

Materiali di lavoro 7

Percorsi alternativi di finanziamento del programma

P.Bosi, E.Ranci Ortigosa

Secondo le stime di recenti ricerche (Irs/Capp, Acli/Caritas) il finanziamento addizionale di un istituto tipo la Cassa Integrazione Assistenza (CIA), necessario per debellare del tutto la povertà assoluta, sarebbe di circa 5-6 miliardi di euro. Al momento in cui si scrive le condizioni della finanza pubblica italiana sono tali da ritenere poco probabile che una somma di questa dimensione sia destinata alla riforma proposta. Anche qualora vi fosse, come auspicabile, la volontà politica di destinare risorse addizionali alla spesa sociale, è probabile che altri settori (gli ammortizzatori sociali, il sostegno alla non autosufficienza) meriterebbero di essere privilegiati.

Come risolvere allora la questione del finanziamento? Se le risorse sono scarse occorre sì difenderle e ove possibile accrescerle, ma anche tentare di usarle al meglio. Questo significa affrontare i limiti delle attuali misure, e anche le prevedibili resistenze che ogni effettivo cambiamento incontra. Sappiamo infatti che le risorse oltre che scarse sono male utilizzate: non sono efficaci, i confronti internazionali sull'abbattimento della povertà lo evidenziano; non sono eque, cioè non danno risposte uguali a bisogni uguali ma adottano criteri di selezione incoerenti; non sono appropriate rispetto ai bisogni e peccano di assistenzialismo, trattandosi quasi esclusivamente di erogazioni monetarie. Per non subire la disaggregazione e i confini angusti imposti tradizionalmente alle politiche socio assistenziali, è necessario ridefinire il campo mettendo sul piatto tutte le funzioni, le misure, le risorse sociali pubbliche, finanziate con il prelievo fiscale, di qualsiasi origine storica e di qualsiasi classificazione giuridica finalizzate a fronteggiare situazioni economiche insufficienti o propriamente povere.

Partendo da questo presupposto, la nostra scelta è di identificare le risorse necessarie alla riforma all'interno della spesa già destinata all'assistenza, e in particolare a quel segmento costituito da prestazioni destinate al contrasto della povertà della popolazione anziana. Un esito positivo di questa azione avrebbe peraltro anche un significativo effetto politico: disinnesca l'atteggiamento di inerzia ad intraprendere riforme in questo settore adducendo come giustificazione i problemi del bilancio pubblico.

Nella ricerca Irs/Capp¹ si è ricostruito per il 2012 l'impiego complessivo di risorse del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche per l'assistenza, disaggregato in tre grandi aree quali il sostegno alla famiglia, il contrasto alla povertà, il sostegno alla non autosufficienza: esse ammontano a circa 67 miliardi, pari al 4,3% del Pil. Ben l'80% di tale spesa è costituito da trasferimenti monetari gestiti dal centro (per lo più dall'Inps).

Attraverso un modello di microsimulazione elaborato dal Capp, che ha avuto come base l'indagine campionaria dell'Istat It-Silc 2010 (con dati relativi al 2009), è stato possibile stimare la distribuzione, a livello familiare², di 51 miliardi della suddetta spesa. Dall'analisi emerge che, limitatamente alle prestazioni destinate alla popolazione anziana in condizioni economiche disagiate, che consistono in diverse forme di integrazione delle pensioni al minimo (integrazione al minimo vera e propria, quattordicesima, maggiorazione sociale) e in pensioni e assegni sociali, una parte non irrilevante di spesa, a causa di criteri di selettività scarsamente razionali, affluisce a soggetti che vivono in nuclei familiari non indigenti, ma appartenenti ai decili più elevati della distribuzione del reddito.

¹ Bosi P., Ranci Ortigosa E., (a cura di), *Costruiamo il Welfare di domani. Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio-assistenziali attuale e attuabile*, Prospettive Sociali e Sanitarie, 2013, n.8-10

² I risultati che seguono vanno letti con cautela a causa delle molteplici ipotesi fatte nelle stime, ma elaborazioni più accurate potrebbero essere effettuate se fosse possibile disporre dei dati di prestazioni effettive a disposizione dell'Inps.

La tavola 1 mostra la distribuzione della spesa per le integrazioni al minimo e le pensioni sociali per decili costruiti sulla base dell'indicatore della condizione economica Isee, nella versione modellata dalla recente riforma. Dalla tavola si desume che alle prestazioni destinate al contrasto della povertà della popolazione anziana sono destinati 17,4 miliardi di euro, di cui 13,5 riguardano pensioni integrate al minimo e 3,8 pensioni e assegni sociali. I beneficiari sono quasi 5 milioni di nuclei familiari, di cui 4,6 milioni percettori di integrazioni e 740.000 percettori di pensioni sociali (la somma delle due componenti non è pari al totale perché può esservi sovrapposizione tra i beneficiari delle prestazioni). Le prestazioni medie per coloro che ne beneficiano sono di 2.900 euro annui per le integrazioni e di poco più di 5.000 per le pensioni sociali.

Tavola 1. Prestazioni medie, numero dei beneficiari e spesa complessiva delle Integrazioni al minimo e delle Pensioni sociali per decili di Isee

Decili Isee	Prestazioni medie (euro)			Beneficiari (migliaia)			Spesa complessiva (milioni)		
	Im	Ps	Totale	Im	Ps	Totale	Im	Ps	Totale
1	2298	5791	3408	411	108	461	945	627	1572
2	2827	5534	3759	642	149	702	1815	825	2640
3	3166	4957	3839	582	117	631	1842	578	2421
4	3010	4826	3471	575	81	611	1731	390	2122
5	3171	4942	3629	533	71	562	1690	352	2041
6	2920	5070	3496	483	68	503	1410	346	1758
7	2885	4797	3295	449	45	458	1296	215	1510
8	2871	4487	3251	406	45	421	1166	203	1370
9	2837	5712	3256	352	37	372	999	213	1211
10	2738	4178	2982	243	21	253	665	86	753
Media/tot	2899	5167	3497	4676	742	4975	13564	3835	17399

Legenda: **Im**, integrazioni al minimo; **Ps**, pensioni sociali; **Totale**, somma di Im e Ps.

Nota: Le integrazioni al minimo includono la maggiorazione sociale e la quattordicesima. La prestazione media è riferita ai beneficiari presenti nel decile che la percepisce.

L'aspetto più rilevante della tavola 1 è però la distribuzione per decili di Isee. Se riorganizziamo i dati di spesa sommando a ritroso dal decile più alto al più basso (si veda la tavola 2), si vede che 6,6 miliardi di spesa pari al 37,9% del totale è erogato a beneficiari che appartengono a decili dal sesto al decimo della distribuzione, superiori cioè alla mediana. Tale percentuale risulta pari al 40,8% nel caso delle pensioni integrate al minimo.

A fronte di queste situazioni abbiamo milioni di famiglie che sono sotto la soglia di povertà assoluta, o con carichi di figli minori o di anziani non autosufficienti, e non possono contare su alcun sostegno pubblico certo, o solo su sostegni del tutto inadeguati. Noi pensiamo che l'intervento pubblico, finanziato con il prelievo fiscale su tutti i contribuenti, debba privilegiare finalmente queste situazioni di disagio estremo o di accentuata difficoltà rispetto a situazioni dove l'entità delle risorse familiari dovrebbe solidalmente garantire un certo livello di benessere a tutti i componenti il nucleo. Certo il passaggio dalla considerazione della situazione economica del singolo alla considerazione economica del nucleo non è banale e scontato, né privo di possibili inconvenienti, sia di uso opportunistico, sia di sfruttamento e marginalizzazione dei singoli; tali rischi, tuttavia, dovrebbero poter essere affrontati dai servizi sul territorio con interventi appropriati anche di controllo, o con iniziative di ridefinizione dei confini del nucleo, e sono comunque meno gravi dell'esclusione sistematica di molti, in accertate situazioni di grave fragilità e bisogno, dalle provvidenze certe e garantite del Welfare.

Una dispersione di risorse di questa portata è difficilmente giustificabile sul piano dell'equità e dell'efficacia dell'intervento pubblico. Se essa dovesse essere confermata da verifiche più puntuali

sembrerebbe inderogabile l'esigenza di reindirizzare la spesa verso coloro che sono portatori di bisogni più urgenti.

Tavola 2. Spesa decumulata per Integrazioni al minimo e Pensioni sociali per decili di Isee (in milioni e % del totale)

Decili	Im		Ps		Totale	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%
1	13558	100.0	3835	100.0	17398	100.0
2	12614	93.0	3208	83.7	15826	91.0
3	10799	79.6	2383	62.1	13186	75.8
4	8957	66.1	1805	47.1	10765	61.9
5	7226	53.3	1415	36.9	8643	49.7
6	5536	40.8	1063	27.7	6602	37.9
7	4125	30.4	717	18.7	4844	27.8
8	2830	20.9	502	13.1	3334	19.2
9	1664	12.3	299	7.8	1964	11.3
10	665	4.9	86	2.2	753	4.3

Legenda: **Im**, integrazioni al minimo; **Ps**, pensioni sociali; **Totale**, somma di Im e Ps.

Nota: Le integrazioni al minimo includono la maggiorazione sociale e la quattordicesima. La prestazione media è riferita ai beneficiari presenti nel decile che la percepisce.

Per rendere disponibili tutti i 5-6 miliardi che occorrerebbero per finanziare la CIA, sulla base della tavola 2, sarebbe necessario pressoché azzerare tutte le erogazioni contro la povertà destinate alla metà più benestante delle famiglie, quelle appartenenti ai decili dal 7° al 10°, e ridurre alla metà quelle dei nuclei del sesto decile. Tale operazione coinvolgerebbe circa 2 milioni di famiglie, che vedrebbero ridursi i benefici di circa 3.200 euro in media all'anno, per i decili dal settimo al decimo, e di circa 1.750 euro per le famiglie del sesto decile.

Si tratterebbe senza dubbio di una redistribuzione molto significativa, ma a nostro avviso praticabile. In ogni caso, prima di avventurarsi in questa direzione è necessario valutare più approfonditamente le caratteristiche dei nuclei eventualmente coinvolti.

Si possono, in prima approssimazione, individuare due possibili ragioni della presenza di nuclei familiari beneficiari di trasferimenti assistenziali nei decili più elevati: può trattarsi di beneficiari in condizione economica modesta che vivono in nuclei familiari in cui altri componenti dispongono di redditi più o meno elevati, oppure di soggetti con reddito sufficientemente basso da poter accedere a benefici *means-tested* rispetto al reddito, ma che dispongono di patrimonio e quindi risultano avere valori di Isee relativamente elevati.

Per verificare questi aspetti possiamo inizialmente presentare le caratteristiche delle famiglie che rientrano nei decili dal settimo al decimo di Isee riformato e ricevono almeno un beneficio contro la povertà. Si tratta delle famiglie che dovrebbero rinunciare almeno ad una quota dei trasferimenti contro la povertà (non agli altri) che ora ricevono. Ora quando parliamo di decili superiori, dal settimo al decimo, ci riferiamo a famiglie il cui Isee medio va dagli oltre 24.000 euro del settimo decile ai più di 71.000 euro del decimo decile. E sono evidentemente valori che per essere rapportati alle singole famiglie, con i loro componenti, devono essere moltiplicati per i parametri della scala di equivalenza. Per una famiglia di tre persone con un figlio minorenne le cifre indicate andrebbero moltiplicate ad esempio per 2,06, divenendo quindi rispettivamente valori Isee di quasi 50.000 e di 146.000 euro.

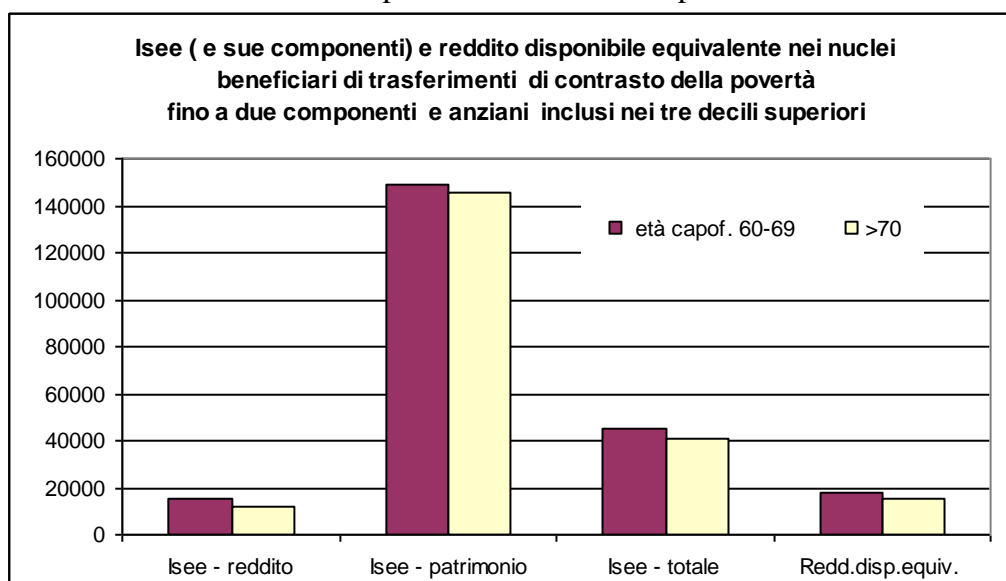
Tavola 3. Caratteristiche delle famiglie dal settimo al decimo decile di Isee che ricevono almeno un trasferimento contro la povertà

Classe di età del capofamiglia	%	Condizione del capofamiglia	%	Area geografica	%	Classe di Isee (migliaia di euro)	%
<=29	0.5%	Dipendente	5.4%	Nord	54.9%	20-30	46.2%
30-39	0.6%	Autonomo	4.1%	Centro	21.4%	30-40	28.8%
40-49	1.6%	Disoccupato	0.4%	Sud	23.4%	>40	25.0%
50-59	5.4%	Pensionato	68.7%				
60-69	23.4%	Altro	21.4%				
>=70	68.4%						
Totale	100.0%		100.0%		100.0%		100.0%

Come mostra la tavola 3, si tratterebbe di intervenire soprattutto su famiglie anziane di pensionati residenti nelle Regioni settentrionali. Possiamo ricordare i risultati di altre elaborazioni, relative ai beneficiari appartenenti agli ultimi tre decili (dall'ottavo al decimo). Per il 68% dei casi si tratta di nuclei di anziani di uno o due componenti, con età del capofamiglia superiore a 60 anni.

La condizione economica è determinata soprattutto, ma non esclusivamente, dalla presenza di patrimonio, come mostra la tavola 4.

Tavola 4. Isee (e sue componenti) e reddito disponibile equivalente nei nuclei beneficiari di trasferimenti di contrasto alla povertà fino a due componenti e anziani inclusi nei tre decili superiori



Come si vede, il reddito disponibile equivalente medio è di 16.000 euro, un valore superiore alla linea di povertà. E' interessante indagare cosa accadrebbe se questi nuclei perdessero i trasferimenti di cui ora beneficiano. Il loro reddito disponibile medio diventerebbe pari a 13.600 euro, ancora superiore alla linea di povertà.

Tornando alle due possibili ragioni ipotizzate per giustificare la presenza di beneficiari di prestazioni assistenziali nei decili più elevati, si può a questo punto affermare che sia la componente patrimoniale la maggiore responsabile dello spostamento di questi nuclei verso i decili Isee più elevati. I redditi equivalenti assumono comunque livelli tali da non identificare, sulla base del solo aspetto reddituale, situazioni di indigenza gravi. E' comunque possibile che si ponga un problema di

“liquidità” delle risorse economiche per nuclei “poveri di reddito e ricchi di patrimonio”. A questo proposito, nell’impostazione delle politiche sociali sarebbe senza dubbio importante introdurre istituti in grado di eliminare questo limite, strada peraltro già percorsa in altri Paesi (in particolare nel Regno Unito). Qualora il reddito disponibile fosse davvero molto basso e prossimo allo zero, si potrebbe in ogni caso prevedere la garanzia di un reddito minimo a titolo di “*pocket money*”.

L’ipotesi di introduzione graduale della CIA

Una riforma finanziata nel modo sopra descritto solleva sicuramente resistenze molto forti da parte di chi vede improvvisamente e in un sol colpo decurtato il proprio reddito di una componente su cui aveva contato nello stabilire il proprio tenore di vita e nell’alimentare anche certe aspettative. E solleverebbe contestualmente resistenze sociali e politiche che ne comprometterebbero l’approvazione da parte delle istituzioni competenti. Per ridurre l’impatto immediato e le resistenze può essere opportuno sondare la possibilità di un processo graduale di introduzione della CIA, modulando nel tempo il prelievo delle risorse e quindi rallentando la messa a regime della prestazione.

Si ipotizzerebbe così una fase intermedia, in cui il finanziamento per la misura sarebbe rinvenuto nel 100% delle risorse contro la povertà che ad oggi sono destinate al decimo e al nono decile, nel 70% delle risorse trasferite all’ottavo decile e nel 50% di quanto ricevuto dal settimo. In tal modo si potrebbe disporre di un finanziamento di circa 3,7 miliardi di euro.

Si tratterebbe naturalmente di ridurre, in questa fase, le prestazioni della CIA. Secondo le nostre valutazioni la via più efficace (in termini di riduzione della povertà secondo l’indice FGT) è quella di definire un assegno pari alla differenza tra reddito disponibile e soglia di povertà considerata all’84%.

Relazioni tra la CIA e una riforma delle politiche di sostegno delle responsabilità familiari

La prospettiva di individuare sufficienti risorse finanziarie per la CIA potrebbe sensibilmente migliorare nel caso in cui, assieme a questa riforma, se ne introducesse anche un’altra riguardante il sostegno delle responsabilità familiari. Tale sostegno è attualmente realizzato attraverso le detrazioni fiscali per familiari a carico nell’ambito della disciplina dell’Irpef e gli assegni al nucleo familiare. Complessivamente questi due istituti assorbono 17 miliardi di euro. L’istituzione di un unico assegno, ispirato alla logica dell’universalismo selettivo e in grado di superare il problema dell’incapienza e della categorialità che caratterizzano gli strumenti vigenti, avrebbe l’effetto non solo di razionalizzare questo segmento di spesa per assistenza, ma di rendere meno oneroso il finanziamento della CIA stessa.

Pur rinviando alla ricerca Irs/Capp per ulteriori dettagli, è opportuno qui ricordare che in caso di simultanea adozione delle due riforme il costo della CIA si ridurrebbe a meno della metà, cioè a circa 2,5-2,6 miliardi di euro. Il disegno dell’assegno per i figli, proprio perché mira a risolvere il problema dell’incapienza, è alquanto selettivo a favore dei decili più bassi, quindi non stupisce che l’onere del trasferimento contro la povertà assoluta si riduca di una quota considerevole.

In conclusione

Come atteso e voluto, le riforme proposte risultano fortemente selettive. La riforma dei trasferimenti monetari alla famiglia è necessariamente selettiva in quanto, come già detto, affronta e supera radicalmente il problema dell’incapienza presente negli istituti in vigore. La CIA è per sua natura selettiva, in particolare in questa accezione, che ha come *target* la povertà assoluta. A ciò si aggiunga la condizione di invarianza della spesa rispetto alla situazione vigente, che impone significative redistribuzioni.

In larga misura le perdite sono sopportate da famiglie che dispongono di livelli di Isee superiore a quello mediano e in particolare costituite da capofamiglia adulti e anziani. I vantaggi delle riforme vanno invece a favore di famiglie povere e famiglie di giovani che si assumono responsabilità di allevare ed educare minori.

Senza dubbio tale redistribuzione presenta un elemento di criticità nel caso di nuclei relativamente “poveri di reddito e ricchi di patrimonio”. Ciò induce, come detto, a ritenere opportuna un’applicazione graduale della riforma, oltre ad un possibile reperimento di ulteriori risorse al di fuori del perimetro della spesa sociale, finalizzate a temperare i fattori critici individuati.

Anche rimanendo all’interno del perimetro della spesa per assistenza, tuttavia, altre fonti di finanziamento si genererebbero in caso di simultanea riforma delle prestazioni per la famiglia: un assegno per i minori un poco meno generoso, almeno rispetto ad alcune tipologie di nuclei familiari, consentirebbe il trasferimento di 1-2 miliardi dal settore delle politiche di sostegno delle responsabilità familiari a quello del contrasto della povertà, con un dimezzamento dei costi per quest’ultimo.