La frammentazione delle risorse del welfare italiano

Fondi, trasferimenti monetari e spese fiscali nella legge di bilancio 2018

Francesco Bertoni, | 05 giugno 2018

Il sistema di welfare italiano, come descritto nelle analisi condotte negli scorsi anni da IRS e CAPP, è caratterizzato da forte frammentarietà e dalla prevalenza nell'utilizzo dei trasferimenti monetari rispetto al totale delle risorse impiegate. L'analisi IRS-CAPP del 2013 stimava che le risorse impiegate per l'assistenza fossero pari a circa 67 miliardi di euro[note]*Costruiamo il welfare di domani*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 8 – 10, Agosto-Ottobre 2013.[/note].

Il presente contributo, collocandosi all'interno di tale filone di analisi, cerca di ricostruire un primo quadro delle risorse effettivamente stanziate dalla legge di bilancio, adottando la medesima classificazione di spesa utilizzata nelle analisi sopra menzionate e distinguendo, pertanto, fra i tre principali sottoinsiemi in cui possono essere suddivise le risorse per l'assistenza: politiche a sostegno delle responsabilità familiari, politiche a contrasto della povertà e politiche a sostegno della non autosufficienza e della disabilità. La spesa che si rileverà è una parte – ancorchè rilevante e non stimata, ma effettivamente stanziata – di quanto ottenuto nei lavori di IRS-CAPP, le cui analisi riguardavano un aggregato più ampio[note]A titolo di esempio, questa analisi non considera le detrazioni fiscali per familiari a carico né l'integrazione delle pensioni al minimo. Non considera, inoltre, le risorse erogate dal Sistema Sanitario per la non autosufficienza né le risorse erogate dai Comuni per il finanziamento dei servizi locali sulle aree di bisogno considerate.[/note].

Per ciascun sottoinsieme si cercheranno di esaminare le risorse erogate complessivamente, considerando i trasferimenti monetari e i fondi nazionali di ambito sociale (per la cui analisi di dettaglio si rinvia a Bertoni, "I fondi sociali nella legge di bilancio 2018. Verso la costruzione di un sistema dei servizi alla persona?"), allargando inoltre l'analisi alle spese fiscali o *tax expenditures*, definite dall'OCSE come misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto ad una regola di riferimento, che rappresenta il benchmark[note]Commissione per le spese fiscali, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017, pag. 4.[/note].

L'analisi di seguito si basa sulle informazioni contenute nella legge di bilancio e nei relativi allegati. In particolare, oltre ai bilanci dei ministeri e alle note integrative dei medesimi, per le *tax expenditures* si è fatto riferimento al Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017, redatto dalla Commissione per le spese fiscali, che contiene l'elenco di tutte le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'importo ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative[note]L'articolo 1 del decreto legislativo 24 Settembre 2015, n. 160, disciplina il monitoraggio annuale delle spese fiscali. In particolare: "Allo stato di previsione dell'entrata è allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'importo ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti […]". Lo stesso decreto dispone che per la redazione di tale rapporto annuale il Governo si avvalga di una Commissione, istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.[/note].

Sostegno delle responsabilità familiari

Le risorse erogate sotto forma di trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari nel 2018 ammontano complessivamente a 5.032,5 milioni di euro, allocati per la maggior parte all'interno del MLPS (5.005,5 milioni di euro) e per una piccola parte (27 milioni di euro) nell'ambito del bilancio del MEF (tabella 1). Sul totale del 2018, quasi 2,5 miliardi di euro sono riferiti a "Somma da erogare per la copertura di oneri relativi alla famiglia", ovvero: oneri relativi a trattamenti di famiglia (assegni al nucleo familiare e assegni familiari), sostegno alla maternità e paternità, assistenza familiari persone con handicap; poco più di un miliardo di euro è invece stanziato per il "Bonus bebè" e 625 milioni di euro per gli assegni di maternità.

Tabella 1. Trasferimenti monetari a sostegno delle responsabilità familiari, milioni di €, 2018-2020

		2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
MLPS	**Somma da erogare per la copertura degli oneri relativi alla famiglia**	2.451,4	2.412,1	2.445,1	*-0,3%*
	Bonus bebè	1.012,0	607,0	202,0	*-80,0%*
	Assegni di maternità	625,0	625,0	624,3	*-0,1%*
	Copertura oneri derivanti dalla contribuzione figurativa a persone genitori e familiari persone handicappate	536,4	536,4	536,4	*0,0%*
	Assegni ai nuclei familiari in possesso di risorse economiche non superiori al valore ISEE	339,4	339,4	339,4	*0,0%*
	Assegni familiari da corrispondere ai coltivatori diretti	41,3	41,3	41,3	*0,0%*
MEF	**Somme da assegnare alla presidenza del consiglio dei ministri per il finanziamento del fondo di sostegno alla natalità**	24	23	13	*-45,8%*
	Fondo per l'incremento degli assegni al nucleo familiare in presenza di quattro o più figli	3	3	nd	*-100,0%*
Totale MLPS		**5.005,5**	**4.561,2**	**4.188,5**	***-16,3%***
Totale MEF		**27,0**	**26,0**	**13,0**	***-51,9%***
Totale		***5.032,5***	***4.587,2***	***4.201,5***	***-16,5%***

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Nell’area delle responsabilità familiari, le risorse complessivamente impiegate sotto forma di tax expenditures ammontano a 2.405 milioni (tabella 2); di queste, 1.801,5 milioni di euro sono impiegati per l’esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell’assegno per il nucleo familiare. Le risorse sono stimate costanti nel corso del triennio, sulla base dell’ipotesi che il trattamento fiscale rimanga costante nel tempo.

Tabella 2. Tax expenditures a sostegno delle responsabilità familiari, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020
Esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell'assegno per il nucleo familiare	1.801,5	1.801,5	1.801,5
Esclusione dalla base imponibile degli assegni periodici destinati al mantenimento dei figli spettanti al coniuge in conseguenza di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, nella misura in cui risultano da provvedimenti del giudice	298,3	298,3	298,3
Deduzione degli assegni periodici corrisposti al coniuge, ad esclusione di quelli destinati al mantenimento dei figli, in conseguenza di separazione legale ed effettiva, di scioglimento o annullamento del matrimonio, o di cessazione dei suoi effetti civili	261,5	261,5	261,5
Detrazione del 19% per le spese di frequenza degli asili nido	32,5	32,5	32,5
Deduzione delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione	5,6	5,6	5,6
Deduzione degli assegni periodici, corrisposti in forza di testamento o donazione modale e, se risultanti da provvedimenti di autorità giudiziaria, gli assegni alimentari corrisposti alle persone indicate nell'art. 433 del	5,6	5,6	5,6

codice civile			
Totale	**2.405**	**2.405**	**2.405**

Fonte: Commissione per le spese fiscali, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017

Le risorse stanziate a favore delle responsabilità familiari sono erogate anche all'interno dei fondi sociali. La tabella di seguito riassume le risorse stanziate nei fondi del MLPS, del MEF e del MIUR (queste ultime, finalizzate all'integrazione tra istruzione e politiche sociali) per questa area di bisogno. Complessivamente, le risorse stanziate nei tre ministeri ammontano, nel 2018, a 380,8 milioni di euro; nel corso del triennio si evidenzia un calo del 9,2%. Le risorse all'interno del bilancio del MLPS nel 2018 sono pari a 28,3 milioni di euro; quelle all'interno del bilancio del MEF a 191,4 milioni di euro. All'interno del bilancio del MIUR, infine, le risorse erogate nel 2018 sono pari a 161,1 milioni di euro. Di questi, 103 milioni sono erogati per la gratuità dei libri di testo degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e 33,4 milioni nell'ambito del fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio.

Tabella 3. Fondi a sostegno delle responsabilità familiari, MLPS, MEF e MIUR, milioni di €, 2018-2020

		2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
MLPS	**Fondo infanzia e adolescenza (comuni riservatari)**	28,3	28,8	28,8	1,8%
MEF	**Fondo politiche giovanili**	7,1	7,5	7,5	5,6%
	Servizio civile nazionale	179,8	152,2	147,1	-18,2%
	Politiche per la famiglia	4,5	4,9	4,9	8,9%
MIUR	**Somma occorrente per gratuità totale o parziale dei libri di testo degli alunni che adempiano l'obbligo scolastico**	103	103	103	0,0%
	Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio	33,4	39,7	39,7	18,9%
	Fondo per concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi o sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto di libri di testo e di altri contenuti didattici	20	20	10	-50,0%
	Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con disabilità e DSA, …	2,6	2,6	2,5	-3,8%
	Iniziative per l'orientamento, la prevenzione della dispersione scolastica e potenziamento della scolarizzazione	1,4	1,4	1,4	0,0%
	Borse di studio riservate alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata nonché agli orfani e ai figli	0,7	0,7	0,7	0,0%
Totale MLPS		**28,3**	**28,8**	**28,8**	**1,8%**
Totale MEF		**191,4**	**164,6**	**159,5**	**-16,7%**
Totale MIUR		**161,1**	**167,4**	**157,3**	**-2,4%**
Totale		**380,8**	**360,8**	**345,6**	**-9,2%**

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Sostegno della non autosufficienza e della disabilità

Le risorse erogate sotto forma di trasferimenti monetari a sostegno della non autosufficienza e disabilità nel 2018 ammontano complessivamente a poco meno di 19 miliardi di euro (tabella 4), quasi tutte costituite da un trasferimento all'INPS per le prestazioni socio-assistenziali riferite all'invalidità civile come, ad esempio, l'indennità di accompagnamento. Nel triennio le risorse evidenziano un aumento del 5,8%.

Tabella 4. Trasferimenti monetari a sostegno della non autosufficienza e della disabilità, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
Somma da corrispondere all'INPS per il pagamento di pensioni, assegni vari e relativi oneri accessori agli invalidi civili, ai sordomuti ed ai ciechi civili	18.800,0	19.300,0	19.900,0	5,9%
Somme da erogare all'INPS in relazione al trasferimento di risorse finanziarie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità di competenza del MEF	25,1	25,1	25,1	0,0%
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	21,5	21,9	21,9	1,9%
Indennità annuale lavoratori talassemici	7,6	7,6	7,6	0,0%
Totale	**18.854,2**	**19.354,6**	**19.954,6**	**5,8%**

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Le spese fiscali nell'area del sostegno della non autosufficienza e disabilità ammontano complessivamente a 418,6 milioni (tabella 5); di queste, 286,9 milioni di euro sono impiegati per le detrazioni per spese relative a premi assicurativi per morte, invalidità permanente e non autosufficienza; 65,9 milioni per detrazioni per spese relative a mezzi per agevolare l'autosufficienza delle persone disabili; 45,1 milioni per detrazioni per addetti all'assistenza personale per il compimento degli atti della vita quotidiana.

Tabella 5. Tax expenditures a sostegno della non autosufficienza e della disabilità, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020
Detrazione per spese relative a premi assicurativi per morte, invalidità permanente, non autosufficienza	286,9	286,9	286,9
Detrazione per spese relative a mezzi necessari all'accompagnamento e a facilitare l'autosufficienza dei soggetti disabili; detrazione per spese relative a cani guida per non vedenti; detrazione per servizi di interpretariato	65,9	65,9	65,9
Detrazione per addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana	45,1	45,1	45,1
Detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave	20,4	20,4	20,4
Detrazione spese mantenimento cani guida	0,3	0,3	0,3
Totale	**418,6**	**418,6**	**418,6**

Fonte: Commissione per le spese fiscali, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2017

Infine, i fondi dedicati nell'ambito del MLPS a sostegno della non autosufficienza e della disabilità ammontano nel 2018

complessivamente a 521,1 milioni di euro (tabella 6). Sul totale, 450 milioni sono attribuiti al Fondo per le non autosufficienze ed il resto al fondo per il sostegno al caregiver e al “Dopo di noi”. Nel corso del triennio 2018-2020 le risorse mostrano un lieve aumento (+1%).

Tabella 6. Fondi a sostegno della non autosufficienza e della disabilità, MLPS, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
Fondo per le non autosufficienze	450,0	450,0	450,0	0,0%
Caregiver	20,0	20,0	20,0	0,0%
Dopo di noi	51,1	51,1	56,1	9,8%
Totale	**521,1**	**521,1**	**526,1**	**1,0%**

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Contrasto alla povertà

Le risorse erogate sotto forma di trasferimenti monetari destinate al contrasto alla povertà ammontano complessivamente a 5.619 milioni di euro (tabella 7). La quota preponderante nel 2018 è costituita da pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi, con poco meno di 4,7 miliardi di euro, seguita dalla maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed integrazione al minimo dell’assegno ordinario di invalidità, con 760,9 milioni di euro (pari al 13,5% del totale). Nel corso del triennio 2018-2020 le risorse sono in lieve calo (-1%).

Tabella 7. Trasferimenti monetari per il contrasto della povertà, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
Pensioni sociali, assegni sociali ed assegni vitalizi	4.680,2	4.622,9	4.622,9	-1,2%
Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità	760,9	760,9	760,9	0,0%
Maggiorazione trattamenti pensionistici ex combattenti	177,9	177,9	177,9	0,0%
Totale	**5.619,0**	**5.561,7**	**5.561,7**	**-1,0%**

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Infine, i fondi per il contrasto alla povertà (allocati nel MLPS e nel MEF) ammontano nel 2018 complessivamente a 2.617,9 milioni di euro (tabella 8); di questi, 2.059 milioni sono attribuiti al ReI e 275,9 milioni al Fondo per le politiche sociali. Nel corso del triennio 2018-2020 le risorse mostrano un aumento significativo (+24,9%)[note]Accanto alle risorse per il contrasto alla povertà, è utile ricordare quelle erogate per il sostegno dei *working poor*. Possono rientrare in questa ulteriore categoria le risorse erogate attraverso il bonus cosiddetto “80 euro”, rivolto a lavoratori con un reddito non superiore a 26.000 €, che complessivamente impegna risorse (a titolo di credito ai titolari di reddito da lavoro dipendente) per di 8,96 miliardi di euro.[/note].

Tabella 8. Fondi per il contrasto alla povertà, MLPS e MEF, milioni di €, 2018-2020

	2018	2019	2020	Variazione 2020/2018
ReI	2.059,0	2.545,0	2.745,0	33,3%
Fondo per le politiche sociali	275,9	280,9	280,9	1,8%
Sostegno al reddito tramite carta acquisti	201,9	168,1	168,1	-16,7%
Promozione e garanzia pari opportunità	69,2	67,3	62,3	-10,0%
Sostegno donne vittime di violenza di genere	11,9	12,1	12,3	3,4%
Totale	**2.617,9**	**3.073,4**	**3.268,6**	**24,9%**

Fonte: elaborazione da analisi legge di bilancio 2018

Una sintesi per area di bisogno e tipologia di spesa

La tabella 9 riporta in sintesi le caratteristiche della struttura della spesa nel sistema di welfare italiano, sintetizzando quanto sopra esposto e distinguendo, per ciascuna area di bisogno, le risorse erogate attraverso fondi dedicati allo sviluppo dei servizi alla persona, le risorse erogate attraverso trasferimenti monetari e le risorse erogate attraverso le spese fiscali (agevolazioni, detrazioni e deduzioni).

La tabella ribadisce le caratteristiche storiche del sistema di welfare italiano, eccessivamente orientato verso i trasferimenti monetari e scarsamente rivolto allo sviluppo dei servizi alla persona. Nell'area del sostegno alla non autosufficienza e disabilità, solo il 2,6% sul totale delle risorse viene infatti erogato attraverso fondi per lo sviluppo dei servizi locali. La percentuale delle risorse erogate attraverso fondi cresce lievemente per l'area del sostegno alle responsabilità familiari (4,9% sul totale) e solo per l'area del contrasto alla povertà, raggiungendo il 31,8% del totale, arriva a raggiungere un livello significativo.

Tabella 9. Risorse complessive, per tipologia di spesa, milioni di euro e valori percentuali, 2018

		Sostegno delle responsabilità familiari	Sostegno della non autosufficienza e disabilità	Contrasto alla povertà
Fondi	**Mln €**	380,8	521,1	2.617,9
	%	*4,9%*	*2,6%*	*31,8%*
Trasferimenti monetari	**Mln €**	5.032,5	18.854,0	5.619,0
	%	*64,4%*	*95,3%*	*68,2%*
Spese fiscali	**Mln €**	2.405,0	418,6	0,0
	%	*30,8%*	*2,1%*	*0,0%*
Totale		**7.818,3**	**19.793,7**	**8.236,9**

Fonte: elaborazione su analisi legge di bilancio 2018

Conclusioni

L'analisi delle risorse erogate per tipologia di spesa, distinguendo tra fondi per lo sviluppo dei servizi alla persona, trasferimenti monetari e spese fiscali (*tax expenditures*) mette in forte evidenza le criticità strutturali del sistema di welfare italiano. Di seguito si evidenziano le due principali.

La prima riguarda il fatto che per tutte e tre le aree di bisogno esiste una significativa *frammentazione* degli interventi tra le diverse tipologie di spesa. Nell'ambito del sostegno alle responsabilità familiari, la frammentazione riguarda anche il fatto che siano coinvolti tre ministeri nell'erogazione delle risorse (MLPS, MEF e MIUR). Ciò ovviamente significa che le risorse vengono ripartite a favore di diverse aree e settori degli enti locali, che evidenziano una grande fatica nella ricomposizione del quadro delle risorse a valle del processo di riparto delle medesime.

La seconda concerne quella che dieci anni fa venne definita "irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari"[note]Bosi, P. "L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari", *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, 2008.[/note] e che viene confermata dall'analisi dell'ultima legge di bilancio. Tale *irresistibile attrazione* è particolarmente intensa nell'ambito del sostegno alla non autosufficienza (oltre il 95% delle risorse viene erogato attraverso trasferimenti monetari), ma anche nelle altre due aree risulta preponderante.

Quanto accaduto nell'ambito dell'area della povertà, con l'introduzione dei ReI quale primo livello essenziale delle prestazioni sociali, può tuttavia suggerire possibili percorsi di evoluzione del welfare italiano, verso la creazione di un sistema di servizi alla persona omogeneo, che garantisca equità nell'erogazione.

Nell'ambito dell'area della povertà, in particolare, l'infrastruttura del ReI, già completa e dotata di un finanziamento significativo – ed in crescita nel triennio 2018-2020 – potrebbe costituire una intelaiatura adeguata all'interno della quale far confluire le altre risorse attualmente erogate – a titolo di pensioni sociali, assegni sociali e maggiorazioni al minimo (pari a 5,6 miliardi di euro, di cui alla tabella 8) – per il contrasto alla povertà. L'ampliamento in senso universale del ReI potrebbe permettere di includere anche le categorie di beneficiari titolari di assegni o pensioni sociali con la dovuta gradualità, senza intaccare i diritti acquisiti.

Quanto accaduto nell'ambito dell'area povertà può inoltre essere di insegnamento per le altre due aree di bisogno. Qualsiasi ipotesi di riforma del welfare italiano – e ciò vale sia per l'area del sostegno alle responsabilità familiari che per l'area del sostegno alla non autosufficienza – deve prima prevedere la creazione di una infrastruttura normativa che permetta, in primo luogo, di sviluppare la presa in carico a livello locale; solo in un secondo momento,