato dei criteri per stabilire il

è rimasto anche a seguito dell'introduzione del nuovo indicatore. A questo punto, una breve riflessione deve riguardare la questione della valutazione del bisogno, la quale, soprattutto nei servizi di assistenza sociale e in misura maggiore di quanto avviene in ambito sanitario, costituisce una problematica particolarmente rilevante.

Infatti, il meccanismo di selettività, che incide sul sistema di distribuzione delle risorse sociali non può limitarsi a rappresentazioni sintetiche della ricchezza, ma deve considerare fattori soggettivi, difficilmente standardizzabili. È opportuno sottolineare che, soprattutto nel caso delle prestazioni rivolte agli anziani, maggiore è il *gap* tra domanda potenziale e offerta esistente, maggiori sono i rischi di un sistema di accesso che faccia ricorso a variabili prettamente economiche ovvero a criteri non omogenei, anche nell'ambito della stessa regione o comune.

5. Il quadro normativo dell'Isee: le modifiche introdotte a livello comunale e la sperimentazione in corso

La cornice normativa del sistema Isee può considerarsi consolidata. Il processo di definizione è stato lungo e articolato, poiché sono intervenute modifiche migliorative, che hanno tenuto conto anche delle prime sperimentazioni avviate.

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 130/2000⁹ e del d.p.c.m. n. 242/2001¹⁰,

livello di bisogno degli anziani (Risoluzione n. 12 del 31/5/02, che ha revisionato la Risoluzione consiliare n. 88 del 17/10/95). In particolare, ad ogni soggetto richiedente era assegnato un punteggio numerico, in base al quale veniva stilata la graduatoria per servizio, revisionata con cadenza trimestrale. In sintesi, i criteri considerati per la valutazione sono i seguenti: *i*) livello di bisogno stabilito dall'assistente sociale in relazione allo stato di salute dell'anziano, fattore che rileva in via prevalente rispetto agli altri; *ii*) livello di reddito; *iii*) condizione familiare, assegnando un punteggio in funzione della presenza o meno di figli e della residenza di questi ultimi; *iv*) onere locativo, assegnando all'anziano un punteggio inversamente proporzionale rispetto all'importo che gli rimane dopo aver pagato l'affitto; *v*) età dell'anziano, assegnando un punteggio direttamente proporzionale rispetto alla sua età. Inoltre, gli anziani «soli» sono privilegiati rispetto ai «conviventi» e si tiene conto di situazione di handicap grave. Come si nota, emergono alcune similarità rispetto alla logica Isee, tenendo conto che l'atto amministrativo è del '95.

⁹ Il d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, ha introdotto «Disposizioni correttive ed inte-

l'approvazione della versione definitiva della Dichiarazione sostitutiva unica (Dsu) con il d.p.c.m. 18 maggio 2001¹¹, la progressiva entrata a regime della banca dati gestita dall'Inps, rappresentano le principali tappe di un percorso avviato con la legge finanziaria per il 1998 (art. 59, comma 51 e ss.). L'obiettivo di fondo era la determinazione di un indicatore che perseguisse una maggiore equità nella valutazione delle condizioni economiche dei soggetti richiedenti prestazioni agevolate, elemento che può rilevare sia per la determinazione delle quote contributive, sia per l'accesso ai servizi.

D'altra parte, anche la legge quadro di riforma dell'assistenza sociale¹² ha attribuito un importante ruolo all'Isee, quale strumento di accertamento della situazione economica.

Occorre segnalare, comunque, delle questioni aperte, che derivano essenzialmente dalla mancata emanazione di alcuni provvedimenti d'attuazione, tra i quali rileva quello riguardante l'area della non autosufficienza e della disabilità, come disposto dal comma 2-ter dell'art. 3 del d.lgs. n. 109/1998.

Prima di descrivere le particolarità della sperimentazione avviata dal Comune di Roma è opportuno soffermarsi sui margini di discreziona-

grative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate», G.U. n. 118 del 23 maggio 2000.

¹⁰ Il d.p.c.m. 4 aprile 2001, n. 242, ha introdotto il «Regolamento concernente modifiche al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130», G.U. n. 146 del 26 aprile 2001.

¹¹ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 18 maggio 2001, «Approvazione dei modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell'attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione, a norma dell'art. 4, comma 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130», G.U. n. 155 del 6 luglio 2001.

¹² L'art. 25 della legge 8 novembre 2000, n. 328 reca, infatti, la seguente disposizione: «Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130».

lità previsti dalla normativa. In particolare, nell'art. 3¹³ del decreto 109 è specificato che gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'Isee, «criteri ulteriori di selezione dei beneficiari» e assumere, per particolari prestazioni, una «composizione familiare del nucleo estratta» da quella rilevante ai fini Isee¹⁴.

In presenza di questo quadro di riferimento, il Comune di Roma ha avviato la sperimentazione Isee su determinate prestazioni sociali. In particolare, rileva la delibera di Giunta comunale n. 535 del 17 settembre 2002, concernente «Approvazione in via sperimentale delle linee guida per l'applicazione Isee per le prestazioni assistenziali non residenziali alle persone anziane». I servizi interessati alla sperimentazione¹⁵, che include anche alcune prestazioni semi-residenziali, sono i seguenti: assistenza domiciliare, attività di socializzazione, centro diurno per anziani fragili, pasti a domicilio, teleassistenza, trasporto, centro diurno per malati di alzheimer e letti di sollievo. Nel seguito sono riepilogati i contenuti innovativi del provvedimento citato, che si ritengono significativi per le argomentazioni trattate nelle presenti note.

In primo luogo, per la determinazione delle quote contributive, è consentita la facoltà di optare, se più conveniente, per un concetto di nucleo estratto, costituito dall'anziano e dall'eventuale coniuge. La ratio è quella di favorire la permanenza dell'anziano presso la propria abitazione, mentre se risultasse più conveniente ricorrere al nucleo standard, eventualità comunque possibile, le soluzioni predisposte consentono di optare per questa alternativa.

Inoltre, ai fini della contribuzione e per tenere conto delle peculiarità

¹³ L'art. 3 del decreto disciplina le regole su «Integrazione dell'indicatore della situazione economica e variazione del nucleo familiare da parte degli enti erogatori».

¹⁴ In sintesi, secondo le regole stabilite nel decreto 109, il nucleo familiare rilevante ai fini Isee è costituito dalla famiglia anagrafica e dai soggetti a carico Irpef dei soggetti componenti la famiglia anagrafica, anche se non conviventi con la medesima. Ciò vale in linea generale, poiché esistono regole particolari riferite ai coniugi (per i quali prevale un criterio di attrazione anche se a carico di altre persone e/o con diversa residenza) e ai figli minori (che fanno sempre parte del nucleo del genitore con il quale convivono). Ovviamente, si tiene conto degli eventi che sanciscono la frattura del nucleo, quali domanda di divorzio, separazione giudiziale, perdita della potestà sui figli, ecc.

¹⁵ Nella fase di sperimentazione il Comune è stato affiancato dal Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (Mipa), avvalendosi anche del supporto informatico fornito da Clesius S.r.l.

della popolazione anziana, sono state introdotte delle detrazioni maggiorate, in particolare: a) un'ulteriore detrazione, rispetto alla soglia stabilita dalla normativa nazionale, per i proprietari di patrimonio immobiliare facenti parte del nucleo familiare nel quale risiede l'anziano, per la sola abitazione di residenza, fino a 77.470,00 euro, che consente l'abbattimento del relativo valore fino a 129.115,69 euro (circa 250 milioni di lire); b) un'ulteriore detrazione dalla componente reddituale per coloro che risiedono in locazione fino a 1.040,00 euro, che eleva il limite fino a 6.204,57 euro (circa 12 milioni di lire).

Queste elaborazioni, ovviamente, sono effettuate in via autonoma dall'amministrazione con appositi supporti informatici, fermo restando la determinazione dell'Isee secondo le disposizioni nazionali. Peraltro, se dovesse risultare più conveniente ricorrere all'Isee standard, quest'ultimo costituirà il riferimento utile per determinare la compartecipazione al costo.

La finalità della disposizione è evidente. Per l'anziano, la proprietà dell'abitazione, per la quale sarà già stato presumibilmente estinto il mutuo¹⁶, potrebbe riflettersi in un Isee relativamente elevato, se determinato secondo le regole ordinarie. La modifica al meccanismo di calcolo, invece, consente un ulteriore abbattimento.

Un altro elemento da segnalare è rappresentato dai criteri di determinazione delle quote contributive. Innanzitutto, la contribuzione da richiedere all'utente non può superare il costo delle prestazioni erogate ed è stabilito un valore Isee, pari a 6.204 euro, al di sotto del quale l'anziano è esentato¹⁷. Inoltre, la partecipazione al costo è determinata in misura inversamente proporzionale al crescere dell'intensità del bisogno assistenziale. In pratica, i servizi sono articolati in varie fasce (ad esempio inferiore a 500 euro, tra 500 e 750 euro, ecc.) e per ciascuna di esse l'incremento della quota al crescere dell'Isee segue una progressione diversa, che diminuisce passando da una fascia a quella successiva. Da un punto di vista operativo, la sperimentazione è at-

¹⁶ Nel calcolo dell'Isee, il patrimonio immobiliare concorre per il 20% al netto, per ogni immobile, della detrazione (pari a 51.645,68 euro) per l'abitazione di residenza ovvero del mutuo residuo, se più conveniente.

¹⁷ Occorre precisare che alcune categorie di soggetti sono esentate dalla presentazione della dichiarazione Isee e dalla relativa contribuzione. In linea generale, si tratta degli anziani riconosciuti portatori di handicap grave, ai sensi della legge n. 104/1992, e degli anziani riconosciuti dalla Asl in condizioni di non autosufficienza, esenti all'interno di percorsi socio-sanitari.

tualmente in corso e nel 2004 entrerà in vigore il nuovo sistema di contribuzione parametrato all'Isee.

RPS

Fabio Lanzoni

6. *L'Isee nelle politiche sociali: prospettive e proposte*

Dall'esperienza descritta risulta confermata la rilevanza dell'Isee per l'ammodernamento delle politiche di *welfare*, anche se è necessario adottare strategie differenziate per tenere conto delle peculiarità dei diversi segmenti di utenza. Sotto un profilo generale già ne è stata evidenziata l'utilità per la costruzione del sistema informativo e di quest'ultimo per la definizione dei Lep, fattore che avrà il suo impatto nei meccanismi che regoleranno la distribuzione delle risorse sociali.

Come ulteriori elementi di riflessione, a prescindere da considerazioni sull'attuale struttura dell'indicatore nazionale e sull'opportunità di eventuali modifiche¹⁸, si vogliono segnalare due aspetti.

Dal punto di vista della variabile organizzativa, sono importanti le metodologie di comunicazione con l'utenza: quindi, assume una rilevanza fondamentale la corretta impostazione del *front office*, che potrà concretizzarsi in un'adeguata strutturazione del segretariato sociale e che dovrà evitare il consolidarsi di possibili asimmetrie informative.

Infine, occorre evidenziare un possibile elemento di semplificazione che potrebbe avere riflesso indiretto anche nei meccanismi di distribuzione della spesa, in quanto darebbe un'opportunità agli enti erogatori per realizzare politiche differenziate. Un canale assai diffuso per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive sono i Caaf, che rilasciano l'apposita certificazione contenente i dati riepilogativi dell'Isee, riferiti essenzialmente alla somma dei redditi e dei patrimoni posseduti dal nucleo familiare. Se questa attestazione includesse anche il valore della casa di abitazione e del relativo mutuo, l'ente erogatore della prestazione potrebbe agevolmente effettuare delle politiche di-

¹⁸ In questa sede, tra i primi punti di un'eventuale intervento sulla normativa attuale occorre segnalare la questione del patrimonio mobiliare, complesso da rappresentare nella sua interezza secondo le indicazioni della normativa e comunque dichiarato in misura spesso irrilevante.

esenziali, ed, eppoi, abbattendo il valore delle case di abitazione

Opzioni a confronto su fiscalità e redistribuzione: un contributo alla lettura

Beniamino Lapadula

RPS

Il sindacato ha un ruolo fondamentale di salvaguardia del tenore di vita dei lavoratori, per questo è quindi di cruciale importanza l'azione distributiva del settore pubblico, come anche la valutazione dell'efficacia dei diversi strumenti di redistribuzione. In questo contributo viene evidenziata la necessità di una nuova politica dei redditi che sappia marcare una discriminante tra le posizioni della destra e quelle della sinistra. In particolare nei confronti dell'ipotesi di riduzione del prelievo fiscale, che trova anche nel centro-sinistra accessi sostenitori. Non è questa la posizione del sindacato, per il quale le politiche attive, l'alta qualità dei servizi pubblici rappresentano l'unico

strumento di garanzia di estensione dei diritti di cittadinanza e del rafforzamento della coesione sociale.

Nell'intrecciare la sua analisi, il contributo considera la situazione economica attuale caratterizzata da marcate e crescenti disuguaglianze all'interno del mercato del lavoro, ripercorrendo le proposte e le riforme avanzate e compiute negli ultimi anni in materia di fiscalità e redistribuzione, evidenziando la necessità di razionalizzare le misure e gli interventi sviluppati in modo frammentario dalla precedente legislatura, su cui attualmente esistono due ipotesi di riforma (C. De Vincenti-Pollastri, P. Bosi, M. Baldini e M. Matteuzzi, infra).

Premessa

Il mercato, la famiglia e lo Stato possono essere considerati come i tre momenti nei quali si combinano i fattori che determinano il tenore di vita dei lavoratori. Il sindacato italiano, per la sua natura di sindacato confederale, deve tenerli presenti tutti. Esso infatti, si occupa, con la politica contrattuale, della distribuzione funzionale del reddito, e poiché questa si determina, sia in rapporto ai fattori di natura macro-economica, che alle scelte tecnologiche delle imprese, il sindacato interviene su entrambi questi versanti affrontando i problemi di politica

economica con il governo e quelli dell'organizzazione aziendale con le imprese. Il sindacato inoltre, combatte la disuguaglianza cercando di contenere la dispersione delle remunerazioni del lavoro e di impedire l'esclusione dal mercato e l'emarginazione che colpisce lavoratori di specifici settori produttivi e di particolari aree territoriali. Esso infine, interviene anche sul momento in cui lo Stato, con il prelievo contributivo e fiscale, determina il valore del reddito disponibile. In altre parole, per il sindacato è cruciale l'azione redistributiva del settore pubblico che si esercita con le imposte, gli oneri sociali, l'erogazione di prestazioni sociali.

Il peso di queste diverse leve varia a seconda delle situazioni. Cruciale è quindi la valutazione dell'efficienza dei diversi strumenti della redistribuzione. Un problema preliminare è quello della sostituzione capitale/lavoro. Se il tasso di sostituibilità fra questi due fattori è significativo, le conseguenze sugli strumenti della redistribuzione sono notevoli. Richieste salariali eccessive possono indurre le imprese ad utilizzare meno lavoro e più capitale. Se la distribuzione invece viene fatta con il fisco si hanno conseguenze diverse. Con questa modalità non si induce la sostituzione capitale/lavoro perché quando si agisce sui salari le imprese contribuiscono in ragione del numero dei lavoratori che occupano, mentre se si usa la leva fiscale, il loro contributo dipende esclusivamente dal livello di profitto. Anche l'aumento dei contributi sociali equivale ad un incremento salariale, mentre l'aumento delle imposte sugli utili delle imprese o sui profitti distribuiti non aumenta il costo del lavoro. In un'economia di mercato, la redistribuzione fiscale presenta, dunque, indubbi vantaggi, anche se, come si è detto, molto dipende dall'ampiezza quantitativa della sostituibilità capitale/lavoro. I dibattiti svoltisi in Europa sulla disoccupazione hanno fatto più volte riferimento a tali questioni e molti economisti hanno attribuito la crescita della disoccupazione in Europa all'aumento del cuneo fiscale e contributivo che grava sul lavoro. Da queste considerazioni hanno avuto origine le proposte di spostamento dei prelievi gravanti sul lavoro verso il capitale prevedendo contribuzioni non solo sul monte salariale, ma anche sui profitti o ampliando gli imponibili dei contributi sociali anche ai redditi diversi da quelli da lavoro. È stata questa la scelta fatta in Francia con l'introduzione della *contribution sociale généralisée* (Csg). In questo senso si è mossa anche l'Italia con l'introduzione dell'Irap in sostituzione della contribuzione sanitaria. Nella stessa direzione va la proposta contenuta nel Libro Bianco di Delors, di una progressiva riduzione dei costi non salariali

del lavoro, in particolare di quello meno qualificato e a retribuzione più bassa. Questa idea di proposta è stata rilanciata di recente dal sindacato nella piattaforma unitaria posta alla base dello sciopero del 26 marzo 2004. La valutazione sugli strumenti più efficienti di distribuzione e redistribuzione è particolarmente importante nell'attuale fase caratterizzata da una consistente depressione dei salari e da seri rischi di declino industriale.

1. Una nuova politica dei redditi

È proprio partendo da un'analisi delle difficoltà del momento che il sindacato ha riproposto unitariamente la necessità di una nuova politica dei redditi. Una risposta meramente «salarialista» al problema della perdita di peso delle retribuzioni sarebbe infatti, a dir poco, azzardata. Anche a causa del nostro modello di specializzazione produttiva, incentrato su settori maturi, non bisogna dimenticare che, nei settori esposti alla concorrenza internazionale, ad ogni aumento dei costi corrisponde una perdita di competitività, cioè di quote di mercato con effetti negativi sulla crescita e sull'occupazione. Questo non era vero quando l'Italia disponeva di una moneta nazionale. Gli alti costi del lavoro, infatti, non creano problemi di competitività per le economie che dispongono di tassi di cambio fluttuanti. Il tasso di cambio può variare e in questo modo si ricostituisce un diverso equilibrio.

Nel contesto odierno, invece, per puntare ad una significativa crescita salariale, bisogna riposizionare su una frontiera più avanzata le nostre produzioni. Un mercato interno più dinamico è necessario ed esso si può costruire aumentando i redditi da lavoro e da pensione. Tale obiettivo è però perseguibile se si innovano tecnologie e prodotti e se cresce la produttività. Una nuova politica dei redditi è indispensabile anche per evitare che si riaprano pericolosi differenziali retributivi tra settore manifatturiero, esposto alla concorrenza internazionale e settori protetti (servizi di pubblica utilità e amministrazione pubblica).

Il rilancio della politica dei redditi non è certamente semplice perché occorre fare i conti con il bilancio degli accordi sociali degli anni '90. Merito fondamentale di questi patti è stato quello di stabilizzare l'economia e di portare l'Italia tra i paesi fondatori della moneta unica. Essi inoltre, hanno contribuito prima a stabilizzare l'occupazione e poi a favorirne l'aumento. Sul terreno delle quote distributive e della

tenuta del potere d'acquisto delle retribuzioni si è invece registrato un parziale insuccesso. Il sentiero di espansione dei salari, fatta eccezione per il biennio 1997/98 in cui l'inflazione programmata è stata maggiore di quella reale, si è collocato sempre al di sotto di quello relativo ai prezzi. La situazione è peggiorata con l'avvento del Governo Berlusconi. Per due anni consecutivi (2002-2003) le retribuzioni di fatto sono cresciute meno dell'inflazione, calcolata secondo l'indice dei prezzi al consumo. Questo andamento negativo della tenuta del potere di acquisto dei salari si somma al fatto che negli anni '90, meno di 1/5 degli aumenti di produttività è andato alle retribuzioni.

2. Sono aumentate le disuguaglianze

Se negli anni '60 e '70 la distribuzione dei redditi registrava un significativo livellamento, oggi si riscontra una crescente disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Ci sono però differenze tra i diversi paesi: quelli nord-europei continuano a distinguersi nel senso di una maggiore uguaglianza, mentre gli Stati Uniti detengono il record della massima disuguaglianza. Francia e Germania si collocano in una posizione intermedia, mentre Italia e Regno Unito segnano una crescita più marcata della disuguaglianza. Negli anni '90 anche in Italia si sono verificati radicali cambiamenti nel senso dell'aumento della disuguaglianza. È cresciuto il lavoro atipico, quello nei servizi, mentre si è ridotto il lavoro industriale. Sia nell'industria che in alcuni settori dei servizi è aumentato il peso dei lavoratori qualificati e si è ridotto quello dei non qualificati; in altri settori del comparto dei servizi è aumentato, invece, il peso dei lavoratori non qualificati. Si è andata inoltre sviluppando l'esclusione di una quota significativa di popolazione dal mercato del lavoro.

Al di là delle disuguaglianze derivanti dalla perdita di quote dei redditi da lavoro a favore dei redditi da capitale, si sono riscontrate, negli anni più recenti, disuguaglianze marcate anche all'interno del mondo del lavoro. Queste tendenze molto spesso vengono connesse ai processi di globalizzazione. Le stime empiriche del fenomeno ci dicono però che l'aumento degli scambi con i paesi in via di sviluppo non è così ampio da poter aver determinato questo fenomeno. La teoria secondo cui l'apertura del commercio Nord-Sud sarebbe la causa della crescita delle disuguaglianze salariali non è dimostrata e si scontra con la realtà dei dati. Le importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo non

superano il 3% del Prodotto interno lordo e meno del 10% del commercio internazionale che c'è fra paesi sviluppati. La crescita della dispersione salariale dipende soprattutto da trasformazioni interne alla struttura produttiva dei paesi avanzati: sicuramente un ruolo lo hanno svolto le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione Ict (*Information Communication Technology*) che sostituiscono le mansioni dei lavoratori dequalificati e richiedono l'impiego di lavoratori ad elevata qualificazione. Ciò induce un profondo mutamento della struttura retributiva e quindi l'ampliamento della dispersione salariale. Anche questa spiegazione non è esaustiva perché le disuguaglianze sono cresciute anche tra lavoratori omogenei per istruzione, esperienza professionale, età. Un peso senz'altro rilevante lo ha avuto il passaggio dalle strutture gerarchiche proprie dell'industria a quelle a rete caratteristiche dei servizi, che ha contribuito a modificare la distribuzione delle retribuzioni riducendo il peso della classe media, sia operaia che impiegatizia. Lo spostamento delle grandi aziende verso le piccole ha fatto il resto, si sono infatti ridotte le garanzie che erano proprie del lavoro dipendente delle grandi imprese. Non va inoltre sottovalutato l'attacco subito dal sindacato nella maggioranza dei paesi industrializzati, che ne ha ridotto la capacità di difendere gli interessi dei lavoratori. La minore disuguaglianza del contesto nord-europeo, infatti, trova la sua spiegazione anche nel mantenimento e nell'allargamento dei tassi di sindacalizzazione.

3. Quale redistribuzione pubblica

Le politiche redistributive che espletano gli effetti più diretti sul reddito disponibile, sono i trasferimenti monetari che si realizzano sia attraverso i trattamenti fiscali, sia attraverso trasferimenti diretti di reddito operati dalle politiche sociali. I servizi sociali e più in generale i servizi forniti dal settore pubblico non sono meno importanti sotto il profilo dell'equità sociale e della riduzione delle disuguaglianze. Anzi, proprio la possibilità di fruire dei servizi sanitari e dei servizi scolastici pubblici rende, ad esempio, molto più vantaggiosa la situazione di un lavoratore europeo rispetto ad uno statunitense. Nell'affrontare le politiche fiscali, quindi, il sindacato non deve mai trascurare che, quando si misurano gli effetti redistributivi che esse consentono di perseguire, bisogna anche tener conto del livello e della qualità dei servizi. Questi, infatti, sono strettamente dipendenti dall'ammontare complessivo del-

le entrate fiscali che servono a finanziare *welfare* e servizi pubblici. Negli anni passati le scelte di politica fiscale non hanno più segnato in modo chiaro le differenze tra destra e sinistra: da entrambi i lati, anche se con diversa intensità, ha finito col prevalere l'obiettivo della diminuzione delle imposte, senza tener conto dell'effetto che la riduzione della tassazione genera sui servizi pubblici.

Il dibattito a sinistra oggi è cambiato, soprattutto da quando è in corso un profondo ripensamento strategico nel *New Labour* di Tony Blair e Gordon Brown. Ancora oggi però nel campo del centro sinistra ci sono posizioni che ritengono autenticamente riformista una linea che dia per via fiscale ai cittadini maggiori benefici, conferendo così loro una capacità di spesa addizionale, in grado di allargare l'offerta privata di servizi. Il sindacato contrasta questa posizione: c'è, infatti, bisogno di politiche attive e di un'offerta di servizi pubblici di alta qualità, perché soltanto in questo modo si possono estendere i diritti di cittadinanza e si può rafforzare la coesione sociale. Per una maggiore uguaglianza nelle condizioni di vita, non conta infatti soltanto l'ammontare del reddito disponibile, ma un complesso di beni che concorrono appunto a determinare la qualità della vita. Questi vanno dall'istruzione, alla sanità, a un'ampia gamma di servizi sociali accessibili, alla disponibilità di una situazione abitativa dignitosa e così via. Questi servizi, che sono pubblici o garantiti dal pubblico, contribuiscono di per sé a ridurre in modo formidabile la disuguaglianza fra i cittadini. Occorre, quindi, un attento bilanciamento tra erogazioni monetarie e servizi che devono svilupparsi anche in quelle zone del paese, prevalentemente meridionali, in cui si registra ancora una forte carenza. In primo luogo, va garantita un'ampia rete di servizi pubblici per l'impiego, fondamentale per far sì che qualsiasi forma di sostegno al reddito e di lotta all'esclusione sociale non si traduca in un mero intervento di tipo assistenziale. Il complesso di queste problematiche rinvia al concetto stesso di uguaglianza. Bisogna puntare a forme di redistribuzioni capaci di ridurre le disuguaglianze sociali, non soltanto puntando all'uguaglianza delle opportunità delle condizioni di partenza, ma anche alla riduzione delle disuguaglianze nei traguardi di arrivo. L'equità sociale deve essere perseguita con obiettivi ragionevoli, aiutando i cittadini ad autopromuoversi, ma garantendo a tutti il raggiungimento di un traguardo costituito non da un minimo vitale, ma da una adeguata partecipazione ai molteplici beni che caratterizzano una moderna società.

4. *La redistribuzione monetaria*

Nella scorsa legislatura ci sono stati numerosi interventi nel campo della redistribuzione del reddito di tipo monetario. Questi interventi hanno rafforzato istituti esistenti e ne hanno introdotti di nuovi, sia per contrastare la povertà, che per sostenere le responsabilità familiari. Si tratta di misure che vanno dall'aumento delle detrazioni Irpef per carichi familiari, all'incremento degli assegni al nucleo familiare, all'aumento delle pensioni sociali e delle pensioni minime, all'introduzione dell'assegno di maternità e del Reddito minimo di inserimento. Il complesso di questi interventi si è sviluppato però in un modo frammentario, senza un piano chiaro e preventivo di riordino degli strumenti di redistribuzione monetaria del reddito. Bisogna perciò procedere ad una razionalizzazione e ad un potenziamento di questi strumenti e battersi per l'abrogazione della controriforma fiscale di Tremonti. L'intervento del Governo Berlusconi in campo fiscale, infatti, è da rigettare nel suo complesso perché palesemente indirizzato in un senso contrario agli interessi del mondo del lavoro. Nell'area del centro-sinistra due sono al momento le proposte tecniche in campo. La prima è elaborata da Claudio De Vincenti e da Corrado Pollastri (2003 e infra); l'altra da P. Bosi, da M. Baldini e M. Matteuzzi (2004 e infra). La proposta De Vincenti-Pollastri punta a costruire un sistema universalistico di sostegno dei redditi personali e familiari che superi le disuguaglianze che derivano dall'assetto categoriale degli istituti di protezione attualmente esistenti. L'obiettivo è quello di fornire una rete di tutele generalizzata. Il disegno consiste nell'introduzione di un istituto di base di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e di sostegno, in forma incentivante il lavoro, dei redditi correnti e dei contributi previdenziali di coloro che, pur se inseriti nel mondo del lavoro, hanno un reddito insufficiente. La proposta delinea una nuova riforma dell'Irpef che ne accentua l'impatto redistributivo a favore dei redditi bassi e medi e definisce: l'istituzione di una imposta negativa per affrontare il tema dell'incapienza e fornire un sostegno monetario ai redditi bassi; la previsione di consistenti detrazioni per i figli che verrebbero a riassorbire il sistema degli assegni per il nucleo familiare; la reintroduzione del Reddito minimo di inserimento cancellato dal governo di centro-destra.

Il principale rilievo che può essere avanzato rispetto a questa proposta riguarda gli oneri che sono eccessivi. La riforma realizzerebbe buoni risultati distributivi, ma concentrerebbe ingentissime risorse solo su

un aspetto della spesa di *welfare*: la redistribuzione monetaria e il complesso dei trasferimenti monetari. Occorrono invece consistenti risorse per le altre aree del *welfare* che hanno fondamentale importanza: gli ammortizzatori sociali, il sostegno alle persone non autosufficienti.

La proposta di riforma dei trattamenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà messa a punto da Bosi, Baldini e Matteuzzi si articola nel seguente processo di riforma: abolizione dell'assegno familiare e dell'assegno per il terzo figlio e delle detrazioni per familiare a carico diverse da quelle per il coniuge; istituzione di un assegno per nuclei con minori esteso a tutti i cittadini italiani, con una selettività basata sull'Isee (riccometro); messa a regime del Reddito minimo di inserimento di cui è stata avviata la sperimentazione la scorsa legislatura; riforma della disciplina dell'Isee; fiscalizzazione degli oneri sociali destinati al finanziamento dell'assegno per il nucleo familiare; ridefinizione degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef partendo dal modello di Irpef in vigore prima della delega Tremonti.

La principale differenza fra le due proposte è che la prima è realizzata all'interno della disciplina dell'imposta personale (che assume come unità impositiva l'individuo), mentre la seconda è basata sul nucleo familiare. Entrambe le riforme, eliminando l'attuale assegno per il nucleo familiare, danno maggiori benefici al lavoro autonomo sia tipico, che atipico, rispetto al lavoro dipendente. Non è questa l'unica differenza: la proposta De Vincenti-Pollastri fornisce un sostegno monetario ai redditi bassi costruito in modo da incentivare il lavoro e sostenere i redditi discontinui. Quella di Bosi, Baldini e Matteuzzi rinvia questo problema ad altre politiche specifiche, partendo dalla considerazione che solo un terzo dei contribuenti poveri vive nelle famiglie più povere e che circa il 40% dei contribuenti poveri vive in nuclei che hanno un reddito familiare disponibile medio o superiore alla media. Le due proposte (vedi anche gli articoli dei rispettivi autori all'interno di questo numero della rivista) stanno subendo continue modificazioni anche in rapporto all'accresciuta consapevolezza delle condizioni di difficoltà in cui la finanza pubblica continuerà a trovarsi anche nei prossimi anni.

Per quanto riguarda il sindacato è evidente che qualsiasi discussione su questo tema non può prescindere dalla realtà fiscale del nostro paese, caratterizzata da rilevanti differenze fra lavoro dipendente e lavoro indipendente. Forme di universalismo che prescindano da questa realtà non possono che creare ulteriori e inaccettabili disuguaglianze

tra cittadini. È poi essenziale fare i conti con le risorse disponibili, dandosi una scala di priorità nell'ambito delle diverse politiche di *welfare* di cui il nostro paese ha bisogno. Non si tratta di mettere in contrapposizione tra loro le linee di riforma che si misurano con problematiche diverse, ma si tratta di combinare il complesso delle proposte in un credibile disegno unitario. Per evitare comunque inutili polemiche conviene, in via preliminare, sgombrare il campo da alcune proposte, avanzate la scorsa legislatura dal centro-sinistra, che hanno provocato aspre polemiche e che rischiano ancora oggi di rendere più difficoltosa la discussione programmatica su queste tematiche.

5. *Accantonare la proposta di dividendo sociale*

In vista delle elezioni politiche del 2001 Vincenzo Visco, ministro del Tesoro del governo Amato, avanzò la proposta di adozione del «dividendo sociale», definito come imposta negativa per rinnovare il *welfare* e sostenere i redditi delle famiglie. Punto di partenza di questa riforma era la ristrutturazione dell'Irpef sulla base di due aliquote: 33 e 41%. Il «dividendo sociale», crescente secondo il numero dei componenti del nucleo familiare, avrebbe dovuto avere la forma di un credito d'imposta oppure, per tutte le fasce incapienti, di una erogazione diretta. Questo *bonus* avrebbe dovuto rimpiazzare larga parte dei trasferimenti in essere dagli assegni familiari, ai prepensionamenti, alla cassa integrazione, e così via. La proposta Visco si ispirava, con alcuni adattamenti, all'idea, basata su criteri di universalismo puro, avanzata da Dino Rizzi e Nicola Rossi in uno studio apparso su «Il Mulino» n. 4 del 1996 dal titolo *Minimo vitale e flat tax*. Lo studio proponeva la soppressione di tutte le prestazioni assistenziali vigenti (assegni familiari, integrazioni al minimo, pensioni di invalidità di ogni tipo). In questo modo, a costo zero per lo Stato, si sarebbe potuta applicare un'unica aliquota fiscale Irpef pari al 35% e accanto ad essa un trasferimento universale di 10 milioni annui.

La proposta di dividendo sociale di Visco aprì accese discussioni in vista del programma elettorale del 2001, non trovò il consenso dei sindacati, e non fu condivisa neanche da importanti settori del centro-sinistra.

Riforme radicali di redistribuzione del reddito improntate all'idea di imposta negativa hanno suscitato molto interesse già negli anni '60 e '70. L'idea originaria era quella di assegnare a ogni cittadino adulto un

trasferimento universale indipendentemente dal suo reddito e dalla sua posizione sul mercato del lavoro. Di questa idea esiste una concezione minimalista mirante ad interferire il meno possibile con i meccanismi del mercato e a sostituire con un unico trasferimento di entità modesta ogni altra forma di protezione sociale giudicata inefficiente. Questa proposta fu inizialmente avanzata da Friedman nel 1962. In seguito, l'idea di un trasferimento universale fu rilanciata dai sostenitori di una redistribuzione molto forte definita come reddito di cittadinanza o *basic income*. Questo nuovo istituto avrebbe dovuto rimpiazzare l'intera redistribuzione fiscale e sociale tassando ogni reddito da lavoro con aliquota unica (*Flat tax*). È evidente che più si vuole avere un trasferimento universale alto, più deve essere alta l'aliquota di imposizione unica. Non a caso, Anthony Atkinson distingue una visione conservatrice del dividendo sociale, appunto la visione minimalista di Milton Friedman, da una visione progressista, la quale si caratterizza per la previsione di un'aliquota unica su valori molto alti, intorno al 45%. Il problema è che un'aliquota unica così elevata, mentre ottiene l'obiettivo di presentare una proposta progressista, trova difficilmente il necessario consenso politico. Non è quindi un caso che anche nel nostro paese sia prevalsa l'idea di introdurre un reddito di cittadinanza o dividendo sociale, che dir si voglia, nella sua versione minimalista. Infatti le cifre indicate come ammontare del trasferimento universale dallo studio Rizzi-Rossi, erano pressappoco pari a metà della soglia di povertà e quindi lontane dal garantire il necessario per sopravvivere. Bisogna inoltre inquadrare queste proposte nella nuova situazione caratterizzata dall'ampliamento delle disuguaglianze. La proposta di dividendo sociale, nei fatti, può rappresentare una sorta di accettazione dell'ineluttabilità di questa tendenza, sanzionando, come permanenti, la precarizzazione e la dualizzazione del mercato del lavoro, compensandole con risarcimenti monetari.

Uno degli obiettivi che si propongono le forme di dividendo sociale o di reddito di cittadinanza è quello di diminuire i tassi marginali del prelievo fiscale a carico dei bassi salari che possono causare trappole per la povertà. È indubbio che l'imposta negativa sul reddito può risolvere questo problema ma ci possono essere anche altre strade. Si può consentire ai bassi salari di conservare una parte del reddito minimo di inserimento o anche di diminuire, come si è innanzi detto, i contributi sociali a carico dei lavoratori. In altre parole si possono evitare le trappole della povertà riorganizzando gli strumenti esistenti senza dover rimpiazzare l'intero sistema di redistribuzione. Si tratta

piuttosto di costruire un vero e proprio regime di «*in work benefit*» che incentivi il lavoro, in particolare delle donne.

6. *La questione Isee*

Rientrano a pieno titolo nelle politiche redistributive anche forme e criteri di selettività per l'accesso ad alcuni servizi o per la compartecipazione al costo di determinati servizi sociali. L'idea forte che sta dietro all'universalismo selettivo non è quella di una riduzione dello stato sociale, ma il passaggio da un'idea di uguaglianza puramente formale, a quello di una uguaglianza sostanziale. Se il vantaggio di un'offerta di tipo universalistico di servizi e benefici sociali a tutti i cittadini è evidente, risulta altresì chiaro che, se si tiene conto dei limiti e dei vincoli di bilancio e delle concrete disuguaglianze che esistono fra diversi ceti sociali, è opportuno adottare criteri di selettività. Questa selettività non deve essere di tipo generale e indiscriminata, ma deve valere solo per servizi e prestazioni che non possono essere offerti a pari condizioni a tutti. È evidente che ogni forma di selettività basata sulle condizioni economiche dei destinatari deve poter disporre di strumenti credibili di prova dei mezzi, pena l'accrescimento delle stesse disuguaglianze. Il problema cruciale del nostro paese in questa materia rimane il diverso grado di accertabilità dei vari tipi di reddito.

Per affrontare questo problema, nel nuovo indicatore di situazione economica (Isee), accanto al criterio del reddito, è stato inserito anche quello del patrimonio con l'obiettivo di ribilanciare il rapporto squilibrato che esiste tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi. L'esperienza di questi primi anni indica però che mentre il ribilanciamento è stato in qualche modo operato dalla componente patrimoniale immobiliare, (pur se con i limiti dei valori catastali che sono sottostimati rispetto a quelli di mercato), la componente patrimoniale mobiliare non ha invece svolto alcun ruolo significativo.

A questo punto una pista da esplorare è quella di un radicale ripensamento della tassazione delle rendite finanziarie. Anche sulla base di quello che avviene nella maggior parte dei paesi europei si potrebbe ripensare all'attuale forma cedolare di imposizione prevedendo l'inserimento delle rendite finanziarie nel reddito complessivo assoggettato a Irpef. Questo inserimento potrebbe essere non obbligatorio, ma facoltativo come avviene in Francia, e si potrebbe subordinare ad esso la possibilità di accedere alle prestazioni Isee.

7. *Il free tax day*

Di recente, alcuni quotidiani hanno rispolverato il giorno della libertà dalle tasse. Quel giorno dell'anno in cui, secondo la destra, si cessa di lavorare per lo Stato e si comincerebbe a lavorare per se stessi. Qualcuno è giunto a proporre di trasformare questo giorno addirittura in festa nazionale. Quello del «*free tax day*» è un cavallo di battaglia dei neo-conservatori statunitensi che si ponevano l'obiettivo di ridurre drasticamente l'intervento pubblico in tutti i campi diversi da quelli necessari ad assicurare la difesa dei diritti proprietari. È questo il punto di vista dell'attuale governo, la cui base ideologica è riconducibile a quelle teorie contrattualistiche e dei diritti «primordiali» che puntano sull'autoreferenzialità del mercato e attribuiscono ai diritti proprietari la funzione di limite naturale della tassazione. Secondo questa visione, le tasse non servono a soddisfare un interesse pubblico, ma alterano il diritto di proprietà, diritto che, insieme a quello dei frutti del lavoro, è originario e primario, e non può essere limitato se non per reperire le risorse necessarie al funzionamento della giustizia, della polizia e della difesa. Si tratta di una posizione che tende a delegittimare il prelievo fiscale in modo radicale.

Negli anni '90, invece, si era avviata una importante azione di cambiamento che aveva cominciato a rilegittimare il prelievo fiscale. Tutti gli atti compiuti dal Governo Berlusconi, dall'abolizione dell'imposta di successione, allo scudo fiscale, all'uso massiccio dei condoni e dei concordati, hanno inferto un colpo durissimo a quel tanto di legalità fiscale che si era faticosamente affermata nel paese. La destra, infatti, guarda ad un individuo atomizzato cui promette di liberarlo dalla schiavitù delle tasse che lo espropriano dei propri diritti naturali in quanto, usando le parole del suo nume tutelare Margaret Thatcher: «la Società non esiste, esistono solo gli individui e le loro famiglie». La sinistra dovrebbe, invece, rifarsi a quel sentire comune democratico che può essere riassunto da un'affermazione di J.M. Keynes riguardo all'imposizione fiscale, che «è la quota che paghiamo per far parte di una società degna di questo nome». Non è stato così. Per molti anni la sinistra ha risposto al modello economico e sociale conservatore sotto l'influsso dei teorici della terza via, degli intellettuali del *New Labour* che hanno cercato di costruire «una nuova famiglia di valori» pescando sia dalla tradizione di destra che da quella di sinistra.

Al momento sembra finalmente minoritaria l'idea di muoversi nell'ambito di una tendenziale riduzione della pressione fiscale. Restano

però sullo sfondo proposte di riforma dell'imposta personale che, almeno in parte, tentano di competere con la destra sul terreno della riduzione delle tasse. Anche nel centro-sinistra ha pesato e continua a pesare l'idea che il *welfare* sia un freno rispetto alla crescita e all'efficienza del sistema economico, che sussista quindi un *trade-off* tra equità ed efficienza: sarebbe cioè impossibile sostenere adeguate politiche sociali senza ridurre l'efficienza economica. Le cose non stanno così. Le politiche sociali, infatti, non sono solo un costo, ma si configurano come un fattore produttivo che contribuisce alle dinamiche economiche, oltre che alla salvaguardia della coesione sociale.

Affermare che le politiche sociali possono aiutare lo sviluppo e la competitività del paese non significa assumere una visione produttivistica del *welfare*. Il *welfare* deve porsi prioritariamente l'obiettivo del raggiungimento di adeguate soglie di benessere per tutti. Tutto ciò comporta, rende indispensabile un certo livello di imposizione fiscale. Occorre quindi rilegittimare le tasse innanzitutto agli occhi delle nuove generazioni, riabilitandole e riconciliandole con i cittadini. Le tasse riducono, sì, il nostro reddito disponibile, ma ci fanno stare meglio in quanto ci danno beni che con il nostro reddito privato (anche se cospicuo) non potremmo avere. Salute, istruzione, sicurezza, mobilità: sono tutti beni che dipendono dalle tasse. La libertà stessa dipende dalle tasse e così la coesione sociale. La riduzione delle disuguaglianze che realizza il *welfare* non avvantaggia solo i cittadini meno abbienti, ma è una convenienza per tutti. Le grandi disparità di ricchezza recidono i legami sociali e rendono la società più insicura.

È evidente però che tutte queste argomentazioni non bastano. I cittadini non si riconciliano in modo astratto con le imposte. Devono essere convinti che le risorse pubbliche siano spese bene. Molto si è fatto negli scorsi anni anche per agevolare il rapporto dei cittadini con la pubblica amministrazione e per metterli in condizione di valutare l'efficacia della spesa sostenuta dai diversi servizi e amministrazioni. Molto deve essere ancora fatto però per far capire meglio ai cittadini il funzionamento del sistema fiscale e l'assegnazione delle risorse alle diverse politiche pubbliche. Una via utile è certamente quella di assegnare quote di entrate a specifici obiettivi di spesa. È evidente che ciò è possibile solo in parte. Il collegamento stretto tra imposte e spesa, infatti, renderebbe troppo rigida la gestione del bilancio pubblico.

8. Il federalismo

La riconnessione tra entrate e spese deve pertanto essere ricercata in tutti quei settori che non presentano controindicazioni.

La via maestra per riconciliare i cittadini con le imposte resta però quella del decentramento. È a livello locale, infatti, che il cittadino può confrontare nel modo più diretto e immediato i vantaggi della spesa e gli oneri dell'imposizione. È a livello locale che può meglio svilupparsi la partecipazione democratica del cittadino alla cosa pubblica, proprio avvicinando la percezione dei costi a quella dei ricavi. Ciò implica l'attribuzione di un consistente ammontare di risorse proprie e di autonoma capacità impositiva ai livelli sub-centrali di governo. Questo però, se si vogliono salvaguardare i diritti di cittadinanza in termini universalistici e non localistici, deve avvenire nella garanzia di standard uniformi di infrastrutture, di assistenza, di istruzione su tutto il territorio nazionale cioè nel quadro di un federalismo solidale.

Il federalismo deve promuovere la libertà di scelta ma, in quanto solidale, deve mantenere finalità redistributive. In altri termini i guadagni di efficienza e di efficacia della spesa realizzati con l'aumento delle libertà di scelta delle comunità locali e con la rivitalizzazione delle energie associative della società civile, non devono compromettere l'universalità dei diritti di cittadinanza.

Decisiva da questo punto di vista è perciò la perequazione che non solo deve essere in grado, per quantità, di colmare le differenze nella capacità fiscale dei singoli territori, ma che deve essere intesa come responsabilità nazionale. Ove questa responsabilità venisse posta in capo alle regioni più ricche inevitabilmente si andrebbe verso la compressione delle finalità redistributive e al conseguente ridimensionamento dei diritti di cittadinanza.

Il punto cruciale, come è del tutto evidente, è stabilire se la perequazione debba eliminare completamente le differenze che esistono tra diversi territori nella capacità fiscale per abitante o debba soltanto ridurre. Nel primo caso il modello assicurerebbe in via prioritaria il più elevato grado di eguaglianza tra cittadini, indipendentemente dalla regione di residenza, e renderebbe possibili differenziazioni locali solo dopo il conseguimento di tale obiettivo. Nel secondo caso – quello della mera riduzione di differenze nella capacità fiscale – il federalismo aprirebbe la strada a una rilevante divaricazione tra diversi territori.

È per questo che preoccupa la *devolution* di Bossi che ha ricevuto il primo sì al Senato. Si tratta di un vero e proprio stravolgimento del

nostro ordinamento costituzionale. Scuola, sanità e polizia locale cessano di essere materia statale: si rischia così la frantumazione del paese. C'è da augurarsi quindi che questo provvedimento venga affossato. Non si può però, comunque, evitare di sottolineare che nel testo della *devolution* non ci è alcun accenno agli strumenti finanziari con cui le Regioni dovrebbero sostenere i costi delle nuove competenze. Si tratta di circa 50 miliardi di euro. Una cifra enorme. Il federalismo fiscale è il grande assente del momento.

9. Occorrono più risorse per le politiche pubbliche

Il federalismo solidale, se invece correttamente impostato, può migliorare l'efficienza allocativa della spesa pubblica, ma c'è un problema di ammontare di risorse complessive da mettere al servizio delle politiche pubbliche. La spesa sociale italiana è al di sotto della media europea. In particolare risulta molto compressa la spesa sanitaria e sottodimensionata quella per la disoccupazione e per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

L'Italia spende, inoltre, meno dei principali paesi europei per la scuola, l'università e la ricerca scientifica, fattori decisivi per rilanciare la competitività del paese e assicurare quella crescita economica indispensabile per sostenere e sviluppare il *welfare*. Oggi non ci sono, infatti, spazi per riduzioni della pressione fiscale che non comportino ricadute negative sul *welfare*, sulla scuola e la ricerca, sugli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali. La riduzione, pur auspicabile, della tassazione dei redditi dei fattori produttivi deve dunque avvenire aumentando tributi ambientali, il carico fiscale sulle rendite finanziarie, e sui trasferimenti intergenerazionali.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., 2004, *Proposta di riforma dei trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Modena - www.capp.unimo.it
- De Vincenti C., Pollastri C., 2003, *Imposta negativa, universalismi e incentivi al lavoro*, «Italiani Europei», n. 3/2003.

I livelli essenziali come condizione di cittadinanza sociale

Betty Leone

Il contributo esamina le motivazioni e i percorsi che hanno caratterizzato il dibattito sui livelli essenziali di assistenza (Lea), sia in sanità che per i servizi sociali, partendo dal concetto di «universalismo selettivo» come garanzia dell'esercizio dei diritti di cittadinanza, ma anche come possibilità di controllo della spesa sociale. Viene evidenziata la differenza di percorso attraverso cui si è giunti alla definizione dei Lea sanitari, nei quali è stato recepito il principio di «universalismo selettivo» e la garanzia per tutti a prestazioni «essenziali e appropriate», e quella dei Lea

sociali, ispirati piuttosto alla garanzia di un «livello minimo di prestazione sociale» ritenuto irrinunciabile, e per i quali nel documento non ancora pubblico, nulla si dice rispetto alle responsabilità dello Stato di garantire l'uniformità dell'esercizio dei diritti di cittadinanza sociale. Appare qui evidente l'intenzione del governo di abbassare la soglia dell'esigibilità, riducendo le prestazioni, piuttosto che selezionarne l'accesso, sostituendo così all'intervento pubblico il mercato sociale.

La discussione sui Livelli essenziali di assistenza (Lea), sanitari e sociali, è nata all'interno del dibattito su come mantenere l'universalità delle prestazioni destinate a garantire l'esercizio dei diritti di cittadinanza, cercando contemporaneamente di controllare (non diminuire) la dinamica della spesa sociale.

Si trattava perciò di definire il così detto «universalismo selettivo», attraverso un insieme di prestazioni considerate essenziali e appropriate rispetto alla esigibilità dei diritti sociali. Queste prestazioni debbono essere finanziate dalla fiscalità generale e garantite a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito, dal sesso, dall'età, dalla provenienza geografica eccetera.

A questo nucleo fondamentale di prestazioni dovrebbero poi accompagnarsene altre, considerate integrative e perciò finanziabili con la partecipazione diretta degli utenti o attraverso forme di mutualità o assicurazione privata o collettiva.

I Lea sono dunque una risposta alternativa a quella dello stato sociale minimo, da garantire solo ai più poveri. Infatti, attraverso questo strumento, si assume il problema della limitatezza delle risorse, ma lo si coniuga con la necessità di mantenere la coesione sociale e con il riconoscimento dell'universalità dei diritti di cittadinanza.

Dopo la modifica del titolo V della Costituzione i Lea hanno assunto anche il compito di governare l'uniformità dei diritti su tutto il territorio italiano e di contribuire quindi al mantenimento dell'unità nazionale, dal momento che la fruibilità di un certo nucleo di diritti concorre a definire i confini di una collettività, sia essa nazionale o locale.

In effetti il nuovo dettato costituzionale, nell'attribuire alle Regioni potestà legislativa in tema di sanità o politiche sociali, lascia tuttavia allo Stato il compito di definire i Lea perché compete appunto allo Stato garantire uguali diritti a tutti i cittadini. È quello che noi chiamiamo «federalismo solidale», in cui si decentrano poteri e competenze, in un quadro di democrazia partecipata, ma lo Stato mantiene il compito di governare l'integrazione tra territori più ricchi e territori più poveri per offrire a tutte/i uguali opportunità di vita.

È evidente che, per esercitare questa funzione, lo Stato deve conservare il governo della redistribuzione delle risorse secondo criteri adeguati al raggiungimento dell'obiettivo. Per questo motivo la Cgil ha sempre sostenuto che il finanziamento dei Lea sanitari e sociali deve essere una responsabilità dello Stato. Perciò la Cgil ha condiviso la richiesta, fatta dalle Regioni, di adeguare la spesa sanitaria nazionale almeno per garantire il finanziamento dei Lea, dal momento che il finanziamento attuale è notevolmente sottostimato rispetto ai bisogni reali. Come si sa l'azione del Governo Berlusconi è stata invece ispirata da una logica opposta, quella cioè di ridurre le tasse, e di conseguenza la spesa sociale pubblica, in modo da dare più reddito disponibile alle imprese e ai singoli cittadini, lasciando poi al mercato e alla iniziativa privata anche la risposta dei bisogni sociali. In questa logica, i livelli essenziali sono intesi come livelli minimi di assistenza garantiti e quindi si riducono notevolmente quantità e qualità delle prestazioni pubbliche.

Questa diversa impostazione è molto evidente se si mettono a confronto i percorsi di definizione per i livelli essenziali in sanità, già vigenti, e invece il criterio seguito dal Ministero del Welfare nella sua proposta di livelli essenziali per l'assistenza sociale, illustrata in un documento non ancora reso pubblico al momento in cui scrivo.

Naturalmente nel caso della sanità è relativamente più semplice defi-

nire le prestazioni essenziali e appropriate per diverse ragioni. Innanzitutto perché c'è un lungo lavoro della comunità scientifica, nazionale e internazionale, per costruire percorsi diagnostico-terapeutici la cui efficacia è stata comprovata da sperimentazioni. In secondo luogo, perché le prestazioni sanitarie sono meglio definibili, circoscrivibili e misurabili di quelle sociali, che sono maggiormente dipendenti dalle relazioni tra soggetto e ambiente in cui vive, tra soggetto e operatori dei servizi; per questo motivo è anche più semplice misurare l'efficacia di una prestazione sanitaria. Infine l'esistenza di un Sistema sanitario nazionale permette di ragionare su un insieme di servizi e prestazioni già uniformemente diffusi (almeno per tipologia se non per quantità e qualità) su tutto il territorio nazionale. Questo ha permesso di partire dall'esistente per affrontare la definizione dei Lea in ottemperanza al diritto costituzionale alla salute. Inoltre, proprio per evitare di ridurre le prestazioni al livello minimo, si è preferito procedere per lista negativa (ciò che un sistema pubblico non è tenuto a garantire) piuttosto che per lista positiva (ciò che un sistema pubblico deve garantire).

La scelta dei criteri per arrivare al decreto sui Lea in sanità, è stata discussa dal Ministero con gli operatori, le Regioni, i sindacati, nella loro doppia veste di rappresentanti degli operatori e degli utenti. Questo metodo non risponde solo al bisogno politico di creare consenso intorno alle scelte da fare (cosa non trascurabile perché le politiche sociali incidono fortemente sulla vita delle persone e perciò hanno bisogno di consenso per essere efficaci) ma anche alla necessità di affrontare il problema da più punti di vista per ridurre il margine di errore possibile. Il confronto con il sindacato è stato poi abbandonato già dal ministro Veronesi e quindi le Confederazioni e le categorie non sono state coinvolte durante la stesura del decreto, che appare comunque in larga parte condivisibile, anche se avrebbe bisogno di una revisione delle prestazioni essenziali riabilitative e di una ridiscussione del Prontuario farmaceutico nazionale. In ogni caso si può affermare che sono stati rispettati i due principi enunciati all'inizio: «l'universalismo selettivo» e la garanzia per tutti delle prestazioni «essenziali e appropriate». Non altrettanto si può dire del documento preparato dall'attuale Ministero del Welfare sui Lea sociali, che è piuttosto ispirato alla garanzia del «livello minimo di prestazioni sociali» ritenute irrinunciabili alla luce della legge Costituzionale.

Si affida poi alle Regioni il compito di definire le altre prestazioni «essenziali», ma finanziate e rese esigibili solo dalle Regioni. A questo

scopo non si parte dal censimento dei bisogni e delle risorse esistenti, ma ci si limita ad una serie di argomentazioni giuridiche tese a limitare le competenze dello Stato in materia di Lea. In pratica si fa riferimento solo alle prestazioni configurate dal legislatore come diritti soggettivi immediatamente esigibili (p. es. le indennità o il sistema dei congedi parentali), mentre si lascia il sistema dei servizi più indefinito in quanto considerato di competenza esclusiva regionale. Si introducono così i concetti di «esigibilità immediata» ed «esigibilità sostenibile». Si dice nel documento: «Immediatamente esigibili saranno dunque tutte quelle prestazioni che, derivando da leggi speciali, sono erogate sotto forma di trasferimenti monetari al singolo o al nucleo familiare e quindi configurate come sostegno al reddito [...]». Per tutto il resto sarà il processo in atto di confronto tra attori statali e regionali ad individuare altre prestazioni da inserire nella “lista” dei livelli essenziali, individuando quelli da qualificare come immediatamente esigibili e quelli da qualificare invece come esigibili secondo tempi e modalità anch’esse da definire».

Nulla si dice sulla responsabilità dello Stato di garantire l’uniformità del sostegno all’esercizio dei diritti di cittadinanza sociale, evitando l’eccessiva differenziazione dei diversi sistemi locali. Si può invocare, a giustificazione di questa impostazione minimalista, la difficoltà di standardizzare le prestazioni sociali che, per loro stessa natura, sono tanto più efficaci, quanto più sono personalizzate. Tuttavia sarebbero possibili altri approcci per coniugare la necessaria flessibilità e diversificazione delle prestazioni sociali con indirizzi uniformi di intervento. Uno per esempio è quello adottato nel Piano nazionale 2001-2003, commissionato dalla ministra Turco e mai applicato dal governo seguente. In quel Piano i livelli essenziali delle prestazioni sociali vengono definiti in base ad una griglia articolata in tre dimensioni:

- 1) le aree di intervento;
- 2) le tipologie di servizi e prestazioni;
- 3) le direttrici per l’innovazione nella costruzione della rete degli interventi e dei servizi.

Anche qui c’è un riferimento alle risorse disponibili, che però non condiziona la definizione dei Leas, ma richiama alla razionalizzazione degli interventi secondo un insieme di principi generali. Inoltre nel Piano sono definite come essenziali anche le risorse per l’attuazione della legge 328, con ciò sottolineando la precisa responsabilità dello Stato nel garantire i diritti sociali. È evidente dunque che esistono modi diversi per affrontare il problema dei Leas, che corrispondono a

diverse idee di *welfare* e a diverse idee di responsabilità pubblica. Non è infatti casuale che il documento del governo a cui ho fatto riferimento non sia stato sottoposto né alle istituzioni (Regioni, Comuni) né ai sindacati, ma solo alle organizzazioni del terzo settore. Quello che conta qui non è la rilevazione del bisogno, ma la rilevazione dell'offerta di servizi perché l'obiettivo non è tanto il benessere dei cittadini, quanto piuttosto la creazione di un mercato sociale che sostituisca l'intervento pubblico.

Lo Spi-Cgil è consapevole di questo cambiamento di prospettiva che snatura la funzione dei Lea e ne fa uno strumento non di selezione, ma di riduzione di prestazioni. In questo modo essi non garantiranno più l'uniformità dei diritti esigibili su tutto il territorio nazionale; le differenze già ora esistenti tra Regioni ricche e povere aumenteranno. Del resto saranno penalizzate anche le Regioni più ricche perché, data la contemporanea riduzione dei trasferimenti monetari dallo Stato, esse saranno costrette a ridurre i servizi a cui i propri cittadini sono già abituati.

Per contrastare questo esito lo Spi ha commissionato uno studio sui livelli essenziali di assistenza per i non autosufficienti e intende chiederne il finanziamento nella prossima legge finanziaria, in coerenza con la richiesta unitaria del sindacato dei pensionati di istituire un fondo nazionale per la non autosufficienza. Questa richiesta è stata sostenuta da una raccolta di oltre un milione di firme e da una straordinaria manifestazione di pensionati a Roma il 3 aprile. È la prova migliore che il problema è molto sentito: cominciare da qui può rendere più agevole organizzare il consenso dei cittadini per pretendere l'esigibilità dei diritti sociali.

Le politiche di bilancio e la spesa per il welfare dei paesi europei negli anni novanta

Ruggero Paladini

Negli anni novanta i paesi europei mettono sotto controllo la dinamica del debito pubblico, che era cresciuto ancora, rispetto ai livelli del 1990, a causa della fase recessiva che tutta l'Europa attraversa. La buona performance della seconda metà degli anni novanta permette una diminuzione della quota della spesa pubblica, grazie anche ad una politica monetaria più espansiva, che riduce il costo del debito. Mentre la maggior parte

dei paesi è impegnata a conseguire le condizioni di ingresso nell'euro, anche i tre paesi che scelgono di rimanere fuori ottengono analoghi risultati in termini di disavanzo; tuttavia beneficiano in minor misura della riduzione della spesa per interessi rispetto ai paesi dell'euro. Per quanto riguarda la spesa di welfare, la riduzione della quota è nettamente inferiore, in modo particolare nei paesi che aderiscono all'unificazione monetaria.

1. Analisi dei dati sulla spesa per il welfare negli anni novanta

Il decennio 1990-2000 ha visto, nei paesi dell'Unione europea, significativi mutamenti sul fronte della finanza pubblica; il trend secolare di aumento quota della spesa pubblica sul reddito nazionale si è fermato e invertito, sicché nel 2000 solo Danimarca e Svezia avevano una spesa pubblica superiore al 50% del Pil. Le politiche di bilancio hanno svolto un ruolo importante nel processo di unificazione monetaria; non va dimenticato infatti che gli anni novanta sono stati caratterizzati in Europa dalla creazione dell'euro.

Il tasso medio di crescita del Pil è stato del 2,1, più basso per oltre un punto di quello statunitense (3,2), e in leggera riduzione rispetto a quello degli anni ottanta (2,4). Tuttavia il dato aggregato¹ è il risultato

¹ Ovviamente i tassi di crescita sono notevolmente differenziati tra i vari paesi; Germania, Francia, Italia e Svezia hanno avuto incrementi inferiori, mentre Irlanda, Spagna, Olanda e Portogallo significativamente superiori. L'Italia ha avuto il tasso di crescita più basso (1,6 rispetto a 1,9 della Germania), ma ciò

di due periodi nettamente distinti: nel primo (1990-1995) i paesi europei attraversano un ciclo economico con una fase recessiva, mentre nel secondo (1995-2000) vi sono cinque anni di crescita continui. In effetti il tasso medio del secondo periodo è del 2,6, mentre il primo si ferma a 1,6.

La depressione dei primi anni novanta ha tre cause: l'influenza negativa della recessione iniziata negli Usa e aggravata dalla Guerra del golfo (col relativo rialzo del prezzo del petrolio), la politica monetaria restrittiva della Bundesbank tedesca², il crollo dell'Urss; in tutti i paesi vi è una fase di forte riduzione dell'andamento economico e in quasi tutti una vera e propria recessione di almeno un anno (in genere il 1993); più duramente colpite, a causa del crollo dell'economia sovietica, risultano la Svezia e soprattutto la Finlandia, con tre anni consecutivi di riduzione del Pil in entrambi i paesi.

La tabella 1 riporta le quote percentuali rispetto al Pil delle spese e delle entrate del settore delle amministrazioni pubbliche³ tra il 1990, il 1995 e il 2000; la differenza tra i due sottoperiodi emerge chiaramente dalla tabella: nel 1995 la quota delle spese pubbliche sul Pil è aumentata in tutti i paesi, eccetto l'Irlanda, e lo stesso è avvenuto, seppure in misura più limitata, per le entrate. In Germania il disavanzo è al 3,5, in Francia al 5,5, nel Regno Unito al 5,8 (avendo raggiunto il 7,9 nel 1993). La conseguenza è un aumento del rapporto debito-Pil (sempre con l'eccezione dell'Irlanda; spettacolare l'aumento in Finlandia, che partiva però da un livello molto basso). Nel 1991 è stato varato il Trattato di Maastricht, che prevede la possibilità di dare seguito all'unificazione monetaria dal 1° gennaio 1997, sulla base dei risultati conseguiti nel 1995; è evidente che quella prima data non poteva essere rispettata, dato che ben 10 paesi (dei 12 attuali) avevano un disavanzo maggiore del 3%.

dipende essenzialmente dalla politica fiscale fortemente espansiva della Germania agli inizi degli anni novanta, in seguito all'unificazione.

² La Bundesbank effettuò una stretta monetaria come reazione alle modalità dell'unificazione tedesca decise dal governo Kohl; tutti i paesi europei aderenti allo Sme dovettero seguire il rialzo dei tassi e ciò causò la crisi monetaria della lira e della sterlina nel settembre 1992, e l'attacco al franco francese nell'agosto 1993, che portò all'allargamento della banda di oscillazione delle monete e alla sostanziale messa in soffitta dello Sme.

³ Dal 1995 la classificazione segue lo schema Esa 95, per cui i dati del 1990 possono differire per uno o due decimi di punto rispetto a quelli successivi.

Tabella 1 - Spese ed entrate nel settore delle amministrazioni pubbliche 1990-2000 (in percentuale rispetto al Pil)

	Spese totali			Entrate totali			Debito		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
B	52,8	53,0	49,9	47,7	48,9	49,8	129,2	134	109,6
Dk	56,1	60,3	53,3	55,1	56,8	54,4	57,8	69,3	46,8
D	45,3	49,6	45,6	43,3	44,8	46,0	43,5	57	60,2
El	48,4	47,8	44,7	32,5	36,4	42,6	79,6	108,7	106,2
E	42,6	45,0	39,9	38,4	37,4	38,6	43,6	63,9	60,5
F	49,7	55,2	53,2	48,2	48,1	50,2	35,1	54,6	57,3
Irl	38,0	41,6	33,3	35,9	36,7	34,9	101,5	82,7	39,3
I	53,8	53,4	46,5	42,8	44,8	45,5	97,2	123,2	110,6
L	43,7	45,1	41,2	49,9	48,9	46,9	4,4	5,6	5,6
Nl	52,8	51,4	45,2	47,9	46,3	46,0	77,0	77,2	55,8
A	49,6	57,2	51,8	47,1	49,5	48,0	57,2	69,2	63,0
P	39,1	44,9	44,8	34,2	38,4	41,8	58,3	64,3	53,4
Fin	46,1	59,9	48,4	51,4	53,2	52,7	14,3	57,2	44,0
S	58,6	67,6	58,4	62,7	56,5	59,5	42,3	76,2	55,3
Uk	39,2	45,8	37,7	38,3	38,6	41,1	34,0	51,8	42,1
Eur15	46,3	46,4	43,0	44,2	44,9	45,8	58,6	73,0	70,1

Fonte: European Economy, 2002.

Nel periodo 1995-2000 la situazione cambia notevolmente; gli Usa attraversano una fase di forte crescita, anche la crescita europea è buona, e nel giro di due anni quasi tutti i paesi riescono a portare il disavanzo sotto il 3% (anche Danimarca, Svezia e Regno Unito, che scelgono di restare fuori dall'unificazione monetaria). I paesi riducono la quota della spesa pubblica, mantenendo, e in alcuni casi, aumentando, il prelievo fiscale; il debito pubblico tende a ridursi, anche se Francia e Germania subiscono leggeri incrementi (notevole invece la diminuzione di Finlandia e Svezia).

Se andiamo a scomporre le variazioni delle quote delle spese pubbliche tra il 1995 e il 2000 nelle due componenti della spesa primaria e della spesa per interessi, possiamo notare – tabella 2 – che la spesa pubblica primaria è diminuita in quasi tutti i paesi, con l'eccezione della Grecia e del Portogallo, ma meno di quanto sia diminuita la spesa totale; in altre parole tutti i paesi (ovviamente fa eccezione il Lussemburgo, dove la spesa per interessi è quasi inesistente) hanno beneficiato di una riduzione della spesa per interessi, ma si può notare che

Tabella 2 - Spese pubbliche 1995-2000 ripartite in spesa al netto degli interessi

	Spese totali			Spese al netto degli interessi		
	1995	2000	1995-2000	1995	2000	1995-2000
B	53,0	49,9	3,1	43,7	43,0	0,7
Dk	60,3	53,3	7,0	53,9	49,2	4,7
D	49,6	45,6	4,0	45,9	42,3	3,6
El	47,8	44,7	3,1	36,7	37,5	-0,8
E	45,0	39,9	5,1	39,8	36,6	3,2
F	55,2	53,2	2,0	51,4	49,9	1,5
Irl	41,6	33,3	8,3	36,2	31,2	5,0
I	53,4	46,5	6,9	41,9	40,0	1,9
L	45,1	41,2	3,9	44,8	40,9	3,9
Nl	51,4	45,2	6,2	45,5	41,2	4,3
A	57,2	51,8	5,4	52,8	48,2	4,6
P	44,9	44,8	0,1	38,7	41,6	-2,9
Fin	59,9	48,4	11,5	55,9	45,6	10,3
S	67,6	58,4	9,2	60,7	54,1	6,6
Uk	45,8	37,7	8,1	42,1	35,0	7,1
Eur12	51,5	47,0	4,5	44,9	42,9	2,0
Eur15	51,4	45,8	5,6	45,8	42,0	3,8

Fonte: European Economy, 2002.

ne hanno beneficiato di più i paesi dell'euro (Eur12) che non gli altri, nei quali il taglio della spesa primaria è stato più sensibile. Se guardiamo in particolare l'Italia, notiamo che di fronte ad una diminuzione della spesa totale sensibilmente maggiore rispetto agli altri paesi dell'euro (6,9 contro 4,5), la diminuzione della spesa primaria è stata leggermente inferiore alla media (1,9 contro 2). Questo risultato è dovuto sia alla diminuzione del rapporto debito-Pil, sia soprattutto alla discesa del costo del debito, in seguito alla discesa dei tassi d'interesse⁴, che ha permesso il taglio di ben cinque punti della spesa per interesse. Sulla politica seguita dall'Italia per ottenere l'ingresso nell'euro si tornerà più avanti.

⁴ A differenza del Regno Unito, che subito dopo l'uscita dallo Sme aveva iniziato una politica di discesa dei tassi, l'Italia tarda ad approfittare dell'allentamento monetario deciso in Germania nel 1993, perché i mercati richiedono un alto premio per il rischio, tanto che nel 1995 i nostri tassi ritornano sopra il 10%; ma con il diffondersi della fiducia sulla scelta di entrare subito nell'euro, nel giro di due anni i tassi scendono di quasi quattro punti (dal 10,46 al 6,88).

Ci interessa ora esaminare più da vicino la spesa pubblica per *welfare*, cioè la spesa di sicurezza sociale, quella per i servizi sanitari e per gli altri servizi alla persona (dagli asili all'assistenza agli anziani); la tabella 3⁵ presenta la variazione delle due componenti tra il 1995 e il 2000; si riporta solo il secondo sottoperiodo in quanto nel primo le quote, tra il 1990 e il 1995, sono in genere aumentate, o al più rimaste costanti, a causa della recessione, che ha determinato la crescita degli ammortizzatori sociali, nonché interventi discrezionali di vario tipo.

Tabella 3 - Spesa pubblica per il welfare ripartita in trasferimenti monetari e beni e servizi 1995-2000

	Trasferimenti monetari			Beni e servizi		
	1995	2000	1995-2000	1995	2000	1995-2000
B	16,6	15,5	1,1	13,5	13,2	0,3
Dk	20,4	16,8	3,6	17,4	17,3	0,1
D	18,1	18,7	-0,6	11,4	11,1	0,3
El	15,1	15,9	-0,8	5,9	6,2	-0,3
E	13,9	12,4	1,5	10,1	9,8	0,3
F	18,5	18,1	0,4	14,1	14,0	0,1
Irl	11,8	9,2	2,6	10,4	8,7	1,7
I	16,7	16,7	0,0	10,6	11,3	-0,7
L	16,5	14,3	2,2	10,5	9,5	1,0
Nl	15,3	12,0	3,3	12,5	12,0	0,5
A	19,5	18,7	0,8	12,4	11,8	0,6
P	11,8	12,3	-0,5	11,0	11,5	-0,5
Fin	22,2	16,5	5,7	14,5	13,0	1,5
S	21,3	18,4	2,9	19,0	18,9	0,1
Uk	15,4	13,3	2,1	11,3	11,3	0,0
Eur12	17,3	16,7	0,6	11,9	11,9	0,0
Eur15	17,2	16,1	1,1	12,1	11,9	0,2

Fonte: European Economy, 2002.

Come si può notare la diminuzione dei trasferimenti monetari (voce principale: pensioni) nell'area dell'euro è stata nella media molto ridotta, mentre quella per beni e servizi (voce principale: sanità) addi-

⁵ Come si può notare, sommando le due quote della spesa di *welfare*, la quota della spesa complessiva è notevolmente differenziata tra i paesi europei; esiste una relazione forte tra il livello di Pil pro capite e la quota della spesa di *welfare*; si veda ad esempio Geroldi, 1998.

rittura nulla. Ma anche aggiungendo i tre paesi fuori dell'euro, la diminuzione della spesa di *welfare* risulta complessivamente di 1,3, che raffrontato ad una diminuzione della spesa primaria di 3,8 implica che la riduzione delle altre componenti della spesa (tra cui, purtroppo, rientra l'istruzione e la ricerca) è stata maggiore, pari a 2,4. L'Italia poi si differenzia in modo marcato, in quanto la quota dei trasferimenti monetari rimane stabile, mentre quella per servizi aumenta dello 0,7.

Tabella 4 - Crescita e spesa pubblica

	1995-2000	
	Δ Spesa primaria	Tasso cumulato di crescita
B	0,7	14,4
Dk	4,7	13,0
D	3,6	9,4
El	-0,8	18,4
E	3,2	20,6
F	1,5	14,1
Irl	5,0	59,4
I	1,9	9,8
L	3,9	38,6
Nl	4,3	23,4
A	4,6	14,5
P	-2,9	20,4
Fin	10,3	28,6
S	6,6	15,8
Uk	7,1	15,3

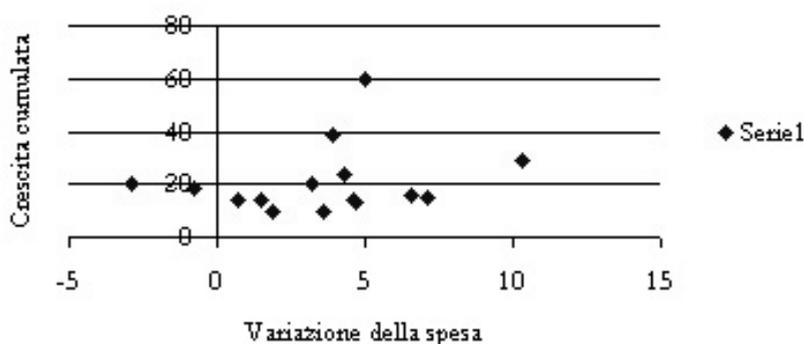
Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Come si può notare dalla figura 1, nel diagramma di dispersione vi è una leggera relazione positiva, che dipende peraltro essenzialmente dall'Irlanda⁶, ma la regressione mostra un r^2 basso e soprattutto non significativo (il t di Student è sotto l'unità); nel caso dell'Irlanda e del Lussemburgo è chiaro che è l'elevato tasso di crescita che ha determinato una forte discesa della quota della spesa primaria (nonché totale).

⁶ Se si elimina infatti questo paese, la relazione scompare completamente; comunque la regressione mostra un r^2 basso (0,17) e soprattutto non significativo (il t di Student del coefficiente è 1,1).

I casi della Finlandia e della Svezia si spiegano tenendo conto che nel 1995 i due paesi stavano uscendo dalla fortissima recessione degli anni precedenti, con un disavanzo rispettivamente del 3,7% e del 7,7% (la Svezia, a differenza della Finlandia, non ha la prospettiva di entrare nell'euro, e può permettersi una politica di bilancio molto più espansiva). La crescita degli anni successivi ha permesso un ridimensionamento della spesa, con una riduzione in particolare della spesa per gli ammortizzatori sociali (anche la disoccupazione scende di 5,6 punti in Finlandia, 3,9 in Olanda, 3,1 nel Regno Unito, 2,9 in Svezia, rispetto ad una riduzione media di 2,4: non a caso si tratta di paesi che hanno una riduzione dei trasferimenti monetari maggiori della media).

Figura 1 - Crescita e spesa pubblica



2. Obiettivo: riduzione del rapporto debito-Pil

In sintesi si può affermare che nella seconda metà degli anni novanta, superata la recessione, i paesi europei hanno messo in atto una politica di riduzione dei disavanzi di bilancio, che ha permesso a tutti i paesi di ridurre il rapporto debito-Pil, anche se ovviamente in misura diversa; fanno eccezione la Francia e la Germania, dove si è avuto un leggero aumento. Questo risultato è stato ottenuto attraverso una riduzione della spesa, mentre nel complesso le entrate hanno avuto un leggero incremento (anche qui con alcune eccezioni, come l'Irlanda). La riduzione della spesa a sua volta è stata ottenuta sia con una ridu-

zione della spesa primaria, sia con una riduzione di quella per interessi; quest'ultima è stata più forte nei paesi dell'euro, rispetto agli altri. Nell'ambito della spesa primaria, la spesa di *welfare* ha subito una riduzione della quota più limitata, rispetto alle altre componenti.

Il Trattato di Maastricht aveva fissato le regole sui disavanzi eccessivi individuando nel 3% del disavanzo e nel 60% del debito i due limiti, ma l'attenzione si era concentrata sul primo rapporto; in effetti vi erano paesi (in particolare Belgio e Italia, ma non solo loro) con un rapporto debito-Pil così alto che un rigoroso rispetto del criterio avrebbe rinviato alle calende greche la loro partecipazione all'euro. Inoltre il rientro entro il limite del 3% del disavanzo era conseguibile in tempi nettamente più rapidi, e avrebbe fornito il segnale di una ritrovata responsabilità fiscale; pertanto l'obiettivo dei paesi che volevano partecipare alla seconda data utile per il varo dell'euro, il 1999, era quello di ridurre entro il 3% il rapporto disavanzo-Pil.

Per molti paesi l'obiettivo non presentava particolari problemi, ma per l'Italia sembrava proibitivo: vi era molto scetticismo sulla possibilità di riuscire a ridurre il disavanzo di oltre quattro punti di Pil in due anni. Ma in questa valutazione vi era un errore: non si teneva conto del fatto che il disavanzo del 7,6% del 1995 era essenzialmente causato dall'alto costo del debito, dovuto ad un livello elevato dei tassi d'interesse; lo *spread* dei tassi in lira (cinque-sei punti percentuali rispetto al marco) era causato dal rischio di svalutazione, il quale dipendeva a sua volta da un tasso d'inflazione nettamente più alto di quello europeo⁷. L'accordo sul costo del lavoro realizzato nel 1993 portava ad una forte riduzione della dinamica del costo del lavoro, e come conseguenza l'inflazione, ancora al 5% nel 1995, scendeva al 2,7% nel 1997, permettendo una diminuzione di oltre due punti della spesa per

⁷ I due criteri del Trattato di Maastricht sui disavanzi eccessivi sono il rapporto tra disavanzo e Pil e il rapporto tra debito e Pil; ora, il disavanzo risente fortemente della spesa per interesse, per cui un'inflazione più alta può far sì che il rapporto disavanzo/Pil sia spinto verso l'alto, mentre la stessa cosa non succede al rapporto debito/Pil. Un fenomeno analogo a quello italiano si è avuto con la Grecia; questo paese non è entrato nell'euro nel 1999 perché l'inflazione e quindi i tassi d'interesse erano troppo alti, ma nel momento in cui i greci sono riusciti ad abbassare entrambi, il disavanzo si è evaporato, e la Grecia ha potuto aderire all'euro. Probabilmente nei criteri dei disavanzi eccessivi, e nella riformulazione del Patto di stabilità e crescita andrebbe considerato non tanto il disavanzo totale quanto quello primario (questo è solo uno dei molti punti da rivedere).

interessi (il costo medio all'emissione scendeva in due anni dall'11,1% al 6,4%). Un aumento (in parte temporaneo) di 2,4 punti della pressione fiscale permetteva di ottenere, quasi senza variazioni della spesa primaria, un disavanzo al 2,7, sulla base del quale l'Italia otteneva l'ingresso nell'euro.

La determinazione con la quale il governo Prodi ha puntato sul contenimento entro il 3% del disavanzo nel 1997 (dopo aver esplorato la possibilità di uno spostamento di un anno⁸) ha quindi permesso all'Italia (tabella 3) di mantenere la quota della spesa monetaria (la sicurezza sociale) e aumentare quella per servizi, raggiungendo quindi nel 2000 il livello medio europeo di spesa per il *welfare* (28%), in controtendenza rispetto agli altri paesi europei (Portogallo a parte); questo risultato è stato raggiunto malgrado un tasso di crescita medio (1995-2000) inferiore a quello europeo⁹ (1,9 contro 2,6).

3. Differenziazioni tra i diversi settori delle spese pubbliche

Una valutazione dell'andamento della spesa per *welfare* che si è esaminata necessita di una considerazione preliminare: a differenza del prelievo fiscale, che ha un andamento strettamente collegato con quello del Pil, le varie spese pubbliche hanno un andamento che ha un grado di autonomia più accentuato; ovviamente questa affermazione va differenziata a seconda che si tratti di erogazione di beni e servizi o di trasferimenti monetari. Per quanto riguarda i primi, la crescita, in un arco di tempo quale quello qui esaminato, dipende dall'andamento delle dinamiche retributive, e quindi, con qualche ritardo, tende a seguire quella del Pil. Questo spiega il fatto che la quota della spesa per beni e servizi è sostanzialmente rimasta costante (anzi, come si è vi-

⁸ Nel Trattato di Maastricht si parlava infatti di disavanzo conseguito oppure previsto; poiché la decisione andava presa nella primavera del 1998, la possibilità di valutare la previsione del 1998 permetteva di spalmare la discesa del disavanzo su due anni invece che uno solo; ma soprattutto per le pressioni del ministro delle Finanze tedesco, Vaigel, fautore della linea del «drei comma null» (non un centesimo di spesa oltre il 3%), fu deciso di valutare il solo 1997. Un resoconto brillante del periodo si trova in Chiorazzo-Spaventa, 2000.

⁹ Solo la Germania ha avuto una crescita leggermente inferiore a quella italiana nel periodo 1995-2000.

sto, in Italia è cresciuta). Per quanto riguarda i trasferimenti monetari sembra opportuno distinguere tre diverse categorie: gli ammortizzatori sociali, i trasferimenti a favore delle famiglie, per la casa e simili e infine i trattamenti pensionistici¹⁰.

Per quanto riguarda la prima categoria, le varie forme di contrasto della disoccupazione (in Italia dalla cassa integrazione all'indennità di disoccupazione) hanno un chiaro andamento anticiclico, tanto che costituiscono il tipico esempio di stabilizzatore automatico dal lato della spesa pubblica; è quindi evidente che la tendenza di questa quota di spesa di *welfare* sia aumentata nella prima metà degli anni novanta e diminuita successivamente. La seconda categoria ha in genere delle caratteristiche tali per cui, in assenza di interventi discrezionali, tende ad emergere un rapporto inverso tra spesa e andamento del Pil. Infatti questi trasferimenti sono stabiliti in cifra fissa, per cui, a meno di un intervento discrezionale dei governi volto ad aumentare gli assegni, e tenendo conto che i beneficiari variano molto lentamente, la quota di spesa scende tanto più fortemente quanto maggiore è il tasso di crescita del Pil.

Il discorso è più complesso per quanto riguarda la maggiore delle spese di sicurezza sociale, la spesa pensionistica. Supponendo che le regole del sistema pensionistico di un paese siano date, partiamo dalla constatazione che, da un anno ad un altro, l'insieme dei pensionati è composto da uno stock (numericamente più rilevante) di coloro che erano già pensionati, e da due flussi, uno in entrata e l'altro in uscita. Per quanto riguarda lo stock quello che è rilevante è la regola di indicizzazione delle rate di pensione; se l'indicizzazione è ai prezzi, è chiaro che maggiore sarà la crescita reale del Pil, più sensibile la riduzione

¹⁰ In alcuni casi una spesa, formalmente attribuibile alle pensioni, va considerata, da un punto di vista sostanziale, come un ammortizzatore sociale; è questo il caso dei prepensionamenti, nei quali gruppi di lavoratori (cinquantenni) di aziende in crisi vengono accompagnati da provvedimenti *ad hoc* verso il pensionamento vero e proprio. Questi casi sono stati molto frequenti nella prima parte degli anni novanta, in particolare in Francia; in Italia è ben noto che le pensioni di anzianità permettono alle imprese di spingere (anche con incentivi) verso la pensione lavoratori che come scelta autonoma avrebbero continuato a lavorare per qualche anno. In teoria durante i periodi recessivi o di rallentamento i pensionamenti di anzianità dovrebbero crescere, ma il fenomeno non sembra statisticamente rilevante, molto probabilmente perché dominato (almeno dai primi anni novanta fino ad oggi) dalla fuga verso la pensione dovuta all'incertezza sull'assetto definitivo del sistema.

della quota di spesa relativa; se l'indicizzazione è alla crescita monetaria del Pil (o del monte salari) la riduzione avverrà solo in una fase di accelerazione della crescita, ma nell'arco di un quinquennio il rapporto tenderà ad essere costante. Di fatto in nessun paese europeo vi è una completa indicizzazione al tasso di crescita monetario del Pil¹¹, e in alcuni, tra cui l'Italia dopo la riforma Amato del 1992, l'indicizzazione è ai prezzi (e non totale).

Per quanto riguarda i due flussi, la spesa relativa, in ciascuno dei due casi, è data dal prodotto tra il numero e la pensione media; pertanto vanno distinte le due componenti. Per quanto riguarda il numero, è ovvio che l'età media dei nuovi pensionati è inferiore (nettamente inferiore) a quello di coloro che «escono» dallo stock; supponiamo ad esempio che la distanza sia di venti anni; la differenza nel numero dei due flussi dipenderà dalla numerosità delle coorti nate a venti anni di distanza. Così se per ipotesi l'età media dei nuovi pensionati nel 1995 è di 59 anni, dobbiamo andare a guardare la numerosità delle coorti del 1936 (e degli anni vicini) rispetto alla numerosità delle coorti del 1916 (e degli anni vicini). In questo caso il fattore demografico¹² fa sì che le coorti del 1936 siano nettamente maggiori di quelle del 1916, per via della prima guerra mondiale; ma alcuni anni dopo la situazione si capovolge, perché gli entranti appartengono alle coorti della seconda guerra mondiale, mentre gli uscenti alle coorti del primo dopoguerra. Per quanto riguarda la pensione media è chiaro che quella degli entranti è superiore a quella degli uscenti, ma la differenza dipende in modo rilevante dal sistema di indicizzazione. Se le pensioni sono indicizzate alla sola inflazione, la differenza risulta molto forte, dipendendo dalla crescita reale media delle remunerazioni intercorsa nel ventennio precedente al pensionamento degli entranti (nell'esempio la crescita del periodo 1975-1995); se invece le pensioni sono indicizzate alla crescita nominale del Pil la differenza sarà minore. Pertanto se si ha indicizzazione ai prezzi lo stock crescerà normalmente in misura

¹¹ Dai rapporti dell'Economic Policy Committee della Commissione Europea (2002) risulta che in vari paesi (ad esempio la Germania) esiste una indicizzazione ai salari che però può essere sospesa o attuata solo in parte, a seconda delle condizioni della politica di bilancio.

¹² Ovviamente il discorso va articolato tenendo anche in conto le variazioni nei tassi di occupazione che possono essere intervenute nelle varie coorti (che dipendono anche dal passaggio dall'agricoltura all'industria e ai servizi); il discorso nel testo è semplicemente indicativo.

minore del Pil (salvo ovviamente anni di recessione) ma la variazione netta tra i due flussi sarà molto alta; se l'indicizzazione è rispetto al Pil nominale lo stock cresce di più ma la variazione netta tra i due flussi è sensibilmente ridotta.

La conclusione di questo discorso è che la spesa pensionistica ha un suo tasso di crescita, per così dire, endogeno, che dipende dalla demografia e dalle regole normative di calcolo¹³ delle rate pensionistiche; da quanto detto risulta peraltro chiaro che le variazioni del rapporto tra spesa pensionistica e Pil dipenderanno essenzialmente dal tasso di crescita reale di quest'ultimo¹⁴.

In conclusione, la spesa per sicurezza sociale (cioè la spesa monetaria, si veda la tabella 3) ha subito una flessione piuttosto contenuta nella seconda metà degli anni novanta, principalmente perché questo periodo è stato caratterizzato da un buon andamento dell'economia; i paesi nei quali la quota destinata agli ammortizzatori sociali e ai trasferimenti alle famiglie è maggiore, hanno potuto ridurre la quota di spesa senza interventi correttivi in senso riduttivo, mentre quelli nei quali queste spese hanno minore incidenza non hanno beneficiato, se non in parte¹⁵, del ciclo economico positivo. Il risultato complessivo è comunque rilevante, se si pensa che la spesa per sicurezza sociale è la componente della spesa pubblica che aveva avuto nel passato la maggiore crescita; infatti negli anni settanta vi era stato un forte aumento in Eu15 (oltre 4 punti), mentre negli anni ottanta l'incremento era stato solo di un punto; in Italia, che partiva da un livello iniziale più basso della media, invece, negli anni settanta l'aumento era stato di tre punti percentuali, ma negli anni ottanta di ben quattro punti.

¹³ È evidente che nel momento in cui avviene una modifica normativa questa determina una variazione nell'andamento del rapporto pensioni-Pil; la modifica può riguardare solo il flusso di ingresso, o anche lo stock (indicizzazione), come è avvenuto nel 1992 in Italia.

¹⁴ Un esempio ben noto agli esperti del settore è la famosa «gobba» pensionistica che dagli anni venti agli anni quaranta del secolo attuale si manifesterà in Italia se il tasso di crescita medio (reale) sarà dell'1,5%, ma che scomparirà se il tasso dovesse essere del 2%.

¹⁵ Semplificando, mentre i primi paesi hanno avuto una variazione sia del numeratore (segno meno) che del denominatore (segno più), i secondi hanno avuto solo la variazione del denominatore.

Conclusioni

Il quadro che emerge dalla lettura dei dati degli anni novanta può essere sintetizzato dicendo che la fase ciclica della prima metà è stata superata dalla fase espansiva della seconda. La recessione era stata causata, oltre che da eventi esterni, dalla politica monetaria della banca centrale tedesca; a cominciare dal 1993 viene allentata la stretta monetaria e i tassi d'interesse cominciano a calare. Questo fatto contribuirà al raggiungimento del fatidico 3% (rapporto disavanzo-Pil) divenuto *conditio sine qua non* per l'unificazione monetaria. In particolare l'Italia sarà in grado di avvantaggiarsi della discesa del costo del debito conseguendo nel 1997 un eccezionale 2,7% del rapporto.

Tutti i paesi, con l'eccezione del Portogallo e (in minor misura) della Grecia riducono anche la quota della spesa primaria; la riduzione avviene anche nei tre paesi che decidono di rimanere fuori dall'euro¹⁶, anzi la riduzione della spesa primaria è più forte di quanto non accada nei paesi dell'euro. Nel caso della Danimarca e della Svezia l'obiettivo era quello di invertire la forte crescita del debito pubblico dei primi anni novanta, giunto alle soglie (Danimarca) o oltre (Svezia) il 70%. Nel caso del Regno Unito la scelta è dipesa anche dalla volontà di contenere l'aumento del prelievo (che pure vi è stato). Questa scelta costituisce da un lato un'opzione di politica economica, dall'altro un fatto oggettivo, costituito dalla circostanza che per il Regno Unito la concorrenza fiscale irlandese costituisce un vincolo più forte che non per gli altri paesi europei.

Per quanto riguarda la spesa di *welfare* peraltro si può notare come i paesi dell'euro abbiano nell'insieme mantenuto costante, tra il 1995 e il 2000 la spesa per servizi, mentre abbiano ridotto in misura molto limitata (0,6%) quella monetaria; fa eccezione, insieme a Grecia e Portogallo, l'Italia, che ha aumentato la quota dei servizi¹⁷, concentrando quindi la riduzione della spesa primaria sulle altre spese (per un complessivo 2,6%), nelle quali l'elemento discrezionale è più rilevante. I tre paesi fuori dall'euro hanno ridotto la quota dei trasferimenti monetari, in modo più sensibile, ma anche loro hanno lasciato invariata quella per servizi.

¹⁶ Qualche lettore ricorderà che la decisione di circa 50.000 elettori danesi di votare contro il progetto di unificazione monetaria, nella primavera del 1992, dette la via alla crisi valutaria della lira e della sterlina a settembre.

¹⁷ L'indicazione di sviluppare i servizi era una delle conclusioni della Commissione Onofri.

Raggruppando in tre grandi categorie¹⁸ la spesa di *welfare*, cioè quella pensionistica (compresa l'invalidità), quella sanitaria e il resto, si può osservare che i due paesi che si allontanano maggiormente dalla media siano l'Italia da un lato e l'Irlanda dall'altro.

Tabella 5 - Spesa di welfare suddivisa per settori (in percentuale)

	Ivs	Sanità	Altro
B	52,1	24,5	23,4
Dk	50,1	19,6	30,3
D	49,9	28,2	21,9
El	57,1	24,6	18,3
E	54,0	29,1	16,9
F	50,0	28,2	21,8
Irl	30,3	40,2	29,5
I	70,3	23,7	6,0
L	55,7	25,1	19,2
Nl	46,8	28,9	24,3
A	52,2	26,6	21,2
P	55,9	33,5	10,6
Fin	49,2	23,0	27,8
S	51,2	25,3	23,5
Uk	52,2	24,8	23,0
Ue	54,3	26,7	19,0

I due paesi si trovano, dal punto di vista della *performance* degli anni novanta, agli antipodi: negli anni novanta la crescita annua irlandese è stata del 7,2%, quella italiana dell'1,6%¹⁹. Come conseguenza la quota di spesa primaria nel 2000 era più bassa in Irlanda di 9,7 punti rispetto all'Italia. Questa differenza è completamente una differenza nella spesa di *welfare*, prevalentemente nei trasferimenti monetari; nel resto della spesa pubblica l'Irlanda spende una quota leggermente superiore a quella italiana. A questo risultato non è estranea la struttura della spesa di *welfare*.

Certamente l'esperienza irlandese non sarebbe ripetibile per nessun

¹⁸ Si tratta di quote percentuali, tratte dalla Tabella 2.5 del *Rapporto annuale sullo stato sociale 2002* dell'Inpdap; anno di riferimento 1999.

¹⁹ Negli anni ottanta la differenza era molto più modesta: 3,6 contro 2,3.

paese europeo di grande o anche media proporzione²⁰; in Irlanda la quota principale del Pil è costituita dalle esportazioni. Offrendo condizioni molto favorevoli²¹ agli investimenti esteri gli irlandesi hanno avviato un processo virtuoso con tassi di crescita asiatici. Ma la struttura del *welfare* irlandese ha permesso di accentuare il fenomeno; la quota più alta (praticamente doppia di quella media europea) degli ammortizzatori sociali ha permesso la discesa della spesa permettendo di ridurre la quota complessiva della spesa pubblica (e quindi del prelievo), ma mantenendo la spesa per istruzione e altri servizi.

L'Italia ha avuto la peggiore *performance* del decennio, inferiore alla Germania, ma, come abbiamo visto, ha superato quest'ultima nella seconda metà. Certamente ha pesato lo sforzo nell'aggiustamento del bilancio pubblico, ma si sono manifestati anche problemi di competitività e di reattività delle imprese. La struttura della spesa di *welfare* è concentrata in modo anomalo sulla spesa pensionistica; sappiamo che le regole del pensionamento di anzianità svolgono un ruolo improprio di ammortizzatori sociali e sono state ampiamente utilizzate dalle imprese per liberarsi²² dei lavoratori anziani (e più costosi). Tuttavia le regole di pensionamento non possono essere modificate facilmente, come l'esperienza, non solo italiana, insegna. Una volta stabilita una regola, essa può essere usata sia dall'impresa che vuole liberarsi del lavoratore, ma anche dal lavoratore che sceglie liberamente il pensionamento, anche perché (fino a quando il sistema non sarà passato al contributivo) ottiene un rendimento superiore di un 25% a quello di equilibrio.

In conclusione, i paesi che hanno una quota di spesa pensionistica più bassa presentano una flessibilità automatica della spesa di *welfare* più elevata; in una fase come quella attuale, che ha visto un triennio di quasi stagnazione, si trovano di fronte a una crescita della quota della spesa, ma nel momento in cui si verificherà, si spera, una buona ripresa economica, avranno una strutturale tendenza alla riduzione del

²⁰ Questo tema è giustamente sottolineato da un recente articolo di Fitoussi (*I dinosauri della nuova Unione*, «La Repubblica», 26 marzo 2004).

²¹ Non si tratta solo dell'incentivo fiscale; in Irlanda la forza lavoro è qualificata e di lingua inglese, la burocrazia «friendly».

²² Il fenomeno è stato evidente nella prima metà del decennio, in cui l'occupazione è calata di oltre due milioni di unità; ma è continuato anche successivamente, stimolato dalla diffusione dei contratti di lavoro atipici, dove il costo del lavoro è molto inferiore.

rapporto; i paesi dove invece la quota è più elevata, e ovviamente il discorso è particolarmente accentuato per l'Italia, possono contare di meno su questo meccanismo automatico, il che comporta un elemento di rigidità più forte.

In un'ottica di lungo periodo, è chiaro che il nostro paese dovrebbe puntare ad una ricomposizione della spesa di sicurezza sociale, il che vuol dire riduzione della spesa pensionistica e aumento delle altre componenti. Purtroppo un'occasione è stata persa al momento della riforma del 1995 quando non fu introdotto il «pro rata» per tutti i futuri pensionati; un'altra occasione si sta perdendo ora perché la riforma proposta dal governo confligge con la logica del sistema contributivo, ed è sbagliata nel *timing*, nel senso che abbassa improvvisamente la quota dopo il 2008, per poi presentare lo stesso tipo di gobba e finire per arrivare ad una quota di spesa sul Pil superiore al sistema vigente.

Riferimenti bibliografici

- Chiorazzo V., Spaventa L., 2000, *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Donzelli, Milano.
- Commissione Europea, Economic Policy Committee Reform, 2002, *Challenges Facing Public Pension System*, luglio.
- Geroldi G., 1998, *Alcune riflessioni sulla dimensione e composizione della spesa per il welfare in Italia*, in L. Paganetto (a cura di), *Lo Stato Sociale: Quadrare il Cerchio*, Il Mulino, Bologna.
- Fitoussi J.P., 2004, *I dinosauri della nuova Unione*, «La Repubblica», 26 marzo.

Politica economica e scelte di welfare: l'analisi della Cgil

Achille Passoni

RPS

Nei prossimi mesi verranno prese decisioni importanti di politica economica: la manovra di aggiustamento di bilancio a fronte dello sfondamento del tetto del tre per cento, la predisposizione del Dpef, l'annunciato provvedimento di riduzione delle tasse. Per quanto il governo tenterà di mascherare il costo sociale delle proprie scelte, risulterà comunque evidente su quali ceti sociali graverà il costo più elevato. Nel contempo

non si registrano segni di ripresa economica, il tasso di sviluppo per il 2004 è di poco superiore allo zero, il tasso d'inflazione in Italia è superiore alla media europea, la crisi dell'apparato produttivo si aggrava, la povertà aumenta. Il bilancio non è solo negativo, ma catastrofico. Il sindacato, ribadendo la sua idea di stato sociale universalistico e di qualità, si prepara a contrastare duramente le politiche del governo.

Da giugno a settembre si intrecceranno una serie di scadenze che segneranno l'immediato futuro, ma soprattutto quello a medio termine, del sistema di *welfare* nel nostro paese.

Si tratta della manovra di aggiustamento di bilancio a fronte dello sfondamento del tetto del 3 per cento, della predisposizione del documento di programmazione economica e finanziaria che indicherà le linee generali della manovra di bilancio del 2005 e, infine, dell'annuncio di un provvedimento di riduzione delle tasse (molto probabilmente solo per i soliti noti).

È più che probabile che fra questi appuntamenti vi sia un qualche stretto rapporto, anche se, in teoria, potrebbero vivere in piena autonomia l'uno dall'altro. Le correlazioni sono presumibili per la particolare congiuntura nella quale essi si collocano e, soprattutto, per la paternità di chi li predisporrà. Relativamente alla congiuntura, perché si tratterà, da una parte, di racimolare un numero più che consistente di miliardi e, dall'altra, di comprendere che dalle modalità con le quali avverrà tale «rastrellamento» risulterà evidente quali ceti sociali verranno premiati e quali si vedranno presentare il conto. In quanto alla paternità, c'è da aspettarsi che il ministro dell'Economia cercherà di

mischiare tutte le carte per rendere meno evidente il costo sociale delle scelte che il suo governo opererà, anche se, alla fine, la realtà sarà comunque più forte dell'alchimia e risulterà, perciò, comunque evidente chi ci guadagnerà e chi ci rimetterà.

C'è da dire che gli appuntamenti elettorali che dal 13 di giugno ci accompagneranno per i prossimi due anni – salvo che precipiti prima la crisi della maggioranza con relativo voto politico anticipato – rappresenteranno per l'onorevole Tremonti un ulteriore stimolo alla riuscita del suo gioco preferito, quello delle tre carte, che, nel caso specifico, significa non inimicarsi fette troppo consistenti dell'elettorato. Staremo a vedere.

Intanto, sempre in tema di azzardo, il ministro dell'economia già oggi scommette moltissimo sul fatto che la tanto agognata ripresa economica, messasi in moto al di là dell'oceano, possa produrre, già dai prossimi mesi, i suoi effetti benefici anche sulla nostra economia. È una scommessa assai ardua, sia perché le prospettive di crescita, almeno per quest'anno, per il nostro paese, sono ancora inchiodate a qualche decimale, sia perché questi anni di crisi dell'economia mondiale non sono stati affrontati adeguatamente dal nostro paese. Non lo si è predisposto, infatti, al momento in cui la fase recessiva fosse arrivata al capolinea; non lo si è attrezzato a che, in quel momento, potesse iniziare una nuova fase di sviluppo.

Anzi, si sono compiute scelte opposte a quelle necessarie per consentire al sistema produttivo di competere sui mercati internazionali, non sul versante dell'abbattimento dei costi, bensì su quello della qualità.

Ecco, perciò, che si è approvata una legge (la legge 30) che istituzionalizza il lavoro come merce e fa assurgere il precariato a sistema. Si sono tagliati i fondi per la ricerca scientifica e si è votata una vera e propria controriforma della scuola, che va esattamente nel segno opposto a quello di contribuire ad aumentare il sapere e le conoscenze delle giovani generazioni e ad avviare una necessaria politica di formazione permanente. Non si sono messe in campo politiche industriali in grado di difendere e indicare prospettive ai vari settori del nostro apparato produttivo. Addirittura si sono fatte scelte che hanno invertito drasticamente la rotta, percorsa positivamente per un lungo periodo, segnata da politiche efficaci e selettive di sostegno all'apparato produttivo. Clamoroso, in questo senso, è l'esempio del Mezzogiorno che, proprio in virtù di politiche dissennate dell'ultimo triennio, inverte tutti i trend positivi che ne avevano caratterizzato la seconda parte degli anni novanta. E poi, si è messa in campo una linea

antieuropeista, sia sul terreno della politica, sia su quello dell'economia, che ha, di fatto, isolato il nostro paese.

Sul primo versante, ha limitato il dispiegarsi di un ruolo da protagonista della Comunità, in quanto tale, come fattore di pace nel mondo e ha contribuito a ritardare che la stessa potesse darsi finalmente una vera dimensione politica. Non si è fatto, innanzitutto, quanto era possibile, soprattutto nel semestre di presidenza italiana, per definire la Carta costituzionale.

Sul versante dell'economia, oltre ai continui attacchi alla istituzione dell'euro e ad una vocazione più o meno distruttiva dei vincoli del Patto di stabilità, non si è scelta la strada per lo sviluppo e per la competizione dell'Europa, indicata a Lisbona, che fondava la possibilità di crescita dell'Europa stessa sulla conoscenza e sui saperi. Così come non si è pensato allo stato sociale come – per dirla con Jacques Delors – «volano dello sviluppo» e non come puro costo per la collettività.

Ecco, quindi, che in tema di politica di bilancio, si è dato corso a una progressiva opera di «riduzione» dello stato sociale seguendo un'idea neo-liberista assai precisa. Abbiamo assistito, perciò, a continui tagli alla spesa sociale, perpetrati con particolare e progressivo accanimento nel corso di queste tre ultime leggi finanziarie, che hanno già abbondantemente messo in ginocchio il sistema. Peraltro, lo abbiamo detto più volte, si è trattato di un modo di operare, dal punto di vista dell'etica politica, non corretto: si è raggiunto l'obiettivo di colpire lo stato sociale senza neppure dichiararne l'intenzione. Non c'è stato, cioè, bisogno di esplicitare una volontà politica; è bastato pervicacemente perseguire una riduzione selvaggia degli stanziamenti per battere la strada che porta all'obiettivo prefissato.

Come si vede, la scommessa del ministro sul fatto che la ripresa dell'economia italiana sarebbe alle porte e si dispiegherebbe in modo assolutamente lineare, è perlomeno azzardata. La dura realtà ci dice che di fronte a noi rimane una economia il cui tasso di sviluppo, anche per il 2004, sarà di poco superiore allo zero, dal che parlare di crescita risulta ridicolo; una inflazione superiore a quella europea che ancora non si riesce a diminuire; una crisi dell'apparato produttivo che cresce di giorno in giorno. Per dirla con una battuta, gli indicatori economici più rilevanti della nostra economia hanno un segno invertito rispetto a quello che sarebbe necessario.

I lavoratori e i pensionati – come ha dimostrato mesi fa l'Ires Cgil e come confermano ormai tutti gli Istituti di ricerca, anche istituzionali

e i vari commentatori – non hanno difeso il loro potere d'acquisto. La povertà aumenta. Si assiste anche a un vero e proprio fenomeno di smottamento di fasce di popolazione, anche lavoratori dipendenti, che prima non avevano grandi problemi di reddito, verso il basso, pericolosamente a ridosso della fascia di povertà relativa.

In più, ci ritroviamo con uno sfondamento della barriera del deficit del tre per cento che, come ormai dicono tutte le stime, comporta una manovra di assestamento del bilancio di parecchi miliardi. Senza una correzione questo deficit si avvicinerà pericolosamente al quattro per cento e, senza *una tantum* o operazioni straordinarie di finanza creativa, potrà avvicinarsi al cinque per cento di indebitamento.

E qui si torna alle tre scadenze di cui si è detto all'inizio: la manovra di assestamento; la riduzione delle tasse per mantenere fede al «contratto con gli italiani»; il Dpef e la legge finanziaria con i conseguenti ulteriori tagli allo stato sociale. La quantità di miliardi che queste tre scadenze richiederanno segnerà, perciò, profondamente l'agenda economico-sociale dei prossimi quattro mesi. Pensiamo, innanzitutto, agli effetti che si produrranno anche solo sommando la manovra di assestamento 2004 a quella di bilancio 2005. Ci ritroveremo, al minimo, con una ulteriore riduzione dei trasferimenti al sistema delle autonomie locali che produrrà problemi assai seri in tutto il paese e, addirittura, drammatici in alcune aree, in particolare il Mezzogiorno e i piccoli Comuni.

In molte realtà prevedere, perciò, addirittura un vero e proprio collasso di alcuni settori del *welfare*, non è affatto fuori luogo. In generale, se è vero come è vero che gli amministratori delle Regioni e delle autonomie locali hanno fatto l'impossibile, in questi ultimi tre anni, per contrastare i danni della politica dei tagli allo stato sociale – raschiando il barile delle proprie risorse, indebitandosi e, spesso, chiedendo sacrifici consistenti ai cittadini in termini di aumento della tassazione locale, delle tariffe e delle rette – riuscendo sostanzialmente a salvaguardare i servizi (analisi più articolata andrebbe fatta dal punto di vista della qualità delle prestazioni che si è riusciti a garantire), è assolutamente certo che, già dal prossimo anno, tutto ciò non sarà più possibile.

Se poi affrontiamo il capitolo riduzione delle tasse ecco avverarsi il proverbio per cui «al peggio non c'è mai limite». Al di là dell'entità delle risorse necessarie a quest'ultima operazione, che pur è cosa di non poco conto, il dato politico che si conferma con tutta evidenza è che, anche per questa via, si porta a compimento quel disegno neo-liberista che sta al centro della politica di questa maggioranza. Il gigantesco trasferimento di

risorse che si determina con la realizzazione piena della delega fiscale rappresenta, infatti, non solo una ingiustizia sociale in virtù delle modalità concrete con le quali avviene – si cancella la progressività prevista dalla Costituzione e si dà molto ai ricchi e nulla a chi ne avrebbe un gran bisogno – ma anche una diminuzione del gettito di dimensioni assai ragguardevoli, cosa questa che produrrà la quadratura del cerchio di quella manovra strisciante di attacco allo stato sociale già ampiamente in atto, oltre a drenare risorse da investire utilmente per lo sviluppo.

Questa filosofia assume, quindi, un chiaro connotato di destra e dichiaratamente alternativo agli interessi rappresentati dal sindacato. Ridurre le tasse oggi, nello stato nel quale versa l'economia italiana, con uno stock di debito che non ha uguali in Europa e, per giunta, con le modalità che ci vengono indicate, significa semplicemente colpire l'idea universalistica alla base dello stato sociale che abbiamo costruito nel nostro paese per tutto il Novecento e portare un colpo durissimo alle fasce di popolazione che, per affermare la propria cittadinanza, hanno bisogno anche di questo stato sociale.

Nessuno sa quanti miliardi (si dice dodici) saranno necessari per l'operazione prossima che ci è stata così abbondantemente preannunciata. E questo perché non sarà facile mettere d'accordo tutta la maggioranza sull'entità e la qualità della prossima *tranche* di realizzazione della delega. Certo è che si tratterà di una somma da aggiungere a quelle necessarie per l'assestamento 2004 e il bilancio 2005.

In conclusione, abbiamo di fronte a noi quattro mesi assai delicati, che ci impegneranno in una dura lotta per impedire che il costo di una politica economica e sociale (già realizzata o ancora da compiere) disennata venga scaricato sui lavoratori e i pensionati. Come sindacato abbiamo a disposizione, innanzitutto, la forza di una piattaforma unitaria e di una straordinaria capacità di iniziativa e di mobilitazione per sostenerla e alleanze importanti già costruite, a partire dal sistema delle autonomie locali. Potremo certamente contare su un'opposizione politica che misurerà, su questi temi come su altri, la sua coesione e credibilità come alternativa all'attuale maggioranza. Come Cgil abbiamo sviluppato riflessioni e proposte, nel corso della prima Conferenza nazionale sul diritto alla salute del gennaio scorso, in grado di rafforzare la capacità di contrasto delle politiche di governo e di indicare una complessiva alternatività fondata sull'affermazione di diritti, un'idea di stato sociale universalistico e di qualità, volano dello sviluppo, portatore di cittadinanza.

La legittimità democratica della tassazione

Laura Pennacchi

Attraverso la tassazione, gli Stati moderni hanno finanziato le due basilari funzioni che hanno caratterizzato la storia delle democrazie nel '900: l'erogazione di servizi e la redistribuzione del reddito attraverso il principio della progressività. L'odierno oltranzismo anti-tasse propugnato dalle destre di tutto il mondo non ha un fine economico, ma politico: ridurre le entrate fiscali e, a partire da esse, i servizi pubblici, e per questa via incrementare il senso di disaffezione dei cittadini dallo Stato e diminuire il senso di responsabilità collettiva. Dunque, non si può discutere del finanziamento del welfare state senza riportare al centro del dibattito

politico la questione della legittimità democratica della tassazione. Spesso, infatti, le forze riformatrici sono sembrate subalterne, accettando di misurarsi sulla questione fiscale nei termini angusti imposti dai conservatori, al punto che sembra essere scomparsa la discriminante destra/sinistra, apparendo dominante da entrambi i lati un unico slogan: diminuire le tasse sempre e comunque. Bisogna, invece, restituire centralità al ruolo dello Stato, cruciale, in un'economia di mercato, nell'usare le tasse come uno degli strumenti con cui finanziare servizi e funzioni pubbliche e mettere in pratica visioni di equità distributiva e di giustizia sociale ed economica.

1. Le scelte di politica fiscale appartengono alla discriminante destra/ sinistra

Grazie alle entrate fiscali gli Stati moderni si sono costruiti la provvista finanziaria con cui esercitare le due basilari funzioni che hanno caratterizzato la storia delle democrazie nel '900:

- ♦ l'erogazione di servizi;
- ♦ la redistribuzione del reddito attraverso il principio della progressività.

Dunque, la tassazione è stata storicamente lo strumento fondamentale con cui sono stati *finanziati* servizi e prestazioni pubbliche e con cui sono state *corrette* – specie mediante la progressività – gravi disegualianze di mercato.

In aperta polemica e contraddizione con questa storia, il fondamentalismo di mercato degli anni '80 e '90 ha avuto e ha come suo perno l'idea che la tassazione sia intrinsecamente dannosa, idea che è il *pendant* della volontà di ridurre al «minimo» il ruolo degli Stati, dei governi e dei servizi da essi forniti¹. Il rinnovato *fondamentalismo anti-tasse* è, anzi, l'anima della netta *radicalizzazione anti-statale* che le destre – in primo luogo l'amministrazione repubblicana di Bush, in secondo luogo il Governo Berlusconi – stanno imprimendo alle loro politiche in tutto il mondo, in contraddizione solo apparente con i rigurgiti di populismo, di protezionismo e di statalismo deteriore che pure vengono abbondantemente sollecitati.

In effetti, l'obiettivo vero degli aggressivi piani di tagli fiscali sostenuti dalle destre non è alimentare la crescita economica di breve periodo attraverso il sostegno della *domanda*, né quello di alimentare la crescita economica di lungo periodo attraverso il sostegno dell'*offerta*, e nemmeno quello di accrescere la *libertà* degli individui dall'invasione pubblica. Gli obiettivi veri – non dichiarati e, anzi, nascosti con la pretesa che i tagli fiscali siano, oltre che positivi per tutti i cittadini e per l'economia, «indolori» per i bilanci pubblici – sono altri. Il primo è decurtare i servizi pubblici, il cui costo è finanziato attraverso le entrate fiscali dello Stato e, decurtando e/o impoverendo tali servizi, incrementare il senso di disaffezione dei cittadini dallo Stato e rinvigorire le loro attitudini *anti-statali* e *anti-governative*. Il secondo obiettivo consiste nel privilegiare i già privilegiati ceti ricchi, visto che – è lapalissiano! –, se si abbassano le aliquote marginali per le fasce al top della distribuzione, i maggiori benefici vanno a coloro che si trovano ai livelli più elevati di reddito semplicemente perché hanno le aliquote più alte. Tali, in effetti, sono i veri intenti della (contro)riforma fiscale del ministro Tremonti, intenti che, messi fino a qualche tempo fa tra parentesi per il dissesto della finanza pubblica causato dal «geniale» ministro stesso, il governo vuole ora risfoderare, riproponendo nella campagna elettorale per le elezioni europee del giugno 2004 – con un ulteriore drammatico sfregio alle finanze pubbliche – misure che, quand'anche contrabbandate a vantaggio di tutti, preparino la strada all'abbassamento al 33% dell'aliquota sui redditi più alti (con cui chi guadagna molto riceverebbe «regali» fiscali addirittura dai 25.000 euro in su all'anno).

¹ La tesi di questo saggio e le argomentazioni relative sono più ampiamente svolte e trattate in Pennacchi, 2004.

Non a caso la specularità della relazione tra fondamentalismo di mercato e oltranzismo anti-tasse è plasticamente evidenziata dalle parole del ministro italiano Tremonti: «L'abc per il cambiamento è fatto di tre regole: libero mercato, riduzione delle tasse, meno regole»². In effetti, la «crociata anti-tasse» mira ad evocare l'ostilità nella cittadinanza contro quelli che da sempre il «fondamentalismo di mercato» ha considerato i suoi nemici più acerrimi: gli *Stati* e i *governi* nelle loro fondamentali funzioni *pubbliche*, in primo luogo erogazione di servizi e promozione egualitaria dei diritti.

La specularità tra fondamentalismo di mercato e oltranzismo anti-tasse converge verso un drastico ridimensionamento della presenza pubblica nelle attività economiche e sociali, nella presupposizione neo-conservatrice che l'intervento dello Stato è sempre negativo per il benessere collettivo, che i governi dilapidano risorse e che ogni tentativo di redistribuire la ricchezza dà vita a forme di perseguimento delle rendite. Al cuore della convergenza c'è l'affiancamento alla predicazione di un ruolo pubblico ristretto e angusto di una visione altrettanto ristretta e angusta del rapporto tra individuo e collettività, volto a soffocare le istanze solidaristiche ed egualitarie: l'individuo è un atomo, non esistono responsabilità collettive perché «non esiste la società», secondo il motto di Margaret Thatcher. L'affermazione di una cultura ultraindividualistica – su cui radicare l'immagine delle tasse come «esproprio» e «confisca» da parte dello Stato – è volta a depauperare il senso di responsabilità collettiva, così cancellando l'importanza di quelli che Robert Reich, che fu ministro del Lavoro nell'amministrazione Clinton, definisce «i legami che ci legano gli uni agli altri», il valore di «ciò che ci riconosciamo gli uni gli altri in quanto membri di una stessa società» (Reich, 2002).

Questo duplice fondamentalismo (anti-Stato e anti-tasse), mentre ha sollecitato il dilagare di pulsioni populistiche, ha causato la pressoché totale scomparsa dalla scena pubblica di un dibattito meditato sulla tassazione, «scomparsa» insufficientemente contrastata dalle forze progressiste e con serie implicazioni – talora in termini di mancanza di autonomia e di una qualche subalternità – sia sul loro pensiero ed elaborazione teorica sia sulle loro concrete *policies*.

Si è progressivamente perso di vista che il significato e il ruolo della tassazione non sono valutabili in se stessi, ma si commisurano anche e soprattutto agli effetti redistributivi che essa consente di perseguire e

² Intervista al «The Wall Street Journal Europe», 14 agosto, 2002.

al livello e alla qualità dei servizi di cui una società desidera disporre, i quali a loro volta, esprimono la qualità e la natura dei «beni collettivi» e dei legami di cittadinanza propri di quella stessa società. L'inerzia di una riflessione pubblica sulla tassazione ha prodotto quel fenomeno generalizzato per cui le scelte di politica fiscale non sono sembrate più appartenere alla discriminante destra/sinistra: da entrambi i lati è apparso dominante un unico slogan, diminuire le tasse, senza che venisse posto il problema cruciale del limite sotto il quale la riduzione della tassazione può generare la devastazione dei servizi (anche a sostegno della produzione) pubblici e la crisi del *welfare*.

Ma poiché il dibattito sul livello e la struttura della tassazione è centrale per il processo democratico, l'accettazione della ridefinizione della questione fiscale nei termini angusti imposti dai conservatori è particolarmente dannosa per i democratici e i progressisti e per i loro governi. Essi, infatti, hanno bisogno per definizione di politiche attive e di offrire servizi di alta qualità – da finanziare con un congruo gettito fiscale – e basano la loro forza sull'estensione della cittadinanza e sull'approfondimento dei legami coesivi tra cittadini e dei legami di fiducia tra cittadini e Stato – da sostenere mediante il profilo progressivo delle entrate –, l'indebolimento dei quali è, invece, provocato dalla delegittimazione della tassazione. Le loro politiche hanno una vitale necessità di essere e di essere percepite, agli occhi dell'elettorato, al tempo stesso più efficienti, più eque e più capaci di sollecitare il potenziale dinamico e coesivo di una società.

Pertanto, l'approccio alla tassazione deve essere esplicitato nella arena pubblica – e quindi spiegato e giustificato – non solo praticato in modo irriflesso.

Ciò significa ricercare nuove e più efficaci argomentazioni a favore di una «politica fiscale di sinistra», frutto di scelte e di programmi ragionati senza pregiudizi, che si distingua sia per il fatto di non ritenere aumentabili indefinitamente spesa e tasse, sia per il fatto di non considerare a priori benefica ogni riduzione delle imposte.

La costruzione di un approccio ragionato alle questioni della tassazione deve basarsi sulla trattazione di almeno tre ordini di questioni:

- ♦ la relazione imposte/sviluppo;
- ♦ il delineamento di priorità strategiche per le politiche e il ruolo, in questo contesto, dell'assolvimento di funzioni pubbliche e dell'erogazione di servizi;
- ♦ il ruolo della redistribuzione.

2. La relazione imposte/ sviluppo

L'impostazione che sostiene un *trade-off* fra tassazione e crescita è altamente controversa sia sul piano teorico che sul piano empirico. La ricognizione empirica fa emergere varie questioni che sollevano perplessità:

- ♦ Nei paesi europei mediterranei (specie quelli solo di recente arrivati dalla dittatura alla democrazia) una bassa tassazione (e una bassa spesa sociale) si è storicamente accompagnata a crescita modesta, alta disoccupazione e ad alta povertà (Navarro, 2001).
- ♦ Nei paesi scandinavi una elevata tassazione (con cui è stata finanziata una elevata spesa sociale) si è sempre associata a buona crescita, elevata occupazione, bassa povertà, forte integrazione nell'economia mondiale (l'espansione delle esportazioni e del commercio con l'estero ha raggiunto nel periodo 1980-89 quasi il 36% del Pil come media dei paesi scandinavi più Austria e Danimarca, una tra le più alte tra i paesi sviluppati) (Huber, 2001).
- ♦ Per il lungo periodo Blanchard (2000) – nel sostenere che bisogna resistere alla tentazione di attribuire le diverse *performance* economiche degli Usa e dell'Europa ai loro differenti sistemi di tassazione/spesa – ricorda che quei sistemi e quelle istituzioni differivano anche negli anni '70, quando la disoccupazione europea era solo al 2% e la produttività cresceva in modo sostenuto, mentre la disoccupazione americana rimaneva tenacemente al 5% e la produttività stagnava.
- ♦ Minore pressione fiscale comporta sicuramente minore spesa sociale pubblica, ma non comporta affatto minore spesa sociale totale (pubblica e privata). Anche in termini di apporto pubblico, se si tiene conto del fatto che alcuni paesi europei, a differenza degli Usa e dell'Inghilterra, tassano una parte delle prestazioni sociali, mentre Usa e Inghilterra offrono molti benefici fiscali alle imprese o agli individui per incoraggiarli a ricorrere al settore privato, le *differenze* tra i vari paesi nell'entità quantitativa della spesa sociale in rapporto al Pil *si riducono molto*: gli Usa passano dal 15 al 24,5% circa e la Svezia dal 34% al 27%, con una fortissima uniformizzazione (Adema, 2001). Persistono delle differenze, ma, come sottolinea Artoni (2003), esse riguardano, invece che l'entità della spesa, la sua efficacia: paesi con elevata spesa, però canalizzata attraverso veicoli privati, mostrano una efficacia molto minore. Un dato fra i tanti: negli Usa la mortalità infantile è del 7,2‰, a fronte del 4‰ medio in Europa. Accanto alla minore efficacia nel conseguire gli obiettivi welfaristici desiderati, si constata anche che

accessi alle prestazioni fortemente discriminatori – intrinseci a modalità privatistiche di erogazione – non si accompagnano affatto a minori esborsi da parte delle imprese³, almeno fino a quando il rischio non è totalmente scaricato sul lavoratore, come accadrebbe con la generalizzazione dei «conti individuali» privati.

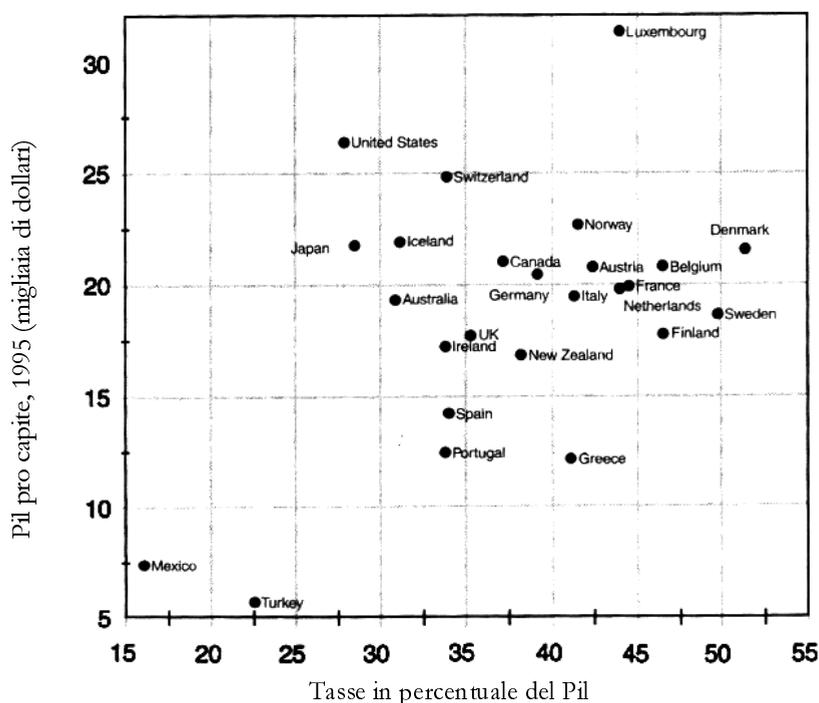
- ♦ Non risulta confermata la visione che identifica le imposte tra le determinanti della disoccupazione. Il che non vuol dire che in alcuni paesi – tra cui l'Italia – il «cuneo fiscale» non sia molto elevato e che non sarebbe desiderabile spostare sulla fiscalità generale parte degli oneri sul lavoro, specie di quello più dequalificato. Vuol dire soltanto che gli effetti della riduzione delle imposte sulla disoccupazione sono controversi e vanno valutati con grande saggezza. Ad alcuni studi che evidenziano una relazione positiva tra imposte e disoccupazione (Daveri, Tabellini, 1997), fanno da *pendant* studi molto diversi, fra cui quello di Gruber (1997), che rileva come, a una riduzione di addirittura il 25% delle imposte avvenuta in Cile all'inizio degli anni '80, non abbia corrisposto alcun incremento occupazionale, o quelli dell'Ocse su serie storiche, i quali segnalano che le imposte hanno un effetto statisticamente significativo sulla disoccupazione nel breve periodo ma non ne hanno alcuno nel lungo. In realtà, una relazione positiva tra imposte e disoccupazione si riscontra solo al livello aggregato e solo in studi molto recenti, peraltro inficiati da problemi di endogeneità⁴. Piuttosto, sembrano emergere questioni di composizione del prelievo (Kemmerling, 2002), in quanto, mentre la disoccupazione si confermerebbe insensibile alla crescita economica e ai salari, l'occupazione privata appare negativamente influenzata dalle imposte indirette e, meno limitatamente, dai contributi sociali, i quali, anche per effetto dello spostamento delle basi imponibili dal capitale (sempre più mobile) al lavoro, sono aumentati del 40% nell'ultimo trentennio nei paesi Ocse.

³ Secondo una analisi della società di consulenza Mercer (*Survey of employment costs*) gli Stati Uniti si collocano in testa alla classifica del costo del lavoro (con 47.000 euro circa), mentre altri paesi, tra cui l'Italia (meno di 33.000 euro), si posizionano molto al di sotto. Da tale analisi risulta elevata la quota di oneri che continua a gravare sulle imprese anche in presenza di *opting-out*, per esempio nel caso dei Fondi pensione.

⁴ F. Daveri, 2002. Il problema di endogeneità si estrinseca nella circostanza che il valore statistico potrebbe essere espressione di un ordine causale inverso a quello ipotizzato, sarebbe cioè la disoccupazione a far lievitare le tasse e non viceversa.

Tutte le incongruenze citate (e altre ancora) si riassumono così: non emerge nessuna chiara relazione tra crescita economica e tassazione, tanto meno una relazione che possa giustificare l'apoditticità con cui i neo-conservatori sostengono le loro tesi. La figura 1 – in cui i livelli di reddito pro capite dei paesi Ocse sono correlati alle quote sul Pil delle varie pressioni fiscali – è in tal senso molto eloquente.

Figura 1 - Rapporto tra Pil pro capite e tasse in percentuale del Pil (1995)

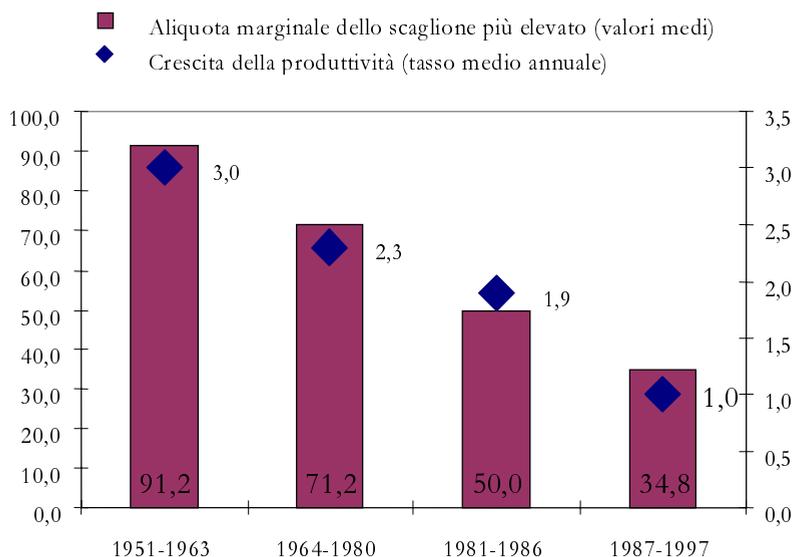


Fonte: Slemrod, Bakija, 2000.

Infatti, il postulato secondo cui alte tasse distruggono la «prosperità» richiederebbe che i paesi rappresentati nel grafico si raggruppessero lungo una linea con un asse inclinato da nord-ovest a sud-est, una linea che indicherebbe che i paesi con una pressione fiscale più alta della media hanno anche redditi pro capite inferiori alla media. Ma, come sottolineano Slemrod e Bakija autori del grafico, niente di simile avviene. Ancora una volta agli Stati Uniti e al Giappone – paesi fra i

più ricchi del mondo con pressione fiscale relativamente bassa – fanno da *pendant* i paesi scandinavi, con elevate tasse e alto reddito. E che «la Danimarca possa mantenere, nel 1995, un reddito pro capite di 21,5 dollari – il 14% sopra la media Ocse, a fronte di una pressione fiscale pari al 51,3% del Pil – è un fatto che sfida l'ipotesi che alte tasse sono una sicura causa di declino economico» (Slemrod, Bakija, 2000). Ma anche gli effetti di disincentivo di tasse elevate sul lavoro e la produttività sono difficili da dimostrare, cosicché, dice Bernardi (2003), la «riduzione dell'aliquota massima sul reddito non è né facile da spiegare su basi di efficienza, né chiara da comprendere su basi di politica economica», a meno di non considerarla «un segnale ideologico per la linea di pensiero che pretende esistano limiti “naturali” ovvero sia “implicitamente costituzionali” al potere di tassare». Per gli Stati Uniti è significativo il grafico precedente, il quale confronta, per sottoperiodi,

Figura 2 - Aliquota marginale dello scaglione più elevato (valori medi) e crescita della produttività (tasso medio annuale), Usa, 1951-1997



Fonte: Elaborazioni su dati Slemrod, Bakija, 2000.

l'andamento dell'aliquota marginale massima (per i contribuenti al top della distribuzione del reddito) e quello della produttività. Dal momento che esso mostra, come rimarcano Slemrod e Bakija (2000), che «i periodi di più alta crescita della produttività sono stati quelli in cui le aliquote maggiori erano più alte», senza trarne l'errata conclusione che alte aliquote marginali *causino* una più rapida crescita economica, si può almeno inferirne che non è suffragata una relazione automatica fra minori tasse e maggiore produttività (e che, dunque, la spiegazione dell'andamento della produttività deve essere assai più complessa).

3. Il delineamento delle priorità strategiche

Il delineamento delle priorità per forze che si ispirano ai valori e alle finalità della sinistra non può non partire da una ricognizione dei maggiori problemi economici e sociali aperti, in Europa e in Italia. Un esame a volo d'uccello ci dice che, all'inizio del primo decennio del 2000, per i paesi europei risultano confermate le tendenze all'erosione della posizione concorrenziale che già emergevano all'inizio degli anni '90 dal Piano Delors, il quale utilizzava un intreccio non convenzionale di indicatori molto significativi, quali il tasso di occupazione, le quote di mercato all'estero, l'evoluzione della ricerca e sviluppo e dell'innovazione, l'andamento della produttività. Esse sono riassumibili così:

- ♦ le quote delle esportazioni dei paesi europei rimangono più soddisfacenti in mercati a crescita lenta e meno soddisfacenti nei mercati più promettenti, ad alto valore aggiunto e a forte crescita della produttività del lavoro;
- ♦ la specializzazione produttiva conferma il peso dei settori tradizionali, a fronte di una limitata presenza delle produzioni nelle «frontiere tecnologiche avanzate», a partire dalla Information and Communication Technology (Ict). Secondo l'Istat per l'Italia il modello di specializzazione produttiva «che pure ha aiutato molto il paese in passati periodi di crisi, è in gran parte responsabile del forte rallentamento delle nostre esportazioni» (Istat, 2003);
- ♦ la dinamica degli investimenti rimane modesta. Ciò è vero in particolare per la ricerca e lo sviluppo, anche se l'insieme è assai articolato, con alcuni paesi che guadagnano posizioni di punta e di eccellenza (come la Svezia, la Svizzera, l'Olanda, la Finlandia, non

a caso anche quelli che realizzano le migliori *performances* di crescita) e altri che arretrano, come l'Italia;

- ♦ la qualificazione del capitale umano per alcuni paesi, tra cui l'Italia, resta largamente al di sotto di quanto sarebbe richiesto nell'«economia e nella società della conoscenza» e complessivamente mostra una persistente e rilevante presenza di lavoro dequalificato e sottoretribuito;
- ♦ come diretta conseguenza del limitato sforzo di investimento (specie in ricerca e sviluppo, ma anche in educazione, istruzione, formazione), la produttività del lavoro ha una dinamica declinante, pur mantenendo valori assoluti elevati. Anche il costo del lavoro, benché certamente elevato rispetto a quello di nuovi concorrenti a bassissimi salari e protezione sociale, non ha niente affatto un andamento esplosivo.

Nel contesto europeo l'Italia, in particolare, si caratterizza per (i) squilibri e anomalie della propria struttura produttiva, come la limitata dimensione d'impresa, la specializzazione produttiva tradizionale e statica, la struttura proprietaria chiusa; (ii) l'esistenza di settori, soprattutto quello dei servizi di pubblica utilità, in cui permangono rendite ed extraprofiti; (iii) scarsi investimenti, specie in ricerca e sviluppo e in innovazione; (iv) infrastrutture scadenti.

Dato il quadro così sinteticamente descritto, la definizione delle priorità, per l'Italia, non include certamente i tagli fiscali, ma piuttosto va articolata nei termini di:

- ♦ valorizzazione del territorio, beni ambientali, beni culturali, «progetti città»;
- ♦ innovazione e ricerca e sviluppo, Università/produzione;
- ♦ istruzione, università e qualificazione della forza lavoro, formazione permanente, educazione degli adulti;
- ♦ lavoro delle donne, dei giovani, degli over 55, ammortizzatori sociali, fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori dequalificati sul modello Delors;
- ♦ rafforzamento ed estensione della cittadinanza con riguardo a:
 - non autosufficienza;
 - lavori atipici e discontinui;
 - invecchiamento attivo volontario;
 - circoscritte forme di *asset-based welfare*;
 - reddito minimo d'inserimento (in forme non contraddittorie con la prospettiva dell'inclusione basata primariamente sul lavoro).

Dunque, le priorità concernono la necessità di operare e di sollecitare

cambiamenti strutturali e questo richiama in campo una qualità dell'intervento pubblico che *non* può più essere affidata solo ad automatismi, quale è anche la «detassazione».

4. *La redistribuzione*

Per quanto riguarda la redistribuzione, dobbiamo innanzitutto ricostruire, per quanto sommariamente, come si è evoluta, negli anni '90, la distribuzione primaria di mercato. Qui si segnala un duplice fenomeno di incremento delle diseguaglianze: a) sul valore aggiunto diminuisce la quota dei redditi da lavoro – essa si riduce addirittura fra i 10 e i 5 punti in Europa – e aumenta quella dei redditi da capitale; b) crescono le diseguaglianze fra le retribuzioni, lungo tutta la scala distributiva, ma con un peso decisivo esercitato dall'impressionante aumento di quelle dei ricchissimi. Dunque, vanno sottolineati due aspetti: 1) responsabile primaria del peggioramento della distribuzione

RPS

Laura Pennacchi

Tabella 1 - Rapporto tra retribuzione media di un top manager e salario medio

	Retribuzione media Ceo (in \$)	Rapporto tra retribuzione Ceo e salario
Usa	1.932.580	154
Uk	668.526	25
Australia	546.914	23
Canada	78.706	23
Olanda	604.854	22
Italia	600.319	21
Nuova Zelanda	287.345	20
Belgio	696.697	19
Spagna	429.725	19
Francia	51.906	16
Svezia	413.860	15
Germania	454.974	13
Giappone	508.106	12
Svizzera	404.580	10

Fonte: Mishel, Bernstein, Boushey, 2003.

familiare del reddito è la «componente di mercato»; 2) la crescita delle disparità è dovuta, più che al peggioramento della posizione relativa dei poveri, ad un forte miglioramento della posizione dei ricchi e, fra di essi, dei superricchi.

Il più impressionante è l'andamento delle retribuzioni dei top manager rispetto all'evoluzione del salario dei lavoratori che stanno nel mezzo della scala retributiva. La tabella 1 segnala che il rapporto più elevato tra la retribuzione dei primi e il salario dei secondi si riscontra negli Usa, seguiti da Regno Unito, Australia, Canada, Olanda, Italia.

Della redistribuzione propriamente detta va considerato in primo luogo l'impatto, valutando con maggiore attenzione l'esperienza in materia dei diversi paesi sviluppati. Per esempio l'avanzamento della loro integrazione economica su scala continentale deve molto alla presenza di solidi sistemi nazionali di redistribuzione e di protezione, grazie a cui l'integrazione stessa non si è risolta in forme di disintegrazione sociale a livello nazionale. All'inizio del decennio '80, nei paesi Ocse, senza l'impatto fiscale destinato a finanziare la spesa sociale per trasferimenti e sussidi alle famiglie, il coefficiente di Gini sarebbe stato 0,405 invece che 0,360 negli Usa, 0,432 invece che 0,383 in Francia, 0,332 invece che 0,290 in Svezia. In tutti questi paesi, in quel periodo, la componente «progressività» della tassazione ha, da sola, innalzato la quota del reddito del 40% più povero della popolazione di tre/quattro punti (Zandvakili, 1994). Senza né tasse né trasferimenti, in Svezia il 40% più povero della popolazione avrebbe avuto, invece del 22% effettivo, solo il 7,3% del reddito totale. Negli anni '90 l'Europa, senza redistribuzione e senza *welfare*, non avrebbe potuto sopportare le politiche restrittive e gli alti tassi di interesse che ha dovuto adottare per rientrare dal debito e porre le premesse di un riposizionamento nella nuova fase dell'internazionalizzazione.

Da questo angolo visuale la questione delle differenze di «modello sociale ed economico» tra Usa ed Europa appare sotto un'altra luce. Per un verso si osserva che l'accentuazione delle disuguaglianze in Usa si deve al modesto significato redistributivo delle politiche fiscali statunitensi – soprattutto di quelle fiscali, con una riduzione costante della progressività a partire dal 1980 – : nel solo periodo 1980-1989 il rapporto del reddito dopo le tasse del quintile più ricco della popolazione, rispetto al reddito del quintile più povero, è salito dall'8'3% all'11,6%, ma il rapporto del 5% più benestante del quintile più ricco è cresciuto dal 14,6% al 23,2% (Mishel, Bernstein, 1994). Negli anni '90 il vantaggio guadagnato dal decile più ricco è stato proporzional-

mente maggiore, confermando che l'ampliamento più significativo del *gap* negli Usa non avviene *nel basso* della distribuzione del reddito ma *nell'alto*. Un andamento analogo non si osserva, invece, in Europa, con l'eccezione della Gran Bretagna, dove l'ineguaglianza cresce sia nell'alto che nel basso (Atkinson, 2001).

Per un altro verso si apprezza maggiormente il fatto che l'Unione europea, a confronto con gli Usa, sia dotata di politiche fiscali e di trasferimento più esplicitamente distributive, grazie alle quali l'«indice composto di povertà» – proposto da Amartya Sen – nel 1999 ha un valore pari a 13,2 senza considerare l'effetto delle imposte e dei trasferimenti e un valore pari solo a 4,4 considerando tale effetto, mentre i valori corrispondenti per gli Usa sono 13 e 10 (Commissione europea, 2000).

In aggiunta, deve essere sottolineato, oltre a quello esercitato da imposte e trasferimenti, il ruolo redistributivo che ha la spesa per beni e servizi, innanzitutto scuola e sanità. Infatti, è quest'ultima, considerato il trascurabile peso che in tutti i paesi hanno i trasferimenti monetari, che distingue davvero paesi scarsamente redistributivi e paesi fortemente redistributivi. Non a caso Piketty rileva – e le sue considerazioni sono ovviamente estensibili a tutta l'Europa – che, «se è vero che il salario minimo garantito è più o meno lo stesso in Francia e negli Stati Uniti, la differenza fondamentale è che negli Stati Uniti il lavoratore deve pagarsi da sé la copertura sanitaria e le spese scolastiche dei figli, spesso altissime, e questa redistribuzione fiscale fa sì che chi percepisce il salario minimo è incontestabilmente più garantito in Francia che negli Stati Uniti».

A ciò bisogna aggiungere che alcuni fondamentali servizi – quelli connessi a «beni sociali» come la scuola e la sanità – svolgono un ruolo redistributivo speciale perché, detenendo un carattere «educativo» e «socializzante», hanno tipica natura di «beni associativi» (i cittadini debbono, cioè, consumarli insieme affinché il loro valore sia estrinsecato⁵) e, quindi, consentono una redistribuzione non solo del reddito ma degli stili di vita. Questa è, peraltro, la ragione – una ragione «liberale» non statalistica, connessa alla possibilità effettiva di godere della natura associativa del bene – per cui è opportuno che tali servizi non siano offerti in un «contesto segmentato di offerta privata»: Francia e Svezia hanno spesa elevata e simile per asili nido e

⁵ Hansmann, 1996.

⁶ Granaglia, 2004. L'analisi e i confronti sono in Esping Andersen, Mestres, 2003.

scuola materna (tra l'1 e il 2% del Pil, a fronte dello 0,3 del Regno Unito nel 1996), ma, erogando la prima benefici monetari e offrendo la seconda servizi pubblici, quest'ultima può vantare «risultati assai migliori in termini di riduzione della trasmissione intergenerazionale dell'ineguaglianza».

I veri problemi che si segnalano sono due:

- ♦ in primo luogo è in questione *non* l'inefficacia della redistribuzione, ma piuttosto la modesta efficacia redistributiva di *alcuni* suoi strumenti – quali i crediti di imposta – e l'effetto *distorsivo* della riduzione della progressività del prelievo tributario, con cui inevitabilmente si privilegiano i più ricchi, i quali a più alte retribuzioni associano minori aliquote fiscali;
- ♦ in secondo luogo emerge la necessità (e l'opportunità) di adottare, oltre ad una classica nozione di redistribuzione *ex post*, una innovativa nozione di redistribuzione *ex ante*, tale da consentirci di coniugare positivamente efficienza ed equità, il che ci riporta a problematiche di allocazione (non solo di redistribuzione), di sollecitazione di cambiamenti strutturali, di interazione fra sfera economica e sfera sociale.

3. Redistribuzione ex post e redistribuzione ex ante. Problematiche allocative

Quanto alla valutazione dell'efficacia distributiva di alcuni strumenti, vanno sottoposte ad esame le politiche basate su incentivi fiscali indiscriminati e aselettivi, notoriamente politiche che, ad elevata aselettività, associano alta costosità (perché richiedono, a parità di risultati, l'impiego di una mole enorme di risorse). A tal proposito gli scopi devastanti perseguiti dalle destre neo-conservatrici sono chiari e ben esemplificati dalle politiche dell'amministrazione Bush e del Governo Berlusconi. Ma anche le forze democratiche e del centrosinistra debbono tornare a riflettere su tutti questi aspetti, in particolare chiedendosi se gli stessi o migliori risultati realizzati con politiche fiscali non possano essere conseguiti con ammontari di risorse molto minori, lasciandone una congrua parte per priorità importanti – quali la Ricerca e Sviluppo, la scuola, l'Università, la formazione, la creazione di occupazione – e, al tempo stesso, migliorando più effettivamente la libertà e l'eguaglianza. Gli impressionanti risultati delle analisi degli studiosi democratici americani e di importanti centri studi inglesi (come

Institute for Fiscal Studies e la *Fabian Society*) confermano la persistenza della discriminante destra/sinistra nella differenziazione delle *policies* e in particolare lo sforzo compiuto dall'amministrazione Clinton per contrastare le tendenze disegualitarie. Essi, però, indicano anche la necessità di sottoporre a vaglio la scarsa efficacia di alcuni strumenti adottati per imprimere maggiore eguaglianza.

Si pone qui un problema più di fondo, relativo alla misura in cui negli ultimi anni il centrosinistra ha adottato politiche che, nel sano obiettivo di contenere o di ridurre la pressione fiscale, hanno finito con l'avallare l'idea che la tassazione sia intrinsecamente negativa⁷. Anche per la sacrosanta necessità di scrollarsi di dosso la tradizionale immagine *tax and spend*, necessità che, inizialmente sostenuta soprattutto dall'entourage di Tony Blair e teorizzata nell'ambito della Terza via, oggi viene ripensata da molti⁸, anche all'interno del New Labour, sulla base di una riflessione del resto in corso da tempo⁹ – a testimonianza della ricchezza non semplificabile del dibattito – e viene, in effetti, declinata in termini equilibrati nelle posizioni di Gordon Brown. Significativamente, non appena i conservatori di Michael Howard, in polemica con il Labour, hanno tentato di fare leva sul tasto «morale» per rilanciare una campagna per la riduzione delle tasse, la chiesa cattolica britannica ha diffuso un documento sulla «moralità» della tassazione, in cui si sostiene che le tasse rappresentano il modo con cui si migliorano i servizi e si rafforza la società, essendo un «bene comune [...] un segno di solidarietà reciproco e con il resto dell'umanità» (Catholic Bishops of England and Wales, 2004).

L'attualità di una ripresa di iniziativa in merito alla legittimità democratica della tassazione è così ribadita. Qui vorrei sottolineare tre punti. Il primo concerne i meriti normalmente associati a politiche sostanzialmente coincidenti con corposi sgravi fiscali – utilizzando mix di consistenti detrazioni e di larghe imposte negative – in quanto esse, essendo automatiche, consentirebbero di razionalizzare la spesa, sconfiggere la trappola della povertà, semplificare le procedure amministrative. In realtà, contare su questi meriti può significare affidare troppe speranze riformistiche a meccanismi automatici, quali appunto la detassazione. D'altro canto quegli stessi meriti possono realizzarsi

⁷ Si veda Gorrieri (2002) il quale fa un'argomentata critica di alcune delle politiche fiscali e di spesa condotte dal centrosinistra italiano.

⁸ Per un'esemplificazione si veda Jacobs, 2001.

⁹ Si legga Hills, 2000.

in misura limitata: ad esempio, se la razionalizzazione implica una diversa allocazione di una spesa già impegnata, le resistenze ad essa possono essere enormi; ancora, la pura e semplice individuazione (richiesta dall'applicazione di una imposta negativa) di «soggetti» in larga parte sconosciuti – tutti coloro che non fanno dichiarazione dei redditi – pone maggiori, e non minori, problemi di tipo amministrativo.

Il secondo punto riguarda la riconosciuta necessità di partire da una fissazione delle priorità omogenea alle finalità programmatiche proprie del centrosinistra e coerente con il vincolo delle risorse. Benefici a tutti per via fiscale impegnano una mole enorme di risorse pubbliche. Analoghi e forse migliori risultati si possono conseguire senza aumentare il ricorso a nuove risorse – considerando che esse non potranno essere scritte solo sulla carta ma dovranno essere effettivamente disponibili – o utilizzando alternativamente le cifre addizionali che si ipotizza di destinare a revisioni e riduzioni dell'imposta sul reddito, anche quando gli effetti redistributivi attesi appaiono molto migliori di quelli che perseguono le destre, il che però implica un impegno ancora più cospicuo di mezzi finanziari, in assenza del quale i buoni risultati redistributivi verrebbero probabilmente azzerati¹⁰. Le

¹⁰ Buoni risultati redistributivi conseguirebbe la proposta avanzata, in Italia, da De Vincenti e Pollastri, 2003; (vedi anche articolo di De Vincenti in questo numero della rivista, *n.d.r.*). Si tratta di una riforma molto consistente dell'imposta sul reddito (Irpef) ispirata al modello dell'«imposta negativa», in cui sono collegate revisione dell'aliquota e delle detrazioni, restituzione dell'incapienza, forti detrazioni per i figli, Reddito minimo d'inserimento. Il suo costo (in termini soprattutto di minori entrate fiscali e, in misura minore, di maggiore spesa) è elevato, anche se sono state presentate versioni diverse con ipotesi di oneri decrescenti: da previsioni d'impegno che superavano i 70 mila miliardi di vecchie lire (come somma di nuovi benefici fiscali e di riallocazione di spesa già allocata) si è arrivati a 14-16 miliardi di euro e poi a 6-7 miliardi di euro (a cui vanno aggiunti i 5,5 miliardi di euro già utilizzati con il primo modulo della (contro)riforma fiscale di Tremonti). Nelle ipotesi più ampie il costo totale sarebbe sufficiente a finanziare sia trasferimenti monetari – la riforma degli assegni familiari, un Reddito minimo d'inserimento adeguato, la riforma degli ammortizzatori sociali, un programma di sostegno delle persone non autosufficienti – sia servizi (un piano di investimenti straordinari nella Ricerca e sviluppo, centri di eccellenza per le università, speciali progetti per la formazione permanente, diffusione su larga scala degli asili nido). Su proposte con questo taglio Paolo Bosi ha avanzato il dubbio che esse da un lato siano irrealistiche e dunque impraticabili, dall'altro suonino come «un auspicio a realizzare una tendenziale riduzione della pressione tributaria», mentre essa non dovrebbe essere ridotta «per-

misure alternative dovrebbero attivare gli strumenti di spesa¹¹ e i servizi diretti. È significativo che il britannico *Institute of Fiscal Studies*¹² segnali che il cospicuo incremento di 1 miliardo di sterline, necessario nel Regno Unito per il biennio 2004-2005 ad alleviare la povertà dei bambini, si traduca in appena 3 sterline in più per bambino alla settimana e che ciò – sintetizza Elena Granaglia (2004) – solleva la domanda «se non valga la pena di concentrarsi sul miglioramento dei servizi all'infanzia».

E vengo al terzo punto che mi interessa sottolineare. L'impegno del centrosinistra nello sviluppo dei servizi non può non essere molto forte, a partire dai servizi pubblici nei beni sociali fondamentali per arrivare ai servizi alla produzione e ai servizi per il terziario avanzato. La priorità di tale impegno implica una discussione sull'assunto sottostante alle ipotesi di ricorso a consistenti sgravi fiscali, assunto implicito ma che va esplicitato, secondo cui, essendo i servizi pubblici di cattiva qualità ed essendo scarsamente riformabili, occorrerebbe dare ai cittadini una capacità diretta di spesa mediante l'abbassamento della pressione fiscale, grazie alla quale essi verrebbero posti nella condizione di esercitare una domanda che attiverrebbe un'offerta privata sul mercato.

Al contrario, io credo che la prospettiva del centrosinistra debba essere quella di investire e di scommettere sulla riformabilità dei servizi e dell'amministrazione pubblica, elevandone efficienza, efficacia, qualità. Il mix pubblico/privato adeguato va collegato all'esigenza di riaffermare, nella produzione «universalistica» di beni sociali fondamentali (istruzione, sanità, previdenza), il primato dell'offerta pubblica di servizi (Granaglia, 2004) su quella privata, la quale può avere solo una funzione integrativa. Si tratta di tenere conto delle perplessità che vengono avanzate sui modelli di «*public/private partnership*» à la Tony Blair¹³, della complessità e contraddittorietà del concetto di «libertà di

ché vanno recuperate risorse per fare più importanti riforme del welfare» (2003; anche qui, comunque, vedi articolo di Bosi e al. in questo numero, *n.d.r.*).

¹¹ Infatti, con gli strumenti di spesa «si supera in modo radicale il problema dell'incapienza e, soprattutto, è possibile realizzare la selettività sulla base del reddito del nucleo familiare e non su base individuale, come necessariamente avviene se si adotta il modello dell'imposta negativa, dato che l'Irpef è un'imposta su base individuale» (Bosi, 2003).

¹² Institute of Fiscal Studies, M. Brewer, 2003.

¹³ Per una ricostruzione si veda L. Pennacchi, 2002.

scelta» (in cui possono annidarsi veri e propri «inganni»), della necessità di immunizzarsi da visioni apologetiche volte, con le parole di Stiglitz, «a fare del rischio uno stile di vita» (*making risk a way of life*)¹⁴.

Anche per questo, ragionando sulla riforma auspicabile dei sistemi di tassazione/spesa, è sbagliato pensare che l'espansione di una componente del *welfare* possa avvenire solo *a scapito* di qualcun'altra (a meno che la componente che si vuole ridimensionare non sia obsoleta o finanziariamente fuori controllo). Occorre assumere la rilevanza del vincolo di bilancio, ma lo slogan «meno pensioni più *welfare*» da una parte sembra non tenere conto di questa realtà, dall'altra sembra proporre una logica di *trade-off*, una sorta di gioco a somma zero (questa volta interno al *welfare*).

Inoltre, benché collegate, le funzioni redistributive e quelle assicurative vanno distinte. Le seconde inducono le persone ad assumersi rischi e sono tipicamente svolte da sistemi come quello pensionistico e più in generale previdenziale. Le componenti del *welfare* che hanno principalmente finalità assicurative – come le pensioni – svolgono *solo secondariamente* funzioni redistributive: è dunque errato sia valutarne l'efficacia basandosi innanzitutto su indicatori di impatto redistributivo, sia ipotizzarne un finanziamento prevalente per via fiscale.

La prospettiva dell'*eguaglianza* dà valore alla *redistribuzione* (monetaria e, quindi, fiscale) ma non si esaurisce e non coincide con essa, giacché deve essere sottolineato l'enorme impatto egualitario che hanno i servizi. Le funzioni redistributive mantengono un ruolo importante ed esse incorporano la lotta alla povertà (vista non come altro dalle diseguaglianze, ma come forma estrema di diseguaglianza). Ciò va ribadito per contestare coloro che sostengono l'ormai sancita irrilevanza della redistribuzione (e per questo auspicano sia la riduzione della pressione fiscale sia la contrazione del suo profilo di progressività), ma anche coloro che rischiano di sopravvalutarne o di alterarne il significato: per esempio spostando il *welfare* tutto sul terreno dei trasferimenti monetari e dei benefici fiscali.

Occorre, in realtà, dare crescente importanza, accanto a quella *ex post* (che «compensa» monetariamente e fiscalmente), a una nozione *ex ante* di redistribuzione, tale, cioè, da considerare essenziali non solo il «reddito» ma anche gli «stili di vita». Qui tornano in gioco le funzioni pubbliche a sostegno tanto della struttura economica e produttiva quanto del tessuto sociale e, quindi, tornano in gioco i servizi. Infatti,

¹⁴ Si tratta del titolo di un capitolo del libro di Stiglitz, 2001.

importanti funzioni redistributive *ex ante* sono svolte attraverso i servizi – alla produzione, alla persona, alla collettività, al territorio, di istruzione, di educazione permanente, di sanità, per la «non autosufficienza», il «tempo libero», la fruibilità ambientale, ecc. – in quanto riguardano la redistribuzione degli «stili di vita» di una società e, quindi, la costruzione, al tempo stesso, di un'economia di qualità e di un'omogeneità culturale di base, fondamentale per una cittadinanza condivisa.

Riferimenti bibliografici

- W. Adema, 2001, *Net Social Expenditure*, Oecd, Parigi.
- R. Artoni, 2003, *The Welfare State: Some Basic Principles*, relazione alla conferenza «The Future of the Welfare State» organizzata dal Criss (Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale), Certosa di Pontignano, 5-6 giugno 2003.
- A. Atkinson, 2001, *Inequality, Poverty and the Welfare State: a European Perspective on the Globalisation Debate*, novembre.
- L. Bernardi, 2003, *Rational and Open Issues of European Tax Radical Reforms*, Società italiana di economia pubblica, Pavia, ottobre.
- O. Blanchard, 2000, *European Unemployment has Origins in Shocks, Institutions and Interactions between them*, «Imf Survey», 20 novembre.
- P. Bosi, 2003, *Risposta a De Vincenti*, «Capp - Solosuinternet», 23 dicembre.
- Catholic Bishops of England and Wales, 2004, *Taxation for the Common Good*, febbraio.
- Commissione europea, 2000, *Structural Indicators*, Comunicazione della Commissione, Com (2000), 594 def.
- F. Daveri, G. Tabellini, 1997, *Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries*, mimeo.
- F. Daveri, 2002, *Labor Taxes and Unemployment: A Survey of the Aggregate Evidence*, Seconda Conferenza annuale Cerp in «Cerp working paper», 18.
- C. De Vincenti, C. Pollastri, 2003, *Imposta negativa, universalismo e incentivo al lavoro. Le linee di una riforma*, «Italianieuropei», n. 3.
- G. Esping-Andersen, J. Mestres, 2003, *Ineguaglianza delle opportunità educative e ereditarietà sociale*, «Stato e Mercato», aprile.
- E. Gorrieri, 2002, *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- E. Granaglia, 2004, *Lotta alle diseguaglianze ed efficienza della spesa sociale: argomentazioni in difesa dell'offerta pubblica di servizi*, relazione al convegno della Cgil, «Regimi di produzione, redistribuzione, patto fiscale», Roma, 1 marzo 2004.

- J. Gruber, 1997, *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile*, «Journal of Labour Economics», n. 72.
- H. Hansmann, 1996, «The Changing Roles of Public, Private and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care and Other Human Services», in Fuchs V. (a cura di), *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, Chicago University Press, Chicago.
- J. Hills, 2000, *Taxation for the Enabling State*, «Casepaper», n. 41, agosto.
- E. Huber, J. Stephens, 2001, *Development and Crisis of the Welfare State*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Institute of Fiscal Studies, M. Brewer, 2003, *What do the Child Poverty Targets mean for the Child Tax Credit? An update*, Ifs Briefing Note, n. 41.
- Istat, 2003, *Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2002*, maggio.
- M. Jacobs, 2001, *Tony Blair and the Taxation Question*, Friedrich-Ebert-Stiftung London Office Working paper, n. 2.
- I. Kemmerling, 2002, *Employment Effects of Welfare State Taxation Regimes*, Max Planck discussion paper, n. 8.
- L. Mishel, J. Bernstein, 1994, *The State of Working America 1994-1995*, M.E. Sharpe, New York.
- V. Navarro, 2001, *La politica che decide. Neoliberismo e stato sociale*, Ediesse, Roma.
- L. Pennacchi, 2002, *Dove sbaglia Blair*, «Italianieuropei», n. 5.
- L. Pennacchi, 2004, *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli editore, Roma.
- R.B. Reich, 2002, *I'll be Short. Essentials for a Decent Working Society*, Beacon Press, Boston.
- J. Slemrod, J. Bakija, 2000, *Taxing Ourselves*, The Mit Press, Cambridge, Mass.
- J.E. Stiglitz, 2001, *The Roaring Nineties*, W.W. Norton & Company, New York.
- S. Zandvakili, 1994, *Income Distribution and Redistribution through Taxation. An International Comparison*, «Journal of Empirical Economics», n. 19.

Isee: un'analisi della misura e dell'efficacia della sua applicazione¹

Loretta Ricci

L'Isee, l'indicatore della situazione economica equivalente, ha un ruolo cardine per la realizzazione del sistema integrato di servizi ed interventi sociali. La propagazione dell'impiego dell'Isee è avvenuta negli ultimi due anni, dopo un primo periodo di prudenza causato da una indeterminata legislazione. Attualmente la sua applicazione coinvolge circa 12 milioni

di cittadini. È lecito pertanto domandarsi quali effetti abbia prodotto in ordine all'efficacia dei procedimenti selettivi.

L'adeguatezza a perseguire obiettivi di equità è indubbiamente legata, oltre che alla modalità di costruzione dell'indicatore, anche al sistema di regole applicative, in particolar modo alla capacità di costituire una struttura efficace di controllo.

Introduzione

L'Isee, l'indicatore della situazione economica equivalente, è uno strumento che applica criteri di selettività nell'individuare i beneficiari di prestazioni sociali universali attraverso una valutazione della condizione economica dei richiedenti. Si basa su criteri oggettivi e omogenei di valutazione congegnati al fine di introdurre elementi di trasparenza per l'accesso ai servizi sociali. In particolare la valutazione della situazione economica avviene considerando, oltre al reddito complessivo, anche la condizione patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza dei soggetti richiedenti prestazioni sociali. Anche la composizione del nucleo familiare è determinante ai fini dell'indicatore mediante l'utilizzo di una scala di equivalenza. Per il calcolo dell'Isee si fa quindi riferimento a variabili articolate e ricche di informazioni, sicuramente più complesse rispetto ai tradizionali criteri adottati nelle po-

¹ Le riflessioni di questo articolo, che originano da un lavoro più ampio in corso di pubblicazione dalla casa editrice dello Spi LiberEtà, nella collana Formazione, sono espresse a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo il Ministero dell'Economia e Finanze che annualmente produce il rapporto.

litiche selettive che generalmente considerano solo il reddito imponibile ai fini Irpef.

L'Isee introdotto, ai fini di una migliore razionalizzazione della spesa sociale, con la legge finanziaria per il 1998, e disciplinato con i d.lgs. n. 109/98 e 130/00, ha assunto nell'ambito della legge quadro sull'assistenza (n. 328/00) un ruolo cardine per la realizzazione del sistema integrato di servizi e interventi sociali. L'art. 25 della legge sull'assistenza prevede espressamente che la verifica della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali debba avvenire in base all'Isee e l'art. 18 assegna al Piano nazionale triennale il compito di indicare i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi da parte degli utenti, in relazione sempre alla normativa Isee.

1. *Ambito di applicazione dell'Isee*

Attualmente l'applicazione dell'Isee coinvolge circa 12 milioni di cittadini. Tale è infatti la mole di informazioni che a partire dall'agosto del 2001 è affluita alla banca-dati dell'Inps. Lo strumento è a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche (nazionali e locali) che forniscono prestazioni di natura assistenziale o socio-sanitarie ai cittadini², qualora sia contemplato un meccanismo di selezione basato su condizioni economiche dei beneficiari. Ciò non significa che l'Isee viene automaticamente esteso in ogni ambito in cui esistono forme di *means-testing*, ma solo che le amministrazioni sono tenute ad uniformarsi, attraverso l'emanazione di appositi provvedimenti, ai criteri definiti dai d.lgs. 108/98 e 130/00.

² Sono esplicitamente escluse le prestazioni di natura previdenziale (art. 1 comma 1 del decreto 109/98): l'integrazione al minimo, la maggiorazione sociale delle pensioni, l'assegno e la pensione sociale e ogni altra prestazione previdenziale, nonché la pensione e l'assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate. La legge fa riferimento per la verità al periodo sperimentale (1998-2000), il che lascerebbe intendere che attualmente sarebbe possibile invece introdurlo nella determinazione delle condizioni di accesso e di determinazione degli importi. Per «amministrazioni pubbliche» si intendono le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e le amministrazioni locali. Definizione molto ampia che escluderebbe dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolata previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (servizi elettrici e telefonici), sia a livello locale (aziende municipalizzate e società di erogazione dei servizi a rete), ma che poi è stata disattesa con il decreto 130/00. Cfr. Ctsp, 2001, cr. n. 5.

Al momento dell'introduzione dell'Isee nel nostro ordinamento, discipline selettive già esistenti sono state armonizzate con la nuova norma (ad esempio nel campo delle prestazioni di diritto allo studio); in altri casi vi si è ricorso laddove si sono introdotte *ex-novo* norme di selezione (soprattutto nell'ambito della determinazione delle tariffe di servizi sociali). Rimangono ancora moltissimi casi di criteri selettivi basati su sistemi tradizionali, a volte addirittura incoerenti con la nuova disciplina³.

A livello nazionale è prevista l'applicazione dell'Isee nell'ambito dei programmi di contrasto alla povertà (l'Assegno per i nuclei con almeno tre figli minori, l'Assegno di maternità per tutte le donne residenti), come nell'ambito degli interventi per il sostegno al diritto allo studio (borse di studio scolastiche e universitarie) e per la determinazione di tariffe agevolate per servizi di pubblica utilità.

A livello locale il ricorso all'Isee si sviluppa in molteplici direzioni. Inizialmente viene introdotto in quegli ambiti dove è già presente spesso una modalità di selezione per l'accesso e/o la determinazione dell'entità della contribuzione (come per le rette degli asili nido), poi viene esteso ad altro tipo di prestazioni come servizi e prestazioni rivolti agli anziani (prestazioni di tipo residenziale e prestazioni domiciliari, telesoccorso, assistenza a non autosufficienti, trasporto per non autosufficienti, ricovero in case protette, partecipazione a centri vacanze), ai bambini e agli studenti (centri estivi, mense scolastiche, trasporto scolastico), ai disabili (trasporto, assistenza domiciliare, assistenza in centri diurni) e infine nell'individuazione di soggetti bisognosi di contributi economici perché in situazione di disagio sociale e/o economico.

Alcune regioni ricorrono all'Isee per l'assegnazione dei contributi per il canone d'affitto, per i cosiddetti buoni scuola, come anche molti atenei universitari per la determinazione delle tasse di iscrizione.

La propagazione dell'impiego dell'Isee è avvenuta negli ultimi due anni, dopo un primo periodo di prudenza causato da una indeterminata legislazione per via del numero notevole di decreti attuativi che i d.lgs. 109/98 prima e 130/00 dopo hanno richiesto per la definitiva attuazione dell'indicatore. L'ultima produzione normativa risale al d.p.c.m. del 18 maggio 2001, con il quale è stata aggiornata la modulistica e gli strumenti attuativi necessari per conferire piena operatività.

³ Per approfondimenti si vedano i rapporti della Commissione tecnica per la spesa pubblica (1997-2003).

Nella tabella 1 viene riportato uno specchio, non esaustivo, delle principali prestazioni cui si applicano criteri selettivi per l'accesso o la modulazione della compartecipazione al costo da parte dei beneficiari. Molte sono ancora le prestazioni che rimangono fuori dall'applicazione dell'Isee.

Tabella 1 - Principali prestazioni e servizi cui si applicano criteri selettivi con e senza Isee

Prestazioni nazionali con Isee	Principali prestazioni locali con Isee a discrezione dell'ente	Principali prestazioni escluse dalla disciplina Isee	Prestazioni la cui normativa nazionale prevede altri criteri, ma con possibilità di introdurre l'Isee a livello locale
Assegno di maternità	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Integrazione al minimo, maggiorazione sociale delle pensioni, assegno e pensione sociale e ogni altra prestazione previdenziale	Contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione
Assegno per il terzo figlio	Mense scolastiche	Assegno e pensione di invalidità civile	Agevolazioni acquisto libri scolastici
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (Telecom)	Servizi socio sanitari domiciliari	Indennità di accompagnamento e assimilate	
Borse di studio scolastiche	Servizi socio sanitari diurni, residenziali	Assegni al nucleo familiare	
Prestazioni del diritto allo studio universitario	Assegnazione di posti nei centri vacanze	Esenzioni tasse scolastiche	
	Agevolazioni per tasse universitarie		
	Altre prestazioni locali		

Le prime informazioni pervenute all'Inps rivelano che la maggior parte delle dichiarazioni è stata presentata per la richiesta di prestazioni scolastiche (borse di studio e mense) e per prestazioni universitarie (borse di studio e agevolazioni per le tasse di iscrizione). Questo tipo

di prestazioni ha numericamente soppiantato quelle di tipo prettamente assistenziale (assegni per il terzo figlio e assegno di maternità) per le quali inizialmente l'Isee è stato operativo quasi in via esclusiva, almeno a livello nazionale. La netta predominanza delle prestazioni di tipo nazionale lascia però il dubbio che quando queste sono erogate da un ente locale, la dichiarazione Isee non sempre venga regolarmente inviata via telematica all'Inps, quasi che l'obbligo di trasmissione, che pure è previsto dalla legge, non venga ritenuto tale per programmi di spesa decentrati. O forse, più verosimilmente, le strutture decentrate sono ancora in itinere nell'attuazione dello strumento a interventi socio-assistenziali.

La tabella 2 riporta la distribuzione delle dichiarazioni sostitutive uniche incrociata per territorio e singola prestazione richiesta⁴. Come si può vedere, i servizi per i quali si utilizza maggiormente la dichiarazione Isee sono quelli legati alle prestazioni educative, scolastiche e universitarie. Insieme agli assegni per il terzo figlio, gli assegni di maternità e alle agevolazioni per servizi di pubblica utilità, queste formano la quasi totalità dei programmi di spesa nazionali (con l'eccezione degli asili nido che è stata accorpata nella voce prestazioni scolastiche, ma che è un servizio comunale). Più in generale si può dedurre comunque, in un panorama complessivamente segnato dalla netta predominanza di prestazioni disciplinate a livello nazionale, che sta affermandosi una maggiore vitalità per quel che riguarda i servizi socio-sanitari e di assistenza domiciliare. La mancata emanazione del decreto che dovrebbe regolamentare la diversa composizione del nucleo familiare di riferimento al cui interno sono comprese persone con disabilità grave o soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, può essere tra le cause del relativo ritardo rispetto alle altre prestazioni. Anche la rilevante quota della voce residuale «altro» evidenzia una estensione a molteplici progetti aggiuntivi a quelli comunemente previsti a livello centrale.

⁴ Deve essere precisato che le informazioni che raccoglie l'Inps si riferiscono alle dichiarazioni presentate per la richiesta di prestazioni. Non è dato sapere se queste richieste vengano successivamente tutte soddisfatte, l'Inps non è ente erogatore delle prestazioni (se non per l'assegno al nucleo con almeno tre figli e l'assegno di maternità) e non è previsto che le amministrazioni erogatrici comunichino alla banca dati gli elenchi dei beneficiari selezionati.

Tabella 2 - Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'Inps per tipo di prestazioni richieste

Tipo di prestazione	%
Prestazioni educative, scolastiche, di diritto allo studio e universitarie	54,7
Altre prestazioni socio-assistenziali e servizi socio-sanitari	19,6
Assegno di maternità e per il terzo figlio	8,6
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	8,4
Altro	8,6
Totale	100,0

2. Adeguatezza dell'Isee in ordine all'efficacia dei procedimenti selettivi

A circa tre anni dal definitivo inserimento dell'Isee nei programmi di spesa sociale è lecito domandarsi quali effetti abbia prodotto soprattutto in ordine all'efficacia dei procedimenti selettivi. Rispetto ai criteri tradizionali di *means-testing*, riesce a migliorarne gli aspetti equitativi? Cioè la spesa pubblica è indirizzata a chi ha veramente più bisogno? L'adeguatezza dell'apparato selettivo dell'Isee è determinata principalmente da tre fattori:

- ♦ la modalità di costruzione dell'indicatore;
- ♦ le modalità applicative;
- ♦ la capacità di controllo.

3. Sistema di elaborazione dell'indicatore

L'Isee è un numero, un valore monetario, associato ad ogni nucleo familiare e uguale per ogni suo componente. Per determinarlo vengono considerate tre voci:

- ♦ il reddito di tutti i componenti il nucleo familiare;
- ♦ il patrimonio mobiliare e immobiliare di tutti i componenti il nucleo familiare;
- ♦ il numero dei componenti il nucleo ed eventuali particolari situazioni di disagio.

Il *reddito* è dato dalla somma di tutti i redditi (al lordo delle imposte)⁵ di

⁵ Redditi lordi complessivi. Si considerano in aggiunta anche i rendimenti delle attività finanziarie calcolati con un tasso di rendimento comunicato ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e Finanze.

ogni componente il nucleo familiare. Dal totale dei redditi si detrae l'eventuale canone annuo di affitto dell'abitazione principale del nucleo, fino ad un ammontare massimo di 5.165 euro (franchigia).

Il *patrimonio* è dato dalla somma del patrimonio mobiliare e immobiliare di ogni componente il nucleo familiare:

– il *patrimonio mobiliare* è costituito dalla somma dei valori mobiliari in senso stretto⁶. Dal valore complessivo del patrimonio mobiliare si detrae un massimo di 15.494 euro (franchigia dal patrimonio mobiliare);

– il *patrimonio immobiliare* è costituito dalla somma dei valori di tutti gli immobili (terreni agricoli, aree fabbricabili ed edifici) come definito ai fini Ici e posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione.

Anche dal valore complessivo del patrimonio immobiliare si può detrarre (franchigia) l'eventuale capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto degli immobili posseduti dai componenti del nucleo familiare; oppure, nel caso di nucleo familiare residente in casa propria, se più favorevole e fino a concorrenza del valore della casa di abitazione, una franchigia di 51.646 euro.

Ricavato il totale del patrimonio familiare, al netto delle detrazioni consentite, solo il 20% di esso si aggiunge al totale dei redditi complessivi. Questa somma è l'Ise (Indicatore della situazione economica).

L'Isee (Indicatore della Situazione economica equivalente) è il valore determinato in base alla composizione del nucleo familiare⁷. Corrisponde al rapporto tra l'Ise e il coefficiente desunto dalla *scala di equi-*

⁶ Il patrimonio mobiliare comprende il saldo contabile attivo, al netto degli interessi alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, delle seguenti voci: i depositi e i conti correnti bancari, il valore dei titoli di Stato, i certificati di deposito e di credito, i buoni fruttiferi e assimilati al valore nominale alla stessa data dei depositi, le azioni o quote di organismi di investimenti collettivi di risparmio italiani o esteri (per i quali si assume il valore risultante dall'ultimo prospetto redatto dalla società di gestione al 31 dicembre dell'anno precedente), le partecipazioni in società non quotate e in società non azionarie, le masse patrimoniali affidate in gestione, altri strumenti finanziari inclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione, il valore di imprese individuali di cui va assunto il valore del patrimonio netto.

⁷ La composizione del nucleo è data dal dichiarante, il coniuge del dichiarante, i figli minori del dichiarante e/o del coniuge se con essi conviventi, le altre persone presenti nello stato di famiglia, le persone non presenti nello stato di famiglia, ma a carico ai fini Irpef del dichiarante o del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia.

valenza, un parametro variabile in base all'ampiezza del nucleo familiare. Questo parametro non coincide con il numero dei componenti, ma tiene conto del fatto che, all'accrescersi del nucleo familiare, si verificano economie di scala nei costi generali della famiglia. Pertanto i valori della scala di equivalenza crescono in modo meno che proporzionale all'ampiezza del nucleo. Il coefficiente è maggiorato invece quando nella famiglia sono presenti particolari situazioni di disagio: disabilità, assenza di un genitore, figli minori con genitori entrambi lavoratori, ecc.

La scala di equivalenza (tab. 4) è importante perché consente di confrontare la situazione economica di nuclei familiari di diversa ampiezza e condizione sulla base di un indicatore omogeneo.

Tabella 3 - Calcolo dell'Isee

$$\text{Ise} = \text{Reddito} + 0,20 * \text{Patrimonio}$$

$$\text{Isee} = \frac{\text{Ise}}{\text{Coefficiente}}$$

Tabella 4 - La scala di equivalenza utilizzata nel calcolo dell'Isee

Numero componenti il nucleo familiare	Coefficiente
1	1,0
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Ogni componente in più	0,35
<i>Maggiorazioni</i>	
Nuclei monoparentali	0,2
Handicap	0,5
Entrambi genitori lavoratori	0,2

Quindi rispetto ai tradizionali meccanismi di valutazione della situazione economica sulla base dei quali generalmente si applicano politiche selettive per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate, l'Isee possiede in più il riferimento alla condizione patrimoniale della famiglia e la considerazione del peso effettivo dell'ampiezza del nucleo. La considerazione del patrimonio in aggiunta al reddito trova giustificazione nel fatto che, a parità di flusso di reddito, il patrimonio è significativo di una maggiore sicurezza e di maggiori potenzialità economiche.

Anche nei casi in cui il flusso di reddito può assumere valori nulli o negativi (casi frequenti nello svolgimento di attività di impresa o lavoro autonomo), la presenza di un consistente patrimonio evidenzia comunque una solidità di lungo periodo nella condizione economica.

4. Modalità applicative dell'Isee

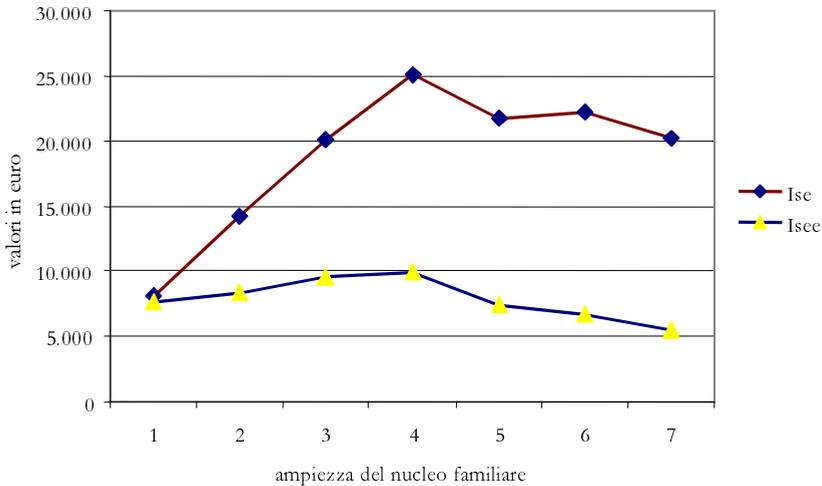
Come agiscono allora scala di equivalenza e patrimonio nel procedimento di valutazione della condizione economica?

Il ruolo della scala di equivalenza è quello di standardizzare i valori rispetto all'ampiezza del nucleo. Ciò che deve essere considerato nella valutazione della condizione economica della famiglia non è l'ammontare assoluto del valore monetario di reddito e ricchezza, bensì il valore relativo misurato in base all'ampiezza del nucleo familiare, secondo un criterio meno che proporzionale.

Se l'accesso ad una prestazione avviene con uno sbarramento posto in termini assoluti (reddito totale della famiglia) l'effetto probabile è di escludere dal beneficio soprattutto le famiglie numerose, con più figli minori. Infatti mediamente (fig. 1) la condizione economica dei nuclei familiari migliora molto all'aumentare dei componenti (fino a 4) ma va declinando per le famiglie ampie (nel grafico di fig. 1 la condizione economica assoluta è data dall'Isee).

La standardizzazione operata attraverso i coefficienti della scala di equivalenza (il valore relativo è l'Isee) appiattisce molto l'andamento della variabile, rimettendo in gioco, nella procedura di selezione per l'accesso a prestazioni sociali, tutti i nuclei familiari. La variabilità del valore relativo è infatti assai più contenuta, aprendo più possibilità di accesso.

Figura 1 - Valori medi Ise e Isee per numero dei componenti familiari (2002)



Fonte: Commissione tecnica per la spesa pubblica, 2003. Dati Inps.

Si può quindi facilmente comprendere perché sia stato necessario da parte del legislatore chiedere che venisse effettuata una definizione puntuale del nucleo familiare, che risulta decisivo nella determinazione dell'indicatore. La principale preoccupazione del legislatore è che ogni soggetto faccia parte di un solo nucleo familiare, sulla base del quale è calcolato un Isee identico per tutti i componenti del nucleo⁸. Per quanto riguarda l'efficacia dell'introduzione del patrimonio nella determinazione della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali, i risultati derivanti dall'evidenza empirica svolta grazie alla preziosa raccolta della banca dati Inps sono meno eclatanti rispetto a quelli determinati dalla scala di equivalenza.

⁸ La normativa (cui si rinvia direttamente per approfondimenti) disciplina dettagliatamente tutti i casi particolari, prevedendo ad esempio che i coniugi (non separati legalmente) siano sempre nello stesso nucleo anche quando non sono nello stesso stato di famiglia. L'obiettivo è indubbiamente duplice: da un lato essere vicino alla realtà effettiva, dall'altro evitare il più possibile comportamenti opportunistici.

Per verificare se e quanto sia determinante la componente della ricchezza, la tabella 5 esamina la distribuzione del patrimonio ordinando per decili le famiglie secondo livelli crescenti di patrimonio. Viene preso in considerazione nella prima colonna il patrimonio totale al lordo delle franchigie, nella seconda colonna il patrimonio al netto delle franchigie.

I risultati sono molto significativi:

- ♦ il 40% dei nuclei familiari sottoscrittori delle dichiarazioni sostitutive uniche non possiede patrimonio;
- ♦ il 45,3% dell'ammontare complessivo del patrimonio è posseduto dal 10% più benestante dei dichiaranti;
- ♦ la franchigia patrimoniale aumenta fino al 60% la quota di famiglie per le quali l'Isee viene calcolato senza l'apporto della componente patrimoniale.

Tabella 5 - Distribuzione per decili del patrimonio al lordo e al netto della franchigia. Valori percentuali

Decili	Patrimonio al lordo della franchigia	Patrimonio al netto della franchigia
1	0,0	0,0
2	0,0	0,0
3	0,0	0,0
4	0,0	0,0
5	0,5	0,0
6	4,6	0,0
7	10,4	2,0
8	16,0	8,7
9	23,3	21,6
10	45,3	67,7
Totale	100,0	100,0

Fonte: Commissione tecnica per la spesa pubblica, 2003. Dati Inps.

La distribuzione del patrimonio depurato dall'ammontare delle franchigie appare assai polarizzata verso l'ultimo decile. Sembra evidente che la franchigia smorza molto l'effetto selettivo del patrimonio e rende più sperequata la distribuzione della ricchezza.

Studiosi ed esperti del settore hanno lungamente discusso in merito ai

criteri di costruzione dello strumento⁹. Infatti la scelta delle variabili (reddito e patrimonio), dei parametri (quota del patrimonio, coefficienti della scala di equivalenza) e dell'importo delle franchigie possono incidere profondamente sul risultato finale e quindi determinare importanti effetti equitativi.

Una delle maggiori perplessità ha immediatamente riguardato la variabile scelta per misurare il reddito. Si fa riferimento al *reddito complessivo* dichiarato ai fini Irpef, costituito dalla somma dei redditi (al lordo dell'imposta Irpef) che affluiscono al nucleo familiare. Si è fatto notare che il riferimento ad un reddito al lordo delle imposte può rivelarsi inadeguato nel caso in cui l'Isee si applichi ad istituti di contrasto della povertà. Per le famiglie in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal *reddito disponibile*, cioè ciò che residua dopo aver pagato le imposte, ma comprensivo di eventuali altri trasferimenti da parte dello Stato, che invece vengono esclusi dal reddito complessivo perché non soggetti a tassazione.

Va comunque considerato che l'individuazione del reddito disponibile richiederebbe da un lato una mole ulteriore di informazioni a carico del cittadino, dall'altro essendo molti programmi di spesa decisi a livello locale, si dovrebbe decidere quali prestazioni monetarie di cui già il cittadino usufruisce considerare, per evitare un cumulo del complesso dei benefici che affluiscono ad un singolo nucleo familiare tale da provocare dubbi sul rispetto dell'equità verticale. Il ricorso al reddito disponibile può essere giustificato solo nel caso di prestazioni particolari di sostegno alla povertà e comunque ove l'offerta dei servizi risulti essere molto inferiore alla domanda. È proponibile utilizzare il reddito disponibile nell'ambito dei margini di autonomia e flessibilità consentite agli enti erogatori, appunto nel caso di particolari prestazioni. In questo senso la riduzione dei margini di flessibilità operata con l'emanazione del decreto 130/00 (vedi oltre) costituisce una limitazione dello strumento. Sarebbe stato forse più ragionevole ricorrere al reddito al netto delle imposte che valuta la condizione economica dei soggetti dopo l'intervento redistributivo dell'imposizione fiscale.

Un altro aspetto problematico derivante dalla scelta del reddito complessivo lordo è l'implicazione sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito di lavoro dipendente e di redditi di lavoro auto-

⁹ Per approfondimenti si consiglia la lettura della ricca documentazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica (1997-2002).

no. Per i lavoratori dipendenti il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece al lordo dei contributi, che vanno infatti dedotti dal reddito complessivo per ottenere il reddito imponibile rilevante ai fini dell'applicazione dell'Irpef. Brevemente si può dire che, mentre per il lavoro dipendente i due termini coincidono, per il lavoro autonomo esiste una differenza piuttosto consistente essendo il reddito complessivo superiore all'imponibile di circa il 18% (quale è attualmente l'aliquota contributiva Inps). Si è scelto di tenere conto, in modo per la verità poco trasparente, di una diversità tra redditi da lavoro dipendente e redditi da lavoro autonomo. Sarebbe forse stato più appropriato realizzare una esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, prendendo come punto di riferimento il reddito imponibile (o quello al netto delle imposte).

In merito a questo aspetto sono state effettuate analisi empiriche che verificassero quale tipo di nucleo familiare o di cittadino risulti favorito o discriminato al variare dell'indicatore di condizione economica prescelto, soprattutto in merito alla condizione professionale dei beneficiari. Studi di questo tipo sono stati realizzati dal Mipa per verificare, nell'accesso ai nidi comunali, le modificazioni delle graduatorie determinate in seguito all'introduzione dell'Isee, studio riportato nel IV Rapporto sullo stato di attuazione dell'Isee presentato dalla Ctsp nel 2003 e dal Capp di Modena, su dati inerenti quella provincia (Baldini, Bosi, Colombini, 2004).

In entrambi gli studi¹⁰ viene evidenziato che le famiglie di lavoratori indipendenti, nel passaggio all'Isee rispetto alla valutazione del solo reddito sono comunque caratterizzate da un'elevata probabilità di uscire dalla fascia con bassa condizione economica.

Sembra quindi di poter concludere che l'Isee dovrebbe penalizzare gli indipendenti. Tuttavia, è bene sottolineare che non si tiene conto di esperienze in alcuni enti locali che prevedevano, prima dell'Isee, mec-

¹⁰ Il primo realizzato dal Mipa, fa riferimento ai dati effettivi per le graduatorie di accesso ai nidi comunali di Roma realizzate prima e dopo l'introduzione dell'Isee. Per determinare le graduatorie, oltre a valutare prioritariamente la situazione sociale del bambino, si valuta la condizione economica che prima si fondava solo sull'importo del reddito complessivo. Il secondo studio si basa invece su dati Banca d'Italia della provincia di Modena e stima l'ordinamento dei nuclei familiari sulla base della condizione economica valutata con il reddito imponibile equivalente (cioè incorpora la scala di equivalenza) o con l'Isee.

canismi di selezione categoriali, consistenti ad esempio nell'assoggettare comunque gli autonomi alla fascia tariffaria più elevata, indipendentemente dal reddito dichiarato. In questo caso è chiaro che probabilmente i risultati distributivi sarebbero alquanto diversi: gli autonomi in particolare potrebbero essere favoriti dalla applicazione di un criterio universalistico. Non bisogna sottovalutare che esistono anche lavoratori autonomi a basso tenore di vita che in situazioni di discriminazione categoriale sarebbero ingiustamente penalizzati.

È ovvio però, e questo introduce l'argomento trattato nelle pagine seguenti, che l'adozione dell'Isee come criterio selettivo non può prescindere dall'esistenza di una amministrazione efficiente che sia in grado di verificare la veridicità delle autodichiarazioni.

5. Margini di discrezionalità all'interno della normativa Isee

Gli effetti determinati dall'introduzione dell'Isee non sono neutrali rispetto al sistema normativo che ne regola l'applicazione.

Un punto di forza dell'Isee dovrebbe essere la duttilità dello strumento, cioè la capacità di adattarsi, con margini di discrezionalità che si intendono lasciare a livello decentrato, all'applicazione di diversi programmi selettivi.

La norma sperimentale del d.lgs. 109/98 lasciava agli enti erogatori una capacità notevolmente maggiore in termini di flessibilità, soprattutto per quanto riguardava la determinazione della quota di patrimonio rilevante ai fini della determinazione dell'indicatore (la quota poteva variare entro i limiti da 0 al 20%) e la definizione di nucleo familiare.

La ragione della differenziazione nel peso può essere giustificata sulla base della specificità dei servizi. Si può, ad esempio dimostrare che il ruolo del patrimonio è tanto maggiore quanto più elevata è l'età del beneficiario delle prestazioni: coefficienti patrimoniali più elevati sono ad esempio raccomandabili per servizi quali l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette, rispetto ad agevolazioni connesse a posti in scuole dell'infanzia.

È vero che la discrezionalità lasciata agli enti erogatori potrebbe creare un quadro disarmonico delle agevolazioni, con criteri troppo differenziati per uno stesso servizio in diverse zone del paese, però è anche irrealistico considerare una normativa generale e nazionale che imponga per tutte le possibili prestazioni erogate a livello locale particolari determinazioni delle componenti patrimoniali.

Il d.lgs. 130/00 secondo critiche diffuse, ha imposto una svolta troppo accentratrice alla normativa di riferimento portando ad una scarsa duttilità dello strumento nell'adattare le tecniche selettive sia alle tipologie di prestazioni fornite, sia alla realtà locale di riferimento. L'esperienza messa in atto da alcune Regioni¹¹ tendenti a introdurre proprie normative Isee locali, in nome delle nuove opportunità concesse con la riforma del Titolo V della Costituzione, dimostra come effettivamente in molti casi gli enti decentrati avrebbero preferito un Isee meno rigido.

Il restringimento dei margini di flessibilità consentiti inizialmente nella definizione di nucleo familiare (il decreto legislativo n. 109/98 concedeva la possibilità, per particolari prestazioni, di assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare anche più ampia di quella standard¹²) ha di fatto limitato tale facoltà ai soli interventi erogati nell'ambito del diritto allo studio universitario¹³. Da un'indagine regionale è emerso che tra i Comuni che hanno dichiarato di avere introdotto l'Isee, circa il 35% ha apportato un qualche correttivo a quanto indicato dalla normativa nazionale. Tali correzioni hanno prevalentemente interessato proprio la definizione di nucleo familiare, con particolare riferimento sia alla individuazione di un nucleo ristretto rispetto alla nozione standard, sia alla scelta di una composizione più allargata (circa nel 40 % dei casi)¹⁴.

In favore della politica di standardizzazione operata con l'emanazione del decreto 130/00 va però riconosciuto che gli enti erogatori meno «intraprendenti», se possiamo definirli così, o semplicemente dimensionalmente limitati hanno trovato più agevole e conveniente applicare un Isee precostituito, rispetto ad uno strumento ancora in parte da inventare. Così come non si può non riconoscere che le strutture informatiche messe a disposizione dall'Inps e lo stesso centro di raccolta dati dell'Istituto, creato appunto con il decreto 130/00, hanno indubbiamente aiutato i Comuni nell'affrontare il necessario sforzo tecnologico e quindi favorito la diffusione dello strumento.

¹¹ Al caso della Val d'Aosta, rilevante in quanto costituisce il primo intervento di tipo regionale in materia, attuato attraverso una delibera della Giunta regionale, si aggiunge quello della Lombardia dove, sebbene nessuna iniziativa legislativa è stata proposta e portata a termine, si discute da tempo di procedere ad una revisione dei criteri di calcolo della condizione economica.

¹² Decreto legislativo n. 109/98, articolo 3, comma 2.

¹³ Decreto legislativo n. 130/00, articolo 3, comma 2-bis.

¹⁴ Ires Toscana, in corso di pubblicazione.

6. Sistemi di controllo della veridicità delle dichiarazioni rese attraverso l'Isee

Si è già ricordato come un apparato credibile di controllo della veridicità della dichiarazioni sostitutive uniche presentate dai richiedenti prestazioni sociali agevolate risulti determinante ai fini stessi dell'efficacia dell'Isee.

La struttura dei controlli si compone di due fasi chiaramente esplicitate dalla legge di delega del 1997¹⁵:

- ♦ il *controllo formale* che consiste in una verifica della corrispondenza dei dati dichiarati ai fini Isee circa le componenti dell'indicatore: vale a dire il reddito complessivo, il patrimonio, mobiliare e immobiliare, i membri del nucleo familiare. Questo tipo di controllo deve essere effettuato dagli enti erogatori, e quindi principalmente dalle amministrazioni comunali, dalle Università, dall'Inps, ecc.;
- ♦ il *controllo sostanziale* che spetta alla Guardia di Finanza e che consiste nell'accertamento di quanto effettivamente il cittadino possiede in termini di reddito e di patrimonio.

Per quanto riguarda il controllo formale gli enti erogatori, nell'ambito della discrezionalità in merito alle modalità di effettuazione (per tutti i beneficiari, a campione, per categorie, ecc.), hanno necessità di utilizzare anche dati informative centrali. Lo studio di alcune esperienze a livello locale ha messo in luce un aspetto non particolarmente confortante: i controlli si limitano sovente alla semplice verifica dei dati anagrafici, di cui i Comuni hanno più disponibilità e facilità di accesso. Risultano inadeguate le verifiche del reddito e del patrimonio immobiliare, soprattutto per l'obsolescenza delle fonti informative e/o per la difficoltà di collegarsi. Solo più recentemente l'amministrazione finanziaria è riuscita ad aggiornare più celermente i contenuti dell'anagrafe tributaria, che fino allo scorso anno riportavano i redditi dichiarati nel 1999, ma che ora risulterebbero aggiornati al 2002.

¹⁵ Art. 59, c. 51, l. 449/97, lett. e) «obbligo per le amministrazioni pubbliche erogatrici di provvedere a controlli, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, sulla veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontando i dati reddituali e patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni agevolate con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero delle Finanze ai fini dei successivi controlli da parte delle stesse pubbliche amministrazioni»; lett. f) «inclusione nei programmi annuali di controllo fiscale della Guardia di Finanza dei soggetti beneficiari di prestazioni agevolate individuati sulla base di appositi criteri selettivi, prevedendo anche l'effettuazione di indagini bancarie e presso gli intermediari finanziari».

Praticamente assenti i controlli sul patrimonio mobiliare per oggettiva impossibilità di effettuarli.

Anche l'Inps è chiamato dalla normativa all'attività di verifica formale, e non solo in qualità di ente erogatore (cioè quale titolare delle prestazioni degli assegni per il terzo figlio e per maternità). Il d.lgs. 130/00, innovando l'art. 4 del 109/98, prevede che «l'Inps utilizza le informazioni di cui dispone, nei propri archivi o in quelli delle amministrazioni collegate, per effettuare controlli formali sulla congruenza dei contenuti della dichiarazione sostitutiva unica e segnala le eventuali incongruenze agli enti erogatori interessati». E «ai fini dei controlli formali di cui all'articolo 4, comma 7, del presente decreto, gli enti erogatori e l'Istituto nazionale della previdenza sociale possono effettuare l'interconnessione e il collegamento con gli archivi delle amministrazioni collegate». Per questo aspetto vale però quanto suddetto in merito alla obsolescenza delle fonti informative, fino almeno a periodi recenti.

Sempre soltanto recentemente si è avuto un inizio di attivazione anche da parte della Guardia di Finanza attraverso una circolare del Comando generale¹⁶ che ha stabilito i compiti del Corpo nello svolgimento dell'attività di controllo sostanziale sul reddito e sul patrimonio dei nuclei beneficiari delle prestazioni sociali. In primo luogo è ribadito che le verifiche, successive all'erogazione della prestazione sociale agevolata, devono essere selettive e limitate ai casi più anomali. È però esplicitato che detti controlli sono da considerare dei sub-obiettivi rispetto ai programmi complessivi delle verifiche normalmente condotte dalla Guardia di Finanza. Nel corso del 2003 risulta che i controlli realizzati sono stati poco più di 5.000 (maggiori comunque del numero programmato a inizio anno).

È indubbio che un apparato siffatto di controllo non può essere ancora credibile, anche se si sta lavorando, con ritardo rispetto alla partenza dell'Isee, per migliorarlo.

La lacuna più grande, e preoccupante perché difficilmente colmabile, è data dall'assenza di controlli sulle entità dei patrimoni mobiliari di-

¹⁶ Circ. n. 393000 dell'11 novembre 2002. L'art. 4 del 109/98 già prevedeva che «Nell'ambito della direttiva annuale impartita dal Ministro delle Finanze per la programmazione dell'attività d'accertamento, una quota delle verifiche assegnate alla Guardia di Finanza è riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo criteri selettivi stabiliti dalla direttiva stessa».

chiarati. Da più parti si invocano nuove soluzioni. Alcuni ipotizzano addirittura l'eliminazione di questa voce dal calcolo dell'Isee, ritenendo già abbastanza qualificante la presenza del patrimonio immobiliare. Altri ritengono che così facendo l'Isee perderebbe molto del suo significato, facendo notare, peraltro, che anche tutto l'apparato tecnologico-amministrativo sarebbe quasi inutile se si considera che le rimanenti informazioni sono già disponibili tramite le dichiarazioni dei redditi. In verità la banca dati Isee si è rivelata una preziosa fonte di informazioni che riguarda quella fetta di popolazione che fa ricorso a forme assistenziali pubbliche e che sovente non presenta la dichiarazione dei redditi perché non rientra tra gli obbligati.

Conclusioni

Partendo proprio dalle ultime considerazioni si può ritenere che ai fini di una maggiore efficacia equitativa dell'Isee alcuni interventi correttivi siano importanti:

- ♦ in primo luogo il rafforzamento dell'impianto dei controlli appare ineludibile. Il problema della verifica dei patrimoni finanziari è sicuramente una questione prioritaria¹⁷;
- ♦ inoltre non vanno sottovalutate le pressioni, soprattutto in alcune regioni del Nord, di introdurre cambiamenti determinanti nella costruzione dell'Isee, con il rischio di decretarne un grave indebolimento. Probabilmente la reintroduzione di margini di flessibilità potrebbe far rientrare queste tendenze;
- ♦ la revisione di alcune variabili nel calcolo, come per esempio la modulazione e l'entità delle franchigie, potrebbe essere ipotizzabile anche se non va mai dimenticato che l'Isee, per quanto non raggiunga livelli di ottimalità nella gestione delle risorse, appare significativamente migliore degli altri strumenti di *means-testing* generalmente utilizzati.

¹⁷ Alcune ipotesi non formalizzate sono: l'inserimento in dichiarazione dei redditi dei proventi da patrimoni finanziari per chi richiede prestazioni sociali agevolate; la determinazione deduttiva di un ammontare di patrimonio mobiliare in relazione all'entità delle altre variabili economiche dichiarate (reddito e patrimonio immobiliare).

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Bosi P., Colombini S. (a cura di), 2004, *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena*, Capp - Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.
- Bosi P., 2000, *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, «L'Assistenza Sociale», n. 2/3, pp. 9-29.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica - (Ctsp), 1999-2003, 1°, 2°, 3° e 4° *Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze.
- Ires Toscana, 2004, *L'indicatore della situazione economica equivalente: lo stato di attuazione in Toscana*, Ricerca promossa dalla Regione Toscana.
- Ricci L., 2002, *Isee e sanitometro: dove eravamo rimasti?*, «Politiche Sanitarie», n. 4, pp. 12-19, Il pensiero scientifico editore, Roma.
- Ricci L., 2003, *L'Indicatore della situazione economica per l'accesso ai servizi*, «Autonomie Locali», n. 3, pp. 57-366, Il Mulino, Bologna.

«Spesa sociale»*

Raffaele Tangorra

Le spese per la protezione sociale costituiscono una quota rilevante – tra un quinto e un terzo – del totale delle risorse prodotte dalle economie avanzate. Lo stato sociale è comunque un’istituzione relativamente recente, sviluppatasi sostanzialmente a partire dal secondo dopoguerra, e già in crisi, a detta di molti commentatori. In questo lavoro, dopo aver brevemente delineato lo sviluppo storico del welfare state, si analizza l’attuale estensione e distribuzione della spesa

sociale in Italia e nel resto della Unione europea, per poi mettere in evidenza quali sono le prospettive future e quali le sfide che si pongono di fronte al mutato contesto economico, con particolare riferimento all’aumento dell’integrazione tra i paesi, al rallentamento della crescita economica in Europa e al diffondersi di nuove tecnologie. Si illustrano conoscenze consolidate, ma anche luoghi comuni privi di fondamento empirico.

Social insurance fully developed may provide income security; it is an attack upon Want. But Want is one only of five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.

Lord Beveridge¹

1. Premessa storica

In una vignetta degli anni quaranta del secolo scorso un signore attempato è raffigurato, in piccolo sulla sinistra, mentre armato di spada sfida cinque giganti, un po’ malridotti ma in grado di occupare con la loro mole quasi interamente la scena. La lotta sembra impari, ma il piccolo signore molto determinato². È così che Lord Beveridge appariva ai suoi contemporanei alla presentazione al Parlamento britannico nel novembre del

* Questo lavoro presenta opinioni personali dell’autore, che non coinvolgono in alcuna maniera l’istituzione alla quale appartiene.

¹ Beveridge, 1942.

² La vignetta è di George Whitelaw ed è ristampata in Timmins (1995), volume che racconta la sfida ai «cinque giganti» in Gran Bretagna per tutto il suo corso, dagli anni di Beveridge sino alla metà degli anni novanta.

1942 del famoso Rapporto passato alla storia con il suo nome. In esso si identificavano i cinque giganti da abbattere – Povertà, Malattia, Ignoranza, Degrado e Disoccupazione – e si indicava la strada per farlo, tracciando le linee di quello che sarebbe diventato il moderno *welfare state*.

Nel mezzo della seconda guerra mondiale, il *Beveridge Report* rappresentava un messaggio di speranza e rispondeva ad un'attesa di cambiamenti radicali³. E il messaggio non fu lasciato cadere nel vuoto nel periodo post-bellico, quando non solo nel Regno Unito ma anche nelle altre economie avanzate si consolidò l'intervento pubblico nelle sfere della sicurezza sociale, del sistema sanitario, dell'istruzione, delle politiche abitative e di quelle per la piena occupazione. Erano questi gli strumenti nella lezione di Beveridge per portare l'attacco, nell'ordine, ai cinque giganti.

In realtà, l'intervento pubblico perlomeno in alcuni di questi settori non era una novità, visto che già nella Germania prussiana di fine ottocento il cancelliere Bismarck – l'altro nome da ricordare tra i fondatori del moderno stato sociale – aveva introdotto assicurazioni sanitarie, infortunistiche, d'invalidità e di vecchiaia obbligatorie per operai e impiegati a basso reddito. Anzi, nell'effettivo *design* dei sistemi di sicurezza sociale dell'Europa continentale, le esperienze bismarckiane si rilevarono più influenti delle ricette di Beveridge: mentre quest'ultimo proponeva, per evitare eventuali effetti di disincentivo al lavoro e al risparmio, un sistema assicurativo con prestazioni in livello fisso (*flat rate*) – caratteristica da allora sino ad oggi della sicurezza sociale britannica – gli schemi implementati da Bismarck e che poi nel secondo dopoguerra si consolidarono in Germania e nel resto d'Europa prevedevano prestazioni legate alle retribuzioni precedenti (*earnings-related*), per quanto inizialmente di livello molto contenuto.

Ma al di là delle differenze nella implementazione, quel che qui interessa rilevare è che nel periodo della ricostruzione e dello sviluppo industriale post-bellico diventerà comune, in Europa ma anche dall'altra parte dell'Atlantico⁴, l'intervento pubblico in ambiti che fino ad allora

³ In uno dei primi paragrafi del *Beveridge Report* si legge: «A revolutionary moment in the world's history is a time for revolutions, not for patching», mentre a pagina 171, con riferimento allo sforzo bellico: «the purpose of victory is to live into a better world than the old world» (Beveridge, 1942).

⁴ Il *Social Security Act* che istituiva negli Stati Uniti due programmi federali di sicurezza sociale a copertura del reddito dei lavoratori ritirati e disoccupati nell'industria e nel commercio divenne legge nel 1935 sotto la presidenza di Franklin D. Roosevelt. Negli Stati Uniti era stata l'esperienza della Grande Depressione a costituire la spinta necessaria per l'introduzione di tali programmi.

erano stati sostanzialmente lasciati alla libera iniziativa privata. La teoria economica, d'altra parte, fin dai tempi dei classici aveva fornito buone argomentazioni perché l'intervento dello Stato fosse limitato alla produzione di beni tecnicamente pubblici – quelli che in termini moderni si direbbero caratterizzati da non escludibilità e non rivalità nel consumo⁵ – caratteristica estranea ai servizi sociali. E l'assistenza ai poveri – il tradizionale intervento pubblico pre-stato sociale, per finanziare il quale già nel 1601 la Regina Elisabetta I con la *Poor Law* aveva introdotto in Inghilterra una imposta specifica – era stata spesso criticata per le distorsioni che induceva negli incentivi individuali alla ricerca del lavoro.

Ma negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, giustizia sociale ed estensione in senso universale di diritti di cittadinanza – diritto alla salute, all'istruzione, ad un livello adeguato di risorse – divennero caratteristiche fondanti delle democrazie emerse dal conflitto. Cambiò anche rapidamente la struttura dei sistemi economici e con essa il ruolo delle istituzioni sociali: in società in cui l'agricoltura ricopriva un ruolo sempre più marginale, la famiglia non riusciva più a farsi carico dei grandi rischi dell'esistenza. La stessa teoria economica cominciò a giustificare l'intervento pubblico non solo per ragioni di equità, ma anche di efficienza, data l'esistenza di fallimenti del mercato. Così, la spesa sociale divenne col passare degli anni una voce consistente nei bilanci dello Stato e le conquiste del *welfare state* si considerarono acquisite, almeno fino a quando, a partire dagli anni ottanta, il mutato contesto economico e demografico non cominciò a rimetterne in crisi il paradigma.

Ma della crisi del *welfare state* si parlerà più avanti. Prima ci concentreremo sull'attuale articolazione della spesa sociale, in termini di risorse dedicate e di prestazioni fornite, con un'attenzione particolare alla situazione italiana in una prospettiva comparata rispetto al contesto comunitario.

2. L'articolazione della spesa sociale: definizioni e caratteristiche

Non esistendo una definizione universalmente accettata di spesa sociale, si deve procedere per convenzioni. In ambito europeo è stato

⁵ Si tratta dei beni che non possono che essere consumati collettivamente, non essendo possibile escludere qualcuno dal consumo in assenza del pagamento del prezzo, né riducendosi la possibilità di consumo da parte di un agente a causa del consumo da parte di altri. Un esempio classico di questo tipo di beni è la difesa dei confini nazionali.

adottato il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Esspros, secondo l'acronimo inglese), per il quale «la protezione sociale comprende tutti gli interventi, di organismi pubblici o privati, intesi a sollevare le famiglie e gli individui dall'insorgere di un insieme definito di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di polizze assicurative stipulate per iniziativa privata dello stesso beneficiario» (Eurostat, 1996, p. 12). I rischi o bisogni a fronte dei quali, nel senso suddetto, viene a definirsi la spesa sociale sono: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale.

La spesa sociale, quindi, come correntemente definita, non dipende dalla natura pubblica o privata di chi fornisce l'intervento, ma dalle sue finalità – la copertura di specifici rischi o bisogni – e dalla modalità con cui se ne acquisisce il diritto – che non sia sulla base di un contratto individuale o frutto di uno scambio simultaneo. Ad esempio, le erogazioni derivanti da una assicurazione per la vecchiaia comprata individualmente sul mercato non costituiscono spesa sociale, a differenza, non solo delle prestazioni del sistema pensionistico pubblico, ma anche di quelle fornite dai fondi pensione privati, essendo la loro natura di carattere collettivo (occupazionale, se non obbligatorio)⁶. Non costituisce comunque spesa sociale tutto ciò che può ragionevolmente rientrare nell'ambito della compensazione per la prestazione lavorativa svolta⁷ o nell'ambito di una transazione di mercato.

Quanto all'estensione dei rischi coperti, va notata l'assenza del gigante beveridgeano dell'«Ignoranza» nella lista su elencata. In realtà, anche se le prestazioni relative alla fornitura dell'istruzione sono state tenute fuori convenzionalmente dalla definizione statistica di spesa sociale, queste rientrano in qualunque accezione comune di *welfare state*, perlomeno con riferimento all'istruzione primaria e secondaria. Per dare

⁶ La natura collettiva del Fondo non implica necessariamente anche una adesione collettiva allo stesso. Quest'ultima può essere anche di carattere individuale, come avviene oggi per i Fondi privati operanti in Italia.

⁷ La prestazione lavorativa deve però essere simultanea all'intervento perché questo venga considerato parte della retribuzione e non spesa sociale. Quindi un dato intervento, ad esempio un datore di lavoro che paga l'affitto ai suoi dipendenti, può intendersi come parte della retribuzione se il lavoratore è ancora attivo oppure assumere carattere di spesa sociale se differito nel tempo rispetto alla prestazione lavorativa, cioè se il datore continua a pagare l'affitto anche una volta che il lavoratore si sia ritirato.

un'idea dell'ampiezza di questa esclusione, si tenga conto che in Italia, ad esempio, la spesa complessiva per istruzione è di poco inferiore al 4% del Pil.

Restando comunque nell'ambito della definizione adottata a livello comunitario, la spesa in protezione sociale italiana è stata nel 2003 pari a circa 340 miliardi di euro, il 26,3% del Pil; di questa, il 93% è avvenuta ad opera delle amministrazioni pubbliche. L'ultimo anno disponibile per il confronto comunitario è il 2001, quando la spesa italiana era stata del 25,6% rispetto ad una media Ue⁸ del 27,5%. La media comunitaria nasconde comunque livelli di spesa molto differenziati tra i paesi. Nella figura 1 questi sono stati raggruppati per aree geografiche, che con un certo grado di approssimazione – trattandosi di sistemi complessi – possono farsi coincidere con diversi modelli di *welfare state*: il modello nordico, tradizionalmente caratterizzato da universalismo diffuso e elevata redistribuzione; il modello bismarckiano dei paesi dell'Europa centrale; quello beveridgeano della Gran Bretagna; quello poco sviluppato dei paesi del Sud-Europa. Le differenze in termini di risorse dedicate alla protezione sociale sono evidenti: si passa da valori intorno al 30% per i paesi nordici e quelli centrali – Germania e Francia *in primis* – a quote di poco superiori al 20% dei paesi meridionali esclusa l'Italia, che invece, insieme alla Gran Bretagna, sembra stare nel mezzo tra i due estremi⁹.

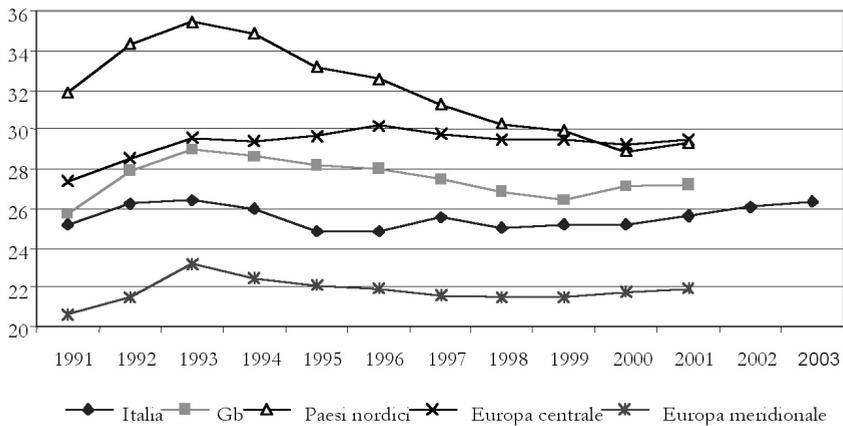
In realtà, nel caso italiano va segnalato che tra le prestazioni sociali è incluso anche il *trattamento di fine rapporto* (Tfr), la cui natura di copertura dei rischi o bisogni relativi alla protezione sociale è quantomeno dubbia. Il Tfr, istituto del tutto peculiare nel panorama internazionale e che quindi non ha corrispettivo nella spesa sociale degli altri paesi,

⁸ Qui e nel seguito si considererà l'Unione europea nella sua composizione a 15 membri. All'analisi delle conseguenze sociali dell'allargamento è peraltro quasi interamente dedicato il numero d'esordio di questa rivista.

⁹ Ovviamente anche all'interno dei gruppi rappresentati in figura esistono delle differenze nascoste dalle medie. Tra i paesi nordici, ad esempio, la Finlandia presentava nel 2001 una spesa sociale di «solo» il 25,8% del Pil (ma nel 1993 era il 34,5%), mentre tra i paesi mediterranei la Grecia presentava una quota pari al 27,2% (ma nel 1992 era il 21,2%). In termini di paesi, comunque, i due estremi sono rappresentati da un lato dalla Svezia (31,3% nel 2001) e dall'altro dall'Irlanda (14,6%), quest'ultima non inclusa in alcuno dei raggruppamenti in figura e caratterizzata da una notevole riduzione della spesa dovuta principalmente agli elevati tassi di crescita economica realizzati nell'ultimo decennio.

viene infatti liquidato ad ogni interruzione o anche semplice trasformazione del rapporto di lavoro e solo incidentalmente all'emergere di

Fig. 1 - Spesa in protezione sociale, in % del Pil, anni 1991-2002



Legenda: Gb = Gran Bretagna; Paesi nordici = Danimarca, Finlandia, Svezia; Europa centrale = Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi; Europa meridionale = Grecia, Portogallo, Spagna. Le medie sono ottenute pesando i paesi per la consistenza della loro popolazione nel 1996.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

rischi o bisogni – come la disoccupazione o il ritiro dal mercato del lavoro – a fronte dei quali si definisce la spesa sociale¹⁰. Se non si considerasse il Tfr, che ammonta quasi a un punto e mezzo di Pil, l'Italia sarebbe da considerare tra i paesi a bassa spesa, con una distanza di più di tre punti rispetto alla media comunitaria e di più di cinque ri-

¹⁰ Anche se è indubbio che il Tfr copra anche questi rischi, l'interpretazione più comune è che si tratti di «retribuzione differita» o di «risparmio forzoso», interventi che non rientrano nell'ambito della protezione sociale secondo il manuale Esspros, che cita come esempi da non considerare prestazioni sociali proprio i «payments made by employers to their employees under saving schemes» (Eurostat, 1996, par. 20). Per una trattazione esauriente di questo punto, nonché per una analisi più approfondita della composizione e della dinamica recente della spesa sociale, si veda il cap. 7 di Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003.

spetto a Germania, Francia e paesi nordici.

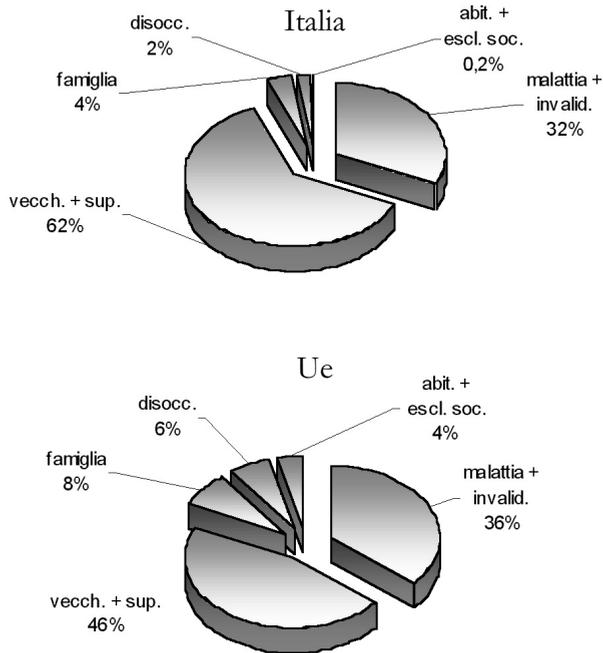
Indipendentemente da tali considerazioni sul caso italiano, il quadro che emerge comunque è di estrema variabilità nell'estensione dei diversi *welfare state* europei. L'andamento degli anni novanta non sembra neanche manifestare un particolare processo di convergenza, se si prescinde dal caso dei paesi nordici, nei quali, dopo la profonda crisi economica dei primi anni novanta e la conseguente esplosione della spesa sociale, si è avuto un deciso processo di rientro. Lo stesso andamento ciclico nel passato decennio si è comunque manifestato in tutte le aree considerate, seppure in misura molto meno pronunciata, mentre gli effetti del rallentamento congiunturale in atto non sono ancora visibili nel contesto comunitario, data la mancanza di dati recenti comparabili. In Italia si può però già individuare una tendenza positiva, essendo la spesa cresciuta tra il 2000 e il 2003 di più di un punto di Pil.

Una mancanza di omogeneità tra i paesi europei è rilevabile, oltre che nel livello della spesa, anche nella sua distribuzione tra i diversi rischi o bisogni coperti. Qui ci concentreremo sulle differenze tra l'Italia e la media comunitaria, raffigurate nella figura 2. Dal confronto emerge la nota caratterizzazione «pensionistica»¹¹ della spesa sociale italiana: le spese per le funzioni vecchiaia e superstiti, infatti, ammontano in Italia a quasi i due terzi del totale, mentre nella media Ue sono meno della metà. Viceversa l'Italia è il paese che presenta la quota di spesa più bassa tra tutti i paesi comunitari nelle funzioni disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale (le ultime due praticamente irrilevanti) e comunque tra le più basse nelle funzioni famiglia (solo la Spagna sta sotto) e invalidità (quote inferiori solo per Irlanda e Grecia). È sulla base di questo tipo di confronti che nel recente dibattito nazionale sulla riforma del *welfare* si parla sempre più spesso della necessità di una redistribuzione intergenerazionale della spesa sociale italiana. Come esemplificato dal titolo di un famoso *pamphlet*: «meno ai padri,

¹¹ In ambito Esspros la spesa sociale per le funzioni vecchiaia e superstiti non è da confondere con la spesa pensionistica, per quanto i due insiemi tendano a sovrapporsi. Ad esempio alcune prestazioni pensionistiche – le pensioni di invalidità per chi non ha raggiunto l'età del ritiro – sono classificate sotto la funzione invalidità. Comunque in termini quantitativi la differenza principale è l'inclusione del Tfr – peraltro discutibile, come si è detto nel testo – nella spesa per vecchiaia, ma non nella spesa pensionistica.

più ai figli!»¹²

Figura 2 - Prestazioni di protezione sociale per funzione, in % del totale prestazioni, anno 2001



Fonte: Eurostat.

Sottesa a questa linea di ragionamento è l'idea che la media europea possa essere considerata uno standard, una norma verso cui chi si allontana dovrebbe tendere. In realtà, come per il livello della spesa, an-

¹² Rossi (1997). Sulle stesse linee si veda anche Boeri e Perotti (2002). A conclusioni simili, seppure con maggiori cautele, giungeva anche la Commissione Onofri istituita dal Governo Prodi e chiamata a formulare proposte di riforma dello stato sociale italiano. Nelle conclusioni della *Relazione finale* si legge infatti: «Riformare oggi lo stato sociale italiano vuol dire essenzialmente *ri-equilibrarlo*: nei suoi saldi finanziari così come nelle sue distorsioni qualitative. L'allineamento agli standard europei impone un' incisiva ristrutturazione interna della nostra spesa sociale» (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997).

che nella sua distribuzione il panorama dei paesi europei appare molto variegato. D'altra parte diversi sono i sogni a cui i paesi sono chiamati a far fronte. Ad esempio, il tasso di disoccupazione varia in Europa da meno del 4% a più del 10%; non stupisce quindi che in Spagna, paese con il tasso di disoccupazione più elevato, la «fetta» di *welfare* dedicata alla disoccupazione sia più che doppia rispetto alla media comunitaria. Ma diverse sono anche le scelte compiute nei diversi contesti nazionali: in Danimarca, ad esempio, pur essendo il tasso di disoccupazione tra i più bassi d'Europa, la quota di spesa sociale dedicata a proteggere il reddito dei disoccupati è seconda solo a quella spagnola.

Allo stesso modo, la configurazione italiana della spesa sociale sembra da un lato rispondere a peculiari bisogni nazionali – la quota di ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione è la più alta d'Europa¹³ – mentre dall'altro evidenzia particolari scelte che hanno portato a sacrificare funzioni della spesa sociale che non siano la copertura dei rischi vecchiaia, superstiti e malattia. In realtà, il sacrificio sembra dipendere più che altro dalle dimensioni complessive della spesa sociale nazionale: se la «torta» del *welfare* italiano fosse grande quanto quella europea, mantenendo però costante la «fetta» per la vecchiaia ed escludendo il Tfr, la distanza rispetto alla media comunitaria nella distribuzione delle prestazioni non sarebbe così degna di nota¹⁴.

Il quadro di cui si è data una rappresentazione finora è comunque parziale, essendo riferito alla spesa sociale *lorda*. In altri termini, le uniche prestazioni di cui si tiene conto sono quelle erogate ai beneficiari attraverso trasferimenti monetari diretti o mediante trasferimenti cosiddetti «in natura» (cioè attraverso la fornitura diretta di servizi)¹⁵. Vi sono però alcune prestazioni erogate dallo Stato attraverso il sistema fiscale che in linea di principio non sono affatto distinguibili dai tra-

¹³ Il 18,2% della popolazione italiana ha 65 o più anni a fronte del 16,4% nella popolazione comunitaria. All'altro estremo vi è l'Irlanda, con solo l'11,1% di anziani nella popolazione.

¹⁴ In percentuale del Pil, infatti, le prestazioni per le funzioni vecchiaia e superstiti ammontano in Italia, se si esclude il Tfr, al 14,3% a fronte di una media comunitaria del 12,2. Se il totale delle prestazioni sociali fosse uguale a quello della media comunitaria, si tratterebbe del 54% del totale delle prestazioni in Italia (invece che il 62% rappresentato in figura) a fronte del 46% comunitario: la distanza dallo «standard» europeo si dimezzerebbe!

¹⁵ Oltre all'ammontare delle prestazioni, il sistema Esspros tiene conto anche dei costi amministrativi per la loro gestione.

sferimenti monetari. Si consideri ad esempio una prestazione sociale volta al sostegno dei redditi di chi ha particolari carichi familiari. Dal punto di vista del beneficiario non è molto diverso che la prestazione, che assumiamo erogata in busta paga, sia registrata come «assegni familiari» o come minori imposte per «detrazioni fiscali per familiari a carico». Anche per i saldi di bilancio dello Stato non fa differenza la modalità di erogazione, trattandosi nel primo caso di maggiore spesa e nel secondo di minori entrate¹⁶. Ma dal punto di vista dei conti della protezione sociale solo nel caso di trasferimento monetario diretto si tratterà di spesa sociale, mentre nel caso di detrazione fiscale non si darà alcun conto della prestazione¹⁷. Il sistema fiscale, inoltre, interagisce con la spesa sociale anche attraverso la tassazione dei sussidi, che sia diretta (se i sussidi non ne sono esenti) o indiretta (se si assume che i sussidi vengano utilizzati per acquistare beni e servizi sul mercato). Parte delle prestazioni, quindi, ritorna nelle casse dello Stato e perciò nella spesa sociale se ne contabilizza un valore superiore rispetto a quello effettivo.

Il punto è che i paesi sono molto diversi tra loro sia nelle modalità di erogazione delle prestazioni sia nel modo in cui le tassano. Per cogliere appieno l'effetto di tali differenze, ma soprattutto per conoscere la reale estensione dei sistemi di *welfare* e l'effettiva copertura dei diversi rischi e bisogni, bisognerebbe muovere l'analisi verso un concetto di spesa sociale *netta*, che però allo stato attuale i sistemi di contabilità non registrano. Prime evidenze comunque, ottenute in ambito Ocse (Adema, 2001), confermano l'importanza dell'analisi in termini netti. I dieci paesi europei considerati nello studio¹⁸, che si riferisce al 1997, presentano in media una differenza tra spesa sociale lorda e netta di più di cinque punti di Pil¹⁹: l'effetto complessivo del sistema fiscale è

¹⁶ Si noti però come, a parità di saldo, una semplice modifica delle modalità di erogazione – da trasferimento monetario a detrazione fiscale – ridurrebbe contemporaneamente la spesa e le entrate.

¹⁷ Per dare un'idea delle dimensioni di questa esclusione con riferimento all'esempio riportato nel testo, si tenga conto che in Italia le detrazioni fiscali per coniuge e familiari a carico ammontavano nel 2000 a 5,8 miliardi di euro, essendo gli assegni familiari 5,3 (metà dell'intera spesa nella funzione famiglia).

¹⁸ Si tratta di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito.

¹⁹ Si tratta di media non pesata. Il riferimento nello studio Ocse è alla definizione di spesa sociale utilizzata in questo ambito (secondo il sistema contabile *Oecd*

quindi quello di ridurre notevolmente la reale estensione del *welfare state*. Il dato italiano è simile a quello medio, ma le differenze tra i paesi, anche all'interno della sola Europa, sono notevoli: mentre nei paesi nordici la riduzione è di circa 8 punti di Pil, nel Regno Unito è di tre punti e in Germania di soli due punti e mezzo. L'impressione è che molte delle analisi sulla spesa sociale andrebbero riviste in presenza di dati affidabili e comparabili sulla spesa sociale netta – il reale oggetto di interesse – e che alcune delle conclusioni che si assumono consolidate nel dibattito potrebbero rivelarsi luoghi comuni privi di fondamento empirico.

3. *Le prospettive della spesa sociale*

Si è visto nel paragrafo precedente quanto eterogenei siano i sistemi di *welfare* nei diversi paesi della Ue tanto che l'espressione Modello sociale europeo, così frequente nei documenti comunitari, assume poco senso alla luce dell'evidenza presentata. L'espressione ha comunque un suo rilievo se il confronto avviene con gli Stati Uniti, non tanto con riferimento al livello della spesa sociale – soprattutto se considerata in termini netti²⁰ – quanto per la sua connotazione pubblica o privata. Mentre nei paesi europei, infatti, la quota privata della spesa sociale è quasi sempre compresa tra il 5 e il 10% del totale, negli Stati Uniti supera il 35%²¹. A caratterizzare quindi i sistemi di protezione sociale dei paesi europei è soprattutto la preponderanza della diretta fornitura pubblica delle prestazioni, il cui immediato corollario è il finanziamento attraverso imposte e contributi sociali obbligatori. Quello che qui ci si chiederà è se tale modello è in qualche modo messo in crisi dai recenti sviluppi del contesto economico internazionale,

Social Expenditure Database, il cui acronimo è Socx), simile ma non identica a quella Esspros (ad esempio, Socx include le spese per politiche attive del lavoro, non contabilizzate nel sistema europeo).

²⁰ Nella media (non pesata) dei dieci paesi comunitari considerati in Adema (2001) la spesa sociale netta sarebbe stata pari nel 1997 al 22,9% del Pil a fronte del 21,8 statunitense. Gli Stati Uniti in particolare sono caratterizzati da una differenza minima tra spesa lorda (al 22,9%) e spesa netta.

²¹ Le uniche eccezioni tra i paesi europei sono rappresentate dai Paesi Bassi e dal Regno Unito con valori della spesa privata intorno al 15% del totale. Si veda Ocse, 2001.

con particolare riferimento all'aumentare dell'integrazione tra i paesi, al rallentare della crescita economica in Europa e al diffondersi di nuove tecnologie.

Una prima sfida è costituita dal processo di integrazione comunitaria e, più in generale, dall'integrazione economica intesa come perfetta mobilità dei fattori di produzione, dei beni e dei servizi. Se un'economia è chiusa, infatti, ogni singolo Stato può scegliere di tassare i propri cittadini e di erogare loro prestazioni sociali in accordo con quelle che sono le preferenze nazionali. Ma in un'economia aperta, da un lato vi sarà un incentivo ad attrarre capitali dall'estero mediante minori imposte e un livello di prestazioni sociali più basse (il cosiddetto *social dumping*), dall'altro i lavoratori tenderanno a muoversi secondo il loro profilo di rischio di incorrere in eventi per i quali è fornita protezione sociale: i contribuenti netti – cioè chi paga per le prestazioni ma non ne usufruisce – tenderanno a spostarsi verso paesi in cui il *welfare* è meno generoso (e le tasse più basse), in direzione opposta si muoveranno invece i beneficiari netti (*welfare shopping*), generandosi per questa via una impossibilità a finanziare prestazioni sociali più elevate del minimo. L'effetto complessivo dell'apertura dei mercati e dell'integrazione economica potrebbe quindi essere lo scatenarsi, in assenza di coordinamento, di una «corsa al ribasso» (*race-to-the-bottom*) per i sistemi di *welfare*²².

Allo stato attuale, di tale contrazione competitiva dei diversi *welfare state* non sembrano esservi segni evidenti nei paesi europei, anche perché resistono barriere – non solo di carattere normativo²³, ma anche socio-culturali – alla completa integrazione dei mercati e alla libera circolazione dei fattori, soprattutto con riferimento al lavoro. Ma il rischio di futuri sviluppi nel senso delineato esiste, mano a mano che il processo di integrazione si fa più profondo e soprattutto a seguito del recente allargamento dell'Unione a paesi con sistemi di *welfare* molto meno estesi rispetto ai quindici²⁴. È forse anche per porre un freno a

²² Per una descrizione analitica di questi meccanismi e della loro rilevanza empirica si veda Bertola e al., 2001.

²³ Ad esempio, la portabilità del diritto alle prestazioni sociali nei diversi paesi Ue non è ancora pienamente assicurata per quanto grossi passi avanti siano stati compiuti in questa direzione.

²⁴ Non a caso dopo l'adesione dei 10, i paesi già membri potranno imporre agli entranti vincoli al libero accesso al mercato del lavoro per un periodo lungo fino a sette anni.

questi sviluppi che nella cosiddetta Strategia di Lisbona la «maggiore coesione sociale» figura accanto alla crescita economica e alla crescita dell'occupazione come obiettivo strategico primario della Ue nel primo decennio del nuovo secolo. Così, nell'ambito di questa strategia è stato avviato con l'Agenda sociale²⁵ un coordinamento tra i paesi membri – il cosiddetto Metodo di coordinamento aperto – nell'area della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, esteso successivamente all'area delle pensioni e in procinto di includere anche l'area della salute. L'obiettivo è assicurare, fatto salvo il principio di sussidiarietà, che le conquiste sociali dei paesi europei continuino ad essere garantite²⁶.

Difficile prevedere gli esiti di tale strategia, data la flessibilità del metodo adottato, la mancanza di vincoli forti e le possibili diverse interpretazioni – anche divergenti, per alcuni da usare a difesa delle istituzioni esistenti, per altri come strumento di riforma. Lo stesso processo di integrazione economica avviene su scala più ampia di quella comunitaria, essendo uno degli effetti della globalizzazione, ed è su questa scala che il coordinamento dovrebbe avvenire per massimizzare le possibilità di successo. Ma è un dato di fatto che con la strategia di Lisbona l'Unione abbia voluto dare, può anche dirsi per la prima volta, un contenuto sociale all'integrazione.

Ciò non toglie che la «maggiore coesione sociale» debba coniugarsi con «crescita economica», «dinamismo» e «competitività», come recitano le conclusioni del Consiglio di Lisbona²⁷. In realtà, tali espressioni mal si conciliano con le *rigidità* che secondo una opinione diffusa le attuali dimensioni dei *welfare state* europei imporrebbero ai sistemi economici, con conseguente freno alla loro crescita²⁸. Le argomenta-

²⁵ Definita al Consiglio europeo di Nizza nel dicembre del 2000, pochi mesi dopo il Consiglio di Lisbona (marzo 2000) in cui si definirono gli obiettivi più generali.

²⁶ Per una analisi degli aspetti sociali della Strategia di Lisbona e del Metodo di coordinamento aperto nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con un focus particolare sugli indicatori adottati nel processo, si veda Giannusso e Tangorra, 2002.

²⁷ Secondo tali conclusioni, infatti, l'obiettivo strategico della Ue per il decennio è «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

²⁸ Per un esame critico, sia teorico che empirico, delle posizioni favorevoli ad un ridimensionamento dello Stato sociale, si veda Atkinson, 2000.

zioni moderne non sono diverse, nella sostanza, da quelle degli economisti classici già citate in precedenza: un elevato livello di prestazioni sociali (e di imposte necessarie a finanziarle) minerebbe gli incentivi al lavoro tanto dei beneficiari – aumentando il salario minimo a cui sono disposti ad offrirsi sul mercato – quanto dei lavoratori produttivi – riducendo il loro reddito disponibile dopo le imposte. Ad una minore offerta complessiva di lavoro, corrisponderà una minore produzione nell'economia, spiegandosi per questa via la cattiva *performance* economica – in termini di minore crescita del Pil e maggiore disoccupazione – che ha caratterizzato l'esperienza recente della Ue a confronto con gli Stati Uniti.

Secondo queste teorie, quindi, affermazioni quali quelle alla base della strategia di Lisbona sulla correlazione positiva tra crescita e coesione sociale sarebbero destinate a rimanere solo buone intenzioni. In realtà, al di là del confronto aneddotico con gli Stati Uniti, non vi è evidenza empirica rigorosa di carattere conclusivo sulla relazione tra crescita e spesa sociale. A seconda degli studi, a volte i coefficienti stimati sono negativi, altre positivi, più spesso statisticamente non significativi o di ammontare trascurabile. L'impressione generale è che nel dibattito sia stata spesso sopravvalutata l'inefficienza generata da sistemi con elevata spesa sociale e relativa alta tassazione²⁹ e allo stesso tempo non sia stata dedicata sufficiente attenzione agli effetti positivi del *welfare state*, anche in termini di pura efficienza economica: ad esempio, in presenza di mercati assicurativi e del credito imperfetti, la sicurezza sociale permette di alleggerire i vincoli che si generano sull'accumulazione del capitale umano, variabile fondamentale nel determinare la crescita di lungo periodo. L'attenzione del dibattito sembra essere quindi fuori fuoco: più che sul livello della spesa sociale dovrebbe concentrarsi sul *design* istituzionale delle prestazioni, attraverso il quale le inefficienze potrebbero essere limitate e gli effetti positivi amplificati. Difficile comunque sostenere, sulla base dell'evidenza disponibile, che il rallentamento della crescita nei paesi europei sia dovuto alle attuali dimensioni del loro stato sociale.

Da ultimo si prende qui in esame l'effetto sulla sostenibilità dei *welfare state* del diffondersi di tecnologie cosiddette *skill-biased*, che aumentano il rendimento del capitale umano o, in altri termini, favoriscono il lavoro qualificato a scapito di quello che non lo è – si pensi alla rivo-

²⁹ Si veda a questo proposito Lindert, 2004.

luzione informatica della fine degli anni ottanta. L'impatto di queste tecnologie sulla distribuzione dei redditi è noto: nella coda alta della distribuzione la remunerazione del lavoro aumenta, viceversa in quella bassa le retribuzioni si riducono, determinando così un aumento della disuguaglianza. Effettivamente la tendenza di lungo periodo delle economie più sviluppate, che avevano visto ridursi continuativamente le differenze di reddito a partire dalla Seconda guerra mondiale, può dirsi arrestata sin dagli anni ottanta, quando soprattutto laddove le nuove tecnologie conoscevano una più larga diffusione – negli Stati Uniti e, nel contesto comunitario, nel Regno Unito – la disuguaglianza ha ripreso sorprendentemente a crescere.

Il punto è che quanto maggiore è l'eterogeneità tra i lavoratori, tanto più grande è il conflitto tra chi guadagna e chi perde a seguito di politiche redistributive e, conseguentemente, tanto più difficile risulta il sostegno diffuso alle stesse. Il meccanismo virtuoso che aveva garantito ai paesi dell'Europa, pur con tutte le differenze viste precedentemente, di crescere a ritmi sostenuti e allo stesso tempo di ridurre le disuguaglianze, assicurandosi per questa via il consenso alle istituzioni redistributive del *welfare*, rischia di essere messo in crisi. Tecnologia, struttura economica, distribuzione del reddito e istituzioni politiche e sociali tendono ad essere altamente complementari. Il diffondersi di una tecnologia più «diseguale» rappresenta pertanto un potente strumento di convergenza verso un modello anch'esso più diseguale di istituzioni sociali³⁰.

In realtà, la natura sfavorevole al lavoro non qualificato del progresso tecnico non è una novità: tutte le rivoluzioni tecnologiche precedenti a quella informatica si sono più o meno caratterizzate in tal senso. Eppure il riemergere della disuguaglianza nelle economie sviluppate è, come si è visto, un fenomeno recente. Se prima non ha avuto occasione di manifestarsi è perché ad una domanda relativa di lavoro che si spostava a favore del lavoro più qualificato, faceva fronte un'offerta relativa di talenti che andava nella stessa direzione, aiutata in questo dallo stesso diffondersi delle istituzioni del *welfare* e dagli effetti positivi che queste hanno sull'investimento in capitale umano. Il quesito più sensato da porsi sembrerebbe, quindi, se e perché in questa corsa

³⁰ Il meccanismo è descritto mediante un modello formalizzato con tecnologia e istituzioni sociali endogene in Benabou, 2004.

tra domanda (tecnologia) e offerta (capitale umano)³¹, la seconda non tiene più il passo della prima. Lo stato sociale ne è investito direttamente, dovendosi interrogare sulla qualità e quantità dell'intervento non solo nel sistema educativo, ma anche nella lotta alla povertà nell'infanzia e nell'adolescenza – perché le deprivazioni in questa fase tendono ad associarsi con un minore investimento successivo in capitale umano – così come nella formazione permanente dei lavoratori adulti – perché il rischio di «obsolescenza» dell'investimento precedente è aumentato. In gioco non vi è soltanto l'adesione ad un qualche principio di giustizia sociale, ma anche l'inutile spreco di risorse produttive.

Riferimenti bibliografici

- Adema W., 2001, *Net Social Expenditure. 2nd Edition*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 52, Ocse, Parigi.
- Atkinson A. B., 2000, *Welfare State*, Etas-Rcs libri, Milano (trad. it. di Atkinson A.B., 1999, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The Mit Press, Cambridge, Mass.).
- Benabou R., 2004, *Inequality, Technology, and the Social Contract*, Nber Working Paper Series, n. 10371.
- Bertola G., Boeri T., Nicoletti G. (a cura di), 2001, *Welfare and Employment in a United Europe*, The Mit Press, Cambridge, Mass.
- Beveridge W. H., 1942, *Social Insurance and Allied Services*, His Majesty's Stationery Office, Londra.
- Boeri T., Perotti R., 2002, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, *Relazione finale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Eurostat, 1996, *Esspros Manual*.
- Giammusso F., Tangorra R., 2002, *Indicators on poverty and social exclusion: Moving toward a social Europe?*, «Politica economica», a. XVIII, n. 1, pp. 29-47.
- Gregg P. e Manning A., 1997, *Skill-biassed change, unemployment and wage inequality*, «European Economic Review», vol. 41, pp. 1173-1200.
- Lindert P. H., 2004, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003, *Rapporto di monitoraggio*, Franco Angeli, Milano.

³¹ L'espressione è di Tinbergen, che già nel 1975 descriveva gli sviluppi nel mercato del lavoro come «a race between education and technological development» (la citazione, oltre che un'interessante discussione su questi temi, è in Gregg e Manning, 1997).

-
- Ocse, 2001, *Society at a Glance - Oecd Social Indicators*, Ocse, Parigi.
- Rossi N., 1997, *Meno ai padri più ai figli*, Il Mulino, Bologna.
- Timmins N., 1995, *The Five Giants. A Biography of the Welfare State*, Harper-Collins, Londra.

RPS

parola chiave