



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



Nota sull'analisi della spesa sociale in Italia

A cura di Filippo Mazzotti

Hanno collaborato

Giuliana Coccia e Barbara Rossi

La presente nota costituisce un contributo preliminare ad un'analisi della composizione dell'impegno finanziario pubblico per alcune funzioni di spesa sociale per il triennio 2007-2008-2009. Essa è condotta a partire dalle risultanze di documenti di bilancio, documenti statistici ed altri documenti ufficiali, in maniera sperimentale e senza pretesa di esaustività.

Premessa

Nel 2008, alla vigilia di quella crisi che sta tuttora mettendo alla prova la società e l'economia italiana, il Governo ha inaugurato la legislatura con due atti distinti ma complementari.

La prima manovra estiva dell'estate incarnava la consapevolezza delle enormi difficoltà cui lo Stato, non meno della società, sarebbe andato incontro negli anni a venire. La tempestiva messa in sicurezza dei conti pubblici ha permesso di salvaguardare la credibilità dello Stato italiano e con essa quella dei titoli di debito che emette. Il tempo della crisi finanziaria, ma anche quello che le seguirà, sono infatti segnati dal tramonto definitivo dell'impunità del debito sovrano e, perciò, le politiche pubbliche non possono più prescindere da considerazioni di compatibilità finanziaria sia con riguardo al loro impatto sul deficit annuale, sia ancor più con riguardo alla loro sostenibilità nel lungo periodo. A maggior ragione si è perciò chiamati, oltre che a seguire politiche di rigore e parsimonia nell'introduzione di riforme, anche ad una spesso dolorosa ed impopolare opera di prosciugamento delle vaste sacche di spreco o di iniquità presenti nel complesso della spesa pubblica italiana.

Ciò che vale per i conti pubblici generali, vale ovviamente per quella loro componente, qualitativamente e quantitativamente decisiva, che è la spesa sociale. L'emissione di debito sovrano non potrà più essere considerata, come accadeva in passato, la via per accrescere i diritti e le prestazioni sociali in modo apparentemente gratuito ed indolore, ma in realtà a scapito delle generazioni successive, se non altro perché il severo giudizio dei mercati su titoli di Stato non più immuni da considerazioni di sostenibilità non lo avrebbe permesso.

E' questa la considerazione che ha ispirato il ministero del lavoro nell'adozione del secondo atto che ha caratterizzato l'avvio della legislatura, cioè il Libro Bianco sul futuro del modello sociale: La vita buona nella società attiva. Un'ispirazione che anche le parti sociali, in un'ampia consultazione pubblica, sono state chiamate a giudicare, ed hanno in larga parte condiviso.

La necessità di mantenere un sistema di welfare inclusivo, facendo i conti con un vincolo di bilancio divenuto più stringente, impone di guadagnare in efficienza ciò che non si può più guadagnare con accrescimenti di spesa. Ma per giungere a simili conseguimenti non sono sufficienti la visione e la progettualità, e nemmeno il sostegno degli attori collettivi, che pure restano indispensabili. Ciò che occorre, innanzitutto, è l'adeguata conoscenza della realtà su cui si è chiamati ad agire, come necessario presupposto di decisioni consapevoli ed adeguate.

Quella dello sforzo finanziario pubblico con finalità sociali è una realtà complessissima, nella quale a sovrapporsi sono strumenti di natura assistenziale e previdenziale, rivolti direttamente ai beneficiari oppure ai loro familiari, erogati a livello centrale oppure locale, in denaro o in natura, configurati come spesa diretta oppure come agevolazione fiscale, spesso concepiti in origine per finalità diverse da quelle che effettivamente hanno finito per svolgere e, infine, contrassegnati da caratteristiche diverse per requisiti, ampiezza e dimensione, a seconda dell'anno cronologico nel quale sono stati da principio riconosciuti.

Ignorare questa complessità comporta l'incapacità di operare in modo efficace, e anche semplicemente di comprendere la realtà sociale a cui quell'operato si rivolge, come prova lo stridente contrasto fra l'allarme sociale che la crisi in corso dovrebbe comportare e le dinamiche di relativa tranquillità che la famiglia italiana continua a dimostrare. Basti pensare come ad essere presente nel dibattito pubblico sia solamente metà della politica economica, soltanto uno dei due canali attraverso i quali l'intermediazione pubblica si dispiega: quello della spesa diretta. Non tener conto del peso della spesa fiscale, ovvero delle agevolazioni che determinano un minor gettito, conduce inevitabilmente a sottodimensionare il reale apporto dello Stato nei confronti di lavoratori e famiglie. Un'indagine di questa realtà rivela, al contrario, come vi sia un secondo lato della medaglia, un sistema fiscale concepito come una sorta di secondo welfare, ce prende la forma dell'alleviamento del carico fiscale dalle condizioni di bisogno per spostarlo su realtà economiche, basi imponibili, meno meritevoli di tutela.

Indagare il welfare adeguatamente serve a comprendere la sua vera dimensione ed il suo reale assetto, ma anche a constatare le rilevanti incongruenze che esso presenta, le sovrapposizioni fra misure di spesa tali da ingenerare forme inique di vantaggio per alcuni, gli anacronismi che sono connaturati ad un assetto fiscale vecchio di quasi quarant'anni, lungo i quali le forme di esenzione, deduzione, detrazione, si sono succedute, sovrapponendosi e stratificandosi, e perdendo spesso il legame con la circostanza che le aveva determinate inizialmente.

E' anche questa insufficiente consapevolezza che ha spesso indotto il decisore a concepire i propri interventi sul welfare in maniera accrescitiva, aggiungendo al margine, cioè, una prestazione nuova o incrementando l'ammontare di una già in essere. L'esito non poteva che essere quello di un welfare onerosissimo ed allo stesso tempo inefficace, risultante com'è da un sovrapporsi di interventi successivi stratificati in una logica sempre aggiuntiva e mai di razionalizzazione.

Proprio la razionalizzazione di un universo così vasto è invece l'unico scopo possibile di un'iniziativa di riforma che sia efficace sostenibile. Ma per cambiarlo occorre prima conoscerlo.

Invalidità

Quello della tutela delle persone in condizione di invalidità o di non autosufficienza, anche temporanea, è il campo che più di ogni altro rivela il carattere multiforme e disomogeneo degli strumenti pubblici di sostegno, anche e soprattutto, per il numero stesso di tali strumenti e per la loro introduzione in fasi storiche diverse.

Ne deriva un impegno finanziario pubblico complessivo estremamente rilevante cui non fa, tuttavia, riscontro un effettivo sostegno dei soggetti interessati di pari entità, e tantomeno una sua commisurazione alla reale condizione di bisogno del singolo, in un campo in cui le casistiche risultano essere le più varie e le patologie e condizioni soggettive si collocano su una scala di gravità potenzialmente infinita.

Tale complessità rappresenta, in parte, l'inevitabile portato di una articolata geografia istituzionale delle competenze, con l'assistenza che si colloca di fatto a livello locale, la sanità a livello regionale, e la previdenza ed il prelievo sul reddito a livello centrale. Ma anche restando a parità di livello istituzionale si osserva una moltiplicazione dei centri decisionali e delle strutture responsabili che contribuisce a conferire al sistema tale struttura caotica.

L'esigenza della razionalizzazione emerge soprattutto dal disordine che presiede al regime dei cumuli di prestazioni diverse. Una larga parte dei soggetti percepisce, direttamente o indirettamente, più di una prestazione in un sistema in cui è assente una valvola di regolazione dei cumuli. Le prestazioni sono, infatti, per lo più cumulabili e tale circostanza conduce al paradosso che alcuni ricevano un supporto complessivo molto elevato e sproporzionato rispetto al fine di alleviare la condizione di non autosufficienza, altri restino del tutto esclusi, e la maggior parte, infine, riesca in qualche modo a ricevere un supporto complessivo adeguato sommando diverse prestazioni nessuna delle quali, di per sé presa, sarebbe sufficiente. Ne consegue, tuttavia, che tale livello di supporto complessivo dipende, molto più che dalla gravità della condizione individuale, da fattori casuali legati al territorio di residenza, all'età, alla condizione lavorativa antecedente l'evento alla base dell'invalidità, allo scaglione Irpef dell'interessato o dei familiari, non necessariamente in chiave progressiva.

Lo sforzo complessivo per la tutela degli invalidi e dei non autosufficienti supera i 45 miliardi di euro, cui si aggiungono le prestazioni locali spesso erogate in natura.

Un primo nucleo di misure riguarda le pensioni assistenziali di invalidità e gli assegni di accompagnamento. Si tratta di una voce che sta conoscendo da quasi un decennio una crescita molto sostenuta, in virtù dell'esplosione del numero dei destinatari che ricevono

circa 2,6 milioni di prestazioni complessive, in parte cumulandole da parte degli stessi soggetti. La spesa diretta è superiore ai 16 miliardi di euro nel 2009.

E' significativo come buona parte di questo incremento di spesa sia dovuto a prestazione erogate ad anziani non autosufficienti, più che a invalidi strettamente intesi, soprattutto con riferimento all'indennità di accompagnamento. La considerazione che emerge è che questa prestazione sia un esempio piuttosto fedele di quella tendenza di alcune forme di tutela a deviare dagli scopi originari per assumere, in modo improprio, altre finalità. Si determina, in altre parole, una forma di supplenza grazie all'allargamento di voci di spesa di più facile erogazione.

Beneficiari con 65 anni e più dell'indennità di accompagnamento in Italia . Percentuale sulla popolazione 65+ e variazione percentuale rispetto al 2002.

	2002	2005	2008
Percentuale di persone con 65 anni e più che ricevono l'accompagnamento	6,0	7,7 (+28%)	9,5 (+58%)

Un secondo nucleo si riferisce alle pensioni di invalidità di carattere previdenziale e alle rendite dell'Inail. Anche in questo caso si registra una spesa di circa 16 miliardi, cui andrebbe aggiunta un'ulteriore componente riferita alle pensioni di inabilità del settore pubblico. Circa 10 miliardi di questa voce sono, però, riferibili, a pensioni a loro tempo riconosciute per ragioni di invalidità e successivamente trasformatesi in pensioni di vecchiaia al compimento dell'età da parte del beneficiario.

Un terzo nucleo riguarda le misure di favore per coloro che si occupano direttamente di fornire assistenza ai disabili (legge 104 e congedo straordinario). Si tratta di una voce finanziariamente meno significativa: circa 500 milioni cui vanno aggiunti altri 120 milioni circa di copertura contributiva figurativa presso l'Inps.

Il quarto nucleo è composto di spesa fiscale che si rivolge essenzialmente in due direzioni: quella di deduzioni e detrazioni di spese per assistenza a disabili, e quella delle detrazioni

dei premi assicurativi pagati per rischio di invalidità, non autosufficienza o morte. Anche questa voce riveste un peso finanziario più ridotto delle precedenti, benché significativo, ma appare una di quelle suscettibili di sviluppo di notevole interesse in chiave di riordino. Per lo meno per i livelli medio alti di reddito, quella delle agevolazioni rappresenta una strada possibile per pervenire a servizi migliori, perché svolti nell'ambiente domestico, e meno onerosi, dal momento che l'agevolazione copre soltanto parte dei costi e costituisce un incentivo implicito a non abusare della prestazione pubblica.

Vi è, infine, un quinto nucleo che si riferisce alla vasta azione di supplenza che viene svolta dal servizio sanitario nazionale in materia di assistenza domiciliare, semiresidenziale e residenziale di anziani, disabili e malati terminali, ed all'assistenza svolta in sede ospedaliera a lungodegenti e soggetti che necessitano di riabilitazione. Si tratta di una voce di spesa anche quantitativamente molto rilevante, oltre 11,5 miliardi di euro nel 2009, ma che anche al suo interno non presenta un grado omogeneo di efficienza, con livelli di spesa diversi a seconda che le prestazioni vengano fornite in sede domiciliare o residenziale. E questo non manca di determinare significative divergenze di efficienza fra regioni.

Dalla rassegna delle misure emerge nitidamente come il problema della tutela dell'invalidità e della non autosufficienza non sia di carattere quantitativo: non è attraverso uno stanziamento ulteriore che si può pervenire ad un innalzamento del sostegno, e tanto meno attraverso l'introduzione di una nuova prestazione o di un nuovo strumento, che finirebbe per aumentare più che il numero dei beneficiari quello dei benefattori, intesi come soggetti decisionali e strutture eroganti.

Quella che si pone è un'esigenza di razionalizzazione, circa la quale la componente repressiva è solamente uno degli strumenti, per quanto sarebbe utile che l'attività di accertamento e di controllo svolta dai vari soggetti, ed in particolare dall'Inps, si estendesse, anche grazie all'incrocio delle banche dati, alle prestazioni erogate dagli altri centri istituzionali, ove compatibile con la natura della prestazione.

La razionalizzazione più efficace deve, semmai, collocarsi a monte del processo, attraverso valvole di regolazione che leghino davvero l'ammontare della prestazione o le possibilità di cumulo ai due fattori rilevanti, la gravità della condizione ed il reddito dell'interessato. Tale clausola dovrebbe permettere di distinguere fra una copertura integrale delle prestazioni nei casi meritevoli, e la responsabilizzazione attraverso il meccanismo del *copayment* per i casi meno gravi o per i redditi più consistenti.

E' evidente che l'opera di razionalizzazione potrebbe condurre a comprimere gli strumenti meno efficienti e rendere ragionevole l'assetto dei cumuli, liberando in tal modo risorse da destinare al potenziamento dei canali assistenziali ritenuti migliori, a cominciare da un ruolo rafforzato proprio del servizio sanitario, in chiave di assistenza sociosanitaria, che purché svolto eliminando sprechi ed inappropriatezze costituisce la sede più idonea.

L'assetto efficiente dovrebbe perciò risultare da un'erogazione diretta, ad opera di strutture pubbliche, per i soggetti sprovvisti dei mezzi adeguati ed il potenziamento delle agevolazioni fiscali, che in questa funzione appaiono ancora molto sottodimensionate rispetto ad altre fattispecie di welfare, per i soggetti più abbienti.

Trasversalmente a questa impostazione di base, ogni elevamento ulteriore dell'assistenza dovrebbe passare da un accresciuto ruolo del terzo settore in chiave sussidiaria e del welfare negoziale integrativo, e da una intensificazione, grazie ai risparmi da razionalizzazione, del sostegno ai familiari che si occupano di disabili a livello domiciliare.

Occorre aggiungere, infine, come accanto alle prestazioni per invalidità permanente o non autosufficienza, vi sia un novero di prestazioni per invalidità temporanea o per malattia che esulano, ulteriori rispetto alle cure fornite dal sistema sanitario che non sono qui considerate.

Anche tali prestazioni sono di natura varia quanto a forma e strumento di finanziamento.

Gli strumenti previdenziali, indennità temporanea Inail e indennità di malattia Inps, cui si aggiungono le prestazioni antitubercolari, superano i 3 miliardi di euro. Si tratta, peraltro, di una cifra molto sottodimensionata in quanto esclude una serie di voci: la tutela della malattia per i dipendenti pubblici che viene erogata direttamente dalle amministrazioni di appartenenza come parte della retribuzione, la parte di indennità relativa ai primi giorni di malattia che viene versata direttamente dai datori di lavoro, ed infine eventuali prestazioni di origine negoziale di cui possono godere alcune categorie, e che avendo origine volontaria non sono riconducibili a grandezze di spesa pubblica.

A questo si aggiunge, anche in questo caso, una voce di spesa fiscale di un certo rilievo, come le detrazioni per spese mediche e sanitarie, per 2,3 miliardi di euro nel 2009.

Spese per prestazioni di invalidità, non autosufficienza ed altre sanitarie extra SSN. Anni 2007-2009 (valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Assegno di invalidità	2.634	2.715	2.873
Pensione di inabilità	878	927	988
Pensione di invalidità ante 222/84	9.809	9.125	8.572
Rendite dirette Inail	3.237	3.221	3.502
Altro Inail	507	539	537
Totale	17.065	16.527	16.472
Pensioni di guerra	1.035	917	869
Invalidi civili (pensione e/o indennità)	13.219	13.998	15.105
Ciechi	1.046	1.086	1.170
Sordomuti	165	168	179
Totale	14.430	15.252	16.454
Permessi legge 104	226	298	398
Congedo straord. assistenza disabili	49	64	102
Totale	275	362	500
Detrazione premi invalidità, morte, etc.	1.026	916	934
Detrazione spese accomp. Disabili	65	63	68
Detr. Assistenza non autosuff.	17	23	31
Deduz. Spese mediche invalidi perm.	73	75	75
Totale	1.181	1.077	1.108
Componente socio sanitaria FSN			
Assistenza protesica	140	145	143
Assistenza ospedaliera lungodegenti	913	621	638
Assistenza ospedaliera riabilitazioni	2.051	1.710	1.997
<u>Ambulatoriale e domiciliare</u>			
Assistenza programmata a domicilio	1.126	1.038	1.155
Assistenza riabilitativa ai disabili	858	911	846
Assistenza agli anziani	245	287	291
Assistenza ai malati terminali	82	69	50
<u>Territoriale semiresidenziale</u>			
Assistenza riabilitativa ai disabili	649	693	669
Assistenza agli anziani	182	37	29
Assistenza ai malati terminali	14	37	29
<u>Territoriale residenziale</u>			
Assistenza riabilitativa ai disabili	1.306	1.290	1.198
Assistenza agli anziani	2.690	2.863	2.659
Assistenza ai malati terminali	117	122	158
Fondo non autosufficienze	100	300	400
Prepens. Per motivi sanitari	1.115	1.199	1.362
Totale	11.588	11.322	11.624
Copertura figurativa			
Permessi legge 104	50	66	89
Congedo straord. assistenza disabili	16	21	34
Totale	66	87	123
Totale invalidità permanente	45.640	45.544	47.150
Indennità temporanea Inail	794	798	776
Indennità malattia Inps dipendenti	2.025	2.096	2.015
Indennità malattia Inps parasubordinati	1	2	1
Prestazioni antitubercolari	47	45	43
Copertura figurativa antitub.	123	119	113
Trattamento donazione sangue	62	67	70
Danni trasfusionali	292	382	338
Detraz. Spese sanitarie	2.355	2.172	2.303
Totale temporanea	5.699	5.681	5.659
Prestazioni Comuni			
Anziani	1.091		
Disabili	1.107		

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Inps, Istat, Inail, Inpdap, Relazione generale dello Stato, Mef

Famiglia

Analogamente a quanto accade per la tutela dell'invalidità e della non autosufficienza, anche per il tema della famiglia si registra una rosa estremamente ampia e variegata di strumenti molto diversi per natura, dimensione e destinatari.

Gli strumenti tradizionali sono di natura previdenziale e si incentrano sui due fulcri degli assegni familiari e della indennità di maternità, rispettivamente per 6,5 miliardi e per 3 miliardi di euro nel 2009. Va peraltro sottolineato che, come anche per l'indennità di malattia, il valore della maternità si riferisce solamente agli iscritti all'Inps, dal momento che per il settore pubblico la analoga prestazione non è erogata dall'ente previdenziale ma direttamente dai datori di lavoro. Il valore totale effettivo dell'impegno finanziario pubblico è, perciò, significativamente maggiore di quanto riportato nella tabella.

Accanto a tali strumenti, tuttavia, occorre considerare altri due cardini che, benché normalmente non considerati o collocati convenzionalmente in altre funzioni di welfare, concorrono di fatto a soccorrere le famiglie in condizioni di debolezza.

Innanzitutto le prestazioni pensionistiche ai superstiti. Nel caso più frequente il coniuge ma anche altri componenti del nucleo familiare, esse rientrano in una logica assistenziale malgrado la periodicità mensile della prestazione, la terminologia utilizzata, e la connessione all'importo della pensione precedentemente percepita dal deceduto, inducano a collocarle convenzionalmente nella spesa pensionistica o più in generale previdenziale. Le prestazioni ai superstiti, inoltre, vengono in genere classificate nella funzione welfaristica della vecchiaia malgrado l'età del beneficiario non rappresenti di per sé una discriminante mentre lo è, necessariamente, la presenza di un vincolo familiare fra chi ne gode ed il deceduto.

Come emerge dai valori riportati, le pensioni e rendite ai superstiti, anche limitandosi ai tre maggiori enti previdenziali, rappresentano un canale di spesa piuttosto consistente ed ammontano nel 2009 ad oltre 35 miliardi di euro, pari a circa il 2,3% del Pil. Si tratta di una voce di spesa che, per ovvie ragioni, si concentra prevalentemente nella fascia anziana della popolazione e raggiunge una fascia molto ampia della popolazione, pari ad oltre 4,5 milioni di beneficiari, sempre restando ai tre enti maggiori. E' poi verosimile, per quanto non misurabile, che oltre a sostenere il reddito dei beneficiari diretti essa costituisca una delle fonti di alimentazione del cosiddetto "welfare intrafamiliare" con una funzione di riequilibrio intergenerazionale.

La considerazione della natura essenzialmente assistenziale di tale voce può, inoltre, condurre a valutarne in prospettiva la parametrizzazione al reddito pensionistico del "de cuius". Tanto nella versione previdenziale retributiva quanto in quella contributiva, infatti, le

circostanze lavorative del deceduto incidono oltre che sulla sua prestazione diretta anche successivamente su quella del superstite, senza che per quest'ultimo vi sia un effettivo legame con il versamento di contributi, con significative ripercussioni in termini di equità e redistribuzione: è, ad esempio, frequente che la vedova di un soggetto benestante, oltre a percepire una pensione indiretta più elevata disponga di una casa di proprietà, a differenza della vedova di un deceduto a reddito più modesto.

Il secondo cardine ulteriore da considerare è lo strumento fiscale che, nel caso della famiglia, riveste dimensioni molto più consistenti che nel caso dell'invalidità. Ovviamente la componente principale è rappresentata dalle detrazioni per i familiari a carico che nel 2009 hanno determinato un minor gettito di oltre 12 miliardi di euro, pari a circa lo 0,8% del Pil.

Proprio il caso della famiglia indica come spesso sia metodologicamente improprio analizzare le funzioni di welfare limitandosi al solo lato della spesa diretta. Le detrazioni in questione, infatti, perseguono finalità del tutto analoghe a quelle degli assegni al nucleo familiare, con un rilievo finanziario più che doppio rispetto ad essi. Sarebbe, semmai, utile approfondire la efficienza della compresenza dei due strumenti e le eventuali aree di vantaggio o svantaggio sproporzionato che possono sorgere da questa sovrapposizione. Entrambe le prestazioni, infatti, hanno l'effetto di spostare potere d'acquisto, per circa l'1,2% del pil, da chi è privo di carichi familiari a chi invece ne è gravato. Mentre la prestazione diretta, tuttavia, ha natura contributiva e quindi la redistribuzione che comporta rimane compartimentata fra le varie gestioni previdenziali, l'agevolazione fiscale attinge alla fiscalità generale, spostando l'onere dalla famiglia agli altri contribuenti ed al complesso delle forme di prelievo, cioè anche a quelle diverse dalle imposte sui redditi. Essa è, inoltre, potenzialmente finanziabile anche attraverso riduzioni di spesa su altre voci del bilancio dello Stato.

Va ricordato, infine, che la forma della detrazione fiscale, da un lato ha l'effetto negativo di alleviare solamente il prelievo dovuto all'erario centrale, lasciando intatte le addizionali locali; dall'altro, tuttavia, riveste caratteri di maggior equità, essendo indipendente dal livello del reddito del contribuente interessato, laddove la deduzione comporta maggiori vantaggi per le fasce più agiate, in quanto legata all'aliquota marginale del soggetto.

A completare una spesa fiscale per la famiglia che ammonta a quasi 15 miliardi nel 2009, vi è poi l'esenzione dall'Irpef degli assegni al coniuge separato per il mantenimento dei figli e degli assegni familiari, oltre alla deduzione degli assegni al coniuge stesso.

Accanto a tali misure fiscali generali vi sono, infine, alcune agevolazioni specifiche, delle quali la tabella riporta solamente alcune a titolo più che altro esemplificativo e non esaustivo. Si tratta di una serie di interventi numerosi e, ciascuno di per sé preso, per lo più di basso impatto finanziario. Una approfondita analisi di questa realtà in cui si affiancano componenti indubbiamente apprezzabili, come la detrazione delle spese di istruzione, ad

altre di minor pregio, rappresenta l'indispensabile presupposto di un'opera di razionalizzazione e di riforma.

Anche il sistema fiscale, infatti, soffre di quella stessa natura stratificata nel tempo che affligge la spesa welfaristica diretta, e della stessa moltiplicazione se non, per sua natura, dei soggetti erogatori, per lo meno di quelli decisori. Molte di queste voci sono, infatti, sorte più che altro per la volontà del legislatore del momento di offrire segnali di attenzione a determinate categorie, spesso grazie proprio al carattere implicito, e perciò occulto ed invisibile alle statistiche, dell'agevolazione fiscale. Ne deriva una perdita di gettito complessiva piuttosto elevata ma dispersa in una molteplicità di microagevolazioni incapaci di sortire effetti di concreto sostegno agli interessati, spesso priva di effetti redistributivi o addirittura con esiti regressivi, ed a volta intesa a sostenere più i soggetti produttori di determinati beni o erogatori di alcuni servizi, amplificandone la domanda oltre il dovuto, che i loro fruitori.

La dimensione finanziaria complessiva che appare, e che per il 2009 si giova di un importo aggiuntivo una tantum dovuto al cosiddetto "bonus famiglia", è rilevante, e pari a circa il 4% del Pil. Ne deriva che, come anche per la tutela dell'invalidità, la direttrice utile di una riforma non passa per stanziamenti ulteriori e marginali. Qualunque misura accrescitiva di una prestazione esistente o di introduzione di una nuova prestazione, non potrebbe in ogni caso essere tale da modificare l'ordine di grandezza complessivo, a meno di non voler affrontare sforzi finanziari difficilmente compatibili anche con vincoli di bilancio meno stringenti di quelli attuali.

Esattamente come per l'invalidità, tuttavia, gli spazi di sovrapposizione sono così ampi ed il novero di istituti così vasto che la tutela della famiglia si presta ad una efficace opera di razionalizzazione.

Appare, inoltre, incongruo che una simile materia veda un peso proporzionalmente piuttosto ridotto da parte delle amministrazioni locali. I circa 2 miliardi indicati per il 2007 rappresentano circa un terzo della spesa sociale totale dei comuni, la quale è a sua volta finanziata solamente per un terzo da risorse proprie delle amministrazioni comunali. Si tratta di un effetto inevitabile della preponderante presenza dei canali previdenziale, che è di competenza esclusiva statale, e fiscale, che è condiviso con i comuni ma con pesi relativi molto diversi sul totale. Accanto alla razionalizzazione degli strumenti, perciò, un intervento di riforma dovrebbe passare anche per il riordino dei livelli istituzionali, con la valorizzazione del ruolo dell'assistenza propriamente detta, di pertinenza locale, e del fisco, in modo da seguire un percorso sussidiario sia di tipo verticale che orizzontale.

Spese per prestazioni a favore della famiglia. Anni 2007-2009
(valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Superstiti Inps	24.232	24.733	25.653
Superstiti Inpdap	7.788	7.946	8.226
Rendite Inail superstiti	1.158	1.169	1.301
Totale	33.178	33.848	35.180
Assegno congedo matrimoniale Inps	22	22	19
Assegni familiari coltivatori	7	6	6
ANF lavoratori domestici	57	61	91
ANF lavoratori parasubordinati	19	20	19
ANF lavoratori agricoli	431	458	418
ANF lavoratori dipendenti	3.609	3.793	3.676
ANF dipendenti in CIG/CISOA	12	11	17
ANF disoccupati e in mobilità	182	205	263
ANF TBC			
ANF comuni	311	310	309
Assegni familiari pensionati autonomi			
Assegni familiari pensionati dipendenti	946	946	988
Assegni familiari Stato	393	396	368
Assegni familiari altri enti pubblici	342	345	285
Totale	6.331	6.573	6.459
Maternità dipendenti	2.406	2.537	2.637
Maternità subordinati	49	50	50
Maternità autonomi	85	87	88
Maternità comuni	223	230	234
Totale	2.763	2.904	3.009
Scuole private	531	520	401
Convitti e case soggiorno Inpdap	13	13	15
Vacanze studio Inpdap	60	64	64
Borse di studio Inpdap	12	12	12
Altro Inpdap	6	4	5
Libri testo (Trasferimenti alle Regioni)			47
Libri testo (Trasferimenti ai Comuni)	19	14	75
Assegno nuovi figli	39		
Bonus famiglia			2.100
Totale	680	627	2.719
Detrazioni familiari a carico	12.367	12.283	12.254
Detrazione spese funebri	114	117	118
Esenzione mantenimento figli	1.899	2.000	1.929
Detrazione spese di istruzione	282	290	298
Detrazione asili nido	31	34	35
Deduzione assegni al coniuge separato	160	168	172
Totale	14.853	14.892	14.806
Copertura figurativa			
Maternità dipendenti	71	71	71
Maternità autonomi	1	1	1
Totale	72	72	72
Totale	57.877	58.916	62.245
Prestazioni Comuni Famiglia e minori	2.066		
Piccoli prestiti Inpdap ^(a)	1.440	1.184	1.315

(a) Le cifre dei prestiti Inpdap si riferiscono ad un prestito a tasso agevolato. La prestazione effettiva in valore assoluto è rappresentata dallo spread fra il tasso di riferimento, 4,15%, ed i tassi di mercato

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Inps. Istat, Inail, Inpdap, Relazione generale dello Stato, Mef

Lavoro

La tutela del lavoro è affidata in gran parte al canale previdenziale, con un insieme di strumenti graduati e calibrati in base ai soggetti destinatari ed alle situazioni specifiche, ma innestati su un sistema relativamente semplice di canali di intervento collaudati, nel quale convergono in qualche modo anche le risorse cosiddette “in deroga”, cioè attinte dalla fiscalità generale, e destinate a segmenti sociali non coperti dalle tutele previdenziali.

Lo strumento di prima battuta, quello che ha rappresentato anche in questi anni difficili, il fronte più avanzato del sostegno al reddito, è quello della cassa integrazione, nelle sue molteplici declinazioni. Un'impostazione coerente con l'approccio complessivo del sistema, teso a salvaguardare la base produttiva ed occupazionale, mantenendo in vita i rapporti di lavoro esistenti nei limiti del possibile. In questo ambito vi è stata una crescita delle prestazioni erogate dalle 490.000 del 2007 a circa 2.200.000 dello scorso anno.

Le altre prestazioni a sostegno del reddito sono anch'esse impostate su pochi strumenti, mobilità e disoccupazione, anche in questo caso declinati in varie forme, a cui si aggiungono i prepensionamenti per la sola parte dovuta a ragioni economiche, mentre la parte, molto più consistente, che si riferisce a motivi sanitari è più appropriatamente inserita nella funzione dell'invalidità.

Anche in questo caso, comunque, il sistema degli ammortizzatori ha dimostrato una soddisfacente reattività al mutare delle condizioni economiche, ed al rapido ampliarsi della platea interessata: da 1,7 a 2,1 milioni di prestazioni nello stesso periodo.

Per comprendere l'ordine di grandezza complessivo dello sforzo finanziario, inoltre, occorre considerare come la maggior parte di tali prestazioni prevedano, accanto alla spesa diretta ed immediata per il sostegno al reddito, anche la contribuzione figurativa per i periodi non lavorati.

La spesa complessiva per il sostegno al reddito in questo ambito è stata perciò di 18,2 miliardi di euro nel 2009, rispetto ai 10,7 del 2008 ed ai 9,1 del 2007.

Sempre nella funzione di tutela del lavoro occorre tener conto anche della spesa per trattamenti di fine rapporto, quanto meno in virtù della sua ragion d'essere originaria di sostegno al lavoratore negli intervalli fra la perdita di un impiego e quello successivo. Una funzione che, come spesso, accade si è andata assimilando sempre più a quella della vecchiaia in ragione della scarsa mobilità del mercato del lavoro negli scorsi decenni che ha fatto 'sì che il caso più frequente fosse quello dell'erogazione al momento del ritiro dall'attività lavorativa dell'interessato.

In questa voce rientrano tanto la componente pubblica, in capo all'Inpdap, quanto quella privata che è versata per lo più dai datori di lavoro, ma che rappresenta comunque un obbligo, e perciò una prestazione certa per gli interessati, malgrado non rientri nella definizione di spesa pubblica riconosciuta in sede europea. All'interno della spesa pubblica, del resto, viene già oggi calcolata la quota transitante per l'Inps in seguito alla riforma del 2007, limitatamente ai dipendenti di imprese al di sopra dei 50 dipendenti. Una spesa, questa, della stessa natura di quella erogata dai datori, se non per il canale finanziario in cui scorre: con il tempo, e la conseguente crescita della platea, vi sarà un progressivo travaso dall'uno all'altro canale senza che ciò cambi la sostanza della prestazione stessa.

Minore rilievo rispetto ad altre funzioni, ma solamente dal punto di vista quantitativo, riveste la leva dell'agevolazione fiscale. A questo proposito, tuttavia, non si possono omettere due voci qualitativamente molto rilevanti. Le deduzioni dei contributi versati a fondi di previdenza complementare, innanzitutto, con un peso finanziario di circa 400 milioni. E soprattutto la detassazione dei premi di produttività, entro una determinata soglia di reddito, introdotta sperimentalmente nel corso del 2008 e successivamente prorogata ed ampliata fino a raggiungere un onere finanziario, ed un vantaggio per i lavoratori interessati, stimato in oltre 1 miliardo di euro.

Le misure pubbliche di tutela del lavoro rappresentano, in conclusione, un insieme molto meno articolato rispetto ad altre funzioni, con un assetto che presenta elementi di coerenza e razionalità ben superiori, come dimostra la soddisfacente prova che questo sistema ha saputo offrire in frangenti di particolare emergenza quali quelli attraversati negli ultimi due anni.

L'azione di sostegno al reddito svolta durante la crisi è, in un certo senso, la dimostrazione del rilievo fondamentale che la conoscenza del contesto su cui si agisce ha sull'efficacia delle decisioni. Il principio dell'universalismo selettivo, con una opera consistente ma anche chirurgica di individuazione degli interstizi privi di tutela che esistevano, ha permesso di garantire una copertura sostanzialmente generalizzata senza l'impiego eccessivo di risorse che un universalismo generalizzato ed automatico avrebbe comportato. Proprio la conoscenza, attraverso dati statistici e dati amministrativi, della composizione del mondo del lavoro ha permesso di individuare gli ambiti in cui era possibile operare attraverso lo strumento della deroga e quelli nei quali era invece necessario agire con strumenti sperimentali del tutto nuovi.

E' evidente che ciò che vale per misure emergenziali vale anche per una riforma strutturale, ed ogni riassetto degli ammortizzatori sociali non potrà, perciò, prescindere, da un'adeguata analisi statistica del contesto senza la quale ogni sforzo rischierebbe di non centrare gli obiettivi e risultare vano.

Spese per prestazioni a tutela del reddito dei lavoratori. Anni 2007-2009
(valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Una tantum somministrati			9
Una tantum co.co.pro.			2
Indennizzo autonomi Abruzzo			17
Mobilità ordinaria/lunga	939	807	973
Mobilità in deroga		88	101
Disocc. ord. con requisiti normali	1.523	2.224	3.779
Disocc. Ord. Con requisiti ridotti	684	872	890
Disocc. Agr. Con requisiti normali	202	216	206
Disocc. Agr. Con requisiti ridotti	10	11	8
Disocc. Agr. Trattamenti speciali	841	873	1.112
Trattamenti speciali edilizia	31	29	66
Disocc. Lavoratori sospesi	3	11	64
Disoccupazione apprendisti			13
Disocc. Frontalieri	16	15	22
Prepens. Per motivi economici	177	167	105
Totale	4.426	5.313	7.339
CIGO Industri	121	172	1.322
CIGO edilizia/lapidei	157	179	304
CIGS in deroga	0	112	296
CIGS	435	339	621
CISQA	8	6	14
CIGS altre prestazioni	62	55	108
Totale	783	863	2.665
Copertura figurativa			
Disocc. ord. con requisiti normali	1.210	1.718	3.525
Disocc. Ord. Con requisiti ridotti	1.029	1.185	1.223
Disocc. Agr. Con requisiti normali	346	329	428
Disocc. Agr. Con requisiti ridotti	11	11	6
Trattamenti speciali edilizia	14	30	75
Disocc. Lavoratori sospesi	3	8	36
Disoccupazione apprendisti			7
Disocc. Frontalieri	12	10	11
Mobilità	685	679	812
CIGO Industri	88	139	1.091
CIGO edilizia/lapidei	74	89	151
CIGS in deroga		85	208
CIGS	407	292	618
CIGS altre prestazioni	24	9	24
Totale	3.903	4.584	8.215
Totale	9.112	10.760	18.247
Altro			
Crediti diversi	53	47	45
TFR Inps	411	400	371
TFR/TFS Inpdap	7.155	8.108	6.863
TFR escluso Inps e Inpdap	15.847	16.682	17.108
Totale	23.466	25.237	24.387
fondo prestiti d'onore	167	152	246
Deduzione contributi prev. Complem.	360	395	397
Delass. Premi produttività	815	883	1.055
Totale generale	33.920	37.427	44.332

Note:

la voce di spesa per mobilità lunga si riferisce anche a quella in deroga

la voce di spesa per CIGO industria si riferisce alla somma di questa e della CIGO edilizia

la voce di spesa per CIGS si riferisce anche alla CIGS in deroga per i soli 2007 e 2008

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Inps, Istat, Inail, Inpdap, Relazione generale dello Stato, Mef

Casa

Anche le politiche di sostegno per la casa si articolano sul doppio canale della spesa diretta e della spesa fiscale.

La spesa statale, che ammonta ad oltre un miliardo di euro, si configura essenzialmente come contributo alle politiche locali, attraverso trasferimenti alle regioni che hanno nell'edilizia residenziale la loro voce principale.

La politica di agevolazione fiscale, che rappresenta il fattore quantitativamente più rilevante con oltre 7 miliardi di euro nel 2009, appare più variegata dal punto di vista degli strumenti e anche delle finalità. Si affiancano, infatti, misure per l'accesso all'alloggio, di proprietà o in locazione, come nel caso delle detrazioni dell'affitto o del mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale; misure di alleviamento del peso fiscale sulla prima casa, che rappresentano ad un tempo politiche abitative e politiche di più generale favore per le famiglie, come nel caso della deduzione della rendita catastale e dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa. Quest'ultima voce appare come spesa nel bilancio dello Stato, in quanto si tratta di trasferimenti ai Comuni a fini di compensazione del minor gettito; vi è, infine, la misura di detrazione del 36% della spesa per ristrutturazioni edilizie, ormai in vigore e reiterata da diversi anni. E', quest'ultima, una misura che, oltre ad abbassare i costi per i beneficiari, mira ad aumentare l'offerta di unità abitative attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente. Una misura che costituisce un esempio piuttosto virtuoso dal punto di vista del rapporto fra onere pubblico e risultati, grazie all'apprezzabile impatto che dispiega sull'attività economica con il connesso aumento di entrate per lo Stato.

Merita una citazione, infine, nel settore previdenziale, il riconoscimento di mutui agevolati per gli iscritti da parte dell'Inpdap. Si tratta di una prestazione che, nell'ambito degli enti previdenziali pubblici, esiste solamente per i dipendenti pubblici, che versano un'apposita quota contributiva obbligatoria. Non è, tuttavia, una misura residuale, se si considera come nel triennio in questione i nuovi beneficiari siano stati circa 18.000.

A differenza di altre funzioni di welfare, le politiche per la casa, pur essendo anch'esse articolate su una pluralità di canali, presentano profili di inefficienza e di duplicazione molto meno pronunciati. Si tratta, infatti, per lo più di misure di carattere generale rivolte, cioè, alla totalità dei contribuenti. Ciò fa sì che esse si articolino su poche voci di una certa consistenza quantitativa, mentre molto meno presenti sono misure microsettoriali o particolaristiche.

Le istanze di riordino, semmai, più che all'insieme di strumenti potranno in futuro rivolgersi all'articolazione di queste politiche fra i vari livelli territoriali di governo. La riforma federale riserva, infatti, agli enti locali importanti competenze di prelievo in materia

immobiliare, tanto che è verosimile che le politiche di agevolazione fiscale si collocheranno prevalentemente in sede locale, dove hanno già luogo la maggior parte delle politiche abitative di spesa, in ossequio al principio di tendenziale correlazione fra cosa tassata e cosa amministrata. Ciò anche nel rispetto proprio del principio dell'adeguata conoscenza della realtà su cui i soggetti decisori sono chiamati ad intervenire. Una realtà che, nel caso delle politiche abitative, ben difficilmente può essere esaminata e compresa adeguatamente dal centro. La combinazione delle due componenti dipenderà, ovviamente, dalle scelte degli amministratori locali e dal modello di sviluppo perseguito.

Il ruolo dello Stato centrale, in questa prospettiva, sembra destinato a scemare ulteriormente e proprio per la varietà delle situazioni locali dovrà vertere su misure di carattere fiscale più generali possibile, essenzialmente quelle che sono già in essere. Il livello centrale, tuttavia, potrebbe in prospettiva trovare una sede innovativa nel ramo previdenziale, attraverso il social housing e una maggior diffusione dello strumento del mutuo agevolato.

Spese per prestazioni per l'alloggio. Anni 2007-2009
(valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Fondo sostegno locazioni (a regioni)	211	310	181
Edilizia residenziale (regioni)	772	737	703
Residenza studenti univ. (regioni)	58	57	200
Detrazione 36% ristrutturazioni edilizie	971	1.198	1394
Detrazioni affitto studenti univ.	27	38	44
Detrazione mutui prima casa	1.432	1.584	1.351
Detrazione affitto prima casa	104	107	120
Deduzione rendita catastale prima casa	1.959	1.988	2.018
Deduzione forfetaria affitti	1.010	1.046	1.054
Compensazione a comuni ici prima casa		2.864	2.609
Totale	6.544	9.929	9.674
Mutui Inpdap	1.239	683	630

Le cifre dei mutui Inpdap si riferiscono ad un prestito a tasso agevolato. La prestazione effettiva in valore assoluto è rappresentata dallo spread fra il tasso di riferimento, 4,15%, ed i tassi di mercato

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Inps, Istat, Inail, Inpdap, Relazione generale dello Stato, Mef

Povert  ed altri fattori di esclusione

Al di fuori delle macroaree di intervento legate ad un fattore specifico, si colloca un'ampia area residuale che fa riferimento al tema della povert  oppure ad alcune categorie ben identificate e circoscritte (immigrati, tossicodipendenti, vittime di usura ed altri).

In questo caso il sistema italiano privilegia nella distribuzione delle risorse la compresenza della condizione di povert  e di anzianit  anagrafica, attraverso il canale assistenziale delle pensioni e assegni sociali, con valori prossimi ai 4 miliardi di euro nel 2009, per la somma di assegni e pensioni sociali.

Le categorie specifiche sono, invece, destinatarie di prestazioni per lo pi  in natura, anche in considerazione del carattere particolare di alcune condizioni di bisogno. Simili prestazioni, che sono erogate in sede locale, si traducono raramente nel riconoscimento di entitlement veri e propri, e rimangono legate a dimensioni di finanziamento che hanno natura molto erratica, dipendendo da fattori mutevoli: l'ampiezza dei trasferimenti statali per politiche sociali, i vincoli del patto di stabilit  interno, la capacit  del servizio sanitario nazionale di surrogare impropriamente alcune funzioni, a cominciare dal contrasto della tossicodipendenza, la disponibilit  degli amministratori locali ad impiegare risorse proprie attraverso l'attivazione delle potenzialit  endogene di prelievo.

Proprio quest'ultimo elemento indica come anche per questa materia ogni ipotesi di riordino non possa che passare attraverso il canale del rafforzamento dell'autonomia impositiva nell'ambito del federalismo fiscale. A prescindere dal merito delle forme di sostegno da adottare rimane, infatti, comunque indispensabile che gli amministratori locali si affranchino da un finanziamento esterno che li pone nella condizione di non poter programmare azioni di lungo periodo, e che essi agiscano in un contesto in cui dispongono tanto del potere di spesa quanto di quello di prelievo, rimanendo cos  impregiudicata la loro scelta fra politiche di erogazione diretta o di agevolazione a soggetti terzi che svolgono attivit  assistenziale.

Al di fuori di queste componenti che accentrano su di s  gran parte delle risorse impiegate, si   assistito negli anni recenti ad un proliferare di proposte che si sono tradotte in qualche caso in misure di carattere sperimentale e che verosimilmente rappresentano le istanze di potenziale sviluppo delle politiche di contrasto alla povert :

- il coinvolgimento del terzo settore, latamente inteso, attraverso canali di finanziamento innovativi come il 5 per mille e lo stesso 8 per mille, circa quali   tuttavia improprio indicare le dimensioni finanziarie effettive, essendo impossibile distinguere la componente destinata al funzionamento delle organizzazioni interessate da quella riservata a politiche sociali.

- la social card che rappresenta, al di là della dotazione finanziaria iniziale, uno strumento dalle potenzialità ancora in buona parte inesplorate, soprattutto in merito al coinvolgimento di aziende e categorie, tanto nella forma della donazione diretta al fondo che alimenta la carta, tanto in quella dello sconto su alcuni beni e servizi da riconoscere ai suoi possessori;
- gli approcci, ancora molto parziali e sporadici, ad un sistema di imposta negativa che risolva il problema dei cosiddetti incapienti, che costituisce il principale limite delle politiche generali di contrasto alla povertà attraverso misure fiscali, oltre che un elemento di sostanziale contraddizione con il principio costituzionale della progressività del prelievo.

In quest'ottica si collocano tanto il cosiddetto "Bonus incapienti" del 2007 quanto il "bonus famiglia" del 2009 che, essendo collegato al numero dei componenti del nucleo familiare, rientra più propriamente nella funzione famiglia, misure che hanno comunque avuto natura di una tantum.

Le ipotesi di razionalizzazione dovrebbero in un settore così vario articolarsi su un livello generale, attraverso la spesa assistenziale per pensioni sociali e integrazioni al minimo e eventualmente su una evoluzione delle misure per incapienti introdotte sperimentalmente, che tuttavia sono finanziariamente molto costose; e su misure specifiche per condizioni particolari, da erogare in denaro o in natura, a livello locale.

Spesa per altre prestazioni per la tutela contro la povertà. Anni 2007-2009
(valori in milioni di euro)

	2007	2008	2009
Pensioni sociali	1.188	1.078	966
Assegni sociali	2.499	2.743	2.972
Fondo politiche sociali (a regioni)	931	656	522
Fondo inclusione immigrati (a regioni)	50	0	0
Fondo usura	123	44	62
Assistenza stranieri e profughi	104	187	210
Vitalizi perseguitati e deportati	60	54	54
Bonus incapienti	1.900		
Social card		170	493
Esclusione Irpef magg. Sociale	272	281	283
Totale	7.127	5.213	5.562
Altro			
Prestazioni comuni			
Povertà e disagio	409		
Immigrati e nomadi	153		
Dipendenze	47		
Totale	609	-	-

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati Inps, Istat, Inail, Inpdap, Relazione generale dello Stato, Mef