

SVIMEZ

ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO
DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO

Quaderni di INFORMAZIONI SVIMEZ N. 1

**Riordino dello Stato sociale e
Mezzogiorno**

Progress report

Roma, febbraio 1999

Publicazione della SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno
Direttore responsabile: Riccardo Padovani
Sped. abb. post. art. 2, comma 20/c, legge n. 662/96 - Autor. Trib. Roma n. 478 del 5/8/1992

Il presente documento – che ha carattere di work in progress – è stato elaborato dalla SVIMEZ, che ne assume la responsabilità, coordinando ed integrando le indicazioni sino ad oggi emerse dall'attività di un gruppo di lavoro sulla riforma dello Stato sociale costituito presso la SVIMEZ.*

Al gruppo di lavoro partecipano il dott. Enrico Flaccadoro del CER, il dott. Salvatore Chiri della Banca d'Italia, il dott. Giovanni Barbieri e il dott. Emanuele Baldacci dell'ISTAT, il dott. Gino Faustini, economista del lavoro, il prof. Guido Pellegrini dell'Università di Bologna, il dott. Luca Bianchi, il dott. Salvatore Cafiero, il dott. Nino Novacco e il dott. Riccardo Padovani della SVIMEZ.

** La redazione del testo è stata curata dal dott. Luca Bianchi e dal dott. Gino Faustini.*

INDICE

Documento di sintesi p.

1. Le famiglie
2. Redditi primari e redistribuzione
3. Le proposte di riforma dello Stato sociale
4. La simulazione
5. Interrogativi aperti
6. Osservazioni ulteriori

Allegato 1. Un quadro sintetico sulla struttura delle famiglie

1. L'ampiezza delle famiglie meridionali
2. Alcune informazioni sui redditi delle famiglie del Mezzogiorno
3. L'evoluzione nel decennio 1985-95

Allegato 2. La distribuzione e redistribuzione del reddito delle famiglie nel Mezzogiorno

1. La formazione del reddito primario delle famiglie
2. La redistribuzione del reddito operata dalle Amministrazioni pubbliche
3. Il reddito disponibile netto e la propensione al consumo e al risparmio
4. Principali indicazioni
Appendice all'Allegato 2 – Definizione dei principali aggregati

Allegato 3. Una simulazione delle riforme: indicazioni e limiti

1. Le proposte di riforma: itinerari di un dibattito
2. Quali prestazioni sostituire, e quali prestazioni introdurre
 - 2.1. Le famiglie destinatarie delle prestazioni eliminate
 - 2.2. Le famiglie che dovrebbero percepire il Reddito minimo di inserimento
 - 2.3. Gli aspetti finanziari
 - 2.4. Confronto tra il quadro precedente e quello conseguente alla riforma
3. Prime valutazioni sui risultati della simulazione
 - 3.1. Aspetti metodologici
 - 3.2. La natura dell'intervento
 - 3.3. Famiglie "presenti", "escluse" ed "incluse"
 - 3.4. Gli importi "prima" e "dopo" la riforma
 - 3.5. Redistribuzione territoriale
 - 3.6. Considerazioni ulteriori

Appendice – *Ipotesi di minimo vitale, il “riccometro” e il “sanitometro”*

1. Ipotesi di minimo vitale
2. “Riccometro” e “scala di equivalenza”
3. Il “sanitometro”

Indice delle tabelle

- Tab. 1. Famiglie per numero di componenti al 1998
- Tab. 2. Famiglie per classe di reddito al 1998
- Tab. 3. Famiglie per condizione professionale del capofamiglia al 1998
- Tab. 4. Redditi delle famiglie per condizione professionale del capofamiglia al 1998
- Tab. 5. Redditi delle famiglie per numero di componenti monoreddito o plurireddito al 1998
- Tab. 6. Popolazione e risorse nel Mezzogiorno negli anni 1985-95
- Tab. 7. Conto delle famiglie al 1985
- Tab. 7a. Grandezze di riferimento e rapporti caratteristici al 1985
- Tab. 8. Conto delle famiglie al 1990
- Tab. 8a. Grandezze di riferimento e rapporti caratteristici al 1990
- Tab. 9. Conto delle famiglie al 1995
- Tab. 9a. Grandezze di riferimento e rapporti caratteristici al 1995
- Tab. 10. Reddito e consumi delle famiglie del Mezzogiorno al 1985, 1990 e 1995
- Tab. 11. Reddito e consumi delle famiglie del Centro-Nord al 1985, 1990 e 1995
- Tab. 12. Reddito e consumi delle famiglie del Mezzogiorno
- Tab. 13. Reddito e consumi delle famiglie: confronto Nord/Sud
- Tab. 14a. Prestazioni sociali vigenti al 1998: assegni familiari e ammortizzatori sociali. Famiglie destinatarie
- Tab. 14b. Prestazioni sociali vigenti al 1998: assegni familiari e ammortizzatori sociali. Importo complessivo
- Tab. 14c. Prestazioni sociali vigenti al 1998: assegni familiari e ammortizzatori sociali. Importi per famiglia
- Tab. 15. Prestazioni sociali, stimate al 1998, con l'introduzione generalizzata del RMI
- Tab. 16. Numero delle famiglie destinatarie, importo complessivo e importo medio per famiglia “prima” e “dopo” la riforma
- Tab. 17. Effetti della riforma simulata: famiglie presenti, escluse e incluse.

DOCUMENTO DI SINTESI

La SVIMEZ ha promosso una ricerca – che è in corso - sugli effetti che il riordino dello Stato sociale può comportare sull'economia del Mezzogiorno. E' sembrato infatti importante porre attenzione su alcuni aspetti territoriali che, nonostante la loro rilevanza, sono stati spesso trascurati nel dibattito recente; e al tempo stesso tenere conto di processi – quali, all'esterno, il progressivo inserimento dell'economia italiana nell'area europea, e, all'interno, la riforma istituzionale e il decentramento dei processi decisionali – capaci di aiutare a valutare come la riforma dello Stato sociale possa dare risposta ai problemi di politica dell'occupazione e di politica sociale, che sono in larga parte concentrati nel Sud del nostro Paese.

1. *Le famiglie*

Quadro obbligato della ricerca è il sistema delle famiglie: se ne è considerata la struttura per ampiezza, per condizione professionale della persona di riferimento e per classe di reddito al 1998¹. Le famiglie meridionali, com'è noto, sono in media più numerose di quelle delle altre aree italiane. Il numero medio dei componenti per famiglia è di 3,0 persone nel Mezzogiorno e di 2,6 nel Centro-Nord. Per quanto riguarda la composizione: le famiglie di un solo componente e quelle di due o tre componenti risultano relativamente più numerose nel Centro-Nord; quelle con 4 e più componenti sono invece decisamente più numerose nel Mezzogiorno. Mentre le famiglie meridionali rappresentano un terzo di quelle nazionali, le famiglie con 4 e più componenti sono concentrate per il 44% nelle regioni meridionali. Il peso delle famiglie del Mezzogiorno diminuisce sensibilmente al crescere del reddito familiare. Nel 1998 la maggior parte delle famiglie meridionali (il 57,4%) dispone di un reddito inferiore a 30 milioni; di queste, il 27,4% (pari a 1,8 milioni di famiglie) ha un reddito inferiore a 15 milioni di lire.

¹ Si veda l'Allegato 1.

Uno spaccato della società meridionale a fronte di quella del Centro-Nord è dato dalle condizioni professionali del capofamiglia. Va sottolineato che vi possono essere all'interno della medesima famiglia (soprattutto nelle famiglie più numerose) percettori di reddito da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione. La condizione di pensionato riguarda circa un terzo dei capofamiglia del Centro-Nord e meno di un quarto di quelli del Mezzogiorno. La maggiore incidenza di capifamiglia pensionati al Nord è dovuta a fattori demografici (maggiore invecchiamento della popolazione e minore ampiezza delle famiglie) oltre che a fattori economico-sociali (maggior numero di lavoratori che hanno raggiunto i requisiti per la pensione). Il contrario avviene per i capofamiglia disoccupati o inattivi: l'incidenza di questo gruppo sul totale delle famiglie è del 17,9% nel Mezzogiorno e del 10,4% nel Centro-Nord. Nella media il reddito annuo delle famiglie meridionali è di 35 milioni di lire, ossia il 72,5% di quello delle famiglie del Centro-Nord (48,3 milioni). A questa differenza concorrono sia la composizione di cui si è detto (in particolare il maggior numero di disoccupati nel Mezzogiorno), sia le differenze per condizioni professionali (v. Tab. 4). Un livello di reddito relativamente omogeneo tra le due aree si riscontra solo per le famiglie dei dirigenti, imprenditori e professionisti; differenze del 16% si hanno per gli impiegati, del 21-22% per i pensionati, i disoccupati e le altre condizioni non professionali, del 35% per gli operai, del 50% per i lavoratori autonomi.

2. Redditi primari e redistribuzione

Per dare un utile riferimento all'analisi più specifica, è sembrato opportuno procedere alla ricostruzione di un quadro della situazione economica delle famiglie italiane, con riferimento ai loro redditi primari (da lavoro e da capitale) e alla redistribuzione operata dallo Stato sociale (attraverso prelievi e trasferimenti)². Da tale ricostruzione risulta: che alla base dei divari di reddito tra le aree del Nord e del Sud del Paese vi è la carenza di occasioni di lavoro; e che la riduzione del tasso di occupazione è la principale causa del

² Si veda l'Allegato 2.

progressivo impoverimento relativo delle famiglie residenti nelle regioni meridionali. Nel corso del decennio che va dal 1985 al 1995 l'incidenza degli occupati sulla popolazione complessiva è scesa nel Mezzogiorno dal 31,2% dell'anno iniziale, al 30,5% nel 1990, al 27,2% nel 1995. La diminuzione della domanda di lavoro, di 754 mila unità nel decennio, ha comportato nell'area una dinamica dei redditi primari delle famiglie più contenuta che nel resto del Paese. In base ai "conti economici delle famiglie" (resi disponibili dall'ISTAT per il periodo 1985-92 e aggiornati dalla SVIMEZ, con apposite stime, fino al 1995), nel decennio 1985-95 il reddito primario delle famiglie meridionali è passato dal 60,6% al 56,1% di quello delle famiglie del Centro-Nord.

Per quanto riguarda la redistribuzione operata dalle Amministrazioni pubbliche (attraverso prelievi e prestazioni), l'evoluzione determinatasi nei due quinquenni esaminati ha risentito fortemente degli orientamenti contrapposti della finanza pubblica, nel primo quinquennio ancora espansiva, e nel secondo condizionata dalle restrizioni imposte per il suo risanamento. Infatti, il processo di redistribuzione monetaria, pur rimanendo molto differenziato tra Nord e Sud, presenta nelle due aree all'inizio degli anni '90 una rilevante inversione di tendenza. All'aumento accelerato del prelievo corrisponde un più ridotto aumento di prestazioni sociali, ma in proporzioni diverse nelle due aree: il saldo nel Mezzogiorno da positivo diviene negativo; nel Centro-Nord rimane comunque negativo. Ma queste variazioni (e il saldo) tengono conto della sola redistribuzione monetaria: mentre per l'intervento sociale contributi e prestazioni – anche quando non si pareggiano – si fronteggiano, al prelievo fiscale non si dà contropartita. Per rendere meno parziale questo confronto (secondo la consuetudine delle ricerche straniere e internazionali) si mettono in conto alle prestazioni pubbliche destinate alle famiglie anche i servizi a destinazione individuale (sia pur limitatamente all'istruzione e alla sanità). In tal modo il saldo della redistribuzione complessiva risulta negativo per le famiglie del Centro-Nord e positivo per quelle del Mezzogiorno. Per entrambe le aree l'incidenza del saldo è in diminuzione. Il processo redistributivo, che nel 1985 consentiva di integrare i redditi primari delle famiglie

residenti nel Mezzogiorno del 14,1%, nel 1995 continua ad integrarli, ma nella misura più ridotta dell'11,8%.

Per effetto del meno favorevole andamento dei redditi primari, da lavoro e da capitale, e del ridotto contributo monetario dell'intervento pubblico, il reddito disponibile netto per abitante del Mezzogiorno – calcolato come somma algebrica del reddito primario e della redistribuzione monetaria (escludendo perciò i servizi pubblici a destinazione individuale) – è passato, tra il 1985 e il 1995, dal 69,2% al 61,3% di quello del Centro-Nord, con una perdita di 8 punti percentuali.

3. Le proposte di riforma dello Stato sociale

Il dibattito sul riordino dello Stato sociale non ha posto la dovuta attenzione sugli aspetti territoriali e sulle implicazioni che tale riordino può avere sulle aree del Centro-Nord e del Mezzogiorno. E' infatti possibile verificare la diversità di diritti sociali effettivamente goduti dai cittadini residenti nelle varie regioni del Paese, e constatare se un nuovo assetto dello Stato sociale possa ridurre le disparità, favorendo nel contempo una sana crescita economica delle aree in ritardo³.

Dopo aver offerto questo quadro di sfondo, la ricerca ha preso in esame le proposte emerse in questi mesi nel dibattito sulla riforma dello Stato sociale⁴. Si è partiti dalla Relazione della Commissione Onofri⁵, nei confronti della quale la reazione sindacale è stata alquanto

³ Emerge infatti anzitutto che componente primaria delle disparità è la carenza di posti di lavoro, e di conseguenza la carenza dei relativi redditi e dei diritti previdenziali connessi. A tale carenza si somma la scarsa funzionalità dei servizi resi dalle Amministrazioni locali, che incide sia sulla dotazione di infrastrutture, sia sul funzionamento dei servizi sanitari (ospedalieri, ambulatoriali e domiciliari), dei servizi sociali (alle famiglie con difficoltà di inserimento sociale, ai bambini privi di famiglia, ai fanciulli con disturbi nell'intelligenza o nel carattere, agli adolescenti disadattati, alle donne con problemi connessi alla gravidanza, agli adulti con sintomi di asocialità o di antisocialità, agli anziani, ecc.) e dei servizi integrati (riabilitazione dei portatori di *handicap*, assistenza domiciliare agli anziani, servizi per i tossicodipendenti, ecc.).

⁴ Si vedano l'Allegato 3 (par. 1) e l'Appendice.

⁵ *Rapporto della Commissione per le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 1997.

critica. Su di un fronte diverso, è emersa l'ipotesi di utilizzare in prevalenza lo strumento fiscale (D. Rizzi e N. Rossi)⁶. Al tempo stesso, il Parlamento è andato esaminando le proposte sia d'iniziativa parlamentare (on. Signorino) sia di iniziativa governativa (Ministro Turco) sull'assistenza economica e sui servizi alla persona; e il Governo provvedeva ad emanare il decreto sul cosiddetto "riccometro" (Indicatore della situazione economica, ISE) per individuare i possibili destinatari delle prestazioni sociali, e a prendere in esame il "sanitometro" per individuare le diverse fasce dei destinatari delle prestazioni sanitarie. Va segnalato che, con diverse opzioni, di volta in volta è stata data attenzione ai problemi del lavoro – e in particolare alla possibilità di favorire l'ingresso dei giovani in cerca di impiego (prestati d'onore, borse di lavoro, *bonus* per le imprese che assumono, lavori socialmente utili e simili) – o, in alternativa, a introdurre prestazioni per i giovani disoccupati privi di reddito. La polemica tra soluzioni "produttivistiche" e soluzioni "assistenzialistiche" (sia pur in linea con quelle di altri paesi europei, che provvedono in larga misura a prestazioni monetarie per i giovani privi di lavoro) non si è placata. Si è da più parti affermato che corrispondere un'indennità a quanti chiedono un lavoro non risolve il problema: la disoccupazione giovanile non può essere intesa come sola carenza di reddito, ma anche come mancato riconoscimento di dignità, come rifiuto di partecipazione sociale, come motivo di disorientamento nella vita.

Da ultimo il Governo Prodi ha avviato la riforma dello Stato sociale, con una temporanea sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI), in vista della sua successiva estensione. Questa esperienza merita dunque particolare attenzione. L'avvio sperimentale viene attuato, per due anni, tra il 1998 e il 2000, in 39 comuni (dei quali 22 del Mezzogiorno). Tali comuni, pur avendo diverse caratteristiche, non costituiscono un campione rappresentativo; inoltre, per ragioni pratiche, si punta ad erogare – alle persone o alle famiglie

⁶ D. Rizzi e N. Rossi, *Minimo vitale e flat tax*, in "Economia e Società", n. 2/1997, pp. 706-713. D. Rizzi e N. Rossi, *Minimo vitale e importo sul reddito proporzionale*, in E. Da Empoli, G. Mararo (a cura di), *Verso un nuovo Stato sociale*, F. Angeli, Milano, 1997.

sotto la soglia della povertà – prestazioni a carattere “aggiuntivo” (e non a carattere “sostitutivo”) rispetto a quelle già in atto. Di conseguenza, l’esperienza dei 39 comuni, quanto mai interessante perché svolta “sul campo”, non può fornire indicazioni aventi valenza generale, né può dare una misura dei “risparmi” che si avrebbero sulle prestazioni precedentemente erogate.

4. *La simulazione*

Nel tentativo di integrare le informazioni della sperimentazione nei 39 comuni, la ricerca del gruppo di lavoro costituito presso la SVIMEZ si è proposta di misurare l’impatto sul Mezzogiorno dell’introduzione generalizzata su tutto il territorio nazionale del minimo vitale (con le modalità previste per il RMI), rinunciando ad inseguire le varie proposte avanzate nei mesi passati, ed evitando di compiere scelte opinabili su quelle, tra esse, che possono essere ritenute più interessanti o più praticabili. A tal fine, si è provveduto ad effettuare un’apposita stima, utilizzando il modello di microsimulazione del CER.

La normativa del RMI prevede un’integrazione di reddito alle persone sole o alle famiglie con risorse inferiori alla soglia di povertà (indicata per il 1998 in 500.000 lire mensili per una persona sola e di importi superiori per le famiglie in relazione alla loro ampiezza, in base a una scala di equivalenza). Questa normativa non è del tutto chiara, in particolare sulle modalità di accertamento del reddito e sulle prestazioni che dovrebbero essere sostituite dal RMI. L’analisi svolta parte dall’ipotesi che tale “Reddito minimo di inserimento” dia inizio alla razionalizzazione dei cosiddetti “ammortizzatori sociali”, che la Relazione della Commissione Onofri considera uno dei cardini della riforma⁷.

⁷ La Relazione della Commissione Onofri prevede di realizzare la riforma in due tempi. Nel primo tempo (entro il Duemila) essa mira a ridurre gli eccessi di spesa nelle pensioni, negli ammortizzatori sociali e in altre prestazioni rivolte in prevalenza ad adulti ed anziani. In un secondo tempo, accertato il risparmio conseguito con queste modifiche, propone di avviare un intervento più adeguato, in particolare in favore dei più poveri e dei giovani. Nell’accogliere (almeno in parte) questi orientamenti, la ricerca esamina quale diversa spesa si avrebbe nelle regioni

L'esercizio di simulazione ha avuto ad oggetto la valutazione degli effetti sui redditi delle famiglie del Centro-Nord e del Mezzogiorno derivanti dall'introduzione generalizzata del RMI in sostituzione degli assegni familiari e di altre prestazioni monetarie a favore dei disoccupati (CIG ordinaria e straordinaria, indennità di disoccupazione e mobilità). Si può notare, anzitutto, che la maggior parte delle prestazioni sostituite (con riferimento alle famiglie destinatarie e agli importi) è costituita attualmente da assegni familiari; minore diffusione hanno le prestazioni per l'insieme degli ammortizzatori sociali.⁸

Con le modalità illustrate all'Allegato 3 sono stati valutati (a fronte delle prestazioni vigenti) il numero di famiglie destinatarie e gli importi delle prestazioni, "prima" e dopo "la riforma" ipotizzata; ed è stato possibile stimare quali riflessi ne potrebbero derivare, nel Nord e nel Sud del Paese. E' possibile così mettere in evidenza gli effetti della riforma sui redditi delle famiglie di diversa composizione (ampiezza, condizioni sociali, livello del reddito), oltre che sulla loro distribuzione territoriale, obiettivo principale della ricerca SVIMEZ.

I risultati più rilevanti riguardano:

- *una sostanziale parità di spesa*: si è stimato che l'importo complessivo delle prestazioni registrerebbe "dopo la riforma" un limitato aumento (da 12,6 mila miliardi di lire a 13,2 mila miliardi). Sotto il profilo territoriale, peraltro, si avrebbe una riduzione della spesa nelle regioni centro-settentrionali dal 51,3% al 34,5% del totale nazionale, a vantaggio di quelle meridionali, che passerebbero dal 48,7% al 65,5%;
- *una forte riduzione nel numero delle famiglie destinatarie* (da 6,2 milioni a 2,2 milioni, di cui nel Mezzogiorno da 2,4 a 1,3 milioni): ciò comporta di fatto un rilevante cambiamento delle famiglie destinatarie, con pochissime permanenze (775 mila, di cui 540 mila nel Mezzogiorno), moltissime esclusioni (5,4 milioni, di cui

centro-settentrionali e nel Mezzogiorno. Le ipotesi accolte nella simulazione (illustrate nell'Allegato 3) tengono conto degli sviluppi del dibattito, che hanno dimostrato, in particolare, la difficoltà di ridurre le spese per le pensioni.

⁸ Come risulta dalle Tabb. 14a, 14b e 14c dell'Allegato 3, gli assegni familiari rappresentano oltre il 70% della spesa complessiva per le due tipologie di intervento e riguardano oltre il 90% delle famiglie che percepiscono le prestazioni sostituite.

1,8 milioni nel Mezzogiorno) e molte inclusioni (1,4 milioni, di cui 800 mila nel Mezzogiorno);

- *un deciso aumento dell'importo medio per famiglia*, che passa da 2,0 a 6,1 milioni annui, naturalmente con caduta di reddito per le famiglie escluse, con aumento di importo per le famiglie permanenti, e con un importo adeguato a superare la soglia di povertà per le famiglie di nuova inclusione;
- *una razionalizzazione dell'intervento*, che porterebbe un deciso vantaggio alle famiglie più bisognose. Il 63% delle famiglie "escluse" hanno un reddito superiore di 30 milioni di lire annui e meno del 2% hanno un reddito inferiore ai 10 milioni; le incluse, invece, appartengono per il 75% alla classe di reddito familiare inferiore ai 10 milioni. Le regioni del Mezzogiorno trarrebbero dalla riforma un considerevole vantaggio redistributivo, proprio in relazione alla loro debole situazione economica. Ciò non toglie che, anche in quest'area, si ridurrebbe nettamente il numero delle famiglie che percepiscono prestazioni.

Va ribadito che la sperimentazione in atto nei 39 comuni non può dar conto delle inclusioni ed esclusioni rispetto alla situazione precedente, in quanto essa non prevede di eliminare le prestazioni in atto.

La riforma che è stata oggetto della simulazione presenta, come descritto, rilevanti novità in ordine alla platea dei destinatari e alle modalità di finanziamento.

La forte riduzione delle famiglie beneficiarie e il diverso titolo per l'accesso al RMI solleva sicuramente dei problemi connessi al venir meno degli assegni familiari e degli istituti utilizzati per il sostegno del reddito di quanti vedono pregiudicata la stabilità occupazionale per effetto dei processi di ristrutturazione. Nel prosieguo della riflessione del gruppo di lavoro verrà dedicata la debita attenzione a questi aspetti. Può, tuttavia, sin d'ora rilevarsi che la "rete protettiva" costituita dal RMI verrebbe a tutelare anche i redditi delle categorie sopra indicate, in una forma meno episodica di

quella attualmente assicurata da alcuni principali ammortizzatori sociali⁹.

Un ulteriore punto critico della riforma simulata è l'estensibilità della tutela del reddito anche nei confronti dei giovani in cerca di occupazione. Questa innovazione se, da un lato, corregge l'anomalia, tipicamente italiana, che riserva il sostegno dei redditi ai soli *insiders*, dall'altro, può sollevare perplessità in quanto possibile fattore di disincentivazione dei beneficiari a cercare lavoro. Nel Mezzogiorno, in particolare, l'attuazione di questa forma assistenziale potrebbe degenerare in uno stimolo al consolidamento o all'ulteriore sviluppo del lavoro nero e del sommerso. Questo rischio potrebbe essere, d'altra parte, fortemente ridimensionato da un'adeguata funzionalità delle strutture pubbliche dell'impiego, cui competerebbe promuovere e verificare la disponibilità dei giovani ad accettare le opportunità di lavoro ad essi offerte (non necessariamente nella sola area di residenza); questa disponibilità dovrebbe costituire una condizione essenziale per continuare a percepire il RMI.

Sotto tale profilo, una interessante prospettiva - di cui si è ampiamente discusso¹⁰ - potrebbe essere quella di utilizzare, secondo modalità da definire, il RMI sotto forma di "dote" (*bonus*) che il disoccupato potrebbe portare all'impresa che lo assume. In proposito, può richiamarsi come lo schema iniziale del decreto legislativo di attuazione del RMI¹¹ prevedesse la possibilità di trasformare tale prestazione in un credito da spendere sotto forma di rimborso degli oneri previdenziali al datore di lavoro, che assumerebbe il destinatario. Ma proprio tale previsione, che indubbiamente qualificava lo strumento come misura non solo assistenziale ma anche di incentivazione al lavoro, però è venuta successivamente a decadere.

⁹ Si ricorda al riguardo che, per quanto concerne la Cassa integrazione guadagni, la durata massima degli interventi è di 12 mesi per la CIG ordinaria e di 24-36 mesi per quella straordinaria; la durata dell'indennità di mobilità varia da 12 a 36 mesi a seconda dell'età del lavoratore, e viene raddoppiata nel Mezzogiorno.

¹⁰ Si veda, al riguardo, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001, p. 100.

¹¹ Prima formulazione dell'art. 8, schema di Decreto legislativo di cui all'Atto del Governo n. 255, 8 maggio 1998, in Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Il reddito minimo di inserimento*, Dossier n. 373, Roma, maggio, 1998.

Infine per quanto riguarda le modalità di finanziamento della riforma, essa, sostituendo prestazioni finanziate attraverso contributi sociali, si muove all'interno di un indirizzo generale che tende a ridurre il cuneo fiscale del lavoro trasferendo alla fiscalità generale oneri che ora sono sopportati dal sistema produttivo. Si pongono così le condizioni perché le parti sociali possano predisporre strumenti ad hoc di natura assicurativa per fronteggiare squilibri occupazionali derivanti da crisi di mercato.

5. Interrogativi aperti

La ricerca mette in evidenza aspetti non sempre adeguatamente documentati, sui quali sembra opportuno richiamare l'attenzione, nella logica d'insieme del circuito del reddito: sua formazione, sua distribuzione e redistribuzione, suo impiego, tenendo anche conto dei servizi pubblici a destinazione individuale (che nelle ricerche italiane trovano scarsa attenzione).

Come spesso accade, le conclusioni cui portano le analisi compiute dal gruppo di lavoro sono diverse da quelle attese quando la ricerca ha avuto inizio. Ciò dipende sia dall'emergere di una varietà di proposte per la riforma dello Stato sociale, sia dalle constatate difficoltà che si incontrano, ad esempio, nell'attuare il proposito della Commissione Onofri, di procedere prima ad una riduzione e razionalizzazione della spesa e poi ad un suo allargamento.

Viene in particolare evidenza la necessità che le politiche economiche e sociali ed i processi redistributivi (fiscali e di intervento sociale) aumentino la loro efficacia, seguendo le priorità dovute: prima migliorare la distribuzione primaria, e poi correggerla con la redistribuzione. La raccolta delle risorse prelevate dalle famiglie e il loro utilizzo possono ridurre almeno in parte le distorsioni di cui l'economia italiana soffre per il suo carattere dualistico. Ma non si possono attendere da questo processo redistributivo risultati analoghi a quelli conseguibili con la creazione di occasioni di lavoro regolare. Le risorse che si rendessero disponibili potrebbero essere più efficacemente impiegate per valorizzare le potenzialità del Mezzogiorno (in particolare le risorse umane ora sotto-impiegate) e

per ridurre gli ostacoli che si frappongono alla crescita della base produttiva e dell'occupazione.

6. Osservazioni ulteriori

Si vuole concludere questo *Progress Report* con tre riflessioni, sul Mezzogiorno, sull'Europa e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Con riguardo al *Mezzogiorno*, nella ricerca si è avuto modo di sottolineare l'interdipendenza tra le varie forme di intervento: nel far fronte a situazioni di disagio economico si scontrano, senza peraltro escludersi, due esigenze. La prima esigenza, "produttivistica", si propone di contrastare le situazioni di disagio, operando sulle cause. La seconda, "assistenzialistica", si limita ad incidere sugli effetti. Siccome il basso profilo economico delle famiglie meridionali dipende soprattutto dalle sfavorevoli condizioni di lavoro (disoccupazione, lavoro precario, prevalenza di famiglie monoreddito, attività poco remunerate o con remunerazioni inadeguate rispetto ai fabbisogni familiari), l'ordine di priorità impone di rivolgere il massimo impegno a creare occasioni di lavoro e a regolarizzare il sommerso. Di fronte a risorse limitate, diviene essenziale decidere quanta parte dedicare agli interventi di sviluppo, e quanta al sostegno di un reddito familiare carente. Un riordino dello Stato sociale offre l'occasione per riflettere su queste scelte.

Al riguardo, ci si deve porre in una *prospettiva europea*. Non si possono trascurare i cambiamenti profondi - interni ed esterni all'area - avvenuti negli anni '90 nel contesto economico-finanziario e in quello socio-culturale. All'interno, è cambiata la società meridionale, con il miglioramento del tenore di vita, il rafforzamento di alcune attività produttive, la formazione di addensamenti industriali (in alcuni casi ancora embrionali, in altri più affermati, anche se generalmente non tali da potersi confrontare, anche tipologicamente, con i "distretti industriali" storici del Centro-Nord), l'incremento delle esportazioni. La stessa disponibilità dei giovani a intraprendere iniziative in alternativa alla scelta di emigrare può essere vista come un segno positivo, se consente di valorizzare le loro capacità e le risorse locali. All'esterno, nell'ambito dei processi di globalizzazione,

la politica comunitaria di coesione (inevitabilmente più restrittiva nel Mezzogiorno, quanto più l'Unione si allarga a paesi a basso reddito dell'Est Europa e dei Balcani), pone l'esigenza di delineare per il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 decisioni che abbiano positive prospettive di riuscita. Occorre prendere atto che i confronti ormai si devono fare con il resto d'Europa (e non tra Nord e Sud soltanto), che molte decisioni non si prendono più in Italia ma a Bruxelles e che il Mezzogiorno rimane lontano dall'Europa soprattutto per la mancanza di lavoro regolare, stabile, produttivo, remunerativo, mancanza che a sua volta è causa di povertà.

I dibattiti e le proposte sul modo di avvicinare il Mezzogiorno all'Europa partono dal constatare l'efficacia che una maggiore occupazione può avere sulla distribuzione del reddito. Essa comporta:

- un primo lavoro per le famiglie che sono sprovviste di reddito;
- un secondo lavoro per le famiglie numerose, che ora percepiscono un solo reddito;
- in generale, la riduzione delle aree di malessere e del numero di famiglie in condizioni di povertà.

Con una maggiore occupazione, la distribuzione del reddito migliora e le esigenze di spesa sociale si ridimensionano.

Non va esclusa l'esigenza che – oltre alla crescita delle strutture produttive – si provveda ad adeguare l'offerta di servizi culturali, sanitari e sociali, nella linea delle “Cento idee” discusse nel Seminario tenutosi a Catania nei giorni 2, 3 e 4 dicembre 1998 per iniziativa del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica. Il problema del lavoro nel Mezzogiorno non si risolve con una sola linea di attacco (tanto meno con sole misure macroeconomiche), ma richiede una pluralità di interventi. Le carenze ambientali non riguardano solo le infrastrutture fisiche, ma anche la dotazione di servizi specializzati e di personale ad essi adibito. L'offerta di servizi, in grado di creare occasioni di lavoro individuale o associato, regolare od autofinanziato, può rispondere ad una domanda sociale ora inevasa, mediante aiuto domiciliare agli anziani, organizzazione comunitaria dei giovani dei quartieri degradati, miglioramento dell'ambiente urbano o dell'ambiente naturale, come nei *gisement des services de*

proximité sperimentati in Francia¹². Su questa linea, per i giovani in cerca di lavoro si possono offrire agevolazioni fiscali e contributive a chi si impegna a realizzare servizi alle persone, alle famiglie, alle comunità locali.

Il *decentramento istituzionale* diviene un'opportunità per il Mezzogiorno, a condizione di rendere più efficiente l'amministrazione pubblica a tutti i livelli, regionali e locali. Anche il riordino del *Welfare State* non può essere disgiunto dalla riforma dello Stato e, comunque, non può limitarsi all'introduzione del Reddito minimo di inserimento. Per le pensioni di vecchiaia e ai superstiti, la spesa nel Mezzogiorno, fatte le debite proporzioni, è minore che nel resto d'Italia a causa dei minori diritti previdenziali conseguiti dai lavoratori meridionali, per la diffusa precarietà e mancanza di regolarità contributiva. Per le pensioni di invalidità, dopo la riforma che ha abbandonato il criterio della "capacità di guadagno" a favore di quello della "capacità di lavoro" (legge 12 giugno 1984, n. 222), la spesa per il Mezzogiorno si è ridimensionata e va riducendosi di anno in anno. Per altre importanti voci, come gli interventi della Cassa integrazione, la maggiore durata media della prestazione nel Mezzogiorno compensa solo in parte la minore frequenza assoluta che vi si riscontra.

La Sanità nel Mezzogiorno – più sotto il profilo dell'efficacia che per la spesa – presenta carenze di strutture e scarsa tempestività di prestazioni. Di poco superiori alle altre regioni sono le prestazioni di assistenza economica, in coerenza con il fabbisogno e con la frequenza di condizioni di povertà tra le famiglie meridionali.

Sono inadeguati, nel Mezzogiorno, i servizi sociali alla persona e alla famiglia e quelli rivolti a prevenire l'emarginazione sociale. La carenza di tali servizi, gestiti per massima parte dagli enti locali,

¹² L'esperienza francese dei *gisement des services de proximité* prevede agevolazioni fiscali e contributive quando le persone si organizzano per attivare forme di occupazione: - mediante l'offerta di servizi che creino lavori individuali o associati, regolari ed autofinanziati (aiuto domiciliare agli anziani, organizzazione comunitaria dei giovani dei quartieri degradati, miglioramento dell'ambiente urbano o dell'ambiente naturale, ...); - mediante apprestamento di servizi che favoriscano l'inserimento nel lavoro dei disoccupati (ad esempio, consulenza per la creazione di imprese o di lavoro autonomo, formazione professionale).

dimostra la minore funzionalità delle Amministrazioni locali meridionali; e si riflette in una limitazione nel personale che a ciò dovrebbe essere adibito. Ciò comporta una minore efficacia di interventi proprio nelle regioni meridionali, nelle quali essi dovrebbero essere più diffusi per prevenire i problemi sociali e le difficoltà culturali che vi si riscontrano.

Va rilevato, invece, il più elevato impegno finanziario per l'Istruzione.

Nel passato, i trasferimenti sono stati destinati al sostegno dei consumi delle famiglie¹³, più che agli investimenti delle imprese; a ciò hanno concorso strumenti diversi, tra loro non coordinati, e rispondenti ciascuno a logiche proprie. L'esperienza consiglia comunque di riflettere sulle scelte che si prospettano¹⁴. L'esperienza insegna che una politica di sviluppo trae poco vantaggio dal sostegno della domanda per consumi. In assenza di una vivace crescita della base produttiva locale, il reddito delle famiglie non è in grado di attivare l'offerta; semmai stimola l'importazione di prodotti da altre aree. Va fatta, dunque, una scelta consapevole e coerente per orientare l'intervento pubblico allo sviluppo e all'occupazione, migliorando così stabilmente il tenore di vita delle popolazioni meridionali.

Dal riordino dello Stato sociale si possono attendere vantaggi da cogliere e rischi da evitare. Il maggior vantaggio deriva da una destinazione più efficiente delle risorse, che verrebbero dirottate "da una spesa sociale passiva ad una spesa sociale più attiva, volta ad accrescere le opportunità e a promuovere il cambiamento" (per richiamare le espressioni della Commissione Onofri). Permane il rischio, cui si è fatto cenno, che le prestazioni alle persone in età attiva concorrano a cristallizzare situazioni di emarginazione e a sostenere un'economia malsana, fatta di lavoro sommerso nelle imprese che

¹³ Va peraltro notato che il sostegno dei redditi ha comunque destinato trasferimenti alle famiglie del Sud in misura minore che a quelle del Centro-Nord.

¹⁴ Ad esempio, in presenza di scarse risorse a disposizione della finanza pubblica, non si possono invocare trasferimenti ulteriori trascurando esigenze primarie (l'approvvigionamento idrico, la predisposizione di aree attrezzate, i trasporti, le altre infrastrutture da inserire nel Quadro Comunitario di Sostegno per il 2000-2006, l'attivazione di servizi reali nelle stesse aree attrezzate, ecc.), che pure sono essenziali allo sviluppo delle attività produttive e quindi dell'occupazione.

operano nella illegalità, o di lavoro nero anche in imprese che operano alla luce del sole. Ciò rende più urgente destinare i trasferimenti pubblici, prima che al sostegno dei redditi, alla creazione di occasioni di lavoro regolare.

Allegato 1 - Un quadro sintetico sulla struttura delle famiglie

1. L'ampiezza delle famiglie meridionali

In questo paragrafo si utilizzano le informazioni, aggiornate al 1998, contenute nel modello di microsimulazione CER, basato sull'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, e i dati dell'ISTAT, rielaborati dalla SVIMEZ, che derivano sia dalle rilevazioni presso le famiglie (indagine sulle forze di lavoro), sia dalle stime di contabilità nazionale per l'evoluzione nel decennio 1985-95.

Le famiglie meridionali, com'è noto, hanno un'ampiezza media maggiore di quelle centro-settentrionali. Per meglio dire, il numero medio dei componenti per famiglia va diminuendo in entrambe le aree, ma le distanze si mantengono inalterate: nel 1985 il numero dei componenti per famiglia era di 3,1 nel Mezzogiorno e di 2,7 nel Centro-Nord; sia nel 1990, sia nel 1995 tale media è stata rispettivamente di 3,0 e di 2,6.

Nel 1998 le famiglie di un solo componente e quelle di due o tre componenti risultano relativamente più numerose nel Centro-Nord; quelle con quattro e più componenti sono invece decisamente più numerose nel Mezzogiorno. Nel complesso le famiglie meridionali rappresentano un terzo di quelle nazionali, mentre quelle con quattro e più componenti ne rappresentano il 44% (v. Tab. 1).

Le famiglie con un reddito inferiore a 30 milioni in lire correnti erano il 57,4% del totale nel Mezzogiorno contro il 38,5% nel Centro-Nord. Le famiglie con reddito superiore a 50 milioni erano invece il 20,5% contro il 37,2% nel Centro-Nord (v. Tab. 2).

Per alcuni aspetti, le informazioni correggono le opinioni correnti, nel confronto Mezzogiorno/Centro-Nord: ad esempio, con riferimento alla condizione professionale del capofamiglia¹⁵ (v. Tab.

¹⁵ Va ricordato che la condizione professionale del capofamiglia non esclude che vi siano all'interno della medesima famiglia altri membri con diverse condizioni professionali e fonti di reddito.

3), in condizione di pensionato è circa un terzo dei capifamiglia del Centro-Nord e meno di un quarto dei capifamiglia del Mezzogiorno. La maggior incidenza dei capifamiglia pensionati nel Nord è dovuta sia a fattori demografici (maggiore frequenza della popolazione anziana e minore ampiezza delle famiglie) sia a fattori economico-sociali: a parità di anzianità anagrafica, un diverso numero di lavoratori ha maturato il diritto alla pensione. L'incidenza dei capifamiglia disoccupati (cui vengono qui aggregati anche gli altri in condizioni non professionali) si conferma invece maggiore nel Mezzogiorno (17,9%) che nel Centro-Nord (10,4%).

2. *Alcune informazioni sui redditi delle famiglie del Mezzogiorno*

Nella media il reddito annuo delle famiglie meridionali, in lire correnti del 1998, è di 35 milioni, pari al 72,5% di quello delle famiglie del Centro-Nord (48,3 milioni) (v. Tab. 4). A questa differenza concorrono il peso della condizione professionale (in particolare il maggior numero di disoccupati nel Mezzogiorno), e le differenze di reddito a parità di condizione professionale. Questa seconda condizione si riscontra per la quasi totalità dei casi: solo per le famiglie dei dirigenti, imprenditori e professionisti i livelli di reddito non sono molto diversi tra Nord e Sud. Meritano attenzione le divergenze seguenti.

- *Famiglie con capofamiglia operaio* – I dati riportati nella Tab. 4 indicano una differenza media molto considerevole (26,3 milioni nel Mezzogiorno contro 40,2 milioni nel Centro-Nord). Essi vanno letti correttamente non come differenze retributive individuali (del tipo di quelle che risultano ad esempio dall'osservatorio INPS) ma come redditi familiari. In particolare, nonostante il maggior numero medio di componenti, nel Mezzogiorno le famiglie plurireddito sono meno numerose. Inoltre, è da notare che sulla media incide la composizione settoriale: al Sud hanno maggiore rilievo i settori produttivi a più basso valore aggiunto e a più bassa retribuzione.
- *Famiglie con capofamiglia commerciante, artigiano o altro lavoratore autonomo* – La differenza di reddito, massima in queste

categorie, raggiunge il 50% (34,2 milioni nel Mezzogiorno rispetto ai 68,2 milioni nel Centro-Nord). Questo ampio divario va spiegato con l'elevata presenza nel Mezzogiorno di attività autonome marginali o extra-marginali, come effetto della carenza di occasioni di lavoro stabili, regolari e remunerative, sia nelle città che nei centri minori (commercio al minuto, ambulanti e precari, altre attività svolte in modo autonomo come ripiego, in assenza di occasioni di lavoro dipendente, in genere attività economicamente poco rilevanti ma svolte per assicurare un pur modesto reddito alla famiglia).

- *Famiglie con capofamiglia impiegato* – Gli scostamenti Sud/Nord sono del 16%.
- *Famiglie con capofamiglia in “altre condizioni”* – Per i pensionati la differenza è del 21%; per i disoccupati e le altre persone in condizione non professionale essa si pone al 22%.

Il coefficiente di variazione, maggiore nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, conferma che l'area economicamente più debole è caratterizzata da una più forte dispersione nei redditi familiari, distinti in base alla condizione professionale del capofamiglia.

Un secondo aspetto riguarda i redditi medi delle famiglie in relazione al numero di componenti e al numero di percettori di reddito (famiglie monoreddito e plurireddito) (v. Tab. 5). Per ogni condizione familiare, risultano valori di reddito crescente in relazione ad entrambe le variabili, sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Il divario tra Nord e Sud risulta però minore per le famiglie di un solo componente (18%) e massimo per le famiglie più numerose che dispongono di un solo reddito (34%). E' possibile così misurare quanto il divario nella disponibilità media del reddito familiare tra le due aree sia dovuta alla maggiore incidenza nel Mezzogiorno delle famiglie più numerose, aggravata dalla minore incidenza di quelle plurireddito.

3. *L'evoluzione nel decennio 1985-95*

Va richiamato che i dati di base sono stati resi omogenei nel tempo, per superare le “rotture delle serie storiche” dovute alle revisioni effettuate dall'ISTAT (v. Tab. 6). Gli andamenti demografici 1985-95 possono essere così sintetizzati. La popolazione residente nelle due aree ha manifestato un modesto aumento: ma nel Mezzogiorno è cresciuta ad un tasso medio annuo del 2,7 per mille; nel Centro-Nord ha avuto un incremento annuo di appena lo 0,4 per mille. In entrambe le aree il numero delle famiglie cresce in misura maggiore della popolazione, crescendo la frequenza di famiglie di minore ampiezza, soprattutto di quelle di un solo componente (in gran parte anziane), e diminuendo quelle con più di due figli.

L'occupazione nel Mezzogiorno è stata stazionaria nella seconda metà degli anni '80 e ha subito una diminuzione nella prima metà degli anni '90, con un saldo negativo nel decennio. Nel Centro-Nord, invece, all'andamento positivo degli anni 1985-90 ha fatto seguito un andamento negativo nel quinquennio successivo, con una complessiva invarianza dell'occupazione dell'area tra inizio e fine del decennio. La quota dell'occupazione meridionale sul totale nazionale, che era già bassa in rapporto al peso demografico dell'area, ha quindi segnato un'ulteriore diminuzione.

Anche la dinamica dei redditi e dei consumi - espressi in lire costanti 1990 - mette in evidenza le diversità strutturali tra le due aree (conseguenti alla diversa ampiezza delle famiglie). In particolare, nel decennio 1985-95 il reddito disponibile netto per famiglia è aumentato ad un tasso medio annuo dell'1,1% nel Centro-Nord, mentre è diminuito dello 0,35% all'anno nel Mezzogiorno. Nel successivo Allegato 2 ci si sofferma su questi aspetti, considerando i redditi percepiti dalle famiglie nell'ambito della distribuzione primaria (funzionale, ai fattori), e quelli conseguenti alla redistribuzione (fiscale e “sociale”), e quindi la distribuzione finale (spesso definita “quantitativa”).

Allegato 2 - La distribuzione e redistribuzione del reddito delle famiglie nel Mezzogiorno

In questa parte della ricerca SVIMEZ si utilizzano dati di contabilità nazionale, relativi alle famiglie consumatrici¹⁶, per esaminare la formazione del reddito primario e i processi di redistribuzione. Il *reddito primario* affluisce alle famiglie come remunerazione del lavoro che esse hanno prestato e del risparmio che esse hanno investito. Il reddito primario viene poi modificato con la redistribuzione operata dalla pubblica amministrazione, da un lato mediante il prelievo fiscale e contributivo, e dall'altro con le erogazioni monetarie e con i servizi pubblici a destinazione individuale. Ne consegue la formazione del *reddito disponibile netto*, che le famiglie destinano agli impieghi finali: consumo e risparmio.

L'analisi dei dati consente di cogliere alcune caratteristiche strutturali dell'economia del Mezzogiorno e di verificarne l'evoluzione nel decennio considerato. Attraverso l'esame del "conto delle famiglie consumatrici del Mezzogiorno" si possono misurare il ritardo di tale area rispetto al Centro-Nord e cogliere i modi in cui esso si determina.

Nelle Tabb. 7, 8 e 9 vengono presentate le informazioni di base¹⁷, relative agli anni 1985, 1990, e 1995, con riferimento al Mezzogiorno e in confronto con il Centro-Nord o con l'intero territorio nazionale. Sulla scorta di questa base informativa si esaminano tre aspetti: 1) la formazione del reddito primario delle famiglie; 2) la redistribuzione del reddito operata dall'amministrazione pubblica; 3) il reddito disponibile netto e la propensione al consumo e al risparmio. Gli importi sono espressi a prezzi costanti dell'anno 1990.

I dati di base (monetari) del conto delle famiglie vengono inoltre integrati con quelli relativi ai "servizi pubblici a destinazione

¹⁶ Le definizioni dei concetti accolti dalla contabilità nazionale sono riferite alla fine del presente Allegato.

¹⁷ I "conti economici delle famiglie" per area territoriale, resi disponibili dall'ISTAT per il periodo 1985-92, sono stati aggiornati dalla SVIMEZ, con apposite stime, fino al 1995. Le Tabb. 7a, 8a e 9a contengono le informazioni necessarie per i confronti tra aree e nel tempo.

individuale", seguendo in ciò la tradizione consolidata nelle ricerche condotte nei vari paesi sulla distribuzione del reddito¹⁸.

1. La formazione del reddito primario delle famiglie

I redditi primari delle famiglie meridionali, che già nel 1985 erano inferiori a quelli del Centro-Nord, nel decennio 1985-95 sono aumentati in misura minore (sia come redditi per famiglia, sia in termini pro capite, riferiti alla popolazione). Come può rilevarsi dalle Tabb. 10, 11, 12 e 13, nelle quali i dati sono espressi in termini pro capite, le differenze Nord/Sud sono ancora più evidenti.

La componente principale dei redditi primari delle famiglie, costituita dalla remunerazione del lavoro, nel Mezzogiorno rappresenta nel 1985 l'88,5% del reddito primario, nel 1990 l'87,5%, nel 1995 l'84%. Su questa voce, il lavoro dipendente incide nel 1985 per il 56,5%, nel 1990 per il 56,8%, e nel 1995 per il 54,3%. Il lavoro autonomo, nei tre anni considerati, declina dal 32% al 30,7% e al 29,7%. Sono invece in aumento i redditi da capitale: nel complesso, 11,5% nel 1985, 12,5% nel 1990, 16% nel 1995 (v. Tabb. 7, 8 e 9). Tra i redditi da capitale (che comprendono anche gli interessi sul debito pubblico che affluiscono alle famiglie), l'aumento maggiore si registra per il "risultato lordo di gestione", costituito per gran parte da locazione di fabbricati.

I dati riportati nelle Tabb. 7a, 8a e 9a, nei limiti della loro comparabilità nel tempo (e nei limiti di attendibilità delle stime della contabilità nazionale, quando vengono articolate per aree e per istituzioni), consentono di trarre alcune indicazioni. Nel Mezzogiorno il tasso di occupazione (occupati in rapporto alla popolazione complessiva) scende dal 31,2% del 1985 al 30,5% nel 1990 e al 27,2% del 1995. Questo andamento (cui concorre anche la modifica nella composizione demografica, con l'invecchiamento della popolazione) è dovuto in misura decisiva alla domanda di lavoro, che nel decennio si riduce di 754 mila unità (da 6.450 mila del 1985 a 5.696 mila nel 1995). I lavoratori dipendenti vi hanno concorso di più in termini

¹⁸ Si veda OECD, *The role of the public sector*, in "Economic Studies", n. 4, Paris, 1985, pp. 203-229.

assoluti (diminuendo di 411 mila unità contro le 343 mila degli autonomi); gli autonomi vi hanno concorso di più in termini relativi (diminuendo del 17% contro il 9,3% dei dipendenti).

Il declino della domanda di lavoro ha comportato l'aumento delle famiglie prive di un reddito da lavoro regolare, la riduzione di quelle plurireddito, ed inoltre una minor possibilità di acquisire diritti previdenziali. La crescita dei redditi da capitale, relativamente rilevante, ovviamente non riesce a compensare nei bilanci familiari il declino dei redditi da lavoro regolare.

Nel decennio in esame, i conti delle famiglie del Mezzogiorno vanno peggiorando rispetto a quelli delle famiglie centro-settentrionali, come mostrano i dati (v. Tabb. 10, 11 e 12). I conti naturalmente riflettono soprattutto l'andamento dell'occupazione. La distanza del Sud dal Centro-Nord, misurata dal tasso di occupazione (in rapporto alla popolazione complessiva), sale di 5 punti percentuali: nel 1985 è del 32% al Sud contro il 39% del Nord; a dieci anni di distanza, nel 1995, il Nord resta al 39%, mentre il Mezzogiorno scende al 27%: il divario raggiunge i 12 punti percentuali.

2. La redistribuzione del reddito operata dalle amministrazioni pubbliche

La redistribuzione del reddito operata dalle amministrazioni pubbliche viene esaminata nelle sue componenti (il prelievo e l'erogazione) e nel saldo. Il prelievo è dovuto al fisco e ai contributi sociali; l'erogazione, oltre ai trasferimenti monetari (prestazioni sociali della previdenza e dell'assistenza, altri trasferimenti alle famiglie), comprende anche i servizi pubblici a destinazione individuale – limitatamente ai servizi dell'istruzione e della sanità – di cui le famiglie fruiscono. Emergono due diversi saldi: uno relativo ai trasferimenti monetari; l'altro comprensivo anche di questi servizi pubblici (nelle tabelle esso viene indicato sotto la voce "redistribuzione complessiva").

Nel periodo 1985-1995, il processo di "redistribuzione complessiva" presenta nel Mezzogiorno (in termini di valori pro capite) un aumento nel primo quinquennio (4,8%) e una diminuzione

nel secondo (-6,7%) (v. Tab. 10). Il prelievo presenta un'accelerazione per gli aspetti fiscali, ed una decelerazione per i contributi sociali, come riflesso dello sfavorevole andamento dell'occupazione meridionale (sono in diminuzione i lavoratori regolari, sia dipendenti che autonomi, per i quali si pagano i contributi sociali). Le erogazioni aumentano, ma meno del prelievo, provocando una riduzione dei trasferimenti pubblici netti, rilevante soprattutto nella prima metà degli anni '90.

Per il Mezzogiorno, il saldo della "redistribuzione complessiva" è positivo, come appare dalla Tab. 13, in cui gli importi percentuali sono rapportati al reddito disponibile netto. Nel complesso del periodo 1985-95, tanto il prelievo quanto le erogazioni e i servizi sono in aumento. Ma mentre le entrate delle famiglie (sempre in rapporto al reddito) aumentano di 6,2 punti percentuali (4,4 punti le erogazioni monetarie, 1,8 quelle dei servizi pubblici a destinazione individuale), le uscite aumentano di circa 8 punti percentuali (4 punti le imposte e 4 punti i contributi sociali).

Si può comunque notare l'andamento espansivo registrato nel quinquennio 1985-90, e il cambiamento di tendenza nel quinquennio più recente. Il processo redistributivo, che nel 1985 consentiva di integrare i redditi primari del Mezzogiorno nella misura del 14%, nel 1995 continua ad integrarli, ma nella misura del 12%¹⁹.

Dai dati della Tab. 13, l'ampiezza dei trasferimenti risulta in aumento; ma con dimensione diversa tra prelievo ed erogazione e tra aree. Il processo redistributivo diminuisce la sua incidenza, sia quella positiva nel Mezzogiorno, sia quella negativa nel Centro-Nord. Il prelievo fiscale e contributivo permane maggiore nelle regioni settentrionali, ma l'aumento avutosi in quelle meridionali determina un avvicinamento tra le due aree.

Il rallentamento nella redistribuzione, rilevabile per la prima metà degli anni '90 – periodo cruciale per il risanamento della finanza pubblica italiana – ha trovato conferma per gli anni successivi²⁰: la spesa pubblica non può continuare a crescere, né possono continuare a

¹⁹ La redistribuzione viene calcolata sui dati di ciascun anno, ponendo pari a 100 il reddito disponibile netto.

²⁰ Cfr. *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, vari anni.

crescere i prelievi, pur persistendo la necessità di mantenere sotto controllo il disavanzo. La possibilità che i bassi redditi primari del Mezzogiorno possano essere compensati da un maggior saldo nei trasferimenti pubblici appare dunque, anche per i prossimi anni, assai limitata. Per migliorare le condizioni di vita nelle regioni meridionali non si può che puntare su di un'economia più sana, su un aumento della produzione e quindi dell'occupazione.

3. Il reddito disponibile netto e la propensione al consumo e al risparmio

Il reddito netto disponibile, che viene considerato un indicatore del tenore di vita delle famiglie, nel decennio 1985-95 è stato destinato in misura crescente al consumo, nel Mezzogiorno più che nel Centro-Nord²¹.

Per effetto della riduzione dei trasferimenti pubblici netti, il reddito disponibile del Mezzogiorno ha presentato una dinamica più contenuta rispetto al reddito primario (come emerge dalla Tab. 10); ma la propensione al consumo è venuta aumentando, mentre – soprattutto nel quinquennio più recente – si è venuta drasticamente riducendo quella al risparmio.

Il reddito disponibile netto del Mezzogiorno (calcolato come somma algebrica del reddito primario e della redistribuzione monetaria, escludendo perciò l'apporto dei servizi pubblici), con un prelievo che cresce più delle prestazioni, scende dal 97% del reddito primario nel 1985 al 93% nel 1995 (v. Tab. 13). Fatto uguale a 100 il reddito disponibile netto, invece, la propensione al consumo sale dall'86% al 94,4%; quella al risparmio si dimezza, scendendo dal 14% al 5,6%.

La tendenza ad aumentare i consumi più del reddito primario e più del reddito disponibile netto dà conferma dei mutamenti

²¹ Ai fini dell'analisi del loro andamento nel corso del periodo, le grandezze in esame (il reddito disponibile netto, il consumo e il risparmio) vengono considerate – prescindendo dall'andamento dei prezzi e dalla modifica nell'ampiezza media delle famiglie – in termini “pro capite”.

interventuti nei comportamenti alle famiglie: le loro aspettative di spesa aumentano più delle risorse a disposizione; le crescenti difficoltà ad accedere al lavoro (soprattutto al lavoro regolare) in particolare impongono alle famiglie con disoccupati di destinare il loro reddito al consumo.

Il confronto tra Nord e Sud (presentato nella Tab. 12), viene espresso ponendo pari a 100 il reddito disponibile netto pro capite del Centro-Nord: quello del Mezzogiorno nel decennio scende dal 70,6% al 61%; i consumi scendono dal 75,6% al 68,7%; il risparmio precipita dal 50,4% al 21%.

4. *Principali indicazioni*

Dall'esame compiuto sui bilanci delle famiglie, si conferma che l'aumento delle prestazioni sociali nel Mezzogiorno non è in grado di correggere gli effetti di un andamento più sfavorevole che nel resto del Paese nella distribuzione primaria; e che, anche per il futuro, si può affidare alla redistribuzione una funzione limitata nel compensare tali squilibri. I correttivi da introdurre nello Stato sociale possono avere solo effetti marginali, rispetto alle situazioni di fondo e alle tendenze che inducono il Mezzogiorno ad allontanarsi dal Centro-Nord.

La ridotta propensione al risparmio delle famiglie meridionali è un segnale di cui si deve tenere conto. Vengono meno – all'interno dell'area – le fonti per finanziare investimenti produttivi e creazione di occasioni aggiuntive di lavoro. Tutto resta affidato alla capacità delle imprese interne di autofinanziarsi o alla disponibilità, per tali imprese, di capitale di credito a condizioni meno onerose di quelle attuali; e alla convenienza delle imprese esterne a localizzarsi nel Mezzogiorno e quindi, in larga misura, alla capacità delle amministrazioni pubbliche nel creare favorevoli condizioni (infrastrutture, servizi reali, iniziative volte a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo e a valorizzare le potenzialità locali).

Appendice all'Allegato 2 -: Definizione dei principali aggregati

- *La famiglia consumatrice*

La contabilità nazionale – in conformità alle convenzioni internazionali – prende in esame un conto intestato alle famiglie consumatrici, analogo ai conti intestati agli altri operatori istituzionali (imprese familiari, altre imprese produttrici di beni e di servizi, imprese finanziarie, amministrazioni pubbliche, resto del mondo), allo scopo di esaminare nel tempo e per territorio l'andamento delle loro entrate e uscite.

- *I redditi primari delle famiglie consumatrici*

Le famiglie conseguono redditi come corrispettivo della loro partecipazione alla produzione: esse “vendono” il loro lavoro (dipendente e autonomo) e ricavano il reddito dei loro risparmi. Nella formazione del reddito primario delle famiglie prevalgono i redditi da lavoro (dei dipendenti e degli autonomi; entrambi i redditi comprendono le ritenute fiscali e i contributi sociali), integrati dai redditi da capitale, costituiti soprattutto da dividendi, interessi attivi netti, redditi da locazione di fabbricati.

- *Servizi pubblici a destinazione individuale*

L'erogazione monetaria di prestazioni sociali va integrata, nel considerare le entrate delle famiglie, con quella dei servizi collettivi a destinazione individuale. Nella presente trattazione, si considerano solo i servizi dell'istruzione e della sanità; altre ricerche assegnano anche una quota dei trasporti (urbani e interurbani) quale servizio destinato alle famiglie, con finanziamento della collettività.

- *Dal reddito primario al reddito disponibile netto*

Nel conto delle famiglie consumatrici, si passa dal reddito primario al reddito disponibile netto sommando il saldo della redistribuzione monetaria (escludendo quindi i servizi a destinazione individuale) e sottraendo gli ammortamenti. Il reddito netto disponibile, che viene utilizzato per il consumo delle famiglie e nella

formazione del risparmio netto, rappresenta quindi il “100” sul quale calcolare la propensione al consumo (o al risparmio) delle famiglie.

Allegato 3 – Una simulazione della riforma: indicazioni e limiti

1. Le proposte di riforma: itinerari di un dibattito

Il dibattito sulla riforma dello Stato sociale (dopo la “riforma Dini” sulle pensioni, avviata con la legge 5 agosto 1995, n. 335) ha avuto una importante ripresa con la Relazione della Commissione Onofri, del febbraio 1997, sulle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Va detto che, sia la riforma delle pensioni, sia la suddetta Relazione hanno dedicato attenzione, oltre che alle compatibilità nel quadro del risanamento finanziario, anche al riordino funzionale degli interventi. Il dibattito che si è aperto, nell’un caso come nell’altro, è stato però animato da preoccupazioni contrapposte. Da un lato, si è lamentato che le riforme (quella attuata per le pensioni, e quella proposta dalla Commissione Onofri) fossero entrambe troppo timide, poco sensibili all’esigenza di alleggerire lo Stato da interventi ritenuti impropri o eccessivi. Dall’altro, si è lamentato che, in nome dei parametri di Maastricht e del risanamento della finanza pubblica, esse imponessero un passo indietro al sistema di intervento sociale, costruito a fatica nel corso dei decenni. Nel dibattito politico-culturale gli aspetti finanziari hanno, così, spesso finito per oscurare aspetti di riordino non meno importanti, quali l’equità tra generazioni e la razionalizzazione introdotta con il metodo contributivo nel calcolo delle pensioni, e le proposte di razionalizzare gli ammortizzatori sociali e di rendere più incisiva la politica del lavoro avanzate dalla Commissione Onofri.

E’ stata comunque poco sottolineata l’idea (presente sin dalle posizioni iniziali del nuovo meridionalismo²²) secondo la quale non è conforme agli interessi del Mezzogiorno dedicare una rilevante quota delle risorse nazionali alla spesa sociale, a scapito degli impegni per gli investimenti che creano sviluppo e occupazione, necessari a migliorare le prospettive dei giovani meridionali in larga misura

²² Al riguardo, si veda, in particolare: P. Saraceno, *Keynes e la politica italiana di piena occupazione*, in “Studi SVIMEZ”, n. 7/8, 1983, in particolare alle pp. 283-284.

esclusi dal lavoro regolare. Questa scelta politica di fondo, se ha ricevuto scarsa attenzione nel dibattito sul riordino dello Stato sociale, è stata invece di recente ripresa con forza dal Presidente del Consiglio Massimo D'Alema e dal Ministro del Lavoro Antonio Bassolino.

Come accennato, per il riordino dello Stato sociale, la Commissione Onofri ha indicato una strategia in due tempi: procedere *prima* a ridurre l'incidenza delle voci relativamente più rilevanti (la spesa per le pensioni), e allargare *in un momento successivo* l'ambito di attuazione di nuovi interventi (in particolare a favore dei giovani privi di reddito). Questa logica riequilibratrice, pur dilazionata nel tempo, s'infrange però contro le diffuse resistenze al cambiamento. Un atteggiamento molto deciso è stato espresso, ad esempio, dalle organizzazioni sindacali che, dopo la riforma del 1995, non ritengono accettabili e neppure necessari altri interventi sulle pensioni (a differenza della Confindustria e della Banca d'Italia, che; sottolineano invece la persistente necessità di tali interventi); e che, in materia di ammortizzatori sociali si dimostrano contrarie al riordino proposto dalla Commissione Onofri (con atteggiamento in tal caso convergente con Confindustria).

Il dibattito sulla riforma dello Stato sociale, peraltro, si è sviluppato a pieno raggio, con proposte di vario rilievo e di diverso orientamento. In particolare, proposte specifiche sono state studiate dalla *Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione* istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nelle sedi parlamentari si è a lungo discusso se (ed eventualmente come) prevedere interventi economici per i giovani disoccupati.

Una soluzione di carattere "globale", indicata da Nicola Rossi riecheggiando il pensiero di A.B. Atkinson²³, prospetta un'alternativa fiscale all'intervento della previdenza e dei trasferimenti monetari: si dovrebbe realizzare in tal modo una "rete di protezione" generalizzata, come *diritto di cittadinanza*. Attraverso lo strumento fiscale – tra deduzioni e detrazioni – si dovrebbe conseguire una "imposta negativa", a vantaggio delle persone e delle famiglie prive di un

²³ Cfr. Atkinson A. B., *Per un nuovo Welfare State, la proposta reddito minimo/imposta unica*, Università Laterza Economia, 1998; D. Rizzi e N. Rossi, *Minimo vitale e flat Tax*, in "Economia e Società", n.2/1997, pp. 706-713.

adeguato reddito. Nell'ambito del riordino del sistema fiscale, si darebbe un'estensione universale ai trasferimenti compensativi, e si potrebbero conseguire risparmi di costi, abolendo con le prestazioni monetarie anche le relative istituzioni che riscuotono i contributi sociali e erogano le prestazioni.

Una tale proposta è stata, però, messa in discussione, per due motivi:

- la riconosciuta inadeguatezza del sistema fiscale italiano nell'accertare i redditi (in particolare nel lavoro autonomo e nell'economia sommersa): si propone semmai di integrare le dichiarazioni dei redditi con altre informazioni, comprese quelle sui patrimoni (l'Indicatore della situazione economica, ISE, detto anche "riccometro")²⁴;
- le perplessità che suscita l'abbandono dello strumento previdenziale per un sistema articolato in relazione alle condizioni di bisogno: la previdenza andrebbe resa più funzionale, ma non abolita. Se fosse accolta, tale soluzione fiscale non potrebbe riguardare comunque i servizi sanitari e sociali.

In un certo senso, l'approdo fiscale appare ragionevole in una fase in cui la flessibilità del lavoro si traduce per molti lavoratori (soprattutto giovani) in "uno stato di precarietà", nella zona grigia tra la ricerca del lavoro e, l'occupazione nel "lavoro nero" o nell'economia sommersa, o in varie forme contrattuali che nei fatti escludono (o quanto meno limitano) i contributi sociali, compromettendo i diritti previdenziali e il gettito necessario a finanziare le prestazioni. Questi cambiamenti avvengono proprio mentre diviene operante la riforma delle pensioni, che appunto condiziona le prestazioni alla corresponsione dei contributi sociali: meno contributi sono versati, minore sarà la pensione; e se i contributi sono inadeguati, verrà meno persino il diritto ad una pensione previdenziale, sia pure di modesta entità (essendo esclusa l'integrazione al minimo).

Ha trovato invece migliore accoglienza la proposta volta a razionalizzare l'accertamento dei destinatari delle prestazioni. Il Governo Prodi ha seguito in proposito questa linea:

²⁴ Per una descrizione dell'ISE, si veda l'Appendice (par. 2).

- proporre (in via sperimentale e con esclusione di alcune prestazioni) l'introduzione di "criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali", avvalendosi tra l'altro di una "scala di equivalenza" (Decreto legislativo n. 109 del 31 marzo 1998);
- mettere in attuazione, sia pure in via sperimentale (per due anni) e limitatamente ad alcune aree, "l'istituto del Reddito minimo di inserimento" (RMI), a vantaggio delle persone e famiglie prive di un reddito adeguato (Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998).

Dalle proposte di ordine generale si è giunti così a norme di legge di precisa formulazione, benché per ora limitate sia nel tempo, sia nei campi di applicazione (l'ISE, nonostante il suo carattere "unificato", trova applicazione solo per alcune prestazioni), sia nelle aree di applicazione (il RMI è in corso di sperimentazione in 39 comuni).

Inoltre, il Governo, per tener conto della situazione sociale ed in particolare della disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno, ha posto in essere provvedimenti come le "borse di lavoro" e i "prestiti d'onore", ed ha avviato esperienze di "patti territoriali" e di "contratti d'area". Non ha trascurato neppure la formula di "lavori socialmente utili", per certi versi precaria e non priva di ambiguità, e più volte tacciata di assistenzialismo da varie componenti della maggioranza e dell'opposizione. Con questi ultimi provvedimenti, ai giovani che chiedono lavoro sono state date risposte spesso inappropriate, che provocano proteste per le modalità dell'intervento.

Gli interventi per i giovani disoccupati rimangono sempre al centro di controversie, come nodo irrisolto. Ad esempio, lo schema iniziale del decreto legislativo di attuazione del RMI, prevedeva la possibilità di trasformare la prestazione in un credito da spendere sotto forma di rimborso al datore di lavoro che assuma il destinatario, come incentivo per ridurre gli oneri sociali a carico dell'impresa (prima formulazione dell'art. 8, schema di Decreto legislativo, di cui all'Atto del Governo n. 255, 8 maggio 1998); ma il comma è stato poi eliminato. Si può notare che proprio la modalità "di inserimento" che

qualificava lo strumento, come misura non solo assistenziale-redistributiva ma anche di incentivazione al lavoro, è venuta meno.

Altre linee di intervento sono state prospettate dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica: esse sono contenute nel primo rapporto: *Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*²⁵ (nel quale si distinguono linee diverse: incentivi, promozione e investimenti) e nelle *Cento idee per lo sviluppo*²⁶ che ora si cerca di tradurre in atto, a conferma del fatto che il problema dell'occupazione nel Mezzogiorno non può trovare risposta in una sola direzione, ma richiede una varietà di interventi.

2. *Quali prestazioni sostituire, e quali prestazioni introdurre*

La ricerca del gruppo di lavoro costituito presso la SVIMEZ si è indirizzata a simulare gli effetti che si avrebbero, sostituendo alcune prestazioni monetarie attualmente, previste per particolari categorie o condizioni, con altre prestazioni monetarie di carattere universale, destinate senza distinzioni di categoria ai cittadini con redditi al di sotto dei livelli prestabiliti. La riforma, dovendo procedere per gradi, parte dalla prestazione a carattere universale recentemente avviata: il Reddito minimo di inserimento, attuato per ora solo in via sperimentale e come misura aggiuntiva alle altre prestazioni.

Nella nostra simulazione, ci si chiede invece quali prestazioni il RMI dovrebbe sostituire. Nell'esercizio condotto, si è adottata l'ipotesi che vengano meno le seguenti prestazioni:

- gli *assegni familiari*, ora previsti per i familiari a carico dei lavoratori dipendenti (privati e pubblici) e dei pensionati;
- le *indennità di disoccupazione* (ordinaria, con requisiti ridotti, speciale per l'industria, per gli edili, per gli agricoltori) e le *indennità di mobilità*;

²⁵ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS), *Politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: sistemi locali e programmazione regionale-europea*, Roma, 1998.

²⁶ *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, 1998.

- le *integrazioni dei guadagni* (interventi straordinari in imprese inferiori o superiori a 50 dipendenti, nelle imprese edili industriali e artigiane, nel settore dei lapidei).

Quanto alle prestazioni economiche a carattere assistenziale di minore rilievo, non è stato possibile considerarle, per la difficoltà di inquadrarle nell'ambito della simulazione, in mancanza di specifiche informazioni nei dati base del campione.

Chiarite le prestazioni che verrebbero meno, vanno precisate le caratteristiche che il nuovo intervento, nell'ipotesi oggetto della nostra simulazione, dovrebbe assumere. Il RMI si rivolge a persone o famiglie prive di reddito o con reddito non superiore alla soglia di povertà (indicata, per il 1998, in 500 mila lire mensili per una persona sola e in importi superiori in relazione alla composizione del nucleo familiare, in base alla "scala di equivalenza Carbonaro"²⁷), con priorità per le persone con figli a carico o con figli portatori di *handicap*. L'ammontare della prestazione è definito come differenza tra la soglia di povertà (commisurata alla composizione della famiglia mediante la scala di equivalenza) e il reddito mensile percepito²⁸.

La normativa che ha introdotto il RMI (D.Lgs. n. 237 del 18 giugno 1998) prevede una sperimentazione, per monitorarne il funzionamento nei vari momenti:

- accertamento del reddito;
- efficacia nel superare il bisogno economico e la marginalità sociale;
- capacità nel mobilitare le risorse locali;
- possibilità di verificare i risultati²⁹. Va notato che il RMI, oltre ad essere sperimentale, si limita ad anticipare la riforma, lasciando

²⁷ La "scala Carbonaro" è ripresa dalla normativa sul RMI: per una sua illustrazione, si veda: *Una scala di equivalenza*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Primo Rapporto della Commissione sulla povertà e sull'emarginazione*, 1985 – studi di base, 1985. Per una delucidazione circa le caratteristiche della "scala di equivalenza", si veda l'Appendice (par. 2).

²⁸ Nella delega al Governo (conferita dall'art. 59, commi 47 e 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449), era stato previsto un criterio alternativo (e cioè che il RMI non dovesse essere superiore al 60% del reddito medio pro capite nazionale), che poi è stato abbandonato.

²⁹ Nel *Documento di Programmazione economico-finanziaria per il 1999-2001*, l'introduzione del RMI viene inquadrata nel ridisegno delle politiche attive del

inalterate altre prestazioni (integrazione delle pensioni al minimo, pensioni sociali, assegni e indennità per invalidità civile, trattamenti di disoccupazione) per le quali non si ritengono ancora maturi i tempi per un riordino.

I comuni ammessi alla sperimentazione comprendono alcune grandi città, come Napoli, e altri centri minori, di cui 22 nel Mezzogiorno e 17 nel Centro-Nord³⁰.

A differenza dall'intervento in corso di sperimentazione (per il quale non è prevista la perdita del diritto ad altre prestazioni, e pertanto le prestazioni sono tutte "aggiuntive"), nella simulazione qui di seguito illustrata si stima quali e quante persone e famiglie verrebbero escluse dalle prestazioni sostituite, e quali e quante persone e famiglie diventerebbero destinatarie del RMI se esso venisse esteso a tutta l'Italia con modalità analoghe a quelle ora introdotte.

2.1 *Le famiglie destinatarie delle prestazioni eliminate*

Per richiamare la situazione precedente alla riforma di cui si è ipotizzata l'attuazione, si forniscono informazioni circa il numero delle famiglie destinatarie al 1998 delle prestazioni eliminate, esaminandole per area geografica, per ampiezza della famiglia, per condizione professionale del capofamiglia, e per classi di reddito familiare (v. Tab. 14a). Con riferimento alle stesse caratteristiche, si dà conto degli importi complessivi e di quelli medi per famiglia (v. Tabb. 14b e 14c).

Si può notare, anzitutto, che la maggior parte delle prestazioni (con riferimento alle famiglie destinatarie e agli importi) sono costituite attualmente da assegni familiari; minore diffusione hanno le prestazioni per l'insieme degli ammortizzatori sociali. Le famiglie che percepiscono le prestazioni considerate sono 6,2 milioni, ossia il 30,7% delle famiglie italiane (v. Tab. 14a). La quota di

lavoro, in vista di innescare "un circuito virtuoso tra istituti di sostegno del reddito, interventi di riqualificazione del lavoratore, incentivi fiscali e contributi selettivi, dedicati alle imprese coinvolte nel piano di reinserimento lavorativo". Sull'istituto del RMI si veda: Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Il reddito minimo di inserimento*, Dossier n. 373 (a cura di V. Giammusso), Roma, maggio 1998.

³⁰ Cfr Decreto PCM del 5 agosto 1998.

famiglie destinatarie varia tra il 28% nel Centro-Nord e il 35% nel Mezzogiorno. Sul totale delle famiglie destinatarie, il 38,6% ha come capofamiglia un pensionato, il 34,2% un operaio, il 20,4% un impiegato. Come era da attendersi, le prestazioni – prevalendo quelle per assegni familiari – sono maggiori al crescere dell'ampiezza della famiglia. Rispetto al reddito familiare, ad esclusione della classe da 0 a 10 milioni di lire (composta in prevalenza da famiglie di un solo componente), le prestazioni diminuiscono al crescere delle disponibilità finanziarie del nucleo.

Gli importi complessivi sono stimati in 12,6 mila miliardi (v. Tab. 14b): 8,9 mila miliardi per assegni familiari e 3,7 mila miliardi per ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e di mobilità, interventi della Cassa integrazione guadagni). Le famiglie del Mezzogiorno, che rappresentano il 30% delle famiglie italiane, sono destinatarie del 48,7% degli importi complessivi: questa prevalenza è dovuta alla maggiore ampiezza dei nuclei, per gli assegni familiari, e alla più elevata incidenza della disoccupazione, per gli ammortizzatori sociali.

L'importo annuo per famiglia è di 2.034 mila lire (v. Tab.14c). Esso risulta più elevato nel Mezzogiorno (2.586 mila lire) rispetto al Centro (2.046) e, soprattutto, al Nord (1.542). Tali differenze possono spiegarsi, oltre che con la diversa frequenza delle persone a carico che danno diritto agli assegni familiari, anche con la pluralità di percettori di ammortizzatori sociali all'interno della medesima famiglia. Nell'ambito della famiglia, gli importi medi nazionali variano in relazione alla condizione professionale del capofamiglia e all'ampiezza del nucleo. Per gli assegni familiari, ad esempio, l'importo è di 806 mila lire per le famiglie con due componenti, di 1.450 mila lire per quelle con tre-quattro componenti e di 1.495 mila lire per quelle con cinque e più componenti. Gli importi medi annui per gli ammortizzatori sociali variano, dalle 7.528 mila lire delle famiglie con un solo componente alle 8.871 mila lire delle famiglie con tre-quattro componenti.

2.2. Le famiglie che dovrebbero percepire il Reddito minimo di inserimento

Le famiglie che presentano le caratteristiche richieste per percepire il Reddito minimo di inserimento (RMI) sono stimate, sempre al 1998, in 2,2 milioni, pari al 10,7% del totale delle famiglie italiane. L'importo complessivo viene stimato in 13,2 mila miliardi di lire; quello medio per famiglia in 6,1 milioni (v. Tab. 15).

Per aree, l'incidenza del RMI si attesta sul 5,0% delle famiglie del Nord, sul 9,1% di quelle del Centro e sul 19,8% delle famiglie del Mezzogiorno. Per l'ampiezza della famiglia, prevalgono i nuclei più numerosi. L'integrazione dei redditi delle famiglie, ovviamente, è destinata a quelle di reddito inferiore: il 61,9% delle famiglie italiane (di diversa ampiezza), con reddito inferiore ai 10 milioni annui, riceverebbero un RMI di importo medio di 7,8 milioni annui. L'incidenza scende al 15,2% per le famiglie con reddito compreso tra 10 e 30 milioni; in tal caso l'importo medio è di 3,8 milioni annui.

Tra i destinatari del RMI, la condizione professionale del capofamiglia nettamente prevalente è quella dei disoccupati (30,4%) e degli operai (16,7%). Quanto agli importi, le famiglie con capofamiglia disoccupato verrebbero a percepire un importo medio annuo di 7,4 milioni.

2.3. Gli aspetti finanziari

Un accenno va fatto agli aspetti finanziari. Rispetto alla situazione precedente, la riforma di cui si ipotizza l'attuazione muterebbe non solo il campo di applicazione, ma anche le modalità di finanziamento. Essendo abolite, nell'ipotesi presa in esame, le prestazioni erogate dall'INPS (assegni per il nucleo familiare e ammortizzatori sociali) e dalle Amministrazioni pubbliche (limitatamente alle aggiunte di famiglia per i propri dipendenti), verrebbero corrispondentemente meno i relativi contributi sociali a carico del datore di lavoro³¹.

³¹ Le aliquote contributive attualmente in vigore variano in relazione ai settori di appartenenza, alla dimensione di impresa (sopra o sotto i 50 dipendenti) e alle

Con la riforma come delineata, dunque, alle prestazioni sociali “previdenziali” (e ai relativi finanziamenti), verrebbero a sostituirsi prestazioni a carico della fiscalità generale, per le quali si dovrebbe prevedere un’apposita copertura. E’ peraltro già al dibattito la proposta di eliminare il carattere previdenziale degli assegni familiari, prevedendo un finanziamento fiscale.

2.4. *Confronto tra il quadro precedente e quello conseguente alla riforma*

La simulazione, effettuata mediante l’estensione della sperimentazione in atto all’intero territorio nazionale, presenta risultati in complesso ragionevoli, ma pone allo stesso tempo alcuni problemi che necessitano di ulteriori approfondimenti. Emerge in particolare una differenza considerevole – conseguente all’introduzione dei nuovi criteri – tra le famiglie che verrebbero escluse e quelle che, escluse in precedenza, verrebbero incluse *ex novo* con un intervento del tipo RMI. Vengono prese dapprima in esame le dimensioni quantitative di questo “spostamento”; si procede, poi, ad una valutazione delle sue possibili ragioni e del suo significato, per trarne alcune indicazioni di valenza generale. Per una corretta lettura, si ricorda che il RMI viene posto a raffronto solo con le prestazioni di cui si ipotizza la sostituzione (assegni familiari e ammortizzatori sociali).

Come richiamato, le famiglie destinatarie delle prestazioni “prima” dell’avvio della riforma sono stimate in 6,2 milioni, il 30,7% delle famiglie italiane. Di esse, “dopo” l’avvio della riforma (simulata con l’estensione a tutto il territorio nazionale), sarebbero escluse dalle prestazioni sociali 5,4 milioni di famiglie, e cioè il 26,9% delle famiglie; resterebbero invece beneficiarie del RMI solo 770 mila famiglie pari al 3,8% delle famiglie italiane (v. Tab. 16). Ad esse, nel ricevere il RMI, si aggiungerebbe un numero di famiglie (1,4 milioni,

qualifiche dei lavoratori (operai, impiegati, dirigenti in alcuni settori, viaggiatori, ecc.). Ad esempio, con riferimento agli operai delle aziende industriali con oltre 50 dipendenti, il contributo per gli assegni familiari è del 2,48% della retribuzione lorda; per la Cig ordinaria è dell’1,9%; per la Cig straordinaria è dello 0,9%; per l’indennità di disoccupazione è dell’1,61%; per l’indennità di mobilità dello 0,30%.

pari al 6,9% delle famiglie italiane) che in precedenza non percepivano le prestazioni qui considerate (assegni familiari e ammortizzatori sociali). Il numero complessivo di famiglie destinatarie del RMI esteso a tutto il territorio nazionale sarebbe di 2,2 milioni di unità.

Merita sottolineare che il cambiamento introdotto con i nuovi criteri è radicale nei destinatari e negli importi medi per famiglia, ma relativamente limitato quanto ad importo complessivo delle prestazioni erogate. Dalla Tab. 16 può rilevarsi infatti che:

- l'importo complessivo delle prestazioni passerebbe da 12,6 mila miliardi a 13,2 mila miliardi, con un aumento contenuto in meno del 5%;
- vi corrisponderebbe però un cambiamento relevantissimo nei destinatari (con pochissime permanenze, moltissime esclusioni e molte inclusioni);
- con il risultato di una riduzione drastica nel numero complessivo di famiglie destinatarie, da 6,2 milioni "prima" a 2,2 milioni "dopo" la riforma in ipotesi³²;
- alla diminuzione sul numero delle famiglie farebbe riscontro un considerevole aumento dell'importo medio percepito dalle famiglie destinatarie, che passerebbe da 2,0 a 6,1 milioni annui: per maggiore esattezza, pochissimi riceverebbero un aumento, mentre moltissimi sarebbero gli esclusi e molti gli inclusi.

Il fatto che l'introduzione del RMI – a titolo sostitutivo di altre prestazioni – potesse dare luogo a significative modifiche nella platea delle famiglie destinatarie era nelle attese. La simulazione svolta consente, sia pure in via indicativa, di accertare l'estrema rilevanza che il fenomeno sarebbe destinato ad assumere; e pone, altresì, in luce che – come si illustra nel seguito – la soluzione prospettata andrebbe largamente a vantaggio del Mezzogiorno.

³² Vi è da rilevare che l'esercizio di simulazione compiuto presuppone il mantenimento della attuale struttura per ampiezza delle famiglie e, quindi, esclude la possibilità che si verifichino comportamenti strategici da parte dei componenti della famiglia al fine di percepire il RMI. Tale ipotesi potrebbe aver portato ad una sottostima della spesa prevista.

3. *Prime valutazioni sui risultati della simulazione*

Per un'analisi critica dei risultati della simulazione, si parte dagli aspetti metodologici, per passare poi a quelli di contenuto (limitatamente agli aspetti sui quali la simulazione consente l'esame), soffermandosi in particolare sugli aspetti relativi alla redistribuzione territoriale.

3.1 *Aspetti metodologici*

I risultati della simulazione possono essere stati, almeno in parte, condizionati dai limiti di completezza presenti nella banca dati utilizzata, e dalle inevitabili approssimazioni nella procedura di microsimulazione. L'indagine sulle famiglie condotta dalla Banca d'Italia è la banca dati originaria; l'utilizzo che ne fa il CER prevede l'integrazione con dati di fonte fiscale, e il loro aggiornamento. Alcune incertezze rimangono sull'attendibilità degli incroci, nei quali si può incorrere nell'inadeguatezza del campione (celle vuote o poco rappresentate), in particolare per le famiglie a basso reddito. Ciò deve, naturalmente, indurre ad una adeguata cautela nella considerazione delle valutazioni ottenute attraverso l'esercizio di simulazione: esse sono da ritenere valide più come indicazione orientativa che non come misurazione esatta dei fenomeni.

3.2 *La natura dell'intervento*

I criteri previsti per il RMI differiscono radicalmente da quelli seguiti nel riconoscere il diritto agli assegni familiari e nell'erogare gli ammortizzatori sociali. E' perciò logico attendersi che i risultati della simulazione diano una profonda discordanza tra destinatari di un tipo di intervento e destinatari dell'altro.

Nella sperimentazione svolta (in base al D.Lgs. 237/1998) nei 39 comuni non sono stati sospesi gli assegni familiari e gli ammortizzatori sociali a coloro che li percepivano; ciò rende, come già sottolineato, "aggiuntive" le prestazioni concesse; non vengono perciò in evidenza i soggetti che, con la estensione all'intero territorio nazionale del RMI, dovrebbero esserne esclusi. Un aspetto che non va trascurato è che la simulazione da noi condotta prevede, invece,

l'esclusione di parte assai rilevante delle famiglie in precedenza destinatarie degli assegni familiari e degli ammortizzatori sociali.

L'inclusione di nuovi destinatari, tutti a basso reddito, è conforme alle attese; qualche problema pone l'esclusione tra i destinatari del RMI di famiglie che, a basso reddito, percepivano assegni familiari o ammortizzatori sociali (ed ora ne risultano escluse).

I criteri introdotti con il RMI comporterebbero un "risparmio" di spesa previdenziale, per le esclusioni dal RMI di coloro che ora percepiscono prestazioni (assegni sociali e ammortizzatori), pur non essendo sotto la soglia della povertà definita per il RMI. Si può, cioè, ritenere che i criteri previsti dal RMI - adatti ad inquadrare le prestazioni destinate alle famiglie sotto la soglia della povertà - non possano compensare che in assai limitata misura prestazioni sociali che perseguono altri obiettivi (gli assegni familiari, redistributivi a vantaggio delle famiglie numerose; e gli ammortizzatori sociali, a sostegno del reddito dei dipendenti rimasti in tutto o in parte senza fonte di guadagno). C'è peraltro da chiedersi se questi obiettivi siano ancora da perseguire, o se lo Stato sociale riformato non debba invece darsi carico solo della lotta alla povertà.

3.3 Famiglie "presenti", "escluse" ed "incluse"

E' possibile distinguere, tra i percettori di prestazioni "prima" della riforma, quanti rimarrebbero titolari del RMI ("presenti") e quanti non verrebbero confermati ("esclusi"). E si può valutare quante famiglie verrebbero inserite *ex novo* ("inclusi"). Diviene interessante capirne le ragioni: si vedano le Tabb. 16 e 17.

A livello nazionale, su un totale di 20,3 milioni di famiglie, 6,2 milioni (il 30,7 %) percepiscono ad oggi le prestazioni; di esse, 5,4 milioni (26,9%) ne risulterebbero escluse a seguito della riforma e soltanto 0,8 milioni (3,8%) avrebbero titolo al RMI. In altri termini, l'87,5% delle famiglie che attualmente ricevono prestazioni sociali, ne risulterebbero escluse; rimarrebbe incluso il restante 12,7%. Le esclusioni inciderebbero maggiormente sulle famiglie con capofamiglia impiegato, pensionato o operaio, e su quelle con due componenti. Ovviamente le esclusioni riguarderebbero soprattutto famiglie a reddito relativamente più elevato.

Si pone l'esigenza di capire le ragioni di questo profondo cambiamento. Sui "presenti" si è già detto (si tratterebbe di 800 mila, famiglie pari al 3,8% delle famiglie italiane); gli "inclusi" sono 1,4 milioni, pari al 6,9% delle famiglie italiane. Nel complesso, si avrebbe, quindi, come già sottolineato, una drastica riduzione, da 6,2 milioni di famiglie a 2,0 milioni.

Sul totale dei percettori del RMI, i "nuovi" (o "inclusi") rappresentano comunque la maggioranza: il 64,3%. Le inclusioni inciderebbero maggiormente sulle famiglie la cui persona di riferimento è un disoccupato o un lavoratore autonomo (a quest'ultimo riguardo va notato che la fonte di dati può essere inficiata da reticenza nel denunciare i redditi dei lavoratori autonomi: problema che comunque si pone sul piano amministrativo, nell'assegnazione del RMI). Il passaggio da un sistema che, per gli assegni familiari, escludeva le persone sole, ad un sistema centrato sul reddito, renderebbe possibile assegnare il RMI a famiglie di un solo componente.

3.4 *Gli importi "prima" e "dopo" la riforma*

Dalla analisi condotta emergono altri aspetti interessanti. Primo: gli importi complessivi non verrebbero sostanzialmente modificati dalla riforma. Secondo: le prestazioni, "prima" trovano prevalente finanziamento previdenziale, mentre "dopo" richiederebbero un esclusivo finanziamento sul bilancio dello Stato. Terzo: gli importi medi per famiglia prima e dopo la modifica sono molto diversi. Questa è la conseguenza dei nuovi criteri accolti.

Nel passare dal sistema precedente a quello proposto, gli importi medi per famiglia - riferiti sempre al 1998 - passano da 2,0 a 6,1 milioni annui. In particolare, la riforma oggetto della simulazione esclude l'87,5% delle famiglie che attualmente percepiscono le prestazioni sociali considerate con un importo complessivo di 8,5 mila miliardi su un totale di 12,6 e un importo per famiglia di 1,6 milioni annui. Il minor numero di famiglie incluse *ex novo* (1,4 milioni) verrebbe a percepire un importo decisamente superiore: 6,6 milioni annui. Insomma, la riforma ridurrebbe il numero di destinatari, e

concentrerebbe le risorse sulle famiglie più bisognose, alle quali sarebbero assegnati importi medi assai più rilevanti.

3.5 *Redistribuzione territoriale*

Considerazioni particolari merita il confronto tra Nord e Sud. La logica accolta per il RMI è “nazionale”, ma i riflessi territoriali sarebbero nettamente differenziati, per le ragioni strutturali ben note: nel Mezzogiorno, le persone a carico del capofamiglia sono in media più numerose e le famiglie plurireddito sono meno frequenti; anche il numero di dipendenti (perceptor di assegni familiari o di ammortizzatori sociali) è in assoluto inferiore a quello del Centro-Nord; la disoccupazione e la povertà vi sono più diffuse, e non comportano ad oggi che limitate prestazioni sociali.

L'introduzione del RMI, coinvolgerebbe quindi in modo particolare il Mezzogiorno. Su un totale di 6,7 milioni di famiglie meridionali, 2,4 milioni percepirebbero le prestazioni “prima” della riforma; di queste, 1,8 milioni ne risulterebbero escluse; 0,5 milioni avrebbero titolo al RMI; ma verrebbero incluse 1,4 milioni di altre famiglie. Rispetto al Centro-Nord che vedrebbe ridursi il numero delle famiglie destinatarie di quasi l'80% (da 3,8 milioni a 800 mila), nel Mezzogiorno l'intensità della riduzione risulterebbe relativamente molto minore, ancorchè in termini assoluti sempre assai rilevante (da 2,4 milioni di famiglie a 1,3, pari ad una riduzione percentuale di oltre il 45%). L'incidenza dei perceptor sul totale delle famiglie passerebbe dal 35,3% al 19,8% nel Mezzogiorno (rispetto al totale delle famiglie meridionali attualmente perceptorici, rimarrebbero “escluse” il 27,3%, “presenti” l'8,0% ed “incluse” l'11,8%), e dal 28,3% al 5% nel Nord. Nel Mezzogiorno, analogamente a quanto si verificherebbe nel Centro-Nord, le esclusioni inciderebbero maggiormente sulle famiglie la cui persona di riferimento è un impiegato o un pensionato; entrerebbero, invece, *ex novo* disoccupati e lavoratori autonomi. La quota delle famiglie meridionali sul totale nazionale delle famiglie perceptorici passerebbe dal 38,3% al 61,4%, pur se, come detto, in corrispondenza di una netta diminuzione in termini assoluti.

La spesa complessiva, nel Mezzogiorno, passerebbe da 6,2 a 8,6 mila miliardi (con un'incidenza sul totale nazionale, del 65,5%, a

fronte dell'attuale 48,7%); i corrispondenti importi nel Centro-Nord passerebbero invece da 6,5 a 3,5 mila miliardi. Risulta così confermato che l'istituto del RMI è molto orientato a far fronte alle situazioni di maggior disagio.

L'importo per famiglia, nel Mezzogiorno, aumenterebbe da 2,6 a 6,5 milioni annui (nel Centro-Nord da 1,7 a 5,4 milioni annui). Va notato, però, che vi sarebbero differenze rilevanti tra gli importi medi destinati alle famiglie "presenti" e quelli destinati alle famiglie "incluse". Quelle "presenti", in relazione ai diversi criteri seguiti, vedono modificare l'importo medio: nel Mezzogiorno da 5,4 a 5,7 milioni annui; nel Centro-Nord da 5,1 a 3,8 milioni annui. L'importo medio previsto per quelle "incluse" è di 7,0 milioni annui nel Mezzogiorno e di 6,0 milioni annui nel Centro-Nord. Le prestazioni sociali di quelle "escluse" era di importo medio annuo pari a 1,8 milioni nel Mezzogiorno e a 1,5 milioni nel Centro-Nord. La caduta di reddito di queste famiglie merita un'attenta considerazione, trattandosi pur sempre di famiglie, a volte a basso reddito, che vedono eliminata una fonte di entrata.

3.6 *Considerazioni ulteriori*

Quali suggerimenti emergono per il seguito da dare alla sperimentazione, e per l'eventuale passaggio all'attuazione su tutto il territorio nazionale di questa parte del riordino dello Stato sociale? E' evidente, in primo luogo, che sarà opportuno dotarsi di strumenti previsivi quanto più possibile adeguati alla portata e alla complessità degli effetti della riforma. In secondo luogo, dalla valutazione delle iniziative sperimentate si attendono risultati (tra loro differenziati) nei vari comuni in cui essa è già in atto: è da presumere che i vari Comuni abbiano affrontato vari problemi e li abbiano superati con criteri diversi. In terzo luogo, sarà necessario esaminare come evitare esclusioni inopportune di famiglie a basso reddito che percepivano prestazioni precedenti. La sperimentazione del RMI è stata infatti condotta, come più volte richiamato, erogando prestazioni "aggiuntive" e non determinando quindi esclusioni, che l'attuazione generalizzata della riforma dovrebbe, invece, determinare. Si deve ritenere che, se i risultati della nostra simulazione troveranno

conferma, si potrebbero verificare forti resistenze da parte dei numerosi esclusi, che vedrebbero ridotti i loro diritti a percepire prestazioni sociali.

Un'ultima osservazione ulteriore va fatta sul Mezzogiorno. Le regioni meridionali, nel passaggio dal sistema attuale a quello proposto (per ora sulla linea del RMI), si vedrebbero avvantaggiate, in relazione alla loro debolezza economica. Mentre le prestazioni previdenziali tradizionali (assegni sociali, ammortizzatori, ecc.: prestazioni che comunque presuppongono posizioni contributive) scontano la fragilità strutturale del Mezzogiorno, prestazioni mirate sulla povertà (soggette solo alla "prova dei mezzi") trovano le condizioni per un intervento che non discrimina proprio chi ne ha più bisogno.

Appendice - Ipotesi di minimo vitale, il “riccometro” e il “sanitometro”

1. Ipotesi di minimo vitale

Qui di seguito vengono richiamate cinque diverse ipotesi di riforma emerse dal dibattito sullo Stato sociale.

Scenario 1

La prima ipotesi riflette l’attuazione integrale delle proposte della *Commissione Onofri* e prevede l’eliminazione degli assegni familiari, e la loro sostituzione con il “minimo vitale familiare”, finanziato a carico del bilancio pubblico. In questa versione, il minimo vitale è “di tipo universale”, esteso anche agli inoccupati ed ai disoccupati di lunga durata, ma con esclusione dei lavoratori autonomi, ed è affiancato da un consistente aumento delle detrazioni dell’imposta personale sul reddito per figli a carico. Viene anche supposto che tali detrazioni siano accordate in modo non selettivo e diano luogo ad un effettivo rimborso fiscale nell’ipotesi in cui l’importo dell’imposta dovuta dopo l’applicazione delle altre detrazioni risulti inferiore alla detrazione prevista per figli a carico.

Per quanto riguarda l’entità del minimo vitale, si suppone che esso offra un grado di copertura pari al 50% dello scostamento tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà individuata nel 60% del reddito medio pro capite nazionale³³.

Secondo questa impostazione, pertanto, l’istituzione del minimo vitale familiare dovrebbe avere come obiettivo la redistribuzione verticale, cioè la redistribuzione monetaria tra i soggetti più e meno abbienti, con particolare riferimento al sostegno delle famiglie in povertà; mentre l’aumento delle detrazioni fiscali per

³³ Bosi P., Matteuzzi M., *Nuovi strumenti per l’assistenza sociale*, in *La finanza pubblica italiana: Rapporto 1997* a cura di L. Bernardi. La soglia per le altre numerosità è ottenuta applicando la scala di equivalenza proposta da G. Carbonaro (si veda il punto 2 di questa Appendice).

figli a carico dovrebbe svolgere la funzione di redistribuzione orizzontale, cioè il sostegno offerto, a parità di altre condizioni economiche, alle famiglie più numerose e in quanto tali gravate da un costo di mantenimento dei figli più oneroso.

Il carattere universale dell'istituto del minimo vitale familiare impone una selezione dei beneficiari che non può fondarsi solo sul reddito dichiarato a fini fiscali, ma deve far riferimento anche ad altri elementi.

Scenario 2

Una seconda ipotesi di riforma prevede l'estensione degli assegni per il nucleo familiare, immutati nella struttura delle prestazioni, anche ai lavoratori autonomi ed ex lavoratori autonomi, con un aumento di spesa coperta dall'introduzione di un'aliquota contributiva a loro carico, mentre restano invariate le detrazioni fiscali per i figli a carico.

In aggiunta agli assegni al nucleo familiare, si considera l'introduzione di un minimo vitale che opera con finalità prevalentemente integrative dei benefici assicurati dall'istituto degli assegni alle famiglie in condizioni di povertà. Si tratta, pertanto, di un minimo vitale in "edizione ridotta", sia per quanto riguarda l'entità delle prestazioni erogate, sia in relazione alla platea dei beneficiari: si suppone infatti che l'assegno copra soltanto per la metà il fabbisogno definito rispetto alla soglia di povertà (50% del reddito medio pro capite) e che venga corrisposto esclusivamente alle più povere delle famiglie che beneficiano dell'istituto degli assegni al nucleo familiare (rimangono esclusi i disoccupati di lunga durata e gli inoccupati).

Per quanto riguarda la definizione della scala di equivalenza per le diverse soglie e la verifica dei mezzi per individuare i beneficiari, si ricorre ai criteri già considerati nell'ipotesi precedente.

Scenario 3

Nella terza ipotesi di riforma sono previsti interventi di protezione sociale finalizzati a prevenire e a rimuovere condizioni di povertà o incapacità temporanea o permanente a produrre reddito (comprese le limitazioni derivanti dall'età), inabilità o invalidità,

tramite l'introduzione, anziché del minimo vitale, del "Reddito minimo di inserimento"(RMI), che dovrebbe comportare l'abrogazione di tutte le prestazioni a favore degli invalidi civili con la possibilità di scelta per quanto riguarda il mantenimento o meno delle indennità di accompagnamento.

I beneficiari di tali prestazioni sarebbero pertanto tutti i cittadini in condizioni di bisogno economico o di disagio sociale, vale a dire: soggetti con inabilità fisica, psichica o sensoriale, inoccupati, disoccupati di lunga durata, famiglie in povertà.

L'ammontare del Reddito minimo d'inserimento viene fissato nella misura del 60% del reddito medio pro capite (oppure pari all'ammontare dell'assegno sociale ai sensi dell'art. 3 della legge 335 del 1995); ed è funzione dell'ampiezza del nucleo familiare secondo la scala di equivalenza di Carbonaro³⁴. Nel caso di reddito insufficiente, vale a dire inferiore all'ammontare fissato per il Reddito minimo di inserimento, la prestazione è concessa fino a concorrenza dell'importo determinato per il RMI³⁵.

Sono inoltre previste detrazione fiscali delle spese connesse alla tutela, alla cura e all'assistenza domiciliare di componenti non autosufficienti del nucleo familiare³⁶.

La concessione del Reddito minimo d'inserimento è subordinata all'accertamento delle condizioni psico-fisiche e di reddito del richiedente e del nucleo familiare. Si tiene conto della composizione del nucleo familiare, della presenza di portatori di *handicap*, della presenza di anziani o di altre persone non autosufficienti. Alla formazione del reddito concorrono tutte le sue componenti, al netto dell'imposizione fiscale e contributiva, sia quelli dichiarati ai fini dell'IRPEF sia quelli che non vi compaiono, nonché i beni patrimoniali.

³⁴ Si veda il punto 2 della presente Appendice.

³⁵ Proposta di legge On. Signorino: *Testo unificato della legge quadro di riforma delle politiche di protezione sociale*.

³⁶ Il Reddito minimo d'inserimento può essere concesso anche a persone ospitate in strutture residenziali con costi (totali o parziali) a carico di un ente pubblico. Al titolare viene assegnato solo una quota del RMI, mentre la restante quota è utilizzata per ammortizzare i suddetti costi, o parte di essi.

Il finanziamento di questo tipo di intervento, data la sua natura assistenziale, dovrebbe avvenire sulla fiscalità ordinaria.

Scenario 4

Questa ipotesi di riforma si differenzia da quella precedente esclusivamente per l'universo dei beneficiari che sono i soli individui con inabilità fisica, psichica o sensoriale. L'introduzione del minimo vitale, determina l'abrogazione anche dell'indennità di accompagnamento, oltre a tutte le altre prestazioni in favore degli invalidi civili.

Scenario 5

Nell'ultima ipotesi di riforma si prevede ancora l'introduzione di un assegno di minimo vitale indirizzato alle fasce più deboli della società: tutti quegli individui (soggetti con inabilità fisica, psichica o sensoriale, inoccupati, disoccupati di lunga durata, famiglie in povertà), che per ragioni non dipendenti dalla propria volontà si trovano in condizioni di indigenza.

L'introduzione di questo nuovo istituto comporterebbe, però, l'abolizione di tutte le prestazioni assistenziali ad esclusione dell'integrazione al minimo delle pensioni, e non solo di quelle a favore degli invalidi civili.

Il minimo vitale dovrebbe essere indirizzato a tutti coloro che hanno risorse inferiori alla soglia di povertà (fissata al 60% del reddito medio pro capite) ed il suo ammontare dovrebbe coprire il 50% dello scostamento tra il reddito familiare equivalente dei beneficiari e il livello di reddito corrispondente alla soglia di povertà.

La situazione economica degli individui è valutata in base alle risorse del nucleo familiare in cui sono inseriti, e tiene conto del fatto che le famiglie sono diverse per numerosità e composizione. La graduazione delle soglie è determinata sulla base della scala di equivalenza di Carbonaro. La misura delle risorse economiche delle famiglie si fonda sul reddito dichiarato ai fini dell'IRPEF, redditi esclusi dell'IRPEF, patrimonio immobiliare, ecc.

Il finanziamento del minimo vitale, almeno in un primo momento, potrebbe essere in parte realizzato utilizzando i contributi

per l'assegno per il nucleo familiare, in parte introducendo una nuova contribuzione a carico dei lavoratori autonomi della stessa misura di quella gravante sui lavoratori dipendenti, ed in parte ricorrendo all'imposizione fiscale. Le prime due forme di contribuzione dovrebbero assumere una dimensione tale da coprire gli oneri per le prestazioni a lavoratori o ex lavoratori, mentre sarebbero a carico del bilancio dello Stato gli oneri delle prestazioni a favore di soggetti inoccupati³⁷.

³⁷ Bosi P., Ferrara M., Saraceno C., *L'istituto del Minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*. Allegato 1 al Documento di base n. 3 del *Rapporto della Commissione per le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, 1997.

2. “Riccometro” e “scala di equivalenza”

2.1. Il decreto legislativo concernente i criteri per la determinazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate³⁸ nei confronti delle amministrazioni pubbliche prevede quanto segue.

1) La valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF.

2) L’indicatore della situazione economica si ottiene sommando:

- il reddito complessivo ai fini IRPEF quale risulta dall’ultima dichiarazione presentata o dall’ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali; per la valutazione dei redditi agrari dovrà essere predisposta un’apposita circolare ministeriale;
- il reddito delle attività finanziarie, determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare definito secondo i criteri di seguito elencati.

Dalla somma si detraggono 2.500.000 lire se il nucleo familiare risiede in abitazioni in locazione, elevate a 3.500.000 lire se i membri del nucleo familiare non possiedono altri immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza.

Tale indicatore del reddito è combinato con l’indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite massimo del 20% dei valori patrimoniali così definiti:

- patrimonio immobiliare: fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese (sulla base del valore dell’imponibile definito ai fini Ici al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di presentazione della domanda). Dalla somma

³⁸ Decreto legislativo n.109, del 31 marzo 1998, “Definizione dei criteri unificati di valutazione della situazione a carico di soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, ai sensi dell’articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 245”.

dei valori così determinati si detrae l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto di tali immobili;

- patrimonio mobiliare: la valutazione del patrimonio è ottenuta sommando i valori mobiliari in senso stretto, la partecipazione in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali.

Dalla somma dei valori del patrimonio immobiliare e mobiliare si detrae, fino a concorrenza, una franchigia riferita al patrimonio di tutto il nucleo familiare, pari a 50 milioni di lire, elevata fino a 70 milioni di lire qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

L'Indicatore della situazione economica equivalente si ottiene rapportando il suddetto indicatore al parametro corrispondente desunto dalla seguente scala di equivalenza:

<i>Numero di componenti</i>	1	2	3	4	5
<i>Parametro</i>	1,00	1,57	2,04	2,46	2,85

con le seguenti maggiorazioni:

+ 0,35 per ogni ulteriore componente;

+ 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori;

+ 0,5 per ogni componente con *handicap* psico-fisico permanente (art. 3, c. 3, L. 104/1992) o di invalidità superiore al 66%;

+ 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

Sono pertanto esclusi dal calcolo della situazione reddituale del nucleo familiare le integrazioni al minimo, le pensioni sociali e di invalidità.

3) Gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, accanto all'Indicatore della situazione economica, modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari (art. 59, c. 52, L. 449/1997).

4) Per particolari prestazioni gli enti erogatori possono assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista, in tal caso si applica il parametro appropriato della scala di equivalenza.

5) Il richiedente la prestazione deve presentare una dichiarazione sostitutiva concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente. Dichiarare, inoltre, di essere a conoscenza che, nel caso di corresponsione della prestazione, possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite ed esprimere il consenso scritto alla trattazione dei dati personali. Tale dichiarazione dovrà essere presentata ai Comuni, ai centri autorizzati di assistenza fiscale o direttamente all'Amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione.

Il decreto attenua, dunque, le procedure di controllo e verifica, che sono demandate agli enti erogatori dei servizi. Le Amministrazioni interessate potranno organizzare i controlli stessi avvalendosi dei dati posseduti dall'Amministrazione finanziaria.

2.2. La scala di equivalenza Carbonaro³⁹, centrata su una famiglia composta da un solo componente è data dai seguenti coefficienti:

<i>N. componenti della famiglia</i>	1	2	3	4	5	6	7 e più
<i>coefficiente</i>	1	1,669	2,229	2,725	3,180	3,589	4,008

³⁹ Cfr. G. Carbonaro, *Una scala di equivalenza*, cit.

A partire dall'importo di 650.000 lire, fissato per una famiglia monocomponente, si ricorre alla scala di equivalenza suddetta per ottenere gli importi corrispondenti alla diversa numerosità familiare:

<i>Numero componenti della famiglia</i>	<i>Importo (lire)</i>
<i>1</i>	<i>650.000</i>
<i>2</i>	<i>1.084.850</i>
<i>3</i>	<i>1.448.850</i>
<i>4</i>	<i>1.771.250</i>
<i>5</i>	<i>2.067.000</i>
<i>6</i>	<i>2.332.850</i>
<i>7 e più</i>	<i>2.605.200</i>

3. Il Sanitometro

Agli assistiti dal Servizio sanitario nazionale è riconosciuta l'esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni in relazione a:

- la situazione economica del nucleo familiare;
- la presenza di specifiche condizioni di malattia, limitatamente alle prestazioni connesse.

La valutazione della situazione economica è effettuata con riferimento ad un nucleo familiare composto dal richiedente, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico a fini IRPEF. L'Indicatore della situazione economica è definito dalla combinazione dei redditi complessivi dei membri del nucleo familiare (reddito ai fini IRPEF + reddito da attività finanziarie, calcolati secondo le modalità già indicate per la determinazione dell'Indicatore della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali), e dei valori dei patrimoni immobiliari e mobiliari (anche quest'ultimi calcolati secondo le modalità già citate).

Dal reddito del nucleo familiare le Regioni e le Province autonome possono consentire un'ulteriore detrazione, oltre a quelle

già previste per il redditometro (2,5 milioni di lire qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, elevato a 3,5 milioni di lire se i componenti del nucleo familiare non possiedono altri immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza), dell'ammontare delle rette pagate alle case di riposo entro il limite massimo di 2,5 milioni di lire.

Dal valore del patrimonio immobiliare, dato dal valore ai fini Ici dei fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese, è detratto il valore (definito secondo gli stessi criteri), della casa di residenza del nucleo familiare, oltre all'eventuale debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto della stessa. Qualora la casa di residenza non appartenga alle categorie catastali A1, A8 e A9, il relativo valore è detratto per intero, altrimenti il relativo valore è detratto solo per il 50%. Il valore risultante sommato al valore del patrimonio mobiliare è moltiplicato per un coefficiente individuato in maniera differenziata a seconda che la casa di residenza del nucleo familiare appartenga o meno ad uno dei componenti:

a) se la casa di residenza appartiene ad uno dei componenti il coefficiente è individuato come segue:

- il coefficiente è pari a zero per valori inferiori o uguali a 50 milioni di lire;
- il coefficiente è pari al 10% per valori compresi tra i 50 e i 150 milioni, per la sola parte eccedente i 50 milioni;
- il coefficiente è pari al 20% per i valori superiori ai 150 milioni, per la sola parte eccedente tale valore.

b) se la casa di residenza non appartiene ad uno dei componenti il coefficiente è così determinato:

- il coefficiente è pari a zero per valori inferiori o uguali a 100 milioni;
- il coefficiente è pari al 10% per valori compresi tra i 100 ed i 150 milioni, solo per la parte eccedente i 100 milioni;
- il coefficiente è pari al 20% per valori superiori a 150 milioni, ma solo per la parte eccedente tale valore.

Fattori correttivi

Per ogni componente il nucleo familiare di età inferiore ai sei anni o superiore ai sessantacinque anni, dall'Indicatore della situazione economica è detratto un ammontare pari a 5 milioni di lire.

L'Indicatore della situazione economica equivalente è calcolato rapportando l'indicatore suddetto con il parametro corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare desunto da una scala di equivalenza analoga a quella introdotta per il redditometro e per la quale sono previste le stesse maggiorazioni, vale a dire:

<i>Numero di componenti il nucleo familiare</i>	<i>Parametro</i>
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazioni:

+0,35	per ogni ulteriore componente;
+0,2	in caso di assenza di un coniuge o presenza di un figlio minore;
+0,5	per ogni componente con <i>handicap</i> psico-fisico permanente, o di invalidità superiore al 66%;
+0,2	per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavori e di impresa.

L'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni è garantita qualora l'Indicatore della situazione economica

equivalente sia inferiore a 18 milioni di lire. Per i nuclei familiari di un solo componente il suddetto valore è elevato di 5 milioni di lire.

Il diritto all'esenzione parziale dalla partecipazione al costo della prestazioni è riconosciuto qualora l'Indicatore della situazione economica equivalente sia inferiore a 36 milioni di lire.