

*Prospettive Sociali e Sanitarie dedica questo fascicolo speciale al Rapporto sulla povertà in Italia redatto da una Commissione d'indagine istituita agli inizi del 1984 dal Consiglio dei ministri e coordinata da Ermanno Gorrieri che pubblichiamo quasi integralmente accompagnato da contributi introduttivi e di riflessione proposti da Ermanno Gorrieri, Giovanni Sarpellon e Chiara Saraceno, membri della commissione.*

*Affidare la riforma dello Stato sociale alle norme della legge finanziaria, non può che ridurre le possibilità di razionalizzare e mettere ordine ad un processo che sino ad oggi si è sviluppato con provvedimenti parziali e contraddittori e che si impone non tanto per la limitatezza delle risorse disponibili quanto per la disorganicità e per l'iniquità che ha caratterizzato il modello italiano di protezione sociale.*

*Ci sembra tuttavia che non basti sedersi ad un tavolo per trovare la convergenza sulle soluzioni concrete. Bisogna, al di là delle disquisizioni ideologiche, convenire su due indirizzi preliminari.*

*Il primo riguarda il mantenimento dell'universalità dei servizi, nel senso che essi debbono essere offerti a tutti i cittadini senza distinzione alcuna.*

*Ciò comporta l'accantonamento non solo dell'ipotesi di una fascia di cittadini abienti che dovrebbero rivolgersi al mercato, ma anche dell'idea di ridurre l'attuale offerta pubblica di servizi per lasciar spazio all'espansione dell'offerta privata.*

*Il rifiuto dell'oltranzismo privatizzatore, oltre che da ragioni di principio, è giustificato dal fatto che non si capisce neppure donde verrebbe il risparmio di spesa, come la concorrenza dell'offerta privata potrebbe stimolare il miglioramento dell'offerta pubblica, se questa continua ad essere gestita con il rapporto di pubblico impiego e con le regole del nostro sistema burocratico.*

*Fermo restando il principio dell'universalità dei servizi, il criterio che non regge più è quello della gratuità generalizzata dei servizi per l'iniquità che comporta il "fare le parti uguali fra disuguali".*

*Ad un esame libero da pregiudiziali ideologiche e da preoccupazioni di cabotaggio politico, non può sfuggire la necessità d'introdurre criteri di selettività, sia per il godimento di prestazioni monetarie che per il concorso degli utenti al costo dei servizi. Le semplicistiche ipotesi di fasce sociali e le cifre che sono emerse nel corso del dibattito sulla finanziaria ed in generale l'uso che di esse è stato fatto in quella legge (con riduttivi e fuorvianti appelli al Rapporto sulla povertà) non hanno giovato ad un esame serio del problema.*

## Situazioni di povertà e aree di intervento

di  
**Ermanno Gorrieri**

Il rapporto sulla povertà in Italia ha finalità e limiti ben precisi. Anzitutto, esso si propone fini eminentemente pratici. La commissione ha infatti affrontato il compito affidatole con lo specifico intento di fornire dati conoscitivi e indicazioni operative, finalizzati a favorire le scelte politiche necessarie per combattere la povertà. Alcuni presupposti, sul terreno scientifico e tecnico, delle conclusioni della commissione sono contenuti negli "studi di base" che corredano il rapporto.

In secondo luogo si deve tener presente che questo è un primo rapporto, al quale dovrà seguirne almeno un altro, frutto di una seconda fase di lavoro della commissione. La molteplicità e la complessità degli aspetti e delle manifestazioni della povertà hanno infatti indotto la commissione a distinguere due ambiti di analisi e di intervento.

A livello nazionale è possibile individuare e classificare per grandi linee le situazioni di povertà, ricorrendo a indicatori sintetici, quali il reddito e la spesa per consumi. Perciò le politiche nazionali possono attuare - nel campo dell'occupazione, della distribuzione del reddito e dell'impiego della spesa sociale - interventi di base, diversificati in relazione al grado di disagio economico dei destinatari individuato secondo criteri semplificati e approssimativi.

A livello locale è possibile integrare tali interventi, con politiche più articolate e mirate, capaci di adeguarsi con maggiore efficacia alle esigenze delle specifiche situazioni personali e familiari.

Questo primo rapporto affronta solo - e neppure tutte - le politiche attuabili a livello nazionale. Sono quindi rinviati al successivo rapporto non solo i problemi relativi all'analisi della povertà nelle sue specifiche connotazioni locali e agli interventi possibili a livello periferico, ma anche l'esame dell'efficacia, nei confronti dei ceti più svantaggiati, delle politiche nazionali e locali - dell'istruzione, della sanità e della casa.

Il rapporto assume, per la povertà, la definizione della CEE: "Sono poveri individui, famiglie, gruppi le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato in cui vivono".

Pur essendo molteplici - e non solo economiche - le risorse la cui insufficienza dà luogo a povertà, una prima stima, a carattere indicativo, del numero dei poveri a livello nazionale è ottenibile elaborando i dati dell'indagine Istat sui consumi delle famiglie. Questa analisi ha messo in rilievo un dato della realtà sociale, che la preminente attenzione rivolta oggi alle "nuove povertà" rischiava di far dimenticare: esiste ancora, in un paese complessivamente ricco come l'Italia, la "vecchia povertà", quella dovuta a carenza di reddito.

Partendo da questa constatazione, il rapporto suggerisce di utilizzare il livello di reddito disponibile (e più precisamente il reddito familiare

correlato, mediante una scala di equivalenza, alla composizione della famiglia) come criterio di base per individuare l'area della povertà: cioè quella fascia della società, che non è costituita da particolari categorie, gli anziani, i disoccupati, gli invalidi, ecc.) ma da quei cittadini che si trovano in condizioni complessive di inferiorità per l'insufficienza delle risorse economiche di cui di fatto dispongono.

Se si applica all'Italia la soglia internazionale della povertà (in via approssimativa: è povero chi dispone di meno della metà del reddito medio pro capite) si possono definire poveri - in senso relativo, come indica la CEE - 6.238.000 persone (cifra che, risultando dall'applicazione di parametri relativi a dati di consumo uniformemente sottostimati, è, come tale, non contestabile sul piano dell'attendibilità). Il rapporto, peraltro, considera arbitraria una semplice e rigida demarcazione fra poveri e non poveri e propone l'individuazione, mediante tre soglie di consumo, di tre aree o fasce di cittadini viventi in condizioni di più o meno grave disagio economico.

L'uso di una pluralità di soglie, e quindi la classificazione dei cittadini in condizione di disagio economico secondo una pluralità di fasce, sono suggeriti dal rapporto anche per la graduazione degli interventi, sia per meglio aderire alla realtà, sia per evitare il marchio stigmatizzante della povertà e i suoi possibili effetti deresponsabilizzanti.

L'esame delle situazioni di povertà permette di individuare due aree di intervento.

La prima è quella degli anziani viventi soli o in coppia, che costituiscono il 17% dei poveri: nei loro confronti l'intervento deve far perno sull'offerta di servizi e sull'assicurazione di un minimo vitale in termini di reddito (pensioni più eventuali integrazioni).

La seconda area, che comprende oltre il 75% dei poveri, è costituita da persone (bambini, adulti, anziani) che vivono in famiglie di tre o più componenti: nelle quali, in genere, almeno una persona è in grado di lavorare. In questi casi l'intervento fondamentale è l'offerta di occupazione, accompagnata dall'offerta di servizi e, ove l'occupazione risulti impossibile o insufficiente, da prestazioni monetarie.

La possibilità di operare in misura adeguata nelle direzioni indicate è condizionata dalle limitate prospettive di espansione sia dell'occupazione che della spesa sociale. Donde la necessità di impostare la lotta alla povertà in termini di più efficace ed equa distribuzione delle risorse disponibili e di inserirla nel quadro più generale della ridefinizione del *Welfare State*.

In proposito, il rapporto considera irrinunciabile e mantenibile l'universalità dell'offerta pubblica dei servizi e, al contrario, non più sostenibile la loro gratuità generalizzata. Propone quindi l'adozione di criteri di selettività, sia per le prestazioni monetarie che per il concorso degli utenti al costo dei servizi.

I criteri di selettività debbono essere estesi e soprattutto razionalizzati. Il susseguirsi di provvedimenti previdenziali e assistenziali - dettati spesso da preoccupazioni di acquisizione del consenso o di

ammortizzazione del conflitto sociale - hanno dapprima esteso la protezione sociale, allargando indiscriminatamente l'area dei beneficiari ed aumentando le prestazioni, mentre, successivamente, sono stati introdotti disorganici e contraddittori criteri di mera restrizione della spesa.

Una riorganizzazione della spesa sociale che privilegi come destinatari i poveri e nello stesso tempo non escluda dai benefici quei cittadini che, pur non essendo definibili propriamente poveri, versano tuttavia in condizioni di più o meno grave disagio economico, richiede una graduazione degli interventi secondo fasce di reddito familiare, che potranno essere diverse a seconda delle tipologie o della natura degli interventi stessi. Deve invece essere accorpato il sistema delle autocertificazioni, da sottoporre a penetranti verifiche da parte di un apposito servizio di controllo unificato e dotato di poteri adeguati.

Un sistema razionalizzato di accertamento del reddito e della composizione reale dei nuclei familiari o, comunque, di convivenza, può essere usato a più fini. Anzitutto, per la fruizione gratuita o agevolata di quei servizi sociali, per i quali si richiede agli utenti il pagamento totale o parziale. In secondo luogo, per la formazione delle graduatorie relative all'accesso al lavoro, nei casi in cui sia possibile tener conto anche delle condizioni di bisogno. Infine, per godere di prestazioni monetarie aventi finalità di integrazione dei redditi inadeguati.

Alla luce degli indirizzi generali e dei criteri operativi accennati, il rapporto formula specifiche proposte su due temi: l'occupazione e la redistribuzione del reddito.

L'offerta di occupazione viene indicata come mezzo prioritario di lotta contro la povertà; la stessa assistenza, quando sia possibile, deve essere erogata sotto forma di corrispettivo per attività di utilità collettiva all'uopo promosse. La possibilità, da parte di coloro che versano in condizioni di disagio economico, di accedere al lavoro può essere agevolata da criteri di precedenza, ma essenzialmente dipende dai processi di sviluppo delle attività produttive e dei servizi e, insieme, da processi di redistribuzione dell'occupazione. Questi ultimi possono essere prodotti dalla riduzione dell'orario di lavoro e, comunque, del tempo di lavoro nell'arco della vita, dall'estensione di modelli diversificati e flessibili di lavoro e, soprattutto, dal superamento delle politiche di tutela rigida ed esclusiva degli occupati.

Il continuo sovrapporsi di normative frammentarie rende - per l'altro dei due versanti indicati - particolarmente urgente la razionalizzazione delle misure di redistribuzione del reddito a fini sociali, da attuarsi mediante il coordinamento fra trasferimenti monetari e detrazioni fiscali e con l'unificazione di una pluralità di prestazioni (nell'immediato: pensioni sociali, integrazione delle pensioni inferiori al minimo, assegni familiari, detrazioni per figli a carico) in un assegno sociale, avente funzione di integrazione dei redditi inadeguati, modulato in base al grado di bisogno e corrisposto secondo criteri ispirati al meccanismo dell'imposta negativa.

La tendenza in atto a modificare separatamente e disorganicamente l'entità e le modalità di concessione delle singole prestazioni rende indifferibile una riforma complessiva che, investendo l'intera somma oggi spesa (oltre 33.000 miliardi), permetta di eliminare lo spreco di erogazioni indiscriminate e di assicurare a chi ne ha bisogno una garanzia minimale di reddito (da integrare, ove occorra, con gli interventi di competenza locale).

Il contenuto del rapporto è frutto del lavoro comune di persone con esperienze e competenze diverse e di diversa matrice culturale, le quali si sono trovate concordi, oltre che nella formulazione degli indirizzi generali e delle specifiche proposte, anche nell'auspicare, di fronte a disuguaglianze intollerabili, la sollecita adozione di provvedimenti diretti ad assicurare a tutti quel minimo di benessere, in termini economici e di qualità della vita, a cui ogni cittadino ha diritto.

## Sviluppo, nuova povertà e povertà di sempre

di Giovanni Sarpellon

Lo sviluppo economico è forse il motore principale di ogni trasformazione sociale; ma i suoi effetti non sono sempre così univocamente benefici, come per tanto tempo si è voluto far intendere. Lo sviluppo infatti è un processo squilibratore, che crea nuove situazioni di benessere, ma che contemporaneamente genera anche malessere. Alcuni settori produttivi, categorie di lavoratori, aree geografiche diventano i protagonisti positivi dello sviluppo e migliorano la propria posizione, così come altrettanti settori, lavoratori e aree vengono messi al margine, superati ed esclusi dalla creazione della nuova ricchezza, fino a peggiorare in termini assoluti la propria condizione. La storia della rivoluzione industriale ottocentesca ed anche quella della ricostruzione post-bellica sono ricche di esempi di questa affermazione.

Se si vuole pertanto dare un significato corretto alla problematica che oggi viene riassunta nell'espressione "nuova povertà", è ai grandi cambiamenti in corso che bisogna porre attenzione ed ai loro possibili effetti sulla struttura della disuguaglianza sociale. La preannunciata rivoluzione tecnologica sta già manifestando la sua capacità, per l'appunto, rivoluzionaria, non solo nel mondo della tecnica ma ancor più nella società. Un nuovo, enorme, processo squilibratore si è messo in atto: interi settori produttivi, un tempo potenti e sicuri, entrano in una crisi senza ritorno, mentre si sviluppano nuovi centri di attività, ricchezza e potere. Alla precedente struttura della disuguaglianza si sta sovrapponendo una struttura nuova, più allargata e forse più profonda: alla vecchia povertà legata alle forme della società industriale si sta affiancando una nuova povertà, generata dalla nuova società "tecnologica".

I cambiamenti in corso nel mondo della tecnologia non possono essere considerati dei semplici sviluppi di una tendenza in atto, ma piuttosto delle trasformazioni radicali, quanto meno per gli effetti che stanno producendo.

La prima osservazione da fare di fronte a tali rivolgimenti è che essi non si verificano per uno sponta-

neo processo di crescita, dietro l'impulso di ciò che, quasi personificato, viene chiamato "progresso". La rivoluzione tecnologica è il risultato di un immenso sforzo combinato di centri di potere scientifico, economico e politico i quali, sia pure in una situazione di conflittualità reciproca, perseguono un loro obiettivo *particolare*, senza tener conto delle conseguenze di carattere generale che il loro operato può indurre, se non per quanto queste possono costituire degli ostacoli alla loro azione. Questa osservazione, che è meno banale di quanto a prima vista può apparire, dovrebbe essere tenuta presente nel momento in cui si valutano gli effetti negativi della rivoluzione tecnologica, la quale è ineluttabile non tanto perchè il "progresso" è una divinità superiore alla quale ci si deve inchinare, ma piuttosto perchè la sua quantità di potere che la sostiene è maggiore di quella che sta dalla parte di coloro che della stessa rivoluzione tecnologica sono le vittime. È chiaro che la contrapposizione fra vittime e beneficiari è una semplificazione imposta dalla brevità di queste considerazioni; ma resta essenziale chiarire che ciò che si sta realizzando è un processo conflittuale squilibrato di portata generale nel quale interagiscono interessi paralleli e contrapposti, al termine del quale prenderà forma una nuova struttura di disuguaglianza e, di conseguenza, di nuova povertà.

È opportuno tuttavia ricordare anche che questo modo di procedere conflittuale è una costante storica, che ritroviamo in tutte le situazioni innovative; ciò che caratterizza la situazione attuale è la radicalità della trasformazione in corso e, forse soprattutto, la sua rapidità.

Al momento presente ci troviamo a vivere in una situazione che accumula una molteplicità di tensioni.

La classe operaia ottocentesca, quella che ha pagato il prezzo maggiore della prima trasformazione, oggi non esiste più; essa è organizzata in potenti sindacati, è rappresentata dai partiti politici ed ha raggiunto livelli di reddito e stili di vita simili a quelli dei lavoratori non manuali. Sempre più essa si va fondendo con la piccola borghesia impiegatizia (ma anche con la piccola borghesia autonoma) e forma, nel concreto vissuto delle famiglie italiane, un'unica grande classe media. Se fosse necessario darle un nome, probabilmente il più adatto sarebbe "classe popolare istruita"; se la si volesse misurare, la sua dimensione raggiungerebbe probabilmente il 75% della popolazione. Essa è quindi la gran parte della società e attraverso i suoi membri essa domina le istituzioni pubbliche. L'élite dominante fonda su di essa la propria legittimazione in un rapporto di reciproco sostegno, evidente, prima ancora che nei programmi elettorali dei partiti, nei contenuti delle politiche economiche, culturali e sociali realizzate.

Lo stesso conflitto di lavoro va sempre più assumendo forme nuove nelle quali la semplice contrapposizione fra datore di lavoro e lavoratore, ancorchè non scomparsa, perde di valore per lasciar spazio a nuovi soggetti: lo stato e l'economia pubblica. Lo stato entra ormai stabilmente nelle grandi contratta-

zioni categoriali come un terzo soggetto che ha qualcosa da cedere e qualcosa da ottenere, all'interno di una strategia nella quale al conflitto tradizionale si sostituisce il confronto fra settori produttivi o aree geografiche.

All'interno dell'economia pubblica, poi, lo stato assume nella contrattazione il ruolo di tramite in un conflitto fra categorie di lavoratori, dal momento che all'interno della stessa grande classe media si ripartiscono sia gli utili che le perdite dell'attività economica. Tutto ciò è particolarmente vero quando l'attività economica pubblica viene mantenuta artificialmente in piedi: risanare un'azienda, ripianare un deficit, deliberare una cassa integrazione straordinaria "a tempo indeterminato" comporta un trasferimento di risorse da una categoria di lavoratori verso un'altra categoria di lavoratori, ma sempre all'interno della stessa classe.

Lo stato infine svolge un'altra importante funzione di regolazione dei conflitti attraverso quell'apparato redistributivo che rappresenta un'altra delle importanti innovazioni dei nostri tempi: lo stato del benessere. Nel giro di pochi decenni l'espansione dello stato del benessere ha eliminato un passato antico quanto l'uomo. La dimensione propriamente storica di questa innovazione va sottolineata proprio oggi, nel momento in cui si diffonde la critica allo stato del benessere e tanto si discute sulla sua crisi. La malattia, la disoccupazione e la vecchiaia sono sempre stati per l'uomo tre eventi carichi di rischi fatali. Ammalarsi e non potersi curare, perdere il lavoro e diventare poveri, diventar vecchi e non poter più guadagnarsi da vivere e badare a se stessi sono i tre rischi che incombevano sulla generalità della popolazione ad eccezione degli appartenenti ai gruppi privilegiati. Il sistema generalizzato di sicurezza sociale che ai giorni nostri opera nei paesi occidentali garantisce *virtualmente* a tutta la popolazione una sufficiente protezione contro questi rischi.

Se si analizza la nascita e lo sviluppo dello stato del benessere in una prospettiva storica, l'importanza della sua sola esistenza può far passare in secondo piano tutte le imperfezioni della sua realizzazione; ma, se limitiamo le nostre considerazioni al tempo presente, risulta evidente come questo neonato meccanismo redistributivo soffra già di una doppia crisi. La prima è una crisi che viene dal passato, per così dire. Nato per far fronte ai tre grandi rischi sopra ricordati, lo stato del benessere ha esteso sempre più la propria sfera di azione, seguendo e alimentando nello stesso tempo una crescente domanda d'intervento. Esso si trova oggi minacciato dall'incapacità di fornire in maniera adeguata quelle prestazioni che già si è impegnato a fornire e, contemporaneamente, dall'impossibilità di far fronte ad una domanda crescente di nuovi interventi. Bisogni tradizionalmente riservati alla sfera privata di azione vengono sempre più riversati sulla struttura pubblica di soddisfacimento, alimentando una domanda che non accenna a diminuire. Quale sia il limite di intervento di un sistema di sicurezza sociale è più una questione filosofica che tecnico-amministrati-

va. A questa crisi di fondo si aggiungono poi altri problemi, non meno gravi. La gestione ed il finanziamento di questo sistema si trovano ovunque in situazioni assai difficili, senza che si intraveda la via d'uscita a causa soprattutto della rigidità e non reversibilità del sistema posto in atto.

Ma ancora un problema si aggiunge ai precedenti, e anche questo di non poco conto. In uno dei suoi obiettivi lo stato del benessere ha fallito in pieno: esso cioè non è riuscito a ridurre la disuguaglianza (attraverso i suoi interventi redistributivi) fino al punto da far scomparire la povertà. Anche in questo caso la redistribuzione si è realizzata principalmente all'interno della grande classe media che finanzia il sistema di sicurezza sociale, ma che di esso gode anche i frutti. In conclusione quindi l'industrializzazione prima, la produzione di massa poi ed infine lo stato del benessere, pur avendo provocato un immenso miglioramento nelle condizioni di vita complessive, non sono riusciti ad eliminare la disuguaglianza sociale e con essa la povertà.

Ed infatti oggi, nel momento in cui un'altra grande trasformazione si sta producendo, si riscopre, con stupore ed incredulità, l'esistenza della povertà. C'è una povertà che proviene dalla società industriale e c'è una povertà - nuova - che si sta sviluppando a fianco della rivoluzione tecnologica, la quale minaccia, oltre ai gruppi già marginali, anche la stessa classe produttrice centrale.

Per gli appartenenti ai gruppi marginali siamo oggi all'ultimo atto di un lungo processo di deterioramento che porta verso la drastica riduzione del lavoro manuale non qualificato, relegato a compiti sempre più precari, gravosi e male retribuiti: il manovale, il bracciante, il generico proprietario di due braccia, già sopravvissuto alla rivoluzione industriale, ha davanti a sé un futuro sempre più incerto e penoso (tanto che questi posti di lavoro vengono lasciati agli immigrati clandestini).

La rivoluzione tecnologica minaccia però anche la classe produttrice centrale anzi tutto nella sua consistenza numerica, nella sua importanza economica ed, infine, nella sua rilevanza politica. I settori industriali tradizionali non cessano di perdere posti di lavoro, trascinandolo nel loro declino anche le altre attività ad essi collegate; la nuova ricchezza - ed il nuovo prestigio sociale - si formerà attraverso i canali delle nuove professioni e, allo stato attuale delle previsioni, il numero dei percettori di redditi da lavoro è destinato a diminuire.

In questa prospettiva di grandi rivolgimenti si possono identificare tre categorie di "protagonisti" della crisi in atto: a) una fascia di soggetti emergenti costituita da coloro che portano avanti l'innovazione tecnologica; b) il vasto insieme della classe lavoratrice tradizionale, ancora potente, ma sempre più minacciata nella sua centralità dalla crescente importanza dei soggetti emergenti; c) i gruppi già oggi marginali i quali dai futuri cambiamenti non si possono certo aspettare di veder migliorata la propria posizione.

In questo quadro, chiaro nelle sue tendenze evo-

lutive, ma ancora impreciso nella sua configurazione attuale, si inserisce il problema della nuova povertà. Si è già detto all'inizio di queste pagine che il termine è alquanto ambiguo a causa dei diversi significati che ad esso si vuole attribuire.

Il primo uso che ne è stato fatto dev'essere giudicato come assolutamente improprio e merita ricordarlo solo per accantonarlo rapidamente. Esso è legato al manifestarsi di bisogni "post-materialistici" (nuovi bisogni) che sarebbero propri di quelle società che, risolti i problemi relativi agli aspetti materiali della vita, avvertono in maniera sempre più pressante esigenze di tipo relazionale, culturale e anche di natura psicologica. La non realizzazione di sé, la solitudine, la frustrazione, l'incapacità di godere del tempo libero, la dipendenza culturale sono alcuni esempi di quei problemi che la società dell'abbondanza non solo non riesce a risolvere, ma addirittura crea ed aggrava. È a tutti evidente che si tratta di problemi certamente assai importanti e rispetto ai quali non si può rimanere indifferenti. Ma è altrettanto chiaro che niente essi hanno a che fare con la povertà, anche se ad essa si aggiunge l'aggettivo nuova. Parlare di povertà in questo caso significa non solo fare un uso improprio del termine, ma piuttosto dar vita ad una operazione politico-culturale volta a sviare l'attenzione da quelli che sono i problemi della povertà vera e propria, per attirare risorse verso le esigenze di queste categorie sociali che povere non sono. In relazione alla crisi dello stato del benessere e della società industriale l'affermazione di questo tipo di "nuova povertà" si può interpretare come un tentativo di riaffermare la centralità della classe produttrice tradizionale ed il suo "diritto" ad ottenere dallo stato i mezzi per soddisfare anche questi nuovi bisogni. Non a caso queste affermazioni vanno di pari passo con le dure critiche nei confronti degli apparati assistenziali (quelli destinati ai poveri), nel tentativo di mantenere il meccanismo redistributivo all'interno della classe lavoratrice.

Vi è poi un altro modo di intendere la nuova povertà, collegato non più al modello sociale che proviene dalla società industriale in espansione, ma piuttosto emergente in connessione con l'affermarsi delle nuove tendenze imposte dalla rivoluzione tecnologica e dalla crisi dello stesso sistema industriale. Un decennio di difficoltà economiche non è passato senza lasciare tracce profonde nel mondo del lavoro. Anzi tutto sono state bloccate le tendenze verso il continuo miglioramento delle condizioni di vita e le aspettative della classe media sono state bruscamente frustrate. Nel momento in cui i protagonisti storici della rivoluzione industriale stavano cogliendo i frutti del loro successo è intervenuta una crisi economica di lunga durata che sembra segnare un nuovo punto di svolta. Coloro che si definiscono "nuovi poveri" sono i soggetti passivi di questa inversione di tendenza. Essi sono certamente coloro che vengono esclusi dai processi produttivi, ma ancor più, in termini globali, i nuovi poveri sono coloro che si sentono esposti ad un nuovo rischio di perdere la loro posizione di centralità sociale. È ormai



in atto una crisi che viene dal futuro: essa si esprime già attraverso la crisi del sindacato (spezzato dalle corporazioni), la crisi dei partiti (asfissati dalla mancanza di partecipazione), la crisi della cultura (spostata verso tematiche e valori nuovi). La rivoluzione tecnologica inoltre sta dando vita ad una nuova casta di "sacerdoti egiziani" detentori della scienza, della tecnica e del potere; essi usano un linguaggio e una scrittura - quelli dell'informatica - che hanno ridotto le masse ad uno stato di nuovo analfabetismo o, quanto meno, di assoluta dipendenza.

Un nuovo processo di creazione di disuguaglianza è in atto, rispetto al quale non solo non si vedono all'opera efficaci meccanismi correttori, ma nemmeno sembra diffusa una adeguata consapevolezza. La nuova povertà che si sta creando appare quasi come il dovuto prezzo da pagare perché, superata l'imprecisata fase di transizione, l'intera società possa ancora una volta godere di un periodo di più elevato benessere. Nel frattempo vecchie e nuove povertà continueranno a svilupparsi.

Dell'atteggiamento nei confronti delle "vecchie" povertà già si è detto poco sopra: le critiche verso l'assistenzialismo si trasformano nei fatti in riduzione della spesa sociale per l'assistenza, lasciando anziani e famiglie (prevalentemente agricole) a basso reddito in condizioni di vita assai precarie.

Da quanto finora detto dovrebbe poi risultare chiaro che i nuovi poveri non appartengono a quei gruppi sociali che a causa del lungo periodo di crisi economica hanno visto deluse le loro aspettative di continuo e crescente benessere: sono essi che hanno coniato questo termine, ma non è ad essi che lo si deve applicare.

I nuovi poveri sono invece - e saranno - le vittime della combinazione della crisi economica e dell'affermarsi della rivoluzione tecnologica. In questo periodo nel quale l'innovazione produttiva si diffonde rapidamente, perdere il posto di lavoro è assai più pericoloso di quanto lo può essere nelle fasi di continuità tecnologica: il nuovo disoccupato, infatti, non possiede le abilità professionali richieste dalle nuove tecnologie ed è sottoposto ad un alto rischio di rimanere inutilizzato. A questa difficoltà di compatibilità professionale se ne aggiunge poi un'altra di natura territoriale: la crisi economica colpisce ovunque i settori tradizionali, mentre le nuove attività si sviluppano in aree alquanto limitate. Ciò significa che la nuova occupazione non si creerà negli stessi luoghi nei quali sta aumentando la disoccupazione. Questo problema investirà in maniera particolarmente acuta l'Italia nel suo complesso, dando probabilmente vita ad un nuovo movimento migratorio, del quale finora nessuno sembra preoccuparsi.

La nuova povertà, dunque, proviene dal mondo del lavoro: la categoria maggiormente minacciata è rappresentata dal disoccupato adulto privo delle abilità professionali richieste dalle nuove tecnologie. Vi sono poi due tipi di poveri che per ora rimangono nascosti, ma che non potranno rimanere tali per lungo tempo. Essi sono i lavoratori in cassa integrazione con scarse o nulle possibilità di essere reimpiega-

ti in attività produttive ed i giovani in cerca di prima occupazione. I primi non sono poveri perché ricevono ugualmente la quasi totalità del loro salario, mentre i secondi non figurano nelle statistiche della povertà perché continuano a vivere in famiglie che povere non sono. Ma sia quella degli uni che quella degli altri è una situazione mantenuta artificialmente e che presto o tardi si tramuterà in povertà effettiva. L'ottimismo di certe statistiche dovrebbe pertanto venir corretto.

Le due categorie, per così dire tradizionali, di poveri sono gli anziani che vivono di pensioni assolutamente insufficienti e le famiglie di lavoratori a basso reddito. Nella "vecchia" povertà la disoccupazione totale della famiglia (cioè di tutti i membri attivi) è un fenomeno marginale.

La vera novità della povertà che ci aspetta nei prossimi anni viene invece proprio dalla perdita del lavoro. Quando la disoccupazione di lungo periodo, se non definitiva, colpirà tutti i membri attivi della famiglia ci troveremo di fronte ad una massa di famiglie a reddito zero. Questa è la novità. Cosa faremo allora? Riapriremo le mense per i poveri, i dormitori per le famiglie incapaci di pagare affitto, gas, acqua e luce? Dobbiamo aspettare che la situazione diventi tragica per intervenire? Oppure vogliamo fingere di credere che lo sviluppo tecnologico e produttivo ricreerà l'occupazione che inevitabilmente distruggerà?

Lo sviluppo è condizione necessaria per il benessere di tutti, ma non è un meccanismo automatico di equidistribuzione. Lo sviluppo economico, da solo, non basta.

## Alcune riflessioni autocritiche in margine al rapporto sulla povertà

di Chiara Saraceno

La povertà è un tema rischioso, a livello politico come concettuale. A livello politico è guardato con sospetto sia dalla destra che dalla sinistra. Da "destra" c'è il sospetto che le iniziative contro la povertà producano masse di assistiti privi di capacità di iniziativa, e autoriproduttivi in un ciclo familiare di povertà, senza fine. Le horror stories sulle generazioni di assistiti che appaiono periodicamente sulla stampa statunitense, ad esempio (l'ultima versione si trova in un libro pure scritto dal versante liberal, come *The Under-Class* di Ken Auletta), hanno il loro parallelo da noi nelle denunce di routine della economia della assistenza, specie quando riguarda il Sud e specie quando riguarda i gruppi più marginali. È il modello per cui la povertà viene imputata alla appartenenza alla cultura della povertà, e questa viene imputata (anche) ad eccessi di assistenza. I poveri, si sa, sono deboli di carattere (ed invece le molte assistenze "ricche" date agli abbienti sotto forma di esenzioni fiscali, università semi-gratuite, oneri deducibili, ecc. sembra non abbiano lo stesso perverso effetto).

Il tutto è condito da una idea dei poveri non solo come passivi e dipendenti, ma anche tendenzialmente imbroglioni - in ultima analisi, forse finti. Le molte pensioni di invalidità e sociali date a coloro che non ne avrebbero diritto sono sufficiente legittimazione non già per denunciare una amministrazione pubblica (specie fiscale) inefficiente e pasticciona, bensì per concludere che in realtà la povertà vera riguarda una minoranza trascurabile.

Ma anche a sinistra c'è difficoltà ad affrontare la questione della povertà. Ciò per una serie complessa di motivi, non tutti espliciti e consapevoli.

Il primo ha che fare con il, per altro fondato, sospetto che le politiche nei confronti dei poveri vengano utilizzate per ridurre la portata universalistica delle varie misure (in Italia ancora molto modeste) dello stato sociale. Si teme cioè, come sta avvenendo in modo strisciante in questi ultimi mesi nel nostro paese post-finanziaria e come è tipico, ad esempio, della situazione statunitense, che lo sviluppo di

iniziative "mirate" sulle quote più povere della popolazione - nel campo dei trasferimenti monetari, ma soprattutto dei servizi (sanità, scuola, ecc.) riduca progressivamente l'area dei diritti di cittadinanza sociale, di cui l'universalismo di quei servizi è l'elemento necessario, anche se non sufficiente. Ciò, oltre a ridurre la qualità della vita e delle garanzie sociali di coloro che sono al di poco al di sopra della povertà, ha il doppio risultato di minare le basi della solidarietà e di indurre - questa volta sì - cicli viziosi di povertà. Ancora una volta l'esperienza statunitense è molto istruttiva: da un lato, i gruppi sociali che, pur senza essere benestanti, non hanno accesso alle provvidenze per i poveri si sentono deprivati a favore di questi ultimi; dall'altro, coloro che hanno accesso gratuito a taluni servizi essenziali (quelli per la salute innanzitutto) solo a condizione di essere poveri, vengono scoraggiati dall'aumentare il proprio reddito. È infatti improbabile che raggiungano un reddito tale da compensare la perdita dei servizi gratuiti; e qualsiasi aumento di reddito inferiore a tale livello di compensazione si tradurrebbe in un peggioramento del loro livello di vita.

Ma nella resistenza della sinistra ad affrontare la questione della povertà c'è, mi sembra, qualcosa di più, o di diverso: la difficoltà ad affrontare una situazione non rappresentabile - sia concettualmente che politicamente - nelle forme tradizionali. Se è vero infatti che la povertà costituisce la forma estrema della disuguaglianza, ed anche che una delle sue cause principali sta nella posizione di debolezza di individui o gruppi sul mercato del lavoro, essa non è tuttavia adeguatamente rappresentata solo da questa debolezza. O meglio, questa debolezza non è riconducibile ad una condizione o causa univoche ed omogenee, e perciò risolvibili omogeneamente. Gli anziani, le donne capofamiglia, le famiglie numerose, i tossicodipendenti, i malati mentali, ecc. che si trovano in povertà sono certo tutti accumulati dal fatto di avere un reddito inadeguato, ma per motivi diversi, ed anche con possibilità diverse di trarre vantaggio da eventuali misure e risorse loro offerte.

In altri termini, la povertà esplicita chiaramente che la posizione sul mercato del lavoro non dipende solo da quest'ultimo (dalla sua diversificazione, segmentazione territoriale, requisiti, ecc.), ma dalle circostanze di vita complessive, dal sesso, dal ciclo e vicende di vita individuale e familiare, dall'età, salute, e così via. Una bella ricerca longitudinale statunitense (1) ha mostrato a questo proposito non solo la grande mobilità in entrata e in uscita dalla povertà, che coinvolge ogni anno circa il 20% della popolazione, ma anche come le circostanze che favoriscono l'entrata, la permanenza, e viceversa l'uscita dalla povertà siano diverse per bianchi e neri, uomini e donne, anziani e bambini, e così via. È proprio que-

1) Si tratta dello Panel Study of Income Dynamics, dell'Institute for Social Research dell'Università del Michigan. Una sintesi dei risultati relativi ai primi dieci anni di indagine si trova in G. Duncan, *Years Of Poverty, Years Of Plenty*, IRS, Ann Arbor, Michigan, 1984.

sta diversità di condizioni che rende così difficilmente rappresentabili i poveri (oltre a rendere difficile l'elaborazione di una univoca politica contro la povertà). Essi sono ancora meno appiattibili della "classe lavoratrice" in una astratta categoria omogenea per bisogni e vicende individuali e di gruppo. Se ciò è stato probabilmente vero anche in passato (si pensi alla tradizionale divisione tra poveri meritevoli e poveri "devianti" o delinquenti), lo è tanto più oggi in cui le cause per cui si può cadere in povertà possono essere del tutto "non tradizionali", o meglio colpire categorie ritenute al riparo da tale evento: famiglie a reddito fisso che subiscono uno sfratto in un mercato dell'abitazione asfittico e selvaggio, donne e bambini di ceto medio che a seguito di separazione o divorzio perdono il rapporto sicuro con un reddito decente, persone che perdono un lavoro fino ad allora ritenuto sicuro, persone, e le loro famiglie, che entrano nel circuito della droga, e così via. La disomogeneità delle condizioni di povertà è speculare alla disomogeneità e differenziazione sociale complessiva, anche se la tentazione di appiattirla in un'unica condizione e in un unico indicatore è grande. D'altra parte, è proprio con questa differenziazione di bisogni ed anche di origini sociali che la cultura e la pratica politica della sinistra fanno fatica a fare i conti, è questa che fanno fatica a pensare e rappresentare.

Come si colloca il primo Rapporto sulla povertà rispetto a questo contesto problematico? Mi sembra che vada innanzitutto sottolineato lo sforzo di indicare quella diversificazione sia delle condizioni che delle cause della povertà cui accennavo, l'ottica per cui la povertà viene colta non già come una qualche condizione separabile (e perciò affrontabile separatamente) dall'assetto societario complessivo, dai modi specifici in cui le risorse vengono prodotte e distribuite, dalla qualità media della vita, dal contenuto e livello dei diritti di cittadinanza sociale quali si sono venuti sviluppando nel tempo, e così via. Seguendo anche le indicazioni della CEE (per altro poco note in Italia), e prima ancora una tradizione teorica che ha in Townsend in Inghilterra e in Miller negli USA (2) i propri maggiori rappresentanti, la Commissione sulla povertà ha utilizzato il concetto di povertà relativa. In sintesi, va ritenuto povero chi (per insufficienza di reddito, di accesso ai servizi, alle risorse di vario tipo) non può raggiungere il tenore o qualità della vita che in una società è ritenuto il livello minimo di adeguatezza. Non si tratta solo di questioni teoriche o di criteri di misurazione: l'adozione di quel concetto infatti impone una costante attenzione per i meccanismi che creano disuguaglianze tali - o producono tali debolezze sociali - da far decadere individui e gruppi dal godimento della piena cittadinanza, che è fatta di diritti civili, politici, sociali.

2) Il volume a cura di P. Townsend, *The Concept of Poverty*, Heinemann, London 1974, in cui si trova anche un saggio di Miller, rimane tra i più stimolanti teoricamente in argomento. Si veda anche D. Wedderburn (a cura di), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, London 1974.

Si tratta certo di una definizione non priva di problemi, in quanto non fornisce criteri di misura assoluti ed univoci cui appellarsi (posto che questi criteri esistano veramente: che cosa si intende, ad esempio, per sopravvivenza fisica?). E perciò può prestarsi a molte controversie su ciò che va ritenuto livello minimo o standard di adeguatezza. Ma proprio per questo ha il pregio di sottolineare l'integrale politicalità della questione: non già perché l'esistenza dei poveri dipenda da criteri politici, ma perché ciò è vero per la misura della loro visibilità e rilevanza sociale. È un terreno indubbiamente scivoloso, con poche certezze "tecniche", ma eludibile solo, appunto, come scelta politica.

Di questa scivolosità teorico-politica, della necessità di operare scelte, e quindi anche di correrne i rischi, il Rapporto stesso è il primo testimone (oltre che vittima, per le vicende che ne hanno accompagnato l'uso riduttivo nel contesto del dibattito sulla finanziaria, e poi la rapida dimenticanza). Mentre afferma ripetutamente che la soluzione della questione della povertà riguarda l'intera questione della politica economico-sociale, cioè delle decisioni relative ai meccanismi distributivi e redistributivi (e perciò al mercato del lavoro da un lato, alle politiche sociali e dei servizi dall'altro), il Rapporto poi circoscrive le proprie indicazioni a misure *ad hoc*, che assumono come dato e largamente immodificabile lo "scenario" macro-economico - cioè quelle stesse scelte di politica economica che sono all'origine dei meccanismi di produzione e riproduzione della povertà. È chiaro che una Commissione sulla povertà, comunque costituita, non può da sola provvedere alla elaborazione di un piano economico-sociale complessivo (e neppure, più limitatamente, di un piano sulla occupazione (3)). Tuttavia, avrebbe potuto essere meno timida, e perciò prestarsi a minori ambiguità interpretative, nell'affermarne la necessità e indicarne i criteri in linea generale. Altrimenti ogni indicazione *ad hoc* - per quanto legittima e necessaria nel breve periodo (e voglio sottolineare questa legittimità e necessità, dato che chi si trova in povertà ha bisogno di interventi immediati) - rischia di presentarsi/essere presentata come *la* soluzione, *la* politica nei confronti della povertà.

Non mi riferisco qui tanto alla proposta di razionalizzazione dei trasferimenti assistenziali di tipo monetario (l'assegno sociale) che pure è il nucleo più importante di queste prime proposte della commissione (4). Anche se taluni problemi - da decidere politicamente - sono presenti anche qui. Si pensi alla indicazione di non dare l'assegno agli adulti in grado di lavorare, ma solo ai minori e agli anziani, e,

3) M. Salvati, in *Il dubbio dello scemo del villaggio*, "Micro-Mega", 1/86, avanza le stesse osservazioni al piano decennale sull'occupazione elaborato dal più potente Ministero del Lavoro, sostenendo appunto che un compito di questa portata non può essere affidato ad un unico ministero o settore.

4) È opportuno ricordare che si tratta di un primo rapporto, anche se le vicende successive alla sua consegna e l'ibernazione di fatto della Commissione inducono a credere che esso rimanga anche l'ultimo.



per quanto riguarda questi ultimi, di darlo solo a coloro che, non avendo adeguati redditi propri, non possano contare sul sostegno dei figli. Se nel primo caso la durezza dell'indicazione può trovare fondamento nel principio - di portata generale e di lungo periodo - che le risorse vanno destinate non a fornire sussidi, ma a creare lavoro, nel secondo caso è messo in dubbio il principio - per altro mai realizzato in Italia, che gli anziani in quanto tali hanno diritto ad un reddito adeguato. In altri paesi (ad esempio in quelli scandinavi), viceversa, l'applicazione di questo principio sottrae di fatto gli anziani al rischio della povertà e soprattutto alla necessità di sottoporsi ad un test dei mezzi. È certo una questione di risorse scarse: ma è importante chiarire che si tratta di una alternativa di principio, di cui occorre prevedere le conseguenze sociali. Ma il problema che mi interessa qui sollevare riguarda quelle che - secondo la tradizione che, in Italia, le ha viste svilupparsi per gli handicappati, i giovani, più recentemente le donne - si potrebbero chiamare proposte di "azioni positive" per i poveri nel campo dell'occupazione e nel campo dell'accesso e uso dei servizi. Proprio la tradizione delle azioni politiche ci insegna che, anche là dove hanno avuto successo, raramente sono riuscite a scalfire i meccanismi per cui alcuni gruppi sociali sono per principio più deboli di altri - e perciò hanno bisogno di sostegno. Non è ovviamente da sottovalutare l'importanza che iniziative ad hoc hanno per gli individui coinvolti, anche perché essi non possono aspettare gli effetti di lungo periodo delle misure di tipo universalistico. Tuttavia non va neppure trascurato l'effetto di un lungo periodo che può avere il privilegiamento di iniziative ad hoc (piuttosto che il sostegno di generali diritti/condizioni di cittadinanza) in termini di perdita di status pieno di adulto/cittadino. Non a caso, in Italia, molte iniziative a favore di quote deboli nel mercato del lavoro o nei servizi si accompagnano per lo più a minori garanzie in termini di salari, licenziabilità o - nei servizi - di qualità o di riconoscimento di dignità piena di utente-cittadino.

Ciò conduce direttamente alla questione, del tutto aperta e accennata solo di sfuggita nel Rapporto, della gratuità o meno dei servizi. Mentre è nettamente affermato nel Rapporto il principio della non opportunità di approntare servizi ad hoc per i poveri (o di fare servizi pubblici solo per i poveri), salva una più attenta motivazione e sostegno al loro uso da parte loro, non vengono considerate le possibili implicazioni della indicazione pure avanzata di rivedere il principio della gratuità dei servizi stessi, graduandola in base al reddito. Innanzitutto ci si deve intendere su che cosa significhi gratuito: ciò che è finanziato via tassazione non è gratuito per chi paga le tasse, salva una redistribuzione solidaristica da chi non ha figli a chi ne ha, da chi è sano a chi è ammalato, da chi ha di più a chi ha di meno, ecc. Non a caso in un paese che, come la Svezia, ha un sistema fiscale più efficiente del nostro e servizi di elevata qualità la cosiddetta rivolta fiscale è molto contenuta e riguarda soglie - in termini di prestazioni dello stato sociale e non solo di tassazione - ben lungi dall'esse-

re sfiorate nel nostro paese. In secondo luogo, il principio dell'eventuale concorso aggiuntivo degli utenti al costo dei servizi sulla base della loro disponibilità non può riguardare uniformemente tutti i servizi e le prestazioni. Mi sembra in particolare che non possa riguardare i servizi di base, quali la scuola dell'obbligo (e forse anche quella superiore, se è vero che di fatto senza un qualche diploma di scuola superiore la disoccupazione è più sicura e duratura) e quelli per la salute, mentre può riguardare l'università, ed anche qui con molta attenzione per i rischi di un ritorno alla filosofia dei "capaci e meritevoli". D'altra parte, anche entro la sanità occorre guardare con attenzione, se è vero che vi è un uso selettivo dei servizi più costosi (chirurgia ad elevata specializzazione e tecnologia, esami di laboratorio, ecc.) da parte dei ceti più abbienti, che invece ricorrono più facilmente al mercato per i servizi di base. In altri termini, occorre considerare bene quali siano i servizi che garantiscono il livello minimo accettabile di cittadinanza e di accesso alla uguaglianza delle possibilità e valutare i costi sociali di una possibile fuga o disaffezione dei ceti intermedi e abbienti da servizi che perdono il proprio connotato universalistico in quanto non sono più dati a tutti indipendentemente dal loro reddito. Ma per fare questo occorre in primo luogo guardare non al costo, ma al funzionamento e qualità dei servizi, alla loro distribuzione e accessibilità per i vari gruppi sociali e contesti territoriali (si pensi solo ai dati sul divario Nord-Sud in servizi di base quali scuole per l'infanzia, scuole in genere, servizi sanitari, ecc.). Cioè occorre innanzitutto verificare se e in che misura le risorse teoricamente di tipo universalistico lo siano effettivamente, praticamente.

Si tratta certo di questioni e scelte politiche, ma cui può e deve concorrere una valutazione degli effetti di breve e lungo periodo delle varie misure politicamente decise. Per questo giustamente la commissione ha indicato tra le misure importanti da prendere (indicazione per altro del tutto trascurata sia dal governo, che dal parlamento, che dalla stampa) non solo una indagine periodica sul tenore di vita dei cittadini per verificare i meccanismi di mobilità in entrata e in uscita dalla povertà, ma anche l'instaurazione di processi di valutazione sistematica dell'impatto delle varie misure di politica economica e sociale sul tenore di vita dei gruppi sociali più deboli.

*La Commissione di indagine sulla povertà è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31.1.1984 ed è composta da: Ermanno Gorrieri (Presidente), e da Giovanni Sarpellon, Carmela D'Apice, Gino Faustini, Chiara Saraceno, Daniela Viglione, Paolo Roberti, Giuliano Vecchi, Claudio Calvaruso, Guido Modesti, Massimo Saraz, Nazareno Vori, Carlo Tresoldi.*

*Il rapporto partendo da un'essenziale analisi del fenomeno della povertà, indica le linee generali di una politica di intervento (cap. I). Vengono poi proposti metodi di valutazione dei diversi gradi di povertà economica (scala di equivalenza e soglie di consumo e di reddito) e viene stimata l'ampiezza delle aree sociali in condizioni di più o meno grave povertà (cap. II). Il terzo capitolo contiene una ricognizione delle normative in atto nel campo previdenziale e assistenziale e delle tendenze evolutive che si vanno profilando.*

*L'obiettivo della politica attuabile a livello nazionale viene individuato nel superamento delle condizioni di inferiorità in ordine al godimento di tre fondamentali risorse: occupazione, reddito, servizi sociali generali (in particolare: istruzione, sanità, casa). In relazione a tale obiettivo, si avanzano proposte circa l'adozione di parametri selettivi per favorire la fruizione dei beni indicati da parte degli strati sociali più deboli (cap. IV).*

*Infine vengono affrontati nel merito i problemi relativi all'occupazione e al reddito, la cui insufficienza costituisce la causa principale della povertà economica e delle altre carenze che spesso ad essa si accompagnano (cap. V e VI).*

*Accompagna il rapporto una raccolta di studi di base preparati per la Commissione sui vari temi affrontati che per ragioni di spazio non possono essere qui pubblicati.*

*La Commissione, che ha approvato all'unanimità il primo rapporto, si è proposta di predisporre un secondo rapporto concernente le misure da adottare a livello nazionale per favorire l'accesso ai servizi sociali nonché il sistema degli interventi di competenza locale.*

## COMMISSIONE DI INDAGINE SULLA POVERTÀ

# La povertà in Italia

### Cap. I - La povertà: complessità del fenomeno e linee generali d'intervento

#### 1.1 Società opulenta e povertà; efficienza ed uguaglianza

La povertà persiste anche nella società opulenta: in tutto l'Occidente industrializzato, né lo sviluppo economico in sé, né gli effetti redistributivi del welfare state sono stati sufficienti a farla scomparire. Lo dimostrano gli studi e le ricerche condotti in Italia e soprattutto all'estero, che indicano come anche nei paesi più sviluppati vi sia una presenza di poveri oscillanti tra il 10 e il 20 per cento.

La percezione di questo dato di fatto va diffondendosi, anche se lentamente, in Italia; ma non ne è derivata un'adeguata presa di coscienza a livello sociale e politico. Ne è prova l'indifferenza e l'incredulità con cui sono stati accolti i risultati dell'indagine sulla povertà in Italia condotta nel 1979-80 in concomitanza con analoghe iniziative della CEE (1).

Quei risultati - e, più in generale, l'esistenza reale di vaste sacche di povertà - sono da tanti considerati inattendibili perché si ritiene che troppe siano le fonti di reddito che sfuggono alle indagini statistiche: a causa del diffuso fenomeno dell'evasione e dell'erosione fiscale, del lavoro nero e delle attività sommerse. Ne deriva una percezione della povertà come fenomeno che non va al di là di qualche migliaio di barboni e di un'indeterminata fascia di anziani con basse pensioni, ed un atteggiamento di riluttanza verso ogni proposta di politica organica contro la povertà, per il timore che siano troppi i rischi di sus-

sidiare persone povere solo in apparenza.

A questa visione riduttiva concorrono il permanere di residui atteggiamenti di rimozione generati dalle illusioni degli anni del boom economico e l'emergere di una "cultura della disuguaglianza", rafforzata anche dagli effetti negativi dell'egualitarismo degli anni settanta.

L'impegno a combattere la povertà non è, tuttavia, in contrasto con gli obiettivi di recupero di efficienza, di produttività, di dinamismo economico, necessari a garantire la crescita economica.

Si può convenire sul fatto che, con la rivoluzione informatica alle porte, la competitività nel mercato mondiale e, non meno importante, una moderna ed efficiente gestione dei servizi comportano un elevato grado di mobilità e competitività sociale, stimolato anche da riconoscimenti e incentivi economici alla creatività, alla professionalità, all'impegno. Nessun rifiuto, dunque, delle differenze di reddito, purché siano legate alla diversità degli apporti al progresso dell'economia e dell'organizzazione della società anziché al potere contrattuale delle singole corporazioni.

Le disuguaglianze comunque non possono essere accettate al di là di certi limiti; in particolare, vi deve essere un limite verso il basso: nel senso che una piramide di diversificate condizioni di vita è accettabile solo se costruita su un minimo di benessere assicurato a tutti.

Si tratta di un'esigenza che non può essere contestata o elusa, qualunque sia l'angolazione con cui ci si pone di fronte al problema della disuguaglianza e della stratificazione sociale.

Partendo da questa convinzione, scopo del presente rapporto è di offrire ai

(1) Il rapporto conclusivo dell'indagine, realizzata da un'équipe di studiosi e coordinata da Giovanni Sarpellon, è stato pubblicato con il titolo "La povertà in Italia" (F. Angeli editore, Milano, 1982).

soggetti sociali, politici e istituzionali dati conoscitivi sulla consistenza e le caratteristiche della povertà e indicazioni operative per favorirne il superamento.

L'indicata finalità eminentemente pratica del Rapporto presuppone, peraltro, una definizione e una valutazione del fenomeno povertà in tutti i suoi complessi aspetti, alla cui formulazione può concorrere anche la vasta letteratura sull'argomento prodotta in molti paesi (2).

## 1.2 La povertà come privazione relativa

Carenze personali, familiari, ambientali ed altro ancora possono concorrere a determinare le situazioni di povertà; ma peso preponderante deve essere attribuito alla disuguale distribuzione delle risorse fra gli individui, i gruppi sociali, le aree territoriali nonché all'inadeguatezza delle politiche e dei meccanismi redistributivi che dovrebbero correggere le disuguaglianze più inique e intollerabili. L'esistenza della povertà non è quindi un fatto naturale e ineluttabile, ma è prevalentemente frutto di un'organizzazione sociale ingiusta. Come tale, essa deve essere combattuta rifuggendo da ogni atteggiamento di rassegnazione.

La povertà, manifestazione estrema e intollerabile della disuguaglianza sociale, deve essere considerata nella sua relatività geografica, storica, sociale e culturale. Si può quindi definire povero chi non è in grado di soddisfare in misura adeguata quel complesso di bisogni - in termini di beni, servizi, stili di vita - che sono ritenuti essenziali in un dato periodo storico e in un determinato tipo di società: bisogni che nascono, oltre che dallo sviluppo economico, anche dall'organizzazione, dai modelli culturali, dalle normative proprie di quella società.

I bisogni considerati necessari possono assumere connotati diversi anche all'interno di una medesima realtà nazionale, in relazione alle aree territoriali e perfino agli ambienti in cui la gente vive. Anche i costi e i modi di soddisfacimento dei medesimi bisogni possono variare nelle diverse parti del territorio nazionale.

Tuttavia - soprattutto ai fini di una politica contro la povertà attuabile a livello nazionale, la quale, a differenza degli interventi di competenza degli enti locali, risulterebbe ingestibile se troppo sofisticata e articolata - non sembra opportuno ricorrere in questa sede a criteri di valutazione della povertà diversificati per regioni o per ripartizioni geografiche. Tanto più che il processo di unificazione indotto dalle comunicazioni di massa, dalla mobilità territoriale e dall'espandersi dei diritti di cittadinanza, propone a tutti gli italiani modelli di vita sostanzialmente omogenei.

L'adozione del concetto relativo di po-

(2) Una rassegna della definizione e valutazione del fenomeno povertà è contenuta nel documento "Problemi teorici e metodologici nella definizione della povertà, nel volume *Studi di base* allegato al Rapporto.

vertà comporta l'assunzione, come termine di riferimento, del tenore di vita medio delle famiglie italiane e il costante adeguamento dei criteri di misurazione della povertà al suo evolversi (3).

## 1.3 La pluralità delle risorse che determinano il tenore di vita

Contrariamente ad una opinione diffusa che ritiene che la povertà consista solo nella insufficienza del reddito monetario, occorre sottolineare che essa è un fenomeno cumulativo e multidimensionale: alla insufficienza del reddito monetario si accompagnano per lo più anche carenze di altre risorse, dall'istruzione all'accesso ai servizi pubblici e privati che oggi costituiscono tanta parte del "pacchetto" di beni considerati essenziali per un tenore di vita appunto adeguato o almeno accettabile.

Schematizzando, le risorse decisive per il tenore di vita di una società come quella italiana vengono prodotte e distribuite in almeno tre ambiti diversi: il mercato, lo stato e l'economia familiare (e, più in generale, l'economia informale).

Il mercato, innanzitutto tramite il sistema occupazionale, distribuisce reddito monetario, ma anche, in modo disuguale, benefici o viceversa svantaggi connessi al tipo di lavoro svolto (tempo libero, possibilità di formazione, gravosità, rischi, sicurezza del posto di lavoro, ed anche accesso privilegiato a determinati beni e servizi). Sempre dal mercato provengono i redditi da capitale.

Lo stato, nelle società occidentali sviluppate, è divenuto una delle fonti principali di distribuzione e redistribuzione di reddito, vuoi direttamente, tramite il prelievo fiscale e il sistema dei trasferimenti monetari (oltre che come datore di lavoro), vuoi indirettamente, tramite il sistema dei beni pubblici a godimento collettivo (trasporti, comunicazioni, grandi infrastrutture urbane, ecc.) e soprattutto tramite i servizi sociali. Le politiche sociali dello stato e la loro funzione redistributiva sono perciò divenute decisive per il tenore di vita complessivo degli individui e delle famiglie. In particolare va ricordato che i servizi sociali svolgono una duplice funzione a tale riguardo. Essi costituiscono innanzitutto una risorsa di tipo economico ad integrazione del reddito monetario. In secondo luogo (soprattutto nel caso dei servizi personali) sostengono indirettamente la produzione del reddito familiare, rendendo

(3) La definizione del concetto di povertà adottato qui è in perfetta consonanza con l'art. 1, punto 2 della Decisione del Consiglio delle Comunità europee del 19 dicembre 1984, relativo ad un'azione specifica comunitaria di lotta contro la povertà: "Ai fini dell'applicazione della presente decisione, per persone povere si intendono i singoli individui, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato membro in cui vivono" (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 3.1.85).

più agevole la partecipazione al lavoro degli adulti, in particolare delle donne con responsabilità familiari.

Va inoltre osservato che essi sono di per sé strumenti di promozione umana, in quanto occasione di rapporti e confronti sociali allargati, di formazione culturale e politica e così via. Come tali essi concorrono, in un altro modo, a determinare la qualità della vita.

La disuguale distribuzione ed efficacia dei servizi sociali e più in generale delle iniziative di politica sociale sul territorio nazionale può costituire essa stessa una fonte non solo di disuguaglianza, ma di povertà.

Non vanno infine dimenticate le risorse provenienti dalla cosiddetta economia informale, innanzitutto a livello della rete familiare, parentale e amicale. Non solo perché la famiglia è cassa di compensazione dei redditi e sistema attivo di solidarietà e reciproco sostegno, ma anche perché è essa stessa un ambito di produzione di risorse di valore economico rilevante, anche se al di fuori della economia monetaria (lavoro domestico, il lavoro per l'autoconsumo, le varie forme di scambio di beni e servizi). È appena il caso di ricordare come queste strutture di solidarietà familiare sono di importanza fondamentale sia per mantenere individui e famiglie al di fuori della povertà, sia per aiutare i poveri stessi a sopravvivere.

## 1.4 La povertà come fenomeno cumulativo; vecchie e nuove povertà

La povertà va misurata e verificata rispetto all'insieme delle risorse indicate nel paragrafo precedente. Possono esistere povertà parziali o specifiche derivanti da mancanza o insufficienza di una sola delle risorse precedentemente elencate; ma spesso i fattori di povertà interagiscono fra loro e si sommano, dando luogo a gradi di povertà più complessi e più gravi.

Il processo cumulativo si registra anche a livello territoriale: le aree economicamente meno sviluppate offrono minori risorse provenienti dal mercato (occupazione e reddito) e spesso anche servizi di più ridotta consistenza e qualità.

Pur convenendo sul fatto che la povertà assume oggi caratteri più variegati e investe strati sociali diversi dall'omogenea "classe" dei poveri del passato (dove la denominazione "nuove povertà", al plurale, che spesso viene usata), sembra opportuno dedicare attenzione prioritaria alle situazioni di povertà più gravi ed intense, prodotte dal frequente cumularsi di carenze diverse.

A questo proposito è necessario intendersi sul significato e sulle conseguenze della distinzione fra "vecchie" e "nuove" povertà. Non interessa, in questa sede, il dibattito teorico, quanto l'uso corrente (e giornalistico) del linguaggio, in quanto capace di ingenerare equivoci dannosi ai fini pratici e propositivi che la Commissione

si propone.

È vero, infatti, che stanno emergendo forme specifiche di povertà, qualitativamente diverse dall'indigenza totale dei poveri di ieri: la difficoltà dei giovani a trovare lavoro o quella delle giovani coppie a trovare un'abitazione autonoma, la mancanza di salute, l'invalidità, la tossicodipendenza e così via. Queste situazioni diventano fattori di povertà, quando si cumulano ad una insufficienza del reddito (oppure quando, con i loro costi, portano alla povertà economica le famiglie in cui questi fenomeni si presentano).

La crescente e prevalente attenzione dedicata oggi al tema delle nuove povertà e il fatto che talvolta con questo termine si alluda, nell'opinione corrente, alle povertà indipendenti dalla carenza di reddito, comporta due rischi.

Il primo è quello di estendere il concetto di povertà fino alle "povertà post-materialistiche": ad esempio, alla difficoltà di trovare una propria soddisfacente e gratificante dimensione all'interno dei rapporti sociali. L'altro rischio è che si possa ingenerare la convinzione che la "vecchia povertà", cioè quella economica, sia diventata ormai un fatto quantitativamente marginale.

La Commissione, adottando il concetto di "risorse", ha inteso mettere in evidenza sia la molteplicità delle fonti del reddito che il carattere multidimensionale della povertà; ma nello stesso tempo intende sottolineare il carattere spesso cumulativo e soprattutto la costante dimensione economica.

Ne consegue che - se specifiche politiche, per così dire "verticali" (cioè dirette a tutti, poveri e non poveri) debbono affrontare problemi come quelli del lavoro, della casa, dell'invalidità, delle tossicodipendenze, ecc. - la politica contro la povertà ha come destinataria una particolare fascia orizzontale della società che si trova in condizioni complessive di inferiorità, sulla cui origine, insieme all'eventuale carenza di altre risorse, incide principalmente l'insufficienza di risorse economiche, ed innanzitutto del reddito monetario.

### 1.5 Le situazioni occupazionali e reddituali come fattori primari di povertà

La necessità di dedicare prevalentemente attenzione a quelle situazioni di povertà, in atto o a rischio, che hanno come base l'insufficienza di reddito, è confermata anche dal fatto che questa carenza spesso mette in moto il "circolo vizioso della povertà": dalla povertà economica della famiglia di origine deriva minore possibilità di istruzione e formazione professionale; questa dà accesso a lavori meno qualificati e remunerati e, alla fine della vita lavorativa, a pensioni inadeguate; inoltre la scarsità di reddito spesso influisce sulle condizioni abitative e ambientali e sul godimento delle altre risorse, compresi i servizi sociali, che concorrono a determinare la qualità della vita.

Il peso della condizione reddituale come fattore di povertà chiama in causa la centralità dell'occupazione, dato che questa costituisce in genere la fonte del reddito per la quasi totalità delle famiglie: centralità che riguarda l'accesso al lavoro, ma anche il tipo di occupazione, le garanzie di stabilità, la protezione normativa e sindacale di cui essa gode di fatto.

Da qui l'importanza che, nel quadro della lotta alla povertà, deve essere assegnata, primariamente, all'espansione quantitativa dell'occupazione ed anche, in via complementare, a misure tendenti a favorire una diversa distribuzione del lavoro fra gli occupati e i non occupati, da perseguire anche mediante l'incentivazione della spontanea tendenza alla riduzione del tempo di lavoro nell'arco della vita.

Una politica attiva per il pieno impiego assume rilevanza prioritaria in quelle aree (Mezzogiorno, zone montane depresse) dove più diffusa e persistente è la disoccupazione e dove più precario e meno remunerato è il lavoro disponibile, specialmente per le donne.

### 1.6 L'influenza della convivenza familiare sul tenore di vita degli individui

L'analisi delle situazioni di povertà e le conseguenti ipotesi per una politica redistributiva delle risorse e delle opportunità disponibili, pur avendo come obiettivo l'uscita del singolo individuo dalla povertà o l'eliminazione del rischio di entrarvi, difficilmente possono essere aderenti alla realtà se non assumono come termine di riferimento la convivenza di tipo familiare e i cicli di vita ad essa connessi.

Qualunque sia il giudizio sulla validità e sul ruolo dell'istituto familiare, non si può ignorare un dato di fatto: le persone che vivono sole sono 2.319.000 (di cui 1.268.000 ultrasessantacinquenni) e costituiscono il 13% del totale delle famiglie e poco più del 4% della popolazione complessiva (4).

La famiglia (comunque costituita, legale o di fatto) è insieme unità di consumo e unità di produzione di servizi (e talora anche di beni). Nel suo ambito vengono assunte decisioni economiche e si realizza la combinazione delle varie risorse, monetarie e non; questa combinazione di risorse, integrata dai servizi prodotti al suo interno, determina il tenore di vita complessivo della famiglia e di ciascuno dei singoli componenti.

Per le ragioni esposte è in larga misura astratto e fuorviante indagare il grado di povertà delle persone se non si mettono in relazione due fattori: il complesso delle risorse a disposizione della famiglia e la sua composizione.

Va sottolineato comunque che privilegiare la famiglia dal punto di vista del-

l'analisi delle risorse disponibili non significa né ignorare che entro la famiglia e tra i suoi diversi componenti possono esistere interessi diversi ed anche rapporti di forza (e potere) squilibrati (tra uomini e donne, tra genitori e figli, tra anziani e non anziani), né proporre misure che impongano solidarietà coatte, a scapito della autonomia ed anche a volte della dignità individuale. Ciò richiede una maggiore attenzione critica per i modelli di rapporti che le varie politiche sociali spesso suggeriscono se non impongono, in modo più o meno intenzionale e consapevole; dall'altro impone la consapevolezza che qualsiasi forma di sostegno economico alla famiglia va accompagnata da misure - in termini di formazione e di servizi innanzitutto - dirette agli individui in quanto tali.

### 1.7 Bisogni e tipologie familiari

I bisogni della famiglia e dei singoli componenti di essa sono influenzati da una molteplicità di fattori: in particolare, l'ampiezza numerica della convivenza, ma anche l'età e lo stato di salute delle persone (a cui si può aggiungere, per la sua specifica incidenza sul rischio di povertà, il fatto che nella famiglia siano presenti o meno entrambi i genitori).

In Italia gli studi sui rapporti fra il fabbisogno dell'adulto maschio e quelli relativi ai bambini, ai ragazzi, alle donne, agli anziani, sono poco sviluppati. È quindi difficile arrivare a valutazioni analitiche dei fabbisogni familiari.

La Commissione, comunque, ritiene opportuno - soprattutto per gli interventi da attuarsi sul piano nazionale - evitare eccessivi livelli di sofisticazione: l'ampiezza numerica della famiglia costituisce un indicatore sufficientemente approssimativo per stimare la quantità di risorse necessarie per soddisfare i bisogni di famiglie di diversa composizione.

Ciò non esclude che debbano esserci interventi - laddove ciò sia possibile (e quindi soprattutto a livello locale) - diversificati in relazione alla varietà delle tipologie e delle situazioni familiari, con particolare riferimento alle condizioni di salute e di occupazione, nonché all'esistenza di figli minori e di anziani (la cui presenza può essere, a seconda dei casi, un peso o un aiuto).

### 1.8 La mobilità nella povertà e la disomogeneità dei poveri

Le strutture familiari, così come i bisogni, cambiano lungo il ciclo di vita. Se, ad esempio, si considera la tipologia familiare più diffusa composta da una coppia con figli celibi o nubili e senza altri componenti (52% delle famiglie, in cui vive il 65% degli individui), è evidente che il rapporto fra lavoro familiare ed extra-domestico, la disponibilità di reddito e quindi la qualità dei consumi, la domanda di servizi mutano col variare di un complesso di condizioni, quali l'età dei figli, l'uscita di questi dalla famiglia e infine l'entrata della cop-

(4) Cfr. "Indagine sulle strutture e i comportamenti familiari", in "Notiziario Istat", numero speciale, luglio 1984.



pia nell'età anziana.

L'evoluzione "normale" delle situazioni e dei bisogni familiari può infine essere perturbata dall'innestarsi di eventi specifici che possono provocare l'entrata nella povertà (ad esempio, la nascita di un handicappato, il sopravvenire di malattie croniche o di invalidità, la separazione, il divorzio, la morte del coniuge, la perdita di autosufficienza di un anziano). Altrettanto importanti - e più frequenti - sono gli eventi relativi all'occupazione, dato che per la maggior parte delle famiglie il reddito da lavoro è la fonte principale, se non unica, di sostentamento. Determinante è il numero dei percettori di reddito in rapporto con l'ampiezza della famiglia: la perdita del posto di lavoro può avere effetti devastanti quando si tratta dell'unico occupato della famiglia; viceversa il secondo componente che trova lavoro, in genere, determina l'uscita dalla povertà, quanto meno dalla povertà da reddito.

Il carattere, spesso, dinamico della povertà e la molteplicità dei fatti che possono determinare o favorire l'entrata o l'uscita dalla povertà stessa non impediscono, tuttavia, che per fasce anche consistenti della popolazione, per il cumularsi di una pluralità di carenze, esista il rischio di una prolungata permanenza nella povertà.

I poveri inoltre non sono mai arrivati ad essere una specifica categoria sociale in grado di esprimere una propria rappresentanza capace di far valere l'urgenza e la gravità dei loro bisogni. La disomogeneità interna al gruppo, la temporaneità di permanenza entro di esso, ma soprattutto l'assenza di una coscienza collettiva e di una rete di collegamento impediscono all'insieme dei poveri di divenire un soggetto sindacale e politico in grado di inserirsi efficacemente nell'attuale società conflittuale e corporativizzata, in cui è il potere contrattuale che conta.

### 1.9 Le aree territoriali e sociali a maggior rischio di povertà

Pur essendo le situazioni di povertà estremamente variegata, si possono individuare alcune aree - considerate sia dal punto di vista territoriale che da quello sociale - maggiormente esposte al rischio di trovarsi o di cadere nelle condizioni più gravi di povertà.

Non occorre soffermarsi sul divario esistente fra il Centro Nord e il Mezzogiorno d'Italia. Un complesso di fattori - principalmente la scarsità di occupazione stabile, il basso livello del reddito complessivo, l'insufficienza delle infrastrutture e dei servizi - aumentano per le famiglie del Mezzogiorno (fra l'altro, mediamente più numerose che nel Centro-Nord) il rischio di povertà.

Con incidenza territoriale diversa, il rischio di povertà colpisce particolarmente tre aree sociali.

Un primo gruppo è costituito da coloro che sono in condizioni di debolezza rispetto al mercato del lavoro. Questa de-

bolezza si manifesta nella difficoltà di trovare occupazione, nel rischio di perderla, nella possibilità di accesso solo a lavori dequalificati, precari, stagionali e sommersi.

Inoccupazione, disoccupazione e sottoccupazione producono effetti più o meno gravi a seconda della situazione occupazionale e reddituale della famiglia. È evidente che la mancanza di lavoro provoca miseria totale quando colpisce l'unico componente della famiglia in condizione di lavorare; e in maggior misura quando si tratta di un capo famiglia donna (per la quale il rischio di disoccupazione prolungata è più elevato).

Una seconda area a grave rischio di povertà è costituita dagli anziani soli e dalle coppie di anziani: quanto più è avanzata la loro età, tanto più probabile è che godano di pensioni inadeguate a causa della loro storia lavorativa e che subiscano il processo di decadimento fisico.

Infine, un elevato rischio di povertà esiste anche per le famiglie numerose aventi un solo percettore di reddito; se l'unico reddito non è elevato, si trovano spesso in difficoltà le famiglie di quattro persone.

Nell'ambito delle famiglie numerose il rischio di povertà è influenzato dall'età dei componenti ed è maggiore quando la presenza di bambini o ragazzi aumenta il volume di lavoro familiare necessario e rende più difficile l'occupazione extra-domestica di entrambi i coniugi, specialmente se i servizi sociali disponibili sono inadeguati. Estremamente difficile, in particolare, è la situazione delle famiglie monoparentali (in maggioranza con capo famiglia donna) soprattutto se i figli sono minori.

Nelle famiglie numerose e monoparentali in povertà, i bambini possono trovarsi a percorrere il "ciclo vizioso della povertà", cumulando su di sé svantaggi di cui pagheranno il prezzo anche nell'età adulta.

### 1.10 Due livelli d'intervento contro la povertà: nazionale e locale

Dal carattere multidimensionale e complesso della povertà derivano fondamentali conseguenze in ordine a due problemi: quali criteri usare per individuare le situazioni di povertà e "misurarne" l'intensità e quali politiche porre in atto per combatterla.

Se la povertà consiste nella privazione relativa di una o più risorse, non tutte quantitative, ne consegue l'insufficienza del reddito monetario come unico o principale indicatore della povertà. Parimenti, l'intervento sociale di lotta alla povertà non può che essere complesso e articolato.

Se si continuasse a concepire la povertà come una situazione affrontabile sul terreno dell'assistenza sarebbe logico affidarne la gestione esclusiva o primaria agli Enti locali. Al contrario, dato che la povertà non è solo frutto di sfortunate vicen-

de personali, ma è conseguenza di situazioni più generali, il problema va aggredito all'origine, sul terreno delle politiche dell'occupazione, della distribuzione del reddito e dell'impiego della spesa sociale.

Per questi motivi l'intervento contro la povertà deve articolarsi a due livelli: nazionale e locale.

La politica da attuare a livello nazionale deve applicarsi nelle seguenti direzioni:

a) redistribuzione e riequilibrio delle risorse fra le diverse aree territoriali;

b) sviluppo dell'occupazione in funzione dell'accesso di tutti al lavoro, con priorità per chi versa in condizioni di maggior bisogno;

c) adozione di misure atte a favorire la piena fruizione dei servizi sociali da parte dei cittadini più svantaggiati;

d) attuazione di interventi economici di base mediante la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali e dei trasferimenti di reddito;

e) formulazione di normative generali, a cui le politiche locali devono riferirsi.

Le politiche nazionali contro la povertà vanno integrate (e in parte anche applicate concretamente) a livello locale. Ciò con un duplice scopo:

a) utilizzare indicatori della povertà meno approssimativi e meno grezzi di quelli disponibili a livello nazionale (quali i livelli di reddito dichiarati a fini fiscali o auto-accertati);

b) elaborare un sistema d'interventi tagliato, per così dire, su misura rispetto ai molteplici e peculiari aspetti che presenta ogni specifica situazione di povertà.

La personalizzazione degli interventi di competenza locale (che può essere ottenuta utilizzando, accanto alle strutture pubbliche, il contributo integrativo del volontariato) deve evitare il rischio di cadere nell'assistenza discrezionale, la quale, se da un lato rischia di stigmatizzare i beneficiari, dall'altro, alimenta la permanenza dei poveri in una condizione - di fatto e anche psicologica - di dipendenza. Perciò anche l'intervento sociale locale deve ispirarsi a normative che, definendo oggettivamente destinatari e prestazioni, pongano in essere precisi diritti dei destinatari stessi e forniscano loro strumenti per raggiungere una maggiore autonomia, aiutandoli così ad uscire dalla condizione di questandi.

In questo primo Rapporto ci si occupa solo degli interventi a livello nazionale.

### 1.11 Politica economico-sociale, politiche verticali e interventi specifici contro la povertà

Si potrebbe fondatamente sostenere che, se la povertà è privazione relativa di molteplici risorse, la lotta alla povertà coincide con il complesso della politica economico-sociale. Benché questo sia vero in linea di principio, in concreto la Commissione ha ritenuto di dover evitare la pretesa di elaborare indicazioni di carattere generale in ordine all'intera politica

economico-sociale. Di questa politica, il Rapporto prende in considerazione solo quegli aspetti che più direttamente interessano la povertà.

Con ciò la Commissione ha interpretato il compito affidatole nel senso di fornire dati conoscitivi e indicazioni atte a favorire l'adozione sollecita e tempestiva di provvedimenti specifici.

In questo medesimo quadro si colloca l'approccio della Commissione a talune situazioni che possono essere fattori diretti di povertà. È il caso dei tossicodipendenti e delle persone fisicamente impediti, per le quali sono necessarie politiche verticali, cioè a beneficio di tutti coloro che si trovano in queste condizioni, poveri e non poveri. Però queste, ed altre situazioni, possono richiedere interventi specifici per alleggerire il peso, economico e non, gravante sulle famiglie meno abbienti: è a questo punto che il problema rientra nella politica specificamente diretta a combattere la povertà.

### 1.12 I diversi gradi di intensità della povertà

La collocazione del concetto di povertà all'interno di quello più ampio di disuguaglianza pone un problema: quand'è che la disuguaglianza - e più precisamente, la privazione di determinate risorse - raggiunge una intensità tale da poter essere definita povertà?

Il tentativo di dare una risposta in termini quantitativi sarà affrontato più avanti. Per ora interessa solo osservare che le distinzioni nette fra poveri e non poveri sono, come l'esperienza estera suggerisce, discutibili. Questo era il tipo di approccio adottato con l'"elenco dei poveri" una volta tenuto dai Comuni, con evidenti effetti stigmatizzanti.

Le classificazioni rigide non sono rispondenti alla realtà, poichè esistono, di fatto, gradi diversi di privazione di risorse e quindi di povertà.

Ai livelli più bassi della stratificazione sociale c'è addirittura una fascia di persone escluse da quelle risorse più elementari che sono alla base delle condizioni "normali" di vita. Si tratta di quel tipo di povertà estrema che va dai barboni agli irregolari ed emarginati di ogni specie; e che comprende molti degli immigrati del Terzo mondo, nonché le forme più misere e irrequiete del nomadismo. Questa fascia eterogenea di emarginazione sociale difficilmente si presta ad una quantificazione e classificazione di carattere generale e precisa; quindi può essere oggetto di individuazione e di intervento adeguato soprattutto a livello locale.

Essa costituisce la manifestazione più appariscente della povertà; ma non è sempre vero che le condizioni di chi vive esplicitamente ai margini della società siano in ogni caso più gravi di quelle di certe fasce di poveri che conducono una vita apparentemente "normale", nel senso che almeno hanno un'abitazione, per

quanto misera, e talora hanno una famiglia. Il confine fra le due aree non è dunque tracciabile in modo netto.

Altrettanto impossibile è delimitare verso l'alto l'area della povertà, nel senso di individuare un preciso livello di reddito (e, più in generale, di risorse) al di sopra del quale finisce, per l'appunto, l'area della povertà.

Ne consegue che è alquanto arbitrario andare alla ricerca di "una" soglia della povertà. È ben vero che per valutare le dimensioni del fenomeno è inevitabile ricorrere a delle convenzioni, così come esse sono necessarie per graduare, in termini quantitativi e qualitativi, l'intervento sociale in funzione del grado di bisogno. Ma non è men vero che solo l'individuazione di più fasce di povertà permette di meglio aderire alla complessità della realtà e, nel contempo, di attenuare eventuali effetti stigmatizzanti.

È ovvio che in questa ipotesi il concetto di povertà viene ad assumere maggiore estensione, comprendendo anche fasce di povertà meno dura e disumanizzante, ma pur sempre intollerabile in una società civile.

La Commissione si è quindi orientata a esaminare il fenomeno della povertà stessa dal punto di vista dei diversi gradi di intensità che essa presenta. Ricorrendo al criterio di più soglie e più fasce di povertà, oltre a facilitare l'analisi dei dati disponibili, si ottiene il risultato - essenziale sul piano civile e morale - di evitare l'enucleazione dal corpo sociale di una speciale fascia di sotto-cittadini portanti il marchio della povertà.

### 1.13 I vincoli economici che condizionano la politica contro la povertà

Ferma restando l'attribuzione agli enti locali di interventi articolati e diversificati in relazione agli aspetti specifici assunti dalla povertà nelle singole aree e alla maggiore possibilità di valutazione delle singole situazioni di povertà, spetta alla politica sociale nazionale la realizzazione di un complesso d'interventi che contribuiscano a ridurre le condizioni di inferiorità relative all'occupazione, al reddito, alla fruizione di alcuni servizi sociali generali (istruzione, sanità, casa).

È evidente che questa politica è condizionata dal quadro economico complessivo e che essa sarebbe fortemente agevolata dal riaprirsi di prospettive di espansione economica e di aumento dell'occupazione, del reddito e della spesa sociale.

Pur auspicando che si creino le condizioni e si compiano le scelte affinché ciò si realizzi, la Commissione è consapevole dei vincoli che, nel breve-medio periodo, renderanno difficile il raggiungimento di risultati decisivi nella direzione indicata: sia perchè è possibile che i processi in atto tendano a far risparmiare lavoro, e quindi a peggiorare la situazione occupazionale, sia perchè il risanamento delle finanze pubbliche pone vincoli molto forti ad in-

crementi della spesa pubblica.

### 1.14 La lotta alla povertà attraverso processi redistributivi non indolori

La realistica presa d'atto di questi limiti costringe ad impostare la politica di lotta alla povertà in termini di più efficace ed equa distribuzione delle disponibilità esistenti e delle eventuali risorse aggiuntive disponibili (che presenteranno comunque tassi d'incremento limitati).

Ciò presuppone la possibilità di rilevanti recuperi di risorse finanziarie attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica, caratterizzata da sprechi e privilegi inaccettabili. Tale recupero è possibile anche all'interno della stessa spesa sociale: basti pensare, a puro titolo di esempio, alle risorse destinate ad alimentare privilegi come le cosiddette pensioni-baby, alla diffusione abnorme delle pensioni d'invalidità, ai pensionamenti anticipati nel settore pubblico (legge 336 per i combattenti, esodi volontari) e ora anche nel settore privato, e, in certi casi, all'uso distorto della stessa Cassa Integrazione guadagni (5).

Questa possibilità di recupero presuppone, da un lato, una forte volontà politica e un consenso sociale capaci di vincere la resistenza degli interessi colpiti e, dall'altro, una radicale riconsiderazione di istituti e provvedimenti pensati come ammortizzatori sociali, per evitare che continuino a trasformarsi in forme di assistenzialismo prolungato ed erogato a pioggia, indipendentemente dalle condizioni di bisogno.

Ogni operazione redistributiva di risorse quantitativamente statiche (o crescenti a ritmi limitati) non può essere socialmente e politicamente facile e indolore. La povertà non può aspettare che un'auspicata crescita dell'occupazione e del reddito estenda i suoi effetti anche a beneficio degli strati sociali svantaggiati: la persistenza di fasce di povertà dopo un quarto di secolo di intenso sviluppo dimostra la necessità di più incisivi processi distributivi e redistributivi, che permettano di concentrare quote crescenti di risorse a favore di chi versa in condizioni di inferiorità sociale. Ciò non può avvenire se altri ceti non vengono chiamati a qualche rinuncia.

In sostanza, le forze sociali e politiche e i pubblici poteri debbono essere consa-

(5) Nel campo del recupero di risorse, è in atto un processo di forte ridimensionamento delle pensioni di invalidità. Anzitutto, su 5.098.461 pensioni a carico dell'INPS al 1° gennaio 1984, 3.749.411 (pari al 73,5%) riguardano cittadini che hanno raggiunto i relativi limiti di età e perciò, essendo di fatto diventate pensioni di vecchiaia, non sono revocabili. Inoltre, grazie alle verifiche amministrativo-sanitarie per gli invalidi entro i 50 anni di età e all'introduzione di limiti di reddito, l'INPS stesso ha proceduto alla revoca o alla sospensione di numerose pensioni. Sono invece in espansione i pensionamenti in corso nel settore industriale (140.000 circa attuati e previsti per il periodo 1981-87, con un maggiore onere per l'INPS di 6.500 miliardi) e gli interventi straordinari della Cassa integrazione (oltre 500 milioni di ore autorizzate nel solo 1984).

pevoli che la povertà non è eliminabile senza scelte in qualche misura traumatiche.

### 1.15 Lotta alla povertà e riforma del welfare state

La politica diretta ad eliminare la povertà implica che dal ripensamento in atto del welfare state (la cui crisi non si intende qui esaminare nei suoi termini generali) non siano coloro che versano in condizioni più o meno gravi di povertà a pagarne le conseguenze, come sembrerebbero indicare le esperienze di altri paesi, dove le politiche di "superamento della crisi" basate sulla riduzione e/o la privatizzazione delle prestazioni e dei servizi sono avvenute soprattutto a svantaggio dei poveri. Prestazioni e servizi debbono essere mantenuti e, per quanto possibile, estesi, in modo da sottrarre all'alea del mercato il soddisfacimento dei bisogni che concorrono a formare i diritti di cittadinanza.

Il primo problema è quello di rendere più adeguato, più efficiente, meno burocratizzato, più equo, più umano il complesso delle prestazioni e dei servizi offerti dallo Stato. Ciò implica l'adozione, nel settore pubblico, di criteri insieme di efficacia e di efficienza nell'organizzazione e nella gestione (compresa la trasformazione del rapporto di pubblico impiego).

Al miglioramento e all'integrazione dell'offerta pubblica di servizi possono contribuire l'offerta privata, il cosiddetto terzo settore (auto-gestione) e le varie forme di volontariato e semi-volontariato.

Per quanto riguarda il godimento delle prestazioni e dei servizi, appare purtroppo inevitabile una correzione dell'originario principio ispiratore del welfare state consistente non solo nell'universalità dei servizi, ma anche nella loro gratuità per tutti: il cui presupposto era la convinzione che una forte ed equa pressione fiscale fosse sufficiente per il loro finanziamento. Mentre l'universalità dei servizi, nel senso che debbono essere offerti a tutti i cittadini senza distinzione alcuna, è una conquista ad un tempo irrinunciabile e mantenibile, non altrettanto può dirsi per la loro gratuità generalizzata. Non è infatti realisticamente pensabile che la crescita economica possa fornire le risorse necessarie per far fronte a una domanda sociale che, fra l'altro, si estende e si fa sempre più esigente; né sembra possibile un elevato aumento della pressione fiscale, dovendosi destinare il recupero dell'evasione, almeno in parte, ad altri scopi, come ad esempio l'alleggerimento del fiscal drag.

Una riforma dello stato sociale che abbia fra i suoi obiettivi la lotta alla povertà comporta, quindi, inevitabilmente il ricorso (del resto, già in atto) a criteri di selettività sia per le prestazioni monetarie che per il concorso degli utenti al costo dei servizi.

I criteri di selettività debbono essere estesi e soprattutto razionalizzati, escludendo ovviamente quelle prestazioni che

hanno carattere strettamente previdenziale. Peraltro anche nel sistema previdenziale, che non è rigidamente assicurativo, possono essere introdotti criteri di mutualità e di solidarietà più avanzati di quelli che già oggi lo caratterizzano.

In sintesi, una politica contro la povertà esige il consolidamento e l'adeguamento del welfare state, basato, da un lato, sul miglioramento qualitativo e l'universalità dell'offerta pubblica di prestazioni e servizi e, dall'altro, sull'adozione di un sistema organico di agevolazioni, per coloro che vivono in condizione di maggiore o minore povertà.

### 1.16 Interventi contro la povertà e responsabilità personali dei destinatari

La politica redistributiva diretta ad eliminare la povertà non può prescindere dal principio che le scelte di vita (in particolare, quelle relative alla procreazione, alla ricerca del lavoro, all'opzione del lavoro domestico per uno dei coniugi) debbono comportare un alto grado di responsabilità personale, con conseguente assunzione in proprio di una parte notevole degli oneri relativi.

Ne consegue che il complesso degli interventi non deve provocare la deresponsabilizzazione dei beneficiari disincentivando gli sforzi personali per uscire dallo stato di povertà e di dipendenza (6). La possibilità di dar luogo a questo rischio mette in rilievo, ancora una volta, la centralità dell'occupazione come soluzione primaria del problema della povertà e il valore surrogatorio di altre forme di intervento, per coloro che sono in condizione di lavorare.

Peraltro la preoccupazione di non incentivare il ricorso all'assistenza deve fare i conti con le situazioni specifiche che si presentano nella realtà. Intanto, la disponibilità di posti di lavoro non risolve il problema degli anziani, né quello dei bambini, tanto più che, per quanto concerne questi ultimi, la mancanza di occupazione dei genitori è spesso involontaria: così come il lavoro extradomestico di entrambi i coniugi può essere reso difficile o impossibile da particolari situazioni familiari e/o ambientali.

Si deve pertanto ricercare il punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, da un lato, di non deresponsabilizzare e, dall'altro, di non usare pretesti per colpevolizzare chi si trova in condizioni di oggettivo svantaggio o, peggio ancora, per far ricadere sui figli le conseguenze delle scelte di vita dei genitori.

(6) Qualche autore, per queste situazioni, parla di "trappola della povertà" per indicare con questo termine il pericolo che un eccesso di interventi assistenziali riduca lo spirito di iniziativa individuale necessario per uscire dalla povertà.

### 1.17 Un'indagine periodica sulla povertà e una sede di verifica preventiva dei provvedimenti

Dalla sintetica analisi del problema della povertà contenuta nel presente capitolo, si possono trarre due indicazioni preliminari.

la prima riguarda la difficoltà di raccogliere e fornire sufficienti elementi conoscitivi su un fenomeno che si presenta in forme incredibilmente variegate.

La Commissione ha perciò promosso alcune indagini, per ottenere un primo quadro conoscitivo sulle modalità di accertamento e di valutazione delle singole specifiche situazioni di povertà usate a livello locale e sulle politiche di intervento adottate a quel livello. I dati raccolti, benché non sufficientemente univoci e sistematici, permettono di rilevare i tipi di valutazione e d'intervento più diffusi in periferia e di formulare una serie di indicazioni e di proposte, che formeranno oggetto di un secondo Rapporto, relativo alle politiche locali contro la povertà.

La Commissione ha inoltre chiesto all'Istat, tramite la Presidenza del Consiglio, un'indagine supplementare - in corso di svolgimento - su un campione di famiglie a basso livello di consumo allo scopo di acquisire ulteriori notizie su una serie di fatti ed elementi concomitanti con la povertà economica.

La Commissione propone inoltre che venga avviata una ricerca su un campione di famiglie da reintervistare a intervalli regolari pluriennali direttamente mirata a conoscere il comportamento delle famiglie con particolare riferimento al numero e ai tipi di famiglie che entrano, escono o rimangono nella condizione di povertà e agli eventi e agli interventi che favoriscono sia la mobilità che la permanenza in essa (7). L'indagine dovrebbe anche permettere di verificare l'efficacia e i risultati dei provvedimenti assunti per combattere la povertà.

Una seconda proposta che la Commissione avanza deriva dalla constatazione che le scelte di politica sociale, influenzate dalla pressione degli interessi organizzati, hanno troppo spesso ignorato o attribuito scarsa importanza all'esistenza di ampie fasce di cittadini che versano in gravi condizioni di bisogno. La Commissione è consapevole del fatto che, per uscire da questa situazione di insensibilità nei confronti della povertà, il presupposto non è tecnico, ma politico. Tuttavia ritiene che l'auspicabile scelta di una più ade-

(7) La ricerca più importante a questo proposito è il Panel Study iniziato dall'Institute for Social Research della Università del Michigan, Ann Arbor, nel 1968, e tutt'ora in corso, su 5.000 famiglie, un campione nazionale rappresentativo. A dieci anni di distanza i ricercatori hanno potuto mostrare che almeno un quarto della popolazione è stata povera per almeno un anno, mentre il 2,6% - concentrata in particolari gruppi - lo è stata in modo persistente, cioè per otto anni o più. Cfr. G. Duncan, *Years of Poverty, Years of Plenty*, IRS, Ann Arbor, Michigan, 1984.

guata politica di equità sociale possa essere agevolata, sul piano applicativo, dalla verifica preventiva - da parte di un organo consultivo permanente da costituirsi

nell'ambito del CNEL o in altra sede - circa la coerenza dei provvedimenti di politica sociale con l'obiettivo di combattere la povertà.

## Cap. II - Le dimensioni della povertà in Italia (\*)

### 2.1 Una prima analisi del fenomeno basata sull'indagine Istat sui consumi

Una politica di lotta contro la povertà presuppone anzitutto di conoscere l'entità del fenomeno. È opportuno a questo proposito ricordare ancora una volta il carattere multidimensionale, cumulativo e complesso della povertà. Sul piano nazionale, tuttavia, conviene ricorrere ad indicatori sintetici, quali il reddito e la spesa per i consumi, in relazione ai quali sono disponibili le informazioni provenienti dalle indagini campionarie annuali della Banca d'Italia e dell'Istat.

Si è già osservato che, quasi sempre, con la scarsità di reddito tendono a cumularsi altre condizioni d'inferiorità (istruzione, accesso e qualità del lavoro, situazione abitativa, fruizione di servizi, ecc.). In pratica, pur essendo possibile che persone o famiglie con un reddito apparentemente adeguato siano effettivamente povere (a causa di malattie od altro), è ben difficile che chi gode redditi in partenza insufficienti possa essere considerato non povero.

Un indicatore significativo del tenore di vita delle famiglie è il reddito permanente (corrente e atteso) che fornisce una indicazione della posizione relativa di ciascuna famiglia rispetto alle altre.

Poiché nessuna indagine attualmente rileva tale variabile, la spesa per consumi viene normalmente utilizzata quale indicatore della situazione economica, dal momento che presenta la caratteristica di una sufficiente indipendenza rispetto alle fluttuazioni del reddito monetario di breve periodo. A ciò si aggiunga che le indagini sul reddito soffrono di inevitabili difficoltà di rilevazione in ordine ai redditi a flusso discontinuo o di fonte non ufficiale. Al contrario, la spesa per consumi è un dato reale, indipendente dalla natura dei redditi che l'alimentano.

Sembra pertanto opportuno utilizzare in via primaria l'indagine campionaria annuale dell'Istat sui consumi delle famiglie e precisamente i dati relativi al 1983, che sono gli ultimi pubblicati.

### 2.2 Le scale di equivalenza come strumento di analisi

Uno strumento importante per l'analisi dei dati delle indagini annuali sui consumi (e, come si vedrà, anche per la razionalizzazione degli interventi) è la scelta di una

(\*) Di questo capitolo sono riportate solo alcune note tra quelle inserite nel Rapporto, pure, per ragioni di spazio, vengono pubblicate solo alcune delle tabelle cui si fa riferimento nel testo mantenendo la numerazione originale.

scala di equivalenza, per tenere correttamente conto delle economie di dimensione realizzabili col crescere dell'ampiezza della famiglia: si tratta, in sostanza, di individuare livelli di spesa che assicurino, a famiglie di diversa composizione, la stessa capacità di consumo, intesa come capacità di procurarsi la stessa quantità e qualità di beni e servizi.

Sul piano teorico la composizione della famiglia dovrebbe essere considerata non solo dal punto di vista numerico, ma anche per tipologie legate all'età, al sesso e ad altre caratteristiche dei componenti. Inoltre le scale di equivalenza potrebbero essere articolate per situazioni geografiche e ambientali; potrebbero infine essere calcolate con riferimento a campioni di famiglie a basso consumo anziché all'intero campione rappresentativo di tutte le famiglie, ricche o povere che siano.

Un'elaborazione più analitica di diversi tipi di scale di equivalenza sarebbe possibile; ma, come già detto, il presente Rapporto non intende costituire un'esercitazione accademica: la sua finalità, essenzialmente operativa, è, da un lato, di arrivare ad una stima del numero dei poveri e, dall'altro, di fornire uno strumento utilizzabile, per la sua semplicità, sul piano politico e per interventi legislativi nazionali che, per loro natura, non possono prevedere casistiche troppo dettagliate.

### 2.3 La scala di equivalenza adottata e la sua applicazione ai consumi

La scala proposta è elaborata partendo dalla legge di Engel (incidenza dei consumi alimentari su quelli totali) e coincide sostanzialmente con altre elaborazioni effettuate con metodo analogo in Italia e all'estero.

Considerato uguale a 100 il consumo di una famiglia di 2 persone, la scala adottata, indica con coefficienti i livelli di spesa necessari, a famiglie di diversa ampiezza, per ottenere la stessa capacità di consumo.

La scala prescelta, frutto dell'analisi dei consumi degli anni 1981-82-83, è la seguente:

Tab. 2.1

Ampiezza famiglie	Scala di equivalenza
1 persona	60
2 persone	100
3 "	133
4 "	163
5 "	190
6 "	216
7 "	240

questa scala serve innanzi tutto per arrivare ad una stima del numero dei poveri. Per le ragioni indicate nel paragrafo 1, la scala

è stata utilizzata in via primaria per elaborare i dati forniti dall'indagine Istat sui consumi delle famiglie nel 1983. Il ricorso a tale indagine presenta qualche elemento di probabile approssimazione per quanto riguarda la distribuzione delle famiglie per ampiezza: si può infatti ritenere sovrastimato il numero delle persone che vivono sole e sottostimato il numero delle famiglie di quattro e di cinque componenti. Di questa approssimazione (che probabilmente si ripercuote nello stesso senso sul numero dei poveri che vivono nelle suddette tipologie familiari) si deve tener conto nel valutare i risultati relativi alla quantificazione dei poveri.

Ininfluenti invece sono le diversità riscontrabili fra la spesa per consumi familiari di contabilità nazionale e quella risultante dall'indagine campionaria. Il fatto che quest'ultima si possa ritenere sottostimata di un 17% circa rispetto alla prima non incide sostanzialmente sulla validità di una elaborazione svolta esclusivamente all'interno dell'indagine campionaria, utilizzando dati che si possono in generale considerare tutti in ugual misura sottostimati e quindi omogenei fra loro.

### 2.4 La scelta di soglie di consumo ai fini del numero dei poveri

Adottata una scala di equivalenza, è necessario scegliere uno o più livelli di consumo per delimitare una o più aree di povertà. Benché questi livelli debbano essere espressi in lire di spesa mensile, è bene ricordare che tali cifre hanno un significato molto limitato in termini di valori assoluti: sono esclusivamente valori relativi scelti all'interno dell'indagine Istat e utilizzabili solo all'interno della medesima.

Se, in via preliminare, ci si vuol limitare ad individuare una soglia che distingua i cittadini in due gruppi, poveri e non poveri, si può ricorrere al metodo, usato anche in altri paesi, dell'"international standard of poverty line". Esso consiste nel considerare povera una famiglia di due persone il cui reddito complessivo sia uguale al reddito pro-capite della nazione in esame.

Applicando tale criterio ai consumi in Italia, si prende come base la spesa media per componente risultante dall'indagine campionaria Istat, che per il 1983 risulta di 420.591 lire mensili: questa somma costituisce la soglia della povertà per la famiglia di 2 persone e quindi ad essa, secondo la scala di equivalenza, corrisponde il coefficiente 100; mediante gli altri coefficienti della scala si ricavano le soglie della povertà per le famiglie di diversa ampiezza.

Ne risulta così una linea della povertà, articolata per ampiezze familiari, che viene abitualmente interpretata nel senso di considerare poveri coloro che hanno una spesa per consumi pari o inferiore al 50% della spesa media nazionale pro-capite. Secondo un diverso metodo di calcolo, questa linea corrisponde al 44% del consumo medio. A prescindere comunque



dal suo significato in termini di incidenza percentuale, conviene far riferimento alla linea della povertà calcolata secondo l'"international standard", anche per il fatto che essa è stata usata in altre occasioni (ad esempio, nella ricordata indagine sulla povertà nel 1978).

Accanto a questa linea della povertà di largo uso, è opportuno scegliere altre soglie, allo scopo di individuare, come illustrato nel paragrafo 1.12, fasce di cittadini viventi in condizioni di diverse gravità dal punto di vista dell'insufficienza dei consumi.

Come per la linea internazionale, anche questa scelta è frutto di mera convenzione. Un'ipotesi è quella di scegliere una linea corrispondente al 40% del livello medio nazionale di consumo pro-capite per individuare una fascia di persone i cui consumi denunciano una situazione di gravissima indigenza. Viceversa, con una soglia corrispondente al 60% del suddetto livello, si individua una terza fascia caratterizzata da una spesa per consumi che, pur senza configurare una condizio-

ne di povertà in senso stretto, è anch'essa estremamente lontana dal tenore di vita medio.

## 2.5 Le famiglie e le persone in condizioni di grave disagio economico

Le tre linee di cui al paragrafo precedente possono essere indicate con le sigle LP1, LP2 (linea internazionale), LP3. Applicandole ai dati forniti dall'indagine Istat sui consumi si possono individuare due aree di cittadini in condizioni di bisogno:

- l'area della "povertà" (con consumi pari o inferiori a LP2), al cui interno può essere individuata un'area di "estrema povertà" (con consumi pari o inferiori a LP1);
- l'area della "quasi-povertà" (con consumi compresi fra LP2 e LP3).

Il numero delle famiglie e delle persone collocate in ciascuna delle aree è riportato nella tabella 2.2 (nella quale per "incidenza" si intende la percentuale delle famiglie, povere o quasi povere sul totale delle famiglie).

Tab. 2.2 - Famiglie e persone in condizioni di disagio economico (valutato in base alla spesa per consumi)

	FAMIGLIE		PERSONE	
	Valore assoluto	Incidenza	Valore assoluto	Incidenza
	(migliaia)		(migliaia)	
1) Area di povertà di cui:				
Area di povertà estrema	2114	11,3	6238	11,1
Area della quasi povertà	1023	5,5	2982	5,3
2) Area della quasi povertà	1427	7,6	4485	7,9
Totale in condizioni di disagio economico	3541	18,9	10723	19,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT 1983

All'osservatore disattento delle disuguaglianze fra le famiglie, può apparire inverosimile che un quinto di esse versi in condizioni di grave disagio economico. In verità, sia pure in forma diversa, l'informazione sull'elevato grado di disuguaglianza economica fra le famiglie italiane viene annualmente presentata dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia nelle loro indagini sui consumi, sui redditi e sui risparmi. Ciò che è sorprendente, quindi, è piuttosto la disattenzione con la quale tale informazione viene accolta.

Un'immagine, sia pure approssimata, della disuguaglianza è fornita dalla distribuzione delle famiglie per decimi con le rispettive quote di spesa per consumi calcolate in percentuale sulla spesa totale (in caso di ipotetica uguaglianza assoluta ogni decimo di famiglie dovrebbe disporre del 10% della spesa complessiva):

1° decimo:	2,24%	della spesa totale
2° " :	3,81%	" " "
3° " :	5,16%	" " "
4° " :	6,36%	" " "
.....		
10° decimo:	27,22%	" " "

Da questi dati si può desumere che i primi due decimi - pari al 20% delle famiglie e quindi a una percentuale appena

superiore al 18,9% di famiglie considerate in condizione di grave disagio economico (cfr. tab. 2.2) - si ripartiscono una quota di consumo pari al 6,05% del totale: una quota che è di gran lunga inferiore al 20% di cui dovrebbero in teoria disporre.\*

Inoltre, il confronto con il decimo più alto evidenzia l'enorme divaricazione del ventaglio delle disuguaglianze fra le famiglie.

Il fatto più significativo che emerge dai dati riportati, pur nella loro approssimazione, è l'esistenza - al di sopra dei primi due decimi, corrispondenti press'a poco all'area della povertà e della quasi-povertà -

(\* La distribuzione per decimi fornisce un'indicazione approssimata della disuguaglianza, perchè classifica le famiglie senza tener conto della loro composizione; in particolare nei primi due decimi sono maggiormente presenti le famiglie meno numerose. Tuttavia, se nell'ambito dell'indagine ISTAT per ciascuna ampiezza si moltiplica il numero di famiglie povere per la loro spesa media per consumi e si sommano le cifre così ottenute, risulta che la spesa complessiva di 3.541.000 famiglie collocate al di sotto della LP3 (pari al 18,9% del totale), ammonta a 1.754 milioni di lire mensili, che costituiscono il 7,4% della spesa complessiva di tutte le famiglie italiane. Ora la suddetta quota del 7,4%, anche se lievemente superiore al 6,05% dei primi due decimi, resta comunque estremamente bassa.

di un terzo e di un quarto decimo con livelli di consumo nettamente inferiori a quelli che possono essere considerati accettabili in una società democratica.

Di queste disuguaglianze non esiste sufficiente percezione sia nella società, sia fra gli stessi operatori sociali e politici. Tant'è vero che non sono mancate, di fronte a precedenti denunce, manifestazioni di incredulità, basate sulla messa in dubbio dell'attendibilità dei risultati delle rilevazioni statistiche.

L'obiezione più diffusa è che alle indagini della Banca d'Italia e dell'Istat sfuggono quote di reddito e di consumo a causa della reticenza degli interessati: il che è vero (in quella misura media intorno al 17% già ricordata); ma è del tutto gratuito supporre che siano reticenti solo i poveri e non anche gli altri. Se, come è del tutto plausibile, la reticenza è diffusa in misura sostanzialmente uniforme a tutti i livelli, ne consegue che, lavorando solo su dati relativi, è escluso il rischio di errori di rilevante entità.

## 2.6 Il numero dei poveri secondo l'"international standard of poverty line"

Preso atto che anche al di sopra della cosiddetta linea internazionale della povertà (LP2) esistono estese fasce di cittadini che vivono in condizioni di più o meno disagio economico, conviene d'ora innanzi limitare l'analisi sui poveri quali risultano applicando la suddetta linea.

Si tratta di 2.114.024 famiglie, pari all'11,3% del totale; esse comprendono 6.238.242 persone, cioè l'11,1% del totale degli individui che, secondo indagine ISTAT, risultano viventi in famiglie, ancorchè di un solo componente. (tab. 2.3)

Sono quindi esclusi i membri permanenti delle convivenze di altra natura (carceri, istituti religiosi, ecc.): le situazioni di povertà economica nell'ambito di queste convivenze sono difficilmente valutabili, nè esistono in proposito dati idonei. Esse quindi sfuggono alla presente analisi, fondata su indagini relative alle famiglie.

La distribuzione delle famiglie e delle persone povere per ripartizioni territoriali e per ampiezza è indicata nelle tabelle 2.3-2.13. (\*\*)

(\*\*) È opportuno ricordare che, sia nel testo che nelle tabelle, i poveri sono sempre individuati in base al solo indicatore della spesa per consumi rilevata dall'Istat e che i dati si riferiscono al 1983. L'uso della spesa per consumi come indicatore della povertà, pura essendo il più corretto fra gli indicatori sintetici disponibili, può determinare qualche modesto inconveniente. Ad esempio, la concentrazione della povertà nel Mezzogiorno può risultare leggermente sovrastimata a causa della probabile sottostima, in sede di indagine, degli autoconsumi della popolazione rurale, che è più numerosa nel Mezzogiorno. Inoltre, poichè il consumo degli anziani è in genere più basso per ragioni fisiologiche e/o culturali, gli anziani poveri potrebbero essere un po' meno di quelli che risultano tali in base alla loro spesa per consumi.

Per altri motivi (sovrastima, nell'indagine Istat sui consumi, delle famiglie unipersonali) una parte dei 522.000 poveri che, secondo il dato anagrafico, vivono soli potrebbe in realtà far parte di famiglie più ampie.

Data la diversa ampiezza delle famiglie, è opportuno concentrare l'attenzione sul numero dei poveri anziché su quello

delle famiglie.

In sintesi i poveri sono distribuiti come risulta dalla tab. 2.4.

**Tab. 2.3 - Famiglie che si trovano nell'area della povertà (valori assoluti in migliaia)**

Numero componenti	Centro Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Totale	Povere	Totale	Povere	Totale	Povere
1 componente	2.375	307	1.003	216	3.378	523
2 componenti	3.157	291	1.102	242	4.259	533
3 componenti	2.988	128	1.181	165	4.169	293
4 componenti	2.640	135	1.428	208	4.068	343
5 componenti	987	74	829	255	1.816	229
6 e più componenti	447	48	569	145	1.016	193
<b>TOTALE</b>	<b>12.594</b>	<b>983</b>	<b>6.113</b>	<b>1.131</b>	<b>18.707</b>	<b>2.114</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (1983)

**Tab. 2.4 - Persone che si trovano nell'area della povertà (valori assoluti in migliaia)**

Numero componenti	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Totale	Povere	Totale	Povere	Totale	Povere
1 componente	2.375	307	1.003	216	3.378	522
2 componenti	6.313	583	2.205	484	8.518	1.067
3 componenti	8.965	385	3.543	495	12.507	880
4 componenti	10.561	539	5.712	833	16.273	1.373
5 componenti	4.936	370	4.146	774	9.082	1.144
6 e più componenti	2.888	300	3.801	952	6.689	1.251
<b>TOTALE</b>	<b>36.039</b>	<b>2.485</b>	<b>20.410</b>	<b>3.754</b>	<b>56.449</b>	<b>6.238</b>

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT (1983)

**Tab. 2.5 - Incidenza percentuale delle famiglie povere sul totale**

Numero componenti	Centro-Nord %	Mezzogiorno %	Italia %
1 componente	12,9	21,5	15,5
2 componenti	9,2	21,9	12,5
3 componenti	4,3	14,0	7,0
4 componenti	5,1	14,6	8,4
5 componenti	7,5	18,7	12,6
6 e più componenti	10,7	25,4	19,0
<b>TOTALE</b>	<b>7,8</b>	<b>18,5</b>	<b>11,3</b>

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT (1983)

**Tab. 2.6 - Incidenza percentuale delle persone povere sul totale**

Numero componenti	Centro-Nord %	Mezzogiorno %	Italia %
1 componente	12,9	21,5	15,5
2 componenti	9,2	22,0	12,5
3 componenti	7,6	14,0	7,0
4 componenti	5,1	14,6	8,4
5 componenti	7,5	18,7	12,6
6 e più componenti	10,4	25,0	18,7
<b>TOTALE</b>	<b>6,9</b>	<b>18,4</b>	<b>11,1</b>

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT (1983)

In termini assoluti, i 6.238.00 poveri vivono per il 60% nel Mezzogiorno e per il 40% nel Centro-Nord.

In termini di incidenza percentuale dei poveri e delle famiglie povere sulla popolazione, si registra un netto scarto fra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno: nella prima area i poveri e le famiglie povere costituiscono rispettivamente il 6,9% degli abitanti ed il 7,8% delle famiglie, mentre nella seconda area sia i poveri, sia le famiglie povere rappresentano oltre il 18% dei rispettivi totali (tab. 2.5-2.6).

Il fenomeno della povertà è, dunque, nettamente più grave nel Mezzogiorno, ma preoccupante è anche la presenza di due milioni e mezzo di poveri.

## 2.7 La povertà degli anziani

Una seconda indicazione, di notevole importanza ai fini delle politiche d'intervento, riguarda la distribuzione dei poveri secondo l'età e la situazione familiare in cui vivono.

È opportuno prendere in esame prima di tutto le persone anziane. Si può ragionevolmente convenire di considerare tali le persone che hanno compiuto 65 anni di età: questo limite - pur non avendo significato uniforme per tutti, data la varietà delle condizioni di salute e di efficienza dei singoli - sembra, mediamente parlando, un accettabile indicatore della fascia di età da considerare anziana nel senso di aver definitivamente superato la fase lavorativa e di essere, in genere, più bisognosa d'intervento sociale.

Complessivamente gli anziani poveri sono circa 1.360.000, cioè il 21,8% del totale dei poveri. (\*\*\*)

Fra gli anziani poveri è opportuno distinguere due gruppi: quelli che vivono soli o in coppia e quelli che vivono inseriti in famiglie di tre o più componenti. Le condizioni di vita di questi ultimi, a parte specifici problemi che una parte di loro può presentare, sono legate alla situazione complessiva della famiglia di appartenenza: perciò - quanto meno sotto l'aspetto della povertà economica, che è appunto quello rivelato dal livello dei consumi - questi anziani vanno considerati, più che come singoli, come componenti di una convivenza familiare.

Conviene quindi dedicare particolare attenzione agli anziani viventi soli e alle coppie di persone ambedue anziane. Si deve tener presente anche la situazione delle coppie di età mista (composte da un anziano e da una persona con meno di 65

(\*\*\*) I poveri che hanno *oltre* 65 anni (che, cioè, hanno compiuto 66 anni) sono 1.291.428 (cfr. tab. 2.8). A questa cifra deve aggiungersi una classe di età, la cui consistenza numerica può essere dedotta, per stima, dalla medesima tabella, dalla quale risulta che i poveri aventi da 26 a 65 anni sono 2.526.650, pari, in media, a 63.166 persone per classe annua di età. Donde  $1.291.428 + 63.166 = 1.354.594$ : cifra che conviene arrotondare per eccesso a 1.360.000 (747.000 nel Centro-Nord e 613.000 nel Mezzogiorno).

anni): situazione che può essere molto varia, soprattutto in relazione all'età del componente non anziano.

Tenendo conto delle situazioni indicate, gli anziani poveri si distribuiscono come segue:

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
ANZIANI:				
viventi soli	240	171	411	6,6
viventi in coppie anziane	287	238	525	8,4
viventi in coppie di età mista	70	58	128	2,1
TOTALE PARZIALE	597	467	1.065	17,1
anziani viventi in famiglie di 3 o più componenti	150	145	295	4,7
TOTALE ANZIANI	747	613	1.360	21,8

note: valori assoluti in migliaia di persone; percentuali sul totale di 6.238.242 persone povere.

Si può aggiungere, con riferimento ai dati nazionali, che i 411.000 anziani poveri che vivono soli rappresentano il 22% del totale delle persone anziane che vivono sole; a loro volta, i 525.000 poveri viventi in coppie anziane costituiscono il 25% degli anziani viventi in analoga tipologia familiare.

Fermo restando che, dal punto di vista qualitativo, la povertà degli anziani presenta caratteri specifici propri e, in genere, un elevato livello di penosità, i dati sopra riportati indicano che sul piano quantitativo il fenomeno della povertà degli anziani - misurato solo in termini di gravi carenze di reddito - investe un numero di persone inferiore a quanto comunemente si crede. Per quanto riguarda, in particolare gli anziani che vivono soli o in coppia, si può osservare che:

a) essi costituiscono una percentuale abbastanza limitata del totale dei poveri (17,1%). Ciò vale anche per il Centro-Nord, dove gli anziani soli o in coppia rappresentano il 24% del totale dei poveri di queste aree geografiche;

b) l'equazione "anziano solo - o in coppia - uguale a povero" è priva di fondamento. Al contrario, la grande maggioranza di questi anziani (il 75% ed oltre) ha un livello di consumi superiore alla soglia della povertà.

## 2.8. La povertà delle famiglie

Accanto alla povertà degli anziani che vivono soli o in coppia, l'indagine sui consumi permette di rilevare la povertà delle famiglie, intendendo come tale quella che colpisce persone - bambini, adulti, anziani - che vivono nell'ambito di nuclei familiari di tre o più componenti.

Da punto di vista quantitativo queste persone costituiscono più dei quattro quinti dei poveri. L'incidenza è più alta nel Mezzogiorno (88,6%), ed è di poco inferiore nel Centro-Nord (76%). Questo dato smentisce l'opinione che nel Centro-Nord il problema della povertà riguardi soprattutto gli anziani.

Un'altra convinzione che viene smentita in parte dalle cifre è quella che, fra le famiglie, siano povere solo quelle numerose.

È vero, ovviamente, che un'elevata percentuale di poveri vive in famiglie di 5 e più componenti: il 38,4% sul piano nazionale (25% nel Centro-Nord e 46% nel Mezzogiorno). Ma si deve notare che una percentuale di poveri di poco inferiore (36,1%, senza apprezzabili scostamenti fra Centro-Nord e Mezzogiorno) vive in famiglie di 3 o 4 componenti (tav. 2.7 omis).

Particolarmente significativo è il fatto che, sui due milioni e mezzo di poveri del Centro-Nord, la più alta concentrazione relativa si registra nella tipica famiglia di 4 componenti: si tratta di 539.564 persone, poco meno degli anziani poveri che vivono soli o in coppia (597.402).

Dai dati esaminati in questo e nel precedente paragrafo si possono trarre due importanti conclusioni:

a) dal punto di vista quantitativo ha più peso, come causa di povertà, l'ampiezza della famiglia che l'essere anziani e soli;

b) la povertà può verificarsi anche in famiglie non numerose, se si registra una carenza relativa di reddito.

## 2.9. La distribuzione dei poveri per età, ripartizioni geografiche e per ampiezza della famiglia

La povertà delle famiglie, anche se non va trascurata la presenza di persone anziane, coinvolge per lo più minori ed adulti in età lavorativa. Ciò è confermato dal fatto che, se si guarda all'età, il 40% delle persone povere si trova nelle classi centrali di età (tra i 25 ed i 65 anni), il 18,3% tra i 14 ed i 25 anni ed il 20,4% ha meno di 14 anni (tab. 2.8).

I bambini fino a cinque anni che si trovano in situazione di povertà in Italia sono 460.000, di cui il 70% vive nel Mezzogiorno; i ragazzi poveri - tra i 6 e i 13 anni di età - sono circa 820.000, di cui il 70% vive nel Mezzogiorno (tab. 2.8).

Se si esamina la distribuzione della povertà nel Centro-Nord e Mezzogiorno per ampiezza del nucleo familiare emergono rilevanti differenze. Nel Centro-Nord, il 36% circa dei due milioni e mezzo di poveri vive solo o in famiglie di due componenti, mentre in nuclei familiari della stessa ampiezza nel Mezzogiorno vive solo il

18,7% dei poveri.

Nel Centro-Nord si tratta nella grande maggioranza di anziani (e soprattutto di anziane) che vivono di trasferimenti. Complessivamente nelle regioni settentrionali circa un povero su tre è un anziano (28,9%), laddove nel Mezzogiorno il rapporto è di circa 1 su 7 (15,2%) (tab. 2.8).

Nel Mezzogiorno, degli oltre tre milioni e settecentocinquantomila poveri, il 40% vive in famiglie numerose (cinque o più componenti).

L'incidenza della povertà risulta quindi massima al Centro-Nord per le famiglie di minore ampiezza (il 13% delle persone che vivono sole è povero) e nel Mezzogiorno per le famiglie più numerose.

Il maggiore "rischio di povertà" delle famiglie numerose nel Mezzogiorno è evidentemente legato alla scarsità di occupazione e quindi all'insufficienza del reddito da lavoro rispetto ai bisogni del nucleo familiare.

Sia al Centro-Nord che nel Mezzogiorno il 28 per cento dei poveri appartiene alle forze di lavoro e il 23,8% agli occupati (tab. 2.9). Ma nel Mezzogiorno è assai più elevata la percentuale degli studenti, delle casalinghe, delle persone definite in "altra condizione" (che comprende i bambini con meno di 6 anni) che vivono in condizioni di povertà. Rispetto al principale mezzo di sostentamento (tab. 2.10), oltre la metà dei poveri che vivono nelle regioni meridionali risulta mantenuto dai familiari, rispetto al 39% dell'Italia centro-settentrionale.

Bassi livelli di occupazione, e quindi redditi da lavoro inadeguati rispetto all'ampiezza della famiglia, si rivelano come la causa prevalente di povertà nelle regioni meridionali. Va però sottolineato che questa situazione è presente anche nel Centro-Nord: 670.000 persone povere vivono in famiglie di cinque o più componenti e 540.000 in famiglie di quattro persone (tab. 2.4).

## 2.10 La distribuzione dei poveri secondo alcune caratteristiche

Per quanto riguarda il sesso, le donne rappresentano il 53,4% delle persone povere (tab. 2.11), una percentuale superiore al loro peso sull'intera popolazione (51,3% secondo l'ultimo censimento). Nel Centro-Nord arrivano al 56,2%, mentre nel Mezzogiorno sono poco al di sotto della media nazionale. Se non si può parlare di una vera e propria femminilizzazione della povertà, come avviene in altri paesi, è tuttavia un dato su cui riflettere. La maggiore presenza di donne tra i poveri è certamente dovuta in larga misura al fatto che hanno una durata di vita media più lunga degli uomini, e che quindi costituiscono una fetta maggioritaria degli anziani. Contemporaneamente hanno una media lavorativa diversa da quella degli uomini, con conseguenze negative per quanto riguarda l'accesso a pensioni adeguate.

Quanto alla incidenza del titolo di stu-

dio sul rischio di cadere in povertà, dai dati dell'indagine emerge ovviamente una forte correlazione tra povertà e livelli di istruzione. Oltre un terzo delle persone povere è analfabeta e non ha conseguito alcun titolo di studio, mentre un altro 40% ha solo la licenza elementare (tab. 2.12 omissis). La correlazione risulta più forte nel mezzogiorno, dove la percentuale dei poveri che sono analfabeti o senza titolo di studio risulta superiore di circa 10 punti rispetto al Centro-Nord.

Per quanto riguarda infine la posizione nella professione (ricordiamo che il 28,4% dei poveri appartiene alle forze di lavoro), i due terzi delle persone occupate o in cerca di occupazione che si trovano in condi-

zione di povertà sono costituiti da operai, subalterni o figure professionali assimilate, il 20% circa da lavoratori in proprio, il 16,5% da impiegati e intermedi (tab. 2.13 omissis). Quest'ultimo dato rivela il carattere sempre meno omogeneo e "tradizionale" della povertà: dopo un decennio di inflazione infatti si è verificato un impoverimento di figure professionali una volta forti, per le quali il rischio di cadere nella povertà, in una situazione di monoreddito, risulta elevato, soprattutto quando la famiglia è numerosa (cioè vi sono tre o più figli).

Nel Mezzogiorno risulta superiore la presenza nella povertà sia degli operai e delle figure professionali e assimilate, sia

dei lavoratori in proprio, mentre è inferiore di 5 punti il peso di impiegati e intermedi.

Ricordiamo infine che oltre il 50% dei poveri non si trova in condizione professionale, vuoi perchè ritirato dal lavoro (21%), vuoi perchè casalinga, vuoi infine perchè minore (tab. 2.9).

Da questa sommaria analisi del fenomeno non può che derivare una scelta di fondo relativa alla politica della povertà, scelta che consiste nel distinguere due aree d'intervento: le famiglie con nessun componente in età e in condizioni di poter lavorare e le famiglie con almeno un componente idoneo al lavoro.

**Tab. 2.8** - Persone che si trovano nell'area della povertà per classi di età e area geografica.

	0 - 5		6 - 13		14 - 25		26 - 65		oltre 65		Totale	
	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%
Nord-Centro	123	4,9	244	9,8	372	15,0	1.027	41,4	719	28,9	2.485	100
Mezzogiorno	335	8,9	575	15,3	770	20,5	1.500	40,0	572	15,2	3.753	100
Italia	458	7,3	819	13,1	1.142	18,3	2.527	40,5	1.291	20,7	6.238	100

Fonte: elaborazione dati ISTAT (1983)

**Tab. 2.9** - Persone che si trovano nell'area della povertà secondo la condizione professionale e l'area geografica.

	In condizione professionale						Non in condizione professionale										Totale			
	occupato		ricerca nuova occupazione		in cerca prima occupazione		servizio di leva		casalinga		studente		inabile		ritirato dal lavoro				altra condizione	
	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	v.a. migl.	%	a.v. migl.	%
Centro Nord	590	23,8	42	1,7	62	2,5	11	0,4	446	17,9	398	16,0	37	1,5	725	29,2	174	7,0	2.485	100
Mezzogiorno	892	23,8	51	1,4	135	3,5	11	0,3	733	19,5	873	23,3	51	1,4	579	15,4	428	11,4	3.753	100
Italia	1.482	23,7	93	1,5	197	3,2	22	0,4	1.179	18,9	1.271	20,4	88	1,4	1.304	20,9	602	9,6	6.238	100

Fonte: elaborazione dati ISTAT (1983)

**Tab. 2.10** - Persone che si trovano nell'area della povertà secondo il mezzo prevalente di sostentamento l'area geografica.

	redditi da lavoro		pensioni		indennità		redditi patrimoniali		mantenimento dai familiari		Totale	
	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%
Centro Nord	584	23,5	87	35,1	30	1,2	30	1,2	970	39,0	2.484	100,0
Mezzogiorno	895	23,9	774	20,6	26	0,7	17	0,5	2.039	54,3	3.753	100,0
Italia	1.479	23,7	1.645	26,4	56	0,9	47	0,8	3.009	48,2	6.238	100,0

Fonte: elaborazione dati ISTAT (1983).

**Tab. 2.11** - Persone che si trovano nell'area della povertà per sesso e area geografica.

	Maschi		Femmine		Totale	
	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%	v.a. (migl.)	%
Centro Nord	1.089	43,8	1.395	56,2	2.485	100,0
Mezzogiorno	1.820	48,5	1.933	51,5	3.753	100,0
Italia	2.909	46,6	3.328	53,4	6.238	100,0

Fonte: elaborazione dati ISTAT (1983)



La prima area, costituita da anziani e invalidi viventi soli o in coppia, rappresenta press'a poco un quarto del totale dei poveri. Nei suoi confronti l'intervento deve far perno sull'offerta di servizi e sull'assicurazione di un minimo vitale in termini di reddito.

Per la seconda area - nella quale, pur nella varietà delle situazioni, il fattore base di povertà risiede nel rapporto fra reddito e persone da mantenere - l'intervento fondamentale consiste nell'offerta di occupazione, accompagnata dall'offerta di servizi e, ove l'occupazione risulti impossibile o insufficiente, da prestazioni monetarie finalizzate prevalentemente a garantire, ai minori e agli anziani presenti nelle famiglie, livelli adeguati di vita.

### 2.11 La povertà in Italia dal 1978 al 1983

I dati sulla povertà nel 1983, commentati nei precedenti paragrafi, risultano più significativi in una prospettiva pluriennale.

Nelle tabelle 2.14, 2.15 sono riportate le stime del numero delle famiglie e delle persone povere, per ciascuna ampiezza familiare, dal 1978 al 1983. Anche per gli anni precedenti al 1983 tali stime sono state ottenute in base alle indagini Istat sui consumi, applicando la scala di equivalenza adottata dalla Commissione e calcolando le soglie di povertà con il criterio dell'*international standard of poverty line* (LP2).

Come si può rilevare, il totale delle famiglie povere (tab. 2.14 parte A) decresce fra il 1978-79 e il 1980, per poi risalire fino al massimo assoluto del 1983 (2.114.000 famiglie): questo andamento, prima decrescente e poi crescente, si registra per tutte le ampiezze familiari, anche se il punto di minimo non sempre coincide con il 1980. In tutti gli anni l'incidenza della povertà (tab. 2.14 parte b) è minima per le famiglie di 3 componenti.

Anche in termini di persone (tab. 2.15), il 1980 e il 1983 risultano essere gli anni, rispettivamente, di minore e maggiore diffusione della povertà, sia in assoluto che in rapporto all'intera popolazione; anche qui, l'andamento del fenomeno è prima decrescente e poi crescente.

Questa evoluzione temporale riproduce, in senso inverso, l'andamento congiunturale dell'economia italiana nel periodo considerato: il biennio 1979-80 è stato infatti caratterizzato da incrementi del prodotto interno lordo relativamente elevati (del 4-5% annuo, in termini reali); al contrario, gli anni precedenti e, soprattutto, quelli successivi al biennio 79-80 hanno registrato incrementi modesti, o addirittura diminuzioni, del prodotto reale.

Confrontando l'andamento di un indicatore sintetico che tiene conto, anno per anno, sia del numero delle persone povere (in rapporto alla popolazione totale), sia della misura in cui le spese dei poveri sono inferiori alla soglia di povertà, sia della ineguaglianza tra le spese dei poveri stes-

si con la variazione percentuale del prodotto interno lordo reale *relativa all'anno precedente* a quello cui si riferisce l'indice di povertà, si evidenzia un andamento "a forbice" che mostra chiaramente come le

condizioni di vita delle fasce meno abbienti della popolazione italiana risentano nettamente, con un ritardo dell'ordine di un anno, dell'evoluzione economica generale. (fig. 2.1 omissis)

Tab. 2.14 - Stime della povertà in Italia (\*), 1978-1983

A) Famiglie povere (migliaia)

N. Componenti	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1	494,4	405,5	425,9	457,8	425,4	522,4
2	501,1	516,4	431,0	510,4	487,5	533,6
3	252,4	288,3	165,7	263,2	230,9	293,5
4	292,2	292,2	272,3	299,6	308,9	343,2
5	497,1	221,0	210,5	194,6	224,8	228,8
6 e +	173,5	196,1	174,7	166,0	226,4	192,6
Totale	1.918,5	1.919,5	1.680,1	1.891,6	1.903,9	2.114,1

B) Famiglie povere (incidenza %)

1	18,8	12,8	13,3	14,1	12,9	15,5
2	12,1	12,3	10,1	11,8	11,1	12,5
3	6,6	7,4	4,2	6,6	5,7	7,0
4	9,2	7,7	7,1	7,7	7,8	8,4
5	9,2	13,1	12,3	11,3	12,8	12,6
6 e +	18,4	20,5	18,0	16,9	22,7	19,0
Totale	11,0	10,8	9,4	10,4	10,3	11,3

\*) Stime con LP2 e scala di equivalenza adottata dalla Commissione

Tab. 2.15 - Stime della povertà in Italia, 1978-1983

Persone povere (migliaia)

Componenti	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1	494,4	405,5	425,9	457,8	425,4	522,4
2	1.022,2	1.032,9	862,0	1.020,8	974,9	1.067,2
3	757,1	864,8	497,2	789,7	692,6	880,5
4	2.158,3	1.168,9	1.089,3	1.198,3	1.235,7	1.372,8
5	1.104,9	1.104,9	1.052,4	973,1	1.123,8	1.144,0
6 e +	1.171,2	1.322,4	1.174,2	1.115,7	1.521,8	1.251,0
Totale	5.583,2	5.899,4	5.100,0	5.555,4	5.974,2	6.237,9

Persone povere (incidenza)

1	15,8	12,8	13,3	14,1	12,9	15,5
2	12,1	12,3	10,1	11,7	11,1	12,5
3	6,6	7,4	4,2	6,6	5,7	7,0
4	9,2	7,7	7,1	7,7	7,8	8,4
5	9,2	13,1	12,3	11,3	12,8	12,6
6 e +	18,4	20,5	18,0	16,9	22,7	18,7
Totale	10,6	11,1	9,4	10,1	10,8	11,1

## Cap. III - Le politiche nazionali di assistenza sociale (\*)

### 3.1 Cenni sulla formazione delle politiche di assistenza sociale

Il presente rapporto, dopo aver illustrato la complessità e le dimensioni del fenomeno povertà e prima di proporre nuovi interventi per il suo superamento, vuole delineare un quadro delle politiche nazionali di assistenza sociale vigenti in Italia, finalizzate esplicitamente o meno alla lotta e alla riduzione delle condizioni economiche di povertà. Si tratta di una esposizione essenziale da approfondire nel secondo Rapporto e da completare in quella sede con le notizie sugli interventi attuati a livello locale.

L'evoluzione delle politiche nazionali è avvenuta in tre fasi temporali.

In un primo periodo, dal dopoguerra alla fine degli anni '60, il dettato costituzionale, che all'art. 38 afferma il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale di "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere", è stato attuato attraverso misure che hanno costituito la prosecuzione di quelle già esistenti. Ne è derivata una serie di interventi confusi e disorganici di beneficenza, di assistenza privata e pubblica, di assistenza economica, o di base a livello discrezionale ed elemosiniero, di assistenza specifica e categoriale (specie tramite provvedimenti di istituzionalizzazione), in risposta a bisogni non solo economici, ma legati al fattore età, a menomazioni psichiche, fisiche, sensoriali, a stati di malattia, a condizioni di disadattamento sociale, e così via.

Il secondo periodo, dal '68-'69 alla fine degli anni '70, è caratterizzato da due processi che vanno, in parallelo, sia a ridisegnare e riconoscere agli enti locali le competenze costituzionali in tema di assistenza sociale, sia a ricercare - tramite una legislazione imponente e capillare, non inserita in una specifica legge quadro, ma anzi disseminata spesso in sedi improprie, un nuovo migliore assetto dell'assistenza sociale centralizzata, indirizzata verso un diffuso allargamento dell'area dei fruitori e del livello delle erogazioni economiche.

Il terzo periodo, tuttora in corso, come parziale risposta ai problemi creati dal vertiginoso incremento della spesa sociale e del disavanzo pubblico, ha dato origine a un insieme di processi che tendono a governare le politiche assistenziali sia nazionali che decentrate e, più in generale, le politiche sociali complessive del Welfare State e la relativa spesa. Processo contraddittorio perchè contrappone negli stessi anni, l'aumento della domanda di assistenza, specie economica, al blocco

tendenziale e progressivo della spesa sociale.

### 3.3. L'espansione dell'assistenza e le distorsioni dell'assistenzialismo negli anni settanta

Negli anni settanta i fenomeni, legati al decentramento, erano accompagnati da un processo di ampliamento sia degli interventi monetari di assistenza di competenza dello Stato, sia del numero dei fruitori.

Vari fattori - quali la ricerca del consenso sociale da parte dei partiti e la strategia egualitaria dei sindacati per le politiche sociali rivolte, assieme, ai lavoratori e ai cittadini - provvedevano a indirizzare in chiave assistenzialista la legislazione (e i suoi momenti di attuazione). Ne subivano i riflessi i settori della previdenza, della sanità, degli interventi di sostegno della produzione e del mercato del lavoro, dell'istruzione, dell'edilizia abitativa, dei servizi sociali.

Nell'ambito previdenziale, l'area delle pensioni INPS, nel decennio considerato, è aumentata del 71%, da 7.800.000 a 11.300.000 unità; tra le pensioni, l'incremento più vistoso ha riguardato quelle di invalidità, (specie quelle, tipicamente assistenziali e sostitutive della pensione di vecchiaia, destinate per la quasi totalità alle categorie autonome dei coltivatori, artigiani e commercianti, privi di anzianità contributiva); i trattamenti minimi di pensione sono cresciuti del 600% circa, dalle 312.000 annue del 1969 a 1.500.000/1.600.000 di dieci anni dopo; le integrazioni assistenziali ai trattamenti minimi interessavano alla fine del decennio, circa 8 milioni di pensioni sugli 11 milioni di pensioni erogate; le nuove pensioni totalmente assistenziali - quelle sociali INPS per gli ultrasessantacinquenni e quelle per invalidi e minorati gestite dal Ministero dell'Interno - hanno interessato nel decennio circa 1.300.000 cittadini con erogazioni passate, nel periodo, dalle 156.000 lire annue iniziali alle 940.000 lire annue del 1979.

Nel campo della sanità, mentre la Costituzione all'art. 32 prevede il dovere di garantire "cure gratuite" ai soli "indigenti", la sua concreta attuazione con il Servizio sanitario nazionale si è basata sui due principi della universalità dell'offerta dei servizi e, all'inizio, sulla loro fruizione "gratuita" per tutti i cittadini.

Nel settore delle leggi di sostegno alla produzione e al mercato del lavoro, nel decennio considerato i trattamenti speciali e le integrazioni salariali (Cassa Integrazione), all'inizio erogati in casi eccezionali e per periodi limitati e transitori di crisi e riconversione aziendale, si sono estesi ad una area crescente di operai e impiegati trasformandosi in interventi pluriennali e prettamente assistenziali, sostitutivi

di redditi da lavoro venuti a cessare.

### 3.4 La fase della revisione degli anni '80

Negli ultimi anni il processo di revisione della spesa assistenziale appare caratterizzato da elementi tra loro in contrasto.

Da un lato infatti l'aumento della domanda di assistenza è provocato, oltre che dagli effetti di trascinarsi dei processi già descritti di estensione e deformazione delle politiche di intervento, dall'aumento dell'area degli assistibili, in particolare della popolazione anziana e insieme di elementi legati alla crisi economica e occupazionale.

Dall'altro lato la crescente consapevolezza dell'ingovernabilità della spesa sociale ha provocato, sia la revisione - nei settori sanitario, parascolastico, dell'edilizia sociale e dei servizi - del criterio generalizzato della gratuità delle prestazioni (concedibili ora solo in presenza di redditi nulli o inferiori a soglie prefissate) sia, dal 1982-83 in avanti, la cosiddetta "divisione tra previdenza e assistenza". Una operazione cioè di graduale individuazione e separazione degli interventi di tipo assistenziale, non derivanti cioè da precedenti contribuzioni (ai fini della loro revoca, riduzione o sospensione in presenza di redditi considerati convenzionalmente sufficienti in sede legislativa), dalle prestazioni formalmente previdenziali.

Quest'ultima operazione ha portato da un lato a condizionare la nuova erogazione delle prestazioni assistenziali e dei relativi aumenti a limiti di reddito prefissati; dall'altro a programmare una serie imponente di verifiche dei redditi dei "titolari" di prestazioni, allo scopo di confermarne o meno l'erogazione.

### 3.5 Lo stato delle politiche nazionali di assistenza sociale

Non è agevole fare il punto sullo stato di tali politiche in un momento nel quale sono oggetto dei processi, finora analizzati, di trasformazione e di revisione. Ma alcune linee di tendenza sembrano ormai stabilizzate:

- Le politiche locali, ai livelli legislativo regionale e operativo comunale, tendono prevalentemente a gestire e ad offrire gratuitamente o a prezzi politici ai cittadini in generale e, tra questi, sempre più a quelli con basso reddito, beni e servizi pubblici negli ambiti assistenziali, alimentare, abitativo, scolastico, socio-sanitario, e dei trasporti. Le prestazioni monetarie erogabili, a livello locale, sono normalmente effettuate ad integrazione temporanea e discrezionale dei trasferimenti in moneta di competenza delle politiche nazionali.

- Le politiche nazionali, gestite dall'amministrazione finanziaria, dall'INPS e dal Ministero dell'Interno, tendono ad effettuare operazioni di redistribuzione del reddito, tramite trasferimenti monetari finanziati in via continuativa, e dirette a tutelare ed integrare i redditi più bassi.

(\*) Del testo originale vengono qui riportati solo i paragrafi 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.11, 3.12.

- La politica di redistribuzione del reddito, a favore dei cittadini con redditi inferiori a soglie prefissate, in realtà tende, in questa fase storica, a permeare ogni livello - centrale e locale - di intervento sociale, nonchè, con le distorsioni e le contraddizioni citate, l'insieme delle politiche: dall'accesso ai servizi socio-sanitari, scolastici e abitativi, al sostegno dell'occupazione e alla sostituzione del salario; dal prelievo tributario al sostegno dei carichi familiari; dall'integrazione dei redditi previdenziali all'assistenza a cittadini incapaci, per età o inabilità fisica, di produrre autonomamente reddito sufficiente.

### 3.11 La spesa delle politiche nazionali di assistenza sociale

La relazione generale sulla situazione economica del Paese relativa al 1984, nel capitolo relativo alla protezione sociale, indica in 156.497 miliardi l'ammontare delle risorse redistribuite a fini sociali; di queste, il 70% - 109.432 miliardi - per erogazioni previdenziali; il 21,7% - 34.011 miliardi - per la sanità; la quota restante - 8,3% pari a 13.054 miliardi - per l'assistenza sociale.

La classificazione nelle tre voci di spesa è quella tradizionale del periodo antecedente gli anni '80, e quindi non più rispondente alle nuove configurazioni giuridiche e di fatto che hanno assunto e stanno assumendo le politiche assistenziali nazionali di redistribuzione del reddito. Confrontiamo tra loro le classificazioni delle spese secondo il Ministero del Tesoro e secondo l'elaborazione della Commissione.

Tab. 3.8 - Prestazioni di assistenza sociale

Pensione sociale	1.577
Pensione di guerra	2.917
Pensione agli invalidi civili, ciechi, sordomuti	2.524
Altri assegni e sussidi	673
Assistenza sociale	5.363
<b>miliardi</b>	<b>13.054</b>

Fonte: Relazione generale della situazione economica del paese

Tab. 3.9 - Prestazioni monetarie nazionali di assistenza sociale

Pensione sociale	1.577
Integrazioni trattamento al minimo pensionistico	23.650
Assegni familiari; loro maggiorazioni; assegni ex ENAOLI	7.000 (1)
Pensioni invalidi civili, ciechi e sordomuti	2.524
<b>miliardi</b>	<b>34.751</b>

Fonte: elaborazione INPS  
(1) Stima

Nella tab. 3.9 non sono comprese - per la perdurante ambiguità della loro natura - le prestazioni 1984 di sostegno all'occupazione e di sostituzione del salario, per la

spesa complessiva di 4.861 miliardi (C.I.G. Integrazioni straordinarie 2.652 miliardi; pensionamenti anticipati 749 miliardi; trattamento disoccupazione 1.420 miliardi).

Non sono inoltre comprese le voci di spesa per pensioni di guerra, anche se condizionate da limiti di reddito, e quelle per "altri assegni e sussidi" e per "assistenza sociale" le quali riguardano interventi che non rientrano nelle politiche assistenziali nazionali di redistribuzione del reddito.

Non è infine compresa tra le spese 1984, la maggiore uscita - chiaramente assistenziale - di 460 miliardi delle recenti "maggiorazioni sociali" delle pensioni sociali e delle pensioni minime per i cittadini ultra 65enni, in quanto decorrenti dal gennaio 1985, né le voci di risparmio e di recupero di spesa (che saranno evidenziate nel 1985) derivate dalla revisione delle pensioni, in relazione ai redditi.

### 3.12 Le linee di riforma delle politiche nazionali di assistenza

La riforma, sia pure in modo disorganico, è già incominciata: è questa l'impressione che si ricava dall'analisi del presente capitolo sulla storia, le trasformazioni, i punti di arrivo delle politiche nazionali di redistribuzione del reddito.

## Cap. IV - Criteri applicativi di una nuova politica (\*)

### 4.1 La situazione reddituale familiare come parametro per l'uso selettivo delle risorse

Le principali aree di intervento a livello nazionale per favorire l'uscita dalle situazioni di povertà riguardano il godimento di tre fondamentali risorse: occupazione, reddito, beni pubblici e servizi sociali generali (istruzione, sanità, casa, etc.).

Il superamento delle condizioni di inferiorità su questo terreno deve essere perseguito, per quanto possibile, attraverso l'aumento delle suddette risorse e, in ogni caso, mediante un impiego selettivo di quelle disponibili.

Il ricorso a criteri di selettività in ordine al godimento di certe prestazioni e al concorso degli utenti al costo dei servizi è ormai abbastanza diffuso sia nella legislazione nazionale che nelle delibere degli Enti locali; il problema, come già è stato osservato, è quello di razionalizzare la scelta e l'uso di tali criteri.

Se la selettività deve basarsi sul grado di povertà o, più in generale, sulle condizioni di bisogno dei destinatari delle prestazioni e dei servizi, occorre assumere (come indicato nel paragrafo 7 del primo capitolo) quali termini di riferimento, da un lato, il complesso delle risorse a disposizione della famiglia e, dall'altro, la composizione della medesima.

(\*) Di questo capitolo non sono pubblicate le note presenti nel testo originale.

Le linee e le tendenze di riforma riguardano:

A. La prosecuzione della politica della separazione dell'assistenza dalla previdenza, dalla sanità, dalla politica occupazionale, da quella di accesso ai servizi pubblici e sociali; con la conseguente evidenziazione degli interventi assistenziali di redistribuzione e dei relativi criteri di erogazione.

B. La riconsiderazione in tale ambito, anche delle formule miste di intervento, individuando in ciascuna prestazione monetaria, la quota legata alle condizioni non reddituali del titolare (quote previdenziali, quote legate alla disoccupazione), e la quota assistenziale condizionata dalle situazioni reddituali.

C. La prosecuzione generalizzata e sistematica delle revisioni su più di 16 milioni di prestazioni monetarie (pensioni - assegni - maggiorazioni) in essere, per verificare il diritto al godimento mediante l'accertamento del reddito individuale e, in tendenza, familiare dei titolari.

D. L'emergere di una tendenza all'omogeneizzazione delle prestazioni monetarie sicuramente assistenziali e che saranno gradualmente ritenute tali, nonchè dei criteri in base ai quali tali prestazioni debbono essere correlate alle situazioni reddituali e familiari.

Fermo restando che una analitica valutazione delle risorse (nelle loro molteplici forme) nonchè delle tipologie familiari è più facile a livello locale, l'intervento nazionale - in coerenza, del resto, con la sua natura di garanzia di base - può utilizzare solo due indicatori largamente approssimativi: il reddito complessivo familiare e poche, essenziali, tipologie familiari (in molti casi, la semplice composizione numerica).

Circa il ricorso al reddito complessivo familiare non possono sorgere dubbi di illegittimità costituzionale; non vi si può infatti ravvisare un ripristino del cumulo dei redditi dei coniugi, che la Corte ha dichiarato illegittimo, ma solo ai fini fiscali; mentre qui si propone di utilizzarlo non come base imponibile, ma come parametro per godere di determinate agevolazioni.

Le soglie di reddito familiare da adottare possono essere diverse a seconda dei tipi di intervento sociale: per la concessione di mutui agevolati per la casa debbono evidentemente essere più alte che per le pensioni sociali. C'è però un requisito a cui debbono in ogni caso uniformarsi, ed è quello dell'equivalenza: cioè della loro articolazione secondo parametri che, come indicato nel secondo capitolo, permettano di assicurare parità di trattamento a famiglie di diversa ampiezza.

È importante ribadire che - una volta adottata la scala di equivalenza qui proposta (o qual si voglia altra) - essa deve

essere utilizzata sistematicamente, sia a livello nazionale che locale, tutte le volte che si intenda commisurare gli interventi di politica sociale allo stato di bisogno.

In particolare la scala di equivalenza, sia pure con soglie diverse a seconda dei casi, deve essere applicata;

a) per la scelta di limiti di reddito a cui condizionare agevolazioni fiscali, prestazioni monetarie, accesso gratuito o semigratuito a beni pubblici e servizi sociali (istruzione superiore, sanità, casa, nonché servizi di competenza locale);

b) per l'articolazione delle prestazioni e la loro graduazione per scaglioni di reddito familiare e per ampiezza della famiglia;

c) per l'accesso preferenziale all'occupazione nell'ambito di quote di assunzioni a chiamata numerica da riservare a chi versa in condizioni di maggior bisogno. Non occorre aggiungere che l'adozione della scala di equivalenza comporta l'adeguamento dei vari criteri di selettività presenti nella legislazione vigente.

#### 4.2 La rivalutazione periodica delle prestazioni e dei parametri selettivi

La razionalizzazione, secondo criteri di selettività, di una serie di interventi sociali, comporta, oltre all'uso di una scala di equivalenza, l'adozione di norme sistematiche di rivalutazione. In mancanza, l'efficacia redistributiva di tali interventi verrebbe gradualmente ridotta.

Questa rivalutazione non può essere affidata a provvedimenti periodici o, peggio, saltuari: l'attività normativa, oltre ad essere lenta, è spesso influenzata da fattori molteplici, fra cui, non ultima la pressione degli interessi organizzati. Ora, come già osservato, i poveri - e, più in generale, gli anziani, i disoccupati, le famiglie mono-reddito con figli minori - costituiscono, in una società organizzata verticalmente per grandi e piccole corporazioni, uno strato orizzontale prevalentemente intercategoriale: come tali, hanno scarsa possibilità di far valere i loro interessi.

Non si tratta di estendere il sistema delle indicizzazioni, ma di trasferirlo nell'ambito più corretto: cioè laddove non opera la contrattazione.

Per mantenere inalterati, nel tempo, il valore reale e l'estensione applicativa delle varie agevolazioni, è necessario, anzitutto, adeguare periodicamente i tetti o gli scaglioni di reddito che condizionano il godimento dei benefici. Inoltre, quando si tratti di trasferimenti diretti o indiretti di reddito, occorre adeguare anche il valore monetario delle prestazioni. Per taluni interventi di carattere nazionale, l'adeguamento può essere fatto annualmente nell'ambito della legge finanziaria. Ma - per evitare che in quella sede, nel contrasto fra esigenze ed interessi molteplici, finiscano per soccombere ed essere disattesi quelli dei più deboli - la misura più efficace è la rivalutazione mediante decreto ministeriale, da emanarsi annualmente in base a criteri stabiliti dalla legge che isti-

tuisce o riordina gli interventi.

Quanto meno, è necessario ricorrere a quest'ultimo metodo per le prestazioni di base, dirette a soddisfare esigenze primarie dei poveri (e, in generale, dei ceti meno abbienti): prestazioni che debbono essere sottratte al rischio del taglio strisciante dovuto all'inerzia legislativa o all'insensibilità politica.

#### 4.3 La valutazione dei diversi tipi di reddito

La conoscenza delle reali condizioni reddituali, sia individuali che familiari, è tutt'altro che facile da ottenere. Poiché è impensabile la creazione di una nuova e diversa struttura ad hoc, non ci si può basare altro che sugli istituti attualmente esistenti: l'accertamento dei redditi ai fini fiscali e, in mancanza di questo, l'autocertificazione. Si tratta di una ragione in più per ribadire l'importanza fondamentale di adeguate riforme della legislazione tributaria e del funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, anche per evitare che gli evasori abbiano il duplice vantaggio di pagare meno imposte e di godere di agevolazioni in materia di servizi e di prestazioni.

D'altra parte, poiché l'ottimo è nemico del bene, alla situazione attuale è di gran lunga preferibile una riforma imperfetta, che non darà risultati di totale equità, ma comunque correggerà in misura accettabile l'attuale dispersione delle risorse che va a danno dei poveri, dispersione che si perpetuerebbe ove si ritenesse di dover attendere che il fisco e l'amministrazione pubblica funzionino come dovrebbero.

In ogni caso sono necessarie misure dirette a ridurre le ingiustizie dovute alla diversa accertabilità dei redditi da lavoro dipendente e di quelli d'altra fonte.

Un primo accorgimento adottabile consiste nella possibilità di riservare determinate agevolazioni ai soli lavoratori dipendenti, per i quali la ritenuta alla fonte riduce al solo lavoro nero l'area dell'evasione. Esistono precedenti perfino in materia fiscale, per lo meno dal 1976.

In alternativa, si può ricorrere al criterio della discriminazione qualitativa dei redditi, il cui fondamento giuridico risiede nel diverso modo di accertamento (alla fonte o no), nella diversa determinazione della sua base imponibile (forfettizzazione delle spese di produzione per il lavoro dipendente) e infine nella peculiare natura del reddito da lavoro dipendente in quanto frutto di puro lavoro e non della combinazione di fattori produttivi di varia natura.

Il principio della diversa natura qualitativa dei redditi ha già trovato applicazione nella legislazione, sia pure con criteri diversi.

Le normative ricordate tendono a tener conto in diversa misura dei vari tipi di reddito che concorrono a formare il reddito complessivo, individuale o familiare, in base al quale valutare la situazione di bisogno dei richiedenti di servizi e prestazioni. Allo stato attuale del funzionamento

del sistema fiscale, si ritiene necessario (anche se non sufficiente) allinearsi all'indirizzo frammentariamente emergente dalle norme citate, adottando un criterio da applicarsi in modo omogeneo e generalizzato tutte le volte che si intenda subordinare servizi o prestazioni a determinati livelli di reddito.

La soluzione più razionale è quella dell'abbattimento dei redditi da lavoro dipendente (locuzione che comprende anche i redditi da pensione). Si può aggiungere che fra l'abbattimento in cifra fissa (decreto sui ticket) e quello in percentuale, sembra decisamente più corretto quest'ultimo. Per quanto riguarda la misura dell'abbattimento, sembra logico uniformarsi alla scelta legislativa del 1982, e cioè ridurre al 60% l'importo dei redditi da lavoro dipendente (la riduzione, ovviamente, deve applicarsi solo a questi redditi e non a quelli di altra fonte, anche se percepiti dallo stesso soggetto).

#### 4.4 I redditi che concorrono a formare il reddito complessivo familiare

L'adozione del parametro costituito dal reddito complessivo familiare correlato con specifiche tipologie familiari comporta la scelta di alcuni criteri applicativi.

Chiara dovrebbe essere la soluzione da scegliere per quanto riguarda i tipi di reddito da conteggiare per determinare il reddito familiare: sembrerebbe logico considerare solo i redditi dichiarati e accertati ai fini dell'Irpef. Al contrario, il progetto di legge finanziaria per il 1984 conteneva l'obbligo (poi cancellato in sede parlamentare) di dichiarare anche i redditi esenti. Lo stesso obbligo, stavolta con l'esclusione dei BOT, CCT, e simili, è ricomparso nel DL n. 528 sui ticket, decreto convertito e quindi oggi vigente.

Ora, la volontà perfezionistica insita in questo indirizzo cozza contro la difficoltà del controllo: e, a somiglianza delle gride manzoniane, rischia di danneggiare gli onesti e favorire i furbi. La possibilità di tener conto dei redditi oggi esenti si aprirà nel momento in cui il fisco si metterà in grado di accertarli e di ricomprenderli nella base imponibile.

Sempre in ordine alla valutazione del reddito di riferimento, è necessario adottare una soluzione omogenea circa il reddito dell'abitazione di proprietà.

Normative vigenti e proposte correnti tendono ad escludere, nel calcolo del reddito, quello figurativo prodotto dall'appartamento abitato, che invece è soggetto ad imposizione fiscale. Viceversa, in altri casi (delibere di taluni Comuni) si considera il canone d'affitto, per chi non è proprietario, come un costo familiare da considerare a parte e da aggiungere al "minimo garantito" calcolato in base alla composizione della famiglia.

Benché possano militare ragionevoli motivazioni a favore delle suddette soluzioni, sembra opportuno ricorrere al criterio più semplice, sia sul piano logico che



applicativo: da un lato, conteggiare nel reddito anche quello fiscalmente accertato per tutti gli immobili di proprietà, compresa la casa abitata; dall'altro, prescindere dall'entità del canone d'affitto (al quale si dovrà invece fare riferimento in relazione a specifiche agevolazioni nel campo della politica abitativa, sulla falsariga di quanto è già previsto con il "fondo sociale", di cui all'art. 75 della legge 392/1978 relativa all'equo canone).

#### 4.5 L'unificazione delle autocertificazioni del reddito e della composizione della famiglia

La disordinata proliferazione di norme che pongono in relazione con la situazione reddituale il godimento di una pluralità di agevolazioni - con l'aggravante che l'autocertificazione del reddito viene richiesta in periodi diversi dell'anno - pone con urgenza il problema della razionalizzazione e dell'unificazione delle procedure in atto.

Al centro del sistema non può essere che la dichiarazione annuale dei redditi; e poiché questa avviene entro il 31 maggio, tutte le autocertificazioni debbono essere unificate in unico atto da compiersi, una sola volta all'anno, contemporaneamente alla dichiarazione dei redditi e comunque entro il 30 giugno successivo.

L'autocertificazione così unificata riguarda due aspetti:

a) la composizione della convivenza familiare;

b) i redditi dei membri della medesima.

La composizione della famiglia deve essere conforme a quella risultante all'anagrafe del Comune di residenza. I redditi debbono essere dedotti dai vari modelli previsti per la dichiarazione fiscale. Coloro che ad essa non sono tenuti debbono dichiarare con le stesse modalità l'importo e la natura dei redditi percepiti.

In ogni caso, l'autocertificazione è un adempimento volontario, da compiersi soltanto se si vuole accedere a qualche agevolazione prevista dalla legge a determinate condizioni reddituali.

L'autocertificazione, da effettuare su apposito modulo, costituisce un documento unico, utilizzabile per una pluralità di agevolazioni. Esso deve essere sottoscritto da tutti i componenti maggiorenni della famiglia, ma debbono prevedersi procedure semplificate per ottenerne la registrazione, così da poterlo utilizzare in varie occasioni ai fini del godimento di una pluralità di agevolazioni.

#### 4.6 Un servizio unificato per il controllo delle autocertificazioni

La progressiva estensione del criterio di subordinare agevolazioni varie a determinate condizioni reddituali rischia di produrre risultati iniqui se non si crea un adeguato sistema di controlli. Sistema che, prima di tutto, deve essere unificato, superando la frammentazione in atto, alla quale consegue l'assenza di effettive verifiche

della veridicità delle autocertificazioni.

Norme vigenti prevedono verifiche del genere. A titolo di esempio, si può ricordare l'obbligo, per le Unità sanitarie locali, di verificare la veridicità di almeno il 3% delle autocertificazioni presentate ai fini dell'esonero dai ticket. Analoghe verifiche dovrebbero fare l'INPS per le autocertificazioni dei pensionati e degli invalidi, le ex-Opere universitarie per gli assegni di studio e così via.

Tuttavia, a quanto risulta, tali verifiche vengono effettuate solo parzialmente o addirittura sono completamente omesse, in genere a causa dell'inadeguatezza delle strutture burocratiche a ciò preposte. In particolare, l'Amministrazione finanziaria non sembra in grado di effettuare controlli, se non in casi del tutto eccezionali.

I controlli relativi al reddito debbono riguardare due elementi: anzitutto, la corrispondenza fra i redditi dichiarati al fisco e quelli indicati nell'autocertificazione, in secondo luogo ove sia necessario, la fedeltà della dichiarazione fiscale.

La prima verifica può essere agevolata se, modificando i modelli per la dichiarazione ai fini dell'Irpef, vi si inserisce un riquadro destinato a riportare i redditi dei familiari del dichiarante: tale riquadro, sottoscritto da tutti i componenti maggiorenni della famiglia, può fungere da autocertificazione. In via alternativa, la corrispondenza fra le dichiarazioni fiscali e un separato documento di autocertificazione può essere verificata e attestata dagli uffici ed enti a ciò autorizzati.

Un parallelo controllo - in questo caso, a campione - deve essere attuato circa la veridicità del reddito dichiarato ai fini fiscali. Il campione deve essere più ampio quando nell'autocertificazione sono compresi redditi da lavoro autonomo e d'impresa. Oltre al campione sorteggiato, gli enti erogatori di agevolazioni subordinate al reddito debbono poter ottenere specifici controlli - per i casi in cui l'autocertificazione presenti elementi di particolare inverosimiglianza - da parte dell'Amministrazione finanziaria e della polizia tributaria.

A ciò si aggiunga che la recente normativa tributaria (cosiddetta "Visentini-ter") consente di definire il reddito imponibile diverso dal lavoro dipendente ricorrendo a metodi di forfettizzazione. Per questo motivo la verifica della reale condizione di bisogno viene ulteriormente complicata. Per ovviare a questo inconveniente si potrebbe, ad esempio, ricorrere a indicatori di spesa per alcuni servizi (es. telefono, elettricità, gas, ecc.) i cui dati potrebbero facilmente essere reperiti attraverso i centri elettronici degli enti erogatori.

Le soluzioni tecniche possono essere diverse e possono essere perfezionate in base all'esperienza. L'essenziale è che siano previste adeguate sanzioni (anche a carico di chi è delegato alle attestazioni) e che si provveda a costituire un apposito

Servizio di controllo, dotato di personale specializzato, che promuova, coordini e abbia l'autorità per effettuare le verifiche, avvalendosi anche della collaborazione delle USL, dell'INPS e soprattutto dei Comuni.

Senza la creazione di un Servizio del genere è impossibile, non solo attuare le proposte avanzate nel presente Rapporto, ma addirittura mantenere in vita le norme vigenti che già oggi subordinano al reddito tutta una serie di agevolazioni.

#### 4.7 La convivenza familiare e il controllo della sua effettiva composizione

I controlli di competenza del Servizio proposto debbono estendersi anche alla verifica dell'effettiva composizione della convivenza familiare dichiarata nell'autocertificazione.

In proposito, occorre precisare che - ai limitati e specifici fini della concessione di agevolazioni correlate alla situazione reddituale e familiare - la famiglia da prendere in considerazione è quella così definita dalle norme relative all'anagrafe: "Agli effetti anagrafici per famiglia s'intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, affiliazione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti, che normalmente provvedono al soddisfacimento dei loro bisogni mediante la messa in comune di tutto o parte del reddito da lavoro o patrimoniale da esse percepito".

In tal modo - ferma restando la definizione costituzionale della famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio" e senza interferire, altresì, nel regime giuridico specificamente previsto nell'ordinamento per la famiglia legittima - gli interventi in atto e proposti vengono estesi anche alle unioni familiari di fatto.

L'instabilità che caratterizza non poche convivenze di fatto impone l'effettuazione di periodici accertamenti circa la permanenza di tali unioni. Il problema, peraltro, non si pone solo nei loro confronti, ma sul piano generale, dato che è già in atto - e potrà accentuarsi - una tendenza alla fittizia scomposizione anagrafica delle famiglie.

È evidente che la presenza nello stato di famiglia di figli maggiorenni o di altri adulti percettori di reddito può aumentare il reddito complessivo familiare in misura tale da far perdere il diritto a determinati benefici; altrettanto dicasi per le agevolazioni dovute alla persona singola subordinatamente ad un tetto di reddito familiare. Si determina così un oggettivo interesse alla fittizia separazione anagrafica.

Già con il censimento del 1981 si era rilevato un artificioso rigonfiamento delle famiglie di un solo componente; si può ritenere che le richieste di scissione siano ulteriormente aumentate, tanto che il Ministero dell'Interno, con circolare del 20 aprile 1984, ha invitato i Comuni a non accogliere le richieste se gli interessati non dimostrano di vivere in una distinta abitazione.

Questa situazione impone più penetranti controlli non solo sulla rispondenza delle autocertificazioni alle risultanze anagrafiche, ma soprattutto per verificare se queste rispecchino l'effettiva realtà delle situazioni familiari.

Ma al di là del problema dei controlli, sembra opportuno considerare l'opportu-

rità di eventuali correttivi alle normative vigenti - e a quelle in gestazione - per evitare che, da un lato, si cammini verso un sistema anagrafico non sempre corrispondente alla realtà e, dall'altro, si incorraggino i cittadini a ricorrere ad espedienti per ottenere indebite agevolazioni.

## Cap. V - L'intervento contro la povertà da carenze di lavoro (\*)

### 5.1 Centralità della situazione occupazionale come causa di povertà

Se, sul piano generale, il problema dell'occupazione si colloca al primo posto fra quelli da affrontare nel prossimo decennio, a maggior ragione esso condiziona ogni politica di lotta contro la povertà.

Si è già sostenuto che la mancanza, l'insufficienza, l'insicurezza, la cattiva qualità del lavoro - oltre ad esser di per sé fattori di povertà anche laddove non si cumulino con la privazione di altri beni - costituiscono quasi sempre la causa prima della stessa povertà economica: e quindi di quel complesso di condizioni d'inferiorità, nel godimento di altre risorse, che spesso accompagna la carenza di reddito.

È chiaro che, poichè non tutti sono in condizione di lavorare, non è solo con l'offerta di occupazione che si possono affrontare in modo risolutivo tutte le situazioni di povertà. Ad esempio, la povertà degli anziani, oggi, può essere combattuta principalmente sul terreno delle pensioni e dei servizi; ma non si può ignorare che gli attuali percettori di pensioni insufficienti hanno, in genere, alle spalle una storia lavorativa inadeguata. In sostanza, per il singolo individuo, la carenza di lavoro provoca carenza di reddito sia nella vita attiva che nella vecchiaia; e, nello stesso tempo, per il sistema complessivo di sicurezza sociale un basso numero di occupati, per lo squilibrio fra contributi e prestazioni, è causa di inadeguatezza di queste ultime.

Sono altresì esclusi dal mercato del lavoro (quanto meno, da quello ufficiale) gli oltre 12 milioni di bambini e ragazzi di età inferiore a 15 anni: ma le loro condizioni di vita dipendono dal tipo di famiglia in cui sono inseriti e dalla situazione occupazionale della medesima. A prescindere dai casi di mancanza totale di occupazione stabile, che è causa certa di povertà, si trovano a più elevato rischio di povertà anche le famiglie di quattro o più componenti con un solo occupato a bassa retribuzione. Per queste ultime situazioni la soluzione primaria è l'offerta di occupazione ad un secondo membro della famiglia: e in molti casi è necessaria un'occupazione strutturata in modo che, combinata con la

disponibilità di servizi sociali, sia compatibile con l'espletamento del lavoro familiare. Si può quindi concludere, come per gli anziani, che anche nei confronti della vasta area dei minori l'occupazione è strumento fondamentale di lotta contro la povertà e, nello stesso tempo, mezzo per ridurre la necessità di prestazioni assistenziali e i conseguenti oneri per la collettività.

### 5.2 Le prospettive della politica di pieno impiego nel prossimo decennio

Il problema dell'occupazione, pur essendo condizionante ai fini specifici della lotta contro la povertà, non può essere affrontato solo da questo punto di vista: considerato nei suoi aspetti generali, esso investe l'intera politica economico-sociale, e come tale trascende la competenza di una Commissione, che, per le proprie funzioni specifiche, non può pretendere di sostituirsi né ai pubblici poteri, né alle forze culturali, sociali e politiche, nell'affrontare questo tema nodale della transizione verso la cosiddetta società post-industriale.

Ai problemi generali della politica occupazionale si deve far riferimento tuttavia per evitare il rischio di illudersi che la povertà da carenza di lavoro possa essere facilmente debellata, facendo affidamento su risultati di rapido e consistente accrescimento dell'occupazione complessiva.

La necessità di formulare, in materia di povertà, proposte realistiche, non fondate su mere speranze o auspici, impone di partire dalla consapevolezza della complessità del problema e dei vincoli che ne condizionano la soluzione (in particolare l'equilibrio dei conti con l'estero, la riduzione del differenziale inflazionistico, il risanamento della finanza pubblica, la ripresa dell'accumulazione), nonchè di tener conto delle previsioni circa l'entità della nuova offerta potenziale di lavoro nel prossimo decennio, che viene stimata intorno ai due milioni di unità. A fronte di un'offerta di tali dimensioni, le prospettive di aumento della domanda di lavoro - anche in presenza di un'adeguata politica di sviluppo economico - sono relativamente limitate. In una situazione peraltro in cui il reddito difficilmente potrà accrescersi a tassi elevati e in una fase in cui la rivoluzione tecnologica potrebbe creare degli ostacoli al tradizionale circolo virtuoso "accumulazione - sviluppo - nuova occupazione" - la crescita economica, pur essendo condizione assolutamente indi-

spensabile, non appare più sufficiente per ridurre la disoccupazione entro i limiti frizionali, evitando una componente strutturale rilevante e crescente.

Da una visione realistica del problema consegue la necessità di porre al centro della strategia politica prima di tutto l'espansione quantitativa dell'occupazione complessiva e, nello stesso tempo, l'attuazione di misure tendenti ad accrescere la mobilità e l'elasticità dell'utilizzo della forza lavoro: misure che si inseriscano nelle tendenze spontanee alla modifica dei processi organizzativi e alla riduzione e flessibilizzazione del tempo complessivo di lavoro nell'arco della vita. Peraltro non è possibile realizzare un'alta flessibilità nell'utilizzo del lavoro senza affrontare il problema della diversificazione dei livelli retributivi; né è possibile accrescere i livelli di occupazione senza influire sui prezzi relativi dei fattori di produzione.

In ogni caso - se il processo di transizione in atto non potrà avvenire senza rilevanti costi sociali, particolarmente sotto l'aspetto della conservazione o dell'accesso al lavoro - è fuori dubbio che tali costi devono essere equamente distribuiti, allo scopo di permettere a tutti - anche a coloro che oggi ne sono esclusi - di trovare occupazione.

### 5.3 La disoccupazione temporanea: indennità base e prestazioni integrative

Nel quadro dei problemi generali della politica per l'occupazione (semplicemente accennati nel precedente paragrafo) debbono collocarsi politiche specifiche finalizzate ad evitare che la mancanza di lavoro ponga in essere o perpetui situazioni di povertà.

A questo scopo conviene prendere le mosse dalla distinzione fra disoccupazione temporanea e disoccupazione prolungata.

La prima è un fenomeno doloroso, ma fisiologico. Già oggi i saldi occupazionali, mentre denunciano una sostanziale stazionarietà dell'occupazione complessiva, in realtà nascondono una notevole mobilità del lavoro, alimentata soprattutto dal turnover. Nel 1984 - prescindendo dalla disoccupazione occulta protetta dalla Cassa integrazione - gli occupati sono cresciuti di 60.000 unità, passando da 20.766 mila del 1983 a 20.826 mila. In realtà sono entrate nell'occupazione oltre un milione di persone a fronte di quasi altrettante uscite dalla forza lavoro o diventate disoccupate. È prevedibile, inoltre, che la mobilità sia destinata ad aumentare, come effetto del processo di ammodernamento e di innovazione, del quale essa costituisce uno dei presupposti.

Sul piano generale, alla perdita temporanea del lavoro si può far fronte:

a) con iniziative di formazione professionale che favoriscano il reingresso nel lavoro;

b) con forme adeguate e razionali di prestazioni sostitutive del salario.

(\*) Del capitolo originale sono qui pubblicate solo alcune delle note che corredano il testo del rapporto.

Su quest'ultimo terreno è fin troppo evidente la necessità di eliminare gli sprechi e le ingiustificate disparità che caratterizzano il coacervo degli interventi oggi in vigore, mediante l'unificazione - o almeno l'omogeneizzazione - dei vari tipi di prestazioni, basate sull'introduzione di un'indennità di disoccupazione di durata limitata e di importo adeguato, ma decrescente nel tempo, in modo da incentivare la ricerca di nuova occupazione. In questa indennità andrebbero assorbite anche le prestazioni della Cassa integrazione guadagni, salvo il caso di sospensioni o riduzioni del lavoro aventi carattere di effettiva transitorietà e brevità. L'indicata indennità temporanea di disoccupazione deve spettare a tutti coloro che perdano il posto di lavoro, indipendentemente dalle loro condizioni economiche. Terminato il periodo di godimento dell'indennità temporanea, chi non abbia ancora trovato lavoro viene a trovarsi nelle condizioni dei disoccupati di lunga durata e come tale dovrà beneficiare degli interventi di politica sociale di cui si parlerà nel paragrafo 5.9.

Poiché l'indennità temporanea di disoccupazione deve essere destinata a tutti e non solo ai poveri, non si ritiene, in questa sede, di formulare precise proposte nel merito dell'auspicata riforma delle normative generali oggi vigenti. La Commissione richiama, invece l'attenzione sul fatto che la perdita del lavoro può avere effetti diversi a seconda delle condizioni occupazionali e reddituali del nucleo familiare del disoccupato.

Ne consegue che, anche in sede di trattamento temporaneo di disoccupazione, in aggiunta all'indennità base destinata a tutti, debbano prevedersi prestazioni integrative correlate allo stato di bisogno del beneficiario, da concedere in base ai criteri che saranno illustrati nel capitolo relativo ai trasferimenti di reddito.

#### 5.4 Disoccupazione prolungata e rischio di povertà

Quando la mancanza di lavoro si prolunga al di là di un certo periodo non è più frutto di mobilità fisiologica, connotato tipico di un'economia dinamica e competitiva, ma denuncia uno squilibrio cronico, e quindi strutturale, fra domanda e offerta di lavoro. Squilibrio che si manifesta, da un lato, nell'incapacità del sistema di creare una quantità sufficiente di nuovi posti di lavoro e, dall'altro, della discrasia fra le qualificazioni professionali offerte e quelle proposte.

La disoccupazione di lunga durata (indicativamente, in sede di analisi, quella che supera i 12 mesi) pone problemi che vanno ben oltre le riconversioni professionali e le misure transitorie di sostegno del reddito con le quali si può affrontare la disoccupazione temporanea.

Si tratta di problemi che, sotto l'aspetto generale, riguardano la strategia del pieno impiego; ma che presentano anche aspetti specifici rientranti nella politica di

lotta alla povertà: infatti è questo tipo di disoccupazione che determina i maggiori rischi di povertà.

Peraltro, se si fa riferimento alla povertà intesa in senso più complesso rispetto alla sola carenza del bene-lavoro (in particolare, alla povertà economica), la realtà della disoccupazione prolungata presenta aspetti diversi. La fondamentale distinzione riguarda l'entità delle difficoltà economiche che la disoccupazione può provocare.

Nelle cifre "ufficiali" sulla disoccupazione che escludono la vasta area di individui che non si presentano sul mercato del lavoro per mancanza di opportunità di impiego, una percentuale rilevante (il 70% sul totale delle persone in cerca di occupazione) è costituita da inoccupati (persone in cerca di prima occupazione); in massima parte (90%) giovani sotto i 30 anni, maschi e femmine, oltre ad una certa quota di donne adulte che aspirano ad un'occupazione extradomestica. Ora, la maggioranza degli inoccupati, specie se giovani, non ha bisogno di prestazioni, in moneta o in servizi, surrogatorie del mancato reddito: ha bisogno essenzialmente di ottenere la realizzazione concreta del diritto al lavoro.

Senza altro maggiore è il rischio di caduta o di permanenza in una condizione di povertà cumulativa (comprendente la carenza di reddito) per i disoccupati in senso stretto (persone che hanno perduto il precedente lavoro). Fra questi, il 70% dei maschi e il 63% delle femmine è in età compresa fra i 25 e i 60 anni (1983). In tale arco della vita è più probabile l'esistenza di carichi familiari, nonché la difficoltà di far ricorso, per periodi lunghi, al sostegno della famiglia di origine.

A prescindere, comunque, da ciò che si può presumere in termini di probabilità, sembra incontestabile che il problema della prolungata mancanza di lavoro chiede risposte articolate a seconda della varietà delle situazioni: in particolare, a seconda delle fasce di età nonché delle condizioni occupazionali e reddituali degli interessati e delle persone con esse conviventi.

Gli interventi generalizzati e indifferenziati, sia in termini di politica dell'occupazione che in termini di protezione sociale (così come gli interventi diversificati in base a criteri iniqui o irrazionali) finiscono in generale per penalizzare i poveri.

#### 5.5 Il superamento delle disparità in ordine all'accesso e al mantenimento dell'occupazione

Sarà difficile aprire le porte dell'occupazione a chi ne è escluso, se non si riuscirà a smantellare il muro, che solo con difficoltà comincia attualmente a fessurarsi, costruito ad esclusiva difesa di coloro che sono già occupati.

Un muro che opera in due forme: da un lato, la difesa statica e rigida del posto di lavoro (anziché dei livelli occupazionali

complessivi) con conseguente intervento dei meccanismi generatori dell'occupazione assistita e, dall'altro, l'intangibilità del rapporto di pubblico impiego a cui si accompagnano le lotte contro il precariato (cioè per l'entrata nella cittadella dei supergarantiti).

Né va dimenticato il fatto che gli interventi politici contro i licenziamenti si mettono in moto soprattutto nel caso di aziende di una certa dimensione: ne consegue che, di fatto, i dipendenti delle piccole imprese, dell'artigianato e del commercio, sono esposti al rischio della perdita del lavoro con la sola copertura di inadeguati sussidi di disoccupazione.

In pratica le normative e la prassi in atto determinano una segmentazione del mercato del lavoro, con gradi diversi di protezione fra gli stessi occupati e con la prolungata esclusione dall'occupazione di un numero cospicuo di persone.

Di questa disuguaglianza - oltre ad una certa quota di lavoratori anziani poco qualificati, più esposti al rischio di licenziamento e con maggiori difficoltà di reinserimento - fanno le spese soprattutto i giovani e le donne. Infatti l'Italia, mentre ha un tasso relativamente basso di disoccupazione fra gli adulti, si trova ai primi posti in materia di disoccupazione giovanile e femminile.

La lotta contro la povertà da mancanza di lavoro esige una riconversione, graduale ma sollecita, da una politica di mero contenimento del conflitto sociale ad una politica di sviluppo e di redistribuzione dell'occupazione, che, introducendo maggiore mobilità e flessibilità, rompa l'attuale iniqua segmentazione della forza lavoro. Una politica che dallo scambio politico con i gruppi più forti e organizzati passi ad una strategia ispirata alla premienza degli interessi generali su quelli corporativi ed alla solidarietà attiva a favore dei più svantaggiati. Una politica non di deregolazione selvaggia, ma che cerchi nuove regole capaci di eliminare i privilegi e di porre sullo stesso piano di partenza tutta la popolazione attiva in ordine all'accesso e al mantenimento dell'occupazione.

Una politica, infine, che affidi la funzione di ammortizzatore sociale a forme e livelli adeguati ed equi di indennità di disoccupazione, ma che convogli verso la creazione di nuovi posti di lavoro le risorse oggi sprecate nella voragine dell'assistenzialismo, sia in materia di occupazione artificiosamente mantenuta (salvataggi di aziende decotte) o creata (assunzioni pubbliche tipo 285 e precari della scuola) sia in materia di trasferimento di reddito.

#### 5.6 La creazione di nuovi posti di lavoro

Partendo dal concetto della priorità dell'offerta di occupazione rispetto ai trasferimenti di reddito, lo spostamento di risorse dalle varie forme di assistenza alla creazione di nuovi posti di lavoro deve comunque ispirarsi al criterio della produttività.

vità, economica e/o sociale, degli impieghi di tali risorse.

Numerose ricerche hanno posto in evidenza come nel prossimo decennio l'aumento della forza lavoro sarà esclusivamente concentrato nel Mezzogiorno. Le valutazioni effettuate oscillano intorno al milione di persone che si aggiungerebbero agli attuali disoccupati delle regioni meridionali, che già rappresentano circa la metà del totale. L'offerta di lavoro concentrata prevalentemente nel Mezzogiorno difficilmente potrà trovare sbocco solo in loco; potranno mettersi in moto nuovi processi migratori, che occorrerà contenere e governare (anche predisponendo le infrastrutture di accoglimento).

Il problema peraltro non è quello di favorire i movimenti migratori, ma quello di ridurli, evitando nel contempo che il Mezzogiorno diventi un ghetto per i disoccupati.

Primaria importanza deve quindi essere assegnata all'incentivazione dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno, nel primario, nel secondario (che anche nella cosiddetta società post-industriale, non perde la sua funzione cardine) e nel terziario produttivo. Considerato, inoltre, che difficilmente nuovi posti di lavoro potranno nascere nelle grandi aziende, sembra necessario puntare alla diffusione dell'imprenditorialità minore, con particolare interesse verso le iniziative nel campo del lavoro autonomo da parte dei giovani, singoli o associati.

L'incentivazione della nascita e dello sviluppo di imprese private competitive in tutti i settori dell'economia, non solo nel Mezzogiorno ma anche nel resto dell'Italia, non basta tuttavia a risolvere il problema dell'occupazione, che, pur tenendo conto dei vincoli di bilancio, richiede anche un adeguato investimento di risorse pubbliche.

D'altra parte, piuttosto che mantenere con l'assistenza un esercito di disoccupati, è preferibile trovare meccanismi che colleghino, per le persone in grado di svolgere un'attività lavorativa, l'aiuto pubblico a una prestazione lavorativa. Non si tratta di scavare buche e poi riempirle ma di procedere ad una modernizzazione infrastrutturale del paese mobilitando, a costi sostenibili per il bilancio pubblico, quelle risorse che altrimenti rimarrebbero inoperative.

Assetto del suolo e ricerca di una maggiore produttività, protezione dell'ambiente, strutture urbane e metropolitane, trasporti, turismo, edilizia abitativa, riorganizzazione dei servizi forniti dallo Stato e dagli enti locali (direttamente o indirettamente) sono i molteplici campi in cui l'esercizio dei disoccupati potrebbe trovare utilizzi temporanei.

La domanda di nuove professionalità nel lavoro rischia inoltre di scontrarsi con una offerta con caratteristiche di formazione professionale ancora generiche e con una aspirazione predominante al lavoro

impiegatizio e sicuro. Questi elementi accentueranno, nei prossimi anni, la pressione per l'ingresso nel settore pubblico, proveniente soprattutto dal Sud con successiva richiesta di trasferimento. Occorre contrastare questa tendenza impostando in modo del tutto nuovo il rapporto d'impiego del settore pubblico così da introdurre caratteristiche proprie del contratto di lavoro privato (\*).

A contenere l'eccesso di offerta di lavoro impiegatizio dovrebbe contribuire anche la rivalutazione dei lavori meno appetibili, attraverso una revisione dei differenziali salariali fra le categorie e le qualifiche, in modo da renderli competitivi con il lavoro impiegatizio o quanto meno accettabili per un primo ciclo di vita lavorativa.

In sostanza, se la lotta contro la povertà deve muoversi all'interno delle regole dell'efficienza e della produttività, non si può ignorare il rischio di porre in essere nuovi assistenzialismi e nuovi sprechi, riducendo la politica attiva dell'occupazione al rigonfiamento artificioso del pubblico impiego in senso stretto e in senso lato; se si vuole favorire, attraverso lo sviluppo, la crescita dell'occupazione, una maggiore efficienza deve essere ricercata innanzi tutto all'interno del settore pubblico.

### 5.7 Modelli di lavoro e politiche dell'occupazione

La politica di promozione del pieno impiego, oltre che per la strada primaria della creazione di nuovi posti di lavoro, può essere perseguita attraverso un processo di redistribuzione dell'occupazione complessiva.

Può operare in questa direzione la riduzione generalizzata dell'orario settimanale di lavoro: ma è una soluzione che incontra opposizione da parte delle imprese e difficoltà fra gli stessi lavoratori se, come sembra inevitabile, essa è accompagnata da una pari riduzione del salario. Questa ipotesi non tiene conto del fatto che in una famiglia di due persone con due redditi, può essere accettabile, se non desiderabile, rinunciare ad una quota di salario per avere più tempo libero; mentre la riduzione di un unico salario che serve a mantenere più persone può creare difficoltà non trascurabili. Tant'è vero che i contratti di solidarietà sono in genere praticabili solo nelle aziende in crisi, come mezzo estremo per salvarsi dal peggio.

Più agevoli da percorrere sembrano le strade che partono dalla constatazione che le propensioni e le esigenze, in ordine al rapporto vita-lavoro e alla scelta fra tempo libero e consumi, sono diverse; diverse fra una persona e l'altra, diverse per la medesima persona a secondo del-

(\*) Rientra in questo indirizzo l'ipotesi di attribuire la funzione dell'assunzione e della gestione del personale, con contratto di diritto privato, a speciali agenzie del lavoro, con il compito di fornire il personale stesso ad amministrazioni ed enti, con la possibilità di spostamento da un settore all'altro.

l'evolversi del ciclo di vita. Se questo è vero, non si vede perché non si debba porre in discussione il tradizionale modello di lavoro, a orario pieno e a tempo indeterminato, imposto uniformemente per i 30-40 anni centrali della vita.

Si tratta di offrire la possibilità di scelta fra una pluralità di percorsi lavorativi, che possano comprendere periodi di lavoro a tempo pieno ed altri a tempo parziale, impegni a tempo determinato, periodi di formazione-lavoro, facoltà di uscita e di rientro nel lavoro, ferie più lunghe e periodi sabbaici, ecc.

La rottura del modello standardizzato di lavoro può talora essere utile alle aziende stesse, mentre altre saranno riluttanti dovendo introdurre modifiche nell'organizzazione del lavoro: è ovvio che le esigenze dell'uomo e quelle della produzione possono trovare il punto d'incontro mediante la contrattazione (nell'ambito della quale verrebbe ad assumere crescente importanza quella aziendale).

Il nuovo modello flessibile di lavoro deve essere regolato da una normativa quadro, che permetta adattamenti a livello aziendale e individuale e che garantisca trattamenti previdenziali proporzionali al lavoro svolto. Deve altresì essere, in qualche modo, incentivato, nell'ovvio rispetto della libertà di scelta.

Il pubblico potere, e con esso le parti sociali, hanno interesse ad incentivare il processo di flessibilizzazione, perché ne potrà derivare una riduzione del tempo annuale di lavoro e della quantità complessiva di lavoro nell'arco della vita per coloro che accoglieranno modelli flessibili: e se questo si verificherà in misura non marginale, si apriranno le porte dell'occupazione garantita e trasparente a persone oggi escluse o relegate nel sommerso (\*\*).

Sono tre i momenti della vita in cui si può essere particolarmente interessati ad un nuovo tipo di organizzazione della prestazione lavorativa. I giovani possono preferire un ingresso morbido nel lavoro o quanto meno possono essere disposti ad accettarlo transitoriamente, in attesa di meglio. Lo stesso può accadere per gli anziani per quanto riguarda l'uscita. Infine la coppia o il genitore solo con figli piccoli può avere necessità di ridurre per un certo periodo (superiore a quello previsto dalla legge sulla maternità) la quantità del proprio lavoro extradomestico complessivo,

(\*\*) Uno dei vari aspetti - non il solo - della flessibilizzazione del modello di lavoro è il part-time, che in Italia, secondo dati OCDE, nel 1981 interessava solo il 2,7% dell'occupazione ed era calato rispetto al 1973, quando corrispondeva al 3,9%. Per contro, in tutti gli altri paesi industrializzati il part-time interessa una quota assai più elevata: 14,4% negli Stati Uniti, 15,4% in Gran Bretagna, 10% in Giappone, 10,2% in RFT, 7,4% in Francia.

In tutti i paesi la quota femminile sull'occupazione part-time è prevalente (intorno all'80%) con punte di oltre il 90% negli Stati Uniti e nella Repubblica Federale Tedesca. In Italia sempre all'81 la percentuale femminile era tra le più basse (il 64%).



senza compromettere la possibilità di rientro.

È difficile prevedere i risultati occupazionali del passaggio da un modello rigido ad un modello flessibile di lavoro. Sembra comunque necessario cominciare a sperimentarlo su larga scala: ad esempio, attraverso normative che, compatibilmente con le esigenze organizzative, ne offrano la possibilità a tutti i dipendenti del settore pubblico (tenendo presente che i risultati sarebbero di rilevante entità se contemporaneamente si ripristinasse l'orario spezzato).

### **5.8 Una gestione del mercato del lavoro che riduca la predestinazione professionale e la condizione di svantaggio dei poveri**

Nel quadro del dibattito e delle proposte relative alla gestione del mercato del lavoro, in questa sede interessa soprattutto la necessità di norme che, da un lato, favoriscano l'accesso al lavoro di coloro che ne hanno più bisogno e, dall'altro, evitino che i più poveri siano ineluttabilmente destinati allo svolgimento dei lavori meno appetibili e gratificanti.

È opinione diffusa che occorre avvicinare le regole ufficiali del collocamento ai meccanismi di fatto che si sono venuti imponendo in materia di assunzioni. In effetti l'esperienza delle chiamate nominative ha favorito l'occupazione dei giovani. Ora, poichè questi ultimi costituiscono la massa più numerosa di poveri da carenza di lavoro, sembra opportuno proseguire sulla strada dell'allentamento dei vincoli che fino a ieri hanno stimolato le imprese ad una politica di risparmio nel ricorso al fattore lavoro. L'esigenza di nuove, più flessibili normative investe, oltre che il collocamento, anche l'istituto dell'apprendistato, che soprattutto nel settore artigiano, può svolgere un'importante funzione sia per l'ingresso che per la formazione nel lavoro. Infine, nell'ambito delle misure incentivanti per l'occupazione giovanile deve essere considerata anche l'utilità del salario d'ingresso.

Probabilmente, però, gli interventi normativi in materia di avviamento al lavoro si dimostreranno inadeguati rispetto ad una delle cause che rendono difficile l'occupazione dei giovani provenienti dall'istruzione superiore e universitaria: la difficoltà di creare un numero sufficiente di posti di lavoro corrispondenti alla loro qualificazione (esempio tipico quello dei medici e degli aspiranti all'insegnamento). Occorre, da un lato, operare per raccordare il prodotto della scuola con le esigenze del mercato; ma, dall'altro, è anche necessario tentare di rompere la predestinazione professionale rigidamente diversificata per grado di istruzione, adottando normative che incentivino forme embrionali di rotazione verticale (cioè per età) del lavoro.

Quest'ultima esigenza rientra a pieno titolo nella politica per la povertà, perchè

uno dei cardini di tale politica è la rottura del circolo vizioso "povertà economica - minore istruzione - lavori dequalificati e gravosi - povertà economica".

Agli indirizzi indicati (misure per agevolare l'ingresso dei giovani nel lavoro e rottura della predestinazione professionale) occorre aggiungere una precisa proposta in materia di collocamento, per evitare che, dell'espansione e della redistribuzione dell'occupazione gli ultimi a godere siano proprio i più poveri, cioè quelli che cumulano la mancanza di lavoro con carenze di reddito e d'istruzione e con scarsità d'informazione e di appoggi.

Se, come pare, si va verso una certa liberalizzazione delle assunzioni - nel quadro della necessità della revisione delle normative in materia nonchè di quelle relative al collocamento obbligatorio degli invalidi e assimilati - occorre comunque mantenere una quota di assunzioni a richiesta numerica allo scopo di favorire il collocamento, da un lato, dei lavoratori appartenenti a famiglie con persone a carico e con un solo o nessun occupato, e dall'altro dei lavoratori particolarmente deboli nel mercato del lavoro per handicap, invalidità, età avanzata, basso livello di istruzione o altro: in entrambi i casi la preferenza nell'avviamento deve essere assegnata tenendo primariamente conto delle condizioni di bisogno delle famiglie di appartenenza. Analoghi criteri debbono essere introdotti, compatibilmente con l'idoneità a svolgere le mansioni richieste, per una determinata quota di posti, nell'ambito delle graduatorie per l'accesso al pubblico impiego.

Nel quadro delle nuove normative accennate deve essere perseguito l'obiettivo di agevolare - anche con ricorso ai modelli flessibili di cui si è parlato - l'accesso al lavoro extradomestico di entrambi i coniugi (o del genitore solo) aventi figli minori a carico, con preferenza per le situazioni a basso reddito. È ovvio che un indirizzo di questo tipo risponde anche all'esigenza di favorire l'accesso delle donne al lavoro: obiettivo, questo, che è fondamentale nel quadro di una politica attiva dell'occupazione.

A conclusione, è necessario rimarcare l'importanza di norme preferenziali - del tipo di quelle sopra indicate - che tengano conto del grado di povertà complessiva di chi cerca lavoro. È infatti illusorio - e inaccettabile - aspettare che la povertà finisca per scomparire automaticamente grazie al semplice crescere dell'occupazione, senza bisogno di misure che agevolino l'accesso dei più deboli al lavoro.

### **5.9 Politiche sociali per la disoccupazione di lunga durata**

Chi è in età lavorativa deve essere aiutato con l'offerta di occupazione, tanto più quando si trova in situazione di bisogno economico.

Tuttavia - poichè questo obiettivo non

può essere realizzato con la creazione artificiosa di posti di lavoro improduttivi e conseguentemente la politica attiva per la piena occupazione non può prevedibilmente produrre risultati immediati e risolutivi - alla disoccupazione di lungo periodo è inevitabile far fronte anche con misure di politica sociale, tese sia a sviluppare attività di utilità sociale, che ad offrire sostegno al tenore di vita degli individui e delle famiglie, sotto forma di servizi e, in casi particolari, di erogazioni monetarie dirette (integrazioni per l'affitto dell'abitazione, o simili provvidenze temporanee).

In ogni caso alle erogazioni monetarie deve essere destinato il minimo indispensabile di mezzi finanziari, per evitare di sottrarre risorse agli investimenti e alla promozione di occupazione stabile e produttiva oltre che ai servizi sociali. Ma soprattutto si deve evitare ogni rischio di cedere alla tentazione dell'assistenzialismo.

Alla luce di questi criteri, le ipotesi di pensionamento anticipato con contributi figurativi si rivelano estremamente discutibili. Le esperienze del passato e in atto (esodi volontari, legge 336 per i combattenti, pensionamento anticipato nel pubblico impiego) dimostrano che, a fronte di elevati costi improduttivi per l'erario, non sempre gli interessati sono usciti dal mercato del lavoro; al contrario, inserendosi in condizioni di vantaggio nel mercato sommerso, hanno sottratto lavoro ad altri.

Altrettanto discutibili sono le ipotesi di salario minimo garantito per i giovani inoccupati, sia per l'entità dell'onere, sia perchè l'offerta di un sussidio non è risolutiva del loro problema, sia per il pericolo di abituare la gente (e in particolar modo i giovani) a ricorrere all'assistenza.

Nell'uno e nell'altro caso si porrebbero in essere prestazioni monetarie erogate in base ad un criterio, costituito dall'età, che in materia di assistenza è totalmente privo di senso. Nel quadro della politica sociale per la disoccupazione prolungata possono trovare posto - alle condizioni esposte più avanti - anche interventi di natura assistenziale. Ma il loro presupposto può essere solo l'esistenza di uno stato di bisogno o, in altre parole, di povertà economica. Confondere il diritto al lavoro degli ultracinquantenni e dei giovani con il diritto all'assistenza, oltre ad essere concettualmente sbagliata, impedisce un'efficace politica contro la povertà: allargare la platea dei beneficiari di prestazioni monetarie può produrre proseliti e voti, ma disperde risorse che dovrebbero essere concentrate a beneficio dei segmenti più svantaggiati della società.

Secondo questo indirizzo debbono essere totalmente ripensate anche le prestazioni della Cassa integrazione guadagni che, quando si protraggono nel tempo, mascherano un sussidio prolungato di disoccupazione, erogato in modo indiscriminato rispetto alle situazioni di effettivo bisogno e con pura funzione di ammortiz-

zatore sociale nei confronti di lavoratori dotati di forte capacità di pressione.

In positivo, i contenuti di una politica sociale per la disoccupazione prolungata possono essere di tre tipi.

Anzitutto iniziative dirette a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro, privilegiando le vie della formazione e della riqualificazione professionale ed il sostegno ad una ricerca attiva del lavoro.

In secondo luogo, la predisposizione di progetti di occupazione straordinaria in lavori di utilità sociale finanziati con risorse pubbliche: questi progetti (che, come ho già detto, non debbono ridursi alla creazione di posti di lavoro di utilità non essenziale nella pubblica amministrazione) non possono sempre rispondere alle diffuse aspettative di lavoro impiegativo: perciò gli interessati, specie se giovani, debbono essere disponibili anche per lavori manuali. Inoltre i progetti debbono, in via primaria, essere finalizzati ad integrare il reddito - dietro una controprestazione lavorativa - di coloro che dalla prolungata mancanza di lavoro vengono collocati in condizioni di inferiorità economica rispetto agli aspiranti all'occupazione. Soddista questa esigenza prioritaria, è oppor-

tuna la predisposizione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di progetti di inserimento temporaneo e parziale nel lavoro anche di giovani (e di altri disoccupati in genere) che non versino in condizioni di povertà economica.

Infine, nei casi in cui non sia assolutamente o tempestivamente possibile o non sia sufficiente l'offerta di forme di occupazione come quelle accennate, possono rendersi inevitabili, in via temporanea, trasferimenti monetari, da decidere ed erogare a livello locale. Questi trasferimenti non debbono essere disincentivanti rispetto alla ricerca del lavoro e debbono essere erogati con la massima selettività per raggiungere in misura efficace le aree di più grave povertà; debbono inoltre, ove possibile, essere condizionati alla selettività del beneficiario a svolgere qualche attività di pubblica utilità. Le prestazioni in parola (diverse dall'indennità ordinaria di disoccupazione temporanea, in quanto di maggiore durata) non possono inoltre, a parere della Commissione, superare la metà di quanto a livello nazionale viene erogato agli anziani ed ai minori in stato di bisogno sotto forma di assegno sociale, secondo i criteri indicati nel capitolo 6, paragrafo 10.

individuali, tende ad attribuire primaria, se non esclusiva, importanza alla correlazione fra retribuzione e quantità e qualità del lavoro. Nello stesso tempo le politiche per lo sviluppo di nuova occupazione, specie per i giovani (15-29 anni), propongono e incentivano rapporti di lavoro che, qualunque sia la logica adottata, di ingresso o avviamento, di solidarietà, di formazione, di riduzione del tempo di lavoro, contengono salari ridotti e parziali rispetto a quelli del mercato ordinario.

Da queste due realtà deriva pertanto la spinta alla diversificazione e all'allargamento del ventaglio delle retribuzioni (2).

Quando il reddito proveniente da retribuzioni, pensioni previdenziali o da qualsiasi altra fonte risulta insufficiente per raggiungere un tenore di vita accettabile, si rendono necessari interventi integrativi, sia sotto forma di fruizione agevolata di servizi, sia attraverso trasferimenti monetari, da considerare - al di là di astratte opzioni ideologiche - componenti, ambedue necessarie, di un sistema integrato di protezione sociale.

Al sistema dei servizi sociali e alla loro efficacia ai fini di favorire l'uscita dalla povertà e di evitare il rischio di cadervi, sarà dedicata una parte del secondo Rapporto. In questo capitolo si affronta invece il tema della redistribuzione monetaria del reddito e, più precisamente, quella attuabile a livello nazionale.

## Cap. VI - La redistribuzione del reddito a fini sociali (\*)

### 6.1 Distribuzione primaria del reddito e interventi integrativi

Una strategia di politica economica e di politica del lavoro avente come obiettivo primario la riduzione della disoccupazione non sempre è risolutiva al fine di garantire a tutti un livello accettabile di vita. Ragioni varie possono rendere impossibile o insufficiente la produzione di reddito attraverso l'attività lavorativa: ad esempio, età, inefficienza fisica, disoccupazione, occupazione inadeguata rispetto alla situazione familiare, ecc. (1). A queste e ad altre analoghe situazioni dovrebbe far fronte il sistema di protezione sociale. Questo tuttavia (come illustrato nel terzo capitolo del presente Rapporto), si è sviluppato, in Italia, attraverso una proliferazione disordinata di provvedimenti; ed ha attraversato, nel suo sviluppo, fasi alterne, che hanno portato ad un progressivo allargamento della platea dei destinatari e che successivamente (dopo il passaggio di competenze alle Regioni e agli Enti Locali con il DPR 616/1977) hanno messo in moto un processo di ampliamento distorto degli interventi rimasti di competenza nazionale: in particolare sono state attri-

buite al sistema previdenziale funzioni aventi natura assistenziale o quanto meno incerta. La revisione iniziata dopo il 1980 è ancora lontana dall'aver riordinato in modo completo e razionale la materia.

La Commissione considera, quindi, urgente un processo di razionalizzazione che investa almeno alcuni degli strumenti di redistribuzione del reddito, con l'obiettivo di utilizzarli a beneficio prevalente di chi si trova in condizioni, più o meno gravi, di povertà.

Questa razionalizzazione riguarda meccanismi redistributivi che intervengono, per così dire, a valle delle varie forme di distribuzione primaria del reddito ed anche delle pensioni previdenziali. Più specificamente si ritiene di dover considerare come un presupposto dato le politiche salariali, quelle delle pensioni previdenziali e quelle del sostegno all'occupazione: tutte si stanno ispirando, in misura crescente, a criteri che tendono a prescindere dalle condizioni di bisogno dei soggetti interessati.

Il sistema pensionistico, anche per la crisi che lo investe a causa dell'evoluzione del rapporto occupati-pensionati, non può non assumere caratteristiche sempre più assicurative, cioè di correlazione fra entità della pensione e storia contributiva: ne consegue che il sistema delle pensioni previdenziali può non essere sufficiente per garantire a tutti gli anziani il minimo indispensabile per vivere.

A sua volta, la politica salariale, intesa come contrattazione delle redistribuzioni

### 6.2 La mancanza di coordinamento fra prelievo fiscale e trasferimenti di reddito

Gli strumenti fondamentali della redistribuzione monetaria del reddito operata dallo Stato sono il prelievo fiscale, con le connesse agevolazioni; i trasferimenti diretti di reddito; la esenzione totale e parziale dal pagamento di prestazioni e servizi.

Per quanto riguarda lo strumento fiscale, la Commissione - come per altre politiche di portata generale - non ritiene suo compito entrare nel merito delle riforme necessarie per eliminare l'attuale iniqua distribuzione dei carichi fiscali fra i cittadini. La Commissione ribadisce, peraltro, l'importanza fondamentale di tali riforme anche per la loro incidenza sulla politica per la povertà: sia per alleggerire il prelievo sui bassi redditi, sia per reperire risorse

(2) Del resto anche i più bassi salari (salvo quelli ridotti per i giovani) non sono tali da creare povertà se servono al mantenimento di una sola persona. Ciò è confermato dai livelli retributivi minimi in atto nel 1984. A titolo di esempio, si possono citare i salari iniziali delle più basse qualifiche di alcune categorie: per l'uscire degli Enti locali la retribuzione netta annua è stata di 9.736.000 lire, pari a 13 mensilità di 749.000 lire; per il fattorino delle aziende commerciali, 9.857.000 lire annue (758.000 mensili); per l'operaio comune tessile (maglifici) 9.951.000 lire annue (765.000). Le retribuzioni annue sono tradotte in tredicesimi; ne consegue che la disponibilità spendibile mensile media è stata più alta (rispettivamente, 811.000, 821.000 e 829.000).

(\*) Del capitolo originale sono pubblicate solo alcune delle note che corredevano il testo, la numerazione è nostra.

(1) Il semplice fattore età colloca automaticamente fuori dal mercato del lavoro 12.0630.000 bambini e ragazzi di età inferiore a 15 anni e 7.258 mila anziani ultrasessantacinquenni, buona parte dei quali sono privi di pensioni adeguate (censimento 1981).

da destinare allo sviluppo dell'occupazione e alla spesa sociale.

Nel perseguire una più equa ed efficiente politica tributaria, non possono essere trascurati alcuni aspetti marginali, ma significativi, in quanto sono indicatori di una linea che tende ad ignorare l'impatto delle norme fiscali nei confronti delle aree sociali di povertà.

Un primo esempio è costituito dalla facoltà offerta al contribuente di dedurre dal proprio reddito determinati oneri, quali gli interessi passivi per mutui garantiti da ipoteca su immobili, i premi delle assicurazioni sulla vita, le tasse per la scuola secondaria e l'università, determinate spese mediche sostenute sia all'interno che all'estero: tutte agevolazioni alle quali gli ultimi a poter accedere sono i poveri.

Altro esempio è l'irrisorietà delle detrazioni d'imposta per i figli a carico: 36.000 lire annue pari a 3.000 lire al mese per ciascuno dei primi quattro figli, con leggeri aumenti per quelli successivi (nel 1983); l'adeguamento monetario del 10% introdotto per il 1984 non modifica l'insignificanza di un istituto che potrebbe benissimo essere soppresso senza che nessuno se ne accorga.

A prescindere comunque dagli aspetti particolari sopra ricordati, è opportuno verificare la coerenza e la congruità di alcune normative che concedono agevolazioni in funzione di presumibili condizioni di bisogno dei destinatari.

Sia la legislazione fiscale che quella relativa ai trasferimenti prevedono limiti di reddito per godere di determinati benefici. Ma questi limiti sono scelti con una varietà di criteri che appare eccessiva. Si prenda come esempio il tetto di reddito al di sotto del quale una persona veniva considerata priva di mezzi per vivere nel 1984: per il fisco, un familiare era "a carico" se il suo reddito non superava 2.750.000 lire; per godere della pensione sociale non si doveva invece superare il limite di 2.661.100 lire (al 31.XII.1984). Quale sia il motivo delle 88.900 lire di differenza, non è chiaro. Ma, soprattutto, non è chiaro quale sia il minimo vitale implicito nella legislazione vigente. A parte le due cifre citate, si potrebbe pensare che, nel 1984, si trattasse di 4.800.000 lire, che il fisco considerava minimo imponibile, oppure di 8.325.200, tetto di reddito per il godimento dell'integrazione delle pensioni inferiori al minimo.

L'esempio ricordato dimostra, quanto meno, l'assenza di coordinamento fra le due legislazioni e la necessità di una loro revisione complessiva ispirata a criteri comuni ed omogenei.

### 6.3 L'effetto congiunto del prelievo fiscale e dei trasferimenti di reddito

Poiché una stessa persona può godere contemporaneamente di agevolazioni fiscali e di trasferimenti di reddito, non ha senso prendere in considerazione separatamente i due benefici, ma è necessario esaminarne l'effetto congiunto.

L'esame deve essere fatto nella logica di verificare quanto, per così dire, lo Stato prende con una mano (prelievo fiscale) e quanto dà con l'altra (trasferimenti): ovviamente la somma algebrica può essere positiva o negativa. Quando la somma è uguale a zero, significa che quel reddito costituisce il minimo imponibile effettivo.

La molteplicità delle prestazioni e delle norme che ne condizionano la concessione è tale che si dovrebbero prendere in esame infiniti casi. Conviene quindi limi-

tarsi a qualche esempio.

Il primo riguarda l'effetto congiunto nel 1984, su un contribuente singolo, del prelievo fiscale e del godimento dell'integrazione alla pensione previdenziale inferiore al minimo, facendo l'ipotesi che l'integrazione sia stata pari a 2.000.000 di lire. Nella tabella 6.1 sono riportati i dati relativi ad alcuni livelli di reddito individuale, tenendo conto che il tetto di reddito per il godimento dell'integrazione è stato, nel 1984, pari a L. 8.325.200.

**Tab. 6.1** - Effetto congiunto del prelievo fiscale e di un'integrazione di 2 milioni alla pensione previdenziale. Migliaia di lire. 1984. Contribuente pensionato senza carichi familiari.

Reddito imponibile	Irpef netta	Trasferimento pensionistico	Beneficio effettivo	Reddito spendibile	Indice redd. spendibile
4.800	zero	2.000	2.000	6.800	100
4.801	117	2.000	1.883	6.684	98,3
5.000	153	2.000	1.847	6.847	100,7
6.000	333	2.000	1.667	7.667	112,7
7.000	513	2.000	1.487	8.487	124,8
8.325	751	2.000	1.249	9.574	140,8
8.326	752	—	—	7.574	111,4
9.000	873	—	—	8.127	119,5

Come si può constatare, nel caso di 2 milioni di integrazione, non si configura un minimo imponibile (prelievo fiscale uguale a trasferimento) ma si verifica un netto salto in corrispondenza del tetto di 8.325.200.

La stessa analisi può essere effettuata

con riferimento ad un altro tipo di trasferimenti, gli assegni familiari. In questa materia è possibile calcolare (con qualche approssimazione) i minimi effettivi, che, in alcune tipologie familiari, sono indicati nella tabella 6.2.

**Tab. 6.2** - Minimi imponibili effettivi (Irpef + assegni familiari) - CF lav. dip. - Coniugi più figli minorenni Famiglie monoreddito - Migliaia di lire - 1984

Numero componenti	Reddito imponibile	Irpef lorda	Detraz. + ass. fam.	Reddito spend.	Indice redd. spend.
2 persone	6.940	1.249	1.249	6.940	100
3 persone	11.500	2.115	2.155	11.540	166,3
4 persone	12.368	2.349	2.349	12.368	178,2
5 persone	14.390	2.895	2.895	14.390	207,3
6 persone	16.392	3.436	3.435	16.391	236,2

Se si prendono in considerazione famiglie bireddito, i minimi imponibili risultano più alti. Viceversa, sono più bassi se i figli a carico sono maggiorenni e non godono degli assegni integrativi. Ne consegue una notevole varietà dei livelli di reddito che la legislazione vigente considera "minimi vitali", nel senso che li esenta dall'imposta o copre l'importo dell'imposta con un uguale importo di assegni familiari.

Come per le pensioni, conviene prendere in esame due casi concreti: il primo è quello di un lavoratore dipendente che goda del livello retributivo medio del 1984, che è risultato pari a 16.647.700 lire lorde, a cui corrisponde, al netto delle ritenute previdenziali, un reddito imponibile di 15.208.000 lire e un reddito netto di

12.515.000 lire, pari a 13 mensilità di 963.000 lire; il secondo si riferisce al salario minimo corrente nel 1984, pari a 750.000 lire mensili nette, a cui corrisponde un reddito imponibile di 11.300.000 lire. Per ciascuno di questi livelli di reddito imponibile (arrotondati) viene calcolato il reddito spendibile effettivo annuo che rimane a disposizione di famiglie di diversa ampiezza e tipologia dopo aver pagato l'irpef e riscosso gli assegni familiari. Emergono così le scale di equivalenza implicite, cioè quelle che la legislazione vigente adotta di fatto, i cui indici, nella tabella 6.3, sono confrontati con quelli della scala di equivalenza scelta dalla Commissione nel secondo capitolo del presente Rapporto.

**Tab. 6.3** - Redditi spendibili per 2 livelli di reddito imponibile (effetto congiunto detrazioni fiscali e assegni familiari). CF lav. dip. - Coniugi monoreddito con figli minori - Migliaia di lire - 1984.

Numero componenti	Scala equival. Commis.	Redditi spendibili annui per redd. impon. di			
		11,3 milioni		15,2 milioni	
		V.A.	Indice	V.A.	Indice
1 persona	60	9.742	95,1	12.509	96,1
2 persone	100	10.243	100	13.010	100
3 persone	133	10.916	106,6	13.287	102,1
4 persone	163	11.684	114,1	14.067	108,1
5 persone	190	12.501	122	14.884	114,4
6 persone	216	13.185	128,7	15.628	120,1

#### 6.4 Un ripensamento concettuale per la razionalizzazione degli interventi

La mancanza di coordinamento fra le agevolazioni fiscali e i trasferimenti costituisce solo un ulteriore esempio della disorganicità della politica di redistribuzione monetaria del reddito, che si cumula sia con la disordinata e confusa legislazione in materia previdenziale e assistenziale, sia con una politica delle tariffe pubbliche utilizzata a fini redistributivi (fasce sociali, etc.).

Questo mosaico di interventi differenziati non può essere corretto sovrapponendo nuovi provvedimenti alla frastagliata legislazione vigente. Se questo poteva essere tollerabile quando la disponibilità di risorse crescenti permetteva di allargare a tappe l'intervento sociale, due fatti non permettono più di continuare su questa strada: da un lato, le sopravvenute difficoltà ad aumentare la spesa sociale e, dall'altro, la constatazione che l'attuale sistema di interventi non ha ridotto l'area della povertà.

S'impone dunque un processo di razionalizzazione, che unifichi e semplifichi istituti e procedure, elimini gli sprechi e le erogazioni a pioggia, incanali i mezzi disponibili a beneficio degli strati sociali veramente bisognosi.

Un processo del genere non può che partire da un ripensamento concettuale circa la natura e la finalità degli interventi di redistribuzione monetaria del reddito a fini sociali.

A giudizio della Commissione, il presupposto di questi interventi non può essere che l'insufficienza del reddito del beneficiario per raggiungere un determinato livello di vita, insufficienza provocata dall'impossibilità di produrre reddito da lavoro, immediato o differito (pensione). L'intervento si configura quindi come "integrazione del reddito": del reddito personale per chi vive solo, del reddito familiare per le unità di convivenza più ampie.

Ne consegue che il diritto alla prestazione non nasce da uno status anagrafico (essere anziano, aver figli) oppure fisico (inabilità) oppure professionale (non avere occupazione) e così via. Il diritto sorge semplicemente dall'insufficienza del reddito. Vengono così a cadere alcuni concetti che sono alla base della legislazione vigente: come quello di assegni o detrazioni per persone "a carico" o come quello di minimo pensionistico: concetti peraltro già embrionalmente incrinati dalle nuove norme che legano gli assegni familiari al reddito e che subordinano talune prestazioni pensionistiche a determinati tetti di reddito.

L'abbandono del concetto di "carico" - cioè di benefici concessi ad un "capofamiglia" (figura, del resto, non più prevista dal diritto di famiglia) per il mantenimento di persone economicamente da lui dipendenti - significa che destinataria dell'intervento diventa l'unità di convivenza, cioè la persona singola se vive sola o il nucleo fa-

miliare, inteso come complesso di persone tutte titolari del diritto alla prestazione (3). Cade così anche il concetto stesso di assegno familiare qual'è oggi configurato: e ciò potrà contribuire a ridurre, almeno sul piano di principio, i rapporti di dipendenza all'interno della famiglia.

Non meno innovativo è l'abbandono del concetto di minimo di pensione a cui tutti hanno diritto: la pensione intesa come diritto individuale è quella previdenziale legata alla storia lavorativa; se poi questa, insieme agli altri eventuali redditi propri e del coniuge, è insufficiente per raggiungere un determinato livello di vita, solo in questo caso interviene l'integrazione.

#### 6.5 L'assorbimento di una pluralità d'interventi in una prestazione economica di base

La traduzione in pratica del concetto di integrazione del reddito comporta la revisione di un complesso di normative, per sostituirle con un testo legislativo unificante, avente come obiettivo l'assorbimento di una pluralità di interventi in un'unica prestazione economica di base. Una prestazione finalizzata - proprio in quanto "di base" - a fornire a tutti uno zoccolo minimo di reddito da integrarsi a livello locale con servizi e, ove occorra, anche con erogazioni monetarie.

L'istituzione di un'unica prestazione correlata allo stato di bisogno si inserisce nella prospettiva della separazione dell'assistenza dalla previdenza, anche se tale distinzione non è così rigida come può apparire, dato che, come già osservato, anche la previdenza può essere ispirata a principi di mutualità e di solidarietà.

La prestazione economica di base rientra nel campo dell'assistenza - intesa, ovviamente non come beneficenza discrezionale e stigmatizzante, ma come diritto automatico posto in essere dalla legge al verificarsi di determinate condizioni oggettive - per il fatto di avere come termine di riferimento una situazione di bisogno; si distingue quindi dalle prestazioni previdenziali che sono indipendenti dalla condizione economica dell'assicurato, in quanto rapportate ai contributi versati. È la correlazione fra prestazione e bisogno che determina la natura assistenziale della prestazione economica di base.

A rigore di logica, molti sarebbero gli interventi da assorbire nella prestazione economica di base. Ma taluni (malattia, infortuni, ecc.) hanno storicamente assunto natura assicurativa e come tali sono radicati nella legislazione e nella stessa coscienza collettiva. Ora, poiché le riforme globali e sconvolgenti sono scarsamente fattibili né sempre sono opportune, la Commissione ritiene che si possa dar luogo, in prospettiva, all'assorbimento di almeno quattro tipi d'intervento:

(3) Occorre prevedere norme che permettano ai membri della famiglia di beneficiare della prestazione disgiuntamente, pro quota, in caso di disaccordo: norme che, in sostanza, tutelino i membri più deboli.

1) pensioni sociali, integrazioni al minimo, e relative maggiorazioni;

2) assegni familiari, aggiunte di famiglia e simili, con relative maggiorazioni;

3) detrazioni fiscali per persone a carico;

4) trattamenti di invalidità e di inabilità.

Nel quadro di un processo di razionalizzazione da realizzare con la necessaria gradualità, si ritiene possibile e necessario procedere immediatamente all'unificazione, nella nuova prestazione di base, dei trattamenti pensionistici e familiari di cui ai punti 1 e 2 e, parzialmente, delle detrazioni fiscali: è infatti opportuno distinguere fra le detrazioni per i figli ed equiparati, che debbono essere assorbite e, quelle per il coniuge a carico (4); queste infatti, a prescindere dalla loro natura giuridica, svolgono di fatto una funzione di correzione parziale della diversità di trattamento fiscale fra le coppie monoreddito e bireddito: funzione che, con opportune modifiche nel metodo, sembra giusto mantenere (5).

Ad un secondo tempo, invece, deve essere rinviato l'assorbimento dei trattamenti di invalidità: assorbimento che, inoltre, dovrà essere parziale, poiché potrà riguardare solo quella parte dell'intervento rapportato e integrativo del reddito, e non quella parte finanziata da contribuzioni e/o dipendente direttamente dalla menomazione. È infatti necessaria una fase intermedia di perequazione ed omogeneizzazione dei diversi trattamenti di invalidità e inabilità (compresi gli assegni di accompagnamento) e, in quest'ambito, di individuazione della fascia di integrazione assistenziale al trattamento base contributivo e/o indennitario per la menomazione.

Oltre alle prestazioni indicate, è possibile ipotizzare l'assorbimento, nella prestazione di base, dell'eventuale parte assistenziale dei trattamenti sostitutivi o integratori del salario nel caso di disoccupazione prolungata o ricorrente: il problema, in ogni caso, deve essere affrontato nell'ambito della più generale riforma (auspicabilmente ispirata ai criteri esposti nel quinto capitolo) delle integrazioni salariali straordinarie e delle indennità di disoccupazione.

(4) Come ricordato nel paragrafo 6.2, l'importo delle detrazioni per i figli è irrisorio (40.000 lire annuali nel 1984): e questa è una ragione in più per abolirla. I figli a carico dei contribuenti nel 1984 sono stimabili sui 15 milioni e l'onere relativo corrisponde a circa 600 miliardi. I coniugi a carico sono poco meno di 6 milioni e, poiché la detrazione è di 264.000 lire annue (1984), l'onere è valutabile intorno a 1.550 miliardi.

(5) La diversità di trattamento trova parziale giustificazione nei maggiori oneri di gestione familiare gravanti sui coniugi impegnati entrambi nel lavoro extradomestico; per questo non sembra giusto adottare, senza alcun limite, lo splitting. Ciò non esclude l'opportunità di una riduzione del divario: riduzione che, in modo più proprio, potrebbe essere ottenuta con qualche forma di splitting parziale in sostituzione delle detrazioni (che comportano il concetto di "carico", con la conseguente necessità di stabilire e aggiornare un tetto di reddito, il cui superamento anche di una sola lira fa perdere l'intero beneficio).



Poichè la nuova prestazione sostituisce interventi attualmente denominati in modo vario - e soprattutto perchè si differenzia dalla natura di ciascuno di essi - è opportuno indicarla con un nome nuovo: per semplicità, anzichè "prestazione economica di base" può essere denominata "assegno sociale" (6).

### 6.6 Novità e limiti dei recenti provvedimenti in materia di assegni familiari e di pensioni

Come accennato, le modifiche introdotte nel 1983 alla legislazione sugli assegni familiari hanno già mutato, sotto alcuni aspetti, la natura dell'istituto. Il quale resta di carattere mutualistico, nel senso che tutti pagano per finanziare una prestazione di cui godrà solo una parte di coloro che versano i contributi: ieri i beneficiari erano coloro che si trovavano a far fronte a particolari necessità (nella fattispecie, il mantenimento di persone a carico) prodotte da uno status anagrafico. Oggi la funzione mutualistica si esplica nel sovvenire chi si trova in una duplice condizione: anagrafica e reddituale.

Sopravvive tuttavia il concetto di persona a carico; inoltre la tabella degli assegni integrativi non è formulata con adeguati criteri di equivalenza; infine questi criteri sono del tutto ignorati nella scelta dei tetti di reddito al di sopra dei quali cessa il diritto agli assegni. Comunque, l'introduzione di una correlazione fra assegni familiari e reddito fa compiere un passo avanti al principio delle mutualità: nel senso che alla precedente presunzione dell'esistenza di maggiori oneri di gestione familiare viene sostituita una valutazione di questi oneri in confronto con il reddito disponibile.

Anche nel campo pensionistico, l'imposizione di un tetto di reddito modifica la natura dell'integrazione delle pensioni inferiori al minimo: cade infatti il concetto di un diritto di tutti ad un minimo pensionistico e si affaccia il concetto di integrazione concessa a chi si presume versi in condizioni economiche disagiate. Tuttavia sul piano concreto, la semplice imposizione di un tetto è uno strumento molto grezzo che non permette di modulare la prestazione in funzione del raggiungimento di una determinata soglia di reddito; senza contare il fatto che il tetto di reddito è individuale per l'integrazione al minimo e di coppia per la pensione sociale e d'invalidità.

Se da queste riforme parziali e incoerenti si passa ad un progetto di razionalizzazione complessivo, oltre a conseguire un livello più avanzato di equità, si possono recuperare risorse ora erogate a chi

non ne ha bisogno (o comunque ne ha meno bisogno di altri): ciò significa che, al limite, con la stessa quantità di mezzi finanziari, si può intervenire in misura più efficace a favore delle fasce più svantaggiate (tav. 6.4).

A questo proposito, tuttavia, non si può non denunciare l'intollerabilità della linea in atto, di tagli alla spesa sociale che negli ultimi tempi hanno colpito dove minore è la resistenza dirottando risorse a favore di categorie dotate di più alto potere di pressione. Senza contare che certe prestazioni, oltre ai tagli espliciti, hanno subito il taglio occulto dovuto alla mancata rivalutazione monetaria.

### 6.7 Gli interventi per la povertà nel quadro di un'operazione complessiva di razionalizzazione

La razionalizzazione del sistema di redistribuzione monetaria del reddito, qual'è stata delineata, implica di fatto l'esclusione dell'ipotesi di limitarsi a proporre interventi specifici destinati solo a quella fascia di popolazione che vive in condizioni di vera e propria povertà.

Interventi di questo tipo comporterebbero la disponibilità di risorse aggiuntive, difficili da reperire nell'attuale situazione. Il finanziamento di più adeguate prestazioni a favore dei poveri può essere ottenuto, allo stato attuale, attraverso un diverso impiego delle risorse esistenti, sia pure reintegrate dai tagli espliciti od occulti subiti.

**Tav. 6.4 - Prestazioni monetarie di assistenza sociale - previste da politiche nazionali - anno 1984**

Prestazioni	Miliardi di lire
Pensioni sociali	1.577
Integrazioni al minimo	23.650
Assegni familiari e maggiorazioni (1)	7.000
Detrazioni fiscali per figli a carico	600
	<hr/>
	32.827
Pensioni minorati e invalidi civili, ciechi, sordomuti	2.524
	<hr/>
TOTALE (2)	35.351

Fonte: Relazione Generale sulla situazione economica del Paese (1984)

(1) Stima

(2) Nel totale e tra le prestazioni non sono comprese le spese 1984 per C.I.G. Integrazioni straordinarie (2.506 miliardi), indennità disoccupazione (975 miliardi), pensionamenti anticipati (789 miliardi).

Non è altresì compresa la maggiore spesa di 460 miliardi dei recenti aumenti e delle maggiorazioni delle pensioni sociali e minime, in quanto decorrono dal 1° gennaio 1985.

Al fine della valutazione delle risorse da destinare all'integrazione dei redditi familiari, il totale indicato nella tabella dovrebbe essere depurato dell'importo corrispondente alle minori entrate fiscali legate al venir meno degli attuali trasferimenti peraltro in buona misura già esenti.

Dei vigenti istituti redistributivi del reddito beneficia un'ampia fascia di persone, alle quali non può essere bruscamente sottratta ogni prestazione per concentrare

tutte le risorse a beneficio dei soli poveri. C'è quindi una prima ragione - di fattibilità - che consiglia di por mano ad un'operazione complessiva di razionalizzazione, la quale, poichè non parte da zero, non può non mantenere in vita interventi anche a favore di fasce di reddito che superano la soglia di povertà.

Alle ragioni di fattibilità e di ricerca del necessario consenso, si aggiunge un motivo di equità: il persistere di disperate situazioni di povertà è uno scandalo sociale, la cui eliminazione è l'obiettivo numero uno; ciò non esclude la necessità di affrontare situazioni meno gravi, ma pur sempre inique, di inferiorità sociale prodotta da livelli reddituali notevolmente inferiori alla media.

La Commissione, pur avendo il compito di formulare proposte a beneficio dei poveri, ritiene di dover inserire tali proposte nel quadro di una razionalizzazione complessiva che investa, con opportune graduazioni d'intervento, anche le aree sociali che si trovano di poco al di sopra della soglia della povertà (una soglia, del resto, che è frutto di una convenzione, sicchè sarebbe arbitrario affermare che chi supera di una lira tale soglia, essendo fuori dell'area considerata povera, non ha bisogno di alcun aiuto).

Sul terreno pratico questo indirizzo si può attuare operando su tre fasce reddituali:

- la fascia della povertà verso la quale convogliare il massimo delle risorse;
- una fascia intermedia, beneficiaria di interventi decrescenti;
- una fascia esclusa da ogni prestazione.

### 6.8 Le modalità di erogazione dell'assegno sociale

Il sistema unificato di assistenza economica di base qui proposto comporta il superamento della separazione fra agevolazioni fiscali e trasferimenti di reddito, superamento che può essere ottenuto mediante l'inserimento di questi ultimi all'interno della manovra fiscale.

L'unificazione dei due sottosistemi si basa sull'erogazione della prestazione di base (denominata, come proposto, "assegno sociale") secondo criteri ispirati al meccanismo dell'imposta negativa.

Supponendo, come pare ovvio, che l'importo del suddetto assegno sociale venga modulato in misura decrescente per scaglioni crescenti di reddito, il meccanismo di cui sopra comporta l'adozione di un minimo imponibile - da definire - per ogni tipologia familiare, in corrispondenza del quale il prelievo fiscale (calcolato secondo le normative vigenti in materia) è pari all'assegno che si intende erogare: in questo caso, quindi, l'assegno viene corrisposto sotto forma di esenzione totale dall'imposta che sarebbe dovuta. A livelli di reddito più alti del minimo imponibile, l'assegno sociale può essere corrisposto sot-

(6) Il nome corrisponde a quello usato dalla Commissione per i problemi della famiglia che ha operato al Ministero del lavoro nel 1980-82; ma le proposte del presente Rapporto vanno al di là di quelle della suddetta Commissione, la cui ottica si limitava al trattamento della famiglia in quanto tale.

to forma di detrazione parziale dall'imposta. I percettori di redditi inferiori al minimo imponibile, ottengono un trasferimento monetario secondo i criteri illustrati nei paragrafi successivi.

La scelta del canale fiscale per l'integrazione dei redditi comporta - secondo l'indirizzo generale già proposto - di attribuire alla dichiarazione annuale dei redditi la funzione di verifica del diritto all'integrazione e di determinazione del suo ammontare.

L'assegno sociale - sotto forma di detrazione d'imposta, eventualmente integrata con la corresponsione della somma dovuta ai percettori di redditi inferiori al minimo imponibile - resta demandato, come già oggi avviene per il prelievo fiscale e gli assegni familiari, ai sostituti d'imposta (datori di lavoro, enti erogatori di prestazioni previdenziali o in loro mancanza all'INPS) con conguaglio fra dare e avere nei confronti del fisco o nei confronti dell'eventuale ente gestore degli assegni sociali, nel caso che si scelga una gestione autonoma rispetto all'Amministrazione finanziaria.

Resta da aggiungere che, assumendo come strumento di verifica del reddito la dichiarazione fiscale annuale che viene presentata ordinariamente entro il 31 maggio, la corresponsione dell'assegno sociale non può che decorrere dal 1° luglio successivo. Ne consegue una sfasatura temporale fra l'anno a cui si riferisce il reddito accertato e il periodo di erogazione dell'assegno. Questa sfasatura costituisce un inconveniente non lieve, perché la situazione reddituale e familiare può cambiare, in meglio o in peggio, e tale cambiamento produce effetti ritardati. Se però si considera l'erogazione materiale come una corresponsione posticipata rispetto all'anno di competenza, il rapporto tra diritto e prestazione non subisce alterazioni. Del resto, questa è la soluzione adottata, per gli assegni familiari integrativi, con l'accordo governo-sindacati-imprenditori del 22 gennaio 1983: e se talune riserve sono state avanzate in sede di applicazione, queste non riguardano il problema della sfasatura temporale. Sarà necessario identificare meccanismi di intervento - a livello locale - in grado di sopperire alle sfasature nei tempi di erogazione rispetto all'insorgenza delle situazioni di più grave bisogno.

### 6.9 Riduzione degli assegni sociali per non disincentivare al lavoro

Con l'abbandono del concetto di "capofamiglia" e di "persona a carico", beneficiaria dell'assegno sociale è la convivenza familiare nel suo complesso, salvo la salvaguardia dei separati diritti dei singoli al godimento della loro quota parte, ove ciò sia necessario.

Ne consegue che l'importo degli assegni sociali viene calcolato in base all'ampiezza della famiglia, cioè al numero complessivo delle persone che fanno parte

della convivenza anagrafica, tenendo conto delle economie di dimensione valutate secondo la scala di equivalenza.

Si deve però tener presente che nella famiglia possono convivere due tipi di componenti:

a) persone che, per età (inferiore a 18 anni e superiore a 65) o per invalidità, debbono, in genere essere considerate non in grado di svolgere un normale lavoro produttivo di reddito;

b) persone in età lavorativa (18-64 anni) che, per semplicità, possono indicarsi con il termine "adulti validi".

Gli adulti validi possono trovarsi in condizione di inoccupazione o di disoccupazione: ma, come più volte affermato, in questo caso l'intervento nei loro confronti deve essere costituito dall'offerta di occupazione. Ci si deve inoltre preoccupare di evitare ogni rischio, attraverso la corresponsione dell'assegno sociale, di disincentivare queste persone alla ricerca di occupazione.

Tale rischio diventa reale e consistente quando, a chi ha redditi nulli o molto scarsi, si concedono prestazioni monetarie di importo tale da poter incoraggiare qualcuno a vivere di assistenze di vario genere e di spezzoni di reddito da lavoro nero, piccoli commerci e simili.

Ovviamente, la difficoltà risiede nell'individuare quale sia la soglia degli interventi assistenziali capaci, nel loro complesso, di far scattare questa trappola; e in particolare quale sia l'importo degli assegni sociali che possono contribuire a creare comportamenti come quelli indicati. Difficoltà aggravata dal fatto che, viceversa, la ricerca dell'occupazione può essere oggettivamente difficile, anche per chi è animato dalla massima buona volontà: sicché una forte riduzione degli assegni sociali potrebbe finire per penalizzare ingiustamente i disoccupati di lunga durata (nonché i figli di genitori poco responsabili).

Una ragionevole soluzione può essere trovata se i benefici concessi in modo uniforme sul piano nazionale sono notevolmente inferiori a ciò che sarebbe necessario per vivere, presupponendo che l'intervento locale assuma fondamentale rilievo per integrare le prestazioni nazionali tenendo conto delle condizioni specifiche che ogni singolo caso può presentare.

Si propone, quindi, di applicare all'importo dell'assegno sociale una riduzione proporzionale al numero degli adulti validi presenti nella famiglia beneficiaria dell'assegno (calcolato, come già detto, in base al numero complessivo dei componenti). In pratica, l'assegno totale spettante alla famiglia va suddiviso in ideali quote individuali e quelle attribuite a ciascun adulto valido vengono defalcate.

Ciò significa che per le famiglie composte da soli adulti validi l'assegno sociale è uguale a zero; è invece intero per gli anziani che vivono soli o in coppia; è ridotto per le famiglie miste (anziani e/o mino-

renni e/o invalidi più adulti validi).

L'esclusione degli adulti validi dalla loro quota di assegno sociale si giustifica con la difficoltà di verificare, nel quadro di una prestazione uniforme di carattere nazionale, la situazione reale dei suddetti adulti rispetto alla possibilità di lavorare, sia in relazione alla situazione occupazionale della zona che a particolari condizioni personali o familiari.

Viene quindi demandato all'intervento locale il compito di sopperire alla mancata o ridotta corresponsione dell'assegno nazionale, quando, a causa della prolungata disoccupazione degli adulti validi, si vengano a creare situazioni di povertà. Tale intervento deve applicarsi nelle forme indicate nel paragrafo 9 del quinto capitolo (offerta di occupazione in progetti di attività socialmente utili, prestazione di servizi e, ove sia indispensabile, erogazioni monetarie).

In sostanza - di fronte al difficile problema di conciliare l'esigenza di non disincentivare al lavoro con quella di assicurare comunque un minimo vitale nel caso di disoccupazione prolungata involontaria - la soluzione adottata esclude, per ora, di unificare nell'assegno sociale il trattamento della disoccupazione prolungata, che può essere affrontato, in termini generali, nel quadro della politica del lavoro e, nei casi di povertà, nel quadro della politica locale.

Allo scopo di garantire che questo particolare tipo di intervento locale possa trovare effettiva e adeguata attuazione, è opportuno esaminare la possibilità di istituire un fondo nel bilancio dello Stato, da ripartire, con destinazione vincolata, tenendo conto della distribuzione territoriale sia della disoccupazione prolungata che delle situazioni di povertà economica.

### 6.10 L'assegno sociale per gli anziani e le famiglie monoparentali

Con la soluzione proposta, le pensioni sociali e le integrazioni alle pensioni inferiori al minimo vengono assorbite nell'assegno sociale, il cui importo tiene conto delle economie di scala legate alla dimensione della famiglia. Ne consegue che la quota individuale di assegno sociale attribuita ad un anziano vivente in una famiglia estesa è inferiore all'assegno spettante ad un anziano che vive solo.

In astratto, ne potrebbe derivare un interesse a scomporre la famiglia. Ma, a parte il fatto che la convivenza di anziani con figli o altri parenti è, in genere, giustificata da ragioni affettive e/o di mutuo aiuto, in realtà non esiste neppure l'incentivo economico alla separazione; infatti la modulazione dell'assegno sociale in base a una scala di equivalenza crea una situazione di indifferenza economica alla separazione delle gestioni familiari.

Del resto, la legislazione è già orientata a condizionare le maggiorazioni pensionistiche a tetti di reddito familiare costituito dalla somma dei redditi di tutti gli obbligati

agli alimenti, se conviventi.

Quello che invece deve essere salvaguardato è il diritto personale e autonomo degli anziani a godere della loro quota di assegno sociale. La legge deve quindi prevedere, per gli anziani, non solo la titolarità individuale del diritto, ma ove si verifichino particolari condizioni, la facoltà di chiedere la separata riscossione della loro quota.

Il problema della convivenza degli anziani con il nucleo familiare giovane diventa difficile quando essi non sono più autosufficienti, con conseguenti sacrifici che possono anche essere di carattere economico. Analogo è il problema delle famiglie monoparentali, quando l'unico genitore deve provvedere a uno o più figli minori.

Queste due situazioni sono fra le più esposte al rischio di povertà e ad esse si deve provvedere con specifici e adeguati interventi. Si potrebbe, fra l'altro, pensare ad una maggiorazione dell'assegno sociale; ma l'ipotesi è da scartare, prima di tutto perchè l'intervento più efficace è l'offerta di servizi e, in secondo luogo, perchè la stessa necessità di prestazioni monetarie può essere meglio valutata e soddisfatta a livello locale, con riferimento alla specificità dei singoli casi.

Si deve aggiungere che i genitori soli

con figli minori e gli adulti che si occupano in famiglia di persone non autosufficienti (anziani o no) debbono ottenere a livello locale assistenza anche monetaria, senza che gli si chieda come contropartita la partecipazione ad attività avorative di utilità sociale in aggiunta a quelle, non meno utili socialmente, che già svolgono nei confronti dei minori, degli anziani, degli handicappati. Nello stesso tempo, a questi adulti deve essere offerta - attraverso la messa a disposizione di servizi e l'assistenza nella ricerca di occupazione - la possibilità di inserirsi nel lavoro con modalità compatibili con gli impegni familiari.

### 6.11 La modulazione degli assegni sociali per scaglioni di reddito

L'illustrazione delle modalità di attuazione di un sistema di assegni sociali è più agevole se si ricorre ad un esempio.

Si suppone, perciò, che vengano adottati, per la famiglia composta di una sola persona, i seguenti valori di riferimento:

- assegno sociale a reddito zero: 400.000 lire nette mensili (pari a 4.800.000 lire annue);
- minimo imponibile: 600.000 (7.200.000 annue);
- soglia di esclusione da ogni beneficio: 800.000 lire (9.600.000 annue).

Facendo perno sulle tre cifre suddette,

si può elaborare un sistema articolato di assegni sociali, calcolati in base ai livelli di reddito proprio dei richiedenti; gli assegni sociali sono corrisposti in parte sotto forma di detrazione fiscale e, ove questa sia incapiente, mediante un trasferimento monetario integrativo.

L'assegno a reddito zero corrisponde ad un minimo garantito solo nel senso che alla persona sola priva di qualsiasi reddito, oltre alla già vigente esenzione dall'Irpef, viene corrisposto un trasferimento monetario annuo di 4.800.000 lire. Questa cifra costituisce la base di partenza di una curva di assegni sociali decrescenti per scaglioni crescenti di reddito; curva che si sviluppa in modo da far sì che chi dispone di un reddito proprio di 7.200.000 lire annue (minimo imponibile) non ottenga alcun trasferimento, ma solo la detrazione delle 548.000 lire annue di Irpef che dovrebbe pagare. I percettori di redditi propri superiori a 7.200.000 lire godono invece solo di una detrazione fiscale che si sviluppa lungo una curva decrescente da 548.000 lire fino a zero, in corrispondenza di un reddito netto di 9.600.000 lire.

Per rendere più chiaro il significato del nuovo sistema, esso viene tradotto in cifre nella tabella 6.5 nell'ipotesi, di prima approssimazione, che le due curve prima indicate abbiano un andamento lineare.

Tab. 6.5 - Esempio di modulazione degli assegni sociali e redditi ottenibili (famiglia di 1 persona, Irpef 1984, migliaia di lire annue)

Reddito imponibile	Irpef vigente	Assegno soc. complessivo	Modalità di erogazione		Reddito spendibile
			Detraz.	Trasferim.	
0	—	4.800	—	4.800	4.800
3.000	—	2.829	—	2.829	5.829
6.000	333	1.190	333	857	6.857
7.200 (1)	548	548	548	—	7.200 (1)
9.000	873	273	273	—	8.400
10.933 (2)	1.333	—	—	—	9.600 (3)

(1): Minimo imponibile

(2): Soglia di esclusione lorda

(3): Soglia di esclusione netta

Il concetto ispiratore non è solo quello di assicurare a tutti un minimo garantito, ma anche di premiare chi si procura o si è procurato un reddito proprio; inoltre viene così raggiunto l'obiettivo di accorciare, con una modulazione non casuale, le distanze fra il percettore di reddito zero e chi dispone di un reddito considerato sufficiente per vivere (soglia di esclusione).

La differenza fondamentale nei confronti dei sistemi vigenti di integrazione del reddito (pensioni sociali, integrazione alle pensioni minime) sta nel fatto che gli importi dell'assegno sociale sono modulati in funzione del raggiungimento di determinati livelli di reddito spendibile complessivo, che deve risultare dalla somma dei redditi propri e dell'integrazione concessa.

### 6.12 Un'ipotesi di "prima approssimazione" di attuazione della riforma

I valori di riferimento utilizzati per l'esempio illustrato, a scopo esplicativo,

nel paragrafo precedente possono essere assunti come base di un'ipotesi di lavoro di prima approssimazione, avente l'esclusiva finalità di fornire una *idea* dell'articolazione di un possibile sistema di assegni sociali. Se dalle indicazioni del presente Rapporto si passerà allo studio di una soluzione legislativa, questa ipotesi dovrà prima essere ulteriormente approfondita e verificata, anche con riferimento alle informazioni sulla distribuzione dei redditi familiari, per classi di ampiezza della famiglia, disponibili presso l'amministrazione finanziaria.

I valori di riferimento del sistema ipotizzato (assegni a reddito zero, minimo imponibile e soglie di esclusione) sono calcolati mediante la scala di equivalenza adottata. Da tali valori si può ricavare una tabella di assegni sociali "teorici" per ciascuna ampiezza familiare. Si tratta di assegni teorici, perchè sono calcolati in base al numero complessivo dei componenti della famiglia e come tali sono appli-

cabili solo a famiglie non comprendenti alcun adulto in età da 18 a 64 anni in condizione di lavoro ("adulto valido"). Gli assegni effettivamente spettanti alle varie tipologie familiari si ottengono defalcando dall'assegno teorico le quote individuali relative agli adulti validi (come proposto nel paragrafo 6.9 per evitare il rischio di disincentivazione al lavoro).

La modulazione degli assegni sociali ipotizzati è riportata, a titolo di esempio solo per alcune ampiezze familiari, nelle tabelle 6.6 - 6.8. In queste tabelle la colonna 5 indica l'importo teorico degli assegni spettanti per ciascuna ampiezza familiare, da corrispondere in parte sotto forma di detrazione d'imposta (col. 3) e in parte come erogazione monetaria (col. 4).

Gli importi degli assegni sociali effettivi variano, ovviamente, a seconda del numero di "adulti validi". Per evidenziare alcune ipotesi concrete, si è supposto che le famiglie di due persone beneficiarie dell'assegno sociale siano composte solo di

anziani e che nelle famiglie di tre e quattro componenti siano mediamente presenti due adulti validi. Perciò, nelle medesime tabelle, è stata aggiunta una settima co-

lonna che indica l'assegno effettivo spettante nelle ipotesi di cui sopra: assegno che è uguale a quello teorico nel caso di famiglie di due componenti ed è invece

ridotto (defalcando le quote dei due adulti validi) per le famiglie di tre e quattro componenti (7).

**Tab. 6.6 - Modulazione degli assegni sociali e redditi ottenibili (migliaia di lire annue) Famiglia di 2 persone**

Reddito imponibile (1)	IRPEF vigente 1984 (2)	Assegno sociale			Reddito spendibile netto (6)	Totale assegno ridotto (7)	Reddito spendibile ridotto (8)
		Detrazione (3)	Trasferimento (4)	Totale (5)			
0	0	0	7.997	7.997	7.997	7.997	7.997
1.000	0	0	7.330	7.330	8.330	7.330	8.330
2.000	0	0	6.663	6.663	8.663	6.663	8.663
3.000	0	0	5.996	5.996	8.996	5.996	8.996
4.000	0	0	5.330	5.330	9.330	5.330	9.330
5.000	153	153	4.663	4.816	9.663	4.816	9.663
6.000	333	333	3.996	4.329	9.996	4.329	9.996
7.000	513	513	3.329	3.842	10.329	3.842	10.329
8.000	693	693	2.662	3.355	10.662	3.355	10.662
9.000	873	873	1.996	2.869	10.996	2.869	10.996
10.000	1.105	1.105	1.329	2.434	11.329	2.434	11.329
11.000	1.235	1.235	662	1.947	11.662	1.947	11.662
12.000	1.747	1.742	0	1.742	11.995	1.742	11.995
13.000	2.017	1.512	0	1.512	12.495	1.512	12.495
14.000	2.367	1.362	0	1.362	12.995	1.362	12.995
15.000	2.637	1.132	0	1.132	13.495	1.132	13.495
16.000	2.933	927	0	927	13.994	927	13.994
17.000	3.203	697	0	697	14.494	697	14.994
18.000	3.539	533	0	533	14.994	533	14.994
19.000	3.809	303	0	303	15.494	303	15.494
20.000	4.079	73	0	73	15.994	73	15.994

Reddito spendibile netto = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno

Totale assegno ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = totale assegno x (n. componenti - 2/n. componenti)

Reddito spendibile ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno ridotto

Reddito spendibile netto 7.997 = assegno a reddito zero; 11.995 = minimo imponibile; 15.994 = soglia di esclusione

**Tab. 6.7 - Modulazione degli assegni sociali e redditi ottenibili (migliaia di lire annue) Famiglia di 3 persone**

Reddito imponibile (1)	IRPEF vigente 1984 (2)	Assegno sociale			Reddito spendibile netto (6)	Totale assegno ridotto (7)	Reddito spendibile ridotto (8)
		Detrazione (3)	Trasferimento (4)	Totale (5)			
0	0	0	10.718	10.718	10.718	3.573	3.573
1.000	0	0	10.053	10.053	11.053	3.351	4.351
2.000	0	0	9.388	9.388	11.388	2.129	5.129
3.000	0	0	8.723	8.723	11.723	2.908	5.908
4.000	0	0	8.058	8.058	12.058	2.686	6.686
5.000	153	153	7.393	7.546	12.393	2.515	7.362
6.000	333	333	6.728	7.061	12.728	2.354	8.021
7.000	513	513	6.063	6.576	13.063	2.192	9.679
8.000	693	693	5.398	6.091	13.398	2.030	9.337
9.000	873	873	4.733	5.606	13.733	1.869	9.996
10.000	1.105	1.105	4.068	5.173	14.068	1.724	10.619
11.000	1.285	1.285	3.403	4.688	14.403	1.563	11.278
12.000	1.747	1.747	2.738	4.495	14.738	1.495	11.748
13.000	2.017	2.017	2.073	4.090	15.073	1.363	12.346
14.000	2.367	2.367	1.408	3.775	15.408	1.258	12.891
15.000	2.637	2.637	743	3.380	15.743	1.127	13.490
16.000	2.933	2.933	73	3.011	16.078	1.004	14.071
17.000	3.203	2.727	0	2.727	16.524	909	14.706
18.000	3.539	2.510	0	2.510	16.971	837	15.298
19.000	3.809	2.226	0	2.226	17.417	742	15.933
20.000	4.079	1.943	0	1.943	17.864	649	16.569
21.000	4.349	1.660	0	1.660	18.311	553	17.204
22.000	4.619	1.376	0	1.376	18.757	459	17.840
23.000	4.889	1.092	0	1.093	19.204	364	18.475
24.000	5.159	809	0	809	19.650	270	19.111
25.000	5.509	606	0	606	20.097	202	19.693
26.000	5.859	403	0	403	20.544	134	20.275
27.000	6.209	199	0	199	20.990	66	20.857
28.000	6.559	0	0	0	21.441	0	21.441

Reddito spendibile netto = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno

Totale assegno ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = totale assegno x  $\left(\frac{n. componenti - 2}{n. componenti}\right)$

Reddito spendibile ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno ridotto

Reddito spendibile netto  
10.718 = assegno a reddito zero  
16.078 = minimo imponibile  
21.441 = soglia di esclusione

(7) In sede applicativa, il calcolo sarà semplificato: una tabella, analoga a quella attualmente usata per gli assegni familiari integrativi, indicherà, per ciascuna ampiezza familiare e per scaglioni di reddito, l'importo della quota individuale dell'assegno sociale; sicché basterà moltiplicare tale importo per il numero degli anziani e dei minori presenti nella famiglia.



Tab. 6.8 - Modulazione degli assegni sociali e redditi ottenibili (migliaia di lire annue) Famiglia di 4 persone

Reddito imponibile (1)	IRPEF vigente 1984 (2)	Assegno sociale			Reddito spendibile netto (6)	Totale assegno ridotto (7)	Reddito spendibile ridotto (8)
		Detrazione (3)	Trasferimento (4)	Totale (5)			
0	0	0	13.037	13.037	13.037	6.518	6.518
1.000	0	0	12.363	12.363	13.363	6.181	7.181
2.000	0	0	11.689	11.689	13.689	5.844	7.844
3.000	0	0	11.015	11.015	14.015	5.507	8.507
4.000	0	0	10.340	10.340	14.340	5.170	9.170
5.000	153	153	9.666	9.329	14.666	4.910	9.757
6.000	333	333	8.992	9.325	14.992	4.663	10.330
7.000	513	513	8.318	8.831	15.318	4.416	10.903
8.000	693	693	7.644	8.337	15.644	4.169	11.476
9.000	873	873	6.970	7.843	115.970	3.922	12.049
10.000	1.105	1.105	6.296	7.401	16.296	3.700	12.596
11.000	1.285	1.285	5.622	6.907	16.622	3.453	13.168
12.000	1.747	1.747	4.948	6.695	16.948	3.347	13.600
13.000	2.017	2.017	4.274	6.291	17.274	3.145	14.128
14.000	2.367	2.367	3.600	5.967	17.600	2.983	14.616
15.000	2.637	2.637	2.926	5.563	17.926	2.781	15.144
16.000	2.933	2.933	2.252	5.105	18.252	2.592	15.659
17.000	3.203	3.203	1.577	4.780	19.577	2.390	16.187
18.000	3.539	3.539	903	4.442	18.903	2.221	16.682
19.000	3.809	3.809	229	4.038	19.229	2.019	17.210
20.000	4.079	3.634	0	3.634	19.555	1.817	17.738
21.000	4.349	3.339	0	3.339	19.990	1.669	18.320
22.000	4.619	3.043	0	3.043	20.424	1.522	18.903
23.000	4.889	2.748	0	2.748	20.859	1.374	19.495
24.000	5.159	2.452	0	2.452	21.293	1.226	20.067
25.000	5.509	2.237	0	2.237	21.728	1.118	20.610
26.000	5.859	2.022	0	2.022	22.163	1.011	21.152
27.000	6.209	1.806	0	1.806	22.597	903	21.694
28.000	6.559	1.591	0	1.591	23.032	795	22.236
29.000	6.909	1.375	0	1.375	23.466	688	22.779
30.000	7.259	1.160	0	1.160	23.901	580	23.321
31.000	7.629	964	0	964	24.335	482	23.853
32.000	7.999	769	0	769	24.770	384	24.385
33.000	8.369	573	0	573	25.204	287	24.918
34.000	8.739	378	0	378	25.639	189	25.450
35.000	9.109	133	0	133	26.074	91	25.992

Reddito spendibile netto = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno

Totale assegno ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = totale assegno  $\times \left( \frac{\text{n. componenti} - 2}{\text{n. componenti}} \right)$

Reddito spendibile ridotto (per famiglie oltre 2 componenti) = Reddito imponibile - Irpef vigente 1984 + totale assegno ridotto

13.037 = assegno a reddito zero

19.555 = minimo imponibile

26.074 = soglia di esclusione