



\336\

**La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni
sull'esperienza dell'ISE**

di

Paolo Bosi

Ottobre 2000

CAPP

Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche

Materiali
di
discussione

La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise¹

Abstract

L'articolo illustra il percorso di elaborazione normativa che ha portato all'introduzione dell'Indicatore della Situazione Economica nel sistema del welfare italiano. Si motivano le ragioni di una scelta orientata ad un modello di "universalismo selettivo". Nonostante lo scarso coordinamento verificatosi nella tormentata fase di elaborazione, la valutazione della riforma introdotta è positiva. Si indicano opzioni alternative che avrebbero reso più efficace lo strumento e i passi di riforma che appaiono più urgenti, fra cui spicca l'esigenza di uniformare i criteri di selettività per i principali programmi nazionali di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari.

1. Breve cronaca di un tormentato processo normativo

Alla fine del 1997 è stato avviato in Italia un percorso di elaborazione normativa che ha lo scopo di definire criteri unificati di valutazione della condizione economica ai fini della fruizione di prestazioni sociali agevolate (l'Ise, l'Indicatore della Situazione Economica). Al momento attuale (inizio settembre 2000) la normativa non è ancora completata, ma i passi da compiere sono piccoli. Si è trattato di un percorso lungo e tormentato che ha avuto inizio con la L.449 del 27.12.97 (Collegata alla finanziaria per il 1998), in cui, all'art. 59 c. 51, 52 e 53, si delega il governo ad emanare decreti in materia. Il primo importante Decreto legislativo è stato emanato il 31.3.1998 (n.109/98), su proposta dalla Presidenza del consiglio, del Ministero delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Dipartimento per la solidarietà sociale e di concerto con i ministri dell'interno e della sanità². Per la sua applicazione era necessaria l'emanazione di altri decreti e regolamenti, la cui lenta produzione si è realizzata nel corso del 1998 e del 1999. Un passo decisivo per la conclusione del percorso è stato compiuto con il D.Lgs. del 3 maggio 2000, n. 130, contenente "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate". Per l'effettiva operatività di quest'ultimo decreto, è necessaria l'emanazione di regolamenti, disposizioni correttive di precedenti decreti, il cui varo è previsto per la fine di settembre del 2000.

In estrema sintesi, anticipando informazioni su aspetti sui quali si tornerà più avanti, l'Ise è costituito dalla combinazione di una componente reddituale e di una componente patrimoniale, che possono essere calcolate con riguardo a singoli soggetti o a nuclei familiari. In quest'ultimo caso, l'indicatore, al fine di tenere conto della diversa composizione dei nuclei, viene diviso per i valori di una scala di equivalenza. L'Ise fa quindi riferimento a variabili più complesse e ricche di informazioni di quelle contenute nei criteri correntemente adottati nelle politiche selettive, che, nella maggior parte dei casi, si limitano a considerare il reddito imponibile ai fini Irpef.

¹ Questa articolo è stato pubblicato su L'Assistenza Sociale, n2/2000

² Non è azzardato ritenere che la presenza di tanti attori coinvolti nel "concerto" sia stata una delle cause principali delle lentezze e di alcune farraginosità in cui si è imbattuto il processo normativo.

Volendo ricercare un antecedente di elaborazione culturale e politica di queste norme viene naturale ricordare le indicazioni contenute del Rapporto della Commissione Onofri (Commissione Onofri, 1997), che, nell'ambito delle proposte riguardanti le politiche della spesa per assistenza, indicava l'esigenza di individuazione di più appropriati criteri di selettività, rispetto a quelli sino a quel momento applicati nelle politiche sociali, nella prospettiva di un'estensione dello stato sociale nel settore delle politiche di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari.

Quell'impostazione presupponeva che le esigenze di equità del sistema di welfare nel suo complesso richiedessero l'adozione generalizzata di nuovi criteri unificati. Nel sistema di welfare italiano il controllo dei mezzi ha infatti applicazioni molto diffuse, probabilmente troppo estese rispetto all'efficacia degli effetti redistributivi realizzati, in programmi di spesa o istituti a carattere nazionale e in molteplici situazioni riguardanti l'attività dei livelli inferiori di governo. Senza pretesa di esaustività si possono citare, a livello nazionale, la pensione sociale, l'assegno sociale, le pensioni integrate al minimo, l'assegno al nucleo familiare, la pensione di invalidità civile, l'assegno mensile per invalidi civili parziali, l'indennità mensile di frequenza, l'indennità per ciechi assoluti ricoverati e per ciechi assoluti non ricoverati, la pensione per ciechi ventesimisti, l'assegno a vita per ciechi decimisti, la pensione per sordomuti³. Ma non solo: il controllo dei mezzi è utilizzato per usufruire di agevolazioni per l'acquisto di libri scolastici, per l'esonero dalle tasse universitarie e per il diritto allo studio universitario, per ottenere contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione. A livello locale criteri di determinazione della condizione economica sono adottati per l'applicazione di tariffe agevolate per posti negli asili nidi, per il contributo alla mensa scolastica nella scuola di infanzia, per la fruizione di servizi di assistenza domiciliare, per contributi di minimo vitale, per la partecipazione al costo del mantenimento in case protette e in RSA, soggiorni per anziani, centri estivi per ragazzi, contributi per affitto, assegnazione alloggi popolari, contributi per acquisto della casa, agevolazioni trasporto pubblico. I means testing è poi presente nei nuovi programmi di spesa introdotti nell'ultimo biennio: l'Assegno per nuclei con almeno tre minori, l'Assegno di maternità, la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento. La normativa sarà applicata anche in campo sanitario ai fini della definizione delle esenzioni nella partecipazione al costo delle spese per farmaci e prestazioni mediche (sanitometro). Altre applicazioni si estendono addirittura ad enti che non appartengono alle Amministrazioni pubbliche, ad esempio nella definizione di agevolazioni tariffarie (energia elettrica e telecomunicazioni)⁴.

In realtà, anche se la generalizzazione dell'applicazione dell'Ise è l'esito più probabile del processo avviato, il suo ambito di applicazione, nonostante l'obiettivo di "unificazione" contenuto nel titolo del Decreto legislativo, non è per ora generale: secondo il DLgs 109 restano ferme «le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate» (il riferimento è alle pensioni sociali, alle integrazioni al minimo, all'Assegno

³ Cfr.:P.Bosi, G.Carnevali, F.Massicci, 1997, *I principali istituti assistenziali in Italia*, in Rapporto Onofri, Appendice.

⁴ Nel campo della spesa per l'assistenza gli interventi di carattere universale sono quindi limitati all'indennità di accompagnamento, all'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti, all'indennità speciale per ciechi ventimisti, all'indennità di comunicazione. Tra gli interventi a carattere universale si possono però anche includere le detrazioni per figli e altri familiari a carico (ma non quella riguardante il coniuge a carico, anch'essa condizionata nell'ammontare ai livelli del reddito complessivo).

per il nucleo familiare (ANF) e in generale alle prestazioni nazionali di tipo assistenziale). In sostanza le principali forme di intervento dello stato sociale nella redistribuzione monetaria restano escluse dalla nuova normativa.

I soggetti che in prima istanza avrebbero dovuto essere coinvolti dall'applicazione delle nuove norme sono quindi gli enti locali. Ma l'adozione dell'Ise per i servizi da essi offerti non scatta immediatamente. Il DLgs 109 lasciava margini di tempo per adattamenti dei regolamenti; la normativa doveva essere completata con ulteriori decreti e regolamenti. Ma oltre a questi aspetti transitori, un aspetto importante è rappresentato dal fatto che, per esplicita impostazione, il DLgs 109/98 non si proponeva di indicare modalità rigide e predefinite di calcolo della condizione economica: si limitava a definire una serie di criteri, all'interno dei quali gli enti erogatori avrebbero potuto intervenire con proprie determinazioni. Il DLgs è, se così si può dire, una legge-quadro, priva di applicazioni concrete.

La rilevanza dal punto di vista applicativo si presenta solo alla fine del 1998, quando la vicenda dell'Ise si intreccia con le misure della Legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1999 (L.448/98) che prevedono l'istituzione dell'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori (A3F) e un allargamento dell'Assegno di maternità (AM), erogati in modo selettivo sulla base dell'Ise (art. 65 e 66 della L.448/98). I decreti attuativi hanno la luce solo nel luglio 1999 (DM 306/99) che prevede una specifica modalità di calcolo dell'Ise, ai fini dei due nuovi istituti, nell'ambito del quadro definito dal DLgs 109/98.

A complicare il quadro e per completare questa breve cronaca, si deve ricordare la normativa "parallela" relativa al sanitometro. Essa nasce insieme all'Ise alla fine del '97, all'art.59 c.50 della L.449/97, che delega il governo ad emanare norme relative alla partecipazione alla spesa e alle esenzioni in campo sanitario, tenendo conto degli elementi di reddito e patrimonio determinati in base alla delega dell'Ise. La delega in materia sanitaria include però anche aspetti particolari che differenziano in misura non trascurabile il quadro normativo del sanitometro rispetto a quello dell'Ise. I decreti attuativi sono emanati nell'aprile del 1998 (DLgs 124/98). Anche in questo caso abbiamo una determinazione specifica di misura della condizione economica, la cui compatibilità con i principi dell'Ise è a mio avviso assai criticabile⁵. Essa però non è ancora entrata in vigore e ha subito incidenti di percorso normativo abbastanza severi⁶.

Al momento attuale l'unica applicazione in corso dell'Ise è quella che riguarda l'A3F e l'AM. Nel corso del 1999 sono state presentate le domande da parte dei potenziali beneficiari ed è iniziata l'erogazione di prestazioni sulla base del nuovo criterio di valutazione. In seconda battuta si attendono le revisioni dei regolamenti degli enti locali per le agevolazioni concesse con riguardo ai servizi e alle prestazioni da essi erogate. I termini previsti dal DLgs 130/2000 sono di sei mesi a decorrere dall'emanazione dei regolamenti ancora pendenti. Si può quindi prevedere che solo a partire dal marzo 2001 l'Ise diventerà operativo anche a livello locale.

Restano però aperti ancora due aspetti. Il DLgs 130/2000, nel dettare disposizioni

⁵ Rinvio il lettore interessato ad approfondire questi aspetti a Bosi, 2000.

⁶ L'applicazione del sanitometro è stata infatti prudenzialmente (e opportunamente a mio avviso) rinviata all'inizio del 2000, al fine di tenere conto di una fase di sperimentazione, che si è avviata con lentezza. Il governo ha ritenuto opportuno dilazionare ulteriormente l'entrata in vigore del sanitometro al 2001, ma tale proposta non ha ottenuto la convalida parlamentare. Al momento il sanitometro è formalmente in vigore, anche se di fatto l'applicazione non è ancora effettiva.

modificatrici del DLgs 109/98, ha introdotto norme che si discostano sia dalla disciplina dell'Ise in vigore ai fini dell'applicazione dell'A3F e dell'AM, sia da quelle riguardanti il sanitometro. Per quanto riguarda i due primi istituti la normativa integrativa in via di elaborazione dovrebbe indicare le correzioni da apportare ai fini dell'applicazione dell'A3F e dell'AM nel 2001. Per quanto riguarda il sanitometro, anche se l'autonomia di questo istituto, che ha fondamento nella diversa legge delega, potrebbe legittimare una disciplina separata, è auspicabile che le modalità di calcolo previste dal DLgs 124/98 vengano uniformate a quelle del DLgs.130/2000.

Una storia intricata, forse troppo, in una materia di per sé molto delicata e complessa. Era però necessario ricordarla, perché uno degli scopi di questo articolo è di cercare di fornire elementi che aiutino nella valutazione dei pro e contro delle politiche selettive. In questa materia entrano in gioco fattori che appartengono a sfere molto diverse. Si presentano infatti problemi che hanno a che fare con le grandi opzioni in tema di equità del welfare (universalismo vs. selettività, welfare risarcitorio o responsabilizzante, welfare minimale vs. diritti di cittadinanza), insieme a questioni, sempre molto generali, che attengono alla scelta degli strumenti più appropriati per raggiungere gli obiettivi sociali (uso della spesa o delle detrazioni fiscali nelle politiche di contrasto della povertà e familiari, legittimità di introduzione di criteri di partecipazione al costo dei servizi erogati dall'amministrazione pubblica), a problemi di misura delle variabili rilevanti (riferimento all'individuo o al nucleo familiare nella definizione della capacità contributiva o dello stato di bisogno, legittimità o meno di diverse misure della condizione economica a seconda della prestazione sociale) e a delicati aspetti amministrativi (un vero esercito di diavoli che maliziosamente nascondono gli effetti spesso devastanti dei dettagli applicativi) che influiscono sui costi di adempimento per il cittadino.

Questa nota non ha l'ambizione di toccare tutti questi nodi problematici, ma di richiamare solo alcuni punti alla luce di questa esperienza normativa. Un filo conduttore del ragionamento potrebbe essere questo. Selettività e universalismo definiscono due poli su cui è legittimo avere opinioni differenziate sul piano teorico, perché gli argomenti a favore dell'una o dell'altra sono effettivamente controversi. La selettività ha costi di adempimenti molto più elevati dell'universalismo, ma il modello universalistico non è, a mio avviso, attuabile. Non è un caso che non abbia mai avuto applicazioni storiche significative e ciò deve indurre ad accontentarsi di soluzioni solo parzialmente soddisfacenti, ma più praticabili. Sarebbe però unfair attribuire alla naturale selettività dell'intervento nello stato sociale difetti che hanno invece spesso a che fare con scarso coordinamento dei policy makers e inadeguata precisazione degli obiettivi e dei tempi in cui le riforme possono essere attuate.

Nel prossimo paragrafo affronteremo alcuni aspetti delle questioni più generali. Poi ci occuperemo di problematiche più concrete legate alla vicenda dell'Ise.

2. False contrapposizioni: selettività, universalità, categorialità

Nel paragrafo precedente abbiamo ricordato quanto diffuso sia il controllo della condizione economica per i beneficiari delle prestazioni sociali e quanto ampio, con la normativa sull'Ise, sia stato l'impegno del legislatore italiano ad operare all'interno di questo modello. Come valutare politicamente questa esperienza: il trionfo del means testing nel welfare state italiano? Ad opera di un governo di centrosinistra, che dovrebbe semmai avere obiettivi universalistici nel disegno degli istituti della sicurezza sociale? Dopo che il New Labour ha fatto della lotta al means testing uno dei punti qualificanti del proprio programma di governo? La mia risposta, come cercherò di argomentare, non è

quella implicita in queste domande retoriche.

La scelta tra un'impostazione selettiva o un'impostazione universale della spesa per assistenza è uno dei nodi fondamentali su cui si sono misurati gli studiosi di welfare. La selettività indica una caratteristica di un programma di assistenza, in cui il diritto alle prestazioni è riservato ai soggetti che si trovano in condizioni di disagio economico, la cui presenza deve quindi essere sottoposta a test (*means testing*). L'universalità è un connotato dei programmi che erogano prestazioni indipendentemente da qualsiasi forma di accertamento dello stato di bisogno e indipendentemente da ogni altra condizione (come l'obbligo di svolgere un lavoro). La disponibilità universale di prestazioni costituisce l'affermazione di un diritto di cittadinanza.

Secondo rappresentazioni molto, troppo semplificate del funzionamento dei sistemi di welfare alla selettività farebbero principalmente riferimento i sostenitori di un ruolo minimale del Welfare state, mentre alla visione universalista si ispirerebbero le più avanzate utopie dell'uguaglianza sociale, fra cui anche i sostenitori dell'idea del basic income, che sollecitano lo stato a fornire un reddito minimo, uguale per tutti, indipendentemente da un obbligo di lavoro.

A favore della selettività si sottolinea la maggiore *target efficiency*, solitamente misurata sulla base di due indicatori: l'efficienza verticale, che misura la proporzione della spesa desinata ai soggetti bisognosi di aiuto; l'efficienza orizzontale, che misura la capacità del trasferimento monetario di ridurre l'Income Gap Ratio, ovvero la distanza, in media, tra il reddito dei poveri e la linea della povertà.

A favore dell'universalismo militano numerosi argomenti etici (il valore dell'affermazione di un diritto di cittadinanza, l'assenza di stigma sociale e di invasione della sfera privata, la maggiore automaticità dei trasferimenti che riduce il fenomeno del mancato take up dei benefici, la maggiore uguaglianza dei sessi se l'universalismo è perseguito su base individuale, la possibilità di seguire con più tranquillità un percorso di vita maggiormente coerente con le proprie aspirazioni) e argomenti politico-economici (la maggiore probabilità che su di essi converga il consenso politico⁷, l'assenza di effetti negativi sull'offerta di lavoro, sia nella versione più nota della poverty trap sia in altre più astratte legate alla teoria della tassazione ottimale⁸).

La soluzione universalista può anche vantare una più agevole applicazione dal punto amministrativo. La corresponsione di un Reddito minimo vitale, o dividendo sociale o basic income, può infatti essere realizzata sotto forma di imposta negativa (la proposta di Friedman degli anni 60) e quindi essere gestita direttamente all'interno dell'imposta personale sul reddito.

⁷ Si veda su questo aspetto Gelbach, Pritchett, 1997. L'idea avanzata è molto semplice. La maggiore *target efficiency* del *means testing* è quasi tautologica, se è già definito il budget destinata all'assistenza. Concentrare sui poveri risorse date è ovviamente più efficace che distribuirle anche a chi è ricco. Il risultato può variare se la definizione della dimensione del budget da destinare a spese per assistenza fa parte delle variabili da determinare. In tal caso misure troppo selettive possono trovare l'opposizione dell'elettore mediano e non ricevere i necessari consensi, che possono invece manifestarsi per misure più universali. Forse argomenti di questo tipo possono spiegare perché uno strumento molto selettivo come l'A3F abbia ricevuto un budget molto limitato!

⁸ Ad esempio Rowe, Wolley, 1998, che sottolineano come benefici a favore dei figli (o comunque legati ad un dato stato di bisogno) *means tested* introducono una distorsione nelle aliquote marginali rispetto ai contribuenti ricchi che si trovano nello stesso stato di bisogno.

Gli argomenti a favore dell'universalismo sono senza dubbio molto forti e convincenti, soprattutto per la sinistra⁹. In realtà una contrapposizione netta tra selettività ed universalismo rischia di essere fuorviante: essa può rivelarsi utile solo con riferimento ad un sottoinsieme molto limitato dei programmi di assistenza sociale che troviamo nei concreti sistemi di welfare, i programmi che hanno come esplicito obiettivo il contrasto della povertà, realizzato attraverso l'erogazione di trasferimenti monetari. Sotto questo profilo la discussione si è concentrata sui pregi e difetti di interventi mirati ai poveri, che implicano il controllo dei mezzi, o interventi universali, come il dividendo sociale o l'imposta negativa sul reddito. Come tutti i modelli polari, discutere sulle loro caratteristiche è utile dal punto di vista concettuale, ma non ci si deve illudere che le indicazioni che la teoria offre siano conclusive e facilmente applicabili alla realtà. La struttura di un sistema di welfare, o anche solamente la parte di esso che può essere interessata all'alternativa tra selettività o universalismo in questi termini, è di solito molto piccola.

Ma il vero tallone di Achille dei sistemi universali¹⁰ è il vincolo di bilancio. Non sono ancora state fornite prove convincenti che un sistema universale possa essere realizzato producendo un reddito minimo sufficiente e un livello delle aliquote necessario a finanziarlo socialmente accettabile¹¹. In ogni caso, nei tentativi fatti per l'Italia (Rizzi, Rossi, 1997) un dividendo sociale di 10 milioni all'anno per un single, per essere realizzabile, imporrebbe di concentrare su questo unico istituto di minimo vitale, tutte le attuali prestazioni assistenziali (ad esclusione dell'indennità di accompagnamento), quelle che operano indirettamente attraverso il sistema pensionistico (integrazioni al minimo) e anche gli ammortizzatori sociali. La lentezza con cui si sta procedendo alla riforma degli ammortizzatori sociali, un tema su cui non dovrebbe esservi in linea di principio un contrasto molto forte sugli obiettivi, dimostra chiaramente quanto la proposta universalista sia difficilmente praticabile dal punto di vista politico. Così come scarsamente praticabile sarebbe la proposta di introdurre inasprimenti delle aliquote dell'Irpef.

L'abbandono della soluzione universalista richiede una conversione non piccola degli obiettivi, dei programmi di azione e dell'indirizzo delle risorse. In questo caso ci troviamo innanzi ad un esempio chiaro del ruolo del teorema del second best. Il fatto che non sia possibile perseguire la soluzione ottimale (l'universalismo) non implica che la soluzione di second best da privilegiare sia quella che meno si discosta dal first best (il grado minore

⁹ L'attacco al *means testing* è stato uno dei punti forti del programma del New Labour inglese. Si vedano ad esempio le affermazioni di F.Field, 1996, ispiratore del programma del *New Labour*, che al *means testing* imputa di distorcere gli incentivi, di penalizzare il risparmio e addirittura di minare l'onestà fiscale, perché chi è onesto si rende ineligibile ai benefici. Si tratta ovviamente di esagerazioni, dato che l'onestà è comunque alla base dei doveri del cittadino contribuente. Portando all'estremo argomentazioni di questo tipo si dovrebbe abolire anche l'imposta sul reddito. In ogni caso non sembra che il governo inglese si sia mosso con decisione sulla via dell'universalismo. Il *Working Family Tax Credit*, che imita l'*Earning Income Tax Credit* americano, è un programma categoriale che riduce il grado di universalismo del welfare anglosassone, aumentandone il grado di esclusione sociale.

¹⁰ Per un'analisi più dettagliata dei pro e contro di selettività ed universalismo rinviamo a Toso, 2000a.

¹¹ Non è un caso che anche i più ferventi sostenitori del *Basic Income*, come T. Atkinson, (1995) abbiano ripiegato su soluzioni di compromesso.

possibile di selettività). In altri termini, se l'universalismo puro non è realizzabile, non ci si può permettere di sottovalutare gli sforzi intellettuali, organizzativi e materiali che sono necessari per realizzare un decente sistema di means testing. L'insofferenza che è stata ampiamente mostrata soprattutto dalla stampa padronale, ma talora anche da esponenti sindacali, nelle prime fasi di elaborazioni dei decreti dell'Ise, nei confronti degli sforzi che si stavano compiendo per mettere insieme i pezzi di un puzzle alquanto complicato (gli allarmi sulle astrusità dell'Ise e gli appelli ad una semplicità che finiva per tradursi in un iniquo semplicismo) rivelava abbastanza chiaramente l'ostilità verso strumenti che sono invece essenziali per evitare che l'unica forma di means testing realizzabile sia quella del modello del welfare residuale statunitense (semplice e rozzo, sembrano suggerire i proponenti, come si conviene ai soggetti a cui deve essere applicato) o il timore che questa riforma possa aprire la via al superamento di molti istituti categoriali che, anche grazie a sistemi di valutazione della condizione economica inadeguati, premiano eccessivamente soggetti che poveri non sono, ma alla cui tutela il sindacato dedica talora eccessiva enfasi¹².

Nella realtà concreta la contrapposizione selettività/universalismo deve fare i conti con un altro concetto: la categorialità, un aspetto assai più caratterizzante dei sistemi di welfare dei paesi in cui viviamo, sicuramente di quello italiano. Con questo termine si intende il fatto che i programmi di spesa sono riservati esclusivamente a gruppi di soggetti che possiedono determinate caratteristiche (diverse dai mezzi economici), come ad esempio essere lavoratori dipendenti, pensionati, avere una certa età, essere minori, essere portatori di un handicap particolare. L'interpretazione di questa caratteristica può dare luogo a qualche ambiguità nella valutazione etica e politica di un programma di WS. In alcuni casi la categorialità è sicuramente un aspetto negativo, se la ragione di limitare le prestazioni a determinati soggetti non ha giustificazione etica. Appare, ad esempio, inaccettabile sul piano dei principi e dell'equità un assegno per i figli riservato ai lavoratori dipendenti, dato che, qualunque sia la motivazione del programma, esso dovrebbe essere a favore di tutte le famiglie. In altri casi, la categorialità non ha connotati né positivi né negativi, ma è solo ovvia: un programma a favore dei non vedenti non può non essere che categoriale. In altri casi ancora, la categorialità può essere un modo per realizzare in modo indiretto la selettività. Un sussidio a favore di tutte le famiglie numerose o di tutte le famiglie con un solo genitore e con presenza di minori ha connotati categoriali che in realtà realizzano obiettivi di contrasto della povertà, perché quelle tipologie familiari sono solitamente più a rischio di povertà di altre. In questo caso, si tratta di uno strumento imperfetto, perché il sussidio è erogato anche alle famiglie che dispongono di mezzi economici. Esso ha però il vantaggio, non piccolo, come vedremo, di evitare la prova dei mezzi, che comporta costi economici e psicologici molto elevati.

Il compito più importante di una riforma della spesa per assistenza in Italia è sapere discernere correttamente le categorialità che devono essere eliminate da quelle che invece costituiscono un aspetto normale del sistema. La riforma in senso universalistico degli assegni al nucleo familiare è sicuramente un obiettivo che qualificerebbe in senso progressivo la riforma del welfare. Chiedere l'aumento delle pensioni minime, senza avere considerato l'efficacia distributiva delle stesse e il grado di universalità, rappresenta, in questa logica, una scelta conservatrice. Nel campo della riforma degli assegni al nucleo familiare esistono dichiarazioni di principio nel Patto sociale del Natale 98, che non

¹² Sulla dimostrazione dei mediocri effetti distributivi di molti degli istituti esistenti si vedano e Baldini, Bosi, Toso 1999 e Toso, 2000b.

sembrano trovare sufficiente forza per essere realizzate¹³.

3. Come realizzare la misura della condizione economica

Le considerazioni del precedente paragrafo lasciano intuire la ragionevolezza dell'ossimoro "universalismo selettivo" che ha caratterizzava le proposte del Rapporto della Commissione Onofri, in cui l'universalismo viene affermato nel superamento della categorialità, ove necessaria, mentre si assumere realisticamente la necessità di accettare, ove necessaria, l'adozione di criteri di controllo dei mezzi. Il problema non è quindi se utilizzare forme di means testing, ma come disciplinarle in modo corretto. Per questo conviene abbandonare il terreno più astratto e avvicinarsi alla realtà istituzionale del nostro paese. I problemi applicativi sono molteplici, ma qui ci soffermeremo brevemente solo su alcuni di essi, riguardanti la definizione:

1. degli istituti a cui applicare il means testing;
2. del soggetto a cui applicare la misura: individuo/nucleo familiare;
3. delle modalità di calcolo dell'indicatore;
4. dello strumento più appropriato per realizzare gli obiettivi di redistribuzione monetaria (imposta o spesa).

Ambito di applicazione. Nel paragrafo introduttivo abbiamo fornito un elenco incompleto e tuttavia imponente di applicazioni del means testing in Italia, che meriterebbe drastiche semplificazioni, soprattutto negli istituti nazionali¹⁴. Qui interessa riflettere sui tempi della strategia adottata nell'applicazione dell'Ise. Si è già detto che restano fuori dalla sua applicazione i grandi programmi di redistribuzione monetaria a livello nazionale. Sotto il profilo del disegno del sistema di welfare è però indubbio che sono proprio questi gli istituti a cui meglio si addice l'applicazione del controllo dei mezzi, in quanto hanno come preminente finalità il contrasto della povertà (pensioni sociali, le integrazioni al minimo, l'ANF). Il legislatore italiano non ha preso le mosse da lì. Le ragioni non sono state esplicitate, ma si può tentare di identificarle: alcune criticabili, altre da condividere. Tra le prime va ricordata forse la resistenza a sottoporre a cambiamento programmi tradizionali legati alla tutela delle persone anziane o istituti accentuatamente categoriali. Tra le seconde va invece segnalata l'opportunità di non sperimentare i nuovi criteri su istituti che coinvolgono una platea molto ampia di beneficiari. E' tuttavia singolare che la sperimentazione dell'Ise sia stata "scaricata" in primis sulle agevolazioni legate a servizi offerti a livello locale, un terreno che, per la estrema varietà dei comportamenti, richiedeva una capacità di coordinamento troppo elevata per l'amministrazione centrale. Fortunatamente, o forse non a caso, la lentezza con cui si è giunti al varo della normativa è stato tale che sinora (autunno 2000) le uniche applicazioni dell'Ise hanno riguardato un'esperienza molto circoscritta: l'A3F e l'AM..

Le prime indicazioni utili per dare una valutazione dell'efficacia dell'Ise nelle applicazioni all'A3F e all'AM saranno quindi disponibili solo alla fine del 2001. Questo compito di verifica risulterà agevolato dall'impostazione data alla gestione dell'Ise dal

¹³ Un'analisi dei problemi connessi alla riforma degli assegni al nucleo familiare è contenuta in Bosi, Bondioli, Matteuzzi, Ricci, 2000 e in Bosi, Onofri, 2000.

¹⁴ Sulle semplificazioni auspicabili non ci soffermeremo in questa occasione. Per dare concretezza ai ragionamenti, sarebbe però utile che l'Istat fornisse una tabella in cui accanto a ciascuno dei servizi o programmi citati venisse indicata la spesa corrispondente e, nel caso di agevolazioni, la misura della componente di agevolazione interessata. Per un tentativo rozzo di stima di alcune di tali voci cfr. Bosi, 1999.

DLgs 130/2000 che attribuisce all'Inps una funzione molto importante di centralizzazione delle informazioni relative all'indicatore, senza penalizzare l'autonomia degli enti erogatori locali. E' senza dubbio conveniente attendere una verifica prima di prevedere estensioni dell'applicazione dell'Ise, ma non si può non sottolineare che nel campo dei trasferimenti monetari non è possibile reggere a lungo con istituti che si fondano su criteri di selettività diversi. L'attrito più forte è senza dubbio tra l'Assegno al nucleo familiare e l'A3F, il primo fondato su una misura di reddito vicina al reddito imponibile Irpef integrato con redditi esenti, l'altro sull'Ise.

La definizione del nucleo di riferimento. Con la normativa sull'Ise il legislatore ha confermato la linea già ampiamente presente nel nostro sistema di welfare, che assume come punto di riferimento nella valutazione della condizione economica il nucleo familiare e non l'individuo. Si tratta senza dubbio della scelta più equa e ragionevole, in considerazione della rilevanza che le risorse complessive della famiglia hanno nel definire il livello di benessere dei suoi membri. Tale scelta ha però implicazioni di carattere sociale ed economico che devono essere attentamente considerate. Il riferimento al nucleo familiare, che, in assenza di più appropriati istituti (come ad es. il Reddito minimo di inserimento), offre una rete di protezione ai suoi membri, può accentuare il carattere familista del nostro modello di welfare. Altri problemi sorgono nella definizione giuridica del nucleo. Anzitutto se si debba prevedere un'unica definizione di nucleo familiare o se sia opportuno ammettere una varietà di definizioni a seconda delle agevolazioni o dei programmi di spesa. L'orientamento è stato, correttamente, quello di ammettere una certa flessibilità, ma va sottolineato il mutamento di rotta intervenuto tra il decreto 109/98 e il decreto 130/2000. Nel DLgs 109/98 si proponeva una definizione eclettica di nucleo familiare costituito dalla somma di due insiemi: la famiglia anagrafica e i soggetti a carico ai fini Irpef. La norma lasciava però liberi gli enti erogatori di definire anche un nucleo diverso da quello sopra indicato: in sostanza piena libertà. Con il DLgs 130/2000, a conferma dell'impostazione più deterministica di questo intervento normativo, si è invece proposta una soluzione più articolata e complessa. La norma ha fissato una definizione di nucleo piuttosto ampia, sostanzialmente costituita dalla famiglia anagrafica e dai soggetti a carico Irpef; ha risolto, o si propone di risolvere con un successivo decreto, alcuni casi particolari (i coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini IRPEF di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare; il figlio minore di anni 18, anche se risulta a carico ai fini IRPEF di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive; coloro che vivono in comunità protette, ecc.); ha infine previsto una norma di chiusura che consenta agli enti erogatori di assumere definizioni del nucleo diverse, purché nell'ambito della definizione generale. La scelta compiuta è da condividere, dato che è ovvio che diversi servizi richiedono diverse definizioni di nucleo e, dall'altro lato, le esigenze di uniformità non devono consentire eccessive divaricazioni. Come è ben noto agli operatori che devono applicare queste norme, le fattispecie di nuclei familiari che si possono presentare al momento dell'erogazione di una prestazione sono moltissime, tanto da fare dubitare che esistano "famiglie normali". E' opportuno che la norma cerchi di fornire indicazioni non ambigue, anche se ciò complica il dettato legislativo: non esistono scorciatoie o facili semplificazioni in questa materia.

Non intendiamo entrare in dettagli; si deve però ricordare che un problema ancora aperto riguarda la considerazione dell'anziano, o più in generale, del portatore di handicap all'interno del nucleo, soprattutto quando si trova in condizioni di non autosufficienza. Su questo punto il DLgs 130/2000 non prende posizione, rinviando ad

un successivo decreto che dovrà essere emanato sentita la Conferenza unica delle regioni. Alcuni osservano che l'inclusione del reddito dell'anziano all'interno del reddito complessivo del nucleo familiare presso il quale questi convive può mettere a rischio l'autonomia economica e psicologica dello stesso, se non addirittura incentivare l'espulsione dell'anziano dalla famiglia di appartenenza. D'altro canto la considerazione della condizione economica dell'anziano indipendentemente da quella del nucleo può portare a deviazioni molto rilevanti da corretti criteri di equità orizzontale. Nel caso di prestazioni sociali molto costose, come ad esempio i ricoveri in residenze protette, l'adozione del riferimento al reddito individuale avrebbe l'effetto di scaricare sui bilanci degli enti locali costi difficilmente prevedibili e sostenibili, a fronte dei quali non sempre si trova il vantaggio dell'anziano non autosufficiente, ma quello di parenti interessati a massimizzare l'asse ereditario. La resistenza ad applicare l'Ise al settore delle pensioni sociali e delle pensioni integrate al minimo dipende crucialmente dalle incertezze nel risolvere questo dilemma, che, come è facile intuire, è al centro di un insanabile conflitto tra criteri di scelta alternativi, che può quindi trovare solo una soluzione di ragionevole compromesso.

Ise: problemi di misura. L'Ise è una combinazione lineare di una misura del reddito e di una misura del patrimonio del nucleo familiare. Il coefficiente di combinazione, che il DLgs 109/98 lasciava determinare liberamente agli enti erogatori, è invece stato cristallizzato dal DLgs 130/2000 nella misura massima pari al 20%. Il vantaggio dell'Ise rispetto alle misure più usuali di definizione della condizione economica, come il reddito imponibile ai fini Irpef, è che la componente reddituale è integrata da una valutazione forfetaria dei redditi delle attività finanziarie, non inclusi nell'Irpef. Ciò avviene attraverso la moltiplicazione tra un tasso convenzionale e lo stock di attività finanziarie del soggetto. Si tratta dunque di una misura più completa, anche se imperfetta. Al valore della componente reddituale si aggiunge poi ancora il 20% del valore del patrimonio (mobiliare e immobiliare) del soggetto. Tra i pregi dell'Ise va poi ricordato l'utilizzo della scala di equivalenza, strumento indispensabile per rendere omogenei nuclei familiari di diversa composizione, e che rende esplicita la valutazione delle economie di scala familiari nelle politiche sociali. Anche se questa impostazione non raccoglie il consenso di chi, erroneamente a mio avviso, vede nella combinazione reddito/patrimonio una duplicazione della componente patrimoniale (nel momento in cui si calcola il flusso di reddito delle attività finanziarie e come componente del patrimonio), è innegabile che la scelta dell'Ise rappresenti un avanzamento notevole delle modalità di definizione della condizione economica, ed ha il suo fondamento logico nell'ovvia idea che la presenza del patrimonio, a parità di reddito, definisca una condizione economica più agiata.

I problemi più seri dell'Ise nascono allorché si passa alla misura delle variabili rilevanti. Esistono infatti diverse possibili nozioni di reddito. Inoltre non è facile misurare correttamente i valori patrimoniali, soprattutto se si desidera integrare l'indicatore con deduzioni e franchigie finalizzate a disciplinare il ruolo che sul benessere di un nucleo ha l'abitazione.

Sulla definizione di reddito più appropriata ai fini della costruzione dell'indicatore i pareri sono discordi. Alcuni punti sono però difficilmente contestabili. Data la finalità dello strumento, che ha un prevalente, anche se non esclusivo impiego nelle politiche di contrasto della povertà, è opportuno assumere una misura che sia il più possibile vicina a quella del potere di acquisto effettivo del beneficiario. In secondo luogo, se si vogliono limitare i rilevanti rischi di azzardo morale che derivano dall'accettare i dati forniti nelle domande dai richiedenti le prestazioni agevolate, è necessario fare riferimento, se non altro come punto di partenza, al reddito dichiarato ai fini dell'Irpef. E' poi utile ricordare

che, nonostante i progressi compiuti negli anni più recenti, la capacità di accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria dei redditi di lavoro autonomo e di impresa è inferiore a quella realizzabile per i redditi di lavoro dipendente e che, ai fini dell'imponibile Irpef, i primi sono redditi netti (ricavi meno costi), mentre i secondi sono redditi lordi (resi netti indirettamente attraverso lo strumento di specifiche detrazioni dall'imposta). Per venire a capo dei problemi che queste considerazioni sollecitano (reddito netto, diverso grado di affidabilità dei redditi dichiarati) la soluzione più ovvia, coerente con la prassi che precedeva la normativa Ise, avrebbe potuto essere la ponderazione dei redditi da lavoro dipendente (ad esempio, moltiplicandoli per un coefficiente di 0,7-0,8). Ciò avrebbe permesso di considerare, ai fini della misura della componente reddituale dell'Ise, il reddito al netto dell'Irpef, ed eventualmente comprensivo di altre prestazioni sociali, probabilmente esenti da Irpef, di cui il soggetto fosse titolare (ad esempio l'ANF, contributi per l'affitto, ecc.). L'adozione di una percentuale di abbattimento avrebbe potuto essere giustificata, in parte, con l'esigenza di rendere netto un reddito lordo, anche se essa avrebbe probabilmente incorporato anche una valutazione implicita della maggiore propensione all'evasione dei redditi da lavoro autonomo e di impresa. Una soluzione nella sostanza più equa, anche se non elegante e pertanto scartata dal legislatore. Per rispetto ad un principio certo condivisibile, nel momento in cui si stava impostando una norma volta ad unificare i criteri di definizione della condizione economica, è apparsa insoddisfacente una soluzione che sanciva una diversità di trattamento per redditi di fonte diversa. La soluzione della ponderazione è stata scartata, ma si è ricorsi ad uno stratagemma poco trasparente. La misura di reddito assunta nella normativa Ise è infatti il reddito complessivo ai fini Irpef, vale a dire un reddito al lordo delle deduzioni ammesse dalla legge fiscale, fra le quali hanno un ruolo particolare (circa il 15%) le deduzioni che i lavoratori autonomi possono effettuare a fronte dei contributi versati a fini previdenziali (le corrispondenti deduzioni per i lavoratori dipendenti sono invece già state effettuate al momento della definizione del reddito complessivo). Una differenziazione tra redditi di diversa fonte viene così reintrodotta, con l'inevitabile conseguenza di costringere a riferirsi ad un reddito lordo, sia dell'Irpef che di eventuali altre prestazioni. Sarebbe forse stata preferibile una minore rigidità sul piano dei principi ed l'accettazione di un'esplicita ponderazione, almeno sino a che non fossero consolidati i miglioramenti in corso degli accertamenti fiscali. In alternativa, si sarebbe potuto fare un'apertura di credito ai redditi di lavoro autonomo, in nome di una visione unitaria del welfare state.

Il secondo aspetto critico sulle modalità di misurazione dell'Ise riguarda la presenza di franchigie, per lo più finalizzate ad agevolare i proprietari della abitazione. Sul piano dei principi è perfettamente ragionevole argomentare che la casa destinata ad abitazione costituisca un bene primario e che quindi la capacità contributiva di un soggetto non debba includere, sia in conto reddito, sia in conto patrimonio, il valore delle risorse che un nucleo familiare destina al soddisfacimento di questo bisogno, quantomeno entro limiti ritenuti meritevoli di tutela. Nel realizzare questo obiettivo, non si può però dimenticare di realizzare condizioni di equità nei confronti di coloro che non abitano in immobili di proprietà, in molti casi perché non dispongono di alcun patrimonio immobiliare. Per tenere conto di questo aspetto, causa di forti elementi di arbitrarietà nella valutazione delle variabili che entrano nel calcolo, è molto facile creare ingiustizie, che possono compromettere l'efficacia dell'intera architettura dello strumento di valutazione. Se il reddito figurativo della casa di abitazione entra in misura limitata nella definizione di reddito, bisogna prevedere una deduzione delle spese di affitto. Se non si include il valore dell'abitazione nel calcolo del patrimonio, bisogna dare una franchigia a

chi non ha la proprietà dell'abitazione. Questi correttivi sono però di difficile quantificazione: è necessario ricorrere a criteri forfetari, in cui è elevato il grado di arbitrarietà. Senza entrare nei dettagli, basti ricordare che il Dlgs 109/98, la disciplina del sanimito, quella dell'A3F e dell'AM e infine il DLgs 130 presentano su questo punto quattro soluzioni, ognuna diversa dalle altre. Quella del decreto finale, il 130/2000, è senza dubbio la più soddisfacente¹⁵: su di essa convergerà la disciplina rilevante per l'A3F e AM, ma è auspicabile che ciò avvenga anche per quanto riguarda il sanimito, il diritto allo studio universitario, le normative in corso di emanazione a livello regionale in materia di assegnazione di alloggi e sussidi per affitti e in tutti i mille riccometri che sono fioriti in spregio alle esigenze di unificazione nell'ultimo biennio e che hanno giustamente fatto parlare di una "babele dei riccometri". Solo trascuratezza nel coordinamento tra i diversi attori di questa vicenda può spiegare una tale difformità di disposizioni che hanno avuto l'effetto di generare un non necessario disorientamento. Al cuore di una corretta definizione dei valori rilevanti vi è però il fatto che i patrimoni immobiliari possono essere valutati solo sulla base degli estimi catastali rivalutati (l'imponibile ai fini dell'Ici), valori molto distanti e dispersi rispetto a quelli effettivi, con cui deve fare i conti chi non è proprietario dell'abitazione.

La presenza di franchigie nella misura delle componenti patrimoniali ha poi l'effetto di ridurre il ruolo correttivo della componente patrimoniale stessa nella valutazione dell'Ise. E' quindi naturale che il legislatore abbia cercato di compensare questo fatto imponendo un coefficiente di combinazione tra reddito e patrimonio pari al valore massimo del 20% previsto dal DLgs 109/98. Coefficienti elevati, in presenza di valori patrimoniali accertati sulla base di criteri diversi (catastali quelli immobiliari, effettivi quelli mobiliari), possono però produrre sperequazioni sensibili e creare distanze troppo accentuate tra redditi disponibili effettivi e l'indicatore Ise. La soluzione più corretta, certo compromissoria, sarebbe forse l'eliminazione delle franchigie, che semplifica fra l'altro anche gli adempimenti dei richiedenti, fissando un valore più basso (non superiore al 10%) al coefficiente di combinazione di reddito e patrimonio. In questo caso l'obiettivo di considerare la casa un bene primario veniva sacrificato; ma sarebbe stato un male minore.

Imposta sul reddito o spesa. Nella discussioni su selettività e universalità si presenta

¹⁵ E' però interessante osservare che se le impostazioni originarie del Dlgs 109/98 e soprattutto della normativa del sanimito e dell'A3F fornivano un vantaggio poco giustificabile a favore del proprietario dell'abitazione, il DLgs 130/2000 salomonicamente favorisce l'affittuario nel momento della misura della componente reddituale, mentre riserva un trattamento probabilmente più favorevole nel calcolo della componente patrimoniale. In sede di definizione del reddito infatti il riferimento al reddito complessivo, a partire dal 2000, la modificata impostazione della legislazione fiscale per la deduzione dall'imponibile della franchigia relativa alla casa di abitazione (quest'ultima viene ora dedotta dal reddito complessivo) non consente al proprietario dell'abitazione di fruire ai fini dell'Ise della deduzione stessa. Il DLgs 130/2000 ha poi considerevolmente aumentato, nel calcolo del reddito, la deducibilità del costo della spesa per affitto fino all'importo massimo di un 10 milioni. In sede di valutazione del patrimonio, al proprietario dell'abitazione è concessa la facoltà di una franchigia sino a 100 milioni, che non è invece prevista per chi non abbia la casa in proprietà. Per le prestazioni relative a soggetti molto poveri, per i quali la componente patrimoniale è presumibilmente molto bassa o inesistente, è probabile che il DLgs 130/2000 risulti relativamente più favorevole per l'affittuario.

irrimediabilmente anche il dilemma sulla scelta dello strumento più adeguato per realizzare politiche di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari. Questo aspetto è già stato ricordato all'inizio di questa nota quando si è fatto riferimento all'ipotesi della negative income tax. Sotto il profilo applicato, il quesito è se sia preferibile utilizzare programmi di spesa, come ad esempio gli assegni per il nucleo familiare o l'A3F, o se sia meglio realizzare gli obiettivi di redistribuzione attraverso detrazioni all'interno della disciplina dell'imposta personale sul reddito (tax expenditure).

Si è già sottolineato che la considerazione di strumenti integrati imposta sul reddito e spesa presenta evidenti vantaggi di economia di gestione. L'alternativa va però valutata con attenzione, perché dipende crucialmente dalle modalità con cui è realizzata la tassazione personale del reddito e dalle caratteristiche della gestione dell'imposta.

I vantaggi del modello integrato sono indiscutibili solo se si realizzano due condizioni:

a) il sistema di tassazione deve essere coerente con l'unità di riferimento (individuo o nucleo familiare) che si assume nelle politiche sociali.

b) tutti i cittadini sono comunque tenuti a presentare una dichiarazione dei redditi.

Con riguardo al primo aspetto, il sistema tributario italiano, come quello della maggior parte dei paesi, assume come base imponibile dell'imposta personale il reddito complessivo dell'individuo. E' invece largamente acquisito, come si è già detto, che le misure di contrasto della povertà facciano riferimento al nucleo familiare. Se questi due indirizzi si considerano non modificabili, l'utilizzo dell'imposta per realizzare politiche selettive risulta gravemente compromesso. Detrazioni commisurate alla condizione economica del contribuente potrebbero fare riferimento solo all'imponibile individuale e non alla situazione familiare. Inoltre, l'imponibile dell'Irpef non è in grado di misurare correttamente il reddito complessivo neppure a livello individuale, dato che componenti rilevanti (redditi di capitale) sono assoggettati a regimi sostitutivi. Imporre ai soggetti interessati alle agevolazioni a fornire integrazioni alla denuncia dei redditi rilevanti per realizzare una selettività su base familiare appare assai poco praticabile sul piano amministrativo e gestionale. Le reazioni del Ministero delle finanze su questo tema sono sempre state molto nette: gli obiettivi di semplificazione degli adempimenti tributari sono sempre stati privilegiati, rispetto al ruolo sussidiario che la gestione delle imposte potrebbe assolvere nei confronti dei trasferimenti sociali di reddito. All'interno dell'Irpef possono quindi essere proposti solo trasferimenti che abbiano una connotazione universale, vale a dire non condizionata ad una qualche misura della condizione economica del beneficiario.

Anche se venisse superata la difficoltà appena ricordata (ad esempio adottando una logica universalista), lo strumento fiscale potrebbe raggiungere i soggetti più poveri solo se tutti venissero obbligati ad effettuare la dichiarazione dei redditi. La macchina fiscale dovrebbe inoltre essere in grado di gestire in modo rapido il rimborso dei crediti. In considerazione della natura delle prestazioni, è chiaro che solo un rimborso tempestivo potrebbe rivelarsi efficace. Il Ministero delle Finanze non ha però dimostrato alcuna propensione ad assumere ruoli di questo tipo¹⁶.

¹⁶ Va osservato che questa avversione non trova riscontro in tutti i paesi. Variegata è ad esempio la prassi dei paesi anglosassoni come risulta dal dibattito che su questo tema è stato avviato negli Usa, in Australia e in Canada e in UK, in occasione dell'istituzione di programmi di spesa come Earning Income Tax Credit, o il corrispondente inglese del Working Family Tax Credit. Si vedano Meadows, 1997, Liebman 1997, Millar, Hole, 1997.

Il problema non si può certo risolvere prescindendo dai soggetti non capienti: sono questi infatti i principali destinatari delle politiche di contrasto della povertà. Le pubblicazioni del Ministero delle finanze non forniscono valutazioni di questo fenomeno; secondo nostre stime, sicuramente da accogliere con cautela, realizzate attraverso modelli di microsimulazione Tax/Benefit ¹⁷si è valutato che l'ammontare delle detrazioni che spetterebbero ai cittadini che attualmente non effettuano dichiarazione dei redditi o che si troverebbero in condizione di acquisire un credito fiscale a causa di incapacità della loro imposta netta ammonterebbero, con riferimento alle detrazioni per coniuge e figli a carico attualmente in vigore, a 2700 miliardi, di cui oltre 1400 relativi alle a detrazioni per persone a carico¹⁸. Anche assumendo con molta cautela le stime ricordate, è chiaro che non solo le politiche selettive, ma anche quelle universali incontrano difficoltà ad essere gestite all'interno dell'imposta sul reddito, a meno che non vengano modificati gli attuali orientamenti gestionali del Ministero delle finanze. Un'eventualità, quest'ultima, a cui assegnerei una probabilità bassa, mentre appare sempre più chiaro il ruolo che l'Inps potrebbe assumere in questo compito. Questa considerazione nasce dal rilievo che all'ente previdenziale è data dal decreto 130 nella gestione delle informazioni riguardanti l'Ise, oltre che dal fatto di essere l'ente responsabile dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare.

Nell'attuale assetto organizzativo, la scelta dello strumento dell'imposta rischia di avere effetti distributivi poco accettabili. Solo in termini astratti è indifferente per il cittadino l'aumento di una detrazione dell'Irpef o dell'importo dell'assegno al nucleo familiare. Nell'ultimo quadriennio l'inerzia su questo secondo fronte e un certo protagonismo su quello tributario hanno portato a privilegiare lo strumento fiscale: dal 1996 al 2001 le risorse destinate a politiche di contrasto alla povertà e di sostegno delle responsabilità familiari sono aumentate di circa 10 mila miliardi, di cui per il 60% hanno riguardato aumenti delle detrazioni fiscali¹⁹. In una fase in cui è molto forte l'urgenza di ridurre la pressione fiscale, appare comprensibile che l'attenzione dei policy makers si concentri su strumenti che privilegiano l'intervento sull'Irpef. Sarebbe però importante che le implicazioni distributive fossero chiaramente percepite.

Conclusioni

La ricerca di più corretti criteri di identificazione della condizione economica ai fini delle politiche sociali è stata lunga, tormentata e non si può ancora considerare conclusa. Al di là di alcune evidenti smagliature nel percorso dovute a scarso coordinamento tra gli attori interessati, i risultati raggiunti sino a questo momento, anche se perfettibili, appaiono soddisfacenti. Il completamento del percorso avviato deve essere realizzato in tempi rapidi. In questa nota si è fatto cenno a possibili miglioramenti che si potrebbero apportare all'Ise. Dal punto di vista dei tempi di revisione della normativa vigente, interventi sui criteri di definizione dell'Ise non sembrano però il punto su cui è più urgente puntare gli sforzi. E' opportuno in questa sfera aspettare gli esiti della sperimentazione, che potrà essere effettuata solo alla fine del 2001.

Difficilmente tollerabile è invece la presenza di criteri vecchi e nuovi e ciò deve

¹⁷ Si tratta del modello elaborato dall'Università di Modena, Bologna e da Prometeia: cfr. Baldini et al., 2000.

¹⁸ Queste stime sono contenute nell'Appendice 3 della ricerca realizzata per la CTSP: Bosi, Bondioli, Matteuzzi, Ricci, 2000.

¹⁹ Una più puntuale documentazione di questo aspetto è contenuta nel Rapporto della Commissione contro l'esclusione sociale, 2000 e in Bosi, Onofri, 2000.

spingere nella direzione di realizzare rapidamente la riforma dei principali programmi di spesa nazionali: ANF, A3F, realizzando l'indicazione contenuta nel Patto sociale di fiscalizzazione dei contributi dell'ANF, l'unificazione dell'ANF e dell'A3F, l'estensione in senso universale anche ai lavoratori autonomi, utilizzando l'Ise come unico criterio di valutazione della condizione economica.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson, A.B., 1995, *Public Economics in Action, The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Baldini, M., Bosi, P., Mantovani, D., Matteuzzi, M., Toso, S., 1999, *Dirimod, Un modello di microsimulazione delle politiche sociali*, Prometeia Bologna, mimeo.
- Baldini, M., Bosi, P., Toso, S., 1999, *New Criteria of Targeting Welfare in Italy: An Appraisal of the distributive Effects*, Collana di Economia applicata, n.25, Dipartimento di Scienze Economiche, Bologna.
- Bosi, P., 1995, *Possibilità e limiti delle politiche redistributive attraverso il sistema tributario*, Info/Quaderni, n.15.
- Bosi, P., 1999, *Effetti distributivi dei programmi monetari per l'assistenza e per la famiglia secondo l'indicatore della situazione economica*, Relazione alla Conferenza "Le famiglie interrogano le politiche sociali", Bologna, marzo.
- Bosi, P., 2000, *L'Ise e le sue applicazioni nella spesa di welfare*, in Toso, a cura di, 2000.
- Bosi, P., Bondioli, R., Matteuzzi, M., Ricci, L., 2000, *La riforma degli istituti di spesa sociale, Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà*, Ricerca n.5, CTSP, Ministero del Tesoro, maggio.
- Bosi, P., Carnevali, G., Massicci, F., 1997, *I principali istituti assistenziali in Italia*, in Commissione Onofri, 1997.
- Bosi, P., Onofri, P., 2000, *Consenso e compatibilità macroeconomiche nelle politiche per le famiglie*, Diritto e lavoro, di prossima pubblicazione.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2000, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Dipartimento degli affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, luglio.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, (Commissione Onofri), 1997, *Rapporto finale*, Presidenza del Consiglio, Roma.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 2000, *L'applicazione di criteri di valutazione della situazione economica. Relazione sullo stato di attuazione ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n.109 del 31.3.1998*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Field, F., 1996, *Stakeholder Welfare*, IEA, Londra.
- Gelbach, J., Pritchett, L., 1997, *Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-Tested Targeting*, MIT and World Bank, mimeo.
- Liebman, J., 1997, *Lessons about tax-benefit integration from the US EITC experience*, J.Rowntree Foundation, York.
- Meadows, P., 1997, *The Integration of Taxes and Benefits for Working Families with Children*, J.Rowntree Foundation, York.
- Millar, J., Hole, D., 1998, *Integrated family benefits in Australia and Options for the UK tax return system*, J.Rowntree Foundation, York.
- Rizzi, D., Rossi, N., 1997, *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, in Verso un

- nuovo stato sociale. Tendenze e criteri, a cura di Da Empoli e Muraro, Angeli, Milano.
- Rowe, N., Wooley, F., 1998, *The Efficiency Case for Universality*, Department of Economics, Carleton University, Ottawa, mimeo.
- Toso, S., 2000 a, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in Toso, S., a cura di, 2000.
- Toso, S., 2000 b, *Effetti distributivi della spesa per assistenza in Italia*, in Toso, a cura di, 2000.
- Toso, S., a cura di, 2000, *Selettività ed assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Angeli, Milano.