

\\ 260 \\

**La riforma della spesa per assistenza dalla
Commissione Onofri ad oggi:
una valutazione in corso d'opera**

di

Paolo Bosi

Marzo 1999

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica
Via Berengario, 51
41100 Modena (Italia)
e-mail: bosì@unimo.it



La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: una valutazione in corso d'opera

Paolo Bosi

Indice:

Parte prima: Aspetti istituzionali della riforma della spesa per assistenza. 1.1. Premessa - 1.2. Il dibattito sulle proposte della Commissione Onofri. 1.3. I primi passi della riforma 1.4. Il Fondo per le politiche sociali e la Bassanini 1.5. Il Disegno di Legge unificato per la riforma dell'assistenza. 1.6. L'Indicatore della Situazione Economica. 1.7. Il Reddito minimo di inserimento 1.8. L'Indicatore della situazione economica Sanitaria (ISES o Sanitometro). 1.9. Le misure contenute nella Legge finanziaria per il 1999. 1.10. Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione. 1.11. Commenti conclusivi - *Appendice: ISE, sanitometro e franchigie*

Parte seconda: L'efficacia selettiva dell'ISE. 2.1. La logica della metrica ISE. 2.2. La misura dell'ISE

Parte terza: Effetti redistributivi dei trasferimenti monetari e prospettive di riforma. 3.1. Gli effetti redistributivi. 3.2. Le prospettive di riforma.

(versione provvisoria)

Marzo 1999

Sintesi

Il saggio ripercorre gli obiettivi di riforma della spesa per assistenza contenuti nella Commissione Onofri, il dibattito che ne è seguito e le iniziative di riforma intraprese nel biennio 1997-99. Nella prima parte sono approfonditi tre aspetti: i progetti di riforma di decentramento amministrativo (legge Bassanini) e i disegni di legge di riforma generale dell'assistenza; la disciplina dell'Indicatore delle situazione economica (Ise); i nuovi programmi di spesa introdotti con le Finanziarie per il 98 (sperimentazione del Reddito minimo di inserimento) e per il 99 (assegno per nuclei con almeno tre minori e assegno di maternità).

Con riguardo al primo aspetto si argomenta che la rapida approvazione della legge di riforma per l'assistenza è una condizione necessaria, ma non sufficiente per realizzare un quadro istituzionale corretto entro cui situare la riforma di questo comparto della spesa sociale. Appare necessario chiarire rapidamente il modello di decentramento da utilizzare, in armonia con quello della spesa sanitaria; elaborare le modalità finanziamento della spesa; definire espliciti meccanismi che consentano di ricondurre alla spesa per assistenza i risparmi derivanti da altri comparti della spesa sociale (pensioni) potranno fornire risorse sufficienti ad un ragionevole quadro di riforma.

Per quanto riguarda l'Ise si mostrano alcune incertezze della disciplina, sia nei tempi di attuazione, sia in alcuni aspetti di merito. In particolare si critica la modalità con cui sono disciplinate le franchigie patrimoniali, in particolare per i proprietari di abitazione. Si mostrano inoltre alcune evidenti incoerenze della disciplina del sanitometro.

Sui recenti programmi di spesa si dà un giudizio positivo della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento, mentre si sottolinea la necessità di avviare una seconda fase di riforma volta a semplificare il quadro dei programmi di spesa.

Nella seconda parte del saggio si approfondisce il significato del passaggio a criteri di selettività fondati sulla "metrica" Ise anziché su misure del reddito. Con l'impiego di un modello di microsimulazione costruito sull'indagine della Banca d'Italia del 1995 (Dirimod95) si analizza l'efficacia selettiva dell'Ise sulle famiglie. Le elaborazioni mostrano che l'Ise ha una buona capacità selettiva, in considerazione della più spiccata concentrazione rispetto al reddito. Il passaggio ad una selettività fondata sull'Ise avvantaggerebbe lavoratori dipendenti, famiglie del Sud e con molti figli. Trovano conferma empirica le critiche in tema di disciplina delle franchigie.

Nella terza parte si studia, sempre con il modello di microsimulazione, l'efficacia redistributiva dei principali programmi di spesa di trasferimento monetario per l'assistenza (pensioni sociali, pensioni integrate al minimo, pensioni di invalidità, assegno al nucleo familiare, assegno per nuclei con almeno tre minori, assegno di maternità, detrazioni fiscali per figli, reddito minimo di inserimento), esaminati, per la prima volta, in termini di Ise. Si conferma l'opinione della scarsa efficacia dei programmi di spesa in vigore, a cui le recenti riforme hanno arrecato solo marginali miglioramenti.

Il lavoro si conclude con il suggerimento di un possibile percorso di riforma della spesa di assistenza, che prevede, nel breve termine, una graduale applicazione del criterio di selettività attuato mediante l'Ise anche ai grandi istituti nazionali, mentre nel medio termine si conferma un quadro sostanzialmente coerente con quello proposto nel 1997 dalla Commissione Onofri, in cui deve essere ricercato un coordinamento tra gli istituti delle detrazioni fiscali per figli, l'assegno al nucleo familiare e il reddito minimo di inserimento.

1. *Premessa*¹

A due anni dal Rapporto della Commissione Onofri può essere utile cercare di valutare i passi compiuti, fare una ricognizione delle conoscenze sugli effetti distributivi dei programmi di spesa di assistenza in vigore e di quelli in fase di sperimentazione, valutare le probabili tendenze dell'attività di riforma del settore della spesa per l'assistenza.

E' questo lo scopo di questo lavoro, articolato in tre parti, che presentano una certa autonomia. Nella prima parte si riassumono le finalità della riforma Onofri e si richiamano i principali passi di riforma effettuati nel biennio 97-99. Le finalità di questa parte sono preminentemente illustrative e solo nel paragrafo conclusivo di questa prima parte e in un'Appendice si avanzano valutazioni di merito sul processo di riforma sotto il profilo del disegno istituzionale.

La seconda e la terza parte del lavoro presentano risultati di ricerca originali. La seconda parte è dedicata all'esame dell'efficacia selettiva dell'Indicatore della situazione economica, una della più significative novità introdotte nel nostro ordinamento per la realizzazione di più equi programmi selettivi. L'analisi è effettuata mediante l'utilizzo di un modello di microsimulazione, Dirimod95, elaborato da un gruppo di ricerca dell'Università di Modena e Reggio, di Bologna e di Prometeia.

La terza parte è dedicata allo studio, anch'esso realizzato con il modello di microsimulazione, degli effetti redistributivi dei principali programmi di spesa per assistenza attualmente in vigore o in fase di sperimentazione. Alla luce dei risultati distributivi presentati, in un paragrafo finale si forniscono alcune indicazioni su possibili linee di riforma e breve e a medio termine della spesa per assistenza.

2. *Le proposte della Commissione Onofri e il dibattito seguente*

Le proposte della Commissione Onofri (v. Commissione Onofri, 1997 e i commenti in Bosi-Matteuzzi, 97, Mazzaferro, Toso, 98; Monacelli, 98) miravano ad una radicale riforma della spesa sociale, che coinvolgeva molteplici aspetti.

1. La relazione tra spesa per l'assistenza e la previdenza

¹ Parte delle considerazioni ed analisi svolte in questo lavoro sono state presentate in occasione del Seminario su "La riforma del Welfare" svolto presso il Servizio studi della Banca d'Italia il 12 febbraio 1999. Il lavoro attinge largamente a contributi elaborati nell'ambito dell'attività presso la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica in collaborazione con G.Catalano e G.Pisauro in tema dell'Ise e a risultati preliminari di ricerche in corso da parte del gruppo di ricerca da me coordinato dell'Università di Modena e Reggio, Bologna e di Prometeia a cui partecipano M.Baldini, D.Mantovani, M.Matteuzzi e S.Toso, che ringrazio sia per la collaborazione prestata, sia per avere consentito di utilizzare in questa sede il frutto di un lavoro comune. I risultati presentati nella Parte seconda e terza sono stati in parte conseguiti anche grazie all'apporto finanziario del Murst e del CNR che si ringraziano.

2. La scelta relativa ad un modello di spesa sociale ispirata a criteri di universalità, con riguardo alla titolarità dei diritti, selettiva, nell'erogazione delle prestazioni tenendo conto delle condizioni economiche dei beneficiari.
3. Con riguardo alla spesa di assistenza lo spostamento dell'impiego delle risorse verso l'offerta di servizi rispetto all'utilizzo di trasferimenti monetari.

In concreto il programma di proposte risultava articolato nei seguenti punti:

1. Introduzione di una legislazione a carattere nazionale sull'assistenza che preveda una chiara definizione di responsabilità tra livelli di governo (stato, regioni e comuni) nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi, seguendo un disegno istituzionale non dissimile da quello adottato per la sanità. Era quindi previsto un fondo nazionale ripartito a livello regionale e da questo a livello comunale e ad altri enti ed operatori abilitati.

2. Interruzione dei principali programmi esistenti, facendo salvi, per alcuni di essi, i diritti degli attuali beneficiari (integrazioni al minimo, assegni e rendite di invalidità civile, per handicap) e prevedendone la soppressione di altri (assegni al nucleo familiare, pensioni e assegno sociale).

3. Introduzione di un istituto di redistribuzione monetaria di contrasto della povertà, il Minimo vitale, coerente con il modello di interventi universale e selettivo, che rappresenti anche il "terzo livello" della riforma degli ammortizzatori sociali.

4. Rimodulazione delle detrazioni per figli a carico nell'ambito dell'Irpef per realizzare le finalità di sostegno delle famiglie attualmente assolate dall'assegno al nucleo familiare.

5. Introduzione di un nuovo programma di spesa per la copertura del rischio della non autosufficienza sul modello della *Pflegeversicherung* tedesca, con finanziamento mediante imposte (di scopo)

6. Prerequisito dell'adozione del modello di selettività è poi la introduzione di nuove modalità di accertamento dei mezzi dei beneficiari, secondo le linee già sperimentate nel campo del diritto allo studio universitario.

Questo programma di riforma si caratterizza per l'obiettivo di superamento del modello di welfare "mediterraneo" italiano (cfr. Ferrera, 98) con cui si privilegia principalmente la tutela della vecchiaia con un'impronta principalmente categoriale tipica di una struttura sociale in cui la tutela del capofamiglia dipendente era in grado di assicurare un tenore di vita accettabile, per muoversi verso istituti rivolti anche ad altre forme di bisogno sociale e di carattere universale. Si accetta una versione "moderata" del welfare delle opportunità che non si limita semplicemente alla ricerca di punti di partenza uguali per tutti, ma tiene conto delle diverse capacità di espressione e fruizione delle occasioni di vita da parte di soggetti socialmente disagiati.

Il ruolo dello stato viene confermato, quanto meno come finanziatore, ma anche come produttore di servizi.

Le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione di questo programma di riforma fanno riferimento a due canali. In una prima fase, in cui è prevista la sperimentazione

degli istituti più innovativi e costosi, la fonte è costituita da risparmi ottenibili dal rallentamento dei programmi di spesa per assistenza esistenti; in una seconda fase, di medio periodo, da risparmi derivanti dalla riforma per la spesa pensionistica. In questo quadro il peso della protezione sociale è immaginato sostanzialmente costante, rispetto al Pil, nel medio periodo.

La tabella 1.1, ripresa dal Rapporto della Commissione Onofri, fornisce l'indicazione delle compatibilità finanziarie di questo disegno di riforma. Limitando l'attenzione al medio periodo (il Rapporto Onofri si spingeva con indicazioni quantitative sino al 2020), nell'anno di inizio della riforma, il 1998, si immaginava una situazione in cui la percentuale della spesa per assistenza sul Pil restasse immutata rispetto all'anno base 1993, pari al 3,6%. La riforma nella fase iniziale si concretizza in significative modificazioni degli istituti esistenti. L'assegno per il nucleo familiare e le pensioni sociali vengono trasformate nel Minimo Vitale (MV) e in detrazioni Irpef. I trasferimenti monetari possono usufruire di maggiori risorse in quanto si immagina una contrazione della spesa degli istituti esistenti, che consentono di integrare il fabbisogno finanziario del MV e delle detrazioni oltre a fornire un primo apporto alla spesa per servizi. Nel 2000 il budget dell'assistenza comincia da essere integrato da apporti provenienti da altri comparti della spesa sociale, in particolare da quella previdenziale.

Tab. 1.1 - La spesa per assistenza nel 1995 e previsioni 1998-2020

	1995	comp. %	1998	comp. %	2000	comp. %	2020	comp. %
Pil	1770949		2050000		2240000			
Risorse tendenziali	62868		72570		79520		210990	
Integrazione da altri settori	0		0		6000		38600	
Totale risorse disponibili	62868	100,00	72570	100,0	85520	100,00	249590	100,0
- in % del Pil	3,55		3,54		3,82		4,2	
Servizi e altri istituti	4997	7,95	6000	8,2	15000	17,54	87357	35,0
Minimo vitale e detr. Irpef	0		16460	22,6	21262	24,86	149754	60,0
Vecchi istituti	57871	92,05	50110	69,0	49258	57,60	12480	5,0
Pensione sociale*	3482		0		0		0	
Assegni familiari	5483		0		0		0	
Integrazioni al minimo	29163		30750		31460		8480	
Pensioni invalidità Min.	6744		6000		4280		1000	
Interni								
Indennità di accompagnamento	7737		8140		8338		0	
Pensioni ciechi e sordomuti	1724		1770		1800		1000	
Pensioni di guerra	2687		2650		2500		0	
Altre spese	851		800		880		2000	

** Crescita annua del Pil monetario del 5% dal 2000 al 2020.

Pensione sociale: integrata nel Minimo vitale, presumibilmente più favorevole.

Fonte: Commissione Onofri, 1997

Tab. 1.2 - La spesa per la protezione sociale delle Amministrazioni Pubbliche nel 1997

	1995	1996	1997	Comp. %
Pensioni in senso stretto			248145	
in % del Pil	11,8	12,2	12,7	
in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale			56,3	
Pensioni di vecchiaia, invalidità e rendite indirette			283145	
- Integrazioni delle pensioni al minimo (stime)			32000	
-Prepensionamenti (stime)			3000	
Assicurazioni del mercato del lavoro			25227	100,0
in % del Pil	1,5	1,3	1,3	
in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale			5,7	
Indennità di disoccupazione e mobilità			6110	24,2
Assegno integrazione salariale			1783	7,1
Rendite infortuni e malattie professionali			6520	25,8
Indennità di malattia, di maternità e temporanea infortuni			5504	21,8
Altre prestazioni previdenziali			2310	9,2
+Prepensionamenti (stime)			3000	11,9
Interventi assistenziali			67944	100,0
in % del Pil	3,6	3,5	3,5	
in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale			15,4	
+ Integrazioni pensioni al minimo			32000	47,1
Pensioni sociali			3609	5,3
Assegni familiari			7237	10,7
Pensioni agli invalidi civili			14280	21,0
Pensioni ai ciechi e ai sordomuti			1726	2,5
Pensioni di guerra			2625	3,9
Assistenza sociale			5439	8,0
Altri assegni e sussidi			1028	1,5
Sanità			99295	100,0
in % del Pil	4,8	4,9	5,1	
in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale			22,5	
Farmaci			11650	11,7
Ass.ospedaliera			60149	60,6
Ass.di base, specialistica, prevenzione ecc.			27496	27,7
Prestazioni per la protezione sociale delle AP *			440611	
in % del Pil	21,6	22,0	22,6	
in % della spesa delle AP al netto degli interessi			53,8	
Servizi amministrativi e altre spese			19732	
Spesa totale per la protezione sociale delle AP			460343	
in % del Pil			23,6	
in % della spesa delle AP al netto degli interessi			56,2	
* al netto delle Indennità di fine rapporto			8283	

Fonte: Nostre elaborazioni su Istat, Conti della Protezione sociale e RGSE del Paese, 1997

Fare bilanci sugli aspetti macro è certamente prematuro. Tuttavia, se prendiamo come corretta misura del fenomeno la spesa per prestazioni di protezione sociale (al netto del Tfr dei dipendenti pubblici) rapportata al Pil, vediamo che essa tra il 95 e 97 è passata dal 21,6 al 22,6 % del Pil: è quindi ancora in aumento (cfr. tab.1.2). Non si può quindi dire che siano stati imposti sinora i sacrifici da molti temuti². Si deve però osservare che, sempre tra il 95 e il 97, la spesa per pensioni in senso stretto (al netto delle integrazioni al minimo e dei prepensionamenti) è passata dall'11,7 al 12,7% del Pil: anziché diminuire o restare costante è quindi ulteriormente aumentata. La spesa per ammortizzatori sociali è passata dal 1,5 all'1,3%; quella per interventi assistenziale è stagnante sul 3,5%, la sanità è passata da 4,8 a 5,1%.

La discussione sulle proposte della Commissione Onofri nel corso del 1997 ha messo in luce orientamenti parzialmente divergenti, riconducibili sia ai condizionamenti posti dallo sforzo che il Governo stava conducendo per completare il risanamento finanziario, sia all'affiorare di diverse sensibilità sulle linee di riforma.

Un primo ostacolo a procedere secondo le linee indicate è riconducibile alla difficoltà di includere in un unico disegno di riforma degli istituti di redistribuzione monetaria la rimodulazione delle detrazioni per figli a carico dell'Irpef. In realtà l'attuazione della legge delega contenuta nel Collegato alla finanziaria per il 1997 (L.23.12.96), in particolare dell'art. 3 n.143-147 relativo all'Irap e alla revisione delle aliquote e detrazioni fiscali dell'Irpef, è stata attuata con D.Lgs. del 15.12.97 n.446, secondo modalità che non hanno potuto essere coordinate con il disegno della riforma della spesa per assistenza³.

Un secondo aspetto ha riguardato la difficoltà ad accettare una revisione sostanziale dell'istituto degli assegni al Nucleo familiare e delle pensioni sociali. Le ragioni dell'opposizione, principalmente avanzate dai sindacati e dai partiti che hanno come riferimento l'area cattolica, sono da rinvenire sostanzialmente nel carattere categoriale dell'istituto, che riguarda solo i lavoratori dipendenti ed è finanziato con contributi sociali a carico dei datori di lavoro con un'aliquota della misura del 2,48%. La finalità di rendere universale il programma di spesa avrebbe implicato l'estensione

² Per il 1998 la situazione non dovrebbe presentare significative modificazioni. Il DPEF prevede per il 1998 un preconsuntivo in cui sia la spesa per pensione sia le uscite correnti delle AP in rapporto al Pil sono sostanzialmente costanti rispetto al 1997.

³ Tale revisione, come noto si è tradotta, per l'aspetto che qui interessa in una rideterminazione della scala delle aliquote (dal 19 al 46%), e delle detrazioni per redditi da lavoro, in misura differenziata per il lavoro dipendente e per quello autonomo, decrescenti con l'ammontare del livello del reddito complessivo sino ad un minimo di 100 mila lire; in un aumento considerevole, degli importi per coniuge a carico, da 1057 a 817 mila lire, anch'esso decrescente con l'ammontare del reddito complessivo e in un aumento delle detrazioni per figli poste pari a 336 mila lire. Con riferimento alle detrazioni per i figli la riforma, secondo stime provvisorie, dovrebbe elevare l'onere della tax expenditure in questione da 2500 a 3500 miliardi di lire.

del finanziamento con contributi ai lavoratori autonomi. L'avversione ad inasprimenti tributari e/o contributivi hanno impedito l'individuazione di una linea di consenso. In alternativa, la strada che sembra indicate il Patto sociale, si poteva suggerire il più coerente finanziamento del nuovo istituto con imposte generali e conseguente fiscalizzazione dei contributi sociali. Ciò però avrebbe richiesto inasprimenti dell'imposizione generale in un anno già molto tormentato. Anche questa soluzione si è quindi arenata. Questo atteggiamento può solo in parte essere considerato un comportamento di conservazione dell'esistente. Dietro la tensione tra universalità e categorialità⁴ si cela, irrisolto, il problema dell'incidenza dei contributi sociali a carico dei datori di lavori. Se si accetta la conclusione che essi nel lungo periodo siano comunque a carico del salario, la riforma potrebbe avere effetti redistributivi molto pesanti a danno dei lavoratori dipendenti e a favore delle imprese (che godono di sgravi fiscali)

Un terzo aspetto, intrecciato al precedente, riguarda il giudizio sul ruolo e sulla portata dell'istituto del Minimo Vitale. L'introduzione del Minimo vitale, con simultanea soppressione degli assegni per il nucleo familiare e delle pensioni sociali, ha incontrato opposizioni molto nette da parte di chi, in presenza di risorse scarse, non era disponibile ad accettare un trade-off troppo netto tra politiche di sostegno della famiglie e politiche di contrasto della povertà.

3. I primi passi della riforma

Gli orientamenti sopra ricordati hanno in misura non irrilevante influenzato l'attività di governo, che ha tuttavia intrapreso numerose iniziative di riforma. La lunga discussione con le parti sociali svoltasi nella seconda parte del 1997 ha portato, oltre alla definizione delle già citate rimodulazioni delle detrazioni dell'Irpef a molteplici iniziative, molte delle quali contenute nel Collegato alla Finanziaria per il 1998.

Nel corso del 1997:

- 1) Istituzione del Fondo per le politiche sociali, previsto dalla L.449/97 art.59 c.44. 4)
- 2) Legge n.285 del 27 agosto 1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.
- 3) Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali (ISE) (L. 449/97 art.59 c.52, attuato dal DLgs 109/98 e dal DLgs 124/98 (ISES o Sanitometro)
- 4) Istituzione, in via sperimentale, del Reddito minimo di inserimento (Rmi)(L.449/97 art.59 c. 47 e 48). attuato con il DLgs 237/98)

Nel corso del 1998:

⁴ Per un approfondimento teorico di questi problemi si veda l'esauriente Toso, 98.

- 5) Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (art. 65 della L.448/98)
- 6) Assegno di maternità (art.66 L.448/98)
- 7) Incremento delle pensioni sociali (art.67 L.448/98)
- 8) Presentazione di un Disegno di Legge (Testo Unificato) su "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".
- 9) Il Patto sociale per lo sviluppo contiene alcune indicazioni di linee di riforma riguardanti la riforma degli assegni di maternità e dell'Assegno per il nucleo familiare.

4. Il Fondo per le politiche sociali e la Bassanini

Il Fondo per le politiche sociali, previsto dalla L.449/97, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con obiettivi molto ambizioni, anche se la sua dotazione finanziaria è di dimensioni del tutto inadeguate allo scopo⁵.

In attesa dell'entrata in vigore della legge generale di riforma dell'assistenza, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, al Fondo sono attribuite le finalità di: a) promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori di handicap, il sostegno delle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri; b) sostegno di progetti sperimentali attivati dalle regioni e dagli enti locali; c) promozione di azione concertate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati con il Fondo sociale europeo; d) sperimentazione di misure di contrasto delle povertà; e) promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore. Su tale fondo dovranno tuttavia essere destinati, a partire dal 1998, gli stanziamenti previsti dalle leggi in materie affini già approvate, ivi inclusa la legge per la promozione dei diritti all'infanzia e all'adolescenza (L.285/97).

In questa prospettiva vanno però anche valutate le innovazioni introdotte dalla Legge Bassanini L.59/97 e dal successivo DLgs 112/98 del 31.3.98 che devono essere coordinate con queste disposizioni. La Bassanini, all'art. 3, prevede che decreti legislativi disciplinino le funzioni e i compiti da conferire alle regioni e agli enti locali territoriali e funzionali, insieme ai criteri di attribuzione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative, entro il periodo di tre anni. Il Decreto legislativo citato precisa le modalità di trasferimento delle funzioni tra regioni ed enti locali nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ciascuna regione (art.3.c.1) entro il 30 settembre 98 avrebbe dovuto determinare le funzioni

⁵ La dotazione prevista è di 28 miliardi per il 1998, 115 per il 1999 e 143 miliardi per il 2000.

amministrative che richiedono un esercizio unitario a livello regionale e conferire tutte le altre agli enti locali, attribuendo le risorse necessarie. Alle regioni ed enti locali destinatari dei compiti conferiti sono attribuiti beni e risorse corrispondenti all'ammontare utilizzato dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni prima del conferimento. Il Capo II di questo decreto contiene la disciplina relativa ai Servizi sociali, di cui viene fornita una ben precisa definizione. Per servizi sociali si intendono *tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.* (art.128 c.2).

Competenze dello stato sono, per gli aspetti che più interessano questa nota, la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale; la determinazione dei criteri generali di programmazione della rete di interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale; la determinazione degli standard essenziali (non uniformi!) dei servizi sociali; l'assistenza tecnica, raccordo e monitoraggio nei confronti degli enti locali; la determinazione dei criteri di ripartizione del fondo nazionale per le politiche sociali. (art. 128)

E' altresì previsto il trasferimento dell'erogazione delle pensioni di invalidità civile all'INPS entro 4 mesi e dal 1 gennaio 2000, trasferimento alle regioni della concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili, che dovranno coprire con fondi propri benefici eccedenti i livelli minimi di assistenza sul territorio nazionale determinato con legge dello stato.

L'art. 131 conferisce alle Regioni e Enti locali le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei servizi sociali, ad esclusione di quelli di cui lo Stato e l'Inps conservano la competenza.

Le Regioni dovranno poi prevedere entro 6 mesi dal DLgs, con una propria legge, le funzioni da trasferire ai Comuni e agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stesse. Ai comuni vanno comunque trasferite le funzioni relative a minori, giovani, anziani, famiglia, handicappati, ciechi e sordomuti, tossicodipendenti, alcoolisti, invalidi civili (art.132)

Il Fondo sociale viene ribattezzato col nome Fondo nazionale per le politiche sociali e se ne allarga la funzione; ad esso affluiranno anche gli stanziamenti della L.451 del 23(27?).12.97 e quelli del Fondo nazionale per le politiche migratorie (L.27.12.97 n.449).

Si tratta senza dubbio di un complesso di interventi notevole, che disegna un modello corretto di rapporto stato-regione-enti locali, con funzione di indirizzo dello stato, programmazione regionale e esercizio locale dei servizi; fissazione nazionale di servizi "essenziali" (e non "uniformi", come nel modello del sistema sanitario): potenzialità di maggiore articolazione e federalismo. Ne risulta però del tutto indeterminato l'aspetto finanziario, dato che appare evidente la sproporzione tra le risorse messe sinora a disposizione e le finalità dello stesso.

2) La legge 285/97 ha rappresentato un'anticipazione delle riforme del welfare, che si concentra sulle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, un'iniziativa che dovrà necessariamente coordinarsi con il Fondo sociale e con la riforma generale dell'assistenza. Essa infatti prevede la costituzione presso la Presidenza del Consiglio del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza a cui sono assegnati 117 miliardi nel 1997 e 312 a decorrere dal 1998, ma il Collegato alla Finanziaria 1998 dispone che quelle risorse confluiscono nell'ambito del Fondo sociale sopra citato. Restano presumibilmente inalterate le finalità del fondo e delle iniziative che dovrebbe sostenere⁶. L'utilizzazione dei fondi avviene nell'ambito di programmi regionali triennali in cui sono ammessi al finanziamento progetti che soddisfino le seguenti finalità:

a) realizzazione di servizi di preparazione di sostegno alla relazione genitore-figlio, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero di minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto anche della condizione dei minori stranieri;

b) innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;

c) realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;

d) realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

e) azioni di sostegno economico o di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap.

E' interessante osservare (come previsto dagli artt. 4-7, che forniscono indicazioni più specifiche di possibili interventi all'interno delle finalità sopra riferite) che tra le iniziative ammesse vi è anche l'erogazione di un minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati ad uno solo dei genitori, anche se separati. Tale istituto dovrà senza dubbio essere uniformato, almeno in parte, con l'istituto del Reddito minimo di inserimento previsto dal Collegato alla Finanziaria 1998.

Molte Regioni hanno provveduto a definire i piani di cui al.. e sono in corso di definizione le iniziative promosse dagli enti locali..

La discussione di questi aspetti istituzionale risulterebbe tuttavia gravemente carente se non si facesse menzione al Disegno di legge di iniziativa parlamentare e governativa "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". In considerazione della sua rilevanza all'illustrazione di questo disegno è dedicato il prossimo paragrafo.

⁶ Entro 60 giorni tali risorse dovrebbero infatti essere ripartite dal Ministro per la solidarietà sociale tra le regioni e le province autonome e una selezione di comuni (Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari) secondo idonei criteri che tengono conto del fabbisogno di interventi.

5. Il Disegno di Legge unificato per la riforma dell'assistenza

Il Disegno di legge (Testo unificato di numerosi Atti della camera 354,332.369,..4931) "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" rappresenta l'esito di un prolungato ed intenso sforzo di riflessioni sulla riforma della spesa per assistenza nel nostro paese. Le proposte sono maturate in gran parte nell'ambito parlamentare nel corso di più legislature e nel 1997 sono state integrate con un disegno di legge di iniziativa del Governo Prodi. Si tratta di un disegno di legge molto complesso ed articolato che tiene conto di tutti gli aspetti normativi che nel corso del 1997 sono stati prodotti e che abbiamo riassunto nelle pagine precedenti: la Bassanini e successivo decreto legislativo, la disciplina del Rmi, dell'Ise, ecc.

Qui ci soffermeremo principalmente sugli aspetti relativi al disegno organizzativo dell'offerta di un sistema integrato di interventi e servizi sociali (d'ora in poi solo Servizi sociali) e sulle modalità di finanziamento.

Preliminare è tuttavia la definizione dell'insieme di servizi considerati: Si tratta di problema tutt'altro che banale, dato che il contenuto multidimensionale dei servizi assistenziali: il bisogno a cui il servizio mira a soddisfare richiede, per essere soddisfatto, atti difficilmente programmabili in forme standard.

La Bassanini, come si è ricordato, ha fornito una definizione ampia dei servizi sociali che mira sostanzialmente a distinguere, mettendoli sullo stesso piano, i servizi sociali da quelli sanitari e previdenziali.

Anche nel Disegno di legge unificato (d'ora in poi DLU), nell'art. 23 si fornisce una definizione ampia (politiche prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, ivi incluse le detrazioni fiscali dall'imposta personale sul reddito, di cui, si suggeriscono ampliamenti e riforma). Ai nostri fini preme però richiamare la definizione fornita al c.2 dell'art. 23, che si preoccupa di definirne l'ambito con riferimento all'obiettivo, proprio del progetto di riforma: la realizzazione di "uniformità di offerta sul territorio nazionale" e quindi la definizione di un "livello essenziale" di prestazioni sociali erogabili. Dal punto di vista sostanziale i servizi interessati alla riforma possono essere raggruppati in cinque grandi aree.

- 1) Sostegno dell'infanzia e delle responsabilità familiari;
- 2) Contrasto della povertà;
- 3) Non autosufficienza di anziani e disabili (realizzata con assistenza domiciliare, accoglienza in strutture, misure volte a favorire la permanenza nel domicilio);
- 4) Alcolismo e tossicodipendenza;
- 5) Inserimento sociale, nell'istruzione e nel lavoro di soggetti con disabilità psicologica.⁷

⁷ Più precisamente il Disegno di legge indica: a) Misure di sostegno all'infanzia adolescenza e promozione delle condizioni dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari; b) misure di

I destinatari dei Servizi sociali sono i cittadini italiani, quelli appartenenti alla Comunità europea e loro familiari, e i cittadini extracomunitari e gli stranieri presenti in Italia per motivo di lavoro e in possesso di regolare permesso di soggiorno o in attesa di rinnovo dello stesso.

La struttura istituzionale e organizzativa dei Servizi sociali è articolata su tre livelli di governo: Stato, Regioni, Comuni e con la partecipazioni di altri soggetti (Onlus, cooperative, volontario, sindacati ecc.).

Le funzioni di Stato, Regioni ed Enti locali sono definite negli articoli 6, 7, 8 e 9.

Allo Stato spettano le funzioni previste dall'art.129 del Dlgs 112/98 (vale a dire la determinazione dei principi e obiettivi generali della politica sociale, "degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzioni di adeguati livelli delle condizioni di vita", dei criteri di riparto del Fondo sociale, determinazione di standard organizzativi dei oggetti pubblici o privati che operano nel settore) e poteri di indirizzo e coordinamento per "l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni in materia di servizi sociali e di emolumenti economici" e per la fissazione di requisiti minimi organizzativi e professionali per le strutture e gli erogatori dei servizi.

Le Regioni svolgono attività di coordinamento e programmazione (art. 8) e in particolare definiscono gli ambiti territoriali entro i quali i Comuni in forma associata dovranno operare.

I Comuni progettano le reti di servizi ed erogano servizi e prestazioni economiche, autorizzano ed accreditano eventuali erogatori esterni (art.6)

Le Province raccolgono informazioni su bisogni e risorse, verificano e valutano le attività svolte nell'ambito del territorio provinciale (art.7)

Lo strumento fondamentale di programmazione è costituito dal *Piano nazionale degli interventi e servizi sociali* (art.19) disposto ogni tre anni, adottato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della solidarietà sociale, che indica, fra l'altro, ma principalmente:

sostegno nei confronti di minori e adulti con mancanza totale o parziale di autonomia tramite l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza; c) misure di contrasto alla povertà a favore di cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali e/o sociali; d) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; e) servizi di aiuto alla persona per favorire la permanenza a domicilio di anziani, disabili e persone con disagio psico-sociale; f) accoglienza e socializzazione presso strutture a ciclo diurno o residenziale di anziani e disabili con elevata fragilità personale, sociale e limitazione dell'autonomia, non assistibili a domicilio; informazione e consulenza alla persona alle famiglie; prestazioni integrate per contrastare dipendenze da droghe, alcool e farmaci; i) percorsi integrati sociosanitari tramite servizi e misure economiche per favorire l'inserimento sociale, l'istruzione scolastica, professionale e l'inserimento al lavoro di persone con disabilità psicologica.

1) le caratteristiche e requisiti delle prestazioni e dei servizi sociali essenziali che Stato, Regioni ed Enti locali devono garantire "in maniera uniforme sul territorio nazionale";

2) i finanziamenti relativi a ciascun anno in coerenza con i livelli uniformi di assistenza, secondo parametri basati sulla struttura demografica, livello del reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione.

Entro 4 mesi dall'approvazione del Piano, le Regioni adottano un *Piano regionale*, in cui si provvede in particolare all'integrazione sociosanitarie al coordinamento con i settori della scuola e della formazione professionale e del lavoro.

Infine i Comuni definiscono *Piani di zona*, d'intesa con le ASL, in cui si definiscono le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali.

Si tratta quindi di un'impostazione fondata su principi di decentramento territoriale che presenta analogie abbastanza strette con quella adottata per il servizio sanitario.

Il sistema di finanziamento del sistema integrato è plurimo e quindi spetta sia allo Stato, sia alle Regioni, Province e Comuni (art.4)

Lo Stato definisce e ripartisce il Fondo Sociale istituito dalla L.449/97 (art.59 c. 46), eroga la spesa per prestazioni economiche a carico del comparto assistenziale come quelle per invalidità civile e il RMI, istituito sempre dalla L.449/97 (art.59 c.47).

Le Regioni, sulla base delle competenze trasferite dalla DLgs 132/98 (in attuazione della Bassanini), ripartiscono i finanziamenti assegnati dallo Stato, cofinanziano interventi e servizi sociali derivanti dal trasferimento di servizi ai comuni, sempre sulla base del DLgs 132/98.

I Comuni, eventualmente anche in modo associato, erogano la spesa per prestazioni e servizi a favore della persona e della comunità.

Lo strumento fondamentale dal punto di vista finanziario è il Fondo nazionale per le politiche sociali (art.21) della 449/97. In questo Fondo confluiscono le risorse statali già destinate in materia di servizi sociali. A tale scopo è prevista l'emanazione di un Atto di indirizzo e coordinamento del Governo ai sensi della 59/97 (Bassanini) art. 8 in cui fra l'altro:

a) si fissano i principi e modalità per individuare le quote del Fondo nazionale, quali forme di co-finanziamento, rispetto agli stanziamenti destinati ai programmi e agli interventi sociali, dagli enti locali e dalle regioni";

b) si individuano criteri di accertamento delle spese per interventi e servizi sociali sostenute dalle regioni e dagli enti locali, al fine di consentire un sistema di progressiva perequazione della spesa in ambito nazionale.

Il Fondo, a partire dal 2001, è determinato in sede di Legge finanziaria (art.11 c.3 lett. d) 468/78) ed è ripartito su proposta del Ministro della solidarietà sociale, sentiti i

Ministeri interessati e la Conferenza unificata, sulla base delle linee del Piano nazionale.

6. *L'Indicatore della Situazione Economica (ISE)*⁸

La legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998, n. 446/97, all'art. 59 c. 51 e 52 ha dettato i principi direttivi di una delega al Governo, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazione pubbliche. La delega è stata attuata con il Decreto Legislativo del 31 marzo 1998 n.109, in vigore dal 1 aprile 1998.

Anche se nella fase attuale di sperimentazione restano ferme "le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate" (art.1 c.1 del D.Lgs. n.109) (con tale definizione il riferimento sembra essere, come si dirà, alle pensioni sociali, alle integrazioni al minimo, all'assegno per il nucleo familiare e in generale alle prestazioni nazionali di tipo assistenziale), nonché "i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all'entrata in vigore del decreto sino al termine della loro efficacia, ove previsto"(art.1. c.2) (il riferimento in questo caso è alla disciplina relativa alle tasse e al diritto allo studio universitari) è chiaro che in tempi non lontani anche queste aree di intervento sociale saranno coinvolte dalla normativa in esame.

La legge delega e il decreto delegato prevedono poi che gli enti erogatori interessati dalla disciplina (principalmente gli enti locali) adattino in tempi brevi le proprie regolamentazioni alla normativa dell'ISE. In questa attività saranno impegnati gli enti locali, i comuni in particolare, per aspetti relativi ad una vasta gamma di servizi offerti (rette per asili nidi, forme di reddito minimo, assegnazione di alloggi, assegnazioni di posti in strutture protette, ecc.).

L'ISE trova poi applicazione nei nuovi programmi di spesa previsti dalla Legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1999), l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli e l'Assegno di maternità.

Anche l'istituto del Reddito minimo di inserimento (cfr. più oltre) contiene riferimenti, seppure parziali alla disciplina dell'ISE, in particolare per quanto riguarda la scala di equivalenza.

In prospettiva, lo Schema di disegno di legge "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (versione del 12

⁸ Le considerazioni svolte in questo paragrafo attingono alla Raccomandazione predisposta dalla CTSP sul tema "Prime applicazioni dell'Indicatore della Situazione Economica", Racc.n./98, a cura di P.Bosi, G.Catalano e G.Pisauro.

novembre 1998) indica nell'ISE lo strumento per l'accertamento della condizione economica là ove sia prevista una selettività degli interventi (art. 26).

La normativa dell'ISE è quindi destinata ad avere conseguenze di grande rilievo sull'impatto redistributivo degli strumenti di assistenza sociale. In questa fase di sperimentazione, in cui il governo si riserva di emanare ulteriori decreti integrativi entro due anni dalla delega, è di grande importanza un'attività di monitoraggio delle applicazioni di questa normativa. L'emanazione di un primo DPCM attuativo è imminente.

I soggetti istituzionali interessati all'ISE e i tempi di attuazione. La giusta preoccupazione di evitare un'improvvisa applicazione dell'ISE da parte di una gamma amplissima di enti erogatori e a una molteplicità di programmi di spesa sociale e di salvaguardare sperimentazioni già in atto in alcuni settori (come quello delle tasse e delle borse di studio universitarie) ha indotto il legislatore ad adottare criteri di gradualità con riguardo sia agli enti interessati alla riforma, sia ai tempi di applicazione. Il quadro normativo emerso non appare tuttavia, sotto questo profilo, abbastanza ben delineato.

I soggetti istituzionali interessati. La legge delega dell'ISE è per questo aspetto molto chiara: si tratta delle amministrazioni pubbliche, nella definizione utilizzata nella contabilità nazionale dall'Istat, che include quindi le amministrazioni centrali, gli enti di Previdenza e le amministrazioni locali. Una definizione molto ampia, che lascia fuori dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolati, normalmente previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (es. Enel) sia a livello locale (Aziende municipalizzate o società di erogazione dei servizi a rete). Sono tuttavia differenziate le modalità con cui i diversi enti saranno coinvolti nell'applicazione dell'ISE. Limitazioni sono contenute nella legge delega, in particolare là ove questa, al c. 52, disciplina i tempi e le modalità di adattamento degli istituti esistenti alla nuova normativa. Si dice, a questo proposito: "Per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici previdenziali si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ove non diversamente disposto con norme di legge." Il riferimento è naturalmente ai servizi assistenziali erogati dall'Inps, e dal Ministero degli interni. Poiché tali prestazioni sono attualmente regolate da norme di legge, secondo alcuni interpreti la disposizione citata porterebbe ad escludere l'applicabilità, ad esse, della normativa in oggetto. Si tratta di una interpretazione letteralmente fondata, ma che risulterebbe evidentemente in contrasto con lo spirito complessivo della norma in discussione, che va inquadrata nel processo di riforma dei criteri di erogazione dell'intera spesa del welfare del nostro paese.

Il decreto legislativo n.109/98 scioglie questa riserva, assumendo implicitamente che la norma abbia applicabilità del tutto generale. Si pone tuttavia una limitazione, là ove si prevede che in attesa di tale sperimentazione restino ferme le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate.

Sembrerebbe quindi possibile evincere che la non applicabilità della normativa agli istituti previdenziali e assistenziali di carattere nazionale discenda non dalla presenza di norme di legge che già le regolano, ma dal carattere "sperimentale" della normativa in oggetto. Tale carattere è infatti esplicitamente inserito, in modo del tutto innovativo, nel decreto, anche se i contorni temporali di tale sperimentazione non appaiono del tutto definiti. E' plausibile che essa abbia termine sulla base di decretazioni integrative e correttive da parte del governo previste dal c. 53 della legge delega nel biennio successivo all'entrata in vigore della normativa.

I tempi di attuazione. Se si prescinde dalla sanità, per la quale il D.Lgs. n. 124/98 rinvia al 1° gennaio 2000 l'applicazione del nuovo sistema di partecipazione e di esenzione, pur prevedendo una fase di sperimentazione le cui modalità attuative non sono ancora state completamente definite, la legge delega fornisce indicazioni apparentemente molto stringenti e chiare ai diversi soggetti istituzionali interessati. I criteri unificati devono infatti avere "effetto dal 1 luglio 1998". Si precisa poi, al c. 52, che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto legislativo, vale a dire entro il 31 maggio 1998, gli enti erogatori devono procedere all'adattamento delle proprie regolamentazioni alla nuova normativa. Poiché, per quanto si è detto restano temporaneamente esclusi gli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali nazionali, i soggetti interessati a questa normativa sono quelli rientranti nell'ambito delle Amministrazioni locali.

Il decreto legislativo si muove con molta libertà in questo ambito, nella convinzione che i termini indicati abbiano un significato meramente ordinatorio. Restano tuttavia aperti alcuni dubbi interpretativi che possono avere importanti implicazioni per le amministrazioni locali. L'art. 1 c. del D.Lgs. da un lato ripete le indicazioni contenute nella delega relativa ai sessanta giorni, aggiungendo che "per particolari tipologie di prestazioni a scadenza infrannuale, gli enti erogatori possono altresì differire, non oltre il 31 dicembre 1998, l'attuazione della disciplina.". Alla luce di tale disposizione resta quindi confermato l'obbligo degli enti erogatori ad adattare la propria regolamentazione entro la fine di maggio. Alla luce del c. 51 della legge delega si dovrebbe avere attuazione a partire dal 1 luglio, salvo il caso appena citato di prestazioni a scadenza infrannuale. Il valore vincolante di tali termini non è perfettamente chiaro, se si osserva che l'art.1 comma 3 del D.Lgs. prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delle finanze, siano individuate le modalità attuative, anche con riferimento agli ambiti di applicazione della presente normativa, fatto salvo quanto previsto per la sanità dalla legge delega. Le espressioni utilizzate, di portata molto generale, rendono plausibile che i termini entro cui gli enti erogatori devono prendere decisioni possano in realtà essere subordinati a tale decreto, la cui emanazione peraltro non è subordinata ad alcun vincolo temporale.

Un ulteriore elemento di incertezza deriva dalla circostanza, su cui ci si soffermerà anche più oltre, che taluni criteri relativi al computo dell'Ise (determinazione dei redditi agrari e definizione di patrimoni mobiliari) saranno disciplinati da circolari del Ministero delle Finanze o da successivi decreti attuativi. Alla luce di queste valutazioni, secondo talune interpretazioni, verrebbe rafforzata l'idea che i termini indicati abbiano valore meramente ordinatorio e che iniziative degli enti erogatori di adattamento dei loro istituti possano comunque ritenersi legittime, ma non obbligatorie.

L'art.1 c.2 del decreto prevede poi che restino fermi i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all'entrata in vigore del presente decreto, fino al termine della loro efficacia, ove previsto. Questa disposizione ha un ambito di applicazione che appare alquanto incerto. Essa sembra attagliarsi bene al caso della disciplina relativa alle prestazioni agevolate nel settore universitario, ove espliciti decreti legislativi prevedono una fase di applicazione triennale. Non è però chiaro se a tale disposizione siano soggetti, ad esempio, gli istituti erogati dalle amministrazioni locali, in quanto non è chiaro se, in ogni caso del genere, sia previsto un termine all'efficacia nei criteri di individuazione delle condizioni economiche.

La valutazione della situazione economica

Criteri di determinazione dell'ISE. La legge delega fornisce tra i principi e i criteri direttivi l'indicazione che la situazione economica sia definita in base alla condizione reddituale e patrimoniale del soggetto che richiede l'agevolazione, dei soggetti con i quali convive e di quelli considerati a carico ai fini Irpef, con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura. Indica inoltre la necessità di correlare i dati reddituali e patrimoniali con la composizione dell'unità familiare mediante scale di equivalenza.

Il decreto legislativo in applicazione di tali direttive all'art.2 c.2 definisce l'ISE come somma dei redditi definiti secondo i criteri che vedremo più oltre, integrata con l'indicatore della situazione patrimoniale, a sua volta definita secondo appropriati criteri) nel limite massimo del 20%. Si configura quindi, come metodo base di calcolo dell'ISE, una combinazione lineare tra misura del reddito e del patrimonio del tipo:

$$ISE = R + \alpha P$$

ove R rappresenta la somma dei redditi e P la somma dei valori patrimoniali. Il parametro α deve essere inferiore al 20%. L'assenza di un limite inferiore lascia supporre che sia ammissibile anche un valore di α pari a zero. L'adozione di un tale valore non costituirebbe una violazione del principio che impone di tenere conto del patrimonio, in quanto la determinazione del reddito, per l'aspetto relativo ai redditi derivanti dal patrimonio mobiliare, tiene conto di una componente patrimoniale.

Definizione del reddito. Punto di partenza è il reddito *complessivo* rilevante ai fini della dichiarazione dei redditi per l'Irpef, ad esclusione del reddito agrario, la cui valutazione sarà individuata in apposita circolare ministeriale. Si noti che tra possibili definizioni alternative (reddito complessivo, reddito imponibile e reddito al netto delle imposte) il legislatore abbia fatto riferimento alla definizione più estesa, che però non coincide con una nozione di reddito disponibile (meglio rappresentabile dal reddito al netto dell'Irpef). Tale scelta ha implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito di lavoro dipendente e di redditi di lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, 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 (di norma dell'ordine di grandezza del 15-16%), che vanno infatti dedotti dal reddito complessivo per ottenere il reddito imponibile rilevante ai fini dell'applicazione dell'Irpef. E' in questo modo, poco trasparente, che si è voluto tenere conto di una diversità tra redditi da lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo sotto il profilo del carattere lordo o netto dei redditi imponibili. Infatti l'imponibile ai fini Irpef dei redditi da lavoro dipendente è al lordo delle spese di produzione di reddito (delle quali si tiene conto in sede di detrazioni di imposta), mentre quello da lavoro autonomo è computato al netto dei costi inerenti la sua produzione. Sarebbe forse stato più appropriato realizzare una corretta epurazione del concetto di reddito, prevedendo una esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, prendendo come punto di riferimento il reddito imponibile o quello al netto delle imposte. Il riferimento ad un reddito al lordo delle imposte può rivelarsi peraltro poco adeguato nel caso di istituti di contrasto della povertà. Per le famiglie in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, non solo al netto delle imposte, ma anche comprensivo di eventuali altri trasferimenti da parte dello stato.

Al reddito complessivo si somma un reddito normale da patrimonio mobiliare determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare, definito con riferimento ai valori mobiliari in senso stretto, le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali. Anche in questo caso, tuttavia, le modalità di valutazione sono affidate ad una circolare del Ministero delle Finanze di concerto con quello del Tesoro.

Definizione del patrimonio. E' pari alla somma del patrimonio mobiliare, di cui si è già detto, e di quello immobiliare. Per quanto riguarda la determinazione del patrimonio immobiliare (che unitamente a quello mobiliare definisce il patrimonio complessivo) si includono i valori dei fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese definiti ai fini Ici al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Dai valori così determinati si sottrae l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto degli immobili.

Quest'ultima precisazione appare infatti opportuna al fine di determinare valori patrimoniali netti.

Franchigie. Sono previste franchigie sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda il patrimonio. Con riguardo al reddito è prevista una detrazione di 2,5 milioni qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. L'importo è elevato a 3,5 milioni, qualora i membri del nucleo familiare non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza. Con riguardo al complesso del patrimonio mobiliare e immobiliare è inoltre prevista una franchigia di 50 milioni, elevata a 70 milioni qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

Dal punto di vista applicativo va sottolineato che, ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie (secondo il metodo normalizzato del prodotto tra tasso di interesse e valore del patrimonio mobiliare), il valore del patrimonio da prendere in considerazione in questo caso deve intendersi al lordo della franchigia citata, che riguarda il patrimonio complessivo solo nella fase di valutazione dell'indicatore patrimoniale vero e proprio (tabella 1 parte II del decreto).

Il nucleo familiare di riferimento. Per quanto riguarda la definizione del nucleo familiare a cui fare riferimento, il decreto legislativo si limita a ripetere le indicazioni della legge delega. All'art. 2 c. 1 si fa riferimento nucleo familiare composto dal richiedente, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a sua carico ai fini Irpef. Giova ricordare che sono considerati a carico ai fini Irpef i soggetti citati dall'art. 47 del Decreto legislativo 446/97 ex legge n. 662/96, e precisamente:

- a) il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- b) i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati;
- c) ogni altra persona indicata nell'art. 433 del CC che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Ai fini fiscali le detrazioni spettano se le persone alle quali si riferiscono possiedono un reddito complessivo non superiore a 5,5 milioni di lire.

La nozione adottata dalla delega e dal decreto legislativo può presentare problemi con riguardo a soggetti non conviventi con chi fa domanda rientranti tra coloro che percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria e in possesso di redditi inferiori al limite di 5,5 milioni. Ai fini della individuazione della loro situazione economica, questi soggetti corrono infatti il rischio di essere attratti nell'ambito del nucleo familiare del soggetto tenuto al pagamento degli assegni alimentari. Sarebbe forse stato più appropriato escludere questa fattispecie dalla definizione di nucleo familiare rilevante. E' tuttavia fatta salva la possibilità da parte degli enti erogatori di utilizzare anche nozioni di nucleo familiare diverse e quindi tali da consentire di rettificare, nelle concrete applicazioni, tale aspetto negativo.

La scala di equivalenza. La scala proposta dal decreto legislativo prevede valori identici per soggetti di età diversa. Espliciti rilievi del parlamento hanno infatti indotto il governo ad accettare tale soluzione rispetto ad una proposta iniziale, che coerentemente con le evidenze empiriche, attribuiva un peso minore a componenti del nucleo minorenni. I valori sono determinati sulla base di una elasticità della scala alla variazione del numero dei componenti costante e pari a 0,65, un valore di poco inferiore a quello previsto dalla scala Carbonaro, ma in linea con quelli utilizzati in altri paesi o da organismi internazionali. La minore elasticità rispetto alla Carbonaro trova comunque compensazione nei casi in cui siano applicabili talune maggiorazioni, che costituiscono un elemento di novità significativo. Sono infatti previste maggiorazioni in tre casi:

- a) in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori, pari a 0,2
- b) per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%, di 0,5.
- c) per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa, pari a 0,2.

Tenuto conto di tale correttivi la scala adottata appare quindi ragionevolmente generosa nei confronti delle famiglie numerose e sufficientemente articolata per tenere conto di peculiarità rilevanti nel caso degli istituti assistenziali.

Adempimenti formali. Le informazioni relative al patrimonio sono dichiarate dal soggetto che richiede la prestazioni con un'autodichiarazione. La dichiarazione è presentata ai Caaf, all'amministrazione comunale o direttamente all'amministrazione da cui si richiede la prestazione. Al richiedente viene rilasciata una certificazione con validità limitata attestante la situazione economica, valevole ai fine dell'accesso a tutte le prestazioni. La *ratio* di questa normativa è evidentemente la semplificazione degli adempimenti da parte del richiedente. La dichiarazione sostitutiva va fatta una sola volta e può valere per più prestazioni. In realtà nel caso di differenze significative nelle modalità di determinazione della condizione economica, tale obiettivo rischia di essere frustrato.

I controlli. Con la dichiarazione sostitutiva il soggetto acconsente che nel caso la prestazione venga concessa possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari, specificando a tal fine il codice identificativo degli intermediari che gestiscono il patrimonio mobiliare. Il testo non precisa chi siano i soggetti autorizzati ad effettuare tali controlli: presumibilmente sarà la Guardia di finanza, nell'ambito dei controlli effettuati ai sensi dell'art. 4 c. 8, che prevede che una parte delle verifiche assegnate alla Guardia di finanza dal Ministero delle finanze sia riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei beneficiari delle prestazioni. Il ruolo degli enti erogatori nella fase del controllo è piuttosto limitato, dato che l'art. 4 c. 7 disciplina che gli enti erogatori controllano, singolarmente o mediante apposito servizio comune, la veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontano i dati reddituali e

patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni con i dati in possesso del sistema informativo del Ministro delle finanze. E' indubbio che la disciplina relativa ai controlli è piuttosto fragile e non poteva essere diversamente. L'auspicio è che l'effetto deterrente derivante dalla necessità di dichiarare i valori patrimoniali e la probabilità di controlli successivi da parte della guardia di finanza siano sufficienti per indurre comportamenti corretti.

Flessibilità e discrezionalità consentite agli enti erogatori

L'impostazione del decreto legislativo lascia agli enti erogatori una grande flessibilità nell'applicazione dell'ISE. Tale caratteristica è stata giudicata da alcuni osservatori negativamente, in quanto foriera di una molteplicità di criteri che mal si concilierebbero con gli obiettivi di uniformità a cui tale normativa sembra finalizzata. In questa prospettiva, la delega, al c. 52 dell'art. 59, consente esplicitamente agli enti erogatori di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia. Un'interpretazione estensiva di questa indicazione potrebbe però portare alla più completa libertà di applicazione e quindi frustrare le finalità della legge. Il decreto legislativo fornisce una lettura tutto sommato equilibrata di questo *trade off* tra uniformità e flessibilità, con un atteggiamento comunque aperto alla flessibilità, che riguarda due aspetti.

a) con riguardo alla scelta dell'unità familiare di riferimento, l'art. 3 c. 2 del decreto prevede esplicitamente che gli enti erogatori possano assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella citata sopra prevista dall'art. 2 c. 1, applicando naturalmente all'eventuale diversa definizione l'appropriata scala di equivalenza. Sotto questo profilo la flessibilità è massima, ma anche indispensabile. La definizione di base è infatti molto estesa, dato che essa fa riferimento alla convivenza. Il presupposto della perfetta condivisione economica delle risorse nella convivenza non può essere ritenuto generale e applicabile in ogni circostanza.

b) con riguardo agli aspetti relativi alla condizione economica, l'art. 3 c. 1 prevede che gli enti tenuti a fissare soglie e requisiti per l'applicazione dell'ISE possano prevedere, accanto all'ISE, modalità integrative di valutazione con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari. Anche tale formulazione appare piuttosto ampia. Da essa si evince tuttavia che *le integrazioni possono essere solo addizionali e non sostitutive dal punto di vista logico dei criteri individuati per l'ISE*. Il riferimento ai valori patrimoniali, con distinzione tra quelli mobiliari e immobiliari, è compatibile con un'interpretazione degli interventi degli enti erogatori, che includano, ad esempio, la definizione di soglie massime assolute di valori patrimoniali, combinazione del reddito e del patrimonio con modalità che non corrispondano necessariamente alla combinazione lineare prevista dall'art. 2 c. 2, ma basate, ad esempio, sulla definizione di una doppia soglia (reddito e patrimonio), con differenziazioni del peso del patrimonio mobiliare rispetto a quello immobiliare. Quest'ultimo aspetto può rivelarsi molto importante a causa della diversa attendibilità dei valori relativi

al patrimonio mobiliare (valori effettivi) e patrimonio immobiliare (imponibili Ici).

Questi pur ampi margini di flessibilità consentono di definire con sufficiente attendibilità l'area dell'uniformità che ogni applicazione dell'ISE deve soddisfare. Alla luce della disciplina illustrata non dovrebbero rientrare nella disponibilità degli enti erogatori: a) modificazioni di criteri nella misura del reddito e del patrimonio; b) modificazioni di valori della scala di equivalenza; c) adozione di criteri integrativi su reddito e patrimonio che non trovino giustificazione nella natura della prestazione sociale da disciplinare.

7. L'Indicatore della situazione economica Sanitaria (ISES o Sanitometro).

Sempre la legge di accompagnamento alla Finanziaria, all'art. 59 c. 50, nell'ambito di disposizioni relative alla sanità, ha delegato il governo ad emanare uno o più decreti legislativi di riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni. Tra i principi e criteri direttivi è previsto che si debba tenere conto anche della condizione economica del soggetto che ha diritto all'esenzione, definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto degli elementi di reddito e di patrimonio determinati in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dall'art. 49 c. 51, sopra menzionati. Il decreto attuativo del c. 50 dell'art. 59, n. 124/98, è stato emanato il 28 aprile e prevede modalità di calcolo della situazione economica, secondo gli orientamenti della legge delega.

L'art. 59 c. 50 della L.446/97 indicare i criteri direttivi della delega al governo, dispone che il riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni avvenga tenendo conto, fra l'altro, che:

- "l'esenzione dei cittadini dalla partecipazione alle spese...[sia] stabilita ...tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, dell'età dell'assistito e del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari tipologie" (c. 50 lett.d),

- "la condizione economica che dà diritto all'esenzione.. [sia] definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto di elementi di reddito e di patrimonio determinato in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dal c. 51 dell'art. 49 della L.449/97", (lett.e) vale a dire dei decreti attuativi dell'ISE.

- Il c. 50 prosegue precisando che "in relazione alla composizione qualitativa e quantitativa della famiglia...[sia] prevista l'adozione di fattori correttivi volti a favorire l'autonomia dell'anziano convivente e a rafforzare la tutela dei nuclei che comprendono al loro interno individui con elevato bisogno di assistenza."

In tali norme è quindi previsto un esplicito rinvio alla disciplina dell'ISE, anche se sono precisati alcuni fattori correttivi ed elementi aggiuntivi che possono giustificare una disciplina particolare.

Il decreto sul sanitometro propone una modalità di calcolo del reddito e del patrimonio che si discosta dalle indicazioni del decreto sull'ISE nei seguenti principali aspetti.

a) Nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici, e l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto della stessa. Al fine di individuare parziali condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che non possiedono l'abitazione, si propongono, nel calcolo del contributo del patrimonio, due diverse scale, differenziate a seconda che la casa di residenza del nucleo appartenga o meno ad uno dei componenti (v. Appendice).

b) Tra i fattori correttivi al calcolo dell'ISE, si prevede che per ogni componente il nucleo familiare di età inferiore a 6 anni o di età compresa tra i 65 e 75 anni dal valore dell'ISE sia detratto un ammontare di 5 milioni. Tale ammontare è elevato a 7 milioni per ogni componente il nucleo familiare di età superiore a 75 anni.

Le detrazioni per bambini ed anziani sono certamente giustificabili sul piano formale alla luce del c. 50 della legge delega e questa è la motivazione a cui il decreto sul sanitometro si ispira (art. 4 c. 2). Anche a questo proposito si può tuttavia osservare che in ogni caso la previsione di eccezioni di questo tipo dovrebbe essere presa in considerazione, in linea di principio, al momento della costruzione della scala di equivalenza e non al momento in cui si disciplina un particolare istituto. Tale disposizione si configura infatti come una indiretta modificazione della scala di equivalenza. In ogni caso l'ammontare della detrazione concessa (5 milioni, elevata a 7 per gli ultrasessantacinquenni) appare troppo elevata. La distorsione appare particolarmente forte nel caso dei bambini, che già nella determinazione della scala di equivalenza ISE, per motivi di carattere meritorio, non suffragati da evidenza empirica, sono stati equiparati agli adulti.

c) La soglia che garantisce l'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni (posta nel caso normale a 18 milioni di ISE) è elevata a 23 milioni per i nuclei familiari di un solo componente. Tale ampliamento costituisce, ancora, una surrettizia modificazione della scala di equivalenza, che peraltro non ha alcuna giustificazione nella specificità dell'istituto da disciplinare. Si nota peraltro che la modalità di concessione di questa agevolazione utilizza una tecnica diversa da quella utilizzata per i minori e anziani (ampliamento della soglia di esenzione invece che concessione di una detrazione dal reddito), che è causa di scarsa trasparenza. Tale disposizione per ragioni formali e tecniche andrebbe quindi eliminata.

8. Il reddito minimo di inserimento (RMI)

Il Reddito Minimo di Inserimento, previsto dalla Legge collegata alla Finanziaria del 98 (art. 59 c.48 L.449/97) e che ha trovato piena disciplina attuativa con il DLgs 237 del 18 giugno 1998, rappresenta un istituto molto innovativo per il nostro sistema di welfare. Esso colma un divario che ci separa da altri sistemi e prelude all'istituzione

di una misura di contrasto della povertà universale sullo stile delle *safety net* presenti in quasi tutti i paesi europei.

Le norme citate disciplinano una sperimentazione dell'istituto che avrà una durata non superiore a due anni e che comunque terminerà al 31 dicembre del 2000. Essa in concreto riguarderà 42 comuni, definiti da un recente Decreto del Ministro degli affari sociali, scelti sulla base di una complessa e rigorosa metodologia.

Obiettivi generali. Il Rmi è destinato alla persone in situazioni difficoltà economica ed esposte al rischio di marginalità sociale e che si trovino nell'impossibilità di provvedere al mantenimento proprio e dei figli per cause psichiche, fisiche e sociali. Ha quindi come obiettivo il ripristino di condizioni di integrazione sociale ed economica, da realizzare sia attraverso trasferimenti monetari, sia attraverso programmi personalizzati, destinati a coloro che sono esclusi dalle misure di sostegno al reddito del nostro ordinamento (pensione sociale, pensioni di indennità civile), o anche rivolte a questi purché vivano in nuclei familiari poveri. E' importante sottolineare il ruolo di risorse non solo economiche, ma anche di offerta di servizi (formativi, informativi, di consulenza, di accompagnamento al lavoro, di servizi alle persone). In questo senso il Rmi si configura come una prestazione "attiva".

Il carattere sperimentale e il ragionevole desiderio di dare priorità alle situazioni di disagio più forte hanno però portato ad una disciplina che ferisce un poco l'obiettivo universale, a cui si spera tuttavia, terminata la fase sperimentale, si possa dare una soluzione soddisfacente. L'art. 6 c. 3 del decreto afferma infatti che il Rmi è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o con handicap, e ciò deve avvenire all'interno di un vincolo di bilancio "entro i limiti di risorse destinate alla sperimentazione".

Destinatari. Sono i soggetti con reddito inferiore a 500 mila lire al mese nel caso di persona sola o di reddito equivalente per nuclei con due o più membri. I beneficiari devono essere inoltre privi di patrimonio sia mobiliare sia immobiliare, fatta eccezione per l'unità immobiliare destinata ad abitazione principale, il cui valore non deve comunque superare una soglia determinata dal Comune. Possono fare domanda i soggetti legalmente residenti da almeno 12 mesi o se cittadini di stati non UE da almeno tre anni.

Misura della condizione economica. Il reddito rilevante ai fini della verifica dei mezzi è la somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone conviventi e da quelle considerate a carico ai fini Irpef. Si ha dunque l'accettazione del principio che il punto di riferimento della valutazione della situazione è non l'individuo, ma il nucleo familiare, di cui si è accolta la medesima accezione adottata nel decreto dell'ISE. Il reddito da lavoro, al netto di ogni ritenuta, concorre alla misura delle risorse economiche nella misura del 75%.

La disciplina proposta per il Rmi si collega solo molto parzialmente alle indicazioni contenute nel decreto dell'ISE. Assume come riferimento la scala di equivalenza prevista dall'ISE, ma per quanto concerne la definizione della condizione economica se ne allontana significativamente, anche se gli scostamenti trovano

motivazione nelle particolarità di un istituto rivolto all'integrazione del reddito di unità familiari in condizioni di particolare indigenza. La grandezza rilevante al fine della titolarità del diritto del Rmi è infatti non il reddito complessivo ai fini Irpef (pari, sostanzialmente, al reddito imponibile al lordo delle deduzioni per contribuzioni sociali dei lavoratori autonomi), ma il reddito, comprensivo delle misure previdenziali e assistenziali di cui godono i componenti della famiglia. Con tale indicazione si includono, correttamente, nella determinazione del risorse anche prestazioni che non sono rilevanti ai fini della determinazione del reddito complessivo Irpef (ad esempio gli assegni al nucleo familiare che non sono assoggettati all'imposta personale). Nella valutazione del patrimonio si ha dunque uno scostamento abbastanza netto dalle indicazioni dell'ISE, che ammette la presenza di patrimonio finanziario nella determinazione della componente dei redditi da capitale (tradotta in flusso attraverso il tasso di interesse sui titoli decennali). La natura dell'istituto è però tale da giustificare tale disposizione.

Ragionevoli appaiono poi le indicazioni relative al patrimonio immobiliare, anche se ancora una volta si deve sottolineare la presenza di un diverso criterio nei confronti di soggetti che a parità di redditi non abitino nella casa di proprietà. A tal fine sarebbe stato opportuno tenere conto di un fitto figurativo, come previsto nel caso dell'ISE, sotto forma di detrazione dal livello del reddito e quindi rilevante al fine della determinazione dell'ammontare del sussidio.

Pur con i limiti segnalati, in futuro facilmente superabili, la valutazione della normativa proposta per il Rmi appare quindi sostanzialmente positiva, dato che gli scostamenti dalla normativa dell'ISE risultano quasi sempre giustificati alla luce delle particolari caratteristiche dell'istituto⁹.

La prestazione. Chi dispone di meno di 500 mila lire al mese, in caso di single o di reddito equivalente nel caso di nuclei con due o più persone, ha diritto al sostegno al reddito. La considerazione dei redditi da lavoro (sia dipendente che autonomo) nella misura del 75% ha tuttavia l'effetto di elevare la soglia citata. Tale abbattimento non risponde infatti, come si potrebbe pensare a prima vista, ad una logica di discriminazione qualitativa, sulla cui introduzione vi sono state accese polemiche in sede di definizione dell'ISE. Essa ha la principale funzione di evitare il disincentivo alla produzione di reddito da lavoro che un'integrazione pari alla differenza tra reddito proprio e la soglia di 500 mila lire determinerebbe (la c.d. "trappola della

⁹Una riflessione su questa applicazione sembra semmai suggerire l'opportunità di interventi nella disciplina quadro dell'ISE. Si è infatti visto che nel caso di un istituto mirato alle forme più gravi di disagio economico il controllo dei mezzi deve avere come punto di riferimento il *reddito disponibile* del beneficiario, di una grandezza cioè al netto delle eventuali imposte dirette e comprensivo dei eventuali trasferimenti pubblici. L'adozione in questo caso del criterio suggerito in sede di normativa ISE (il reddito complessivo ai fini Irpef, al lordo delle Imposte e comprensivo di oneri deducibili) sarebbe stata causa di evidenti iniquità. Questo aspetto, cruciale nel caso del Rmi, può tuttavia avere un peso non trascurabile anche per istituti rivolti a fasce sociali meno disagiate. Sarebbe forse stato preferibile il riferimento definizioni più vicine al reddito disponibile e, in ogni caso, calcolate al netto dell'Irpef.

povertà”). In questo modo infatti si simula perfettamente uno schema di imposta negativa sul reddito ad aliquota marginale costante del 75% il cui importo massimo è di 500 mila lire mensili. Si tratta insomma di un sussidio che copre una quota proporzionale costante del *poverty gap*, cioè la differenza tra il reddito del beneficiario e la linea della povertà. Il livello del reddito da lavoro in corrispondenza del quale si annulla il sussidio è pari a 667 mila lire.¹⁰

Il programma di integrazione sociale. Rappresenta il momento fondamentale della costituzione del rapporto tra ente erogatore e beneficiario. Il Comune deve predisporlo entro 30 giorni dall'accoglimento della domanda, e in esso si elaborano i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto anche degli interventi già presenti di politiche attive del lavoro, concordando con i destinatari contenuti ed impegni del programma. Sotto questo profilo va tenuto presente che i destinatari del Rmi sono sottoposti a precisi obblighi relativi alla comunicazione di ogni variazione della composizione familiare, della condizione reddituale e patrimoniale; sono inoltre tenuti al rispetto degli impegni assunti sottoscrivendo il programma di integrazione sociale: nel caso di soggetti in età lavorativa, abili al lavoro, ma non occupati, dovranno iscriversi all'ufficio di collocamento e ad accettare offerte di lavoro, anche a tempo determinato. L'iscrizione al collocamento non è però richiesta per coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o di formazione professionale; per coloro che attendono alla cura di figli in età inferiore a tre anni o di persone con handicap grave; a coloro che sono impegnati in programmi di recupero terapeutico, incompatibile con il lavoro.

Il programma di integrazione è quindi il momento in cui trova realizzazione l'offerta di servizi personalizzati. In questa fase assume rilievo non sempre e solo l'aspetto dell'inserimento lavorativo, ma anche una serie di azioni preliminari allo stesso, tipiche di situazioni di esclusione sociale (recuperi formativi, attività terapeutiche o altro). I contratti dovranno prevedere processi di apprendimento e procedure di revisione; meccanismi di controllo dell'azzardo morale, prevedendo obbligazioni che attenuino i rischi di lavoro nero. Nella fase attuativa è chiaro che non tutti i comuni saranno in grado di realizzare un pieno adempimento di tali funzioni e dovranno quindi essere trovate forme di collaborazioni con le associazioni non profit e del volontariato. E' auspicabile che queste siano però coinvolte nella misura in cui presentino una documentata esperienza in questo tipo di interventi e

¹⁰ Per esemplificare quanto detto nel testo, si supponga un soggetto singolo e che abbia solo redditi da lavoro. Un soggetto avrà diritto al Rmi se il reddito ex ante, R , ridotto del 25%, vale a dire $0,75R$, è inferiore a S , la soglia di 500 mila lire mensili. In altri termini si ha diritto al sussidio in tutti i casi in cui $R < S/0,75 = 667$ mila lire mensili. Il sussidio, B , sarà $B = S - 0,75R = 500 - 0,75R$. Sarà cioè pari a 500 mila lire per un soggetto privo di reddito e pari a zero per $R = 667$. Per valori di R tra 0 e 667 il sussidio cala linearmente. Il reddito ex post al lordo del sussidio sarà $R_{post} = R + B = R + 500 - 0,75R = 500 + 0,25R$ fino a che $R < 667$. Il reddito ex post ha quindi un valore minimo di 500 mila che si accresce nella misura del 25% del reddito disponibile sino a che R raggiunge il valore di 667; per valori superiori il sussidio è nullo e quindi il reddito ex post coincide con quello ex ante.

non siano invece creati unicamente allo scopo. Il programma impone quindi un'interazione con altri strumenti di intervento sociale già presenti nel comune (forme di minimo vitale, assistenza domiciliare), politiche attive del lavoro, attività di assistenza esercitata da enti non profit. La sperimentazione costituirà quindi un momento importantissimo per verificare la coerenza di tali interventi e la loro possibilità di integrazione all'interno di un unico disegno insieme coordinato e flessibile.

Il coinvolgimento dei Comuni. La gestione dell'istituto è affidata ai Comuni che dovrà definire le modalità di presentazione della domanda; la verifica e il controllo della sussistenza dei requisiti; i controlli della veridicità delle dichiarazioni presentate; l'elaborazione dei programmi di integrazione sociale; riferire al Ministro per la solidarietà sociale dell'esito della sperimentazione e tenere documentazione adeguata degli interventi promossi. Ma ancor prima del varo del Rmi i Comuni prescelti saranno impegnati nella predisposizione dei progetti per il Rmi. Si tratta dunque di compiti molto impegnativi, nella cui disciplina va apprezzato l'equilibrio con cui le esigenze di uniformità indispensabili per un'efficace sperimentazione sono integrate con la flessibilità che deve essere lasciata a chi gestisce l'istituto. Esempi significativi di questa flessibilità sono la sostituibilità tra prestazione economica e altro tipo di intervento previsti nel programma di integrazione sociale, la valutazione della decisione di affidare l'integrazione monetaria al soggetto diverso dal capofamiglia nel caso vi sia persona che maggiormente garantisce l'effettivo utilizzo della prestazione a favore di tutto il nucleo familiare; le iniziative dei servizi sociali del comune e degli enti e organizzazione di volontariato e del privato sociale a provvedere di ufficio all'inoltro della domanda in sostituzione di soggetti impossibilitati a farlo.

Il finanziamento. Il costo della sperimentazione - valutato in 360 miliardi per il biennio - grava, per la parte relative alle integrazioni monetarie, sul Fondo per le politiche sociali per il 90% della spesa e sui comuni che effettuano la sperimentazione per il 10%. Il riparto tra i comuni sarà effettuato con un decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la conferenza unificata stato- città ed autonomie locali e stato-regioni, sulla base della valutazione dei costi del progetto presentato dal Comune. I costi di organizzazione del servizio e di predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sono a carico dei comuni.

9. Le misure contenute nella Legge finanziaria per il 1999

La Legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1999 (L.448 del 23.12.98) contiene ulteriori elementi di novità, che comporteranno un ulteriore coinvolgimento degli enti locali. In essa hanno trovato spazio l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

L'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori (A3F)

L'Assegno previsto dall'art.65 della L.448/98 è una prestazione economica chiaramente finalizzata alla lotta alla povertà, tipicamente presente con maggiore intensità tra le famiglie numerose con minori. Tale prestazione, di 2,6 milioni annui, verrà corrisposta alle famiglie le cui risorse sono al di sotto della soglia di 36 milioni annui di valore dell'ISE con riferimento a nuclei familiari di cinque componenti¹¹. Per nuclei di diversa composizione si applica la scala di equivalenza dell'ISE. L'erogazione della prestazione, a domanda, sarà affidata ai Comuni. Essa e il Rmi rappresentano un esperimento di applicazione dell'ISE alle politiche sociali, dal cui esito sicuramente dipenderà la spinta o il freno all'applicazione di criteri selettivi anche ad istituti di più vasta portata (ad esempio, gli assegni al nucleo familiare, le pensioni integrate al minimo, la pensione sociale, ecc.).

L'Assegno di maternità per i figli (AM)

Questo assegno è erogato alle madri per figli nati successivamente al 1 luglio 1999 (art.66, L.448/98); è riservato alle madri cittadine italiane residenti che già non godano della tutela della maternità, e quindi destinato sostanzialmente alle casalinghe, disoccupate e in cerca di lavoro da oltre 6 mesi, della misura di 200 mila lire (elevato a 300 dal 2000) per 5 mensilità in occasione della nascita di figli. Anche questo istituto è erogato a beneficiari la cui situazione economica risulti inferiore a 50 milioni di ISE con riferimento a nuclei familiari di tre componenti.

Incrementi delle pensioni sociali

Sempre la L.448/98 prevede incrementi delle pensioni sociali e dell'assegno sociale nella misura di 100 mila lire a decorrere dal 1 gennaio 1999 e delle integrazioni al minimo.

10. - Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione

Il Patto sociale, infine, contiene alcune indicazioni programmatiche al paragrafo 38, ove si afferma: "Il Governo e le parti sociali firmatarie concordano sull'opportunità che, con la necessaria gradualità, la riduzione del carico contributivo

¹¹ Più precisamente l'assegno è corrisposto integralmente per valori dell'ISE del beneficiario inferiori o uguali alla differenza tra il valore dell'ISE di 36 milioni e il doppio del predetto importo dell'assegno su base annua. Per valori dell'ISE compresi tra la predetta differenza e il valore di ISE di 36 milioni, l'assegno è corrisposto in misura pari alla metà della differenza tra 36 milioni di ISE (o equivalenti) e quello del beneficiario. La ragione di questa apparentemente complessa disciplina è finalizzata ad evitare casi di rank reordering e trappole della povertà. Per la famiglia tipo di 5 membri l'assegno è pagato nella misura intera sino a valori di ISE di 30,8 milioni; per valori superiori a 30,8 milioni e sino a 36, l'importo si riduce linearmente sino ad azzerarsi in corrispondenza al valore di ISE di 36 milioni.

si realizzi attraverso lo spostamento sulla fiscalità generale di funzioni che afferiscono alla cittadinanza sociale, a partire dalle garanzie di reddito in caso di maternità (rapportate alla retribuzione in godimento) e per seguire con gli assegni al nucleo familiare. La revisione del suddetto istituto dovrà avvenire nel rispetto delle prestazioni oggi assicurate ai lavoratori dipendenti e nel rispetto delle funzioni redistributive da esse esercitate.”

10. Commenti conclusivi

Da questa elencazione appare chiaro che l'attività del governo e del Parlamento è stata intensa e può essere articolata in tre aree a cui dedicheremo qualche commento conclusivo:

1. disegno di un organico quadro legislativo per l'assistenza;
2. creazione dello strumento dell'ISE;
3. sperimentazione e parziale realizzazione di nuovi programmi di spesa.

La riforma dell'assistenza.

Le iniziative di riforma su questo terreno costituiscono la condizione necessaria perché sia realizzato uno degli obiettivi cruciali delle proposte della riforma Onofri: l'ampliamento dei servizi rispetto ai trasferimenti monetari attuati attraverso un processo di decentramento amministrativo. Esse sono però ancora caratterizzate da carenze di organicità. Le Bassanini (L.59/97) e il relativo Decreto delegato (Dlgs 112/98) impostano un processo di esteso decentramento amministrativo, alla cui enunciazione di obiettivi generali non corrispondono adeguate indicazioni degli obblighi delle amministrazioni decentrate nell'offerta dei servizi sociali. Ancora largamente indeterminato appare il quadro finanziario e il meccanismo di articolazione territoriale delle risorse. L'elaborazione dei decreti attuativi della Bassanini è in corso, ed è quindi prematuro esprimere un giudizio, anche se appare ovviamente molto importante il coordinamento tra questa attività di attuazione della delega e l'impostazione del disegno di legge in discussione al Parlamento, il cui iter non appare né facile né scontato¹². Solo al termine di questa fase di produzione normativa potrà essere chiaro il modello istituzionale che si è inteso attuare.

La lettura congiunta della legge Bassanini e del disegno di legge mette in luce un modello istituzionale che non è molto dissimile da quello realizzato per la sanità, con un ruolo abbastanza forte del centro e una articolazione programmatica che coinvolge tutti i livelli di governo. L'aver scelto un modello di decentramento amministrativo anche molto ampio è però condizione necessaria, ma non sufficiente per individuare il modello organizzativo della spesa per assistenza. Questo dipende crucialmente dalla definizione degli obiettivi da parte del piano nazionale, dai criteri

¹² Al momento sono stati presentati alcune centinaia di emendamenti di cui una parte non piccola da parte di parlamentari che aderiscono alla maggioranza di Governo.

che saranno seguiti nell'individuazione dei livelli essenziali di prestazioni; dall'ammontare delle risorse che saranno nel complesso disponibili per il Fondo per le politiche sociali; dal peso che nell'allocatione di queste risorse avrà la componente destinata ad esercitare azioni di riequilibrio nella distribuzione delle risorse tra regioni e comuni; nell'incisività e rilevanza dei programmi innovativi che il centro, attraverso forme di incentivo e compartecipazione, cercherà di promuovere a livello locale.

Anche se ancora molte tessere mancano al mosaico, in mancanza di approvazione in tempi rapidi di questa legge, il quadro istituzionale rischia di restare indeterminato e affidato a decreti della Presidenza del Consiglio, previsti dall'art. 7 della L.59/97, la cui natura attuativa sembrerebbe troppo fragile per potere reggere la responsabilità della definizione del modello organizzativo e finanziario.

In ogni caso nell'iter di approvazione della legge si dovranno realizzare più strette integrazioni con la normativa già emanata. Particolarmente delicato appare l'aspetto relativo alla definizione degli standard. Come si è sottolineato, la 449/97 attribuisce al Fondo sociale la finalità di definire la realizzazione di *standard essenziali ed uniformi di prestazioni su tutto il territorio dello stato*", mentre il Decreto legislativo 112/98 nel definire le competenze dello Stato, parla di *"determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita"*. Il disegno di legge di riforma all'art.23 c.2 sottolinea l'esigenza di garantire *"uniformità di offerta sul territorio nazionale"* e si parla di *"livello essenziale delle prestazioni sociali"*. Si può notare come nel Decreto legislativo venga meno il requisito dell'uniformità (a cui è informata l'erogazione delle prestazioni sanitarie), presente invece nella precedente 449/97 e ripresa nel disegno di legge di riforma.

Un aspetto molto delicato, che solo in parte il disegno di legge affronta, riguarda poi l'esatta definizione dell'area di spesa riguardante l'assistenza e il censimento e la definizione istituzionale della parte della spesa destinata a questo scopo dagli enti locali.

Un ulteriore aspetto è costituito dall'individuazione dei servizi essenziali, a cui il modello dell'assistenza si ispira, che presenta difficoltà forse anche maggiori di quelle riguardanti la sanità. Tale individuazione è però un prerequisito per potere affrontare la definizione delle modalità con cui le risorse finanziarie del centro verranno destinate agli Enti locali.

Si può infine avanzare il dubbio se un disegno istituzionale fondato sulla simmetria con il sistema sanitario costituisca ancora un punto di riferimento realistico, alla luce delle indicazioni contenute nel disegno legge di accompagnamento alla finanziaria ordinamentale in tema di federalismo, ove, in prospettiva, si delinea un ambito di autonomia dell'offerta regionale dei servizi sanitari molto più accentuata di quella prevista dalle leggi vigenti.

Nell'ipotesi invece in cui non sia possibile arrivare rapidamente all'approvazione della legge di riforma, il rischio maggiore è che la legislazione regionale, come in parte sta già accadendo, surroggi la mancanza di indirizzo di quella nazionale e si creino molteplici modelli regionali di spesa assistenziale o, più probabilmente, nascano solo

alcuni modelli da parte di alcune regioni, accanto al vuoto di iniziativa delle regioni meno efficienti.

La definizione di un quadro ragionevolmente certo di risorse finanziarie da destinare a questi obiettivi appare tuttavia un prerequisito della riforma. In assenza di un meccanismo che automaticamente consenta di accreditare al Fondo per l'assistenza le risorse che si potranno risparmiare grazie al lento esaurimento di taluni dei programmi esistenti (in particolare le pensioni integrate al minimo) è molto improbabile che il processo di decentramento istituzionale possa avere successo. Il pessimismo è legittimo se si osserva che i pur esigui finanziamenti messi a disposizione del Fondo per l'assistenza sono stati distratti, in fase di approvazione della Finanziaria, ad altri obiettivi.

L'ISE e il sanitometro.

I problemi riguardanti l'ISE sono molteplici, anche se in questo campo più delimitato il compito del legislatore è stato molto più intenso. Purtroppo i provvedimenti presi non sono del tutto coerenti e privi di rischi. Si è già segnalato che l'introduzione dell'Ise presenta aspetti molto delicati, che devono essere vagliati e seguiti con molta attenzione per gli inevitabili riflessi redistributivi e per i costi di adempimento.

Un primo aspetto critico riguarda i tempi di attuazione della normativa e la platea dei soggetti istituzionali interessati alla sua realizzazione. Allo stato attuale vi sono ancora molti aspetti scarsamente definiti, che potrebbero essere causa di incertezze nell'applicazione della stessa e legittimare comportamenti incoerenti da parte delle amministrazioni locali coinvolte nell'applicazione di questo istituto.

Con riguardo agli aspetti sostanziali, va sottolineato che la normativa relativa all'ISE, in relazione alle scelte compiute dalle autorità di governo nella fase di varo del decreto legislativo, si configura sostanzialmente come una norma quadro, che detta indirizzi sugli aspetti più significativi dell'istituto, lasciando molta discrezionalità ai soggetti istituzionali che dovranno applicarlo. La ricerca di un corretto equilibrio tra flessibilità di applicazione nelle molteplici aree di intervento e obiettivo di uniformità che sta a fondamento dell'esigenza dell'obiettivo di equità orizzontale proprio di questo strumento costituisce un punto nodale. L'esigenza di flessibilità nella definizione del nucleo familiare e nell'adozione di criteri differenziati nella combinazione degli elementi reddituali e patrimoniali vanno senza dubbio valutati positivamente alla luce della grande variabilità di problemi di "giustizia locale" posta dai molteplici programmi di spesa a cui l'Ise dovrà essere applicato.

Sono però da censurare forme di applicazioni che risultino dissonanti rispetto alla logica complessiva dell'istituto. I primi passi compiuti non sono incoraggianti, in particolare alla luce della principale applicazione sinora realizzata, il sanitometro. La normativa quadro dell'ISE e quella del sanitometro, con riferimento alle modalità di determinazione dell'ISE, presentano difformità che solo in parte possono essere spiegate dalla specificità della materia sanitaria.

Sembrerebbe, ad esempio, coerente con le finalità di questa normativa che interventi sulla scala di equivalenza, una volta definito il nucleo familiare rilevante per un programma di spesa, non debbano ammessi da parte degli enti erogatori dei programmi di spesa. Non è però difficile comprendere che se non verrà limitata la libertà degli erogatori di graduare la prestazioni in modo differenziato a seconda di caratteristiche categoriali dei nuclei (ad esempio presenza di handicap, soggetti anziani, ecc.), sarà molto facile realizzare l'elusione del principio dell'intangibilità della scala di equivalenza, se non addirittura generare forme di doppia contabilizzazione di aspetti categoriali.

In quest'ottica, particolarmente critico deve essere il giudizio sulle franchigie. Nella normativa ISE, sono previste franchigie sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda il patrimonio. Quella relativa al reddito (2,5 milioni elevabili e 3,5) rappresenta uno dei possibili modi in cui nell'ambito della definizione dell'ISE si può tenere conto di esigenze di equità orizzontale tra nuclei che abitano in abitazione di proprietà o in locazione. La ragione è connessa al fatto che il reddito della casa di proprietà è incluso nel reddito complessivo sulla base di valori catastali ma gode di una deduzione fino a 1,1 milioni di lire. In considerazione della forte sottovalutazione delle rendite catastali rispetto ai valori reddituali di mercato, tale deduzione consente di escludere, nella maggior parte dei casi, dalla valutazione del reddito il reddito figurativo della casa di proprietà utilizzata per l'abitazione del nucleo. La deduzione per chi abita in affitto ha quindi la finalità di definire una forfetaria compensazione per chi abita in un immobile in affitto: una misura forfetaria, arbitraria, forse insufficiente e in parte iniqua, perché identica sia per single, sia per famiglie numerose. Tale norma tende quindi a favorire, in modo del tutto improprio in relazione alle finalità dell'ISE, i nuclei con casa di abitazione in proprietà. In omaggio alla flessibilità applicativa si potrebbe pensare di lasciare agli enti erogatori la libertà di fissare la deduzione forfetaria per chi abita in immobile in affitto, all'interno di un campo di variazione dato.

Per quanto riguarda invece la franchigia in sede di valutazione della componente patrimoniale (50 milioni, elevata a 70 per i proprietari di abitazione), la disposizione riflette probabilmente due finalità diverse: escludere dalla valutazione i patrimoni di dimensione limitata (fino a 50 milioni), sottolineare ancora un obiettivo di agevolazione dei proprietari della casa di abitazione (presente nell'ampliamento della deduzione sino a 70 milioni). La prima finalità appare ragionevole, anche se la misura della deduzione appare eccessiva. Del tutto inaccettabile è invece il favore previsto per i proprietari dell'abitazione, che godono di un privilegio ingiustificato sul piano equitativo rispetto a chi non dispone di una casa in abitazione.

La presenza di queste deduzioni ha l'effetto di attenuare il ruolo del patrimonio nella graduazione della condizione economica dei soggetti interessati alle prestazioni e quindi rischia di frustrare uno degli obiettivi principali di tale istituto. Tale disposizione rivela una incomprendenza di fondo del ruolo dell'ISE come strumento di graduazione della condizione economica tra soggetti diversi,

che nulla ha a che fare con l'eventuale favore che si voglia attribuire alla casa in proprietà.

In linea generale l'esigenza di prevedere franchigie per la casa di abitazione in proprietà non dovrebbe trovare ampio spazio nella disciplina di uno strumento come l'ISE, che ha l'essenziale funzione di graduare la condizione economica di soggetti diversi e non di tutelare un obiettivo di politica dell'abitazione. Le franchigie in questo ambito sarebbero quindi da evitare, anche perché fonte di discriminazioni, spesso assai rilevanti, rispetto a soggetti che non dispongono di patrimonio immobiliare.

Sotto questo profilo la soluzione più corretta sarebbe probabilmente quella che esclude ogni forma di franchigia o ne limita considerevolmente la misura. La ragione per cui la casa di abitazione di proprietà può essere rilevante ai fini della costruzione dell'ISE riguarda semmai il carattere di relativa illiquidità che tale cespite immobiliare possiede e che può dare luogo a problemi solo in casi molto specifici (ad esempio, quello di un soggetto con basso reddito, che abita in un'abitazione di proprietà sovradimensionata e quindi con elevato valore immobiliare e che vede pertanto aumentare il valore dell'ISE a fronte di una ridotta capacità di spesa corrente). Casi di questo genere avrebbero però potuto trovare soluzione con altri strumenti nell'ambito delle singole applicazioni e non attraverso una franchigia generale che finisce per attenuare la potenza discriminante dell'indicatore patrimoniale.

Ancora più irrazionale appare poi la disciplina delle franchigie prevista per il sanimito, che non solo si pone in contraddizione con quella dell'ISE, ma ne accentua ulteriormente i difetti. Nell'Appendice si svolgono ulteriori argomentazioni su questo aspetto.

Con riferimento ai criteri di determinazione dell'ISE, andrebbe poi valutata l'opportunità di fare riferimento a misure del reddito al netto delle imposte ed eventualmente comprensive dei trasferimenti a carattere assistenziale diversi da quelli per i quali si stia considerando l'applicazione.

Infine, con riferimento al Rmi, andrebbe valutata la possibilità di inserire una detrazione dal reddito a carattere forfetario nel caso di soggetto che abiti in un immobile in affitto e una franchigia minima per le attività finanziarie.

E' indubbio che solo una fase di sperimentazione attenta potrà portare alla costruzione di uno strumento di selettività accettabile, che comunque non potrà mai essere perfetto. Sembrerebbe però necessario potere individuare nel governo centrale più solidi punti di riferimento di quelli sinora previsti in grado non solo di valutare le esperienze in corso¹³, ma anche di orientare le decisioni, che si possono prevedere molto differenziate, e che saranno assunte dagli erogatori dei servizi a livello locale. E'

¹³ Un aspetto di tale funzione è stato assegnato alla CTSP (cfr. l'art.5 del DLgs. 109/98), che ha il compito di elaborare annualmente un rapporto sullo stato di attuazione sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Ise.

plausibile che al termine di una fase di sperimentazione dovranno essere emanati disposizioni integrative e correttive dell'art.59 della L.449/97. Sotto questo profilo il termine di due anni, che decorrono dal 31 marzo, 98, non sembra abbastanza ampio da consentire di raccogliere un numero adeguato di esperienze in materia.

I nuovi programmi di spesa

La valutazione di questi provvedimenti sotto il profilo sistemico si pone in modo nettamente diverso nel caso del Rmi e in quello dell'Assegno per nuclei con almeno tre figli (A3F) e l'Assegno di maternità (AM). Il RMI è infatti l'istituto più significativo e coerente con il disegno di riforma della Commissione Onofri a cui è stato giustamente riservato un periodo biennale di sperimentazione. Tale processo è già avviato e sembra procedere secondo tempi e modalità soddisfacenti. Se si esclude l'esigenza di qualche ritocco alla definizione delle condizioni patrimoniali per l'accesso alla prestazione, al fine di evitare una troppo rigida interpretazione dell'assenza di patrimonio prevista dalla legge, non resta che attendere l'esito di questa fase transitoria ed auspicare che, una volta esaurita la sperimentazione, si possa disporre delle risorse finanziarie sufficienti per mettere a regime il programma di spesa¹⁴.

Più controversa è invece la valutazione di A3F e AM. Come si mostrerà nella terza parte, si tratta di programmi di dimensione piuttosto limitata dal punto di vista quantitativo e con un impatto modesto. Qui interessa domandarsi se essi costituiscano tessere di un mosaico di cui è possibile intravedere il disegno complessivo o se essi non vadano visti più come meri segnali di una volontà politica di sostenere situazioni di disagio.

La nostra valutazione è che, in ogni caso, entrambi gli istituti verranno superati e quindi trasformati o aboliti in una fase più matura di riforma.

L'esigenza di promuovere istituti di carattere universale è presente nell'assegno di maternità. Esso prevede infatti l'estensione di provvidenze a madri che sinora non disponevano di alcuna specifico programma di sostegno. La intersezione tra questo obiettivo e la disciplina della maternità riservata alle lavoratrici non ha però prodotto risultati soddisfacenti e coerenti, come ha messo in luce Saraceno (1999). La tutela della maternità nella disciplina attuale ha evidentemente una funzione di carattere assicurativo di garanzia della perdita di reddito derivante dall'evento della maternità, mentre il fondamento logico di un assegno universale per maternità è quello di offrire un contributo agli oneri derivanti dalla procreazione. Non si può quindi parlare di tensione verso l'universalità se la prestazione del secondo tipo è in realtà riservata solo alle non lavoratrici.

Il Patto sociale ripropone l'attenzione per questo programma. Un'estensione delle prestazioni oltre i limiti previsti dalla 448/98 potrebbe però proporre effetti negativi sull'offerta di lavoro. In ogni caso la lettura del passo del patto sociale, citato

¹⁴ Una prima valutazione di tale onere è fornita nella terza parte di questo lavoro.

in precedente, mette bene in luce che la finalità prioritaria della riforma è in primo luogo l'estensione di fiscalizzazioni di oneri sociali.

Con il programma A3F prevale invece l'esigenza di fornire una maggiore tutela alle famiglie numerose, con un'ottica di prevalente contrasto della povertà. Il quadro che però si configura per i prossimi anni per quanto riguarda i trasferimenti monetari a favore dei figli appare molto variegato e disordinato. Da un lato si hanno *tax expenditures* a carattere universale realizzate attraverso le detrazioni fiscali, che non sono di fatto fruibili da parte di soggetti che non siano tenuti al pagamento di imposta personale o non abbiano un debito di imposta sufficientemente capiente; si conserva un istituto come l'Assegno per il nucleo familiare, che è riservato alla sola categoria dei lavoratori dipendenti e pensionati ex lavoratori, molto selettivo e comunque erogato in funzione del reddito imponibile da un ente centrale (l'Inps); si aggiunge un programma di spesa riservato a una categoria particolare di famiglie numerose, erogato dai comuni sulla base dell'Ise. L'esigenza di un coordinamento degli istituti è evidente e soprattutto la ricerca di un equilibrio tra esigenza di sostegno universale del costo dei figli e misure di contrasto della povertà. Le cautele previste nella lettera del Piano di sviluppo lasciano intuire le difficoltà a procedere su questo terreno, in cui le difficoltà nascono soprattutto dall'esistenza di vincoli di bilancio, il cui rispetto impone redistribuzioni tra le categorie interessate.

Appendice alla Parte Prima

Incongruenze delle franchigie nell'ISE e nel sanitometro.

In questo paragrafo riprenderemo l'analisi di un aspetto particolare della disciplina dell'ISE e del sanitometro: le franchigie. Alcune riflessioni critiche sono già state svolte nella prima parte di questo lavoro. Si tratta ora di riprenderle, per esaminare gli effetti distorsivi di tale meccanismo per l'ISE e per il sanitometro, in modo comparato. Nella determinazione della componente patrimoniale dell'ISE e del sanitometro la disciplina attuale prevede la presenza di franchigie, che nei due casi sono disciplinate in modo diverso (cfr lo Schema A1).

Nel caso dell'ISE si prevede una franchigia dal patrimonio complessivo pari a 50 milioni elevabile a 70 qualora il nucleo familiare risieda in un immobile di proprietà. Nel caso del sanitometro, nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici, e l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto della stessa. Nel caso in cui la casa di residenza appartenga alle categorie catastali A1, A8 e A9 il valore può essere detratto solo per il 50%.

Al fine di individuare parziali condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che non possiedono l'abitazione, si propongono, nel calcolo del contributo del patrimonio, due diverse scale, differenziate a seconda che la casa di residenza del nucleo appartenga o meno ad uno dei componenti, come dalla tabella che segue.

Abitazione di proprietà		Abitazione non di proprietà	
scaglioni	Coefficiente	Scaglioni	coefficiente
0-50	0	0-100	0
50-150	10	100-150	10
oltre 150	20	oltre 150	20

Con tale disposizione si riconosce ai non proprietari dell'abitazione una franchigia addizionale di 50 milioni, rispetto a quella di 50 concessa a tutti.

Le ragioni che possono avere indotto il legislatore all'introduzione di franchigie possono essere ricondotte a due tipi di ragionamenti.

1. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta per ragioni di semplicità amministrativa.

2. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta in quanto rappresentano un risparmio precauzionale che assolve una funzione di assicurazione rispetto a rischi e non sono quindi rappresentativi di una effettiva capacità contributiva

3. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ad esempio l'immobile destinato ad abitazione, in quanto costituisce una bene necessario e, per ragioni analoghe a quelle citate al punto 2, non rappresenta una capacità contributiva.

4. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ancora l'immobile destinato ad abitazione o immobili in generale o altri beni patrimoniali, in quanto caratterizzati da scarsa liquidità e quindi non idonei a definire una capacità contributiva.

La distinzione tra le possibili spiegazioni fornite, posto che siano esaustive, non è sempre netta, in particolare tra la 2 e la 3 e tra la 3 e la 4: si tratta tuttavia di motivazioni diverse che possono assumere un rilievo diverso o suggerire diverse modalità applicative a seconda della prestazione a cui l'indicatore di condizione economica debba essere applicato.

Nel caso 1, la semplicità amministrativa potrebbe essere pienamente soddisfatta prendendo in considerazione valori patrimoniali molto esigui, corrispondenti a quella che potrebbe essere una giacenza media di un deposito bancario per assicurare le esigenze di pagamenti di transazioni. Una misura pari ad una o due mensilità di una remunerazione media potrebbe costituire un ragionevole punto di riferimento. Poiché l'ISE si applica solitamente a programmi di spesa che riguardano la componente meno abbiente della distribuzione del reddito, una deduzione con tali finalità non dovrebbe eccedere i 4-5 milioni e riguardare la componente liquida delle attività patrimoniali.

Il caso 2 trova esemplificazione in un risparmio finanziario di modeste dimensioni che può avere forti motivazioni nei confronti di particolari categorie di beneficiari; ad esempio la pensione anziana che teme un improvviso mutamento delle proprie condizioni di autosufficienza. E' molto meno giustificabile in casi ordinari. La sua misura non dovrebbe comunque eccedere i 10 milioni. Si deve infatti tenere conto che qui si ragiona in termini di equità orizzontale. Sembra ragionevole che la presenza di patrimoni eccedenti tale ammontare, ceteris paribus, debbano tradursi in diversi indicatori di situazione economica.

Il caso 3 è quello su cui si concentra maggiormente l'attenzione. Il bene casa è assai di frequente favorito nel disegno delle politiche sociali. In realtà ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa in proprietà, ma il costo dell'abitazione, come accade infatti in molte esperienze di altri paesi. Privilegiare che ha la casa crea una evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto a soggetti che abbiano liberamente decisione di non acquistare la casa in proprietà, ma di vivere in affitto. E' importante sottolineare che questa seconda scelta potrebbe essere giudicata anche più meritoria dal punto di vista delle politiche sociali, in quanto più coerente con l'esigenza di creare condizioni di maggiore mobilità e quindi flessibilità nell'uso dei fattori produttivi. La disciplina di queste condizioni di equità orizzontale è poi resa molto difficile dal fatto che la valutazione

Il caso 4 può trovare esemplificazione e giustificazione solo in circostanze molto particolari. Quella più frequente riguarda un soggetto che viva solo, tipicamente un vedovo anziano, che disponga quasi esclusivamente di patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso della propria abitazione e pertanto del tutto illiquido. E' chiaro che questa fattispecie diviene rilevante solo in caso di particolari servizi, quali ad esempio l'assistenza a soggetti non autosufficienti. La particolarità dell'applicazione rende impropria la previsione di una normativa che comporti la generale esclusione del valore dell'abitazione nella valutazione della condizione economica.

Le considerazioni appena fatte, di carattere qualitativo, portano a concludere che l'esistenza di franchigie non trova giustificazioni particolarmente forti. Quelle che possono essere avanzate suggeriscono l'introduzione di franchigie generali di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa o per depurazione di scorte a carattere precauzionale. Altri casi particolari devono trovare soluzione in riferimento alla disciplina dei singoli istituti.

In questo paragrafo si vuole però mettere in luce anche i limiti della disciplina dal punto di vista quantitativo. L'introduzione di franchigie di importo non trascurabile, come è il caso sia dell'ISE sia del sanitometro ha infatti la conseguenza di neutralizzarne il ruolo anche in situazioni che dal punto di vista dell'equità orizzontale non possono essere considerate identiche.

Una prima evidenza empirica di questa critica emerge dall'osservazione della figura A1, in cui si rappresenta il contributo della componente patrimoniale in diversi casi di composizione del patrimonio stesso al variare del valore complessivo del patrimonio. I casi considerati riguardano sia l'ISE sia il sanitometro; così come soggetti che non hanno e soggetti che hanno la casa in proprietà. Il peso attribuito al patrimonio, al fine di consentire anche osservazioni di confronto tra ISE e sanitometro è comune a tutti i casi ed è del 20%, il valore massimo consentito dalla disciplina ISE.

Nel caso del sanitometro si considerano valori della casa in proprietà pari a 50, 70, 120 milioni. E' chiaro che in relazione a tali valori il caso di Sanitometro Proprietà di 50 milioni è identico a ISE in affitto, e che Sanitometro Proprietario 70 milioni è uguale a ISE Proprietario.

Per quanto riguarda l'ISE la differenza tra proprietario dell'abitazione e affittuario non è molto rilevante. Essa è comunque costante per qualunque valore dell'abitazione.

Nel caso del sanitometro si possono invece creare situazioni molto differenziate a seconda del valore dell'abitazione: come si può osservare la differenza tra Sanitometro Proprietario 50, 70 e 120 milioni ha effetti molto significativi sul peso della componente patrimoniale. Ed è del tutto chiaro che si tratta di un ruolo regressivo: è avvantaggiato, ceteris paribus, e in particolare a parità di composizione del nucleo familiare, chi dispone di abitazioni di maggiore valore.

Fig. A1 - Sanitometro, Ise e Franchigie
 Componente patrimoniale
 (Aliquota unica 20%)

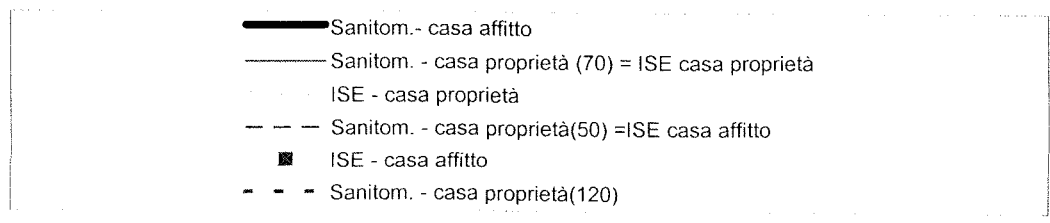
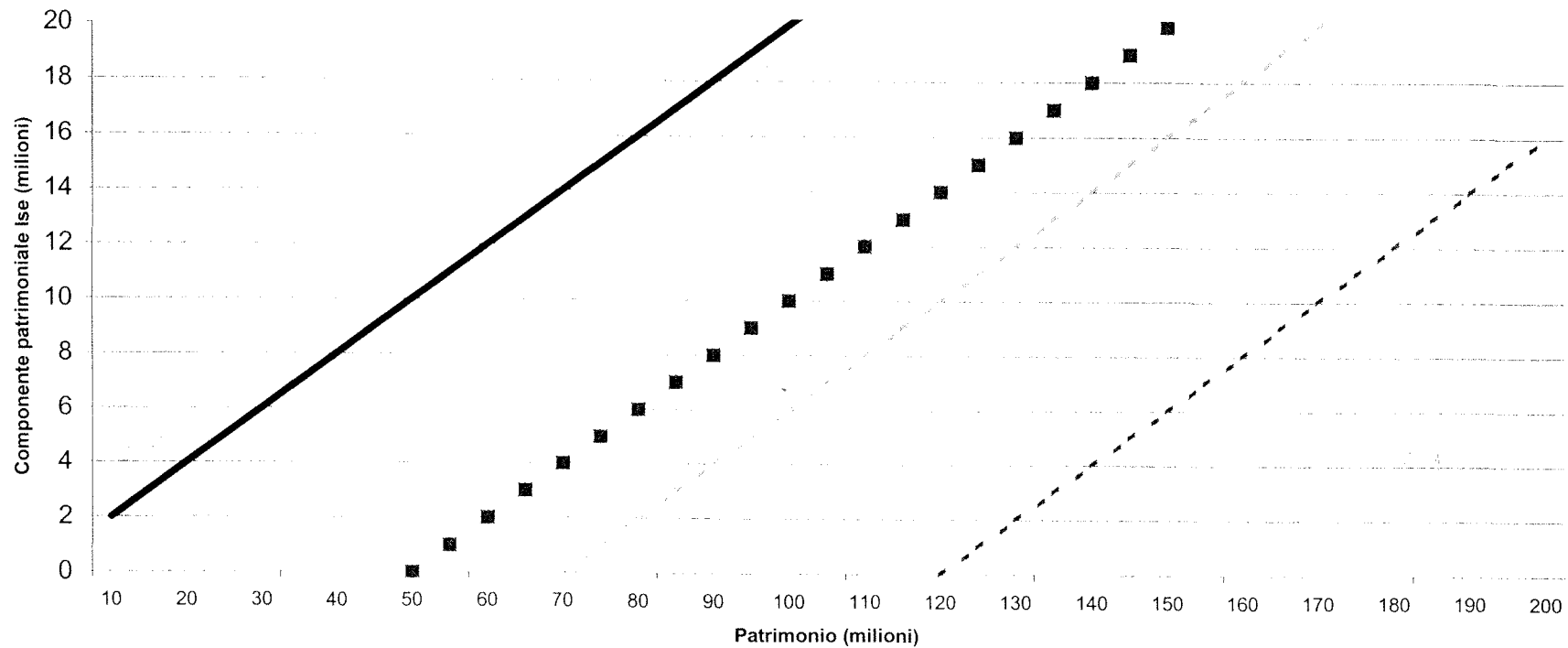
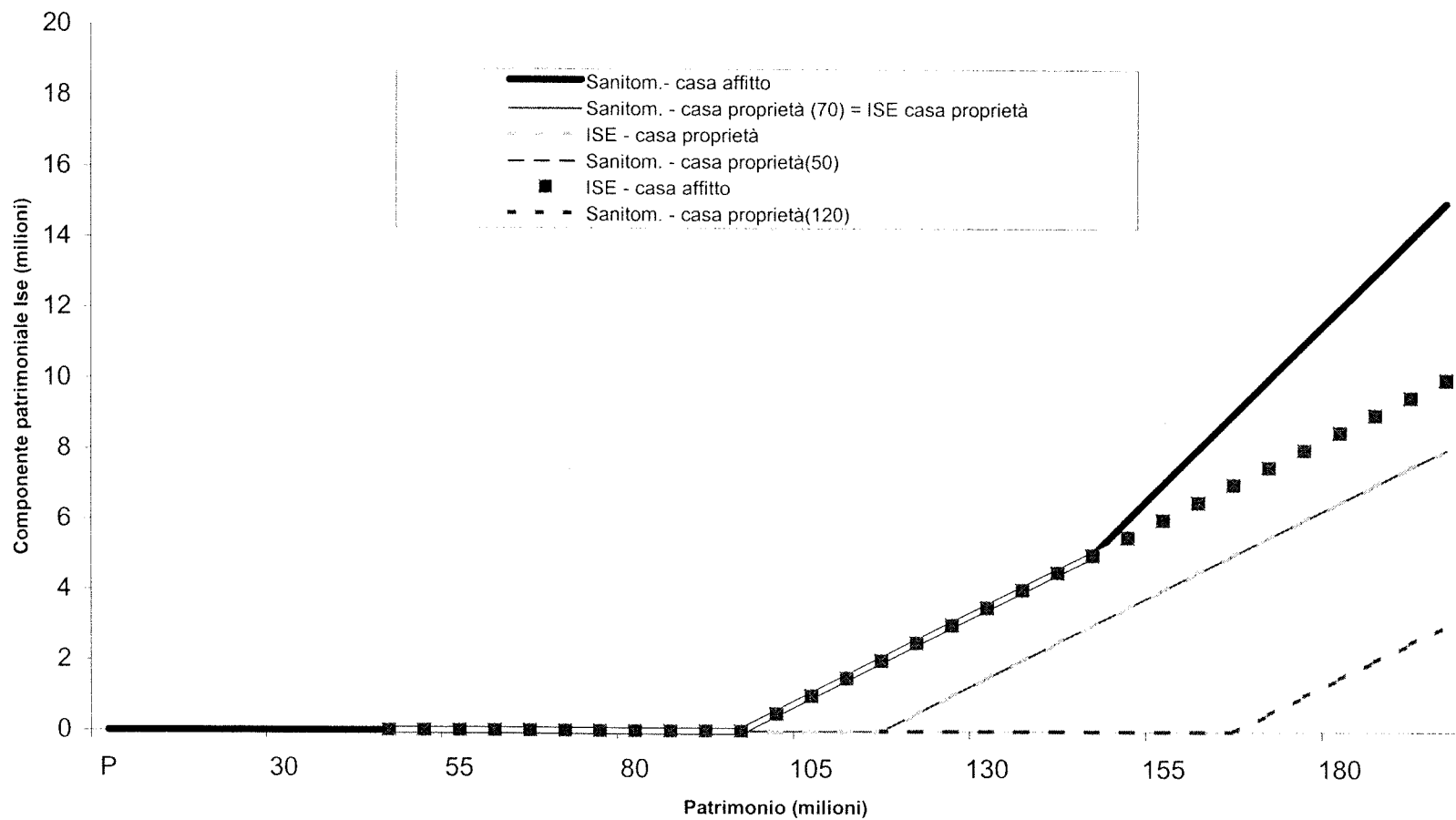


Fig. A2 - Sanitometro, Ise e Franchigie
 Componente patrimoniale
 (Aliquote 0-50:0; 50-150:10%; >150:20%)



Il sanitorio comporta poi una grande penalizzazione per l'affittuario, il cui patrimonio partecipa alla misura del sanitorio anche nel caso di valori molto piccoli.

Si tratta dunque di ingiustificabili differenziazioni dal punto di vista dell'equità orizzontale.

La figura A2 rappresenta gli stessi casi adottando come peso del patrimonio la scala prevista nella disciplina del sanitorio. L'effetto è di ridurre ulteriormente l'ambito di applicazione del patrimonio. Al fine del sanitorio, anche per l'affittuario il patrimonio risulta irrilevante sino alla soglia di 100 milioni, chiaramente troppo elevata alla luce delle considerazioni qualitative fatte sopra. La struttura progressiva delle aliquote ha un ruolo del tutto marginale sino a livelli di 200 milioni.

Parte seconda: L'efficacia selettiva dell'ISE

L'ISE, un indicatore della situazione economica dei soggetti che tiene conto non solo del reddito, ma anche del patrimonio, costituisce un'importante novità nel panorama della normativa dei programmi di spesa selettivi. La difficoltà di misurare reddito e patrimoni è però molto elevata e sono forti i rischi di applicazioni inique. E' quindi del tutto naturale che la sua applicazione induca ad atteggiamenti di cautela e di gradualismo. In questa fase di transizione non si dispone purtroppo di adeguati elementi informativi tratti da esperienze del passato. In questa seconda parte tenteremo di fornire una prima valutazione empirica dell'efficacia selettiva dell'ISE, facendo ricorso ad un modello di microsimulazione, Dirimod95, messo a punto da un gruppo di ricerca dell'Università di Modena e Reggio, di Bologna e dall'Associazione Prometeia. Questo modello si fonda sull'unica fonte in grado di fornire informazioni campionarie sulla distribuzione dei redditi e, in misura molto più imperfetta, dei patrimoni: l'indagine sui risparmi delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia (SHIW).

2.1 La logica della metrica ISE

Il passaggio dall'assunzione di un metro selettivo costituito da una qualche definizione di reddito (imponibile Irpef, disponibile, complessivo) ad un metro rappresentato da una combinazione di elementi reddituali e patrimoniali ($ISE = R + \alpha P$) non è, anche dal punto di vista concettuale, un'operazione banale e ha importanti implicazioni dal punto di vista applicativo.

Dal punto di vista concettuale si deve infatti riconoscere che sia il reddito, sia l'ISE rappresentano un tentativo di misurare, anche se in modo estremamente rozzo, il livello di benessere di un potenziale beneficiario di un programma di spesa, così come il reddito o il patrimonio imponibile costituiscono, sul versante delle entrate pubbliche, una stima della capacità contributiva. Assumere in modo coerente questo punto di vista, significa affermare:

$$[1] \quad U = f(R, P) = R + \alpha P$$

ove U rappresenta l'utilità del beneficiario, R il reddito e P il patrimonio. La giustificazione della relazione funzionale $U = U(R, P)$, è nota in letteratura: il benessere di un soggetto dipende non solo dal flusso del reddito corrente, ma anche dal possesso di stock di valori patrimoniali. La presenza del patrimonio va però precisata: essa non rappresenta la capitalizzazione di redditi futuri come insegnano le teorie del ciclo vitale. Il patrimonio ha un ruolo autonomo nel generare benessere, in ragione della sicurezza e del prestigio che esso arreca al suo titolare. Coerentemente con questa interpretazione, non è quindi un caso che nella disciplina dell'ISE il patrimonio giochi un duplice ruolo: viene utilizzato per redditualizzare in modo normalizzato il

reddito delle attività finanziarie, ma può anche essere aggiunto, ponderato con un coefficiente per misurare il contributo di sicurezza e prestigio citato.

E' utile soffermarsi sulle implicazioni che derivano dalla definizione di una funzione di utilità come combinazione lineare di R e P. Se lo scopo di un trasferimento è quello di reintegrare livelli di benessere definiti in questo modo, una lira di trasferimento rappresenta una lira di ISE e quindi una unità di benessere. Si tratta, in sostanza di accettare tutte le implicazioni dell'assunzione di una funzione di utilità di tipo cardinale. La finalità di un programma di spesa non è quindi la reintegrazione di un reddito, ma di benessere, che può essere scarso anche perché la componente patrimoniale è troppo bassa¹⁵. Da altro punto di vista si potrebbe in astratto immaginare che il raggiungimento di livelli desiderati di benessere possa essere realizzato non attraverso trasferimento di flussi monetari, ma attraverso il trasferimento di stock patrimoniali.

Queste considerazioni lasciano intuire i problemi che possono sorgere nel passaggio da una metrica basata sul reddito ad una fondata sull'ISE. Essi appaiono ancora più evidenti quando si rifletta che nei concreti istituti di spesa per assistenza il criterio della condizione economica può presentarsi sotto due modalità non necessariamente sempre compresenti. La prima è quella di definire una *soglia* di accesso ad una prestazione (hanno diritto al beneficio i soggetti il cui valore di ISE sia inferiore ad un dato livello), la seconda modalità è come punto di riferimento per graduare la prestazione (per i soggetti il cui ISE è inferiore ad una data soglia, il beneficio è pari alla differenza tra il valore soglia e l'ISE effettivo). L'impiego dell'ISE sotto forma di soglia è tipica dei programmi di spesa di tipo categoriale, in cui la misura della prestazione è definita non sulla base di un indicatore di benessere, ma sulla base di un altro carattere (nascita o esistenza di un figlio, esistenza di una situazione di inabilità, appartenenza ad una determinata categoria sociale, ecc.). La seconda modalità è invece tipica dei programmi di spesa che hanno per finalità il contrasto della povertà. E' chiaro che le difficoltà di adattamento alla metrica ISE risultano forti soprattutto in questo secondo caso. Le difficoltà sono però solo di tipo applicativo, non concettuale. Esse nascono in parte dalla mancanza di familiarità ad utilizzare una nuova metrica e dalla difficoltà a dare, con formule che devono essere necessariamente di semplice computo, una corretta rappresentazione della relazione tra benessere e sue variabili esplicative (R e P).

Non è casuale che tra i nuovi programmi di spesa che hanno fatto riferimento all'ISE (A3F, AM e RMI), i primi due, in quanto programmi di tipo categoriale, abbiano assunto la metrica ISE, mentre la medesima sia stata accantonata nel caso del RMI (anche se il riferimento alla legislazione ISE permane nell'adozione della scala di equivalenza).

¹⁵ E' interessante ricordare che nella legislazione sociale tedesca esiste un istituto (*Vermögensbildung*), in cui lo stato attribuisce a date condizioni trasferimenti monetari al fine di consentire ai cittadini la costituzione di una ricchezza patrimoniale (non necessariamente costituita dalla casa di abitazione).

Naturalmente le difficoltà del passaggio alla metrica ISE si acquiscono e possono avere effetti dirompenti, se alla rappresentazione del benessere costituita dalla [1] e alle sue variabili esplicative, in particolare al patrimonio, si vogliono assegnare anche altre finalità estranee alla logica sin qui descritta, quale ad esempio la capacità di un accertamento corretto del reddito da parte dell'erogatore del programma di spesa. Il legislatore può in tale caso essere indotto ad assumere definizioni di R e/o P coerenti con quest'obiettivo, ma che possono creare problemi sulla correttezza della metrica in generale. Nel caso della normativa ISE ciò è evidente nella scelta del reddito complessivo come punto di riferimento della misura di R, che nasconde un'implicita discriminazione a sfavore dei redditi di lavoro autonomo rispetto a quelli da lavoro dipendente (rispettivamente al lordo e al netto delle ritenute previdenziali per prestazioni pensionistiche obbligatorie). Ancora, per molti osservatori, l'introduzione del patrimonio P nella metrica ISE viene giustificato non solo e non tanto per le ragioni ricordate (sicurezza e prestigio), quanto per il fatto che il possesso degli stessi rappresenti una proxy del reddito occultato dal potenziale beneficiario all'erogatore del beneficio.

Un altro problema nasce dalla difficoltà di misurare correttamente componenti del reddito e soprattutto del patrimonio. Nel caso del patrimonio, per la componente immobiliare, l'unico riferimento è costituito dai valori catastali, che di norma sottovalutano i valori reali e sono comunque molto sperequati. Per gli asset finanziari, la loro definizione è interamente affidata all'autocertificazione. Nel caso di autocertificazione fedele, l'assunzione di valori catastali sottovalutati comporta una discriminazione tra valutazioni del patrimonio mobiliare e di quello immobiliare. Queste deformazioni diventano ancora più vistose nel caso in cui vengano applicate, spesso in modo maldestro e irrazionale, franchigie patrimoniali. E' anche per questa ragione che la normativa ISE ammette la possibilità di utilizzare coefficienti differenziati per diversi componenti di patrimonio.

2.2. La misura dell'ISE in un modello di microsimulazione

La normativa dell'ISE non consente di definire in modo univoco la misura dell'ISE, in quanto la sua determinazione dipende dall'indicazione di parametri da parte del Ministro del Tesoro per il computo della componente reddituale normalizzata dei redditi derivanti da attività finanziarie (la misura del tasso di interesse a lungo termine) e da scelte delle singole amministrazioni erogatrici di programmi di spesa, per quanto riguarda la individuazione del peso delle componenti patrimoniali, entro il limite massimo del 20% del valore del patrimonio.

In questa analisi si assumerà un valore del tasso di interesse pari al 4%, mentre si assumeranno diversi valori dei parametri patrimoniali, a seconda delle finalità di analisi.

La ricostruzione del valore dell'ISE è effettuata, come si è detto, utilizzando il modello di Microsimulazione Dirimod95, costruito sulla base dell'indagine campionaria realizzata dalla Bdi nel 1995. L'unità di riferimento è la famiglia. Agli

Tab. 2.1 - Distribuzione dei possessori di patrimonio mobiliare e immobiliare

% delle famiglie con:	Patrimonio immobiliare			Totale
		Si	No	
Patrimonio mobiliare	Si	75	17,8	92,8
	No	4,6	2,6	7,2
	Totale	79,6	20,4	100

Tab.2.2. - Distribuzione del patrimonio equiv. per attività del capofamiglia

Famiglie	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio totale
Lavoratore dipendente	36,0	19,8	17,7
Lavoratore indipendente	14,1	28,6	30,9
Disoccupato o in cerca	3,9	10,5	6,3
Pensionato	42,4	19,9	28,8
Altro	3,6	21,1	21,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Tab. 2.3 - Componenti reddituale e patrimoniale di ISE1 per attività del capofamiglia (comp. %)

ISE1	Lavoratori dipendenti	Lavoratori indipendenti	Non occupati	Pensionati	Altri
Redd. imponibile IRPEF	75,3	56,0	65,5	61,8	56,6
Redd. Complessivo IRPEF	75,4	63,6	69,2	62,4	58,3
+ Redditi att. Finanziarie	2,9	5,3	4,4	7,3	6,2
- detr. Alloggio in affitto	1,2	0,6	4,6	1,5	2,0
=ISE3	77,1	68,3	69,9	68,2	62,7
ISE patrimoniale	22,9	31,7	30,1	31,8	37,3
=ISE1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 2.4 - Componenti reddituale e patrimoniale di ISE2 per attività del capofamiglia (comp. %)

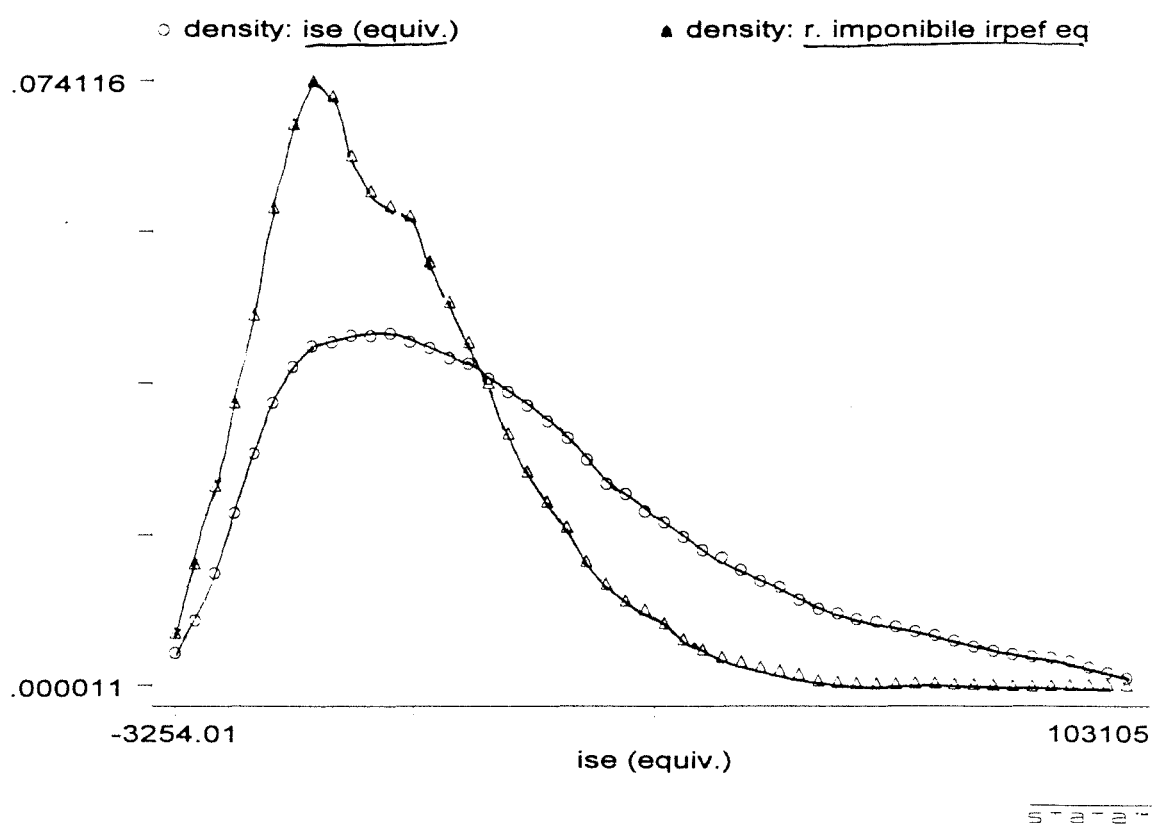
ISE2	Lavoratori dipendenti	Lavoratori indipendenti	Non occupati	Pensionati	Altri
Redd. imponibile IRPEF	62,5	44,3	51,6	49,2	43,0
Redd. Complessivo IRPEF	62,6	50,2	54,5	49,7	44,3
+ Redditi att. Finanziarie	2,4	4,2	3,5	5,8	4,7
- detr. Alloggio in affitto	1,0	0,5	3,6	1,2	1,5
=ISE3	64,0	54,0	55,1	54,4	47,7
ISE patrimoniale	36,1	46,0	44,9	45,6	52,3
=ISE2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Legenda:

ISE1: Coefficiente patrimonio = al 10%

ISE2" : Coefficiente patrimonio immobiliare = 20%, patrimonio mobiliare 15%

Fig. 1 - Distribuzione di densità (kernel) di Ise 2 e del Reddito imponibile Irpef
Valori familiari equivalenti



Tab.2.5 - Correlazione tra reddito disp. fam. equivalente, Ise e sue componenti (reddituale e patrimoniale) equivalente

	Y disp. eq	ISEred	ISEpat	ISE
Y disp. eq	1			
ISEred	0,9837	1		
ISEpat	0,5947	0,5666	1	
ISE	0,8615	0,8517	0,9144	1

	decili ISE									
decili Y imponibile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	66,9	16,1	6,2	2,6	2,6	1,2	1,8	1,2	0,7	0,7
2	30,5	32,9	17,7	8,6	3,7	2,7	2,0	0,6	0,6	0,8
3	2,7	38,2	22,5	17,5	7,9	5,6	3,0	1,8	0,5	0,3
4	0,0	12,8	27,8	21,9	15,7	9,0	5,0	4,5	2,0	1,2
5	0,0	0,0	22,6	18,2	24,1	16,5	9,3	4,6	3,2	1,5
6	0,0	0,0	3,5	19,9	21,9	23,0	13,9	10,0	4,8	3,1
7	0,0	0,0	0,0	11,2	16,4	21,1	23,6	15,6	9,1	3,0
8	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	15,3	26,8	24,8	17,8	7,9
9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	5,6	13,6	28,9	34,5	17,0
10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	7,9	26,8	64,6

Tab. 2.6 - Distribuzione del reddito imponibile Irpef e di tre definizioni di Ise per decili

Decili famiglie	Imponibile	ISE1	ISE2	ISE3	Delta	Delta	Delta
	Irpef 1	2	3	4	5=2-1	6=3-1	7=4-1
1	1,86	1,25	1,07	1,7	-0,61	-0,79	-0,16
2	3,93	2,82	2,47	3,7	-1,11	-1,46	-0,23
3	5,26	4,14	3,74	5,18	-1,12	-1,52	-0,08
4	6,49	5,46	5,04	6,47	-1,03	-1,45	-0,02
5	8,03	6,84	6,42	7,97	-1,19	-1,61	-0,06
6	9,49	8,26	7,91	9,29	-1,23	-1,58	-0,2
7	11,07	9,95	9,62	10,61	-1,12	-1,45	-0,46
8	12,78	12,25	12,01	12,72	-0,53	-0,77	-0,06
9	15,77	15,94	16,06	15,59	0,17	0,29	-0,18
10	25,34	33,1	35,66	26,76	7,76	10,32	1,42
	100	100	100	100			

Nota. Famiglie ordinate per livelli crescenti della variabile di riferimento, in valori equivalenti

Legenda:

ISE1: Coefficiente patrimonio = al 10%

ISE2: Coefficiente patrimonio immobiliare = 20%, patrimonio mobiliare 15%

ISE3: Componente reddituale dell'ISE

utilizzatori dell'indagine della Banca d'Italia è ben noto che gli elementi di incertezza di alcune valutazioni sono molto grandi, soprattutto con riguardo alla ricostruzione dei valori patrimoniali. D'altro canto al momento attuale è questa l'unica base informativa a livello nazionale su cui si possa contare.¹⁶

Un'utile introduzione all'esposizione delle stime dell'ISE è rappresentata dalla tab. 2.1 che illustra la distribuzione del patrimonio mobiliare e immobiliare nel campione della Banca d'Italia. Il 92% delle famiglie risulta essere titolare di patrimonio mobiliare, mentre circa l'80% ha un patrimonio immobiliare. Solo il 2,6% delle famiglie risulta priva di ogni forma di patrimonio.

La tabella 2.2 fornisce per alcune categorie di famiglie classificate per tipo di attività del capofamiglia (lavoratore dipendente, autonomo, disoccupato, pensionato e altro) i valori e la composizione del patrimonio (equivalente) posseduta. Le famiglie di lavoratori dipendenti, che rappresentano il 36% del campione, detengono il 21% del patrimonio immobiliare e il 16% di quello mobiliare e il 20% di quello complessivo. Appare chiaro come le famiglie che detengono in misura più ampia il patrimonio siano quelle dei lavoratori indipendenti e dei pensionati. La distribuzione è più dispersa nel caso del patrimonio mobiliare, rispetto a quella del patrimonio immobiliare.

Le tabelle 2.3 e 2.4 presentano la composizione delle componenti reddituali e patrimoniali per le stesse tipologie di famiglie in due diverse modalità di calcolo dell'ISE: ISE1, in cui il coefficiente del patrimonio è posto pari al 10% e in misura identica per entrambe le componenti patrimoniali) e ISE2, in cui si adotta un coefficiente patrimoniale del 20% per la componente immobiliare e del 15% per quella mobiliare. Il maggior valore assegnato alla componente immobiliare è motivato dalla già segnalata sottovalutazione delle valutazioni catastali rispetto a quelle effettive della componente mobiliare.

¹⁶ La componente del patrimonio immobiliare è ricostruita ricorrendo a numerose ipotesi in cui i valori dichiarati dagli intervistati, generalmente sovrastimati, sono progressivamente adattati stime più ragionevoli. Gli elementi di manipolazione esogena sono tuttavia molto forti. Le valutazioni della attività finanziarie prese a riferimento sono quelle corrispondenti ai valori intermedi predisposti da D'Alessio. La ricostruzione dei valori dei redditi complessivi seguono le procedure che il micromodello Dirimod95 adotta per la ricostruzione dell'imponibile Irpef. Si rinvia a D.Mantovani (1998) per un maggiore dettaglio sulle procedure utilizzate, che comunque non differiscono dalle prassi impiegate dagli utilizzatori di modelli di microsimulazione statica. Va tuttavia ricordato che il modello Dirimod95 non compie sui dati del SHIW95 revisioni particolari ai fini di adattare i valori medi dei redditi a quelli desumibili, anche in questo caso in modo imperfetto, dai Conti istituzionali della Contabilità nazionale. A causa di ciò si può valutare che i redditi medi del campione Banca d'Italia siano del 15-20% inferiori a quelli misurati dalla contabilità nazionale. La divergenza tra valori medi della Shiw e della Contabilità nazionale (cfr. Mantovani, 99) costituisce senza dubbio un ostacolo non piccolo per analisi di questo genere, anche se tali divergenze non sono tipiche solo delle fonti del nostro paese. Un altro esempio di incongruenza è costituito dalla stima del numero delle famiglie in Italia. Nel campione della Banca d'Italia il numero medio dei componenti delle famiglie è 2,89. Prendendo come punto di riferimento una popolazione residente nel 1997 di 57,563 milioni (RG 1997) il numero stimato delle famiglie sarebbe 19,9 milioni. Sempre sulla Relazione generale, fonte Istat, il numero delle famiglie nel 1996 era valutato in 21,450 milioni.

Tra le componenti del reddito sono messi in evidenza anche il reddito imponibile a fini Irpef, la grandezza a cui più frequentemente si faceva riferimento prima dell'introduzione della normativa dell'ISE, il reddito complessivo, assunto come base della disciplina ISE; la valutazione dei redditi da attività finanziarie; le detrazioni previste per la residenza in locazione e infine la componente patrimoniale.

Soffermandoci per ragioni di spazio solo sulla prima tabella, si osserva che per i lavoratori dipendenti il reddito complessivo rappresenta il 75% del valore dell'ISE, contro il 62-63% per i lavoratori indipendenti e i pensionati. I redditi delle attività finanziarie hanno, conseguentemente, un peso maggiore per queste due categorie, la detrazione per abitazione risulta importante in particolare per la categoria dei disoccupati.

L'osservazione di questo set di tabelle conferma sostanzialmente le attese e si intuisce come tale strumento sia in grado di determinare, rispetto al reddito imponibile Irpef, una più netta discriminazione tra lavoratori dipendenti da un lato e lavoratori indipendenti e pensionati dall'altro.

La tab. 2.5 presenta indici di correlazione tra diverse misure di condizione economica. In questo caso l'ISE è stato calcolato assumendo un coefficiente del 15% per la componente immobiliare e del 10% per quella mobiliare. Come atteso, vi è una correlazione molto forte tra ISE reddituale e reddito disponibile familiare equivalente, mentre è pari al 60% quella con la componente patrimoniale dell'ISE. Anche la correlazione tra ISE patrimoniale e ISE reddituale appare non è elevatissima (56,6%).

La parte inferiore della tab. 2.5. rappresenta, in uno schema a doppia entrata, tipica delle analisi della mobilità del reddito, la distribuzione delle famiglie per decili di Reddito disponibile equivalente e decili di ISE. Questa tabella ci fornisce indicazioni di quante famiglie sarebbero coinvolte da un passaggio della normativa fondata sul reddito a una normativa fondata sull'ISE. Nella diagonale principale troviamo le famiglie che non mutano decile sulla base di entrambi le misure. Le percentuali sono naturalmente molto elevate nel primo e nell'ultimo decile, ove raggiungono valori intorno al 65%. Nelle altre caselle della diagonale la percentuale di permanete varia tra il 22 e il 35%. La mobilità indotta dall'ISE sembrerebbe dunque piuttosto elevata. Essa è più accentuata verso sinistra che verso destra. E' tuttavia evidente che l'aggiunta della componente patrimoniale produce un quadro distributivo molto più disperso e variegato di quella che sembra emergere considerando solo la variabile del reddito...

La tabella 2.6 consente di valutare il grado di maggiore concentrazione delle risorse economiche valutate in termini di ISE. In questa tabella oltre a ISE1 e ISE2 già definiti si introduce anche ISE3, che rappresenta semplicemente la componente reddituale dell'ISE (vale a dire coefficiente patrimoniale pari a 0). Si evince con e la ricchezza patrimoniale sia fortemente concentrata nei decili più elevati.

La figura 2.1 mostra infine il risultato di un esercizio di simulazione in cui si è calcolato il numero delle famiglie povere secondo la normativa ISE. Tale indicatore risulta pari al 26,8%, un valore molto più elevato degli indici di povertà solitamente calcolati sulla base del reddito o della spesa. La ragione è attribuibile al

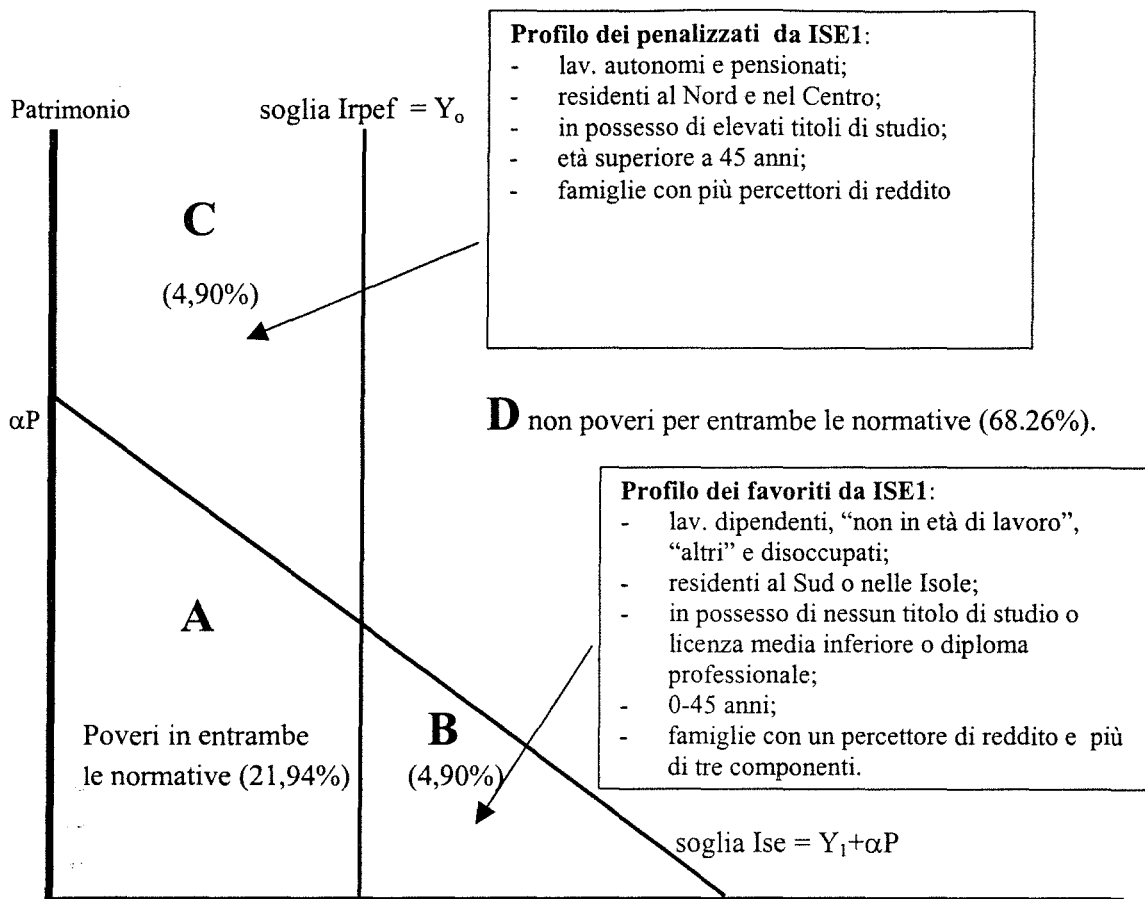


Fig. 1.2 – Soglia Irpef e soglia Ise1: penalizzati e favoriti

forte innalzamento della concentrazione dell'ISE rispetto a quella del reddito, già illustrata nella tabella precedente. Nell'esercizio si è quindi selezionata una soglia di reddito Y^0 tale da generare un medesimo numero di poveri a quelli individuati sulla base dell'ISE e si sono quindi analizzate le caratteristiche dei soggetti che sarebbero penalizzati o favoriti dall'utilizzo del reddito o dell'ISE.

Nella figura 2.1 si individuano quattro aree: l'area A include i soggetti che sono poveri sia per l'ISE che per Y; l'area D, in cui si trovano i soggetti non poveri sulla base di entrambi gli indicatori; nelle aree C e D, che includono per costruzione lo stesso numero di soggetti, si trovano coloro che, rispettivamente, potrebbero essere penalizzati e favoriti dal passaggio dal criterio del reddito a quello dell'ISE. I riquadri illustrano alcune caratteristiche delle famiglie comprese in queste due aree. Risultano penalizzati lavoratori autonomi e pensionati, residenti del Nord e del centro; con età superiore a 45 anni, con più percettori di reddito; sono invece favoriti i lavoratori dipendenti e i soggetti non in età di lavoro, i residenti del Sud, con scarso livello di istruzione, con età compresa tra 0-45 anni, con un solo percettore e molti figli.

Tutte le indicazioni fornite sembrano quindi suffragare una notevole capacità selettiva dell'ISE rispetto al Y che sembra adattarsi alle attese e agli obiettivi della politica sociale in atto.

Un'analisi del tutto simile a quella appena presentata può naturalmente essere svolta anche con riguardo al sanitometro. I primi risultati di questa indagine, ancora in corso di completamento, consentono alcune considerazioni. L'adozione di franchigie molto generose nel sanitometro rispetto a quelle previste per l'ISE ha l'effetto di rendere insignificante per molte famiglie la componente patrimoniale. Ceteris paribus la distribuzione del sanitometro risulta ancora più concentrata di quella dell'ISE. La presenza di particolari deduzioni relative all'età può causare distorsioni molto forti nella struttura per decili del sanitometro.

Un confronto tra penalizzati e beneficiati dall'introduzione del sanitometro rispetto all'ISE mette in luce che l'ISE penalizza i lavoratori autonomi e i pensionati, le famiglie che abitano nel nord est e nel centro, quelle meno istruite e con età superiore a 65 anni. Sono invece favoriti dall'ISE i lavoratori dipendenti, i disoccupati, gli abitanti nel nord ovest sud ed isole, con età fino a 65 anni e in famiglie con più di tre componenti. Gran parte di questi risultati sono da attribuire alla particolare attenzione che il sanitometro riserva alla popolazione anziana e al minore rilievo dato alla componente patrimoniale.

Parte terza: Effetti redistributivi dei trasferimenti monetari e prospettive di riforma

3.1. *Gli effetti redistributivi*

La proposta di linee di riforma della spesa per assistenza, in cui è evidente il ruolo di redistribuzione a cui ad essa è assegnato deve prendere le mosse da solide conoscenze sull'efficacia redistributiva dei programmi attualmente in vigore. Un'analisi di questo tipo è però molto difficile e sinora sono stati compiuti solo pochi studi (cfr. Mantovani, Toso, 98; Rostagno, Utili, 98). Il lavoro di Mantovani e Toso (1998) è quello che presenta maggiore completezza: esso analizza gli effetti distributivi dell'assegno al nucleo familiare, delle pensioni integrate al minimo, delle pensioni sociali delle pensioni di invalidità civile e delle pensioni di guerra. Gli stessi autori, in (Prometeia, 1999), hanno poi svolto una prima analisi degli effetti dell'Assegno per nuclei con almeno tre figli e dell'Assegno di maternità. In un lavoro in corso di pubblicazione ancora D. Mantovani ha esaminato l'impatto redistributivo del Reddito minimo di inserimento. In questo paragrafo facciamo riferimento ai risultati ed alle elaborazioni prodotte in questi studi, che qui riconsideriamo alla luce dell'indicatore dell'ISE.

Anche in questo caso è necessario premettere che le indicazioni che possono essere ricavate dai modelli di microsimulazione vanno assunte con molta cautela a causa delle numerose distorsioni presenti nei dati, e non solo di quelle a cui si è fatto cenno nella nota 16, ma anche della difficoltà che si incontrano a modellare compiutamente i beneficiari e le prestazioni di taluni istituti sulla base delle risposte fornite al questionario della SHIW95.

La tabella 2.7 illustra la distribuzione e la spesa per i principali programmi di spesa presi in considerazione in questo lavoro. Si tratta di otto programmi (PSOC, INTEG, PINV, ANF, A3F, AM, DETRF, RMI). Rispetto allo studio di Mantovani e Toso qui consideriamo unitariamente le pensioni di invalidità civile e di guerra, mentre si aggiunge una tax expenditure, le detrazioni per figli previste dall'Irpef, dato che queste sono richiamate nel progetto di riforma della Commissione Onofri. La valutazione del Rmi è effettuato nell'ipotesi che l'istituto nella disciplina attuale venga esteso a tutta la popolazione.

Nella prima colonna della tabella è riportata una stima della percentuale della famiglie che godono di una prestazione. Come si può notare, le prestazioni che hanno una maggiore diffusione sono le detrazioni per figli, che raggiungono il 39% delle famiglie. Si tratta infatti di una misura universale non sottoposta da alcun criterio di selettività. Molto ampia è la diffusione dell'Assegno al nucleo familiare che raggiunge oltre un terzo delle famiglie italiane e alle pensioni integrate al minimo (15,5%). Molto selettivi sono invece i programmi riguardanti l'assegno per nuclei con almeno tre figli, l'assegno di maternità e il Rmi. Nel complesso due famiglie su tre risultano destinatarie di almeno una prestazione di assistenza.

Nella seconda colonna è indicato l'importo medio familiare della prestazione per le famiglie che hanno maturato il diritto alla prestazione. Si può così cogliere il peso relativo degli istituti. I valori più elevati riguardano le pensioni di invalidità, le pensioni integrate al minimo e la pensione sociale.

Le colonne 3 e 4 indicano la stima della spesa che risulterebbe sulla base delle simulazioni effettuate con il micromodello e la valutazione, riferita al 1998, della spesa effettuata sulla base delle informazioni fornite dalla Contabilità nazionale e da fonti ministeriali. Le differenze non piccole tra le cifre delle due colonne è una misura della fragilità del nostro strumento di analisi (che sono comunque l'unico strumento in grado di fornire indicazioni sugli effetti distributivi). Ciò risulta particolarmente vero per le stime relative alle pensioni di invalidità civile e alle integrazioni al minimo. Va però anche sottolineato che anche i dati della Contabilità nazionale non possono sempre essere considerati del tutto attendibili.

La tabella 2.8 fornisce le elaborazioni più rilevanti ai fini del presente lavoro. In essa è descritta la distribuzione per decili di ISE familiare equivalente della percentuale dei beneficiari e degli importi medi dei benefici degli otto programmi di spesa. Con riguardo ai beneficiari, la tabella rappresenta la percentuale delle famiglie incluse nel decile *i*-esimo che percepiscono una prestazione. Con riguardo all'importo, esso rappresenta il valore medio del decile *i*-esimo calcolato con riferimento al sottoinsieme dei beneficiari. In generale tutti gli istituti esistenti presentano una distribuzione che tende a favorire i soggetti che si situano nei decili più bassi. E' però molto diversa l'intensità dell'efficacia redistributiva degli stessi e la dimensione relativa dei programmi dal punto di vista finanziario. Solo due istituti si spingono a fornire prestazioni in misura significativa anche a soggetti collocati al di sopra del terzo decile: le detrazioni Irpef e l'assegno al nucleo familiare. Si tratta infatti di programmi che cercano di soddisfare due diverse esigenze: premiare, secondo criteri universalistici, il costo di riproduzione dei figli e realizzare obiettivi di contrasto della povertà, tipicamente più presente in famiglie con numero elevato di minori. Tra i programmi più accentuatamente selettivi si colloca l'A3F e il RMI.

Nella tabella 2.9 gli otto istituti sono classificati con riferimento all'attività del capofamiglia. In generale gli istituti esistenti tutelano maggiormente la posizione economica dei pensionati (PSOC, INTEG e PINV). Ai disoccupati sono prevalentemente indirizzati il RMI e l'A3F. La tutela di operai e impiegati è più netta di quella dei lavoratori autonomi. Sotto questo profilo un peso particolare gioca l'Assegno al nucleo familiare, riservato appunto ai soli lavoratori dipendenti e ai pensionati ex lavoratori dipendenti. I tre nuovi istituti (A3F, AM e RMI) cercano di realizzare uno spostamento della redistribuzione verso famiglie che non risultano particolarmente tutelate dall'attuale modello di welfare.

Un punto molto delicato del dibattito sulla riforma degli istituti di spesa per assistenza riguarda l'ammontare di risorse destinate ai figli. Tale obiettivo può essere realizzato sia in modo diretto, attraverso appositi istituti che abbiano tale finalità, o anche in modo indiretto. La tabella 2.10 offre qualche elemento informativo su

questo aspetto Abbiamo da un lato istituti che favoriscono i pensionati (Psoc, Integ, Pinv) che redistribuiscono in misura limitata a favore delle famiglie con figli. Dall'altro lato vi sono istituti più finalizzati a famiglie con molti minori (Anf, A3f, Am, DETR e in qualche misura anche Rmi). Particolarmente selettivo risulta A3F, che causa, per costruzione, uno scalino abbastanza netto degli importi medi negli assegni a favore di nuclei con tre e più minori.

La 2.11 documenta il ruolo della spesa assistenziale nei confronti di beneficiari di diversa età. Anche in questo caso, come nella distribuzione per numero dei minori, gli istituti si possono dividere in due classi. nella prima sono raggruppabili programmi in cui prevale l'attenzione per persone anziane, mentre nella seconda (che include ancora A3F, AM, Detrf, e Rmi) prevale una maggiore attenzione per la popolazione di età più bassa.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale tutti gli istituti sono sistematicamente orientati a favorire le aree meridionali del paese (cfr. la tabella 2.12).

La tabella 2.13 fornisce infine una sintesi degli effetti distributivi di tutti i programmi di spesa considerati in modo unitario. Le considerazioni svolte con riferimento ai singoli programmi trovano naturalmente conferma a livello aggregato. Il primo riquadro mostra una discreta capacità redistributiva del complesso degli istituti, anche se può apparire un poco deludente che benefici con finalità di assistenza siano presenti nel 37% delle famiglie che appartengono al massimo decile della distribuzione dell'ISE (che, si ricorda, presenta un grado di concentrazione molto più elevata di quella del reddito).

Può essere di qualche interesse la tab. 2.14 in cui sono rappresentati gli indici di Gini, di Head Count della povertà e dell'Income gap. Essi sono stati calcolati con riferimento alla variabile Base, che rappresenta il valore dell'ISE al netto delle pensioni integrate al minimo, e alla variabile Disp, che rappresenta una misura di ISE ma al lordo dell'Irpef ed inclusiva di tutte le prestazioni assistenziali qui considerate. Nel caso degli indici di povertà (HC e Income Gap) il calcolo degli indici è stato effettuato sia mantenendo endogeno il livello della soglia, sia con la soglia fissa, pari a quella corrispondente alla variabile Base. Nell'ultima riga abbiamo infine calcolato l'effetto redistributivo esercitato su Base dall'intero gettito dell'Irpef.

L'effetto complessivo dei programmi attualmente in vigore è notevole. L'indice di Gini passa da 46,95 a 44,62%. La povertà - grandezza a cui sarebbe fuorviante attribuire il significato convenzionale, in quanto qui stiamo effettuando valutazioni in base all'ISE¹⁷ - passa dal 28,62 al 27,18% e l'indice dell'Income gap dal 48 al 39%. Ricordiamo ancora che a causa della maggiore concentrazione dell'ISE rispetto al reddito tali indici appaiono assai più elevati di quelli solitamente calcolati con riguardo a grandezze relative al reddito. La terza riga riporta, per memoria, il valore delle tre statistiche con riferimento al reddito disponibile.

¹⁷ Si ricorda che il valore assoluto della soglia di povertà in termini di ISE è pari a 17,9 milioni per un single milioni, mentre sarebbe pari a .. in termini di reddito disponibile.

Non è facile apprezzare il significato di queste variazioni in assenza di qualche punto di riferimento. La rilevanza degli effetti può tuttavia essere pienamente colta se la confrontiamo con quella esercitata dall'Irpef. Quest'ultima ha infatti l'effetto di ridurre l'indice di Gini da 46,95 a 46,68¹⁸. Se si tiene conto che il gettito dell'Irpef stimato dal micromodello è circa 180 mila miliardi, risulta senza dubbio sorprendente che istituti che coinvolgono un volume di spesa non particolarmente elevato possano riuscire molto più efficaci.

Nella seconda parte della tabella è considerata l'efficacia redistributrice di ciascuno dei programmi di spesa considerati. Si è cioè immaginato che di volta in volta alla grandezza base venisse aggiunta la prestazione di ciascuno dei programmi di spesa. Anche da questo esercizio emergono aspetti degni di nota. Le integrazioni al minimo sono l'istituto che raggiunge il miglior effetto di perequazione, mentre i nuovi istituti (A3F e Rmi) non sembrano raggiungere risultati brillanti. In termini di HC la povertà sembrerebbe addirittura aumentare nel caso di soglia endogena. La spiegazione di queste evidenze un poco sorprendenti è tuttavia in primo luogo nel fatto che la dimensione assoluta dei nuovi programmi è molto limitata. Nel caso poi dell'indice di povertà, essi esercitano un effetto pressoché nullo in quanto le soglie sono state fissate a livelli estremamente modesti, tali da non riuscire a realizzare l'uscita dalla povertà (misurata in termini di ISE) di nessun beneficiario.

L'esame delle tabelle, anche se ci hanno presentato alcune sorprese dovute alla novità di ragionare in unità ISE, sembrano tuttavia confermare giudizi avanzati anche in altri studi: il carattere categoriale e dispersivo degli istituti esistenti, la loro concentrazione solo su alcuni bisogni. Emerge però anche la scarsa capacità dei nuovi istituti di realizzare un efficace contrasto della povertà a causa della scarsità delle risorse finanziarie ad essi destinati. E' anche sorprendente il ruolo redistributivo che tali istituti seppure imperfetti hanno rispetto alle imposte. E questa considerazione può assumere una rilevanza non piccola in una fase di evoluzione dei sistemi fiscali in cui il ruolo dell'imposta personale e progressiva pare destinato ad ulteriori ridimensionamenti.

3.2 Le prospettive di riforma

I programmi di spesa sociale oggi in vigore presentano vistose smagliature e inefficienze. Esse sono del tutto evidenti nei vecchi programmi di spesa, ma non si

¹⁸ Potrà sorprendere che l'Irpef abbia un effetto così limitato sull'indice di Gini soprattutto chi rammenti che, in termini di reddito imponibile, le stime dei micromodelli indicano una capacità dell'imposta personale di ridurre l'indice di Gini di 3-4 punti. Va anzitutto tenuto presente che in questa analisi l'unità di riferimento è la famiglia e non l'individuo e che l'Irpef dedotta dalla Base è resa equivalente mediante l'utilizzo della scala ISE. In secondo luogo si osservi che la variabile Base ha come punto di partenza la variabile ISE, che include quindi anche le componenti patrimoniali solitamente escluse negli studi relativi all'Irpef.

può certo affermare che i ritocchi compiuti nell'ultimo biennio abbiano contribuito a rendere più organico il quadro. Le riforme introdotte con le ultime due finanziarie, come si è già detto nel paragrafo conclusivo della prima parte di questo lavoro, vanno infatti giudicate più come segnali di interesse per questo campo della spesa sociale che non efficaci mosse in direzioni di riforma. Anche all'interno degli istituti che hanno una più netta valenza di contrasto della povertà sono adottati criteri non omogenei e sicuramente criticabili. E' già stato messo in luce (Monacelli,98) il caso delle pensioni sociali e delle integrazioni al minimo, che prevedono scale di equivalenza implicite del tutto anomale. Nel caso della pensione sociale, poi, l'ammontare della prestazione risulta diverso nel caso di una coppia in cui solo uno dei soggetti abbia età superiore a 65 anni e di una coppia di ultrasessantacinquenni: esito difficilmente giustificabile .

Ancora più bizzarri sono i criteri selettivi che caratterizzano le pensioni integrate al minimo, in cui diverse composizioni dei redditi tra redditi da pensione e altri redditi può dare luogo a vistose violazioni dell'equità orizzontale.

La necessità di una riforma è quindi non meno urgente ora di quanto non lo fosse due anni fa. L'obiettivo finale non dovrebbe tuttavia scostarsi da quello indicato dal Rapporto Onofri. Per i trasferimenti monetari gli obiettivi sono il contrasto della povertà e un programma di spesa finalizzato alle famiglie con figli. Vecchi criteri di politica economica e prudenza amministrativa suggeriscono una soluzione semplice: due obiettivi, due programmi di spesa.

Le difficoltà che il cammino della riforma ha incontrato nel passato biennio spingono tuttavia a prendere in considerazione la possibilità di una fase intermedia.

Per quanto riguarda l'assegno per i figli, gli orientamenti politici attuali sembrano abbastanza chiari con riguardo alla desiderabilità di assegnare un ruolo significativo a questo programma di spesa. A questa interpretazione spingono le decisioni di aumento degli assegni al nucleo familiare, delle detrazioni Irpef, l'introduzione dell'assegno per tre nuclei con almeno tre minori.

Non pare tuttavia vi sia ancora chiarezza sul trade-off universalità/selettività dell'istituto. Poiché si tratta di una scelta ideologica non resta che attendere la manifestazione della volontà politica. All'economista spetta semmai il compito di prospettare i costi delle diverse alternative. Indicazioni di larga massima possono essere fornite sin d'ora. Secondo le stime del micromodello Dirimod, ma coerenti con fonti Istat attendibili, il numero di minori in Italia è di circa 10-11 milioni. Le figure 3.1. e 3.2 mostrano l'andamento dei minori per decili di ISE e l'articolazione degli stessi in tre classi di età. E' facile calcolare che un assegno universale di un milione all'anno ha un costo di 10-11 mila miliardi. Un assegno dello stesso importo a favore della metà più povera delle famiglie comporterebbe una spesa di 6500-7000 miliardi. Il grafico mostra che anche un assegno familiare universale , in considerazione della distribuzione dei figli per decili di ISE, avrebbe un automatico effetto redistributivo.

Modelli alternativi ad un assegno per i figli chiaramente categoriale, potrebbero ispirarsi a forme di un Minimo vitale esteso, secondo le logiche proposte da Matteuzzi (1996). Al fine di sottolineare l'obiettivo di favorire le famiglie con i figli l'erogazione la prestazione potrebbe essere definita, ma con effetti sostanzialmente equivalenti alla

proposta Matteuzzi, per numero di figlio a carico (cfr. Consolini, Donatiello, 98). Con un programma di questo tipo assumerebbe un ruolo più importante il sostegno delle famiglie in condizioni più disagiate, anche se non necessariamente così povere come quelle tutelate dal RMI.

Un secondo problema riguarda la realizzazione di istituti di carattere universale. Ciò comporta il superamento della forma di finanziamento attuale, secondo le indicazioni contenute nel Patto di stabilità. Sotto questo profilo sembrerebbe necessario realizzare quel coordinamento tra assegno per i figli e detrazioni in sede Irpef, che non è stato possibile effettuare nel biennio passato. Dal punto di vista amministrativo, se sarà possibile realizzare un'integrazione di funzioni tra Ministero delle Finanze e Inps, tale da permettere l'erogazione di programmi di spesa di questo tipo alle famiglie non tenute alle dichiarazioni dei redditi o con oneri fiscali incipienti, la realizzazione di istituti prettamente categoriali per i figli potrebbe trovare una più idonea soluzione in ambito Irpef. Tale modello organizzativo potrebbe rivelarsi poco praticabile nel caso in cui, per ragioni di vincoli di bilancio, si intendesse mantenere un qualche criterio di selettività.

Ma più che negli aspetti amministrativi la difficoltà a muoversi nella direzione dell'estensione a tutti i nuclei familiari di programmi di spesa per carichi familiari è costituita dalla compensazione degli effetti della redistribuzione implicita che la riforma attua tra lavoratori dipendenti, altri beneficiari e imprese (nella misura in cui queste sono i soggetti passivi dei contributi che attualmente finanziano gli assegni al nucleo familiare). A parità di spesa per un programma per i carichi familiari, il passaggio dall'attuale assetto ad uno finanziato con imposte esteso a tutti i cittadini, comporta per i lavoratori dipendenti un doppio onere costituito dal necessario abbassamento dell'importo delle prestazioni imposto dalla parità di spesa e dall'addizionale implicito contributo di partecipazione al finanziamento del programma universale tramite imposte. Posto che non sembra praticabile introdurre maggiorazioni dei contributi sociali o di imposte di scopo a carico dei nuovi beneficiari (sia per ragioni di costo del lavoro, sia per la natura universale della riforma), la soluzione può essere individuata solo attraverso la scelta di forme di imposizione che limitino gli effetti redistributivi citati, modalità di compensazione dei redditi da lavoro (*sharing* dello sgravio contributivo tra datori e lavoratori) o altre garanzie (maggiore occupazione indotta dagli sgravi contributivi).

Per quanto riguarda gli aspetti della selettività appare utopistico puntare immediatamente su un unico istituto e in una applicazione immediata dell'ISE. Una ragionevole alternativa potrebbe essere quella di avviare un'estensione dell'applicazione dell'ISE, mantenendo le caratteristiche categoriali agli istituti che ora le possiedono, *applicando l'ISE soltanto nella fase di definizione della soglia di accesso*. La misura della prestazione, nei casi in cui essa non sia esplicitamente categoriale, dovrebbe essere realizzata sulla base dei criteri esistenti che assumono per lo più la forma di integrazione monetaria rispetto ad una soglia definita in termini di

reddito. Si tratterebbe in altre parole di riservare la funzione dell'ISE solo ad alcuni aspetti del *targeting*, non affrontando per ora gli aspetti propri della *selectivity* (cfr. Toso, 98).

In termini generali il passaggio da un modello di selettività basato sul reddito a uno basato sull'ISE può essere utilmente rappresentato dalla figura 3.3, in cui si possono rintracciare tre modelli: reddito, ISE e Transitorio. OA rappresenta la soglia di reddito, OC il livello massimo di patrimonio. L'area OABC rappresenta i beneficiari di un programma di spesa fondato sulla selettività in base al reddito. Il modello basato sull'ISE vede come beneficiari i soggetti inclusi nel triangolo OLE, che possiamo pensare essere stato ricavato a parità di spesa (rappresentabile, con qualche ipotesi di uniformità della distribuzione dei beneficiari e di modalità di erogazione delle prestazioni, $ALF = EFBC$). Il modello intermedio, sempre a parità di spesa, fissa una soglia in termini di reddito pari a OM, in base alla quale eroga i benefici. E' però in atto anche una selezione rispetto al patrimonio che riduce i beneficiari all'area OMHD. Dal grafico si possono cogliere i sottogruppi di soggetti che vengono inclusi ed esclusi nel passaggio dal modello reddito a quello Transitorio e all'ISE.

La fase transitoria della riforma qui prospettata coinvolgerebbe quindi la definizione della soglia delle pensioni sociali e delle integrazioni al minimo e delle pensioni di invalidità, la struttura degli assegni al nucleo familiare.

Con riguardo alle pensioni sociali e alle integrazioni al minimo, l'applicazione dell'Ise potrebbe non incontrare particolari ostacoli, se, nel rispetto della disciplina attuale, si facesse riferimento alla valutazione delle risorse del solo beneficiario, astraendo quindi dal contesto familiare entro cui esso è inserito (ad esempio 5,17 milioni nel caso della pensione sociale). L'unico problema riguarda la definizione di una scala di equivalenza appropriata qualora sia presente un coniuge, dato che in questo caso si aggiunge anche un criterio che gradua la presentazione in funzione di valori di risorse della coppia (sempre nella pensione sociale 16,3 milioni o 21,4 milioni).

Più impegnativa potrebbe essere la traduzione in termini di Ise dei criteri di selettività attualmente utilizzati per l'erogazione dell'Assegno al nucleo familiare. In questo caso infatti non si potrebbe prescindere dalla composizione del nucleo familiare e di conseguenza ci si devono attendere più significative modificazioni dello status quo. Una possibile proposta di riforma potrebbe prevedere una fase iniziale in cui si razionalizza l'ANF attuale cercando di correggere aspetti insoddisfacenti nel trattamento di famiglie di diversa composizione (equità orizzontale) e di razionalizzare aspetti connessi alla selettività (equità verticale). Si potrebbe *mantenere inalterata la platea dei beneficiari, le modalità di finanziamento con contributi sociali, il riferimento al reddito imponibile ai fini della misura della condizione economica*. La riforma potrebbe riguardare un ridisegno degli assegni introducendo scale di equivalenza implicite uguali a quelle previste dalla disciplina dell'Ise e rendendo uniformi i criteri di selettività. Una riforma di questo genere, anche se limitata negli

scopi, avrebbe l'effetto di evitare problemi redistributivi tra categorie sociali e rappresenterebbe un modo graduale per introdurre criteri di selettività coerenti con la disciplina dell'Ise (in questo caso l'adozione della scala di equivalenza, in analogia a quanto fatto nel caso del Reddito minimo di inserimento). Dal punto di vista distributivo l'applicazione della scala Ise e la revisione dei criteri di selettività dovrebbe avere l'effetto di rendere meno distanti gli importi degli assegni per famiglie di diversa numerosità (in altre parole la scala di equivalenza implicita nell'ANF è più generosa per le famiglie numerose di quanto non sia quella dell'Ise) e di spostare verso l'alto le soglie oltre le quali l'ANF si azzerava (il programma diverrebbe sotto questo profilo un po' meno selettivo). Si tratta di effetti non necessariamente indesiderabili, se si pensa al ruolo compensativo esercitato dall'A3F.

Un'applicazione transitoria del tipo descritto consentirebbe di assorbire l'impatto applicativo dell'ISE, aiutando a familiarizzare con la nuova metrica. Solo nella fase finale, anche gli istituti di contrasto della povertà potrebbero integrare il gap, in modo parziale per evitare, ove necessario, i problemi di *poverty trap*, valutato in termini di ISE.

Le linee di riforma descritte, che hanno cercato di ispirarsi a criteri di realismo e rispetto degli orientamenti emersi nel dibattito politico degli ultimi due anni, mettono in luce la necessità di decisioni politiche coerenti nel conciliare diversi criteri di giustizia e sforzi operativi di dimensioni imponenti, sia sul piano legislativo, sia su quello amministrativo. Il lavoro da compiere non è piccolo e non appartiene alla categoria di azioni che consentano di riscuotere in breve tempo dividendi politici. Gli aspetti amministrativi sono inevitabilmente complessi e richiedono la costruzione di nuove capacità di gestione; la definizione di un quadro finanziario, che pur moderato nelle ambizioni sia tuttavia attendibile; la messa punto di meccanismi robusti di protezione delle risorse da assegnare a questo settore della spesa sociale, in grado di reggere agli inevitabili allarmismi a cui quotidianamente sono sottoposte le previsioni sulla spesa pensionistica. Non può sfuggire che la tutela dei più deboli è un compito destinato ancora per molto tempo a restare compito dell'intervento pubblico, sia nell'indirizzo, sia, in larga misura, nella gestione: rispetto agli umori del nostro tempo, si tratta di guidare una barca controcorrente, un compito adatto a chi vanta buone abilità nautiche.

**Tab. 2.7 - Famiglie beneficiarie dei principali programmi di spesa per assistenza
Valori stimati 1998**

		%	Importo m.benef.	Spesa (stima modello)	Spesa (stime Cont. Naz.)
		1	2	3	4
Pensioni sociali	<i>(PSOC)</i>	3,2	7783	4999	4000
Pensioni integrate al minimo	<i>(INTEG)</i>	15,5	7739	23940	30000
Pensioni di inv. Civile	<i>(PINV)</i>	1,5	8534	2555	9500
Indennità di accompagnamento		n.d.	n.d.	n.d.	7500
Assegno al nucleo familiare	<i>(ANF)</i>	34,4	1662	11383	9000
Assegno per famiglie con 3 figli	<i>(A3F)</i>	1,7	2470	816	400
Assegno maternità	<i>(AM)</i>	0,9	1000	179	125
Detrazioni per figli Irpef	<i>(DETRF)</i>	39,7	560	4418	4500
Reddito minimo di inserimento	<i>(RMI)</i>	2,3	5820	2627	n.d.
Totale				50916	65025

Legenda:

col. 1 : % delle famiglie beneficiarie del programma di spesa

col. 2: Importo medio per famiglia beneficiaria

col. 3: Spesa aggregata in mld di lire secondo stime del modello

col. 4. Spesa aggregata in mld di lire secondo stime della Contabilità nazionale

Elaborazioni sul modello Dirimod, Università' di Modena e Reggio, Università' di Bologna e Prometeia.
costruito sul SHIW della Banca d'Italia del 1995.

Tab.2.8 - Distribuzione percentuale dei beneficiari e importi medi per decili di ISE

Valori 1998

Decili ISE	PSOC		INTEG		PINV		ANF		A3F		AM		DETRF		RMI	
	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio	% decile	Importo medio
1	9,0	8605	23,7	7032	2,5	11229	44,7	3841	11,6	2600	2,8	1000	46,0	682	18,5	5804
2	3,2	6794	22,7	7993	2,1	7054	54,8	2197	5,1	2174	1,5	1000	39,2	591	2,3	8045
3	5,2	7441	18,9	8867	1,7	7151	61,4	1771	0,0	0	2,5	1000	45,5	591	1,1	3355
4	2,1	7375	14,2	8298	2,5	6784	47,7	1384	0	0	2,1	1000	42,8	587	0,3	1600
5	2,2	7632	15,1	7693	1,7	11344	46,3	863	0	0	0,4	1000	38,8	521	0,3	2804
6	2,8	7974	15,5	7539	1,8	10165	35,9	762	0	0	0,0	0	45,7	543	0,0	0
7	2,3	7871	14,7	7618	0,7	2907	28,6	701	0	0	0,0	0	39,5	532	0,1	6068
8	2,6	7366	10,5	7262	0,4	10597	15,2	647	0	0	0,0	0	39,0	491	0,0	0
9	1,3	8668	13,1	7558	1,4	8725	8,1	699	0	0	0,0	0	31,3	527	0,0	0
10	1,5	6437	7,1	6994	0,3	2345	1,3	1745	0	0	0,0	0	29,5	502	0,0	3745
Totale	3,2	7782	15,5	7739	1,5	8534	34,4	1663	1,7	2470	0,9	1000	39,7	560	2,3	5820

Legenda:

ANF, Assegno al nucleo familiare

A3F, Assegno per famiglie con tre e più minori

AM, assegno per maternita'

DETRF, Detrazioni per figli a carico dell'Irpef

RMI, Reddito minimo di inserimento

Tab. 2.9 Distribuzione percentuale dei beneficiari e importi medi per attività del capofamiglia

	PSOC		INTEG		PINV		ANF		A3F		AM		DETRF		RMI	
	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio
Operaio	0,9	11664	4,2	8041	0,5	7094	65,5	2216	3,7	2473	2,8	1000	66,4	554	1,4	2873
Impiegato	0,5	7717	3,8	7208	0,9	12125	40,0	1487	1,0	1781	0,9	1000	65,6	574	0,0	5881
Dirigente	1,0	3416	3,9	6866	0,3	7934	15,4	1252	0,1	652	0,2	1000	66,2	557	0,0	0
Lib.Prof.	0,8	7989	3,2	6708	0,7	2648	3,5	1459	0,2	2600	0,8	1000	50,1	584	2,0	8864
Lav. Autonomo, imp.fam	1,7	8888	6,8	7848	0,5	7480	4,0	1939	1,4	2533	1,1	1000	58,3	574	3,9	6481
Pensionato lavoratore	4,9	6829	28,6	7943	2,1	5967	33,8	871	0,1	2397	0,0	1000	8,7	454	0,6	3248
Pensionato non lavoratore	9,9	8980	33,9	7421	3,6	11582	18,6	1683	1,2	2600	0,1	1000	11,2	477	1,4	2944
Disoccupato	1,5	4560	6,3	6708	1,7	14730	43,7	3533	13,2	2600	1,5	1000	57,0	685	19,6	8022
Altro (casalinga, ecc.)	2,4	6379	9,2	6914	1,4	11699	47,8	1766	1,5	2600	1,5	1000	49,1	535	11,7	4603
	3,2	7763	15,6	7739	1,5	8524	34,3	1662	1,7	2470	0,9	1000	39,7	560	2,3	5820

Legenda

ANF, Assegno al nucleo familiare

A3F, Assegno per famiglie con tre e più minori

AM, assegno per maternita'

DETRF, Detrazioni per figli a carico dell'Irpef

RMI, Reddito minimo di inserimento

Tab.2.10 - Distribuzione percentuale dei beneficiarie importi medi per numero di minori presenti nella famiglia

Numer minori	PSOC		INTEG		PINV		ANF		A3F		AM		DETRF		RMI	
	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio
0	4,4	7825	21,6	7742	2,0	8492	23,3	719	0,0	0	0,0	0	1,1	409	1,5	4470
1	0,7	6906	3,5	7797	0,7	8529	51,6	1225	0,0	0	1,4	1000	98,8	413	3,5	5586
2	1,1	7554	2,5	7921	0,2	10399	62,5	2612	0,0	0	2,8	1000	99,5	680	4,1	7540
3	0,1	9437	4,7	6895	0,3	9437	64,6	5858	43,0	2448	8,5	1000	100,0	1025	4,6	9379
4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	48,1	9697	59,8	2572	7,5	1000	100,0	1340	4,8	6709
5	0,0	0	0,0	0	0,0	0	79,2	13517	79,2	2600	17,7	1000	100,0	1593	12,8	4967
Totale	3,2	7783	15,6	7739	1,5	8534	34,4	1663	1,7	2471	0,9	1000	15,8	560	2,3	5820

Tab. 2.11 - Distribuzione percentuale dei beneficiari e importi medi per classi di età del capofamiglia

Classi di età	PSOC		INTEG		PINV		ANF		A3F		AM		DETRF		RMI	
	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio	% categoria	Importo medio
0-25	0,0	0	4,6	7905	0,0	0	31,7	1678	2,3	2600	5,3	1000	29,0	425	0,6	5188
26-35	0,9	8088	3,2	7338	0,0	0	43,1	2203	2,4	2450	4,8	1000	61,6	547	0,2	5885
36-45	0,7	6492	2,9	7717	0,5	9028	46,1	2508	5,3	2472	1,1	1000	79,5	614	0,2	5989
46-55	1,3	6837	6,5	7186	1,5	12399	32,3	1551	1,2	2479	0,0	0	57,8	546	0,0	7022
56-65	2,4	9066	22,5	7684	1,7	7930	28,4	889	0,0	1765	0,0	0	17,8	412	0,0	4168
>65	8,3	7696	33,0	7866	2,8	7125	27,7	893	0,1	2600	0,0	0	2,4	488	0,0	3588
Totale	3,2	7783	15,6	7739	1,5	8534	34,4	1663	1,7	2470	0,9	1000	39,7	560	2,3	5820

Distribuzione percentuale dei beneficiari e importi medi per zona

Zona	PSOC		INTEG		PINV		ANF		A3F		AM		DETRF		RMI	
	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo
Nord Ovest	2,0	6852	12,2	7435	0,6	8068	27,5	1150	0,3	2080	0,1	1000	34,4	497	0,5	6256
Nord Est	4,1	8434	15,6	7805	1,3	5566	30,5	1067	0,1	2600	0,3	1000	35,0	508	1,1	6495
Centro	2,8	6486	15,3	8072	2,8	9338	34,0	1315	0,9	2301	0,8	1000	42,7	543	0,7	7865
Sud	4,2	8971	19,8	8041	2,1	9174	41,4	2122	3,7	2542	1,7	1000	45,1	636	3,9	7122
Isole	3,6	6739	16,3	6994	0,9	9667	46,0	2758	5,2	2473	2,5	1000	46,5	632	7,9	4015
Totale	3,2	7783	15,6	7739	1,5	8534	34,4	1662	1,7	2470	0,9	1000	39,7	560	2,3	5820

Legenda

ANF, Assegno al nucleo familiare

A3F, Assegno per famiglie con tre e più minori

AM, assegno per maternita'

DETRF, Detrazioni per figli a carico dell'Irpef

RMI, Reddito minimo di inserimento

Tab. 2.13 - Distribuzione percentuale dei benefici complessivi (BENTOT) e importi medi per beneficiario

Decili ISE				Attività del capofamiglia			
	%	Importo medio dei beneficiari	Importo medio		%	Importo medio dei beneficiari	Importo medio
1	85,1	7231	6154	Operaio	80,4	3061	2460
2	83,2	4726	3931	Impiegato	71,7	1987	1424
3	81,0	4448	3601	Dirigente	68,6	1295	889
4	71,9	3388	2436	Libero Professionista	52,7	1562	823
5	69,5	3068	2132	Lav. Autonomo, imp.fam	67,2	2138	1437
6	70,1	2984	2093	Pensionato lavoratore	56,8	5457	3097
7	62,6	2773	1736	Pensionato non lavoratore	57,5	7400	4258
8	55,4	2317	1285	Disoccupato	82,4	5586	4602
9	47,8	3053	1459	Altro (casalinga, ecc.)	78,3	3396	2659
10	37,5	2070	776				
Totale	66,4	3855	2560	Totale	66,4	3855	2560

Numero minori				Eta del capofamiglia			
	%	Importo medio dei beneficiari	Importo medio		%	Importo medio dei beneficiari	Importo medio
0	50,0	4937	2467	0-25	48,5	3132	1518
1	99,8	1636	1633	26-35	71,4	2770	1977
2	100,0	2952	2952	36-45	84,9	2741	2327
3	100,0	6749	6749	46-55	71,7	2433	1745
4	100,0	7935	7935	56-65	57,7	4305	2484
5	100,0	15170	15170	>65	53,3	6951	3707
Totale	66,4	3855	2560	Totale	66,4	3855	2560

Zona			
	%	Importo medio dei beneficiari	Importo medio
Nord Ovest	56,7	2848	1616
Nord Est	62,2	3576	2223
Centro	68,6	3556	2439
Sud	75,9	4899	3720
Isole	76,5	4586	3508
Totale	66,4	3855	2560

Legenda. BENTOT= PSOC+INTEG+PINV+ANF+A3F+AM+DETRF+RMI

Tab. 2.14 - Indici di Gini e di povertà

	Gini	Povertà diffusione		Povertà intensità	
		soglia endogena	soglia fissa	soglia endogena	soglia fissa
Base	46,95	28,62	28,62	48,15	48,15
Disp	44,62	27,19	25,98	39,23	39,29
Y disp eq.	34,81	16,46		34,53	
Base ...					
+integr	45,72	27,70	27,25	43,94	43,83
+anf	46,41	28,28	28,05	46,14	46,15
+psoc	46,67	28,46	28,34	47,1	47,14
+rmi	46,76	28,65	28,55	47,05	47,13
+detrif	46,83	28,59	28,5	47,79	47,8
+pinv	46,86	28,57	28,47	47,88	47,98
+a3f	46,90	28,63	28,62	47,88	47,88
+am	46,94	28,62	28,62	48,11	48,1
-irpefn	46,68	28,49		46,35	
Redd. imponibile Irpef	38,38	21,39		40,08	

Tutte le voci sono in valori equivalenti

soglia endogena: la linea di povertà è calcolata per ogni voce

soglia esogena: la linea di povertà è quella della BASE, pari a 17,869 milioni per il single

Fig. 3.1. - Numero di minori per decili di Ise

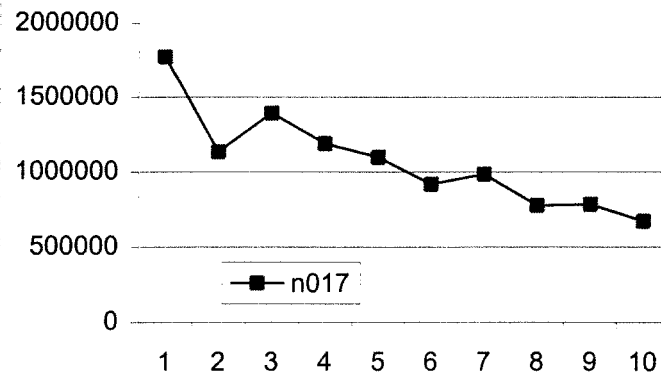
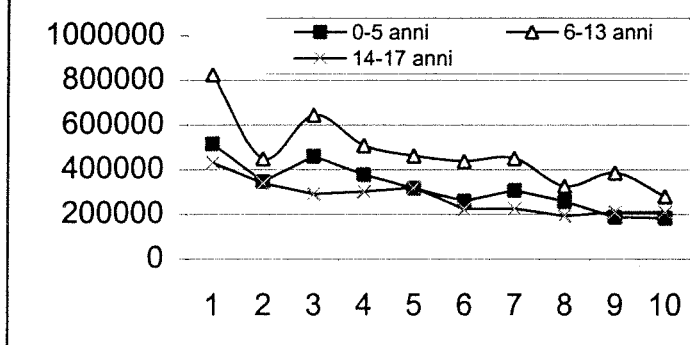
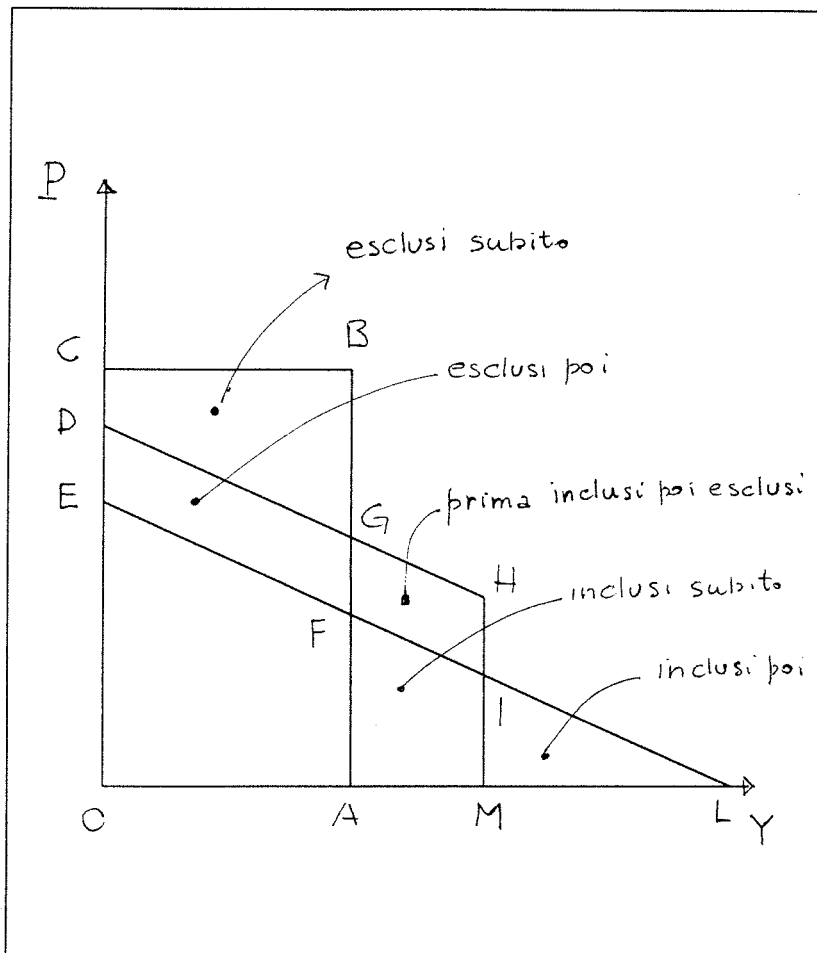


Fig. 3.2 - Numero di minori per classi di età e per decili di Ise



3.3

Tre modelli di selettività a confronto



Area beneficiari

- Y : OABC
- ISE : OLE
- Trans. : OMHD

La parità di spesa implica :

- Y vs. ISE : $ALF = EFBC$
- Y vs. Trans. : $AMHG = DCBC$
- ISE vs. Trans. : $ML = EIHD$

Legenda : Y, redditi ; P, patrimonio .

Bibliografia

- Bosi, P., Mantovani, D., Matteuzzi, M., 98, *Analisi degli effetti redistributivi della riforma IRAP-IRPEF*, Prometeia, luglio.
- Bosi, P., Matteuzzi, M., 97, *Nuovi strumenti per l'assistenza sociale*, in Bernardi, L. (a cura di), 97, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1997*, Il Mulino, Bologna.
- Bosi, P., Catalano, G., Pisauro, G., 98, *Prime applicazioni dell'Indicatore della Situazione Economica*, Raccomandazione n.4, CTSP, Ministero del Tesoro, Roma.
- Consolini, P., Donatiello, G., 98, *Costi ed efficacia di programmi assistenziali a favore dei carichi familiari*, non pubblicato.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Rapporto finale, e La spesa per l'assistenza*, Documento di base n.3, a cura di Bimbi, F., Bosi, P., Ferrera, M., Saraceno, C., Presidenza del Consiglio, Roma, 1997.
- Ferrera, M., 98, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Mantovani, D. et al., 99, *Dirimod, Un modello di microsimulazione delle politiche sociali*, Prometeia, Bologna (in corso di pubblicazione)
- Mantovani, D., Toso, S., 98, *L'impatto distributivo e sulla povertà della spesa pubblica per l'assistenza in Italia: un caso di Target Inefficiency?* Prometeia, Nota di Lavoro n.9801
- Mantovani, D., Toso, S., 98, *La distribuzione personale del reddito*, Rapporto di Previsione, Dicembre, Prometeia, Bologna.
- Matteuzzi, M., 96, *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, CTSP, Ministero del Tesoro, Roma
- Mazzaferro, C., Toso, S., 98, *Previdenza ed assistenza: gli interventi adottati ed i problemi aperti*, in Bernardi, L. (a cura di), 98, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998*, Il Mulino Bologna,
- Monacelli, D., 98, *Per una riforma dello stato sociale: le politiche di assistenza*, in *Politica Economica*, n.1, aprile.
- Rostagno, M., Utili, F., 98, *The Italian Social Protection System: the Poverty of Welfare*, IMF Working Paper n.74, maggio.
- Saraceno, C., 99, *Il "pacchetto sociale" della Finanziaria 99. Più ombre che luci?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, IRS, n.22/98.
- Toso, S., 98, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, *Politica Economica*, n.1, aprile.

1. Maria Cristina Marcuzzo [1985] "Yoan Violet Robinson (1903-1983)", pp. 134
2. Sergio Lugaresi [1986] "Le imposte nelle teorie del sovrappiù", pp. 26
3. Massimo D'Angelillo e Leonardo Paggi [1986] "PCI e socialdemocrazie europee. Quale riformismo?", pp. 158
4. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1986] "Un suggerimento hobsoniano su terziario ed occupazione: il caso degli Stati Uniti 1960/1983", pp. 52
5. Paolo Bosi e Paolo Silvestri [1986] "La distribuzione per aree disciplinari dei fondi destinati ai Dipartimenti, Istituti e Centri dell'Università di Modena: una proposta di riforma", pp. 25
6. Marco Lippi [1986] "Aggregations and Dynamic in One-Equation Econometric Models", pp. 64
7. Paolo Silvestri [1986] "Le tasse scolastiche e universitarie nella Legge Finanziaria 1986", pp. 41
8. Mario Forni [1986] "Storie familiari e storie di proprietà. Itinerari sociali nell'agricoltura italiana del dopoguerra", pp. 165
9. Sergio Paba [1986] "Gruppi strategici e concentrazione nell'industria europea degli elettrodomestici bianchi", pp. 56
10. Nerio Naldi [1986] "L'efficienza marginale del capitale nel breve periodo", pp. 54
11. Fernando Vianello [1986] "Labour Theory of Value", pp. 31
12. Piero Ganugi [1986] "Risparmio forzato e politica monetaria negli economisti italiani tra le due guerre", pp. 40
13. Maria Cristina Marcuzzo e Annalisa Rosselli [1986] "The Theory of the Gold Standard and Ricardo's Standard Comodity", pp. 30
14. Giovanni Solinas [1986] "Mercati del lavoro locali e carriere di lavoro giovanili", pp. 66
15. Giovanni Bonifati [1986] "Saggio dell'interesse e domanda effettiva. Osservazioni sul cap. 17 della General Theory", pp. 42
16. Marina Murat [1986] "Betwin old and new classical macroeconomics: notes on Lejohufvud's notion of full information equilibrium", pp. 20
17. Sebastiano Brusco e Giovanni Solinas [1986] "Mobilità occupazionale e disoccupazione in Emilia Romagna", pp. 48
18. Mario Forni [1986] "Aggregazione ed esogeneità", pp. 13
19. Sergio Lugaresi [1987] "Redistribuzione del reddito, consumi e occupazione", pp. 17
20. Fiorenzo Sperotto [1987] "L'immagine neopopulista di mercato debole nel primo dibattito sovietico sulla pianificazione", pp. 34
21. M. Cecilia Guerra [1987] "Benefici tributari nel regime misto per i dividendi proposto dalla commissione Sarcinelli: una nota critica", pp. 9
22. Leonardo Paggi [1987] "Contemporary Europe and Modern America: Theories of Modernity in Comparative Perspective", pp. 38
23. Fernando Vianello [1987] "A Critique of Professor Goodwin's 'Critique of Sraffa'", pp. 12
24. Fernando Vianello [1987] "Effective Demand and the Rate of Profits. Some Thoughts on Marx, Kalecki and Sraffa", pp. 41
25. Anna Maria Sala [1987] "Banche e territorio. Approccio ad un tema geografico-economico", pp. 40
26. Enzo Mingione e Giovanni Mottura [1987] "Fattori di trasformazione e nuovi profili sociali nell'agricoltura italiana: qualche elemento di discussione", pp. 36
27. Giovanna Procacci [1988] "The State and Social Control in Italy During the First World War", pp. 18
28. Massimo Matteuzzi e Annamaria Simonazzi [1988] "Il debito pubblico", pp. 62
29. Maria Cristina Marcuzzo (a cura di) [1988] "Richard F. Kahn. A discipline of Keynes", pp. 118
30. Paolo Bosi [1988] "MICROMOD. Un modello dell'economia italiana per la didattica della politica fiscale", pp. 34
31. Paolo Bosi [1988] "Indicatori della politica fiscale. Una rassegna e un confronto con l'aiuto di MICROMOD", pp. 25
32. Giovanna Procacci [1988] "Protesta popolare e agitazioni operaie in Italia 1915-1918", pp. 45
33. Margherita Russo [1988] "Distretto Industriale e servizi. Uno studio dei trasporti nella produzione e nella vendita delle piastrelle", pp. 157
34. Margherita Russo [1988] "The effect of technical change on skill requirements: an empirical analysis", pp. 28
35. Carlo Grillenzoni [1988] "Identification, estimations of multivariate transfer functions", pp. 33
36. Nerio Naldi [1988] "'Keynes' concept of capital", pp. 40
37. Andrea Ginzburg [1988] "Locomotiva Italia?", pp. 30
38. Giovanni Mottura [1988] "La 'persistenza' secolare. Appunti su agricoltura contadina ed agricoltura familiare nelle società industriali", pp. 40
39. Giovanni Mottura [1988] "L'anticamera dell'esodo. I contadini italiani della 'restaurazione contrattuale' fascista alla riforma fondiaria", pp. 40
40. Leonardo Paggi [1988] "Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta", pp. 120
41. Annamaria Simonazzi [1988] "Fenomeni di isteresi nella spiegazione degli alti tassi di interesse reale", pp. 44
42. Antonietta Bassetti [1989] "Analisi dell'andamento e della casualità della borsa valori", pp. 12
43. Giovanna Procacci [1989] "State coercion and worker solidarity in Italy (1915-1918): the moral and political content of social unrest", pp. 41
44. Carlo Alberto Magni [1989] "Reputazione e credibilità di una minaccia in un gioco bargaining", pp. 56
45. Giovanni Mottura [1989] "Agricoltura familiare e sistema agroalimentare in Italia", pp. 84
46. Mario Forni [1989] "Trend, Cycle and 'Fortuitous cancellation': a Note on a Paper by Nelson and Plosser", pp. 4
47. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1989] "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione", pp. 26
48. Roberto Golinelli [1989] "Note sulla struttura e sull'impiego dei modelli macroeconomici", pp. 21
49. Marco Lippi [1989] "A Short Note on Cointegration and Aggregation", pp. 11
50. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1989] "The Linkage between Tertiary and Industrial Sector in the Italian Economy: 1951-1988. From an External Dependence to an International One", pp. 40
51. Gabriele Pastrello [1989] "Francois quesnay: dal Tableau Zig-zag al Tableau Formule: una ricostruzione", pp. 48
52. Paolo Silvestri [1989] "Il bilancio dello stato", pp. 34
53. Tim Mason [1990] "Tre seminari di storia sociale contemporanea", pp. 26
54. Michele Lalla [1990] "The Aggregate Escape Rate Analysed through the Queueing Model", pp. 23
55. Paolo Silvestri [1990] "Sull'autonomia finanziaria dell'università", pp. 11
56. Paola Bertolini, Enrico Giovannetti [1990] "Uno studio di 'filiera' nell'agroindustria. Il caso del Parmigiano Reggiano", pp. 164

57. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1990] "Effetti macroeconomici, settoriali e distributivi dell'armonizzazione dell'IVA", pp. 24
58. Michele Lalla [1990] "Modelling Employment Spells from Emilia Labour Force Data", pp. 18
59. Andrea Ginzburg [1990] "Politica Nazionale e commercio internazionale", pp. 22
60. Andrea Giommi [1990] "La probabilità individuale di risposta nel trattamento dei dati mancanti", pp. 13
61. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "The service sector in planned economies. Past experiences and future perspectives", pp. 32
62. Giovanni Solinas [1990] "Competenze, grandi industrie e distretti industriali, Il caso Magneti Marelli", pp. 23
63. Andrea Ginzburg [1990] "Debito pubblico, teorie monetarie e tradizione civica nell'Inghilterra del Settecento", pp. 30
64. Mario Forni [1990] "Incertezza, informazione e mercati assicurativi: una rassegna", pp. 37
65. Mario Forni [1990] "Misspecification in Dynamic Models", pp. 19
66. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "Service Sector Growth in CPE's: An Unsolved Dilemma", pp. 28
67. Paola Bertolini [1990] "La situazione agro-alimentare nei paesi ad economia avanzata", pp. 20
68. Paola Bertolini [1990] "Sistema agro-alimentare in Emilia Romagna ed occupazione", pp. 65
69. Enrico Giovannetti [1990] "Efficienza ed innovazione: il modello "fondi e flussi" applicato ad una filiera agro-industriale", pp. 38
70. Margherita Russo [1990] "Cambiamento tecnico e distretto industriale: una verifica empirica", pp. 115
71. Margherita Russo [1990] "Distretti industriali in teoria e in pratica: una raccolta di saggi", pp. 119
72. Paolo Silvestri [1990] "La Legge Finanziaria. Voce dell'enciclopedia Europea Garzanti", pp. 8
73. Rita Paltrinieri [1990] "La popolazione italiana: problemi di oggi e di domani", pp. 57
74. Enrico Giovannetti [1990] "Illusioni ottiche negli andamenti delle Grandezze distributive: la scala mobile e l'appiattimento' delle retribuzioni in una ricerca", pp. 120
75. Enrico Giovannetti [1990] "Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez I", pp. 150
76. Enrico Giovannetti [1990] "Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez. II", pp. 145
78. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] "Una riqualificazione dell'approccio bargaining alla selezioni di portafoglio", pp. 4
77. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] "Il portafoglio ottimo come soluzione di un gioco bargaining", pp. 15
79. Mario Forni [1990] "Una nota sull'errore di aggregazione", pp. 6
80. Francesca Bergamini [1991] "Alcune considerazioni sulle soluzioni di un gioco bargaining", pp. 21
81. Michele Grillo e Michele Polo [1991] "Political Exchange and the allocation of surplus: a Model of Two-party competition", pp. 34
82. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] "The 1990 Polish Recession: a Case of Truncated Multiplier Process", pp. 26
83. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] "Polish firms: Pricate Vices Pubblis Virtues", pp. 20
84. Sebastiano Brusco e Sergio Paba [1991] "Connessioni, competenze e capacità concorrenziale nell'industria della Sardegna", pp. 25
85. Claudio Grimaldi, Rony Hamoui, Nicola Rossi [1991] "Non Marketable assets and households' Portfolio Choice: a Case of Study of Italy", pp. 38
86. Giulio Righi, Massimo Baldini, Alessandra Brambilla [1991] "Le misure degli effetti redistributivi delle imposte indirette: confronto tra modelli alternativi", pp. 47
87. Roberto Fanfani, Luca Lanini [1991] "Innovazione e servizi nello sviluppo della meccanizzazione agricola in Italia", pp. 35
88. Antonella Caiumi e Roberto Golinelli [1992] "Stima e applicazioni di un sistema di domanda Almost Ideal per l'economia italiana", pp. 34
89. Maria Cristina Marcuzzo [1992] "La relazione salari-occupazione tra rigidità reali e rigidità nominali", pp. 30
90. Mario Biagioli [1992] "Employee financial participation in enterprise results in Italy", pp. 50
91. Mario Biagioli [1992] "Wage structure, relative prices and international competitiveness", pp. 50
92. Paolo Silvestri e Giovanni Solinas [1993] "Abbandoni, esiti e carriera scolastica. Uno studio sugli studenti iscritti alla Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Modena nell'anno accademico 1990/1991", pp. 30
93. Gian Paolo Caselli e Luca Martinelli [1993] "Italian GPN growth 1890-1992: a unit root or segmented trend representatin?", pp. 30
94. Angela Politi [1993] "La rivoluzione fraintesa. I partigiani emiliani tra liberazione e guerra fredda, 1945-1955", pp. 55
95. Alberto Rinaldi [1993] "Lo sviluppo dell'industria metalmeccanica in provincia di Modena: 1945-1990", pp. 70
96. Paolo Emilio Mistrulli [1993] "Debito pubblico, intermediari finanziari e tassi d'interesse: il caso italiano", pp. 30
97. Barbara Pistoresi [1993] "Modelling disaggregate and aggregate labour demand equations. Cointegration analysis of a labour demand function for the Main Sectors of the Italian Economy: 1950-1990", pp. 45
98. Giovanni Bonifati [1993] "Progresso tecnico e accumulazione di conoscenza nella teoria neoclassica della crescita endogena. Una analisi critica del modello di Romer", pp. 50
99. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1994] "The relationship(s) among Wages, Prices, Unemployment and Productivity in Italy", pp. 30
100. Mario Forni [1994] "Consumption Volatility and Income Persistence in the Permanent Income Model", pp. 30
101. Barbara Pistoresi [1994] "Using a VECM to characterise the relative importance of permanent and transitory components", pp. 28
102. Gian Paolo Caselli and Gabriele Pastrello [1994] "Polish recovery form the slump to an old dilemma", pp. 20
103. Sergio Paba [1994] "Imprese visibili, accesso al mercato e organizzazione della produzione", pp. 20
104. Giovanni Bonifati [1994] "Progresso tecnico, investimenti e capacità produttiva", pp. 30
105. Giuseppe Marotta [1994] "Credit view and trade credit: evidence from Italy", pp. 20
106. Margherita Russo [1994] "Unit of investigation for local economic development policies", pp. 25
107. Luigi Brighi [1995] "Monotonicity and the demand theory of the weak axioms", pp. 20
108. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1995] "Modelling the impact of technological change across sectors and over time in manufacturing", pp. 25
109. Marcello D'Amato and Barbara Pistoresi [1995] "Modelling wage growth dynamics in Italy: 1960-1990", pp. 38
110. Massimo Baldini [1995] "INDIMOD. Un modello di microsimulazione per lo studio delle imposte indirette", pp. 37

111. Paolo Bosi [1995] "Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso", pp. 38
112. Massimo Baldini [1995] "Aggregation Factors and Aggregation Bias in Consumer Demand", pp. 33
113. Costanza Torricelli [1995] "The information in the term structure of interest rates. Can stochastic models help in resolving the puzzle?" pp. 25
114. Margherita Russo [1995] "Industrial complex, pôle de développement, distretto industriale. Alcune questioni sulle unità di indagine nell'analisi dello sviluppo." pp. 45
115. Angelika Moryson [1995] "50 Jahre Deutschland. 1945 - 1995" pp. 21
116. Paolo Bosi [1995] "Un punto di vista macroeconomico sulle caratteristiche di lungo periodo del nuovo sistema pensionistico italiano." pp. 32
117. Gian Paolo Caselli e Salvatore Curatolo [1995] "Esistono relazioni stimabili fra dimensione ed efficienza delle istituzioni e crescita produttiva? Un esercizio nello spirito di D.C. North." pp. 11
118. Mario Forni e Marco Lippi [1995] "Permanent income, heterogeneity and the error correction mechanism." pp. 21
119. Barbara Pistoresi [1995] "Co-movements and convergence in international output. A Dynamic Principal Components Analysis" pp. 14
120. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1995] "Dynamic common factors in large cross-section" pp. 17
121. Giuseppe Marotta [1995] "Il credito commerciale in Italia: una nota su alcuni aspetti strutturali e sulle implicazioni di politica monetaria" pp. 20
122. Giovanni Bonifati [1995] "Progresso tecnico, concorrenza e decisioni di investimento: una analisi delle determinanti di lungo periodo degli investimenti" pp. 25
123. Giovanni Bonifati [1995] "Cambiamento tecnico e crescita endogena: una valutazione critica delle ipotesi del modello di Romer" pp. 21
124. Barbara Pistoresi e Marcello D'Amato [1995] "La riservatezza del banchiere centrale è un bene o un male? Effetti dell'informazione incompleta sul benessere in un modello di politica monetaria." pp. 32
125. Barbara Pistoresi [1995] "Radici unitarie e persistenza: l'analisi univariata delle fluttuazioni economiche." pp. 33
126. Barbara Pistoresi e Marcello D'Amato [1995] "Co-movements in European real outputs" pp. 20
127. Antonio Ribba [1996] "Ciclo economico, modello lineare-stocastico, forma dello spettro delle variabili macroeconomiche" pp. 31
128. Carlo Alberto Magni [1996] "Repeatable and una tantum real options a dynamic programming approach" pp. 23
129. Carlo Alberto Magni [1996] "Opzioni reali d'investimento e interazione competitiva: programmazione dinamica stocastica in optimal stopping" pp. 26
130. Carlo Alberto Magni [1996] "Vaghezza e logica fuzzy nella valutazione di un'opzione reale" pp. 20
131. Giuseppe Marotta [1996] "Does trade credit redistribution thwart monetary policy? Evidence from Italy" pp. 20
132. Mauro Dell'Amico e Marco Trubian [1996] "Almost-optimal solution of large weighted equicut problems" pp. 30
133. Carlo Alberto Magni [1996] "Un esempio di investimento industriale con interazione competitiva e avversione al rischio" pp. 20
134. Margherita Russo, Peter Börkey, Emilio Cubel, François Lévêque, Francisco Mas [1996] "Local sustainability and competitiveness: the case of the ceramic tile industry" pp. 66
135. Margherita Russo [1996] "Camionetto tecnico e relazioni tra imprese" pp. 190
136. David Avra Lane, Irene Poli, Michele Lalla, Alberto Roverato [1996] "Lezioni di probabilità e inferenza statistica" pp. 288
137. David Avra Lane, Irene Poli, Michele Lalla, Alberto Roverato [1996] "Lezioni di probabilità e inferenza statistica - Esercizi svolti -" pp. 302
138. Barbara Pistoresi [1996] "Is an Aggregate Error Correction Model Representative of Disaggregate Behaviours? An example" pp. 24
139. Luisa Malaguti e Costanza Torricelli [1996] "Monetary policy and the term structure of interest rates", pp. 30
140. Mauro Dell'Amico, Martine Labbé, Francesco Maffioli [1996] "Exact solution of the SONET Ring Loading Problem", pp. 20
141. Mauro Dell'Amico, R.J.M. Vaessens [1996] "Flow and open shop scheduling on two machines with transportation times and machine-independent processing times in NP-hard", pp. 10
142. M. Dell'Amico, F. Maffioli, A. Sciomechen [1996] "A Lagrangean Heuristic for the Pirze Collecting Travelling Salesman Problem", pp. 14
143. Massimo Baldini [1996] "Inequality Decomposition by Income Source in Italy - 1987 - 1993", pp. 20
144. Graziella Bertocchi [1996] "Trade, Wages, and the Persistence of Underdevelopment" pp. 20
145. Graziella Bertocchi and Fabio Canova [1996] "Did Colonization matter for Growth? An Empirical Exploration into the Historical Causes of Africa's Underdevelopment" pp. 32
146. Paola Bertolini [1996] "La modernization de l'agriculture italienne et le cas de l'Emilie Romagne" pp. 20
147. Enrico Giovannetti [1996] "Organisation industrielle et développement local: le cas de l'agroindustrie in Emilie Romagne" pp. 18
148. Maria Elena Bontempi e Roberto Golinelli [1996] "Le determinanti del leverage delle imprese: una applicazione empirica ai settori industriali dell'economia italiana" pp. 31
149. Paola Bertolini [1996] "L'agriculture et la politique agricole italienne face aux recents scenarios", pp. 20
150. Enrico Giovannetti [1996] "Il grado di utilizzo della capacità produttiva come misura dei costi di transazione: una rilettura di 'Nature of the Firm' di R. Coase", pp. 75
151. Enrico Giovannetti [1996] "Il 1° ciclo del Diploma Universitario Economia e Amministrazione delle Imprese", pp. 25
152. Paola Bertolini, Enrico Giovannetti, Giulia Santacaterina [1996] "Il Settore del Verde Pubblico. Analisi della domanda e valutazione economica dei benefici", pp. 35
153. Giovanni Solinas [1996] "Sistemi produttivi del Centro-Nord e del Mezzogiorno. L'industria delle calzature", pp. 55
154. Tindara Addabbo [1996] "Married Women's Labour Supply in Italy in a Regional Perspective", pp. 85
155. Paolo Silvestri, Giuseppe Catalano, Cristina Bevilacqua [1996] "Le tasse universitarie e gli interventi per il diritto allo studio: la prima fase di applicazione di una nuova normativa" pp. 159
156. Sebastiano Brusco, Paolo Bertossi, Margherita Russo [1996] "L'industria dei rifiuti urbani in Italia", pp. 25
157. Paolo Silvestri, Giuseppe Catalano [1996] "Le risorse del sistema universitario italiano: finanziamento e governo" pp. 400
158. Carlo Alberto Magni [1996] "Un semplice modello di opzione di differimento e di vendita in ambito discreto", pp. 10
159. Tito Pietra, Paolo Siconolfi [1996] "Fully Revealing Equilibria in Sequential Economies with Asset Markets" pp. 17
160. Tito Pietra, Paolo Siconolfi [1996] "Extrinsic Uncertainty and the Informational Role of Prices" pp. 42
161. Paolo Bertella Farnetti [1996] "Il negro e il rosso. Un precedente non esplorato dell'integrazione afroamericana negli Stati Uniti" pp. 26
162. David Lane [1996] "Is what is good for each best for all? Learning from others in the information contagion model" pp. 18

163. Antonio Ribba [1996] "A note on the equivalence of long-run and short-run identifying restrictions in cointegrated systems" pp. 10
164. Antonio Ribba [1996] "Scomposizioni permanenti-transitorie in sistemi cointegrati con una applicazione a dati italiani" pp. 23
165. Mario Forni, Sergio Paba [1996] "Economic Growth, Social Cohesion and Crime" pp. 20
166. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1996] "Let's get real: a factor analytical approach to disaggregated business cycle dynamics" pp. 25
167. Marcello D'Amato e Barbara Pistoiesi [1996] "So many Italies: Statistical Evidence on Regional Cohesion" pp. 31
168. Elena Bonfiglioli, Paolo Bosi, Stefano Toso [1996] "L'equità del contributo straordinario per l'Europa" pp. 20
169. Graziella Bertocchi, Michael Spagat [1996] "Il ruolo dei licei e delle scuole tecnico-professionali tra progresso tecnologico, conflitto sociale e sviluppo economico" pp. 37
170. Gianna Boero, Costanza Torricelli [1997] "The Expectations Hypothesis of the Term Structure of Interest Rates: Evidence for Germany" pp. 15
171. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1997] "National Policies and Local Economies: Europe and the US" pp. 22
172. Carlo Alberto Magni [1997] "La trappola del Roe e la tridimensionalità del Van in un approccio sistemico", pp. 16
173. Mauro Dell'Amico [1997] "A Linear Time Algorithm for Scheduling Outforests with Communication Delays on Two or Three Processor" pp. 18
174. Paolo Bosi [1997] "Aumentare l'età pensionabile fa diminuire la spesa pensionistica? Ancora sulle caratteristiche di lungo periodo della riforma Dini" pp. 13
175. Paolo Bosi e Massimo Matteuzzi [1997] "Nuovi strumenti per l'assistenza sociale" pp. 31
176. Mauro Dell'Amico, Francesco Maffioli e Marco Trubian [1997] "New bounds for optimum traffic assignment in satellite communication" pp. 21
177. Carlo Alberto Magni [1997] "Paradossi, inverosimiglianze e contraddizioni del Van: operazioni certe" pp. 9
178. Barbara Pistoiesi e Marcello D'Amato [1997] "Persistence of relative unemployment rates across Italian regions" pp. 25
179. Margherita Russo, Franco Cavedoni e Riccardo Pianesani [1997] "Le spese ambientali dei Comuni in provincia di Modena, 1993-1995" pp. 23
180. Gabriele Pastrello [1997] "Time and Equilibrium, Two Elusive Guests in the Keynes-Hawtrey-Robertson Debate in the Thirties" pp. 25
181. Luisa Malaguti e Costanza Torricelli [1997] "The Interaction Between Monetary Policy and the Expectation Hypothesis of the Term Structure of Interest rates in a N-Period Rational Expectation Model" pp. 27
182. Mauro Dell'Amico [1997] "On the Continuous Relaxation of Packing Problems - Technical Note" pp. 8
183. Stefano Bordini [1997] "Prova di Idoneità di Informatica Dispensa Esercizi Excel 5" pp. 49
184. Francesca Bergamini e Stefano Bordini [1997] "Una verifica empirica di un nuovo metodo di selezione ottima di portafoglio" pp. 22
185. Gian Paolo Caselli e Maurizio Battini [1997] "Following the tracks of atkinson and micklewright the changing distribution of income and earnings in Poland from 1989 to 1995" pp. 21
186. Mauro Dell'Amico e Francesco Maffioli [1997] "Combining Linear and Non-Linear Objectives in Spanning Tree Problems" pp. 21
187. Gianni Ricci e Vanessa Debbia [1997] "Una soluzione evolutiva in un gioco differenziale di lotta di classe" pp. 14
188. Fabio Canova e Eva Ortega [1997] "Testing Calibrated General Equilibrium Model" pp. 34
189. Fabio Canova [1997] "Does Detrending Matter for the Determination of the Reference Cycle and the Selection of Turning Points?" pp. 35
190. Fabio Canova e Gianni De Nicolò [1997] "The Equity Premium and the Risk Free Rate: A Cross Country, Cross Maturity Examination" pp. 41
191. Fabio Canova e Angel J. Ubide [1997] "International Business Cycles, Financial Market and Household Production" pp. 32
192. Fabio Canova e Gianni De Nicolò [1997] "Stock Returns, Term Structure, Inflation and Real Activity: An International Perspective" pp. 33
193. Fabio Canova e Morten Ravn [1997] "The Macroeconomic Effects of German Unification: Real Adjustments and the Welfare State" pp. 34
194. Fabio Canova [1997] "Detrending and Business Cycle Facts" pp. 40
195. Fabio Canova e Morten O. Ravn [1997] "Crossing the Rio Grande Migrations, Business Cycle and the Welfare State" pp. 37
196. Fabio Canova e Jane Marrinan [1997] "Sources and Propagation of International Output Cycles: Common Shocks or Transmission?" pp. 41
197. Fabio Canova e Albert Marcet [1997] "The Poor Stay Poor: Non-Convergence Across Countries and Regions" pp. 44
198. Carlo Alberto Magni [1997] "Un Criterio Strutturalista per la Valutazione di Investimenti" pp. 17
199. Stefano Bordini [1997] "Elaborazione Automatica dei Dati" pp. 60
200. Paolo Bertella Farnetti [1997] "The United States and the Origins of European Integration" pp. 19
201. Paolo Bosi [1997] "Sul Controllo Dinamico di un Sistema Pensionistico a Ripartizione di Tipo Contributivo" pp. 17
202. Paola Bertolini [1997] "European Union Agricultural Policy: Problems and Perspectives" pp. 18
203. Stefano Bordini [1997] "Supporti Informatici per la Ricerca delle soluzioni di Problemi Decisionali" pp. 30
204. Carlo Alberto Magni [1997] "Paradossi, Inverosimiglianze e Contraddizioni del Van: Operazioni Aleatorie" pp. 10
205. Carlo Alberto Magni [1997] "Tir, Roe e Van: Distorsioni linguistiche e Cognitive nella Valutazione degli Investimenti" pp. 17
206. Gisella Facchinetti, Roberto Ghiselli Ricci e Silvia Muzzioli [1997] "New Methods For Ranking Triangular Fuzzy Numbers: An Investment Choice" pp. 9
207. Mauro Dell'Amico e Silvano Martello [1997] "Reduction of the Three-Partition Problem" pp. 16
208. Carlo Alberto Magni [1997] "IRR, ROE and NPV: a Systemic Approach" pp. 20
209. Mauro Dell'Amico, Andrea Lodi e Francesco Maffioli [1997] "Solution of the cumulative assignment problem with a well-structured tabu search method" pp. 25
210. Carlo Alberto Magni [1997] "La definizione di investimento e criterio del Tir ovvero: la realtà inventata" pp. 16
211. Carlo Alberto Magni [1997] "Critica alla definizione classica di investimento: un approccio sistemico" pp. 17
212. Alberto Roverato [1997] "Asymptotic prior to posterior analysis for graphical gaussian models" pp. 8
213. Tindara Addabbo [1997] "Povertà nel 1995 analisi statica e dinamica sui redditi familiari" pp. 64
214. Gian Paolo Caselli e Franca Manghi [1997] "La transizione da piano a mercato e il modello di Ising" pp. 15
215. Tindara Addabbo [1998] "Lavoro non pagato e reddito esteso: un'applicazione alle famiglie italiane in cui entrambi i coniugi sono lavoratori dipendenti" pp. 54

216. Tindara Addabbo [1998] "Probabilità di occupazione e aspettative individuali" pp 36
217. Lara Magnani [1998] "Transazioni, contratti e organizzazioni: una chiave di lettura della teoria economica dell'organizzazione" pp 39
218. Michele Lalla, Rosella Molinari e Maria Grazia Modena [1998] "La progressione delle carriere: i percorsi in cardiologia" pp 46
219. Lara Magnani [1998] "L'organizzazione delle transazioni di subfornitura nel distretto industriale" pp 40
220. Antonio Ribba [1998] "Recursive VAR orderings and identification of permanent and transitory shocks" pp 12
221. Antonio Ribba [1998] "Granger-causality and exogeneity in cointegrated Var models" pp 5
222. Luigi Brighi e Marcello D'Amato [1998] "Optimal Procurement in Multiproduct Monopoly" pp 25
223. Paolo Bosi, Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri [1998] "La spesa sociale nel comune Modena" Rapporto intermedio pp 37
224. Mario Forni e Marco Lippi [1998] "On the Microfoundations of Dynamic Macroeconomics" pp 22
225. Roberto Ghiselli Ricci [1998] "Nuove Proposte di Ordinamento di Numeri Fuzzy Una Applicazione ad un Problema di Finanziamento" pp 7
226. Tommaso Minerva [1998] "Internet Domande e Risposte" pp 183
227. Tommaso Minerva [1998] "Elementi di Statistica Computazione. Parte Prima: Il Sistema Operativo Unix ed il Linguaggio C" pp. 57
228. Tommaso Minerva and Irene Poli [1998] "A Genetic Algorithms Selection Method for Predictive Neural Nets and Linear Models" pp. 60
229. Tommaso Minerva and Irene Poli [1998] "Building an ARMA Model by using a Genetic Algorithm" pp. 60
230. Mauro Dell'Amico e Paolo Toth [1998] "Algorithms and Codes for Dense Assignment Problems: the State of the Art" pp 35
231. Ennio Cavazzuti e Nicoletta Pacchiarotti [1998] "How to play an hotelling game in a square town" pp 12
232. Alberto Roverato e Irene Poli [1998] "Un algoritmo genetico per la selezione di modelli grafici" pp 11
233. Marcello D'Amato e Barbara Pistoiesi [1998] "Delegation of Monetary Policy to a Central Banker with Private Information" pp 15
234. Graziella Bertocchi e Michael Spagat [1998] "The Evolution of Modern Educational Systems. Technical vs. General Education, Distributional Conflict, and Growth" pp 31
235. André Dumas [1998] "Le système monétaire Européen" pp 24.
236. Gianna Boero, Gianluca Di Lorenzo e Costanza Torricelli [1998] "The influence of short rate predictability and monetary policy on tests of the expectations hypothesis: some comparative evidence" pp 30
237. Carlo Alberto Magni [1998] "A systemic rule for investment decisions: generalizations of the traditional DCF criteria and new conceptions" pp 30
238. Marcello D'Amato e Barbara Pistoiesi [1998] "Interest Rate Spreads Between Italy and Germany: 1995-1997" pp 16
239. Paola Bertolini e Alberto Bertacchini [1998] "Il distretto di lavorazioni carni suine in provincia di Modena" pp 29
240. Costanza Torricelli e Gianluca Di Lorenzo [1998] "Una nota sui fondamenti matematico-finanziari della teoria delle aspettative della struttura della scadenza" pp. 15
241. Christophe Croux, Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1998] "A Measure of Comovement for Economic Indicators: Theory and Empirics" pp 23.
242. Carlo Alberto Magni [1998] "Note sparse sul dilemma del prigioniero (e non solo) pp 13.
243. Gian Paolo Caselli [1998] The future of mass consumption society in the former planned economies: a macro approach pp 21.
244. Mario Forni, Marc Hallin, Marco Lippi e Lucrezia Reichlin [1998] "The generalized dynamic factor model: identification and estimation" pp 35.
245. Carlo Alberto Magni [1998] "Pictures, language and research: the case of finance and financial mathematics" pp 35.
246. Luigi Brighi [1998] "Demand and generalized monotonicity" pp 21.
247. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1998] "Risk and potential insurance in Europe" pp 20.
248. Tommaso Minerva, Sandra Paterlini e Irene Poli [1998] "A Genetic Algorithm for predictive Neural Network Design (GANNND). A Financial Application" pp 12.
249. Gian Paolo Caselli Maurizio Battini [1998] "The Changing Distribution of Earnings in Poland from 1989 to 1996" pp. 9.
250. Mario Forni, Sergio Paba [1998] "Industrial Districts, Social Environment and Local Growth" Evidence from Italy pp. 27.
251. Lara Magnani [1998] "Un'analisi del distretto industriale fondata sulla moderna teoria economica dell'organizzazione" pp. 46.
252. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1998] "Federal Policies and Local Economies: Europe and the US" pp. 24.
253. Luigi Brighi [1998] "A Case of Optimal Regulation with Multidimensional Private Information" pp 20.
254. Barbara Pistoiesi, Stefania Luppi [1998] "Gli investimenti diretti esteri nell'America Latina e nel Sud Est Asiatico: 1982-1995" pp 27.
255. Paola Mengoli, Margherita Russo [1998] "Technical and Vocational Education and Training in Italy: Structure and Changes at National and Regional Level" pp 25.
256. Tindara Addabbo [1998] "On-the-Job Search a Microeconomic Analysis on Italian Data" pp. 29.
257. Lorenzo Bertucelli [1999] "Il paternalismo industriale: una discussione storiografica" pp.21.
258. Mario Forni e Marco Lippi [1999] "The generalized dynamic factor model: representation theory" pp. 25.
259. Andrea Ginzburg e Annamaria Simonazzi [1999] "Foreign debt cycles and the 'Gibson Paradox': an interpretative hypothesis" pp. 38.

