



1° Convegno nazionale di studio e confronto

Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte

6-7 ottobre 2006
Modena

Via Emilia ovest, 101
Palazzo Europa
Sala Ermanno Gorrieri



Con il patrocinio di
Ministero delle politiche per la famiglia
Regione Emilia-Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena

***Gli effetti distributivi dei trasferimenti in kind: il
caso dei servizi educativi e sanitari***

Massimo Baldini, Paolo Bosi, Daniele Pacifico

Massimo Baldini*, Paolo Bosi*

Università di Modena e Reggio E.

Daniele Pacifico*

(*CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche)

Gli effetti distributivi dei trasferimenti in kind: il caso dei servizi educativi e sanitari

[abstract]

L'impatto del bilancio pubblico sulla distribuzione del benessere e sulla povertà è stato ampiamente studiato con riguardo agli aggregati di prelievo e di spesa che si traducono in modificazioni del reddito disponibile *monetario*. Un completamento di questo filone di studi è rappresentato dal tentativo di valutare anche l'impatto delle spese pubbliche che si traducono in prestazioni di servizi: i trasferimenti *in kind*. Lo sforzo in questa direzione è meritorio per la rilevanza che nella scelta degli strumenti di *policy* ha la discussione dell'alternativa tra trasferimenti monetari e offerta di servizi. L'eccessivo peso dei trasferimenti monetari rispetto ai servizi era una delle connotazioni negative del sistema di welfare italiano messe in luce, ad esempio, dalla Commissione Onofri.

L'analisi economica dei trasferimenti *in kind* è stata affrontata principalmente sotto il profilo dell'efficienza. In questa prospettiva, alla tradizionale conclusione derivata sulla base di premesse welfaristiche che argomenta la superiorità del trasferimento monetario, in quanto più consona alla libertà di scelta, si contrappongono le valutazioni, rilevanti quando ai servizi si attribuisca il carattere di *merit goods*, che sottolineano l'esistenza di un *trade off* tra efficienza ed equità, e la presenza di effetti di spiazzamento prodotti dai trasferimenti monetari; o le conclusioni, raggiungibili in contesti di *second best*, in base alle quali il trasferimento *in kind* può risultare dominante anche sotto il profilo dell'efficienza, nell'ipotesi che esso risulti più idoneo a contrastare una preesistente

inefficienza¹.

Può quindi essere motivo di interesse aggiungere agli argomenti pro o contro l'uso delle due classi di strumenti di politica fiscale anche quelli connessi al loro impatto distributivo. Il quesito se siano più efficaci i trasferimenti monetari o quelli *in kind* non ha una risposta semplice e forse è anche mal posto, per l'intrecciarsi di problemi semantici, empirici, e metodologici.

Un trasferimento *in kind* nasce generalmente con una funzione specifica che trova giustificazione in principi (beni primari, *functionings*, finalità categoriali, ecc.) non necessariamente coincidenti con l'effetto sulla distribuzione del benessere valutato in base ad un indicatore reddituale. E' legittimo chiedersi se, anche sotto questo profilo, risulti più o meno efficace di altri strumenti: deve esserci però la consapevolezza che tale curiosità non riguarda un problema di carattere *generale*, ma semplicemente la misura di un aspetto particolare di specifici istituti nell'ambito di un particolare sistema fiscale. L'efficacia varierà, a seconda della dimensione e del disegno, da strumento a strumento.

In questo lavoro proponiamo una analisi empirica degli effetti distributivi tra le famiglie italiane dei trasferimenti per sanità e istruzione, applicando un modello tax-benefit ad un campione rappresentativo della popolazione italiana. Sotto il profilo empirico, va ricordato che la valutazione del beneficio di un trasferimento *in kind* è più complessa di quella di un trasferimento monetario. Il beneficio può essere valutato sulla base del costo sostenuto nel produrlo, un valore che, a causa di possibili inefficienze nella produzione dello stesso, può discostarsi dal beneficio goduto dal destinatario. La valutazione e l'interpretazione del beneficio è resa più problematica nei casi in cui esso appartenga alla categoria dei beni pubblici o di merito, per i quali la domanda del soggetto è assente e quindi è più arduo stabilire una connessione tra costo e beneficio. Non sempre le *survey* di dati microeconomici forniscono informazioni abbastanza dettagliate per valutare il consumo del servizio da parte della

¹ Un classico esempio connesso al tipo di spese qui discusso è la possibile superiorità dell'offerta di servizi *in kind* favore di minori (es. asili nido) per l'effetto che può avere sulla rimozione di vincoli a decisioni ottimali di offerta di lavoro femminile.

popolazione, costringendo gli studiosi all'adozione di approssimazioni anche grossolane.

La conclusione principale che emerge dall'analisi empirica qui proposta è che, assumendo una nozione di trasferimento monetario che non si allarga a considerare anche le pensioni previdenziali, l'efficacia distributiva dei servizi educativi e sanitari è più elevata di quella dei trasferimenti monetari esistenti. Considerato lo scarso impatto distributivo del sistema tributario, i servizi svolgono quindi un ruolo fondamentale nel realizzare una distribuzione personale del "benessere" economico meno diseguale di quella prodotta dalle forze del mercato.

I servizi educativi sembrano inoltre avere un'efficacia maggiore di quelli sanitari, in qualsiasi modo vengano valutati i benefici della spesa sanitaria (modello del beneficio effettivo e modello assicurativo).

Anche con riguardo all'aspetto specifico della povertà i trasferimenti educativi sembrano avere un impatto significativamente superiore a quello dei servizi sanitari. Evidentemente, vi è una fascia di famiglie con figli in età scolare i cui redditi netti sono situati appena al di sotto della linea di povertà. Dopo l'imputazione del trasferimento per istruzione, queste famiglie escono dal novero dei poveri. Anche l'elevata quota di famiglie con capofamiglia operaio in povertà spiega perché i trasferimenti educativi sono molto efficaci nel ridurre l'incidenza della povertà tra queste famiglie. In ogni caso, anche dopo questo trasferimento circa una persona su quattro che vive in famiglie operaie rimane in povertà, contro solo una su sette tra i nuclei di pensionati.

In una visione di eguaglianza delle opportunità, infine, sia i servizi educativi che quelli sanitari sembrano essere distribuiti in modo sostanzialmente uniforme tra tutte le fasce di reddito. Limitatamente all'aspetto quantitativo, la parte del nostro sistema che sposa criteri universalistici, insomma, sembra dare ancora un'accettabile prova di sé. Essi appaiono in ogni caso un strumento indispensabile per fondare valutazioni dell'equità di un sistema di welfare ispirate a criteri più articolati della mera redistribuzione di risorse monetarie o monetizzate.