

Uguaglianza è parola ancora pronunciabile fra i riformisti? Nella ricerca di nuovi contenuti di una politica di progresso sociale nel quadro dell'economia di mercato, le forze di centro-sinistra sono state contagiate dall'idea che tutti gli strati sociali, con la sola eccezione di una ristretta area di poveri, abbiano raggiunto un elevato livello di benessere. Scarsa attenzione viene rivolta alle gravi disuguaglianze nel godimento di beni essenziali – come l'istruzione, il lavoro, le risorse economiche – che segmentano la società e incidono sull'esercizio effettivo dei diritti di libertà. Ignorando il monito di don Milani, «niente è più ingiusto che far le parti uguali fra disuguali», viene proposto uno Stato sociale erogatore a pioggia di prestazioni e servizi, senza tener conto delle diverse situazioni economiche dei destinatari, col risultato di consolidare e perpetuare le disuguaglianze. L'applicazione del criterio dell'universalismo senza selettività ha portato i governi di centro-sinistra dell'ultima fase ad una vera e propria deriva neoliberista. L'autore sollecita un'approfondita riflessione sulla necessità di politiche redistributive dirette a realizzare equità sociale e libertà sostanziale: un utile contributo per la definizione di un nuovo progetto di Centro-sinistra.

Ermanno Gorrieri, nato a Sassuolo (Mo) nel 1920, è laureato in giurisprudenza e «honoris causa» in sociologia. Ha partecipato con Giulio Pastore alla fondazione della Cisl ed è stato deputato nella III legislatura e Ministro del lavoro nel VI Governo Fanfani. Ha presieduto e curato i Rapporti di Commissioni governative su «Famiglia e reddito» (1982), «La povertà in Italia» (1985), «Lavoro e pensioni» (1990). Con il Mulino ha pubblicato: «La Repubblica di Montefiorino» (1966); «La giungla retributiva» (1972) e «La giungla dei bilanci familiari» (1979). Ha collaborato con il «Corriere della Sera», «Il Giorno», «la Repubblica», «L'Espresso» e con numerose riviste e periodici.

€ 9,50



 **il Mulino**

Gorrieri  
Parti uguali fra disuguali

# Parti uguali fra disuguali

Ermanno Gorrieri  
**Parti uguali fra disuguali**  
Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi

## PERCORSI

*Nulla è più ingiusto  
che far le parti uguali  
fra disuguali*

Don Lorenzo Milani  
*Lettera a una professoressa, 1967*

ERMANNNO GORRIERI

PARTI UGUALI FRA DISUGUALI

Povert , disuguaglianza e politiche  
redistributive nell'Italia di oggi

SOCIET  EDITRICE IL MULINO

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: **[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

ISBN 88-15-09002-9

---

Copyright © 2002 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **[www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)**

# INDICE

Premessa p. 9

Introduzione: libertà ed eguaglianza 13

1. L'esercizio effettivo dei diritti di libertà. - 2. Una società competitiva. - 3. Modernizzazione ed efficienza. - 4. Il lavoro che cambia. - 5. Una soglia di benessere

## PARTE PRIMA: QUALE UGUAGLIANZA?

I. Povertà e disuguaglianza 21

1. Povertà estreme ed emarginazione. - 2. L'esclusione sociale. - 3. La povertà relativa. - 4. Chi sono i poveri. - 5. La povertà fra i minorenni. - 6. Povertà e disuguaglianza

II. La società disuguale 31

1. I molti gradini della scala sociale. - 2. La distribuzione delle risorse. - 3. Istruzione e disuguaglianza. - 4. Il lavoro: inclusi o esclusi? - 5. La qualità del lavoro. - 6. Le risorse economiche

III. Una soglia di benessere 41

1. Aiutare ad autopromuoversi. - 2. Le opportunità dell'istruzione. - 3. Condizionamenti difficilmente superabili. - 4. Le opportunità pro-

fessionali. - 5. Ridurre le politiche di protezione sociale? - 6. Una soglia minimale di benessere. - 7. Un'ipotesi indicativa. - 8. Assistenza e redistribuzione

## PARTE SECONDA: UNIVERSALISMO E SELETTIVITÀ

### IV. Cittadinanza sociale e universalismo p. 53

1. Un grave deficit di conoscenza. - 2. La dittatura dei ceti medi. - 3. Il mito dell'universalismo senza selettività. - 4. Il reddito di cittadinanza. - 5. La pensione di base. - 6. L'assegno per i figli e il minimo vitale. - 7. Riforma fiscale e minimo vitale. - 8. Universalismo e coesione sociale

### V. Verso l'universalismo con selettività 65

1. Comuni e fasce sociali. - 2. Sindacati e assegni familiari. - 3. Progetti universalistico-selettivi. - 4. La proliferazione delle normative. - 5. Diritto allo studio e selettività

### VI. La Commissione Onofri 73

1. La riforma universalistica dello Stato sociale. - 2. Universalismo con selettività. - 3. La sanzione legislativa. - 4. Fine del mito? - 5. Una selettività ragionevole

### VII. Il riccometro 81

1. I decreti di attuazione. - 2. Il nodo: la natura del reddito. - 3. L'esclusione della discriminazione qualitativa dei redditi. - 4. L'effetto deterrenza. - 5. Il silenzio dei sindacati

## VIII. Il parametro famiglia

p. 89

1. Individui, famiglie, nuclei. - 2. Le unioni di fatto. - 3. La scala di equivalenza. - 4. Le incongruenze della nuova scala Ise

## PARTE TERZA: LA REDISTRIBUZIONE MONETARIA

### IX. Redistribuzione monetaria e servizi sociali 99

1. Equità sociale e redistribuzione. - 2. Troppe prestazioni monetarie? - 3. Residui di vecchie polemiche. - 4. Un mix di servizi e di interventi monetari. - 5. Uno standard minimo di servizi sociali

### X. Le agevolazioni fiscali 107

1. I limiti redistributivi del sistema tributario. - 2. Deduzioni dal reddito e detrazioni d'imposta. - 3. L'incapienza. - 4. L'inapplicabilità del parametro famiglia. - 5. Le coppie monoreddito e bireddito. - 6. Le detrazioni per persone a carico. - 7. Beneficiari e oneri

### XI. I trasferimenti diretti di reddito 117

1. Prestazioni universalistiche e non. - 2. Pensioni e assegni sociali. - 3. Le pensioni integrate al minimo. - 4. Un istituto obsoleto. - 5. Le iniquità distributive dell'integrazione al minimo. - 6. Gli assegni familiari: evoluzione e declino. - 7. La ripresa della politica di sostegno per i figli. - 8. I limiti (veri o presunti) dell'assegno al nucleo familiare. - 9. I difetti della legge sull'Anf. - 10. Beneficiari e oneri. - 11. Un assegno familiare universalistico. - 12. Il reddito minimo d'inserimento. - 13. La sperimentazione in



39 Comuni. - 14. I programmi di inserimento

## VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### La politica del Centro-sinistra

p. 143

1. Incertezze e cambiamenti di rotta. - 2. Cattolici e giustizia sociale. - 3. Pds-Ds: uguaglianza, una parola proibita. - 4. Le politiche redistributive: dai trasferimenti alle agevolazioni fiscali. - 5. Riforme mancate. - 6. La deriva neo-liberista. - 7. Un ripensamento necessario

## PREMESSA

Questo scritto non è opera di uno studioso, ma di un osservatore della realtà sociale, in ciò aiutato dall'esperienza concreta derivante dall'aver operato in campo sindacale e politico. Mancano riferimenti all'ampia letteratura in materia, alle situazioni e alle politiche di altre nazioni; la comprensibilità del linguaggio è anteposta al rigore terminologico. È un lavoro artigianale, frutto di valutazioni empiriche, e per ciò stesso destinato a chi è impegnato sul campo e può ricavare qualche utilità da informazioni e riflessioni direttamente fruibili in funzione di scelte da compiere e di decisioni da assumere.

L'argomento è un limitato capitolo della politica sociale; fa parte di quei problemi, considerati di serie B, che non hanno udienza nel dibattito della grande politica, se non per essere utilizzati a fini polemici.

L'intento è di offrire stimoli ed elementi di riflessione su uno dei nodi che le forze di centro-sinistra hanno di fronte. Da un lato, si tratta di prender atto, pur senza accettare acriticamente il capitalismo e i suoi valori, che nell'attuale orizzonte storico non esistono alternative all'economia di mercato e ai suoi corollari: efficienza, flessibilità, competizione sociale, impegno individuale di auto-promozione. Dall'altro, si tratta di restare fedeli al dovere di rimuovere le cause delle crescenti disuguaglianze sociali e di correggerne le manifestazioni più gravi, anche in funzione di garantire a tutti l'effettivo esercizio dei diritti di libertà.

Un deficit di conoscenza e il desiderio di stare al passo coi tempi portano alla rimozione del problema della disuguaglianza e alimentano tesi universalistiche che si oppongono ad ogni diversificazione degli interventi in base alle condizioni economiche dei destinatari, in piena consonanza – di fatto – con quel «conservatorismo compassionevole» che è disposto a riconoscere qualche trattamento preferenziale solo a beneficio dei poveri.

S'impongono invece politiche di redistribuzione dei beni che concorrono a formare la qualità della vita: dall'istruzione, al lavoro, alle risorse economiche. L'obiettivo non è un piatto egualitarismo, ma la garanzia a tutti di poter raggiungere, con le proprie forze e col concorso delle politiche sociali, una soglia minimale di benessere, materiale e immateriale.

Quanto più alta e garantita sarà la soglia di benessere il cui raggiungimento è assicurato a tutti i cittadini, tanto più ampi potranno essere gli spazi del libero esplicarsi della competizione sociale e del conseguente perseguimento di livelli di efficienza e di eccellenza.

All'elaborazione e al sostegno di politiche dirette a ridurre le disuguaglianze, scarso contributo finora hanno dato i cattolici, che hanno investito il loro impegno nel generoso esercizio della solidarietà più che nella lotta politica per la giustizia sociale. Ambiguità e riserve sono venute dal Pds, che, nell'intento di liberarsi dalle ideologie del passato e di crearsi una nuova identità, ha finito per cancellare la parola «uguaglianza» dal proprio vocabolario.

A correggere gli sbandamenti della linea riformista nessun contributo hanno dato gli sterili massimalismi di altre posizioni di sinistra.

Con questo retroterra alle spalle, i governi di centro-sinistra – limitatamente allo specifico tema della

redistribuzione del reddito – hanno mostrato incertezze e nell’ultima fase hanno dato la sensazione di subire una deriva neo-liberista. Quei governi hanno acquisito meriti storici. Ciò non impedisce di esaminare criticamente qualche aspetto della loro politica, per ricavarne stimoli ad una riflessione di cui il Centro-sinistra ha bisogno per l’oggi e per il domani.

Naturalmente il contenuto di questo scritto è del tutto opinabile: sarebbe già qualcosa se servisse a richiamare l’attenzione sull’argomento.

Non c’era miglior titolo, per esprimere le opinioni qui esposte, delle poche parole, dense di contenuto, di don Lorenzo Milani, un grande e concreto profeta.

E.G.

Ringrazio Giordano Boldrini e Giancarlo Succi per la loro insostituibile collaborazione e Luciano Guerzoni per le osservazioni e i suggerimenti.

Tutte le cifre contenute nel testo sono riportate in lire essendo così indicate nei provvedimenti citati. Se disponibili, vengono usati dati che si riferiscono al 2001; altrimenti dati precedenti, purché tuttora significativi.



## INTRODUZIONE: LIBERTÀ ED EGUAGLIANZA

### 1. *L'esercizio effettivo dei diritti di libertà*

La conquista della libertà è stata frutto di dure lotte contro gli antichi regimi assolutisti e le aberranti tirannidi del Novecento. I diritti civili – libertà di pensiero, di espressione, di associazione, di religione, di stampa, ecc. – e i diritti politici, che garantiscono ad ogni cittadino parità di peso nelle decisioni della comunità, sono contenuti essenziali della libertà: sono come l'aria che si respira e costituiscono il presupposto di ogni ulteriore passo verso la democrazia.

Queste libertà rischiano di restare proclamazioni astratte, se non sono accompagnate dal pieno ed effettivo godimento dei diritti sociali, che garantiscono ai cittadini la partecipazione ai beni, materiali e immateriali, di cui dispone la società. È la Costituzione stessa che afferma che ostacoli di ordine economico e sociale limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

La diversa distribuzione di quei beni – dal livello d'istruzione all'occupazione, dal tipo di lavoro svolto alle risorse economiche di cui si dispone – influenza l'effettivo esercizio della libertà e l'effettiva parità dei cittadini di fronte alle possibilità offerte dalla società.

L'esperienza della vita di tutti i giorni rende evidente la connessione esistente fra la disuguaglianza nel godimento dei beni disponibili in una società ricca e dinamica, e l'esercizio concreto della libertà, inteso non solo nei suoi aspetti giuridici e politici, ma

nella possibilità di scegliere e programmare la propria vita.

## 2. *Una società competitiva*

La riduzione delle disuguaglianze è il presupposto per l'ampliamento della libertà. Ciò non ha niente a che fare con le utopie egualitaristiche. Quelle sessantottine, in nome di ideologie individualistiche, insieme con l'uguaglianza dei salari produssero l'ineguaglianza nelle condizioni di vita dei lavoratori, concorrendo all'abbandono dei vecchi istituti di redistribuzione in funzione del fabbisogno familiare. Considerarono la redistribuzione mera remunerazione economica del lavoro e non, anche, reddito spendibile per far fronte alle esigenze di vita: era un egualitarismo astratto, disancorato dalla vita quotidiana.

Oggi dinamismo economico e dinamismo sociale sono processi che si sviluppano di pari passo.

Spetta allo Stato definire le regole del mercato, salvaguardare la concorrenza, impedire attività incompatibili con la difesa della natura e con la qualità della vita, orientare lo sviluppo in funzione del benessere collettivo e soprattutto del riequilibrio territoriale in Italia e nel mondo: ciò senza mortificare – anzi incentivando – lo spirito imprenditivo, il dinamismo, la capacità di innovazione e di adattamento all'evolversi del mercato. Creare ricchezza, unitamente al contenimento degli eccessi consumistici, è la premessa per disporre dei mezzi da destinare al benessere dei cittadini e alla solidarietà verso il Sud del mondo. Non si può distribuire ciò che non si produce.

Stimolare gli effetti positivi del mercato e della

competizione sociale e ridurre quelli negativi è ineludibile compito di un intervento pubblico e di comportamenti privati che non dimentichino i valori della solidarietà e della giustizia sociale.

### 3. *Modernizzazione ed efficienza*

Nell'era della globalizzazione l'economia italiana deve accrescere la propria capacità competitiva: con la modernizzazione delle strutture produttive e di servizio, con l'innovazione tecnologica, con lo sviluppo delle dimensioni aziendali che consentano di competere a livello globale, con forme più efficaci ed eque di utilizzo del fattore lavoro.

Un forte recupero di efficienza è necessario non solo per garantire la competitività delle nostre produzioni, ma soprattutto per uscire dal degrado della nostra organizzazione sociale, con cui imprese e cittadini si scontrano ogni giorno.

L'intollerabile scadimento del sistema pubblico grava soprattutto sulle spalle della povera gente. Essa non ha i mezzi per ricorrere ai servizi privati; e spesso non ha né l'istruzione, né le conoscenze utili per districarsi nei meandri della burocrazia. L'efficienza nell'organizzazione della società è elemento costitutivo della libertà e dell'uguaglianza fra i cittadini. Si impone una nuova etica della responsabilità, un ripensamento radicale del modo di essere e di funzionare dei servizi e, nello stesso tempo, la rivalutazione di parole come competizione sociale e meritocrazia.

All'ideologia del garantismo, del livellamento e della mediocrità va contrapposta, in ogni campo, una cultura che premi, con incentivi morali e materiali, la capacità creativa, l'attitudine a rischiare, la



professionalità e l'impegno nel lavoro, la disponibilità a svolgere lavori gravosi e non gratificanti. In questo quadro va combattuta la pseudo-meritocrazia corporativa che, grazie al potere contrattuale, pretende ed ottiene – soprattutto nel settore pubblico e nei servizi indispensabili alla vita della comunità – miglioramenti normativi e retributivi, da distribuire in modo uniforme, a vantaggio delle categorie nel loro complesso, a prescindere dal grado di professionalità e di impegno dei singoli.

#### 4. *Il lavoro che cambia*

Profondi mutamenti sono in corso nella natura del lavoro e nelle sue tutele, contrattuali e giuridiche.

La preminente attenzione politica rivolta agli interessi del cosiddetto «popolo delle partite Iva» non pare giustificata. Minore di quanto si creda è la crescita del lavoro indipendente: liberi professionisti, imprenditori e lavoratori in proprio sono aumentati negli ultimi anni, ma in proporzioni limitate. Più rapido è il processo di disarticolazione del lavoro dipendente, con l'espansione dei cosiddetti «lavori atipici»: a tempo determinato, a tempo parziale, interinali, parasubordinati e così via.

Il rapporto di lavoro tradizionale, a tempo pieno e a tempo indeterminato, resta di gran lunga preponderante. Non ha riscontro nella realtà la diffusa convinzione del declino del lavoro dipendente, in genere, e di quello operaio, in particolare. Il lavoro dipendente costituisce il 72 per cento dell'occupazione complessiva e il lavoro operaio (nel senso più ampio della parola) rappresenta tuttora il 47 per cento degli occupati dipendenti.

Ciò che importa in questa sede è il fatto che i processi di disarticolazione del lavoro dipendente moltiplicano e diversificano i trattamenti normativi ed economici e, quindi, hanno come effetto l'aumento delle disuguaglianze fra coloro che vivono del proprio lavoro.

A sua volta la flessibilizzazione del mercato del lavoro – in assenza di adeguati incentivi al reinserimento al lavoro degli ultraquarantenni – allarga i solchi, in ordine alla sicurezza per il domani, fra i lavori atipici più o meno precari, i lavori tradizionali più o meno garantiti e quelli supergarantiti del settore pubblico.

## 5. *Una soglia di benessere*

Alle crescenti disuguaglianze, che conseguono alla competitività, alla flessibilità, ai cambiamenti del lavoro, alla persistente sottoremunerazione del lavoro operaio, non si può far fronte con la resistenza su trincee del passato. Il problema è quello di verificare se e come sia possibile, in questa nuova realtà, contrastare le disuguaglianze ingiuste e intollerabili.

Ci si illude che il fenomeno della disuguaglianza possa esser consistentemente ridotto con politiche tendenti a garantire a tutti pari opportunità. Poiché i risultati ottenibili per questa strada sono lunghi dall'esser risolutivi, le istituzioni pubbliche, con il concorso delle varie forme partecipative della società, debbono promuovere processi di redistribuzione delle risorse, a cominciare da quelle che si possono considerare primarie: istruzione, lavoro, condizione economica.

Obiettivo realistico delle politiche redistributive non può esser quello di restringere l'intero ventaglio

delle disuguaglianze, di superare le distanze fra i ceti e le persone. Del resto, non sono poche le disuguaglianze che sono eque, nel senso di dare a ciascuno ciò che si merita, e funzionali allo sviluppo economico e all'efficienza dell'organizzazione sociale.

Nell'attuale clima culturale, l'equità sociale può esser perseguita solo con obiettivi ragionevoli: ad esempio, con l'aiutare i cittadini ad autopromuoversi e, in ogni caso, con il garantire a tutti il raggiungimento di un traguardo, costituito *non da un minimo vitale, ma da una soglia minimale di benessere*, intesa nel senso di adeguata partecipazione ai molteplici beni che sono patrimonio della società.

PARTE PRIMA

QUALE UGUAGLIANZA?



## POVERTÀ E DISUGUAGLIANZA

1. *Povert  estreme ed emarginazione*

Una delle conseguenze pi  intollerabili delle disuguaglianze   la persistenza di sacche di povert  anche nei paesi ricchi dell'Occidente, compresa l'Italia. Nulla di qualitativamente paragonabile con la povert  nel Terzo mondo. Tuttavia – *se una pi  equa distribuzione dei beni nel mondo viene prima di ogni altro impegno* – non   una buona ragione per passar sopra alle situazioni di povert  presenti in Italia: che sono di gran lunga meno gravi, ma non per questo moralmente e socialmente tollerabili.

La persistenza della povert  in un paese ricco come l'Italia fu denunciata, fra i primi, da Giovanni Sarpellon<sup>1</sup> e ha trovato piena conferma nelle analisi della Commissione d'indagine sulla povert  istituita presso la Presidenza del Consiglio, il cui primo Rapporto fu reso pubblico nel 1985. Queste denunce suscitavano sorpresa e incredulit , perch  era radicata convinzione che il crescente benessere si era e si sarebbe diffuso *automaticamente* a beneficio di tutti gli strati sociali (un'opinione tuttora diffusa fra i molti che considerano la crescita economica il toccasana di tutti i mali). Da allora, studi e ricerche confermano che, anche in periodi di congiuntura econo-

<sup>1</sup> *La povert  in Italia*, a cura di G. Sarpellon, 2 voll., Milano, Angeli, 1982.

mica favorevole, una quota di cittadini vive in condizioni di povertà.

La povertà è un fenomeno complesso, che si presenta con molte facce: sicché, forse, è più corretto parlare di povertà al plurale. Il nome povertà viene usato per riferirsi a fenomeni diversi, anche se i loro confini non sono sempre nettamente definibili.

Salvo eccezioni, le varie forme di povertà hanno un denominatore comune: la mancanza o la scarsità di risorse economiche. Ma in quelle che comunemente vengono definite *povertà estreme* prevalgono altri fattori, che, in certi casi, le rendono visibilmente manifeste ai nostri occhi. Sono povertà prevalentemente urbane, caratterizzate da rottura con le reti familiari e relazionali, da caduta delle aspettative, da perdita di valori simbolico-esistenziali, da estraniamento rispetto al contesto sociale. Questi ed altri caratteri sono variamente presenti nei singoli casi, data la molteplicità dei percorsi individuali che sono all'origine delle povertà estreme.

Le persone senza dimora sono l'espressione più manifesta della povertà estrema e dell'emarginazione sociale. Ma non sono le sole. C'è tutto un universo, che va dagli anziani che vivono nell'abbandono, senza legami familiari e affettivi, fino a quegli immigrati che ancora non sono riusciti a trovare un minimo di sistemazione lavorativa e abitativa. La varietà di queste situazioni ne rende impossibili rilevazioni statistiche sistematiche: solo la presenza capillare nel territorio dei servizi sociali e delle organizzazioni del volontariato consente di instaurare un rapporto con questo mondo e di offrire qualche via d'uscita.

Al limite dell'emarginazione vivono le «povertà silenziose» di famiglie che hanno la casa e conducono un'esistenza apparentemente «normale», ma dispongono di mezzi inadeguati e, in più, sono afflitte

da carenze immateriali, da logoramento o da frattura dei legami affettivi o da altre patologie esistenziali.

## 2. *L'esclusione sociale*

La Commissione d'indagine sulla povertà ha cambiato denominazione nel corso della sua attività: in un primo tempo ha giustamente esteso la sua analisi all'emarginazione sociale; recentemente si è definita «Commissione d'indagine sull'esclusione sociale». Da qui in poi sarà, per semplicità, denominata «Commissione povertà». Il cambiamento del nome è dovuto all'irruzione, nel dibattito politico oltre che in quello accademico, del concetto di esclusione sociale: non è chiaro (almeno a chi scrive) se in sostituzione di quello di povertà o di quello di emarginazione ovvero ad approfondimento e sviluppo dell'uno e dell'altro.

Sono documenti dell'Unione europea che hanno concorso a diffondere l'uso del concetto di esclusione sociale. Si tratta, secondo gli innovatori, di un concetto *dinamico*, perché mette in luce i meccanismi che sono alla base della marginalizzazione, e *multidimensionale*, perché va oltre la mancanza di risorse. Esso, infine, implica un *passaggio dalla chiave distributiva a quella relazionale*. Le caratteristiche che si citano per definire l'esclusione sono sostanzialmente le stesse usate per definire l'emarginazione; la differenza sembra consistere nell'enfasi che, nel caso dell'esclusione sociale, assume l'impossibilità di partecipare pienamente ai diritti sociali.

Si può osservare che l'aggettivo «sociale» aggiunto alla parola «esclusione» non è sufficiente per precisarne il significato, se non si specifica «da che cosa» si verifica l'esclusione. Gli stessi documenti



dell'Unione europea oscillano fra un approccio circoscritto («L'occupazione è il settore chiave di integrazione e di inclusione sociale») ed una definizione di «esclusione sociale globale» come «conclusione estrema di un succedersi di esclusioni specifiche dai diritti fondamentali».

Esplicito è un giudizio di Chiara Saraceno:

Nonostante l'ampia popolarità del concetto, un accordo univoco su cosa sia l'esclusione sociale è lontano dall'esser raggiunto. Al contrario, più il suo uso è generalizzato più la nozione di esclusione sociale diventa qualcosa di vago se non equivoco come categoria scientifica<sup>2</sup>.

Ben venga, comunque, l'uso del concetto di esclusione sociale, se esso permette di penetrare in modo più approfondito e completo i processi e le condizioni che caratterizzano la povertà e l'emarginazione. Il pericolo – se non si arriva a dare un contenuto univoco e condiviso alla parola esclusione – è che essa venga usata ad ogni piè sospinto per indicare qualsiasi tipo di carenza sofferta da persone e nuclei familiari. Ci sono ceti, ben lontani dalla condizione di povertà, pronti ad appropriarsi del concetto di esclusione riferendolo, ad esempio, ai giovani che tardano a trovare un lavoro corrispondente alle loro attese.

### 3. *La povertà relativa*

Le povertà estreme, l'emarginazione e l'esclusione sociale, a cui si è fatto cenno in modo sommario, non rientrano fra gli argomenti di questo saggio, che

<sup>2</sup> Paper proposto alla *Conference on social exclusion and children* presso la Columbia University, New York, 3-4 maggio 2001.

intende, invece, prendere in esame un altro problema: quello delle disuguaglianze che, anche al di sopra della soglia della povertà, solcano la società. Può esser utile verificare se esista qualche connessione fra la disuguaglianza e quella che viene definita «povertà relativa».

Per distinguere chi è povero da chi non lo è, si dovrebbero prendere in considerazione tutti i beni e i servizi che concorrono a formare le condizioni di vita delle persone. Di solito, però, si utilizza un *indicatore sintetico* e in qualche misura approssimato, costituito dal reddito disponibile o dalla spesa per consumi quali risultano dalle indagini campionarie periodiche della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie e dell'Istat sui consumi delle medesime. Per stimare la povertà si ricorre a un criterio convenzionale, l'*international standard of poverty line*: si considera povera una coppia che viva con un reddito pari o inferiore al reddito medio pro capite<sup>3</sup>.

Con questo metodo si individua la *povertà relativa*, che è correlata alle condizioni medie di vita del paese e del momento storico considerato.

Questo metodo è, da sempre, stato adottato dalla Commissione povertà, che presenta ogni anno un Rapporto con ampi dati sulla consistenza e le caratteristiche della povertà. La Commissione utilizza come base di riferimento non il reddito, ma la spesa per consumi, escludendo, quindi, il reddito destinato a risparmio.

Nel 2000 la soglia della povertà relativa per una famiglia di due persone è stata considerata pari a

<sup>3</sup> Abitualmente si ritiene che la soglia della povertà corrisponda al 50 per cento della spesa media per consumi. Applicando al calcolo la scala di equivalenza la soglia corrisponde, in realtà, al 45 per cento della spesa media.

1.569.000 lire al mese. Articolando questa soglia in base alla numerosità familiare secondo la scala di equivalenza adottata a partire dal Rapporto 1985 (scala Carbonaro) si ottengono le soglie della povertà per le famiglie di diversa ampiezza; e utilizzando queste si ricava il numero delle famiglie e delle persone povere.

Definire poveri coloro che vivono con una spesa per consumi inferiore ad una determinata soglia è frutto di una mera convenzione. Consapevole di ciò, la Commissione povertà, dal 1998, tenta di individuare quella che può essere considerata la *povertà assoluta*, non più definita in termini relativi, ma sulla base del costo di un paniere di beni e di servizi ritenuti indispensabili. Nel 2000 la soglia della povertà assoluta è stata pari a 1.055.000 lire mensili per la famiglia di due componenti.

I risultati dell'indagine relativa al 2000, effettuata dalla Commissione povertà con la collaborazione dell'Istat, sono sintetizzati qui di seguito:

	Povertà relativa	Povertà assoluta
Famiglie povere	2.707.000	954.000
% su tot. famiglie	12,3	4,3
Persone povere	7.948.000	2.937.000
% su tot. popolaz.	13,9	5,1

La povertà relativa si addensa nel Mezzogiorno, dove le persone povere sono il 25,5 per cento della popolazione; ma è presente anche nel Centro-nord, dove colpisce il 7,3 per cento della popolazione.

#### 4. *Chi sono i poveri*

È diffusa la tendenza a catalogare le categorie alle quali con maggiore probabilità appartengono i

poveri: gli anziani, i disoccupati, i giovani che non trovano lavoro, le famiglie numerose, quelle con capofamiglia donna, quelle con un solo genitore, le persone prive d'istruzione e via elencando. In realtà, in tutte le categorie professionali e in tutte le situazioni sociali ci sono poveri e non poveri. La condizione di povertà colpisce una *fascia orizzontale* della società.

Il più radicato luogo comune è che la maggioranza dei poveri sia costituita da persone anziane, sole o in coppia, costrette a vivere con pensioni da fame. È fuori discussione che la condizione degli anziani può esser afflitta dalle più varie fonti di infelicità: dalla malattia alla solitudine. Non sempre però ad esse si accompagna la mancanza di risorse economiche. L'incidenza della povertà fra gli anziani rimane alta, ma recentemente essa è stata superata da quella dei minorenni.

Altro luogo comune è che la mancanza di occupazione sia fra le principali cause di povertà. Al contrario, gli ultimi rapporti della Commissione registrano un aumento delle famiglie povere con una persona occupata. I bassi livelli salariali e, soprattutto, il numero delle persone da mantenere con un solo salario sono fattori che determinano la diffusione della povertà anche fra gli occupati. Il fenomeno non è solo italiano: anche altrove cresce il numero dei cosiddetti lavoratori poveri.

È superfluo aggiungere che la povertà non è sempre statica e permanente; muta con l'evolversi del *ciclo di vita*, compare o scompare in conseguenza di eventi di vario genere, dalla nascita di un figlio alla perdita del lavoro. Le indagini della Commissione si limitano a fotografare le situazioni, quali si presentano a un dato momento. Solo l'ultimo Rapporto (novembre 2001) dedica un ca-

pitolo alla *persistenza in povertà*, con un'analisi longitudinale, che, seguendo l'evolversi nel tempo delle condizioni di vita delle stesse famiglie, permette di distinguere la povertà transitoria da quella permanente o cronica.

## 5. *La povertà fra i minorenni*

Quello che si sta profilando come il più preoccupante aspetto del fenomeno della povertà è la sua diffusione fra i minorenni, che è aumentata negli ultimi anni. Si legge nell'ultimo Rapporto della Commissione:

La povertà fra i minori contraddice i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità e compromette le aspettative di reddito futuro (...). Lo svantaggio potenziale di più lungo periodo – in termini di minore istruzione, difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, rischi di esclusione sociale, ecc. – deriva dall'esser poveri nella fase iniziale del ciclo di vita.

La povertà fra i minori dimostra «la limitata efficacia delle politiche pubbliche, rivelatesi in grado di contrastare la povertà tra gli anziani più che tra i minori». E ancora:

La povertà tra i minorenni emerge come tema chiave delle politiche distributive (...). Recenti ricerche dell'Unicef assegnano all'Italia il non invidiabile primato di nazione con il più alto indice di povertà minorile, unitamente a quello anglosassone.

L'incidenza della povertà, intesa come percentuale delle famiglie povere sul totale delle famiglie di ciascun tipo, è riportata qui di seguito:

---

Persona sola anziana (65 anni e più)	13,2
Coppia con capofamiglia anziano	18,5
Coppia con 1 figlio minore	10,0
Coppia con 2 figli minori	15,9
Coppia con 3 o più figli minori	26,0
Monogenitore con figli minori	11,4

---

Un dato che poteva sembrare impensabile è costituito dalla percentuale di famiglie povere fra quelle con solo due figli minori: percentuale press'a poco analoga a quella della povertà fra gli anziani.

L'incidenza della povertà fra i minorenni e le loro famiglie risulta ancora più accentuata, se, come dimostra uno studio di L. Cannari e D. Franco (*Temie di discussione*, Servizio studi Banca d'Italia, 1997), si prendono come base i dati sui redditi anziché quelli sui consumi, ai quali si riferiscono le cifre sopra riportate.

Chiara Saraceno, che ha presieduto la Commissione povertà, fa notare che «nel nostro paese, a differenza della maggioranza dei paesi europei, la questione del costo dei figli non ha ancora trovato forme di riconoscimento efficaci». E aggiunge che:

a giudicare dalle misure prese dal Governo (Berlusconi) solo la povertà degli anziani ha trovato una qualche, per altro lodevole, attenzione, in perfetta continuità con il passato<sup>4</sup>.

## 6. Povertà e disuguaglianza

Pur apprezzando lo sforzo di sottrarre la stima della povertà alle oscillazioni annuali del reddito o

<sup>4</sup> *Famiglie povere con figli minori: l'Italia che non vorremmo (vedere)*, in «il Mulino», n. 1, 2002.

del consumo medio delle famiglie, si può notare che anche la scelta della soglia della povertà assoluta ha un carattere relativo: nel senso che anche la composizione del paniere si basa sul livello dei consumi in un dato momento e in un dato paese. È probabile che il paniere di beni e servizi, che in Italia delimita la povertà assoluta, costituirebbe, nel Terzo mondo, la soglia di un elevato benessere.

Se ne può dedurre che la povertà economica, sia relativa che assoluta – *quando non è accompagnata da patologie esistenziali* – altro non è che l'aspetto più grave e intollerabile di un fenomeno più generale: la disuguaglianza.

Tant'è vero che la stessa Commissione, pur avendo come compito l'analisi dello specifico fenomeno della povertà, ha ritenuto giusto prendere in considerazione una fascia collocata al di sopra della soglia della povertà: fascia che nel primo Rapporto (1985) viene definita *quasi povertà* (e in quello del 2001, *a rischio di povertà*). Questa fascia nel 2000 comprendeva l'8,3 per cento delle famiglie in aggiunta al 12,3 per cento di famiglie povere.

Con ciò la Commissione ha messo in evidenza che, per quanto riguarda la povertà economica, non esiste un confine preciso fra poveri e non poveri: esso è costituito da una soglia che potrebbe anche essere un po' più alta o un po' più bassa.

## LA SOCIETÀ DISUGUALE

1. *I molti gradini della scala sociale*

Al di sopra delle situazioni di povertà la distribuzione delle risorse fra le persone e le famiglie è molto diversa dall'immagine che ne ha la maggioranza dell'opinione pubblica. È abbastanza diffusa l'idea che, a parte una fascia di poveri e, all'estremo opposto, un'area della ricchezza, il corpo sociale abbia subito un processo di omologazione, non solo di cultura e di costume, ma anche di condizioni di vita. La stratificazione della società italiana avrebbe quindi una conformazione «a trottola»: una grande pancia, con limitate differenze al proprio interno nei livelli di benessere, e due ristretti vertici, in alto e in basso.

Nulla è più lontano dalla realtà. Se l'analisi delle condizioni di vita si estende al di là delle aree della povertà e della quasi povertà, si constata che altre fasce di cittadini vivono in condizioni di ristrettezze economiche meno gravi, ma non per questo accettabili in una società democratica.

Usando il linguaggio che indica negli «ultimi» i destinatari dell'impegno di solidarietà e di aiuto, si può dire che, oltre agli ultimi, esistono *i penultimi*, *i terzultimi*, *i quartultimi*.

La scala sociale è fatta di molti gradini. Come si è detto la povertà (quella economica) è l'ultimo gradino di un fenomeno più generale: la disuguaglianza.

La scarsità delle risorse economiche è solo un aspetto della disuguaglianza: un ampio panorama



dell'estensione e della complessità del fenomeno è fornito da una ponderosa ricerca coordinata, per conto del Cespe e con il concorso di vari autori, da Massimo Paci e pubblicata col titolo *Le dimensioni della disuguaglianza* (il Mulino, 1993).

Purtroppo, è una ricerca poco consultata da chi ha responsabilità politiche e sindacali.

## 2. *La distribuzione delle risorse*

La disuguaglianza si manifesta nelle forme più varie e molteplici. In questa sede è sufficiente prenderla in considerazione sotto uno specifico aspetto: quello della distribuzione di quei beni che concorrono a determinare la qualità della vita:

- l'istruzione;
- l'occupazione e la qualità del lavoro;
- il reddito e il patrimonio;
- la disponibilità di servizi sociali e la possibilità e le condizioni d'accesso;
- la situazione abitativa;
- i contesti ambientali, educativi e relazionali in cui si cresce e si vive;
- ed altri ancora.

Fra i fattori che determinano disuguaglianza non è qui annoverata la posizione di maggiore o minore *potere* (e viceversa, di maggiore o minore *subordinazione*) nella sfera della produzione o del mercato. La posizione occupazionale è considerata, in molti studi, l'indicatore forte della struttura di classe della società. Ma in questa sede interessa esaminare la stratificazione sociale dal punto di vista della disuguaglianza nelle condizioni di vita e non da quello dell'individuazione di classi (i cui confini, peraltro, si vanno facendo più vaghi).

Si potrebbe elaborare una pluralità di scale di disuguaglianza in relazione al grado di godimento di ciascuna delle risorse citate. Quasi sempre, però, le carenze non si presentano da sole e, cumulandosi, aggravano le condizioni di inferiorità sociale di persone, famiglie, gruppi. Né si può dimenticare che il grado di fruizione media delle risorse è influenzato dall'*area territoriale* in cui si vive.

Come le situazioni di povertà, anche quelle di disagio economico non sono individuabili secondo criteri *categoriali*. Non esistono categorie o gruppi sociali che, complessivamente considerati, possano ritenersi più o meno svantaggiati di altri. Particolarmente priva di significato è la locuzione, pur così frequentemente usata, «famiglie numerose monoreddito». La povertà e il disagio economico si valutano in base al reddito complessivo familiare, non importa se percepito da uno solo o da più componenti: un direttore di banca con coniuge e quattro figli a carico non può esser considerato povero, pur avendo una famiglia numerosa e monoreddito.

Per dare un'idea sommaria della pluralità dei gradini della scala sociale, può bastare un *flash* su tre risorse fondamentali: l'istruzione, il lavoro e la condizione economica. Si tratta dei fattori che, intrecciati fra loro, concorrono, più di altri, a determinare le condizioni di vita delle persone e la loro collocazione nella scala sociale. I cenni, assolutamente sommarî, che seguono intendono solo richiamare l'attenzione sull'argomento.

### 3. Istruzione e disuguaglianza

Il livello di istruzione è fattore fondante dello *status* sociale delle persone: il sapere è fonte di arric-

chimento e promozione umana, contribuisce all'accesso a tipi di lavoro qualitativamente migliori ed è, di per sé, fattore di prestigio sociale.

La situazione della popolazione italiana registra enormi disuguaglianze. A parte quelle ereditate dal passato, anche fra i giovani che studiano adesso molto vario è il numero degli anni di fruizione del servizio scolastico. Particolarmente elevati sono gli abbandoni dopo il primo anno di frequenza della scuola secondaria superiore o dopo qualche anno di Università. Le disuguaglianze aumentano ulteriormente se si tiene conto dell'effettivo sviluppo intellettuale e della capacità di acquisizione di saperi raggiunti da ciascuno, al di là degli anni di frequenza scolastica.

L'insieme delle conoscenze e il grado di formazione culturale acquisito influenzano in misura decisiva, oltre alla coscienza di sé e alla fruizione dello *status* di cittadino, la collocazione sociale delle persone, facilitano la frequentazione di ambienti più elevati, agevolano nella vita di relazione (tanto che, ad esempio, è diffusa convinzione che il ceto medio riesca ad utilizzare i benefici dello Stato sociale meglio di ceti più bisognosi, ma meno culturalmente provveduti).

Non ultimo dei vantaggi è il reddito netto medio per titolo di studio, quale risulta dall'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia relativa al 2000 e che è il seguente:

---

licenza media	28.490.000	lire	annue
diploma	35.622.000	"	"
laurea	51.931.000	"	"

---

Non è difficile concludere che, per un giovane, il livello d'istruzione ottenuto è quasi sempre determinante per la sua futura condizione di vita.

#### 4. *Il lavoro: inclusi o esclusi?*

Avere lavoro o esserne privo è fonte primaria di disuguaglianza: il lavoro costituisce il presupposto stesso del «far parte» della comunità civile. La mancanza del lavoro può produrre un'intollerabile perdita di identità personale, familiare e sociale.

Il godimento di questa componente essenziale della vita è uno dei casi in cui l'uso del binomio «inclusione-esclusione», se viene inteso come semplice distinzione in due gruppi, *occupati e non occupati*, non rispecchia affatto la realtà.

Di fronte alla prevedibile diffusione della flessibilità dell'occupazione, come classificare chi deve accontentarsi, non per propria scelta, di lavori precari, atipici, parasubordinati, a termine, stagionali, in affitto? È un incluso o un escluso? E l'operaio, italiano o immigrato, che lavora a turni in fonderia o in conceria oppure la donna addetta a faticosi lavori di pulizia in orari antelucani sono inclusi? È invece escluso il neolaureato al quale la famiglia garantisce la possibilità di attendere, anche a lungo, un lavoro confacente ai suoi studi e alle sue preferenze? E la colf che lavora a ore, in nero, com'è? Ancora: come classificare i giovani che, nel Centro-nord, rifiutano qualsiasi impiego, anche transitorio, di tipo operaio? Insomma, il godimento del bene «lavoro» si realizza attraverso una gamma di forme che producono condizioni sociali notevolmente differenziate.

La sicurezza del posto di lavoro – quindi la tranquillità per il futuro – pare ormai garantita solo alla cerchia dei dipendenti pubblici. Il settore privato è invece sempre più esposto all'aggressiva concorrenza internazionale, e costretto a costanti adeguamenti alle mutevoli condizioni di mercato. Le imprese nascono, muoiono, si ristrutturano e la tradizionale in-

sicurezza del posto di lavoro, propria degli operai, si è estesa agli impiegati e agli stessi dirigenti. Gli ammortizzatori sociali (cassa integrazione, mobilità ed altro), che sono destinati a non tutte le imprese, consentono di avere una temporanea, e parziale, protezione dagli effetti della disoccupazione, in attesa di un possibile reinserimento nel mondo del lavoro. Purtroppo però questo non sempre avviene, e le maggiori difficoltà a reinserirsi sono proprie di persone ultraquarantenni, a volte anche con esperienze e competenze professionali di buon livello.

Infine esiste una categoria di persone che non usufruisce né di garanzie, né di protezioni: quella dei lavoratori che hanno un rapporto di lavoro del tutto precario. In questo ambito non c'è più solo il lavoro nero, ma tutte quelle forme di rapporti parasubordinati, come, ad esempio, le collaborazioni coordinate e continuative e le collaborazioni professionali esclusive per una singola impresa (regolarmente fatturate con Iva) che in realtà sono del tutto simili ad un rapporto di lavoro subordinato, ma che non godono delle relative garanzie.

Quindi, anche fra coloro che il lavoro ce l'hanno, le situazioni occupazionali producono una varietà di condizioni, che concorrono a dar vita ad una scala delle disuguaglianze molto variegata.

## 5. *La qualità del lavoro*

Fra coloro che sono occupati è fonte di disuguaglianza la *qualità* dell'attività svolta. I lavori non sono tutti uguali: non solo per la remunerazione che procurano e per il prestigio sociale di cui godono, ma anche per le caratteristiche intrinseche alle prestazioni lavorative.

Alcune di queste, pur comportando dispendio di energie talvolta stressante, offrono la possibilità di trarre soddisfazione dal proprio lavoro. L'autonomia nell'organizzare la propria attività, la visibilità dei risultati ottenuti, la collocazione nella scala gerarchica, il potere di organizzare e sovrintendere al lavoro altrui, il valore civile e sociale della funzione svolta, le possibilità di carriera: questi – e molti altri – sono aspetti che possono rendere il lavoro, in varia misura, gratificante.

Al contrario, altre caratteristiche rendono il lavoro particolarmente gravoso: la fatica fisica, non del tutto scomparsa nella fabbrica moderna e presente in una miriade di attività, il rischio d'infortuni, l'ambiente di lavoro, il materiale lavorato, l'orario (a turni, notturno, festivo). Solo nelle aziende di una certa dimensione la robotizzazione ha alleviato il lavoro operaio; ma l'occupazione, in altissima percentuale, si svolge in unità produttive piccole o piccolissime.

Da notare, di passaggio, che il sistema retributivo, per una sedimentazione culturale tipicamente italiana, sottovaluta il fattore «gravosità» del lavoro operaio, ignora la sua relativa scarsità nel mercato del lavoro in molte regioni; e continua a pagare di più il lavoro dietro una scrivania. Per decenni gli infermieri sono stati pagati meno dei ragionieri e, nell'industria, gli operai meno degli impiegati esecutivi. Il risultato è sotto gli occhi: *importiamo infermieri e operai*. Significativi sono i dati che seguono, dedotti dall'indagine della Banca d'Italia, relativi ai redditi individuali medi annui netti ottenuti dai lavoratori dipendenti nel 2000:

---

operaio	24.787.000	lire	annue
impiegato	32.558.000	"	"
impiegato direttivo e dirigente	55.100.000	"	"

---

Non meno significativo è *il prestigio sociale* delle attività lavorative; in proposito sono state condotte indagini, i cui risultati mostrano l'ampio ventaglio del prestigio attribuito dagli intervistati alle varie professioni. Se a ciascuna di esse viene assegnato un punteggio lungo una scala da 1 a 100, il prestigio sociale attribuito al lavoro di un impiegato esecutivo è di 44 punti, mentre quello di un operaio metalmeccanico a qualificazione medio-alta è di 27 punti<sup>1</sup>.

Fra i lavori più gratificanti e quelli più gravosi c'è un ampio ventaglio di attività, nelle quali aspetti positivi e negativi si intrecciano, ma che, comunque, danno luogo ad una scala professionale profondamente differenziata.

Si potrebbe obiettare che il frastagliato panorama delle attuali prestazioni lavorative sia in corso di superamento per l'avanzare prepotente della *new economy*, che farà piazza pulita dei tradizionali modi di produrre e di scambiare beni e servizi. Ma non è detto che i lavori diventeranno tutti uguali come gravosità, prestigio, remunerazione. Inoltre, l'*old economy* è ancora largamente diffusa, né sembra destinata a scomparire.

## 6. *Le risorse economiche*

Terzo, fra i principali fattori di disuguaglianza, è la condizione economica delle persone. Sul piano statistico essa viene abitualmente stimata mediante indicatori sintetici, come il reddito e la spesa per consumi.

Dati in proposito sono ricavabili dalle indagini campionarie dell'Istat e della Banca d'Italia. Ambe-

<sup>1</sup> A. de Lillo e A. Schizzerotto, *La valutazione sociale delle professioni*, Bologna, il Mulino, 1985.

due le indagini adottano come unità di rilevazione le famiglie e, più esattamente, le convivenze di tipo familiare, comprese quelle non originate da matrimonio e quelle composte da una sola persona.

Le due indagini forniscono una mole di dati, dai quali le disuguaglianze emergono sotto i più vari aspetti. Per farsi un'idea sommaria è sufficiente utilizzare la ripartizione dei circa 20 milioni di famiglie italiane in dieci gruppi, di 2 milioni di famiglie ciascuno, e verificare quale quota del reddito complessivo percepisce mediamente ogni gruppo.

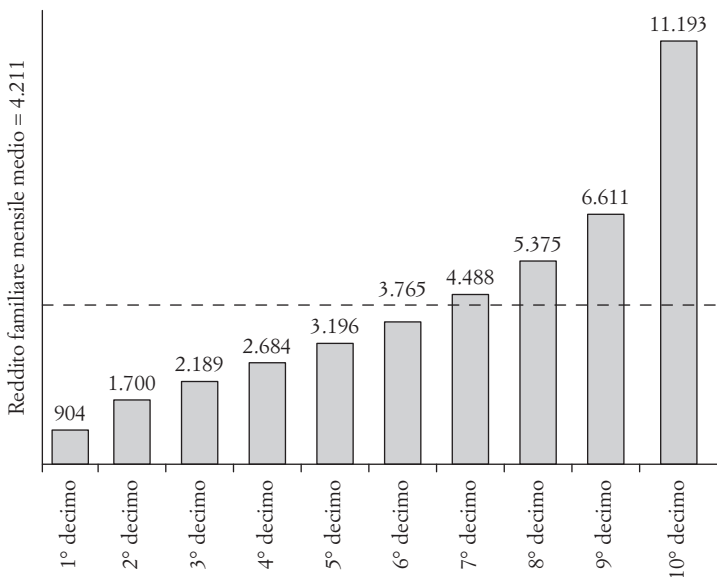
La tabella che segue riporta i redditi familiari complessivi (al netto da contributi sociali e da imposte sul reddito delle persone fisiche), derivanti da qualsiasi fonte: lavoro dipendente o autonomo, libera professione, impresa, capitale, trasferimenti. Se per ipotesi esistesse perfetta uguaglianza, ognuno dei dieci gruppi percepirebbe il 10 per cento del reddito totale; invece il gruppo dei più ricchi dispone di un reddito 14 volte superiore a quello dei più poveri. I

*Quote del reddito totale e redditi familiari medi per decimi di famiglie, anno 2000*

Decimi	Quota di reddito (%)	Redditi netti annui (migliaia di lire)	Redditi netti mensili (anno: 12) (migliaia di lire)
1°	2,1	10.849	904
2°	4,0	20.400	1.700
3°	5,2	26.265	2.189
4°	6,4	32.210	2.684
5°	7,6	38.354	3.196
6°	8,9	45.146	3.765
7°	10,7	53.851	4.488
8°	12,8	64.505	5.375
9°	15,7	79.333	6.611
10°	26,6	134.315	11.193

*Fonte:* Supplemento al Bollettino Statistico della Banca d'Italia, numero 6, gennaio 2002.





redditi riportati nella tabella sono visualizzati anche nel grafico.

Anche la distribuzione del reddito conferma la pluralità dei gradini della scala sociale. In particolare, è opportuno soffermare l'attenzione su tre gruppi di famiglie: il secondo, il terzo e il quarto. Sono *6 milioni di famiglie* che, pur vivendo al di sopra della soglia della povertà, dispongono di una quota complessiva di reddito pari al 15 per cento del totale, cioè alla metà di quanto loro competerebbe se la distribuzione fosse uniforme. Queste famiglie sono costrette a vivere in condizioni di ristrettezze economiche, che le pongono in situazione di netta inferiorità rispetto al livello medio di vita degli italiani.

Se poi si guarda agli 8 milioni di famiglie (dal quinto all'ottavo gruppo) che costituiscono il *corpo intermedio*, anche all'interno di questo si notano differenze non trascurabili nella distribuzione del reddito.

## UNA SOGLIA DI BENESSERE

1. *Aiutare ad autopromuoversi*

Le disuguaglianze sono fisiologiche in una società competitiva, che punta all'efficienza e alla modernizzazione. Ma un sistema che voglia esser democratico in tutti i significati della parola, non può restare indifferente di fronte al crescente fenomeno delle disuguaglianze eccessive e ingiuste.

Il primo obiettivo di una politica contro le disuguaglianze è quello di assicurare a tutti *pari opportunità*, mettendo tutti in uguali condizioni di partenza nella corsa della vita, per permettere ad ognuno di farsi strada, grazie al suo impegno nel mettere a frutto i propri talenti. Questa tesi, già acquisita dalla cultura liberaldemocratica, ha il grande merito di rivalutare *la cultura della responsabilità* in una società che aveva esasperato quella dei diritti e di stimolare il superamento degli atteggiamenti di attesa che tutto sia risolto dallo Stato.

Stimoli e incentivi debbono esser rivolti a chi ha voglia di intraprendere, di inventarsi lavori, di prepararsi o di riconvertirsi alle attività professionali richieste da un mercato del lavoro in evoluzione.

Non è detto che la garanzia delle pari opportunità di partenza ottenga il risultato di ridurre in misura accettabile le disuguaglianze nei traguardi di arrivo. Ciò non attenua il suo carattere prioritario. Occorre piuttosto domandarsi *fino a che punto questo obiettivo sia raggiungibile*.

## 2. *Le opportunità dell'istruzione*

Per offrire a tutti i giovani pari opportunità nell'acquisizione di quel bene inestimabile che è il sapere, non basta assicurare «ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», come prescrive la Costituzione. Nessuno può sottovalutare l'importanza, per lo sviluppo economico e per il progresso civile, dell'offrire al maggior numero di giovani la possibilità di conseguire livelli culturali e professionali di eccellenza.

Ma questo impegno va di pari passo con quello di garantire a tutti i giovani adeguati risultati sul piano dell'istruzione di base, attraverso la scuola dell'obbligo, intesa come mezzo di formazione generale assicurata a tutti, *senza dirottamenti precoci verso la formazione professionale*. È il livello e la qualità dell'istruzione ottenuta che mette i giovani in condizione di compiere libere scelte per il loro futuro: per la loro attività professionale e per la loro collocazione sociale. Anche coloro che scelgono – o sono costretti a scegliere – la rinuncia al proseguimento degli studi e l'immediato inserimento nel lavoro, saranno avvantaggiati da un buon livello d'istruzione di base, che facilita le riconversioni e l'acquisizione di quelle nuove abilità, che l'evoluzione tecnologica potrà richiedere.

Se l'istruzione di massa è la chiave per offrire un minimo di opportunità uguali per tutti, ci si deve domandare *se la scuola dell'obbligo – anche prolungata, come si dovrebbe, fino a 18 anni – è in grado di portare tutti, non tanto alla licenza, quanto – ed è ciò che conta – ad un accettabile grado di uguaglianza nell'acquisizione di conoscenze e nello sviluppo intellettuale*.

### 3. *Condizionamenti difficilmente superabili*

Non occorre ricordare quanto, sul risultato scolastico, influiscano molti fattori; fra i quali due sono fondamentali: le differenze nelle *doti naturali* e nei *contesti familiari e ambientali*. La realizzazione del massimo risultato scolastico per ciascun ragazzo esigerebbe un sistema formativo capace di aiutare efficacemente quelli che hanno maggiori difficoltà: ma, per quanto si faccia, non sembra proprio che la scuola dell'obbligo riesca a colmare le differenze fra i giovani, dovute alla diversità delle loro attitudini scolastiche e dei sostegni familiari di cui dispongono.

Quindi, già al termine dell'obbligo scolastico, le opportunità che i giovani hanno davanti sono tutt'altro che uguali.

È vero: non sono pochi i casi in cui i figli della povera gente riescono a raggiungere alti livelli culturali e prestigiose posizioni professionali, ma più spesso questi traguardi sono ottenuti grazie ad un ambiente familiare che ha favorito gli studi e che, con il giro delle proprie conoscenze, ha agevolato l'inserimento nel lavoro e nella carriera professionale.

Questi brevissimi cenni inducono a dubitare che la garanzia a tutti di pari opportunità di partenza *sia effettivamente realizzabile* in misura sufficiente a ridurre quelle che poi diventeranno disuguaglianze eccessive nelle condizioni di vita.

### 4. *Le opportunità professionali*

L'obiettivo di garantire a tutti uguali opportunità per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, sia dipendente che autonoma, si scontra con gravi ostacoli.

Il più grave è costituito dal divario territoriale

nella dislocazione delle attività produttive. I giovani del Mezzogiorno sono ben lontani dal godere di possibilità occupazionali pari a quelle esistenti nel Nord. È un problema che non può esser risolto con i «lavori socialmente utili» o con altre misure assistenziali. Di fronte a questa situazione, è necessario creare opportunità di lavoro, mediante l'incentivazione dello sviluppo, la dotazione di infrastrutture e di servizi, la valorizzazione del capitale umano. I risultati fin qui ottenuti sono notevoli, ma di ben poco hanno ridotto il divario fra il Nord e il Sud.

Trovare occupazione è solo un aspetto del problema. Ai giovani la vita offre attività professionali di diverso livello qualitativo, diversamente remunerative, di diverso prestigio sociale. Hanno, tutti i giovani, *uguali possibilità di scegliere?*

Esistono attività imprenditive che, a chi ha le qualità per intraprenderle e gestirle, non richiedono elevati gradi di preparazione scolastica: altro, però, è partire da zero, altro è ereditarle già avviate o, quanto meno, disporre di sostegni e di finanziamenti familiari. In generale, è un dato di fatto che, per qualsiasi carriera professionale, chi proviene da famiglie ricche o benestanti gode di opportunità nettamente più favorevoli rispetto a quelle medie.

Nella maggior parte dei casi la chiave d'accesso alle libere professioni, alle funzioni tecnico-dirigenziali, alle attività burocratico-intellettuali o anche solo impiegate è il *livello d'istruzione* conseguito.

Chi si ferma ai gradini più bassi è, in genere, predestinato a lavori meno appetibili, meno retribuiti, e di minor prestigio sociale. Costoro hanno a disposizione i canali della formazione professionale per migliorare le prospettive occupazionali e di sviluppo di carriera, ma sempre nell'ambito di quei lavori che, in senso lato e approssimativo, vengono comu-

nemente definiti «manuali» (*pur con l'ampia varietà che li caratterizza*). Il più abile fra i muratori, il più provetto operatore di macchine e impianti restano pur sempre operai e come tali godono di minor prestigio sociale di un impiegato di banca (e sono anche meno pagati).

Con troppa enfasi si va proclamando che uno Stato sociale moderno, più che *riparare* i guasti dopo che si sono prodotti, deve farsi *promotore* delle capacità dell'individuo ad aiutarsi da sé, assicurando a tutti uguali opportunità. Poiché questo obiettivo è raggiungibile solo in minima parte, lo Stato non può esimersi dall'intervenire quando, per le più svariate ragioni, persone e famiglie vengono a trovarsi in condizioni di inaccettabile inferiorità.

##### 5. *Ridurre le politiche di protezione sociale?*

Fermo restando che strumento primario per combattere la disuguaglianza è la garanzia a tutti di uguali opportunità, non si può ignorare che le prospettive culturali e professionali dei giovani, nonostante tutto ciò che si può fare, restano *in gran parte predeterminate*, così come, per conseguenza, le loro future condizioni di vita.

Ciononostante, la convinzione che radicali cambiamenti siano in corso nell'economia e nell'organizzazione della società e che si profilino nuovi modi di lavorare, con l'espansione delle attività autonome e di nuove forme di collaborazione e con il parallelo declino del lavoro dipendente, induce taluni a considerare il modello europeo di protezione sociale non più idoneo a rispondere alle esigenze di una società moderna e competitiva, che valorizza la soggettività e stimola la responsabilizzazione personale. Si riten-

gono, perciò, superate e controproducenti molte misure di redistribuzione e di sostegno del reddito, definite espressione di un assistenzialismo mortificatore dell'intraprendenza e dell'operosità dell'individuo.

Questa tesi, ispirata a principi liberisti, comporta il ridimensionamento delle prestazioni dello Stato sociale, affidando la promozione dell'equità sociale alla sola politica delle pari opportunità. Alla sua origine c'è la sottovalutazione dell'entità e della diffusione delle disuguaglianze nell'intero corpo sociale.

## 6. *Una soglia minimale di benessere*

Una politica di lotta contro le disuguaglianze eccessive e ingiuste può proporsi priorità diverse. Dal punto di vista etico, sono le grandi ricchezze a suscitare ripulsa sociale: una priorità potrebbe essere quella di colpirle, ad esempio con un sistema fiscale ad elevata progressività e, quindi, con efficace impatto redistributivo. Un obiettivo diverso può essere quello di accorciare le distanze, di ridurre, nel loro complesso, le differenze nelle condizioni di vita, di restringere l'intero ventaglio delle disuguaglianze.

Politiche di questo genere sono difficilmente proponibili nell'attuale situazione. Nell'economia di mercato e in una società competitiva le disuguaglianze possono essere funzionali allo sviluppo e, in ogni caso, sono difficilmente contenibili. Ciò che si deve impedire è che *qualcuno, nella corsa al benessere, rimanga troppo indietro.*

Questo obiettivo va molto al di là delle politiche di contrasto alla povertà. Una società ispirata a principi di equità non può limitarsi ad assistere i poveri e a promuovere la loro uscita dalla povertà. Essa deve proporsi un obiettivo più ambizioso: quello di

garantire a tutti i cittadini non tanto *il minimo vitale*, quanto piuttosto un traguardo, costituito da una *soglia di benessere*, inteso come fruizione di una quota adeguata dei beni che concorrono a formare la qualità della vita.

Non si tratta semplicemente di integrare i redditi delle persone e delle famiglie. Questo è l'ultimo intervento da compiere, dopo averle aiutate in tutti i modi a superare le cause che sono alla base della loro condizione di eccessiva inferiorità sociale.

Le politiche dell'istruzione, dell'occupazione, del lavoro, della casa, ecc., non possono prescindere dalle condizioni di svantaggio in cui vive *più di un terzo della popolazione italiana*: debbono quindi esser articolate in modo da favorire il recupero del ritardo da parte dei cittadini che, per le cause più varie, sono rimasti troppo indietro rispetto al tenore di vita medio.

Le forme di intervento sociale finalizzate a questo obiettivo sono molteplici. Allo scopo di dare un'idea, si può citare – a puro titolo di esempio – l'occupazione femminile, considerata, fra i tanti, da un punto di vista particolare: come garanzia di una seconda fonte di reddito nelle famiglie con un solo percettore di una remunerazione di basso livello. Per favorire l'entrata delle donne nel lavoro di mercato, per rimuovere la resistenza delle imprese ad assumerle, per agevolare il rientro al lavoro e soprattutto per rendere compatibile il lavoro extra domestico con quello di cura, c'è ancora tanta strada da percorrere.

## 7. *Un'ipotesi indicativa*

Sempre per dare un'idea di che cosa si intenda per «soglia minimale di benessere» si può ricorrere a un indicatore sintetico, qual è il livello di reddito di-



sponibile: *un indicatore parziale* ma di facile percezione perché può esser espresso in termini numerici.

A quale livello di reddito si può pensare che una famiglia e le persone che la compongono raggiungano un *traguardo minimale di benessere*? Le risposte possono esser le più varie. A scopo puramente esemplificativo si può ipotizzare che quel traguardo possa esser raggiunto dalle famiglie che dispongono di un reddito pari al *75 per cento del reddito medio*.

Nell'anno 2000, secondo l'indagine della Banca d'Italia, la famiglia media, composta da 2,72 persone, ha goduto di un reddito netto annuo di 50.533.000 lire che, divise per 12, corrispondono a 4.211.000 lire mensili. Questa cifra deve essere differenziata in base al numero delle persone che compongono la famiglia, utilizzando una scala di equivalenza: in questo caso, per esigenze di comparabilità, viene usata la scala Carbonaro, con la quale è modulata la soglia della povertà. Nel prospetto che segue, i redditi familiari mensili medi delle famiglie italiane, ricavati con la suddetta operazione, sono riportati nella seconda colonna. Nella terza colonna sono riportate le soglie di povertà. La quarta colonna indica i redditi mensili a cui corrisponde la soglia minimale di benessere sopra ipotizzata (75 per cento dei redditi medi). Tutte le cifre si riferiscono a migliaia di lire mensili:

Ampiezza della famiglia	Redditi familiari medi equivalenti	Soglia della povertà relativa <sup>a</sup>	Soglia minimale di benessere
1 componente	2.042	941	1.532
2 componenti	3.402	1.569	2.552
3 componenti	4.525	2.087	3.470
4 componenti	5.546	2.557	4.160
5 componenti	6.465	2.980	4.850

<sup>a</sup> Soglia rilevata dalla Commissione povertà sulla base dell'indagine dell'Istat sui consumi delle famiglie, modulata secondo la scala di equivalenza Carbonaro.

## 8. Assistenza e redistribuzione

È pressoché generale, nelle statistiche e nei bilanci pubblici, l'uso della parola *assistenza* per definire le erogazioni monetarie pubbliche destinate a far fronte ad un'ampia gamma di bisogni e di situazioni. Questo termine ha qualche connotato stigmatizzante anche quando viene usato nei confronti dei poveri. Tant'è vero che, molto opportunamente, la legge che in passato era stata pensata come «riordino dell'assistenza», ha assunto una diversa denominazione: «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

Le cifre indicate nel paragrafo precedente, mostrano che altro è l'assistenza a chi vive al di sotto della soglia della povertà, altro sono le politiche tendenti a favorire il raggiungimento di una soglia minimale di benessere.

Ad un altro concetto bisogna ricorrere, se si assegna alla politica sociale il compito di garantire a tutti una soglia di benessere: si tratta del concetto di *redistribuzione*, riferito a tutte le risorse che determinano la qualità della vita. Ridistribuire significa togliere qualcosa ad alcuni per dare di più ad altri: può comportare, ad esempio, di ridurre gli impieghi di risorse, umane e finanziarie, per gli studi superiori allo scopo di potenziare la scuola dell'obbligo; può comportare di contenere agevolazioni fiscali generalizzate, per assicurare maggiori benefici a coloro che vivono al di sotto della soglia del benessere; e così via.

La redistribuzione delle risorse non ha solo l'effetto di permettere a tutti di raggiungere accettabili livelli di vita: liberando le persone e le famiglie dall'assillo di far quadrare il bilancio familiare, può metterle in condizioni di muoversi con maggiore li-

bertà nel mercato del lavoro, di cercare nuove opportunità per sé e di crearne per i figli.

Distinguere fra redistribuzione e assistenza ha un rilevante significato culturale e politico: *sull'assistere i poveri sono tutti d'accordo*, anche chi si ispira a idee liberiste. Va di moda, oggi, il «capitalismo compassionevole». Non è così per le *politiche di redistribuzione delle risorse*.

PARTE SECONDA

UNIVERSALISMO E SELETTIVITÀ



## CITTADINANZA SOCIALE E UNIVERSALISMO

1. *Un grave deficit di conoscenza*

A differenza della povertà, oggetto di ricerche e di denunce, scarsa attenzione viene dedicata al fenomeno delle disuguaglianze: poco se ne parla nei mezzi di comunicazione, scarso rilievo ha nel dibattito politico. Come molte altre, la citata ricerca sulle *Dimensioni della disuguaglianza* non ha suscitato l'interesse che meritava.

Non c'è paragone fra la percezione sociale della povertà e quella della disuguaglianza. Su quest'ultima si riscontra un grave deficit di conoscenza, anche da parte di chi ha responsabilità politiche, amministrative, sindacali.

Ragioni oggettive spiegano questa scarsità di informazione. In una società in cui le immagini sono il mezzo più efficace per influire sui modi di pensare, cosa ci mostra la televisione? Il degrado della vita nelle periferie urbane, le situazioni di povertà estrema e di emarginazione, le tristi e a volte drammatiche vicende che hanno come sfondo queste situazioni. È difficile, invece, raccontare – e ancor più rappresentare con immagini – la vita quotidiana di una famiglia di quattro persone, che vive con due o tre milioni al mese: una famiglia che conduce una vita «normale», che riesce a soddisfare i bisogni essenziali, ma non di più; che fa i conti sul filo del rasoio, con rinunce e preoccupazioni continue.

Se qualche attenuante può concedersi ai mezzi di

comunicazione, altrettanto non può dirsi per chi opera in politica, nel sindacato, nelle attività sociali in genere. Conoscere e tener conto delle gravi difficoltà in cui vivono milioni di cittadini dovrebbe far parte del loro mestiere. Per lo meno, di coloro che predicano la solidarietà, che fanno del binomio libertà e giustizia sociale il cardine del loro impegno.

Non si capisce come tanti sostengano che il benessere è uniformemente distribuito fra tutti gli strati sociali, senza degnarsi di dare un'occhiata alle cifre: a quelle qui riportate e alle infinite altre facilmente reperibili. È difficile dire quanto ciò sia dovuto a pigrizia e quanto a disinteresse per il fenomeno della disuguaglianza.

## 2. *La dittatura dei ceti medi*

La scarsa sensibilità nei confronti delle gravi disuguaglianze che solcano anche il corpo centrale della società non è spiegabile solo con un deficit di conoscenza. Ad essa si aggiunge un'inconscia *rimozione*, dovuta al fatto che raramente le situazioni di disagio economico sono vissute in prima persona da chi opera, con posizioni di rilievo, in campo politico e nella comunicazione. Ed è noto che il modo di pensare di ciascuno è influenzato – *anche se inconsciamente e talvolta in perfetta buona fede* – dalla condizione economica e dalla collocazione sociale.

Molti degli operatori della comunicazione e della politica sono partecipi della cultura dei ceti medi, in particolare di quelli che – con una locuzione approssimativa – potremmo chiamare i «ceti istruiti» o, per dirlo con maggiore proprietà di linguaggio, i ceti medi acculturati. Sono quei ceti che continuano a considerare il lavoro impiegatizio-intellettuale supe-

riore a quello manuale e quindi meritevole di maggior riconoscimento sia sociale che economico-retributivo. I mezzi di comunicazione, i cui operatori appartengono ai ceti istruiti, ne interpretano i modi di pensare, le aspirazioni, le lamentele: pochi anni fa è stato di moda denunciare il «malessere dei ceti medi», il loro rischio di cadere in povertà, la loro perdita di sicurezza, il profilarsi della precarietà nel lavoro. Tutto ciò come se l'insicurezza del posto di lavoro non fosse sempre stata una caratteristica permanente della condizione operaia.

Un'espressione di questa cultura è stata la dichiarazione del Ministro della pubblica istruzione, Tullio De Mauro, secondo il quale gli insegnanti avevano stipendi inferiori a quelli europei e addirittura *da fame*. Il Ministro, che pure è un insigne studioso, ha mostrato di ignorare che da fame possono essere i redditi spendibili familiari, non le retribuzioni degli individui.

È vero che il rapporto con i ragazzi di oggi è diventato più difficile e stressante. Ma diversa è l'onerosità dei vari insegnamenti, diversi sono l'impegno e la professionalità dei singoli: non tutti gli stipendi erano da aumentare.

Se poi De Mauro avesse confrontato il sistema retributivo italiano nel suo complesso con quelli di altri paesi europei, avrebbe constatato che altri lavoratori, a cominciare dagli operai, sono sottoremunerati non meno degli insegnanti: ciò anche dal solo punto di vista economico, senza tener conto dei privilegi normativi di cui godono i pubblici dipendenti in Italia.

È tipica della cultura dei ceti impiegatizio-intellettuali la convinzione che gli operai, fra premi di produzione, straordinari e chissà che altro, guadagnino più di loro. E ciò li porta a sottovalutare le con-



dizioni disagiate diffuse nella grande area del lavoro dipendente e, in particolare, di quello operaio.

Oggi, poi, crescente è l'attenzione del mondo politico verso gli interessi dei ceti medi produttivi: artigiani, commercianti, coltivatori, professionisti, titolari di piccole e medie imprese. Il mitico «popolo dell'Iva» ha preso il posto di quella che era la mitica «classe operaia». Un'ulteriore ragione che porta al disinteresse nei confronti delle esigenze dei ceti operai.

Il prevalere degli interessi categoriali dei ceti medi, siano essi impiegatizio-intellettuali che produttori di beni e servizi, è fra le cause della scarsa sensibilità nei confronti delle disuguaglianze.

### 3. *Il mito dell'universalismo senza selettività*

La sottovalutazione – e la rimozione – delle disuguaglianze che solcano anche il corpo centrale della società, sono fra i fattori che hanno alimentato la tesi che considera costitutiva dei diritti di cittadinanza l'esclusione di ogni forma di selettività in base al bisogno nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi dello Stato sociale.

Questa tesi è sempre stata rifiutata da numerosi Comuni, fra cui quelli emiliani a maggioranza di sinistra, i quali da tempo usano il metodo delle fasce sociali per differenziare, in base al reddito, le rette e le contribuzioni degli utenti dei servizi sociali.

In contrasto con l'esperienza dei Comuni, a metà degli anni Ottanta, nel settimanale culturale del Partito comunista «Rinascita», si potevano leggere titoli di questo genere: *Chi può paghi: cioè fine dello Stato sociale*; oppure: *Ma il male sta nelle fasce sociali*. Questi titoli parlano da soli: anche nella cultura della sinistra stava prevalendo la suggestione esercitata

da correnti di pensiero e da esperienze europee ispirate al principio dell'universalismo senza alcuna selettività.

In quel periodo, si era fatta strada la teoria che dà, dei diritti di cittadinanza sociale, un'interpretazione più ampia rispetto all'estensione a tutti i cittadini del sistema di protezione sociale, superando il carattere categoriale di alcune prestazioni. Secondo questa tesi ogni *individuo* (senza alcun riferimento alla convivenza familiare) ha diritto a godere di una rete di servizi e di prestazioni di sicurezza sociale, svincolata da ogni contribuzione e offerta dallo Stato a tutti, solo per il fatto di esser cittadini: e ciò senza alcuna differenza basata sulla condizione economica dei destinatari.

Ineliminabile presupposto e cardine di questa teoria è un'imposizione fiscale talmente elevata da essere in grado di garantire le entrate necessarie per assicurare ai cittadini il godimento gratuito di prestazioni e servizi; un'imposizione talmente efficiente, da ridurre al minimo l'evasione e da operare, grazie ad una forte progressività, una redistribuzione del reddito sufficiente a ridurre significativamente le disuguaglianze.

Al diffondersi in Italia del mito di un universalismo che rifiuta qualsiasi forma di selettività, ha contribuito la scarsa consapevolezza dell'avanzare della crisi finanziaria dello Stato sociale, che già si profilava all'orizzonte alla fine degli anni Ottanta. Il problema della copertura della gratuità generalizzata dei servizi è sempre stato sottovalutato. Non ci si rendeva conto che, in materia di pressione fiscale, andava prendendo corpo la rivolta fiscale: Reagan aveva vinto le elezioni del 1980 all'insegna della riduzione delle tasse e questa linea non poteva non diffondersi anche in Italia, coinvolgendo le stesse forze di sinistra.

#### 4. *Il reddito di cittadinanza*

L'espressione più esasperata dell'universalismo è stata la proposta, più volte avanzata, del reddito di cittadinanza, proposta alimentata dall'illusoria ipotesi di uno Stato sociale in espansione, suscettibile di esser portato fino al traguardo del diritto di cittadinanza concepito, non solo come prestazione a tutti di un pacchetto di beni e servizi, ma anche come indiscriminata erogazione di un reddito minimo a tutti i cittadini.

Secondo alcuni proponenti, la realizzazione di nuove esigenze di libertà e di realizzazione di sé richiede la *garanzia istituzionale della sussistenza*, con la conseguente liberazione della necessità, per la sopravvivenza, di lavorare. Con ciò si otterrebbe il risultato di ridurre il senso di insicurezza di fronte alle fluttuazioni dell'economia di mercato e agli stessi eventi della vita. Titolari del diritto al reddito di cittadinanza sarebbero gli individui, per eliminare ogni condizione di dipendenza, che sarebbe propria della convivenza familiare.

Raramente è stata rivolta attenzione al rapporto fra importo della prestazione e onere finanziario da sostenere. Per rendersi conto dei benefici e dei costi del reddito di cittadinanza nell'ipotesi che fosse adottato oggi, è sufficiente fare un semplice calcolo: un'erogazione, ai 57 milioni di cittadini, di 700.000 lire mensili (somma corrispondente, nel 2000, alla soglia della povertà assoluta) costerebbe annualmente 480 mila miliardi, solo in minima parte finanziabili con la soppressione di alcune delle attuali prestazioni.

Sul reddito di cittadinanza e su ogni altro tipo di proposte ispirate a criteri rigidamente universalistici, inequivoco è il giudizio di Paolo Bosi, un economista particolarmente attento a questi problemi:

Il vero tallone d'Achille dei sistemi universali è il vincolo di bilancio. Non sono ancora state fornite prove convincenti che un sistema universale possa esser realizzato producendo un reddito minimo sufficiente e un livello di aliquote necessario a finanziarle socialmente accettabile<sup>1</sup>.

Le riserve avanzate nei confronti del reddito di cittadinanza non hanno eliminato la suggestione esercitata dall'idea della garanzia della sopravvivenza assicurata a tutti dallo Stato.

### 5. *La pensione di base*

Rispetto al reddito di cittadinanza, più ragionevoli basi ha un'argomentata proposta di Massimo Paci, pubblicata su «Rinascita» del 28 febbraio 1987 e ripresa nel libro *La sfida della cittadinanza sociale* (Edizioni Lavoro, 1990). Si tratta, per così dire, di una versione ridotta del reddito di cittadinanza, ma con una differenza radicale: la prestazione, denominata «pensione di base», è *riservata agli anziani*. Quindi niente liberazione dalla necessità di lavorare, niente sussidio di sussistenza garantito comunque a tutti i cittadini. Gli anziani sono fuori dal mercato del lavoro ed è una conquista della nostra civiltà che gli si riconosca il diritto di godere di un periodo di quiescenza, con la garanzia del necessario per vivere.

Paci giustamente contesta l'attualità dell'art. 38 della Costituzione, che prevede una diversità di trattamento fra i lavoratori e gli altri cittadini anziani: l'integrazione al minimo è da lui definita «istituto

<sup>1</sup> *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'ISE*, Università di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di economia politica, ottobre 2000.

obsoleto», perché contrasta con i nuovi principi universalistici.

Come la scuola dell'obbligo e la medicina di base – egli afferma – sono servizi pubblici universalistici e gratuiti, non si vede perché la vecchiaia non debba essere considerata al pari dell'ignoranza e della malattia.

Donde la sua proposta di:

un regime universale di tutela pensionistica di base, volto a garantire a tutti i cittadini anziani il minimo vitale, non subordinato alle condizioni di reddito del beneficiario, né alla precedente esperienza lavorativa dello stesso.

La pensione di base (che veniva proposta nella misura di 500.000 lire mensili) sarebbe stata cumulabile con la pensione previdenziale; ciò avrebbe permesso di abbassare la percentuale dell'80 per cento della media delle retribuzioni finali, su cui si calcolava allora la pensione; il risparmio di spesa così ottenuto avrebbe finanziato, in parte, la pensione di base.

La proposta suscitò interesse e consenso da parte di molti studiosi, ma non ebbe seguito politico. La sopravvenuta crisi del sistema pensionistico l'ha resa oggi ancor meno attuabile di allora.

## 6. *L'assegno per i figli e il minimo vitale*

A criteri di universalismo non selettivo si ispira anche la riforma degli assegni familiari proposta, nel luglio 1995, dalla Commissione povertà<sup>2</sup>. Secondo

<sup>2</sup> *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Presidenza del Consiglio, Dipartimento editoria, luglio 1995.

questa proposta, una prestazione selettiva, come l'assegno per il nucleo familiare modulato in base al reddito, dovrebbe esser sostituita da un nuovo istituto, l'«assegno per i figli» uguale per tutti, senza riferimento al reddito salvo un tetto di esclusione. L'obiettivo è

di accentuare la dimensione di sostegno per il costo dei figli e demandare la funzione di integrazione del reddito delle famiglie ad una nuova misura, il minimo vitale.

Vengono formulate due ipotesi: assegno mensile di 70.000 lire per ciascun figlio minore, per tutte le famiglie con reddito non superiore a 100 milioni; oppure un assegno di 90.000 lire con tetto di reddito compreso fra i 70 e gli 80 milioni annui (valori 1995).

Si ipotizza anche l'estensione dell'assegno ai lavoratori autonomi, finanziato su base contributiva. L'aliquota sia per i dipendenti che per gli autonomi, dovrebbe essere del 3 per cento, con un gettito rispettivamente di 8.000 e di 3.000 miliardi.

La proposta, perseguendo finalità di perequazione quasi esclusivamente orizzontale, avrebbe prodotto un aumento degli assegni a favore delle famiglie con redditi medio-alti e una forte riduzione per quelle con redditi inferiori a 30-40 milioni (di allora).

Eliminato l'effetto di redistribuzione verticale degli assegni familiari, si proponeva l'istituzione del «minimo vitale»: un'integrazione monetaria per permettere a tutti i cittadini di raggiungere una soglia di reddito di importo pari alla pensione sociale, commisurata alla composizione della famiglia e accompagnata da misure e progetti di integrazione e di inserimento sociale. Questa seconda proposta della Commissione povertà troverà attuazione nell'istituzione del «Reddito minimo d'inserimento».

## 7. *Riforma fiscale e minimo vitale*

Una radicale proposta di adozione di criteri di universalismo puro è quella avanzata da Dino Rizzi e Nicola Rossi con l'intento di:

rivedere l'intero sistema dell'assistenza pubblica nel contesto di una riforma fiscale, associando ad un sistema di trasferimenti universali un'imposizione sui redditi delle persone fisiche molto semplificata e limitata a una o due sole aliquote<sup>3</sup>.

Presupposto comune alle varie ipotesi illustrate nello studio Rizzi-Rossi è *la soppressione di tutte le prestazioni vigenti* che gli autori definiscono assistenziali e che giudicano *inefficienti e inefficaci*. Verrebbero quindi aboliti gli assegni familiari, le integrazioni alle pensioni inferiori al minimo, le pensioni d'invalidità civile e di guerra, quelle dei coltivatori diretti e mezzadri, l'assegno sociale, i vari trattamenti a favore di chi perde il lavoro: il tutto con un risparmio di spesa di 55 mila miliardi. Altri 35 mila miliardi verrebbero dalla soppressione di tutte le detrazioni d'imposta e degli oneri deducibili. Con i 90.000 miliardi così risparmiati verrebbe assicurato il finanziamento della riforma, che sarebbe quindi a costo zero per lo Stato.

Fra le ipotesi formulate, quella che riduce le aliquote ad una sola pari al 35 per cento permetterebbe un trasferimento universale di 10 milioni annui (833.000 lire mensili) a favore della famiglia media di tre componenti e di 5 milioni (417.000 lire mensili)

<sup>3</sup> Memoria fornita alla Commissione povertà nel luglio 1996 ed esposta in sintesi in D. Rizzi e N. Rossi, *Minimo vitale e «flat tax»*, in «il Mulino», n. 4, 1996.

li) per la persona vivente sola. Queste cifre si riferiscono al 1995. Esse sono pressappoco pari a metà della soglia della povertà relativa a quell'anno. Sono quindi lontane dal garantire il necessario non solo per vivere, ma anche per sopravvivere. Il trasferimento verrebbe corrisposto sotto forma di sgravio fiscale, sostituito, in caso d'incapienza, da un credito d'imposta rimborsabile.

Rispetto alle varie forme di reddito di cittadinanza, tutte rigidamente individualistiche, il trasferimento è – con maggiore aderenza alla realtà – commisurato al numero dei componenti della famiglia, tenendo conto, con una scala di equivalenza, delle economie di scala nella gestione familiare.

## 8. *Universalismo e coesione sociale*

Tutte le ipotesi di interventi di carattere universalistico, qui parzialmente e sommariamente ricordate, dichiarano di perseguire l'obiettivo di favorire la coesione sociale, il senso di appartenenza dei cittadini ad una comunità, che li pone tutti sullo stesso piano e a tutti dispensa servizi e prestazioni, senza differenza alcuna fra i destinatari.

Si può osservare che un servizio pubblico universalistico, che non tenga conto delle differenze fra gli utenti, pone *solo teoricamente* in condizione di parità coloro che ne beneficiano. All'uguaglianza formale non corrisponde sempre l'uguaglianza sostanziale.

Se poi si considerano le prestazioni economiche – sgravi fiscali e trasferimenti di reddito – nulla è più efficace, per *perpetuare le disuguaglianze*, della loro distribuzione a pioggia, in misura uguale per tutti, senza tener conto delle differenti situazioni economiche.



Un operaio o un impiegato, con due milioni al mese e con figli da mantenere, può sentirsi membro a pieno titolo di una società che non riesce a garantirgli adeguati interventi di sostegno, solo per il fatto che usa ingenti risorse finanziarie per assicurare uguali benefici anche a persone con redditi e patrimoni miliardari?

Non si capisce come possa esser coesa una società che resta indifferente di fronte alle condizioni d'inferiorità in cui vive una parte dei suoi cittadini e che sacrifica, ad *un astratto principio di uguaglianza formale*, l'impegno a ridurre, *in concreto*, le gravi e crescenti disuguaglianze.

VERSO L'UNIVERSALISMO  
CON SELETTIVITÀ

1. *Comuni e fasce sociali*

Mentre molti studiosi continuavano a proporre la teoria della cittadinanza sociale intesa come obbligo per lo Stato di erogare ai cittadini servizi e prestazioni con criteri di universalismo puro, la prassi sindacale e politica ha seguito, in molti casi, una strada opposta. E ciò prima ancora che emergesse in tutta la sua gravità la crisi della finanza pubblica e che a questa si potesse attribuire l'inevitabilità di scelte di carattere selettivo.

È significativo che i primi passi verso l'adozione di criteri selettivi in base al bisogno siano stati compiuti dai Comuni e dalle Confederazioni sindacali: a chi opera a diretto contatto con i cittadini e con i lavoratori non sfugge la necessità di tener conto, per ragioni di equità sociale, della diversità di condizioni economiche fra i destinatari di prestazioni e di servizi.

Si è già accennato alla linea, seguita da parecchi Comuni, di differenziare per fasce sociali le contribuzioni a carico degli utenti dei servizi: linea che, oltre a diffondersi, si è andata affinando, con l'aumento del numero delle fasce al di là delle tre tradizionali, allo scopo di meglio adeguarsi alla pluralità delle situazioni. Caratteristica delle politiche comunali è di essersi quasi sempre basate non sul reddito individuale, ma su quello familiare, con l'applicazione, se non di scale di equivalenza vere e proprie, di moda-

lità talvolta un po' approssimative per correlare il reddito della famiglia alla sua composizione.

## 2. *Sindacati e assegni familiari*

Altrettanto significativa è l'innovazione introdotta nel 1983 dalle Confederazioni nel sistema degli assegni familiari, mettendo in moto la loro evoluzione, sviluppatasi nel corso degli anni Ottanta. Fino al 1983 gli assegni familiari avevano avuto funzioni esclusive di *perequazione orizzontale*, tra famiglie di diversa composizione senza tener conto del loro reddito. Nel gennaio di quell'anno le Confederazioni sindacali ottennero dal Ministero del tesoro lo stanziamento di 1.300 miliardi all'anno, per l'istituzione della «maggiorazione degli assegni familiari» (nota anche come «assegno integrativo») modulata in base al reddito familiare e al numero dei componenti.

Nel 1984 e nel 1986 due provvedimenti del Ministro del lavoro, De Michelis, legati alle leggi finanziarie, fissarono tetti di reddito al di sopra dei quali veniva ridotta o cessava la corresponsione degli assegni familiari ordinari.

Per effetto delle innovazioni introdotte nei primi anni Ottanta, l'istituto degli assegni familiari assunse una connotazione mista, di *perequazione sia verticale che orizzontale* (assegno integrativo ai meno abbienti, tetti di esclusione per i percettori di redditi medio-alti). Nel 1987 l'importo degli assegni familiari era fermo al livello del 1981, mentre il costo della vita era aumentato dell'80 per cento; i beneficiari (capifamiglia e persone a carico) erano scesi da 24 a 14 milioni. Una commissione di esperti e di sindacalisti, istituita dal Ministro del lavoro del tempo, Gorrieri, elaborò il testo della riforma, entrata in vigore nel

1988, con la quale i vecchi assegni furono unificati e sostituiti dall'*assegno al nucleo familiare* (Anf), di importo crescente in base al numero dei componenti e decrescente al crescere del reddito complessivo familiare. I beneficiari diminuirono di poco: scesero da 14 a 12 milioni e mezzo di persone, facenti parte di 3.650.000 nuclei. L'Anf rimase una prestazione categoriale (anche se i lavoratori dipendenti costituiscono quasi i tre quarti degli occupati): non poteva essere diversamente dato che il finanziamento proveniva dalla contribuzione. Essendone beneficiari i lavoratori dipendenti e i pensionati, si può ritenere abbastanza corretto il ricorso al reddito come unico indicatore della loro condizione economica.

### 3. *Progetti universalistico-selettivi*

Negli anni Ottanta furono elaborati progetti di riforma di importanti parti dell'intervento sociale, ispirati al duplice criterio dell'estensione universalistica delle prestazioni e della loro selettività in base alle condizioni economiche dei destinatari. Il fatto che questi progetti non siano andati in porto non diminuisce il loro interesse, in quanto indicativi dell'avanzare della consapevolezza che lo Stato sociale esigeva radicali cambiamenti.

Fra questi progetti si può ricordare quello relativo all'«assegno sociale», contenuto nel primo Rapporto della Commissione povertà (1985). Si proponeva l'istituzione di un «assegno sociale» che doveva assorbire le pensioni sociali, la quota assistenziale di integrazione delle pensioni inferiori al minimo, gli assegni familiari e le detrazioni d'imposta per i figli a carico, per una spesa complessiva di 33.000 miliardi, unificando questi istituti in una sola «prestazione

economica di base», differenziata in relazione alle condizioni economiche delle famiglie destinatarie, da integrare a livello regionale e locale con l'offerta di servizi ed eventualmente con interventi monetari idonei ad affrontare specifiche situazioni.

Destinatari dell'assegno sociale erano i cittadini (e non i soli lavoratori) o, più esattamente, le unità di convivenza familiare, comprese quelle unipersonali e quelle di fatto: si assumeva il «parametro famiglia» come indicatore delle condizioni di vita degli individui.

Un capitolo del Rapporto illustrava dettagliate modalità applicative da utilizzare non solo per l'assegno sociale, ma anche per eventuali interventi sociali correlati alla situazione reddituale familiare. Veniva adottata una scala di equivalenza elaborata da Giuseppe Carbonaro, membro della Commissione. Si proponeva: *a)* la definizione di famiglia prevista dalla legislazione anagrafica, *b)* l'abbattimento al 60 per cento dei redditi da lavoro dipendente e da pensione, *c)* l'unificazione in una sola autocertificazione delle varie dichiarazioni relative al reddito e alla composizione della famiglia, *d)* l'istituzione di un servizio provinciale unificato per il controllo delle autocertificazioni: in sostanza, un embrione del futuro «riccometro». Il progetto ottenne molti apprezzamenti, ma rimase lettera morta, perché era troppo innovativo.

#### 4. *La proliferazione delle normative*

Già nel corso degli anni Settanta la legislazione nazionale aveva adottato normative selettive in base alle condizioni economiche dei destinatari: la legge del 1978 sull'accesso ai mutui edilizi agevolati (della

quale si dirà più avanti) ne è un esempio. Negli anni Ottanta – e in misura più incisiva nel corso dei Novanta – si diffuse il ricorso a criteri selettivi: i quali, però, nascendo all'insegna dello spontaneismo, diedero luogo ad una sorta di «fai da te» territoriale e settoriale.

In qualche caso si fece riferimento al reddito individuale del capofamiglia; poi ben presto prevalse la convinzione che la condizione economica degli individui dipende in gran parte dal contesto familiare. Diversi, tuttavia, furono i sistemi di computo del reddito familiare: talvolta lo si divideva per il numero dei componenti della famiglia e si assumeva come termine di riferimento il reddito *pro capite* così ottenuto; in altri casi si sceglieva un reddito base (ad esempio, 20 milioni) e si aggiungeva una determinata cifra per ogni figlio (ad esempio, 5 milioni). Talora venivano usate scale di equivalenza, costruite con i criteri più vari. Talaltra si stabiliva un tetto di reddito unico, senza tener conto della numerosità familiare.

Insomma una babele di riccometri, sulla quale fornisce documentazione un Rapporto del Cer del 1997<sup>1</sup>. In un articolo, sempre del 1997, Salvatore Tutino, superispettore del Secit<sup>2</sup>, calcolò che circa 100.000 miliardi, un terzo della spesa destinata al *welfare state*, erano distribuiti secondo criteri selettivi. Nelle politiche selettive non avevano investito solo le Regioni e gli Enti locali, ma, anche a livello nazionale, quasi tutti i comparti della spesa sociale:

<sup>1</sup> Centro europeo ricerche, presieduto da Giorgio Ruffolo, n. 4, 1997.

<sup>2</sup> Servizio consultivo ed ispettivo tributario del Ministero delle finanze. L'articolo è apparso nel supplemento «Affari e finanza» del quotidiano «la Repubblica», del 17 febbraio 1997.

previdenza, assistenza, sanità, istruzione, edilizia. A questo punto, la necessità di metter ordine nella materia cominciò a diventare convinzione generale.

## 5. *Diritto allo studio e selettività*

Nel cammino verso l'adozione di criteri di equità sociale, un significativo contributo è venuto dalle normative concernenti le tasse, i contributi e gli assegni di studio in campo universitario.

Già nel corso degli anni Ottanta, almeno in alcune Regioni, erano stati adottati criteri di selezione per la concessione di assegni di studio, alloggi, buoni mensa, ecc. Il Parlamento, nel 1991, con la legge quadro per il diritto allo studio universitario, demandò al Governo il compito di stabilire i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, per dare concreta attuazione all'art. 34 della Costituzione, che garantisce l'accesso agli studi superiori ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi.

Mentre il decreto attuativo della delega, invischiato dall'obbligo di acquisire pareri di vari ministeri, tardava a venire alla luce, il preside della facoltà di economia dell'Università di Trento, Gianfranco Cerea, mise a punto un modello computerizzato, basato sulla combinazione del reddito e del patrimonio della famiglia degli studenti, per risolvere il grave problema della scarsa affidabilità dei redditi dichiarati ai fini dell'Irpef dagli esercenti attività autonome (imprenditori, professionisti, artigiani, commercianti, ecc.).

Avvalendosi anche di questa esperienza, i sottosegretari al Tesoro, Piero Giarda, e all'Università, Silvia Costa, poterono finalmente dar corso alla delega

del Parlamento, facendo approvare il Dpcm 13 aprile 1994, col quale si stabilisce che

le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base della natura e dell'ammontare del reddito, della situazione patrimoniale e dell'ampiezza del nucleo familiare.

Come scala di equivalenza, si indica quella della Commissione povertà. A sua volta, il sottosegretario, Luciano Guerzoni, nel quadro della riforma complessiva dell'Università, ha trasformato, con due successivi Dpcm (1997 e 2001), le norme del decreto Costa in un vero e proprio «riccometro», con precisi e dettagliati criteri per l'individuazione dell'indicatore della condizione economica familiare dello studente, da valere sia per le prestazioni del diritto allo studio universitario, sia per le tasse e le contribuzioni a carico degli studenti.





## LA COMMISSIONE ONOFRI

1. *La riforma universalistica dello Stato sociale*

Il sistema di protezione sociale in Italia non è nato da un progetto organico adottato in un determinato momento della nostra storia.

Non poteva essere altrimenti. A parte le distruzioni belliche, l'Italia del dopoguerra era un paese povero: la metà della popolazione attiva lavorava in un'agricoltura che, salvo la pianura padana, garantiva poco più della sopravvivenza; l'industria era concentrata nel triangolo Lombardia-Piemonte-Liguria. Non occorrerebbe ricordarlo, se qualcuno non attribuisse a mancanza di lungimiranza della classe dirigente lo sviluppo frammentario della protezione sociale.

Questa ha avuto origine «lavoristica» (nel senso di esser collegata ad attività lavorative) e mutualistico-categoriale, con prevalente finanziamento contributivo. In parallelo con lo sviluppo economico e col crescere delle risorse disponibili, le varie forme di protezione sono state gradualmente estese a nuove categorie, fino a comprendere tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi.

La prima fondamentale svolta verso forme di tutela estese a tutti i cittadini è stata il passaggio dalle mutue al Servizio sanitario nazionale (1978).

Uno degli obiettivi più importanti della riforma di oggi è quello di portare a compimento questo processo, cioè la trasformazione universalistica dello

Stato sociale, assumendo come destinatari non specifiche categorie, ma tutti i cittadini, in quanto tali.

Si tratta di una riforma attuabile solo con gradualità, perché, nei casi in cui le prestazioni sono ancora finanziate, in tutto o in parte, dalla contribuzione dei destinatari, l'estensione delle prestazioni a tutti i cittadini comporta il passaggio del loro finanziamento a carico dello Stato. L'importante è che si cammini con coerenza verso questo obiettivo, evitando di dar vita a nuove prestazioni, con trattamenti diversi fra i lavoratori e gli altri cittadini.

Sull'estensione universalistica degli interventi dello Stato sociale c'è consenso generale, almeno nell'ambito delle posizioni progressiste. Con questa estensione viene riconosciuto e viene data attuazione ad un diritto fondamentale della cittadinanza sociale.

## 2. *Universalismo con selettività*

Allo scopo di individuare le linee di fondo per la trasformazione universalistica dello Stato sociale, nel 1996 il Presidente del consiglio, Prodi, nominò una *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, ne affidò la presidenza ad un suo stretto collaboratore, il prof. Paolo Onofri, e chiamò a farne parte un *pool* di esperti di alto livello scientifico.

Alla fine di febbraio del 1997 la Commissione presentò la sua relazione, che affronta in modo approfondito e innovativo fondamentali settori della spesa sociale: politiche del lavoro, assistenza, politica della casa, sistema sanitario, sistema pensionistico.

Il documento Onofri ha il merito, fra gli altri, di dire una parola chiara sulla questione dell'universalismo. Contiene infatti una indicazione inequivoca:

«La riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni».

Se si tiene presente che della Commissione hanno fatto parte alcuni studiosi che, anche nel passato recente, avevano espresso le loro preferenze per la linea dell'universalismo senza selettività, si può valutare in tutta la sua portata la soluzione proposta tendente a porre fine all'ondeggiare degli orientamenti in materia.

Per attribuire concreta fattibilità alla scelta indicata, la Commissione propone di:

costituire un istituto nazionale, con la partecipazione degli enti decentrati interessati (Regioni e Comuni), con lo scopo di *ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi* a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici e di fornire supporto tecnico e informativo agli utilizzatori.

È importante notare che si ipotizza di subordinare all'accertamento dei mezzi non solo l'assistenza, ma una gamma più ampia di interventi, cioè le prestazioni di *sicurezza sociale* e l'erogazione dei *servizi pubblici*.

Si può pensare che l'ipotesi di costituire un vero e proprio istituto per il test dei mezzi sia eccessiva, ma essa indica l'importanza attribuita all'adozione del principio della selettività e agli strumenti per realizzarla nel modo più efficace.

### 3. *La sanzione legislativa*

La proposta di quello che si potrebbe definire «universalismo selettivo» e della conseguente creazione di un istituto per la valutazione delle condizio-

ni economiche non suscitò né attenzione, né interesse nelle forze politiche e sindacali; neppure il Governo, impegnato nella preparazione del Dpef e della legge finanziaria 1998, diede segnali di essersi accorto dell'esistenza della questione.

A smuovere le acque contribuirono alcune iniziative delle quali si è detto: l'adozione da parte di un numero crescente di atenei del modello computerizzato di elaborazione dei dati reddituali e patrimoniali degli studenti, elaborato da Gianfranco Cerea a Trento e l'istituzione di un Gruppo di lavoro, ad iniziativa del sottosegretario Guerzoni, che porterà alla ricordata normativa per l'intero sistema universitario in materia di tasse e contributi a carico degli studenti e di interventi per il diritto allo studio.

Chi si impegnò in modo tenace e sistematico per pungolare il Governo fu una sorta di *lobby*, composta da un centinaio di senatori e deputati dell'area di centro-sinistra, che già in precedenza avevano operato congiuntamente su questioni di politica sociale. Poiché la legge finanziaria non faceva cenno all'argomento, ai primi di ottobre vennero presentati due disegni di legge al Senato e alla Camera, con le firme di 79 parlamentari<sup>1</sup>.

I due disegni di legge, pur prevedendo un regolamento di attuazione, disegnavano le linee generali di un sistema di valutazione delle condizioni economiche volontariamente autocertificate dai cittadini interessati a chiedere prestazioni agevolate, per le quali il riferimento alla situazione economica sia espressamente richiesto dalle normative di merito. Aspetti significativi: la definizione di famiglia come

<sup>1</sup> Stampati 2.796 del Senato e 4.232 della Camera. Primi firmatari Guido de Guidi e Domenico Lucà, cristiano-sociali.

previsto dalla legge anagrafica, il computo del 20 per cento del patrimonio, l'abbattimento del 40 per cento dei redditi di lavoro dipendente e di pensione, l'unificazione delle autocertificazioni, l'istituzione di un servizio provinciale di controllo: più o meno, le stesse norme operative previste dalla Commissione povertà nel 1985 per l'assegno sociale.

Il dibattito sviluppatosi nell'autunno 1997 portò all'inserimento, nella legge di accompagnamento alla Finanziaria 1998, di un testo che delegava il Governo ad emanare, entro tre mesi, uno o più decreti legislativi

per la *definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica* dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche, nonché di modalità per l'acquisizione delle informazioni e l'effettuazione dei controlli<sup>2</sup>.

L'approvazione della normativa sullo strumento di applicazione della politica selettiva ne significava implicita adozione.

#### 4. *Fine del mito?*

Si dovrebbe supporre che, dopo il documento di un'autorevole Commissione come quella presieduta da Paolo Onofri e dopo la sanzione legislativa ottenuta dalle sue indicazioni, il mito dell'universalismo senza selettività fosse definitivamente tramontato. Non è stato così.

Il progetto Rizzi-Rossi di riforma fiscale proporzionale con garanzia di un minimo vitale ha conti-

<sup>2</sup> Legge n. 449/1997, art. 59, commi 51, 52 e 53.

nuato a riscuotere ampio credito. Al punto che una proposta abbastanza simile, quella del *basic income familiare*, elaborata dal professor Martini e fatta propria dal *Forum* (di ispirazione cattolica) delle associazioni familiari, dopo esser stata trasmessa alla Commissione finanze della Camera in vista della legge finanziaria 1997, è stata più volte ripresentata negli anni successivi.

La suggestione del mito della totale uguaglianza fra i cittadini nel godimento dei diritti sociali, affiora tuttora nell'ambito di posizioni culturali varie. A nulla valgono le obiezioni sui vincoli di bilancio e sulla conseguente esiguità delle prestazioni quando sono distribuite a pioggia. A nulla vale l'obiezione che il culto dell'uguaglianza puramente formale fra i cittadini finisce per relegare in secondo piano l'impegno per realizzare la loro uguaglianza sul piano sostanziale. Molti si rassegnano ad accettare l'inevitabilità di criteri selettivi, ma il cuore continua a battere per l'universalismo puro.

È singolare che l'idea trovi udienza in molti esponenti della cultura e della politica di sinistra: non se ne avvertono, a quanto pare, gli effetti regressivi nella distribuzione del reddito.

## 5. *Una selettività ragionevole*

La critica rivolta al mito dell'universalismo puro non deve far pensare ad un opposto mito della selettività.

Non è chi non veda i vantaggi dell'offerta di servizi e di prestazioni economiche a tutti i cittadini in modo indifferenziato e automatico, senza necessità di verifica della condizione economica dei destinatari.

Ma i vincoli di bilancio e le disuguaglianze fra i

cittadini rendono inevitabile l'applicazione di criteri di selettività, *non generale e indiscriminata*, ma solo per quei servizi e quelle prestazioni che un ragionato giudizio politico consideri non suscettibili di offerta a pari condizioni per tutti. La situazione dei bilanci pubblici consiglia di allargare il ricorso alla selettività. Chi si propone di eliminare i ticket, le fasce di reddito per le rette per i servizi e altre analoghe contribuzioni, crede di operare in nome dell'equità sociale. Il risultato sarà invece la forzata riduzione dell'offerta pubblica di taluni servizi e, nello stesso tempo – con l'affievolimento dell'efficacia redistributiva dello Stato sociale – la persistenza, se non l'aggravamento, delle condizioni di disuguaglianza fra i cittadini.

Si deve aggiungere che la selettività basata sulla condizione economica dei destinatari deve escludere qualsiasi tipo di discrezionalità da parte della pubblica amministrazione. Una volta che le istituzioni abbiano esercitato la funzione politica di stabilire le norme di accesso ai servizi e alle prestazioni, la loro applicazione deve essere automatica, in base all'Ise (indicatore della situazione economica). Il vero problema è quello del controllo della fedeltà delle auto-certificazioni, che è tutt'uno con il problema più generale del controllo della veridicità delle dichiarazioni dei redditi a fini fiscali.





CAPITOLO SETTIMO  
IL RICCOMETRO

1. *I decreti di attuazione*

Il testo legislativo che delega il Governo a definire un indicatore della situazione economica contiene alcune ambiguità, dovute all'esser figlio di due padri: vi si riconosce il disegno delineato dalle due proposte di legge d'iniziativa parlamentare, ma con importanti modifiche, introdotte presumibilmente dal Ministero delle finanze (ad esempio, l'adozione, per la famiglia, della definizione prevista per l'Irpef, che è tanto ampia da comprendere, anche se non conviventi, tutti i parenti beneficiari degli alimenti secondo l'art. 433 del Codice civile).

La gestazione dei decreti di attuazione del testo legislativo è stata complessa e travagliata, anche per le difficoltà oggettive insite nella materia; ma soprattutto perché non aveva alle spalle una seria riflessione, sia politica che tecnica.

Un primo gruppo di lavoro, costretto ad operare in tempi ristretti, predispose, non senza contrasti al proprio interno, il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109. Seguirono correzioni e aggiustamenti<sup>1</sup>; infine, nel luglio 2001, la pubblicazione dei «modelli tipo» per le autocertificazioni.

Merito di questi decreti è di avere eliminato l'assurda adozione delle normative fiscali per la defini-

<sup>1</sup> Dpcm n. 221/1999 e n. 305/1999, D.lgs. n. 130/2000.

zione dell'unità familiare di riferimento. La soluzione adottata suscita qualche riserva: si è sancita la piena discrezionalità degli enti erogatori in materia. Meglio sarebbe stato assumere come modulo base il *nucleo familiare* inteso in senso stretto (genitori o genitore con figli minori) nel quale la condivisione delle risorse è totale, lasciando agli enti erogatori la possibilità di estendere l'unità di riferimento ad altri componenti, se richiesto dalla specificità di determinate prestazioni. Opportunamente le norme relative al «sanitometro»<sup>2</sup> prevedono «fattori correttivi volti a favorire l'autonomia dell'anziano convivente», al quale è riconosciuta la possibilità di costituire un nucleo familiare autonomo, anche se convive con altri familiari.

I decreti di attuazione dettano numerose e dettagliate norme, nell'intento di arrivare al più penetrante accertamento dei redditi e dei patrimoni. Le critiche a queste norme, sempre possibili, dovrebbero tener conto che la valutazione delle condizioni economiche soffrirà sempre di qualche margine di approssimazione: sia per la specificità delle singole situazioni familiari, sia per le reticenze e gli espedienti a cui possono ricorrere gli interessati. Non si può concludere che meglio sarebbe non farne niente: significherebbe rinunciare a qualsiasi selettività e distribuire a pioggia gli interventi sociali secondo la logica perversa di un contentino a tutti.

<sup>2</sup> Il «sanitometro» è un indicatore della situazione economica da applicarsi alle prestazioni sanitarie. È stato istituito col Decreto legislativo 29-4-1998, n. 124, su proposta del Ministro della Sanità, Rosy Bindi.

## 2. *Il nodo: la natura del reddito*

Quello che, nonostante i vari decreti, rimane ancora insoluto è il problema dei problemi: il diverso grado di accertabilità, in sede fiscale, dei vari tipi di reddito. Donde il fondato timore che i percettori di redditi di lavoro autonomo e d'impresa finiscano per godere di benefici aggiuntivi nel campo delle prestazioni sociali, oltre a quelli ottenuti, in non pochi casi, grazie all'evasione o all'elusione fiscale.

Contro questo rischio, fin dagli anni Settanta, molti Comuni, nella diversificazione delle rette per gli asili e le scuole per l'infanzia, hanno fatto ricorso alla prassi di collocare i percettori di redditi di lavoro autonomo nella fascia a più alto costo, attribuendo agli interessati l'onere della prova in caso di godimento di redditi bassi. Questa soluzione è stata oggetto di isolate contestazioni. Altri Comuni hanno applicato la discriminazione qualitativa dei redditi, mediante l'uso di due distinte tabelle, una per i lavoratori dipendenti e una per gli autonomi.

Di discriminazione qualitativa dei redditi applicata in sede di legislazione nazionale si può citare qualche esempio (probabilmente ne esistono altri). Una legge del 1978, per l'accesso ai mutui edilizi agevolati, stabiliva che i redditi di lavoro dipendente fossero calcolati nella misura del 75 per cento. Questa percentuale fu abbassata al 60 per cento nel 1982. Una legge del 1984 sui ticket e la diagnostica prevedeva la deduzione di 4 milioni e mezzo di lire da ciascun reddito di lavoro dipendente o pensione<sup>3</sup>. Non risultano impugnazioni contro queste normative.

<sup>3</sup> Per l'edilizia: leggi n. 457/1978 e n. 94/1982. Per la sanità: legge n. 528/1984.

### 3. *L'esclusione della discriminazione qualitativa dei redditi*

Nel Gruppo di lavoro che predispose il primo decreto, quello del 31 marzo 1998 (n. 109), fu insistentemente segnalato il rischio di fallimento del ricometro nel caso che esso si ripercuotesse a danno dei percettori di redditi da lavoro dipendente e da pensione. Venne proposto l'abbattimento del 40 per cento di questi redditi, come previsto nei due disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

La proposta incontrò la recisa opposizione degli esperti del Ministero delle finanze, i quali dichiararono non ammissibile, almeno nel caso in esame, il principio della discriminazione qualitativa dei redditi. A nulla valse il fatto che era la stessa legge di delega a disporre che i redditi e i patrimoni possono «esser differenziati in ragione della loro entità e *natura*». L'evidente indicazione del legislatore è nel senso di utilizzare, se utile e opportuna, la discriminazione qualitativa, senza escluderla per motivi di illegittimità. Visto che la legge di delega garantisce la copertura giuridica, non si capisce perché la discriminazione qualitativa dei redditi sia stata esclusa.

Fra l'altro, nulla ha impedito, in altri casi, di ricorrere a questa discriminazione. Con la riforma fiscale del dicembre 1997, è prevista una detrazione d'imposta, di importi diversi in ragione della natura del reddito, a seconda che sia prodotto da lavoro dipendente o da lavoro autonomo o d'impresa minore. La normativa sul reddito minimo d'inserimento, stabilisce che «i redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75 per cento».

Per il ricometro, esclusa ogni ipotesi di discriminazione qualitativa dei redditi, è stato adottato un surrogato di scarsa efficacia: è stato assunto, come

base di riferimento, il *reddito complessivo*: il quale, per i lavoratori autonomi e i titolari di imprese minori è al lordo dei contributi previdenziali (15-16 per cento) mentre per i lavoratori dipendenti è già depurato dall'onere di tali contributi.

Questa modesta differenza non è sufficiente per controbilanciare il duplice svantaggio dei lavoratori dipendenti, dovuto sia al *diverso grado di attendibilità dei redditi* mediamente dichiarati dalle varie categorie di contribuenti, sia al *diverso metodo di contabilizzazione dei redditi*: infatti i redditi complessivi di lavoro autonomo e di impresa minore sono al netto di qualsiasi spesa affrontata per produrli. Invece le eventuali spese sostenute dai lavoratori dipendenti, prima della riforma fiscale, erano valutate in misura forfettaria, mediante la «detrazione d'imposta per le spese di produzione del reddito»; una detrazione che è stata soppressa e sostituita da un'altra, di diversa denominazione, struttura e finalità.

#### 4. *L'effetto deterrenza*

Una volta esclusi correttivi adeguati per tener conto della diversa natura e del diverso metodo di contabilizzazione dei redditi, la speranza di contenere le iniquità sociali dovute ad un redditometro privo di discriminazione qualitativa dei redditi, è affidata al peso che potrà avere la combinazione del reddito col patrimonio: sarà la sperimentazione dell'Ise che potrà fornire qualche elemento sui risultati equitativi ottenibili. Se però gli enti erogatori, come è permesso, abbasseranno l'incidenza del patrimonio al di sotto del 20 per cento, l'efficacia sarà gravemente ridotta.

La vera possibilità di rendere credibile l'indicato-

re della situazione economica risiede nell'effettuazione di penetranti controlli (a campione, naturalmente) in particolare nei casi che gli enti erogatori giudicheranno sospetti.

Si può prevedere che il cittadino, nel primo periodo di applicazione, maturerà le proprie convinzioni circa la serietà ed equità del ricometro. Se non si avrà notizia di sanzioni adottate nei confronti di qualcuno di coloro che ottengono prestazioni agevolate grazie ad autocertificazioni scorrette, pur essendo visibili manifestazioni esterne di un tenore di vita incompatibile con la richiesta di agevolazioni, anche il ricometro finirà per esser considerato inefficace e ingiusto come l'accertamento dei redditi. Con l'aggravante di veder premiati, con ulteriori agevolazioni, i contribuenti infedeli.

Perciò, per un certo numero di anni, è necessario un intenso impegno sul terreno dei controlli, non affidato solo alla polizia tributaria, ma a tutti gli enti, a cominciare dai Comuni, che possono contribuire ad individuare comportamenti e manifestazioni presunte di ricchezza. Se poi il sospetto di infedeltà segnalato dagli enti erogatori mettesse in moto un'indagine della polizia tributaria, si otterrebbe quell'effetto di deterrenza che costituisce un essenziale condizione di successo del ricometro.

## 5. *Il silenzio dei sindacati*

La vicenda qui sommariamente esposta circa la gestazione del ricometro mette in luce il disinteresse per l'argomento da parte delle forze politiche progressiste e delle Confederazioni sindacali.

Dell'atteggiamento delle prime si può trovare una spiegazione nella scarsa attenzione rivolta ai proble-

mi che, pur incidendo nella vita di milioni di famiglie, sono considerati secondari rispetto alla grande politica, intorno alla quale si concentra il dibattito quotidiano dei leader. Non è neppure da escludere che abbia avuto un peso non trascurabile il clima politico favorevole al «popolo delle partite Iva», considerato nuovo protagonista del progresso, rispetto ad una classe operaia che sarebbe in via di decadenza, sia numerica che come attore sociale.

Del tutto inspiegabile è stato invece il silenzio delle Confederazioni sindacali. È diffusa convinzione che nella società di oggi, pur restando i trattamenti salariali di importanza primaria, acquisterà sempre maggior peso, nei bilanci delle famiglie, la possibilità di usufruire dei servizi e delle prestazioni dello Stato sociale. Può darsi che le Confederazioni abbiano esercitato pressioni nei confronti dei ministri competenti, ma nessuna, sia pur modesta, mobilitazione è stata promossa per tutelare gli interessi dei lavoratori dipendenti in ordine ai criteri relativi alla fruizione degli interventi dello Stato sociale.





## IL PARAMETRO FAMIGLIA

1. *Individui, famiglie, nuclei*

Nel quadro di una politica redistributiva, determinati interventi possono assumere come destinatario il singolo individuo e come termine di riferimento la sua personale situazione economica. Essendo, però, ormai acquisito il fatto che le condizioni di vita dei singoli sono largamente influenzate dal contesto familiare, è necessario che, di norma, si faccia riferimento alla condizione economica della famiglia, sia nel caso che questa sia destinataria delle agevolazioni, sia che ne sia destinatario un singolo componente. È pacifico che per famiglia si intende anche quella composta da una sola persona.

Questa affermazione non è frutto di quel familismo, che, secondo alcuni, sarebbe un vizio congenito degli italiani. Qualunque sia il giudizio sulla validità e sul grado d'importanza attribuito all'istituto familiare, non si può ignorare un dato di fatto: oltre il 90 per cento degli italiani vive nell'ambito di una convivenza di tipo familiare. È diffusa, in proposito, una sorta di ideologismo che tende a mettere in risalto una presunta tendenza degli italiani a rifiutare la famiglia e a scegliere di vivere soli; un'indagine dell'Istat relativa al 1999 ha rilevato l'esistenza di 4.900.000 *singles* che rappresentano quasi il 23 per cento delle famiglie, ma solo l'8,8 per cento della popolazione; molti vivono soli non per scelta, ma per contingenze della vita (separazioni, vedovanza,

ecc.); in maggioranza sono anziani<sup>1</sup>. Comunque, anche le persone che vivono sole costituiscono un'unità familiare, sia ai fini giuridici, sia come destinatari di prestazioni sociali.

Se questa è la realtà, è evidente che per valutare la condizione economica degli individui occorre mettere in rapporto la composizione della famiglia con il valore complessivo dei redditi e dei patrimoni dei suoi componenti. Il parametro famiglia è un mezzo tecnico di cui non si può fare a meno.

Secondo la legge anagrafica, per famiglia si intende una persona o un insieme di persone che, per vincoli di parentela o altro, hanno una sola caratteristica: quella di coabitare. Frequentemente nell'uso statistico si distingue dal concetto generale di famiglia, quello di *nucleo familiare*, composto da una coppia o da un singolo genitore e dai figli minori o inabili; il nucleo familiare può far parte di una famiglia più estesa.

Le normative relative ad ogni specifico intervento potranno assumere come base la *famiglia estesa*, comprendente tutti i coabitanti; in altri casi, ad esempio per le prestazioni a sostegno delle famiglie con figli minori, per valutare la condizione di vita delle persone, potrà essere opportuno fare riferimento al *nucleo familiare* in senso stretto.

## 2. *Le unioni di fatto*

Ai fini della politica sociale – e solo a tali fini – non può aver rilievo la natura giuridica del rapporto su cui si fonda la convivenza familiare. Per gli inter-

<sup>1</sup> Istat, *Famiglie, abitazioni e sicurezza dei cittadini*, aprile 2001.

venti rientranti in tale politica è ragionevole utilizzare il concetto di «famiglia anagrafica». In tal modo – ferma restando la definizione costituzionale della famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio» e senza interferire nel regime giuridico specificamente previsto dall'ordinamento per la famiglia legittima – si deve tener conto dell'evoluzione del costume, quale si manifesta nella presenza di unioni di fatto, siano esse frutto di scelta o di situazioni transitorie fra un matrimonio e l'altro.

L'estensione alle unioni di fatto degli interventi di politica sociale previsti per le famiglie legittime (cioè fondate sul matrimonio) suscita forti riserve nel mondo cattolico, perché si teme che apra la strada ad una loro equiparazione sotto tutti gli aspetti e che ne risulti indebolita la famiglia legittima e il riconoscimento, da parte dello Stato, della sua insostituibile funzione sociale. Le riserve hanno fondamento sul piano dei principi, che, fra l'altro, trovano riscontro nell'art. 29 della Costituzione. Tuttavia, quando le convivenze non originate da un matrimonio hanno caratteristiche del tutto analoghe a quelle della famiglia legittima (unione fra uomo e donna, stabilità della convivenza) non possono esser oggetto di discriminazione nel campo della politica sociale. A maggior ragione, quando ci sono figli. Del resto, sul terreno dell'operare concreto, non c'è asilo nido o scuola materna gestita dalle parrocchie o dalle suore, che rifiuti un bambino perché figlio di una coppia non sposata.

Fra l'altro, l'esclusione delle unioni di fatto dai benefici previsti dalla politica sociale, può assicurare ad esse indebiti vantaggi. Ad esempio, per gli assegni al nucleo familiare, la coppia sposata deve dichiarare il reddito complessivo dei due coniugi, mentre, se si tratta di un'unione di fatto, uno dei ge-

nitori può dichiarare che i figli sono a proprio esclusivo carico ed ottenere assegni più alti in base al solo suo reddito.

Il problema delle unioni di fatto, per ragioni ideologiche e di polemica, viene sopravvalutato nella sua portata: il loro numero, secondo la citata indagine dell'Istat relativa al 1999, superava di poco le 340.000 unità su un totale di 21 milioni di famiglie.

### 3. *La scala di equivalenza*

La correlazione fra la composizione della famiglia e le sue risorse economiche si può ottenere per mezzo di una «scala di equivalenza», consistente in una serie di coefficienti che permettono di individuare il fabbisogno reddituale per famiglie di diversa composizione, per ottenere la capacità di soddisfare la stessa quantità e qualità di bisogni. La prassi di dividere semplicemente il reddito della famiglia per il numero dei suoi componenti, ottenendo così il reddito *pro capite*, non tiene conto delle economie di scala che le famiglie realizzano man mano che cresce il numero dei loro componenti, dato che i costi generali (abitazione, arredi, ecc.) aumentano, al crescere dei componenti, in misura molto più limitata dei costi individuali (alimentazione, abbigliamento, ecc.).

Sulle scale di equivalenza sono stati fatti numerosi studi e sono state avanzate proposte varie; alcune tengono conto non del solo numero dei componenti, ma anche di fattori diversi: età, area geografica, professione del capofamiglia, ecc.

La Commissione povertà – come si è già ricordato – incaricò un suo componente, Giuseppe Carbonaro, docente di statistica, di elaborare la scala di equivalenza da usare per la stima del numero delle

famiglie povere. Fu proposta inizialmente una scala calcolata tenendo conto di varie tipologie familiari, ma la Commissione decise che era preferibile una scala semplificata che tenesse conto solo del numero dei componenti della famiglia.

Nella normativa sull'Ise, con una decisione molto discutibile, è stata adottata una scala meno generosa (nel senso che riconosce un minor aumento dei costi al crescere dell'ampiezza della famiglia) rispetto alla scala Carbonaro, come risulta dal confronto che segue:

Numero componenti	Indici di equivalenza	
	Carbonaro	Ise
1	1,00	1,00
2	1,67	1,57
3	2,23	2,04
4	2,72	2,46
5	3,18	2,85

#### 4. *Le incongruenze della nuova scala Ise*

La scala di equivalenza adottata per l'Ise prevede maggiorazioni da applicare agli indici in certi casi. In particolare l'indice da attribuire alle famiglie con un componente handicappato o invalido deve essere aumentato di 0,35 punti. Ora, a seconda del tipo e della gravità delle menomazioni, gli interventi pubblici di sostegno alle famiglie debbono esser assai più consistenti e personalizzati, rispetto a quanto può ottenersi con una generica e indifferenziata maggiorazione dell'indice di equivalenza. La scala di equivalenza deve essere uno strumento di prima approssimazione per equiparare il fabbisogno di famiglie di diversa composizione: ad essa non può attri-

buirsi il compito di tener conto di situazioni particolari, che debbono esser affrontate con politiche specifiche nel campo dei servizi ed eventualmente delle prestazioni monetarie. Le famiglie con un handicapato non sono più o meno povere economicamente: soffrono di problemi, talvolta gravissimi, che le istituzioni debbono concorrere a risolvere con interventi appropriati.

Un'altra incongruenza della scala di equivalenza valida per l'Isce è la maggiorazione di 0,2 punti per «i nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro o d'impresa». Questa agevolazione si sovrappone ad un altro vantaggio di cui godono le coppie bireddito in sede fiscale (per fare un esempio, un reddito imponibile di 50 milioni, se percepito da uno solo dei coniugi, paga 3 milioni di Irpef in più di quanto paga complessivamente una coppia in cui ciascuno dei coniugi guadagna 25 milioni).

Ciò che, comunque, preoccupa è la genericità della norma e la sua difficile applicabilità ai casi concreti. La locuzione «attività di lavoro o d'impresa» può comprendere impegni lavorativi che comportano maggiori o minori disagi circa la compatibilità con i compiti familiari e diversi gradi d'incidenza sui costi di gestione familiare. Come considerare i lavori a tempo parziale, saltuari, a domicilio? Si poteva supporre che queste e le numerose altre situazioni sarebbero state regolamentate dal decreto di attuazione. Il quale, invece, complica le cose, dato che definisce «attività di lavoro o d'impresa» quelle che «danno luogo a redditi di lavoro dipendente o assimilati, di lavoro autonomo o d'impresa», come sono definiti nel Testo unico delle imposte sui redditi. Ciò che contraddistingue le coppie in difficoltà a causa degli impegni extra domestici di entrambi i

genitori non è, dunque, il tipo e la quantità del lavoro svolto e il tempo di assenza da casa. Ciò che conta è semplicemente il fatto di percepire un determinato tipo di reddito, senza alcun riferimento *al modo e al tempo* necessari per produrlo.

Ancora una volta è stato inserito nella scala di equivalenza un beneficio di applicazione generale, per un bisogno che si manifesta con diverse intensità e caratteristiche e che dovrebbe esser affrontato con interventi specifici concernenti gli orari di lavoro e la facoltà di assentarsi per esigenze familiari (come, del resto, già prevede la legge n. 60 del 13 marzo 2000 sui «congedi parentali»).





PARTE TERZA

LA REDISTRIBUZIONE MONETARIA



REDISTRIBUZIONE MONETARIA  
E SERVIZI SOCIALI1. *Equità sociale e redistribuzione*

Se ci si pone l'obiettivo di realizzare una maggiore giustizia sociale e con essa di dare un contenuto pieno ed effettivo alla libertà, sembra necessario attribuire finalità redistributive ad un ampio spettro di politiche sociali. Al limite, le stesse politiche dell'occupazione e dell'istruzione propongono problemi di redistribuzione: fra Nord e Sud, nel primo caso, fra ragazzi più o meno avvantaggiati, nel secondo.

Un ambito in cui la redistribuzione può dispiegare i suoi effetti più immediati è quello delle agevolazioni monetarie, sotto forma sia di trattamenti fiscali, sia di trasferimenti diretti di reddito. L'ultima parte di questo saggio si sofferma su alcuni interventi di questo tipo, perché il loro esame permette, in modo più palpabile, la verifica delle ispirazioni ideali che li sottendono.

Ciò non significa sottovalutazione del fondamentale peso che esercita la disponibilità di servizi sociali, non solo per il loro contributo al soddisfacimento di determinati bisogni, ma anche come strumenti di equità sociale. Quattro grandi conquiste delle democrazie europee – la scuola pubblica, la sanità pubblica, la previdenza obbligatoria, i servizi socio-assistenziali – contribuiscono di per sé, per il solo fatto di esistere, alla riduzione in misura decisiva della disuguaglianza fra i cittadini di fronte alle necessità e agli eventi della vita. Nello stesso tempo alleggerisco-

no oneri che altrimenti graverebbero sui bilanci delle persone e delle famiglie: svolgono, dunque, una duplice funzione di redistribuzione del reddito. Redistribuzione che viene accentuata quando si chiede ai cittadini-utenti una contribuzione sui costi dei servizi, differenziata in base alle loro condizioni economiche.

Un equilibrato impiego delle risorse, sia per l'offerta di servizi, sia per il sostegno economico-monetario, è essenziale per l'efficacia della politica sociale.

## 2. *Troppe prestazioni monetarie?*

Molti ritengono che le erogazioni monetarie siano eccessive e che meglio sarebbe dirottare fondi ad esse destinate per la creazione e il miglioramento dei servizi sociali. A suffragare questa opinione concorre, indirettamente, la sproporzione fra la spesa pensionistica e quella per gli altri interventi sociali; e, fra questi, l'entità raggiunta e l'uso distorto di alcuni grandi capitoli della spesa assistenziale, come le pensioni di invalidità, le integrazioni al minimo, i trattamenti prolungati di integrazione salariale, i prepensionamenti.

Nel dibattito politico l'opinione di cui sopra investe anche un argomento specifico: le politiche di sostegno alle responsabilità familiari in ordine alla cura dei figli, degli anziani e delle persone non autosufficienti.

A questo proposito sembra opportuna una più attenta riflessione. Qualche fraintendimento può essere provocato, fra i non addetti ai lavori, dalla locuzione *trasferimenti alle famiglie*, una voce di uso frequente nei bilanci pubblici, che, in realtà, comprende, in grande maggioranza, erogazioni destinate agli

individui. Molti dirigenti politici e sindacali sono tratti in inganno da studi che non offrono un quadro di semplice e immediata percezione da parte di lettori frettolosi. Un esempio è uno studio pubblicato dalla Commissione povertà<sup>1</sup> in cui si afferma che:

la spesa assistenziale complessiva del settore pubblico, a livello nazionale è in gran parte effettuata attraverso erogazioni monetarie al settore istituzionale delle famiglie, le quali assorbono l'88 per cento della spesa complessiva.

Leggendo poi l'analisi di questa spesa, si scopre che solo il 7 per cento ha come destinatarie le famiglie in quanto tali; per il resto, si tratta di prestazioni assistenziali a destinazione individuale (pensioni varie, assegni sociali, ecc.).

Il vero problema è che – mentre, da un lato, le agevolazioni monetarie, spesso disperse a pioggia, sono inadeguate per le situazioni di effettivo bisogno – nello stesso tempo la distribuzione dei servizi socio-assistenziali nel territorio nazionale va dalla quasi assenza in certe zone ad una soddisfacente copertura in altre. In molte aree del Mezzogiorno (e anche dell'Italia centrale) si è largheggiato, in passato, nella concessione di sussidi monetari, come le pensioni d'invalidità o l'integrazione al minimo di pensioni; ciò a scapito dell'impegno per la creazione della rete di servizi.

La grave carenza di servizi in molte aree del territorio nazionale induce a generalizzazioni che non hanno fondamento.

<sup>1</sup> *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*, Commissione di indagini sulla povertà e sull'emarginazione, 1997.

### 3. *Residui di vecchie polemiche*

La convinzione che si spenda troppo in erogazioni monetarie e poco per i servizi, ha assunto talora accenti polemicici contro la cosiddetta politica della «monetizzazione». Questa polemica – nel quadro della rivoluzione di cultura e di costume, esplosa nella seconda metà degli anni Sessanta – trae origine dalla contestazione della tradizionale concezione della famiglia, basata sulla netta distinzione dei ruoli fra l'uomo e la donna. Obiettivo primario dei movimenti per la liberazione della donna fu ritenuto il suo inserimento nel lavoro di mercato. Coerente con questo obiettivo era l'apprestamento di servizi sociali che riducessero il peso delle attività familiari.

Come spesso avviene, questa giusta istanza ha dato luogo ad estremizzazioni, che si sposarono con la politica di molte amministrazioni locali di sinistra; esse seguirono, in quell'epoca, una linea di pubblicizzazione a oltranza nel settore dei servizi, coerente con i tradizionali canoni del socialismo. Si puntò all'emarginazione di istituzioni private anche quando esse espletavano dignitosamente i loro compiti, come molte scuole materne religiose, per sostituirle con gestioni pubbliche.

A questa cultura si contrapponeva quella tradizionale cattolica che, nella sua espressione estrema, si arroccava nell'attribuire alla donna il ruolo di angelo del focolare e, in quelle più moderate, si opponeva all'espropriazione di funzioni espletate dalla famiglia e ne difendeva il ruolo primario, se non esclusivo, nella cura e nell'educazione dei figli, sottovalutando la funzione educativa e socializzatrice svolta dai servizi per l'infanzia.

I cambiamenti intervenuti nella società e nella cultura, insieme con i mutamenti politici che sono

venuti emergendo dopo il crollo del comunismo, hanno lentamente attenuato le contrapposizioni: la diffidenza dei cattolici verso i servizi a gestione pubblica è quasi completamente scomparsa; nella sinistra si va riscoprendo l'autonoma responsabilità delle persone e, in particolare, il valore della famiglia e la sua insostituibile funzione sociale, sia per la cura e l'educazione dei bambini che per l'assistenza agli anziani.

#### 4. *Un mix di servizi e di interventi monetari*

Un tempo, le signore della San Vincenzo, alle famiglie poverissime di allora, non portavano denaro, ma buoni usabili per comperare pane e pasta: si voleva evitare che, se si davano i soldi, i mariti-padroni li consumassero all'osteria. Oggi, salvo il caso di famiglie disastrose, bisognose di assistenze mirate, è opinione prevalente che l'intervento pubblico non debba sostituirsi alle persone e alle famiglie nelle scelte relative agli impieghi dei propri mezzi e all'utilizzo delle opportunità che ad esse si offrono: deve, al contrario, essere riconosciuta e valorizzata la libertà, l'autonomia, la responsabilità delle famiglie nel gestire la propria vita e le proprie risorse. Le persone e le famiglie debbono esser considerate adulte: nessuno può più pensare all'idea – supposto che qualcuno l'abbia coltivata in passato – del Comune-mamma, che si assume il compito di decidere sui bisogni dei cittadini e di provvedere al loro soddisfacimento secondo propri esclusivi criteri.

L'abbandono della vecchia politica di gestione esclusivamente pubblica dei servizi socio-assistenziali, non deve tradursi nell'arretramento dello Stato sociale, con l'allineamento alla tesi della *protezione mi-*



*nimale*: intesa nel senso di limitare l'intervento pubblico solo a fronte di poche necessità essenziali, lasciando che per il resto gli individui e le famiglie si rivolgano al mercato. Le istituzioni pubbliche debbono continuare a farsi carico di un'ampia gamma di bisogni dei cittadini: la novità che si va delineando sta nell'adozione di soluzioni pragmatiche, non condizionate da scelte ideologiche.

Oggi l'intento di contenere la spesa pubblica e, insieme, il riconoscimento della capacità della famiglia di svolgere importanti funzioni d'interesse sociale stanno inducendo Regioni e Comuni a ricercare, in misura crescente, il coinvolgimento delle famiglie, dell'associazionismo familiare, delle reti di solidarietà, del volontariato, del privato sociale. Particolarmente significative sono le erogazioni monetarie alle famiglie che svolgono lavori di cura in casa, sia per i figli che per gli anziani: interventi in netta espansione in molte Regioni.

Se ci si libera da tesi preconcepite, in un senso o nell'altro, non è difficile convenire nel considerare l'offerta di servizi sociali e quella di benefici monetari (sgravi fiscali e trasferimenti di reddito) ambedue necessarie e complementari.

## 5. *Uno standard minimo di servizi sociali*

Un grande passo verso l'estensione di un'adeguata rete di servizi sociali a tutte le Regioni – a cominciare da quelle del Mezzogiorno in cui la quantità e la qualità dei servizi è particolarmente inadeguata – è stato compiuto con l'approvazione dell'attesa «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», già ricordata.

Come legge quadro, questo provvedimento spazia

su un'amplissima gamma di interventi: con un motivo conduttore, che è il contrasto alla povertà e il sostegno a situazioni particolarmente difficili di ogni tipo, non solo economico. Pur prevedendo norme d'indirizzo di competenza nazionale, la legge si può, prevalentemente, definire la *magna charta* del *welfare locale*: un *welfare* articolato in funzione della molteplicità e della varietà delle condizioni di bisogno, rilevabili e affrontabili solo da chi opera nel territorio.

Con questa legge viene delineato uno standard minimo di servizi socio-assistenziali, di cui si deve arrivare a dotare tutto il territorio nazionale. La realizzazione di questo standard – con tutte le flessibilità imposte dalla varietà delle caratteristiche e delle situazioni delle popolazioni interessate – richiede un grande impegno, non solo finanziario, dello Stato centrale e soprattutto delle Regioni e degli Enti locali; a questi ultimi spetta il compito primario, che è quello di reperire e di formare le risorse umane e di utilizzare al meglio le professionalità e lo spirito d'iniziativa degli operatori.



## LE AGEVOLAZIONI FISCALI

1. *I limiti redistributivi del sistema tributario*

Nell'attuale clima culturale e politico, il sistema tributario è considerato lo strumento primario per risolvere problemi essenziali del nostro paese. Si parla della riduzione delle tasse come toccasana: da un lato, per stimolare gli investimenti, favorire la competitività, creare posti di lavoro; e, dall'altro, per sgravare i cittadini di intollerabili oneri che li spremerebbero eccessivamente.

Chi si augura una più efficace redistribuzione del reddito allo scopo di ridurre le disuguaglianze considera – oltre all'offerta di servizi sociali – la manovra fiscale strumento principe, se non esclusivo, per raggiungere questo risultato.

L'efficacia redistributiva dell'attuale sistema tributario è abbastanza limitata: l'unica imposta progressiva, nel senso che incide in misura crescente al crescere del reddito, è l'Irpef; gli altri tributi sono proporzionali, quando non sono addirittura regressivi; e il gettito dell'Irpef è poco più di un terzo del totale delle entrate tributarie.

In linea teorica, si potrebbe pensare ad un'accentuazione della capacità redistributiva del sistema fiscale, modificando le aliquote e gli scaglioni in senso più progressivo. Ma nel clima di rivolta fiscale scatenato dai ceti privilegiati, le stesse forze politiche di centro-sinistra si sono lasciate influenzare fino al punto di condividere l'opinione che sia ne-

cessario ridurre sia l'incidenza, sia la progressività dell'imposizione fiscale.

I limiti della capacità redistributiva del sistema fiscale vigente sono ulteriormente accentuati: *a)* dal crescente fenomeno dell'incapienza, che esclude molti percettori di bassi redditi dal godimento di deduzioni e detrazioni; *b)* dall'inapplicabilità del «parametro famiglia», cioè dall'impossibilità di differenziare sgravi e agevolazioni in proporzione alla situazione economica familiare.

## 2. *Deduzioni dal reddito e detrazioni d'imposta*

L'entità del prelievo fiscale è determinata, primariamente, dalla curva delle aliquote e, insieme, dalle deduzioni dal reddito (sottrazione di una determinata somma dal reddito complessivo, con conseguente riduzione del reddito imponibile sul quale si applicano le aliquote per il calcolo dell'imposta) e dalle detrazioni (riduzione diretta dell'imposta da pagare).

Le detrazioni e le deduzioni producono effetti diversi sull'entità del prelievo fiscale. Le detrazioni per i redditi di lavoro dipendente e quelle per i redditi di lavoro autonomo (ispirate al criterio della discriminazione qualitativa dei redditi) essendo decrescenti al crescere del reddito, aumentano la progressività dell'imposizione

A parte quelle citate e quelle per le persone a carico, altre deduzioni e detrazioni hanno lo scopo di incoraggiare o indennizzare certi tipi di spese sostenute dai contribuenti. La natura delle spese deducibili e detraibili *non è socialmente neutrale*. Essa è frutto di scelte politiche sotto due aspetti: *a)* riguardo al tipo di spese incentivate o risarcite; *b)* riguardo ai contribuenti che con maggiore probabilità pos-

sono fruire del beneficio. Un caso limite è quello della facoltà di detrarre dall'imposta il 19 per cento dei versamenti per il riscatto degli anni di università ai fini del calcolo della pensione: è un'agevolazione di cui beneficia una specifica categoria di cittadini (che non è fra le più svantaggiate).

In genere, è il tipo di spesa che, di fatto, seleziona i beneficiari. Sono detraibili, nella misura del 19 per cento, gli interessi dei mutui per la prima casa e, per il 36 per cento, le spese di ristrutturazione degli immobili. È probabile che questi tipi di spesa difficilmente possano esser affrontati dai percettori di bassi redditi.

Quelli citati sono esempi per richiamare l'attenzione sulla rilevante significatività delle scelte circa le spese detraibili e deducibili.

Deduzioni e detrazioni – in un sistema con pluralità di scaglioni e di aliquote – hanno effetti redistributivi diversi anche per un'altra ragione: le deduzioni dal reddito producono, in tutti i casi, *sgravi crescenti al crescere del reddito*, a causa delle aliquote marginali che si applicano ad una medesima somma deducibile.

### 3. *L'incapienza*

Quando il totale degli sgravi che spettano ad un contribuente supera l'imposta da pagare, si crea una situazione d'incapienza: l'interessato non riesce a beneficiare, in tutto o in parte, dello sgravio a cui avrebbe diritto.

Uno studio del Cer (Centro Europa ricerche) del settembre 2000 ha stimato che siano 4.700.000 i contribuenti esclusi dai benefici previsti dalle varie normative, a causa dell'incapienza. Secondo stime

(da prendere con cautela) riportate nel Rapporto 2001 della Commissione povertà, le perdite dei contribuenti a causa delle detrazioni incapienti ammonterebbero a 7.500 miliardi; un contribuente su cinque non riuscirebbe a fruire dei benefici fiscali a cui avrebbe diritto. Il crescente peso del fenomeno dell'incapienza incide negativamente sulla redistribuzione del reddito, *danneggiando le aree sociali a maggior disagio*. Infatti sono i percettori di bassi redditi ad essere, di fatto, esclusi dal completo godimento delle agevolazioni fiscali.

Il fenomeno dell'incapienza dimostra l'inadeguatezza della leva fiscale per andare incontro alle esigenze delle persone e delle famiglie economicamente disagiate. Se un contribuente dispone di un reddito insufficiente per raggiungere un livello di vita accettabile, *non basta esentarlo dall'imposta*, occorre corrispondergli un'integrazione.

Il fisco potrebbe assumersi questo compito, se si ponesse in essere un sistema tributario comprendente l'istituto dell'*imposta negativa*, per corrispondere l'intero importo dello sgravio non goduto a causa dell'incapienza.

#### 4. *L'inapplicabilità del parametro famiglia*

Le osservazioni che precedono riguardano i limiti redistributivi del fisco con riferimento all'imposizione gravante sui contribuenti considerati come singoli individui. Questi limiti sono ben più gravi, se si tiene presente che è la condizione economica della famiglia che influisce su quella delle persone che ne fanno parte.

Per ottenere un'imposizione rispondente alla reale capacità contributiva dei cittadini, il prelievo tra-

mite l'Irpef dovrebbe tener conto del «parametro famiglia», commisurando le agevolazioni – se non addirittura il prelievo – alla situazione economica complessiva della famiglia rapportata al numero dei suoi componenti mediante una scala di equivalenza.

Ma ciò non è possibile a causa della sentenza n. 179 del 1976 della Corte Costituzionale, che dichiarò illegittimo il cumulo dei redditi dei coniugi e sancì il *carattere individuale dell'obbligo tributario*. Ne consegue che in sede fiscale non è possibile prendere come base, sia per il prelievo che per gli sgravi, la situazione reddituale e patrimoniale complessiva della famiglia.

Si è cercato di risolvere il problema, per le sole detrazioni per persone a carico, differenziandole secondo limiti o scaglioni di reddito: i quali, però, possono essere solo individuali e ciò produce vantaggi solo alle coppie bireddito. Il metodo funziona nel caso della detrazione per il coniuge a carico; a gravi iniquità, invece, dà luogo l'uso di limiti di reddito per la detrazione per i figli.

## 5. *Le coppie monoreddito e bireddito*

Il carattere individuale dell'imposizione e l'inapplicabilità del parametro famiglia determinano – in un sistema a più scaglioni di reddito e ad aliquote progressive, qual è quello vigente – una diversità di trattamento fra coppie monoreddito e bireddito. Essa consiste nel fatto che per uno stesso reddito, se percepito in parte da un coniuge e in parte dall'altro, ciascuna parte è soggetta ad aliquote più basse, sicché la somma delle due Irpef è inferiore a quella pagata da una coppia monoreddito con ugual reddito. Se la coppia è costituita da persone sposate, l'en-



tà della sperequazione è ridotta, ma non eliminata, dalla detrazione d'imposta per il coniuge a carico.

D'altra parte, nel valutare l'entità della sperequazione del trattamento fiscale delle coppie, non si deve trascurare il fatto che quelle bireddito, se entrambi i coniugi svolgono lavoro extra domestico, sopportano maggiori costi di gestione familiare, sia economici che in termini di quantità di lavoro e di scarsità di tempo libero.

Per correggere la sperequazione fra coppie mono e bireddito viene periodicamente alla ribalta l'ipotesi di introdurre in Italia lo *splitting*: un sistema che permette al contribuente di dividere per due il reddito complessivo percepito dal contribuente stesso ed eventualmente dal proprio coniuge e di calcolare l'imposta con le aliquote dovute su ciascuna parte. La proposta suscita serie riserve: sia perché ignora i maggiori costi di gestione familiare delle coppie bireddito, sia per il carattere regressivo dello *splitting*, nel senso che esso redistribuisce alla rovescia, dato che il beneficio che ne deriva per la coppia monoreddito è crescente al crescere del reddito, sia, infine, per l'elevata perdita di gettito che lo *splitting* comporta.

In alternativa allo *splitting*, altri propongono l'adozione del *quoziente familiare*. Con questo sistema si considera la famiglia come soggetto collettivo d'imposizione: quindi il reddito complessivo della medesima viene diviso per un quoziente costituito dalla somma dei coefficienti attribuiti a ciascun componente della famiglia. Per questa via si ottiene un alleggerimento dell'imposta dovuta.

Da questo metodo i contribuenti fino a 30-40 milioni di reddito non trarrebbero nessun vantaggio: pagherebbero un'imposta più alta e quindi dovrebbero poter optare per l'attuale sistema delle detrazioni d'imposta. Al di sopra di questo limite, il benefi-

cio, come con lo *splitting*, è crescente al crescere del reddito. Oltre ad operare una redistribuzione alla rovescia, il quoziente familiare è molto costoso: fu adottato con la legge finanziaria 1991. L'onere, a regime, era previsto in 7.000 miliardi. Il governo non presentò i decreti di attuazione e la norma rimase inapplicata.

L'entusiasmo acritico con cui vengono proposti lo *splitting* e il quoziente familiare si spiega con l'insufficiente verifica dei costi e degli effetti redistributivi e con la suggestione esercitata dagli esempi della Germania (*splitting*) e della Francia (quoziente familiare); nazioni nelle quali, però, i due metodi sono integrati e bilanciati da una pluralità di prestazioni, con una spesa complessiva, a favore della famiglia, ben più alta di quella italiana.

## 6. *Le detrazioni per persone a carico*

Risale al 1923 l'istituzione di sgravi fiscali per le persone a carico del contribuente, sotto forma di deduzioni dal reddito; a metà degli anni Settanta furono trasformate in detrazioni d'imposta e tali rimangono tuttora. Attualmente, per persone a carico si intendono il coniuge, i figli e gli altri conviventi, con reddito non superiore a 5.500.000 lire annue.

Le detrazioni, per lungo tempo, furono annualmente aumentate in misura modesta, di poco superiore all'inflazione. Solo nella seconda metà degli anni Novanta si sono avuti aumenti più consistenti. La legge finanziaria 1996 ha aumentato *la detrazione per il coniuge* e l'ha differenziata in base al reddito del contribuente. Gli importi, tuttora vigenti, sono i seguenti:

Classi di reddito	Detrazione	
	annua	mensile
Fino a 30 milioni	1.058.000	88.000
30-60 milioni	962.000	80.000
60-100 milioni	890.000	74.000
Oltre 100 milioni	818.000	68.000

Di questa detrazione, così come di quelle per i figli, viene qui riportato anche l'importo annuo diviso per 12: ciò per rendere più evidente la sua incidenza sul bilancio delle famiglie, le quali abitualmente fanno i loro conti in termini mensili e sulla base di questi valutano la propria condizione economica. Si può osservare che la differenziazione della detrazione secondo un maggior numero di scaglioni sarebbe più equa; e che, per i percettori di redditi superiori a 100 milioni, una detrazione di 68 mila lire mensili è pressoché irrilevante, nel senso che incide in percentuale minima sul bilancio del contribuente: tanto varrebbe eliminarla.

Per quanto riguarda i figli a carico, la detrazione d'imposta per ciascuno di essi nel 1997 era di 189.000 lire annue (15.750 mensili). Con la riforma tributaria del 1997 e con successivi provvedimenti collegati alle leggi finanziarie, le detrazioni sono state gradualmente aumentate, fino a raggiungere i seguenti importi validi per l'anno d'imposta 2001:

	Detrazione	
	annua	mensile
Per il primo figlio	552.000	46.000
Per ogni figlio oltre il primo	616.000	51.333
Detrazione aggiuntiva per ogni figlio fino a 3 anni	240.000	20.000

Gli importi di cui sopra si applicano ai contribuenti che non superano i 100 milioni di reddito;

per chi li supera si applica solo la detrazione in vigore nel 2000.

## 7. *Beneficiari e oneri*

Per beneficiari non si vuole intendere il numero dei contribuenti che hanno ottenuto una o più detrazioni, ma il numero complessivo delle detrazioni concesse. Sulle dichiarazioni dei redditi, il Ministero delle finanze pubblica dati a consuntivo con molto ritardo; gli ultimi disponibili sono quelli relativi al 1994. È tuttavia possibile costruire dati più recenti, mettendo insieme spezzoni di informazioni: è quello che ha fatto Loretta Ricci in uno studio per la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro (marzo 2000).

Lo studio assume come base i risultati del 1994 ed utilizza stime fornite dalla Sogei (Società Generale Informatica, del Ministero delle finanze), relative al 1998, sull'onere, in termini di perdita di gettito, dovuto alle detrazioni per carichi familiari. Dalle stime della Sogei viene poi ricavato il numero delle detrazioni concesse, distinte per coniugi, figli e altre persone a carico, figli fino a tre anni. Applicando al numero delle detrazioni il loro importo vigente nel 2000, lo studio conclude che in quell'anno la perdita di gettito è stata di circa 12.000 miliardi.

Se si applicano allo stesso numero di detrazioni gli importi vigenti per l'anno d'imposta 2001, i risultati (aventi carattere di stima largamente approssimativa) sono i seguenti:

	Numero detrazioni	Onere (miliardi)
Per i primi figli e altri a carico	8.500.000	4.692
Per i figli a carico oltre il primo	4.000.000	2.464
Per i figli fino a 3 anni	1.600.000	384
<i>Totale figli e altri a carico</i>	<i>12.500.000</i>	<i>7.540</i>
Detrazioni per il coniuge	6.500.000	6.500
<i>Totale complessivo</i>	<i>19.000.000</i>	<i>14.040</i>

Non si è tenuto conto del risparmio dovuto all'esclusione dagli ultimi aumenti dei contribuenti con più di 100 milioni, risparmio molto limitato. Maggior peso ha il risparmio dovuto all'incapienza, ma in materia si dispone solo di stime di incerta attendibilità.

## I TRASFERIMENTI DIRETTI DI REDDITO

1. *Prestazioni universalistiche e non*

Come è stato ricordato, il sistema di protezione sociale italiano si è sviluppato per graduale estensione di prestazioni ottenute grazie alle lotte sindacali di singole categorie: tipico è il caso del servizio sanitario nazionale, che ha alle spalle la lunga storia delle mutue. A causa di un processo non ancora compiuto, sussistono, nel campo dei trasferimenti, istituti di carattere categoriale.

Interessano, in questa sede, i trasferimenti ai quali si può attribuire come finalità primaria la redistribuzione del reddito, mentre non si fa cenno ad istituti destinati a far fronte a situazioni specifiche, come, per fare due diversi esempi, i trattamenti di invalidità e quelli di maternità.

Fra gli istituti di *carattere categoriale*, quelli che hanno più vasta portata, sia per l'onere che comportano, sia per l'ampiezza della platea dei destinatari, sono:

a) *l'integrazione delle pensioni inferiori al minimo* (poco meno di 29.000 miliardi di spesa);

b) *l'assegno al nucleo familiare* (9.500 miliardi di spesa, in parte coperta da contributi sociali).

Hanno invece *carattere universalistico*:

a) *l'assegno e la pensione sociale* per i cittadini anziani (4.168 miliardi di spesa);

b) *l'assegno ai nuclei familiari con 3 o più figli* (583 miliardi di spesa, secondo la stima riportata nel

Rapporto della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale);

c) *il Reddito minimo d'inserimento* (476 miliardi di spesa per la sperimentazione in 39 Comuni).

## 2. *Pensioni e assegni sociali*

La pensione sociale fu istituita nel 1969 per assicurare *a tutti i cittadini ultrassessantacinquenni* il minimo necessario per vivere, o meglio, per sopravvivere. In sede di riforma delle pensioni (1995, Governo Dini) la pensione sociale fu soppressa, ma continua ad esser percepita da coloro che l'avevano ottenuta in precedenza; essa fu sostituita dall'assegno sociale, di cui beneficiano coloro che hanno acquisito il diritto – cioè hanno compiuto 65 anni – dopo l'entrata in vigore della riforma pensionistica.

L'importo della pensione sociale è di 543.650 lire mensili per 13 mensilità (2001). L'assegno sociale è di 659.650 lire, sempre per 13 mensilità. Non è chiaro il motivo di questo duplice trattamento, tanto più che va a svantaggio dei beneficiari di età più avanzata. Né vale a spiegarlo l'esigenza di contenere l'onere per lo Stato. Infatti i percettori di pensioni sociali sono in diminuzione, mentre i titolari di assegno sociale sono in crescita.

I beneficiari dei due istituti sono stati, nel 2000, 662.000, in grandissima maggioranza, donne.

## 3. *Le pensioni integrate al minimo*

Per gli anziani è tuttora in vigore un secondo istituto *riservato ai lavoratori* titolari di pensione di anzianità, vecchiaia, invalidità, reversibilità. Se la loro pen-

sione previdenziale, acquisita grazie ai contributi versati durante la vita lavorativa, è inferiore ad un determinato minimo essa viene integrata dall'Inps con una prestazione monetaria, la cui natura è concordemente definita «assistenziale», nel senso che non trae origine dai contributi versati dall'interessato.

L'integrazione delle pensioni inferiori al minimo è l'istituto di più estesa applicazione e di più alto costo per lo Stato.

I beneficiari sono in complesso 5.227.624, così ripartiti per quanto riguarda le categorie di provenienza (dati Inps, anno 2000, migliaia di unità):

---

Lavoratori dipendenti		2.929
Lavoratori autonomi		2.299
<i>di cui: artigiani</i>	509	
<i>commercianti</i>	485	
<i>coltivatori agricoli</i>	1.305	
Totale		5.228

---

La pensione al minimo, per l'anno 2001, è di 738.900 lire per tredici mensilità, corrispondenti a 9.605.700 lire annue. L'onere complessivo è stato di 28.863 miliardi.

Poiché la quota corrisposta dallo Stato ad integrazione di una pensione inferiore al minimo è una prestazione di natura assistenziale (nel senso che non ha alle spalle contributi versati dal lavoratore), sembrerebbe logico che essa integrasse il reddito dei lavoratori in pensione in misura tale da permettere a tutti di raggiungere quello che si considera il minimo pensionistico. In altre parole, l'integrazione dovrebbe coprire il divario fra il reddito che il pensionato possiede e la pensione minima, intesa come fabbisogno minimo necessario per vivere.

Il sistema di attribuzione del diritto all'integrazione è tuttavia diverso: il diritto è subordinato a tetti



di reddito, un meccanismo che dà luogo a gravi iniquità redistributive: sia perché permette di cumulare la pensione integrata al minimo con altri redditi, sia perché viene preso in considerazione solo il reddito e non il patrimonio.

#### 4. *Un istituto obsoleto*

A parte i diversi metodi di calcolo di cui si dirà, i due istituti per il sostegno economico degli anziani – la pensione e l'assegno sociale, da un lato, e l'integrazione al minimo, dall'altro – si distinguono perché uno è basato sul concetto di *minimo vitale* e l'altro sul concetto di *minimo pensionistico*. È la Costituzione che delinea un diverso trattamento assistenziale fra i lavoratori e gli altri cittadini. Infatti, l'art. 38 prevede che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»; invece «i lavoratori hanno diritto che siano provveduti e assicurati *mezzi adeguati alle loro esigenze* di vita in caso di (...) vecchiaia». Il legislatore, nel dare attuazione al dettato costituzionale, ha interpretato il diritto dei lavoratori a «mezzi adeguati» come diritto ad un minimo pensionistico (o pensione minima, che dir si voglia).

Visto con gli occhi di oggi – dopo cinquant'anni in cui l'Italia è profondamente cambiata – l'art. 38 può essere considerato non più corrispondente all'attuale concetto di equità in materia assistenziale. Non si può ignorare che il concetto di *assistenza* richiama quello di *condizione di bisogno* (in questo caso dovuta a insufficienza di reddito). L'assistenza, quindi, deve esser erogata in base al grado di bisogno.

La distinzione fra lavoratori e altri cittadini contrasta con la concezione universalistica del moderno

Stato sociale. L'universalismo è la risposta al concetto di cittadinanza sociale. Gli interventi assistenziali possono esser differenziati – va ribadito – in base al grado di bisogno, ma non perché gli ex-lavoratori sono da considerare cittadini di serie A e gli altri di serie B. Né vale obiettare che i primi sono tanti e gli altri meno.

Una serrata critica, pienamente condivisibile, a questo sistema, è stata condotta da Massimo Paci nel ricordato saggio del 1987 su «Rinascita». L'integrazione al minimo, che egli definisce «ibrido istituto», e il concetto di minimo pensionistico che ne deriva «sono figli di un articolo obsoleto della Costituzione, al pari di altri, come l'art. 32 che garantisce *cure gratuite agli indigenti*».

La Corte costituzionale, nelle sue pronunce in materia, ha dato, dell'art. 38, interpretazioni estensive, ispirandosi ad un formalismo giuridico che contrasta con l'equità sociale. Appellarsi a un ipotetico valore rigidamente cogente dell'art. 38 non ha oggi fondamento. Tant'è vero, che la legge di riforma delle pensioni (n. 335/1995) non ha considerato intangibile l'istituto e stabilisce che:

alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo (cioè per chi ha cominciato a lavorare dopo il 1995) non si applicano le disposizioni sull'integrazione al minimo (art. 1, comma 16).

##### 5. *Le iniquità distributive dell'integrazione al minimo*

Il metodo di calcolo dell'integrazione è incredibilmente complesso. Lo dimostra il cenno sintetico che segue, che sicuramente non è esente da possibili imprecisioni.

Il pensionato che nell'anno 2001 ha maturato una pensione contributiva inferiore a 738.900 lire mensili e che abbia altri redditi propri non superiori a 9.605.700 lire (importo annuo del minimo pensionistico) ha diritto a percepire, dallo Stato, una *integrazione totale* tale da portare la pensione al minimo suddetto; chi supera questo tetto di reddito, ma non il doppio di esso (19.211.400 lire), ha diritto ad un'*integrazione parziale* corrispondente al valore minore fra le differenze tra la sua pensione e la pensione minima stabilita ( $9.605.700 - x$ ) e tra il reddito proprio e il valore di 19.211.400 lire ( $19.211.400 - y$ ). Nel computo dei redditi propri del pensionato non si tiene conto della pensione previdenziale oggetto dell'integrazione e del reddito relativo alla casa di abitazione.

Se il pensionato – titolare di una pensione previdenziale inferiore al minimo – è coniugato, a formare i tetti di cui sopra concorre anche il reddito del coniuge. In questo caso i limiti di reddito, per l'anno 2001, sono di 28.817.100 lire per ottenere l'integrazione totale e 38.422.800 per aver diritto all'integrazione parziale. Per i soggetti coniugati i limiti di reddito personale e cumulato operano congiuntamente; pertanto per avere diritto all'integrazione totale è necessario che sia il reddito personale che quello cumulato siano inferiori ai rispettivi limiti di 9.605.700 e 28.817.100. Stessa cosa vale per l'integrazione parziale.

Questo complesso sistema produce gravi ingiustizie distributive. Si può fare qualche esempio, tenendo presente che, in questa complicata materia, si può sempre incorrere in qualche errore. Il primo è costituito da persone che hanno maturato una medesima pensione, di 5 milioni annui, in base ai contributi versati. A tutte viene corrisposta un'eguale inte-

grazione, quali che siano gli altri redditi che esse possiedono, purché non superino i tetti sopra ricordati. Il risultato, in termini di reddito spendibile è il seguente:

Pensione previdenziale da integrare (a)	Reddito proprio del pensionato (b)	Integrazione corrisposta (c)	Reddito spendibile (a + b + c)
5.000.000	0	4.605.700	9.605.700
5.000.000	5.000.000	4.605.700	14.605.700
5.000.000	9.000.000	4.605.700	18.605.700
5.000.000	14.000.000	4.605.700	23.605.700

Se il titolare della pensione è coniugato, le possibili combinazioni fra i redditi dell'uno e dell'altro sono assai numerose. Quelli che seguono sono esempi di corresponsione della stessa quota di integrazione, a parità di pensione previdenziale e con redditi propri di vario importo.

Pensione da integrare (a)	Reddito proprio del pensionato (b)	Reddito proprio del coniuge (c)	Integrazione corrisposta (d)	Reddito spendibile (a + b + c + d)
5.000.000	0	0	4.605.700	9.605.700
5.000.000	5.000.000	0	4.605.700	14.605.700
5.000.000	5.000.000	5.000.000	4.605.700	19.605.700
5.000.000	9.000.000	19.000.000	4.605.700	37.605.700
5.000.000	19.000.000	9.000.000	211.400	33.211.400

Le due tabelline evidenziano uno degli aspetti di iniquità del sistema: ai titolari di redditi propri di diversa entità viene corrisposta una medesima integrazione. Se poi si osservano l'ultima e la penultima riga della seconda tabella, si può notare che due pensionati, i quali, con i rispettivi coniugi, possiedono lo stesso reddito proprio di 28 milioni complessivi, ottengono due integrazioni diverse. È infine paradossale che una coppia che dispone di 28 milioni di redditi propri più 5 milioni di pensione previdenzia-

le ottenga un'integrazione non giustificata da esigenze di equità sociale e di importo così irrisorio (211.400 lire e cioè 16.262 mensili) che rischia di essere inferiore ai suoi costi burocratici.

A piena ragione, Paolo Bosi definisce «bizzarri» i criteri selettivi che caratterizzano le pensioni integrate al minimo, «in cui diverse composizioni tra redditi da pensione e altri redditi possono dare luogo a vistose violazioni dell'equità orizzontale»<sup>1</sup>.

## 6. *Gli assegni familiari: evoluzione e declino*

Gli assegni furono istituiti nel 1933, grazie ad un accordo sindacale, per compensare gli operai dell'industria della perdita di salario dovuta alla riduzione a 40 ore dell'orario settimanale di lavoro. Negli anni seguenti il trattamento fu esteso ad altre categorie e nel 1945 ai pubblici dipendenti. Un Testo unico del 1975 riorganizzò le varie normative.

Gli assegni familiari avevano, in origine, funzioni esclusive di *perequazione orizzontale*, fra lavoratori con o senza persone a carico. Non era prevista, per legge, l'indicizzazione al costo della vita. Negli anni Cinquanta e parte dei Sessanta, grazie ad un accordo sindacale, venne destinato alla Cuaf (Cassa unica assegni familiari) un punto ogni quattro di aumento della contingenza. Con ciò si garantì il mantenimento del potere d'acquisto degli assegni. Questa prassi fu poi abbandonata, sotto la spinta della cultura individualistica che cominciava a serpeggiare anche nei sindacati.

<sup>1</sup> P. Bosi, *La riforma della spesa per assistenza: dalla Commissione Onofri ad oggi. Una valutazione in corso d'opera*, Dipartimento di economia politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, marzo 1999.

Nel corso degli anni Ottanta l'istituto degli assegni familiari subì le trasformazioni già ricordate (par. 2 del cap. V) e fu sostituito, per i lavoratori dipendenti e per i pensionati ex-dipendenti, dall'assegno per il nucleo familiare (Anf). Titolare del diritto è diventato il nucleo familiare, abolendo, in coerenza col nuovo diritto di famiglia, il concetto di *capofamiglia* con persone a carico. Del nucleo familiare possono far parte anche percettori di redditi diversi da quelli da lavoro dipendente o pensione, purché questi ultimi redditi non siano inferiori al 70 per cento del reddito complessivo del nucleo.

Ai dipendenti pubblici gli Anf sono pagati direttamente dalle loro Amministrazioni; i dipendenti dei settori privati li ricevono dall'Inps e li finanziano con contributi sociali. Gran parte del gettito di questa contribuzione è stato dirottato per finanziare il fondo pensioni. La storia di questa operazione è illustrata dai dati che seguono (miliardi di lire):

	Contributi	Prestazioni	Prestazioni/Pil (%)
1975	1.881	2.083	15
1980	4.673	2.658	6,9
1985	8.534	4.183	5,2
1990	13.237	6.485	4,9
1994	16.024	5.055	3

Il definitivo ridimensionamento degli assegni familiari è stato sancito con la legge di riforma delle pensioni del 1995; per rendere possibile una riforma morbida, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti è stato incrementato con cinque punti percentuali degli oneri sociali: quattro sono stati sottratti alla contribuzione destinata agli assegni familiari, ridotta dal 6,20 al 2,48 per cento.

Per effetto di questa operazione e della conseguente assenza di aumenti, in presenza di un aumen-

to del costo della vita del 37 per cento nel periodo 1988-1994, l'Anf ha perso un'elevata quota del suo potere d'acquisto.

### 7. *La ripresa della politica di sostegno per i figli*

Un primo, timido segnale di risveglio dell'interesse per il sostegno economico della famiglia, si è avuto col Governo Ciampi, il quale, all'inizio del 1994, ha aumentato l'assegno al nucleo familiare di 20.000 lire mensili per ogni figlio con esclusione del primo. Costo: previsti 300 miliardi, in realtà almeno 600.

Nel quadriennio successivo sono stati effettuati finanziamenti cospicui, favoriti dalla disponibilità delle Confederazioni sindacali a rinunciare alla restituzione ai lavoratori delle maggiori imposte pagate a causa dell'inflazione (il *fiscal drag*).

Nella tabella che segue sono riportati, per i nuclei con tre, quattro e cinque componenti, gli importi (*in migliaia di lire*) degli assegni raggiunti nel 1998 dopo gli aumenti ricordati e *tuttora vigenti*. Salvo pochissime eccezioni, questi nuclei sono composti da coppie con uno, due o tre figli minori.

Si può notare che, a causa della scarsità dei fondi disponibili, i nuclei situati nelle classi di reddito più alte, ricevono un Anf inferiore a 50.000 lire mensili per figlio. Per portare tutti a questo minimo, basta uno stanziamento di 80 miliardi annui (una proposta ripetutamente avanzata, ma rimasta lettera morta).

Reddito imponibile familiare	3 componenti 1 figlio		4 componenti 2 figli		5 componenti 3 figli	
	annuale	mensile	annuale	mensile	annuale	mensile
20.990	3.036	253	5.820	485	8.340	695
25.973	2.664	222	5.124	427	7.896	658
30.956	2.148	179	4.428	369	7.272	606
35.936	1.524	127	3.672	306	6.576	548
40.921	1.020	85	2.592	216	5.616	468
45.903	600	50	1.896	158	5.052	421
50.887	360	30	1.332	111	4.104	342
55.868	360	30	900	75	3.156	263
60.850	300	25	600	50	2.388	199
65.832	300	25	600	50	2.136	178
70.817	300	25	540	45	2.136	178
75.800	–	–	540	45	1.824	152
80.783	–	–	540	45	1.824	152
85.766	–	–	–	–	1.824	152
90.750	–	–	–	–	–	–
95.734	–	–	–	–	–	–

## 8. I limiti (veri o presunti) dell'assegno al nucleo familiare

Questo istituto necessita di un attento riesame allo scopo di correggerne i notevoli difetti, evitando, però, di partire da giudizi critici generici. Per citare solo due esempi, l'Anf è giudicato «poco trasparente» dalla Commissione povertà (Rapporto 2001), «incerto e discrezionale» dalla Commissione giustizia e pace della diocesi di Milano (*Sulla questione fiscale*, maggio 2000). In realtà, il diritto all'assegno scatta automaticamente e il suo importo è altrettanto automaticamente calcolabile, usando tabelle inequivoche dell'Inps, in base al reddito familiare autocertificato. Nessuna decisione discrezionale spetta agli uffici amministrativi, salvo controlli a posteriori sulla veridicità delle autocertificazioni, che l'Inps dovrebbe svolgere a campione sui dati anagrafici e tributari. Spiegano la critica di scarsa trasparenza le numerose tabelle, introdotte dal Parlamento nel dise-



gno di legge originario, contro il parere di chi lo aveva predisposto. Però, più che di scarsa trasparenza, si tratta di inutili complicazioni applicative.

Altrettanto diffusa è l'opinione che l'Anf sia una prestazione assistenziale di cui beneficerebbe una limitata fascia di persone: i poveri e poco più. Una stima, con qualche margine di approssimazione, dei potenziali beneficiari (costituiti dai nuclei, nei quali il reddito da lavoro dipendente o pensione non è inferiore al 70 per cento del reddito complessivo) porta ai risultati riportati nel prospetto seguente:

	Potenziali destinatari di Anf	Beneficiari effettivi di Anf	% Beneficiari su potenziali destinatari
Nuclei familiari con figli minori	4.800.000	2.300.000	47,9
Figli minori	7.900.000	4.170.000	52,8

Per potenziali destinatari, si intende l'universo dei nuclei aventi le caratteristiche previste dalla legge e che godrebbero dell'Anf se questo non fosse subordinato a limiti di reddito.

Il vero problema è il carattere categoriale dell'Anf, dovuto alle origini dell'istituto (il ricordato accordo sindacale del 1933) e al suo finanziamento, assicurato dai contributi dei lavoratori.

All'Anf, purché ricorrano le condizioni di reddito ricordate, hanno diritto i nuclei comprendenti almeno un lavoratore dipendente pubblico o privato (compresi quelli in Cassa integrazione, in mobilità, impegnati in lavori socialmente utili e disoccupati indennizzati) nonché i titolari di pensioni provenienti da lavoro dipendente; nel 1999 la prestazione è stata estesa, con norme particolari, ai lavoratori parasubordinati. Inoltre percepiscono i vecchi assegni familiari i coltivatori diretti agricoli in attività e i pensionati ex-artigiani ed ex-commercianti.

Sono stati compiuti tentativi di estendere l'assegno al nucleo familiare ai lavoratori autonomi e ai titolari di imprese minori: nel 1995 la Commissione povertà ne propose l'estensione a queste categorie, dietro corresponsione di un contributo del 3 per cento del reddito (allora la contribuzione per il lavoro dipendente era del 6,20 per cento). La proposta fu successivamente sottoposta in sede parlamentare alle organizzazioni interessate, ottenendo un reciso rifiuto ad assumere a carico dei propri associati qualsiasi, anche minima, forma di contribuzione.

Un passo verso la trasformazione degli Anf in una prestazione universalistica è stato compiuto col Patto sociale del dicembre 1998, col quale si è convenuto di procedere alla loro «fiscalizzazione», trasferendone a carico del bilancio dello Stato tutto l'onere, compreso quello ora finanziato dai contributi sociali. Conseguenza logica della fiscalizzazione doveva essere l'estensione della prestazione a tutti i cittadini: un'operazione dai costi molto elevati e quindi rimasta nel limbo delle buone intenzioni. Unico passo in quella direzione è l'istituzione di un assegno per le famiglie con tre o più figli (vedi par. 11).

### 9. *I difetti della legge sull'Anf*

Si deve ad un'equivoca formulazione della legge di riforma del 1988 una grave distorsione delle finalità della legge stessa: dell'Anf ha goduto e gode un alto numero di coppie senza figli, costituite in gran parte da pensionati. Donde la necessità, da tempo segnalata, di eliminare, dal godimento dell'Anf, queste coppie, riportando la prestazione alla funzione di alleggerimento del costo dei figli minori.

Altro grave difetto della legge è l'assenza di un

meccanismo di adeguamento automatico in base all'inflazione. L'indicizzazione, sia delle classi di reddito che dell'importo degli assegni, era prevista nel disegno di legge originario: ma in sede di trattativa con il Governo, le Confederazioni sindacali, per ottenere l'anticipo di sei mesi dell'entrata in vigore, rinunciarono alla seconda delle due indicizzazioni. In quell'occasione le classi di reddito della tabella originaria, scandite di milione in milione, furono ampliate (di tre in tre milioni) con l'illusoria idea di semplificare l'applicazione e con il risultato di danneggiare chi supera di poco i limiti superiori degli scalini.

Inoltre, nel passaggio dal disegno di legge alla legge approvata dal Parlamento, è scomparsa la definizione di nucleo familiare comprendente anche le convivenze di fatto.

Infine, la pioggia di emendamenti approvati nel dibattito in Parlamento ha fatto dell'Anf un istituto complicato, in contrasto con il disegno di legge originario, che era ispirato a criteri di semplicità: il disegno individuava come destinatari i nuclei familiari, per così dire, normali, nel presupposto che alle situazioni di particolare difficoltà (handicap e simili) si dovesse provvedere con normative specifiche. Invece, a causa degli emendamenti introdotti, all'unica tabella di modulazione degli assegni, altre sono state aggiunte per assicurare migliori trattamenti ai nuclei comprendenti componenti in situazioni di particolare difficoltà. Fra le situazioni meritevoli di miglior trattamento è stata inserita perfino quella dei nuclei comprendenti «minorenni che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età»: l'individuazione di situazioni così genericamente descritte è, forse, possibile da parte dei servizi sociali in sede locale; non sono certo definibili con norme di carattere nazionale i nuclei che hanno diritto a quella speci-

fica tabella. La legge ha così introdotto un piccolo spiraglio di discrezionalità dell'Inps sul riconoscimento del diritto all'Anf. Con gli emendamenti del Parlamento si è ottenuto l'effetto di scaricare sull'Anf l'obbligo dello Stato di far fronte alle situazioni che richiedono specifici provvedimenti.

## 10. *Beneficiari e oneri*

La tabella riportata nel paragrafo 7 riguarda l'assegno al nucleo familiare, da non confondersi con i vecchi assegni familiari spettanti ai lavoratori autonomi, il cui importo è irrisorio, dato che è rimasto fermo al valore vigente nel 1981. I coltivatori diretti, mezzadri e coloni in attività hanno diritto ad un assegno di 15.832 lire mensili per ogni figlio; secondo dati Inps, i beneficiari, il cui numero è in progressiva diminuzione, sono stati, nel 1999, 116.000, con un costo di 22 miliardi. Agli autonomi in quiescenza (agricoli, artigiani e commercianti) compete un assegno di 19.760 lire mensili per ogni figlio; i beneficiari sono stati 573.000 e l'onere, a carico delle rispettive gestioni pensionistiche, è stato di 136 miliardi.

Per quanto riguarda l'assegno al nucleo familiare, bisogna distinguere fra lavoratori del settore privato, i cui assegni sono corrisposti dall'Inps (tramite i sostituti d'imposta o direttamente) e i dipendenti pubblici, le cui retribuzioni, compresi gli assegni, fanno capo alle Amministrazioni e agli Enti da cui dipendono.

Per il settore privato sono disponibili i dati relativi al 1999, che l'Inps fornisce distinguendo fra *lavoratori in attività e pensionati*.

Alla luce di quanto si è detto nel paragrafo precedente, questa distinzione può essere interessante,

ma non serve per lo scopo di ricondurre l'Anf alla sua finalità, che è quella di sostenere economicamente le famiglie con figli minori. Sono le *coppie senza figli minori*, e non i pensionati, che debbono essere (gradualmente) escluse dal godimento dell'Anf. È possibile stimare il numero di queste coppie elaborando, con ampio margine di approssimazione, i dati di previsione forniti dall'Inps al Ministero del lavoro fino al 1998, ripartiti per classi di reddito e numero di componenti. Da questa elaborazione risulta che le coppie senza figli minori sono circa 1.500.000; sono invece circa 300.000 i nuclei con capofamiglia pensionato e con figli minori.

Per i dipendenti pubblici, la fonte più attendibile è la citata *Nota* di Loretta Ricci per la Commissione tecnica per la spesa pubblica. Con riferimento al 1998, l'autrice ha dedotto, dal Conto annuale elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la spesa sostenuta per i lavoratori in attività, che è stata di 1.421 miliardi; dall'Inps ha ottenuto il numero dei beneficiari pensionati e il relativo onere.

Utilizzando i dati Inps e quelli di Loretta Ricci si ottiene il risultato esposto nello specchio che segue:

	Nuclei beneficiari (migliaia)	Onere (miliardi)	Importo mensile medio (lire)
<hr/>			
Settore privato			
Lavoratori attivi	1.857	6.195	278.000
Pensionati	1.653	1.800	90.750
<i>Totale</i>	<i>3.510</i>	<i>7.995</i>	
Settore pubblico			
Lavoratori attivi	462	1.421	256.300
Pensionati	208	163	65.300
<i>Totale</i>	<i>670</i>	<i>1.584</i>	
<i>Totale complessivo</i>	<i>4.180</i>	<i>9.579</i>	

Questi dati sono da prendere con qualche cautela, perché, per il settore pubblico, provengono da spezzoni di informazioni forniti da enti diversi e perché, in parte, sono dedotti a stima. In particolare suscita perplessità il numero dei pensionati, la cui incidenza percentuale sul totale dei beneficiari (31 per cento) sembra eccessivamente inferiore a quella dei pensionati privati (47 per cento); e tanto meno, è possibile stimare quante siano le coppie con figli minori. Ciò provoca qualche divergenza con dati ottenuti per altra strada. Il costo complessivo dell'Anf è attendibile, dato che coincide con quello riportato da altre pubblicazioni, compreso il Rapporto 2000 della Commissione povertà.

La mancanza di dati sui nuclei beneficiari distinti per classi di reddito e numero dei componenti rende impossibile monitorare i risultati che si ottengono con l'applicazione dell'Anf.

### 11. *Un assegno familiare universalistico*

Con la legge finanziaria 1999 è stato istituito un nuovo tipo di assegno familiare a favore dei nuclei con tre o più figli minori (AF3). L'importo è di 200.000 lire mensili per 13 mensilità, qualunque sia il numero dei figli da tre in su. L'erogazione è affidata ai Comuni. Per godere dell'assegno i nuclei con tre o più figli minori non debbono superare un tetto corrispondente al valore Ise (reddito più patrimonio) pari a 36 milioni, da riparametrare secondo la scala di equivalenza Ise per i nuclei più numerosi. Semplificando, i valori dei tetti, per i nuclei con entrambi i genitori, sono i seguenti (cifre valide nel 2001):

3 figli	valore Ise	36	milioni
4 figli	"	40,4	"
5 figli	"	44,8	"

La novità di questa prestazione è che essa è universalistica, cioè destinata a tutti i cittadini e non ai soli lavoratori. Inoltre, per l'accertamento del diritto viene usato l'Ise (riccometro). Si tratta, dunque, di un'innovazione importante. C'è solo da chiedersi se è ragionevole, per una prestazione così limitata, scegliere un iter burocratico del tutto nuovo affidato ai Comuni, con la conseguenza che la maggior parte dei beneficiari, in quanto lavoratori dipendenti, deve presentare due diverse documentazioni, una all'Inps per l'Anf e una al Comune per l'AF3. Piuttosto che sovrapporre un nuovo istituto a quello esistente, sarebbe stato preferibile seguire un'altra strada: ad esempio l'allargamento dell'Anf ad altri gruppi sociali, come i commercianti, gli artigiani e i coltivatori agricoli, con una modesta contribuzione a loro carico e con gli opportuni adattamenti (come era stato proposto nel 1995 dalla Commissione povertà).

L'onere, sostenuto per intero dal Tesoro, era previsto in 390 miliardi per il 1999 e 400 per il 2000. A consuntivo, la spesa erogata è stata rispettivamente di 538 e di 583 miliardi. Questi dati sono dedotti dal Rapporto 2001 della Commissione povertà, che, a sua volta, li ha ricavati da una valutazione sull'esperienza dei primi due anni di applicazione del nuovo istituto da parte dell'Osservatorio sulle famiglie, diretto da Marzio Barbagli e sulla base di dati Inps. Secondo i medesimi dati le famiglie beneficiarie dell'assegno sono state, 223 mila nel 1999 e 244 mila nel 2000.

L'80 per cento delle famiglie e della spesa sono concentrati in sei Regioni: Campania, Sicilia, Puglia,

Calabria, Basilicata e Sardegna. L'istituto ha quindi una notevole efficacia redistributiva dal punto di vista territoriale.

## 12. *Il reddito minimo d'inserimento*

Fra i provvedimenti degli ultimi anni che comprendono trasferimenti di reddito, il più innovativo è l'istituzione – con la legge finanziaria 1998, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, Livia Turco – del Reddito minimo d'inserimento (Rmi).

L'istituto è così definito nel decreto attuativo della legge:

Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli. Il reddito minimo di inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

Il Rmi viene giustamente definito «misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale»: come tale svolge una funzione distinta dagli interventi di sostegno alle responsabilità familiari, quali sono le detrazioni fiscali e gli assegni familiari.

La parte monetaria dell'istituto consiste in un'erogazione pari al divario fra il reddito del beneficiario e un minimo vitale fissato, per gli anni 2000 e 2001, in 520.000 lire mensili per la persona vivente sola, da riparametrare mediante la scala di equivalen-



za Ise per le unità familiari più ampie. I minimi mensili sono perciò i seguenti:

---

1 persona:	520.000 lire
2 persone:	816.000 lire
3 persone:	1.061.000 lire
4 persone:	1.279.000 lire
5 persone:	1.482.000 lire

---

La limitata entità del trasferimento e le condizioni di indigenza richieste per goderne dimostrano che l'obiettivo è quello di intervenire nei casi di *povertà estrema*, con l'intento di garantire un reddito, che, con molto ottimismo, si può definire *di sopravvivenza*, inferiore all'importo della pensione e dell'assegno sociale e addirittura alla soglia della povertà assoluta che la Commissione povertà ricava ogni anno dal costo di un paniere di beni e servizi essenziali (704.000 lire mensili nel 2000, per una persona vivente sola).

Per il finanziamento della prima fase di attuazione del nuovo istituto sono stati stanziati complessivamente, per il quinquennio 1998-2002, 1.260 miliardi.

La destinazione delle risorse disponibili ad altri impieghi (agevolazioni fiscali, e altro) hanno imposto un finanziamento inadeguato. Si può anche supporre che il Governo abbia scelto di procedere con prudenza, per evitare la cosiddetta *trappola della povertà*, cioè il pericolo che il sussidio abbia un effetto di disincentivo al darsi da fare, a cominciare dalla ricerca del lavoro, per uscire dalle condizioni d'indigenza. Ci si deve, tuttavia, domandare se abbia senso porre in essere un nuovo istituto, che dovrebbe suscitare la mobilitazione di risorse e di impegni da parte dei Comuni, sostenendolo con un sussidio così esiguo.

### 13. *La sperimentazione in 39 Comuni*

Il Rapporto 2001 della Commissione povertà dedica un capitolo all'esposizione dei risultati e a giudizi sul primo biennio di sperimentazione, utilizzando allo scopo i dati e le considerazioni contenute nel Rapporto presentato nel giugno 2001 dai tre istituti<sup>2</sup> a cui era stata affidata la valutazione dei risultati.

Su 55.000 domande presentate, ne sono state accolte 34.370; il 64 per cento riguarda nuclei con due o più figli, il 14 per cento famiglie con un solo genitore. Gli individui inclusi nei programmi di inserimento sono stati 37.000.

Le risorse complessivamente erogate sotto forma di integrazione del reddito ammontano a 426 miliardi e il sussidio medio per nucleo familiare è stato di 728.000 lire mensili. I Comuni hanno concorso alla spesa in misura nettamente inferiore a quella prevista e oltre il 97 per cento dell'onere è stato sostenuto dal Tesoro.

Oltre alla partecipazione alla spesa per il sussidio alle famiglie, la legge istitutiva del Rmi pone a carico dei Comuni i costi dell'organizzazione e della gestione dei servizi, compresi quelli relativi ai programmi di inserimento. Gli istituti per la valutazione hanno potuto raccogliere spezzoni di informazioni ed hanno stimato che, per 39 Comuni, la spesa complessiva è stata di circa 10 miliardi e mezzo, di cui 6 miliardi per il personale.

Alla fine del dicembre 2000 circa il 10 per cento dei nuclei beneficiari hanno cessato di fruire del Rmi; molti per ragioni varie (cambi di residenza, de-

<sup>2</sup> Istituto per la ricerca sociale di Milano, Centro studi e formazione sociale di Padova, Centro di ricerche e studi sui problemi del lavoro di Roma.

cessi, ecc.). Sono invece 445 i nuclei che hanno volontariamente abbandonato i programmi di inserimento, mentre 1.718 nuclei hanno superato la condizione di bisogno: un risultato che si può giudicare soddisfacente, date le difficoltà di avvio della sperimentazione e la breve durata della sua prima fase.

Con la legge finanziaria 2001 e con un decreto attuativo dell'aprile 2001, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale solo nel luglio successivo, sono stati inclusi nella sperimentazione altri 267 Comuni. Una decisione discutibile, non essendo ancora note le valutazioni sui risultati ottenuti nei 39 Comuni iniziali. L'estensione della sperimentazione ad altri Comuni era stata sconsigliata anche dalla Commissione povertà nel suo Rapporto 2000.

#### 14. *I programmi di inserimento*

Per le ragioni accennate (rischio di trappole della povertà e inadeguatezza di semplici erogazioni monetarie) è stata del tutto ragionevole – ed ispirata a criteri di concretezza – l'esclusione del concetto di minimo vitale, inteso semplicemente come reddito garantito, e l'adozione del concetto di *reddito d'inserimento*: nel quale gli interventi diretti a contrastare l'emarginazione sono essenziali al pari – e forse più – del sostegno monetario.

Protagonisti della gestione del Rmi sono i Comuni, i quali debbono predisporre *programmi personalizzati* tendenti a favorire il superamento dell'emarginazione, attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone, in particolare nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

Il successo del Rmi dipende dalle capacità dei

Comuni di attivare servizi e di assumere iniziative capaci di stimolare l'impegno e le attitudini dei destinatari e di offrire ad essi vie d'uscita dalla loro condizione. Se questa opera si dimostrasse scarsamente efficace, l'istituto si limiterebbe a porre in essere un mero sussidio di povertà.

A questo riguardo sono preziose le informazioni raccolte dagli istituti di valutazione, che hanno riscontrato, anzitutto, la forte eterogeneità dei contesti economici, sociali e culturali dei 39 Comuni scelti per la sperimentazione. Poiché la maggioranza di questi sono collocati nel Mezzogiorno, in molti casi è venuta in evidenza la mancanza di una consolidata tradizione nel campo dei servizi sociali. Un risultato positivo è stata l'azione di stimolo nei confronti dei Comuni a dotarsi di personale e strutture idonee per un moderno concetto di servizio e di assistenza sociale.

La parte più difficile dei programmi è stata l'attività di inserimento lavorativo, della quale ha beneficiato il 15 per cento degli individui, con prevalenza del Nord; nel Sud l'inserimento è stato realizzato in prevalenza con l'impiego in attività di vario tipo, vagamente somiglianti ai «lavori socialmente utili».

Il tipo di programma più diffuso è stato quello di integrazione socio-relazionale, che ha coinvolto 8.783 individui, mettendoli in contatto con ambienti socialmente positivi e culturalmente stimolanti. Altri programmi sono stati rivolti alla cura e al sostegno intra-familiare, con l'aiuto all'esercizio delle responsabilità genitoriali, con l'avvio di percorsi terapeutici e di riabilitazione di singoli componenti e, infine, con il recupero scolastico (2.344 persone hanno conseguito la licenza elementare o media, 3.588 hanno ottenuto un diploma/attestato di formazione professionale di base).

I sommari cenni esposti portano a concludere che la sperimentazione dell'istituto è stata positiva e ancor più potrà esserlo in futuro, a condizione che i Comuni si impegnino nel reperimento e nella formazione di personale capace di predisporre appropriati programmi personalizzati e familiari e di promuovere reti di sostegno e servizi di assistenza sociale. Anche la Commissione povertà, mentre afferma che si è intrapreso un cammino assai significativo, aggiunge che «i maggiori punti critici sono relativi alle difficoltà nella gestione amministrativa ed organizzativa ed ai progetti di inserimento».

## VALUTAZIONI CONCLUSIVE



# LA POLITICA DEL CENTRO-SINISTRA

## 1. *Incertezze e cambiamenti di rotta*

Filo conduttore delle opinioni esposte in queste pagine è la necessità di politiche redistributive, come strumento per ridurre le disuguaglianze, allo scopo di realizzare un più avanzato livello di giustizia sociale e, quindi, il pieno ed effettivo esercizio, da parte di tutti i cittadini, del diritto alla libertà. Rientra fra queste politiche una riforma dello Stato sociale, che si fondi sull'universalizzazione delle prestazioni e dei servizi coniugata con l'applicazione di criteri di selettività basati sulla condizione economica dei destinatari. Alla luce di questo indirizzo, è stato preso in esame uno specifico argomento: la redistribuzione monetaria del reddito.

A questo punto, per contribuire ad una riflessione sul terreno concreto dell'agire politico, può esser utile verificare se e fino a che punto le opinioni qui espresse abbiano trovato eco nell'opera dei quattro governi di Centro-sinistra (Dini, Prodi, D'Alema, Amato) dal gennaio 1995 all'aprile 2001.

Questi governi hanno acquisito meriti storici, come l'aver portato a compimento il risanamento della finanza pubblica, iniziato da Giuliano Amato con la coraggiosa manovra del 1993, ed avere così permesso la partecipazione a pieno titolo dell'Italia all'Unione monetaria europea. Non minore rilievo ha l'aver portato a compimento la riforma del sistema pensionistico, anch'essa avviata da Amato. Né si può



sottovalutare l'equilibrato governo della nostra partecipazione alla liberazione del Kosovo. Rilevante è stato anche l'impegno nel campo della politica sociale, per l'ampia gamma di provvedimenti adottati e per l'entità dei fondi stanziati.

Nondimeno, una prima riflessione merita il cambiamento di rotta, verificatosi nel corso dei sei anni considerati, in materia di redistribuzione monetaria del reddito.

Nelle «88 tesi» scritte da Romano Prodi con la collaborazione di un nutrito gruppo di studiosi e di esperti e presentate, nel dicembre 1995, come piattaforma programmatica dell'Ulivo per le elezioni politiche dell'anno successivo, alcune scelte sembravano definitivamente compiute, a favore di una

concezione dello Stato sociale come casa comune di tutti e non solo dei poveri, cercando un equilibrio nuovo tra *servizi per tutti e selettività*, reso necessario dalla scarsità delle risorse e dall'emergere di nuovi bisogni.

Insomma: universalismo con selettività, come, con approfondite argomentazioni, confermerà la Commissione Onofri.

In coerenza con questo orientamento, nella fase iniziale del Centro-sinistra furono destinati rilevanti stanziamenti a sostegno di prestazioni selettive, come l'assegno al nucleo familiare, il reddito minimo di inserimento e l'assegno ai nuclei con tre o più figli. A metà dei sei anni considerati, prevalse invece la scelta di utilizzare il sistema fiscale, come strumento unico di redistribuzione del reddito, con conseguente abbandono dei criteri di selettività. Una scelta che sarà poi accentuata da alcuni contenuti del programma predisposto per le elezioni del 2001.

Il passaggio dalla linea universalistico-selettiva del

programma del 1996 alla linea dell'universalismo indifferenziato del programma del 2001 – nel quale si poteva ravvisare l'emergere di un nuovo modo di concepire la giustizia sociale – non è attribuibile a scelte di singoli ministri, né al prevalere della posizione dell'una o dell'altra componente politica della coalizione. Le decisioni significative sono state assunte in sede di elaborazione delle leggi finanziarie e quindi, a maggior ragione, investono le responsabilità dei governi nel loro complesso.

Probabilmente le cause dei cambiamenti intervenuti nella politica sociale dei governi di Centro-sinistra vanno ricercate in alcuni orientamenti prevalenti nel loro retroterra culturale e politico.

Fra questi, si possono ricordare: *a)* il persistere, più vivo che mai, del mito dell'universalismo puro; *b)* l'affievolirsi, nel mondo cattolico, dell'impegno a tradurre sul terreno dell'azione politica il valore della solidarietà; *c)* qualche posizione neo-liberista fatta propria dal Pds e poi dai Ds, nello sforzo di darsi una nuova identità e una nuova immagine.

È probabile che le scelte dei governi di Centro-sinistra siano state condizionate anche dal crescente peso politico dei ceti medi e dall'esigenza di recuperare il consenso. Ma in questa sede interessano gli orientamenti culturali, che hanno influito – e ancora influiscono – sull'identità politica del Centro-sinistra.

## *2. Cattolici e giustizia sociale*

È fuori discussione la sensibilità dei cristiani, come singoli e come strutture organizzate, per i problemi della povertà. Nessuno fa quanto loro per soccorrere le vittime che il mercato semina lungo il proprio cammino. Continue e pressanti sono le loro denunce del-

l'intollerabilità della situazione e le sollecitazioni per un maggior impegno politico contro la povertà.

Considerata l'attenzione prioritaria e la rilevante dimensione dell'impegno che i cattolici dedicano alla povertà e, più in generale, all'assistenza sociale a favore delle più varie forme di bisogno, ci si poteva attendere un'accentuazione della loro sensibilità nei confronti del più generale fenomeno della disuguaglianza. Al contrario, l'ideale della giustizia sociale non è stato, in quegli anni, uno dei valori capaci di mobilitare l'impegno politico dei cattolici.

Da parte loro – salvo il contributo di eminenti studiosi alla preparazione del programma di Prodi – pochi stimoli e poche sollecitazioni sono venute ai governi di Centro-sinistra per una politica redistributiva finalizzata alla riduzione delle disuguaglianze.

Ad impedire che la sensibilità e l'impegno del mondo cattolico si rivolgessero ai problemi redistributivi, nel loro complesso e nella varietà delle loro espressioni, ha contribuito anche la polarizzazione, nella seconda metà degli anni Novanta, dell'attenzione cattolica sulla tutela e sulla valorizzazione della famiglia *in quanto tale*, sotto tutti gli aspetti, compreso quello del sostegno economico.

In precedenza altri temi – il divorzio, l'aborto – erano stati al centro delle preoccupazioni cattoliche; l'esiguità delle detrazioni fiscali e il saccheggio della Cassa assegni familiari non avevano suscitato denunce e tanto meno mobilitazioni. Solo nel 1993 fu costituito il *Forum delle associazioni familiari*, per sostenere una maggior valorizzazione della funzione sociale della famiglia.

Sulla politica familiare il *Forum* si è schierato a favore di una scelta, che tuttora viene propugnata con tenace convinzione: l'intervento economico a sostegno delle responsabilità familiari deve avere un

duplice scopo: deve aiutare la famiglia a svolgere la sua funzione, ma – *prima di tutto* – deve essere un mezzo con cui lo Stato manifesta il riconoscimento pubblico di tale funzione.

In coerenza con questo principio, il *Forum* considera inaccettabili interventi economici differenziati in base al reddito. Tutte le famiglie, ricche e povere, specie se hanno figli, svolgono un ruolo fondamentale nell'interesse della società. Unica distinzione: quella fra le famiglie fondate sul matrimonio e le altre forme di convivenza; lo Stato deve manifestare, quanto meno, la sua preferenza per le prime.

Corollario di questa linea è la scelta della via fiscale come canale unico per gli interventi economici a favore della famiglia, perché tale via, per sua natura, non permette differenziazioni in base al reddito familiare. Altre prestazioni, come gli assegni familiari, sono considerate misure assistenziali per i poveri, che nulla hanno a che fare con le politiche familiari: quindi, non è accettabile che vengano sottratti fondi all'aumento delle agevolazioni fiscali per finanziare altre prestazioni.

Può suscitare sorpresa che il riconoscimento pubblico della funzione sociale della famiglia venga affidato ad agevolazioni monetarie (le quali, fra l'altro, essendo distribuite a pioggia sono di importo modesto). Con ciò si impedisce, di fatto, che i limitati fondi disponibili siano impiegati per sostenere in misura adeguata le famiglie in difficoltà economiche. A quanto pare, la difesa dell'istituzione (il cui valore ormai pochi mettono in dubbio) viene prima della solidarietà e dell'aiuto ai genitori e ai bambini che vivono in condizioni di bisogno.

Tuttavia, questo orientamento raccoglie ampio consenso: a quanto risulta, neppure le Acli, che fanno parte del *Forum*, hanno espresso riserve (benché,

da una ricerca demoscopica per loro effettuata dall'Eurisko nell'ottobre 1999, sia emerso che i ceti popolari preferiscono gli assegni familiari, mentre i ceti medi e medio-alti sono – ovviamente – a favore delle detrazioni fiscali). Ciò che più importa è che il *Forum* e la sua linea hanno il pieno e incondizionato appoggio della Commissione per i problemi della famiglia della Cei (Conferenza episcopale italiana). Dalla Commissione il *Forum* ha, di fatto, la delega per i rapporti con il potere politico sul sostegno economico della famiglia e gode del costante appoggio del quotidiano cattolico «Avvenire».

### 3. *Pds-Ds: uguaglianza, una parola proibita*

Un peso determinante per la politica di Centrosinistra ha avuto la travagliata evoluzione della cultura del Pds, che, dopo il fallimento del comunismo, era alla ricerca dei connotati di una sinistra moderna, capace di operare nell'economia di mercato. È merito di Massimo D'Alema, eletto segretario nel luglio 1994, di aver posto con vigore il problema.

Per quanto riguarda gli argomenti di questo saggio, tesi radicalmente innovative, rispetto alle tradizionali posizioni del Pci-Pds, si leggono nella mozione D'Alema presentata in vista del Congresso del Pds del febbraio 1997. Si afferma che «si va esaurendo il modello di *welfare* che aveva caratterizzato la proposta di governo della sinistra in tutta l'Europa occidentale». Occorre «liberare la capacità d'iniziativa individuale e sviluppare la creatività di chi fa impresa». Bisogna:

avere il coraggio di pensare a minori garanzie e protezioni in cambio di maggiore cultura, lavoro ed un allarga-

mento delle opportunità individuali parificando i punti di partenza. Passare da un *welfare delle garanzie* ad un *welfare delle opportunità*: questa è la condizione per raccogliere, intorno ad una nuova ipotesi di crescita e sviluppo, il consenso di quei soggetti (giovani diplomati e laureati, donne, una parte del mondo imprenditoriale) che non si sentono rappresentati da un vecchio sistema di garanzie.

Tesi analoghe si potevano leggere, in quello stesso periodo, sull'«Unità», a firma del consigliere economico di D'Alema, Nicola Rossi.

Nella relazione introduttiva dell'Assemblea di Firenze del febbraio 1998 (i cosiddetti «Stati Generali» della sinistra) D'Alema affronta di petto l'argomento:

Pochi giorni fa Norberto Bobbio su «l'Unità» ha riproposto l'identificazione della sinistra storica con l'aspirazione all'uguaglianza. Ha ragione. Il valore dell'uguaglianza ha distinto la sinistra dalla destra anche se una visione finalistica della storia ha finito col ridurre quell'aspirazione ad un vuoto egualitarismo, ad un appiattimento dell'individuo, ad un annullamento delle differenze. Anche per questo oggi è necessario che la sinistra, tramontate le filosofie della storia, riparta dall'individuo e dall'uguaglianza delle opportunità che a ciascuno vanno garantite. Riparta dal merito, dal talento, dalla soggettività e dal valore delle differenze. Solo in questa chiave è possibile costruire nuove mediazioni e nuove solidarietà. È il concetto stesso di democrazia, di patto democratico, che deve mutare in profondità.

La nuova parola d'ordine, dunque – conferma D'Alema – è *l'uguaglianza delle opportunità*, delle condizioni di partenza. Nessun cenno alla riduzione delle disuguaglianze anche nei traguardi di arrivo.

Quale sia l'interpretazione di questa omissione

emerge dalla mozione conclusiva dell'Assemblea di Firenze, frutto di una lunga discussione sulla proposta di enunciare, come connotato distintivo del nuovo partito, anche l'obiettivo di realizzare maggiore uguaglianza ed equità sociale. Nel testo approvato il valore dell'uguaglianza è citato, ma con un codicillo limitativo: «ispirando l'azione sulle opportunità da garantire a tutte e a tutti».

Per liberare la sinistra da ogni residuo del bagaglio ideologico del passato e per metterla in grado di rispondere alle domande di una società in via di profondo cambiamento, un bagno nella cultura liberaldemocratica era sicuramente necessario. Ma la ricerca di una nuova identità culturale e politica, unita al sopravvivere del mito dell'universalismo, ha finito per rendere il Pds e, poi, i Ds scarsamente sensibili a idee come redistribuzione e selettività in funzione della riduzione delle disuguaglianze sociali.

In pieno contrasto con la riluttanza dell'Assemblea di Firenze ad usare la parola uguaglianza, due anni dopo, nella mozione Veltroni in vista del Congresso dei Ds di Torino del gennaio 2000, si legge un'affermazione icastica, tratta da Tony Blair: «La lotta di classe non c'è più, ma la lotta per l'uguaglianza comincia adesso».

Un'interpretazione può forse evincersi da alcuni passi della mozione (che fu poi approvata dal Congresso). Ad esempio, questo:

Essere a sinistra vuol dire non demonizzare la globalizzazione, la competizione e la flessibilizzazione di tutto il sistema, ma saper affermare, sulla base di regole, di diritti e di doveri, valori e principi universali, pari opportunità, certezze per i più deboli, valorizzazione dei più capaci, formazione continua, *welfare* di accompagnamento a fronte dei rischi sociali.

E altrove:

Intendiamo elevare significativamente la spesa sociale nei prossimi anni per grandi obiettivi universali (istruzione, sanità, servizi) con una particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione, quelle che si trovano o sono esposte al rischio della povertà.

La nuova definizione del *welfare* – il *welfare* di accompagnamento – rivela l'emergere di una linea diversa da quella di D'Alema. Sarebbe tuttavia tempo perso approfondire l'analisi della mozione Veltroni, dato che nessuna influenza essa esercitò sul governo, il quale continuò a seguire la linea della redistribuzione universalistica, senza alcuna misura selettiva idonea a tutelare le fasce più deboli della società.

#### 4. *Le politiche redistributive: dai trasferimenti alle agevolazioni fiscali*

I provvedimenti assunti dai governi di Centro-sinistra in materia di redistribuzione monetaria del reddito sono stati numerosi e significativi; molti hanno avuto carattere innovativo e costituiscono tappe importanti nell'evoluzione della politica sociale italiana.

Per verificare se e in che misura si sia registrato un cambiamento di rotta sulle scelte che investono un aspetto non secondario della concezione della politica di equità sociale, conviene soffermarsi sui provvedimenti concernenti la redistribuzione monetaria finalizzata all'integrazione dei bilanci familiari.

Questa redistribuzione può esser effettuata – come si è visto – mediante due strumenti: le agevolazioni fiscali, non suscettibili di esser diversificate in



base alle condizioni economiche dei destinatari e/o i trasferimenti di reddito, che permettono questa possibilità. L'assegnazione della priorità all'uno o all'altro strumento è il più efficace mezzo per verificare l'esistenza – o meno – di un effettivo impegno tendente a ridurre le disuguaglianze sociali.

Gli incrementi di spesa a carico del bilancio dello Stato, nei sei anni dei governi di Centro-sinistra, dovuti agli aumenti dei trasferimenti e delle detrazioni sono riportati nel prospetto che segue (miliardi di lire).

Decorrenza	Assegni al nucleo familiare	Altri trasferimenti	Detrazioni per persone a carico
1996	1.890		990 <sup>3</sup>
1997	1.200		
1998	618	476 <sup>1</sup>	1.982 <sup>4</sup>
1999		390 <sup>2</sup>	
2000			1.284 <sup>4</sup>
2001			2.050 <sup>4</sup>
<i>Totale</i>	<i>3.708</i>	<i>866</i>	<i>6.306</i>

1 Reddito minimo d'inserimento.

2 Assegno familiare per nuclei con 3 o più figli.

3 Detrazione per il coniuge a carico.

4 Detrazione per i figli e altre persone a carico.

Considerati gli esigui livelli a cui si erano ridotte le agevolazioni a sostegno dei bilanci familiari e la conseguente necessità di aumentarle, il Centro-sinistra al suo esordio, nel gennaio 1995, si trovò ad operare in una situazione d'incertezza sull'indirizzo da seguire.

Prevalente era la preferenza per le detrazioni fiscali. A loro favore erano coloro che consideravano più razionale accorpate la redistribuzione del reddito nel sistema fiscale. Altri le preferivano per ragioni di principio, perché rispondono al criterio dell'univer-

salismo puro. Altri ancora per ragioni più concrete, in quanto ne beneficiano tutti, ricchi e poveri. Infine, per le detrazioni era decisamente schierata, con l'avallo della Gerarchia ecclesiastica, la rappresentanza ufficiale dei cattolici: il *Forum* delle associazioni familiari.

L'istituto degli assegni familiari godeva dell'appoggio di una parte della dirigenza delle Confederazioni sindacali. Ma proprio perché si trattava di una prestazione categoriale, altri ritenevano che fosse da superare. Contro, permanevano anche vecchie riserve, dovute all'esser considerato espressione di un familismo cattolico non più al passo con l'evoluzione della società. Già nel 1988 la trasformazione degli assegni nell'Anf, selettivo in base al reddito, aveva suscitato critiche.

Frutto di queste incertezze fu l'iniziale allineamento ad un'ibrida forma di detrazione fiscale ereditata dalla legge finanziaria del primo Governo Berlusconi. La redazione originaria della legge, presentata alla fine di settembre del 1994, nulla conteneva in materia di sostegno economico alle responsabilità familiari. Successivamente, nel corso del dibattito parlamentare, approfittando della disponibilità delle Confederazioni sindacali a rinunciare alla restituzione ai lavoratori del *fiscal drag*, fu introdotto un emendamento che destinava 600 miliardi all'aumento delle detrazioni d'imposta per i figli a partire dal terzo, ma limitatamente «ai contribuenti aventi i requisiti reddituali previsti per l'assegno al nucleo familiare».

Una detrazione subordinata a limiti di reddito familiare era scarsamente praticabile, ma il governo Dini, con la cosiddetta «manovra bis», nel febbraio 1995, la mantenne in vita, con un finanziamento ridotto a 400 miliardi. Solo con la legge finanziaria per l'anno successivo, la detrazione fu soppressa.

A porre fine alle incertezze, oltre alle scelte che si erano delineate nella fase di elaborazione del programma elettorale di Prodi, fu la decisa presa di posizione delle Confederazioni sindacali, dovuta anche all'impegno di due esperti: Carlo Bellina nella Cgil e Luigi Di Vezza nella Cisl. Essi avevano partecipato alla preparazione della riforma del 1988, istitutiva dell'Anf, ed avevano convinto i vertici delle tre Confederazioni a sostenere gli assegni al nucleo familiare, in quanto destinati ai lavoratori dipendenti e da loro finanziati con una quota dei contributi sociali. A sua volta, quella sorta di *lobby* parlamentare di cui si è parlato tallonò sistematicamente il governo per ottenere una più adeguata politica di sostegno alle responsabilità familiari. È merito dei primi governi di Centro-sinistra l'aver assecondato la linea proposta dai sindacati e l'aver resistito alle tentazioni e alle pressioni di usare quelle risorse per rispondere ad altre esigenze.

Finita, con la caduta dell'inflazione, la possibilità di attingere ai fondi resi disponibili dalle Confederazioni, di Anf non si parlò più. Con i 3.700 miliardi, complessivamente destinati all'Anf, non si realizzò un effettivo aumento rispetto agli importi che erano previsti nella legge istitutiva del 1988, ma più semplicemente fu recuperato il loro valore, allineandolo all'incremento del Pil.

La tendenza favorevole ai trasferimenti portò alla creazione di nuove prestazioni, altamente selettive: il Reddito minimo d'inserimento (Rmi) e l'assegno familiare per i nuclei con tre o più figli (A3F).

Per il finanziamento dei due istituti furono stanziare somme esigue. Ciò costrinse ad adottare, per il Rmi, un sussidio monetario modestissimo e a prevedere una sperimentazione insufficiente per verificare l'efficacia dell'istituto. Per lo stesso motivo, l'A3F è

di uguale importo (200.000 lire al mese) per tutti i nuclei con più di due figli, non differenziato a seconda del loro numero e subordinato ad un tetto Ise praticamente corrispondente alla soglia della povertà.

Riserve nei confronti degli strumenti redistributivi a carattere selettivo non erano mai mancate all'interno dei governi di Centro-sinistra. Dopo la fase in cui era stato recuperato il valore reale degli Anf e dopo il timido avvio, con grande parsimonia di finanziamenti, di istituti di contrasto alla povertà, come il Rmi, e di universalizzazione degli assegni familiari, come l'A3F, le scelte ispirate all'universalismo puro presero definitivamente il sopravvento.

Aveva infatti preso corpo un'altra alleanza: fra il Ministro delle finanze e il cattolico *Forum delle associazioni familiari*. Essa ottenne un primo risultato nel 1997 con la riforma fiscale Visco: le detrazioni d'imposta per i figli furono quasi raddoppiate. Per ulteriori aumenti le leggi finanziarie per il 2000 e il 2001 destinarono stanziamenti rilevanti (almeno in confronto con l'esiguità di quelli destinati al Rmi e all'A3F). Il risultato fu di portare le detrazioni per i figli a 46.000 al mese, con l'aggiunta di 5.000 lire al mese per i figli oltre il primo e di 20.000 lire per i figli fino a tre anni.

È evidente che queste somme costituiscono entrate irrilevanti nei bilanci delle famiglie abbienti e, viceversa, un sussidio inadeguato per alleviare il costo di un figlio per le famiglie con redditi bassi o medio-bassi. Si deve aggiungere che le detrazioni fiscali sono *una prestazione solo apparentemente universalistica*, in quanto, a causa dell'incapienza, escludono coloro che ne avrebbero più bisogno. Infine, non c'è ragionevole proporzione fra *costi* (a carico dello Stato) e *benefici* (per i contribuenti con persone a carico).

## 5. *Riforme mancate*

Esauriti i fondi resi disponibili dalle Confederazioni sindacali per gli aumenti degli assegni familiari, sarebbe stato opportuno affrontare una seria riforma, per correggere i difetti della legge istitutiva dell'Anf, elencati nel precedente paragrafo 8 del capitolo XI: indicizzazione dell'importo degli assegni per salvaguardarli dalla perdita del potere d'acquisto a causa dell'inflazione, estensione alle convivenze familiari di fatto, eliminazione della pluralità di tabelle dovuta agli emendamenti approvati dal Parlamento nel 1988, adeguamento dei vecchi assegni familiari spettanti ai coltivatori agricoli e ai pensionati ex-artigiani ed ex-commercianti.

Quel che è peggio, non si è neppure presa in considerazione l'opportunità di dare avvio al recupero dei 1.500 miliardi che si spendono per corrispondere l'Anf ai pensionati (più esattamente, alle coppie senza figli). Sarebbe stato logico congelare l'importo vigente per gli attuali percettori, abbassare gradualmente i tetti di reddito ed escludere l'accesso di nuovi beneficiari.

Le riforme di cui sopra non avrebbero comportato nuovi oneri per lo Stato. Il costo dell'indicizzazione sarebbe stato compensato dalla graduale estromissione delle coppie senza figli; l'estensione alle unioni di fatto (annullando il privilegio di cui godono) e l'eliminazione della pluralità delle tabelle avrebbe ridotto, sia pure di poco, la spesa.

Di ben altra portata economica era l'estensione dell'Anf a tutti i cittadini e la fiscalizzazione dei relativi oneri contributivi, convenuta con il «patto sociale di Natale» (del 1998) fra il Governo e le parti sociali. Questa riforma avrebbe comportato un elevato onere per lo Stato, dato che sarebbe venuto a man-

care il gettito dei contributi destinati a finanziare l'Anf. L'accordo era più che altro una dichiarazione d'intenti. L'obiettivo che il governo si proponeva era la riduzione del costo del lavoro, per rispondere alle sollecitazioni delle organizzazioni imprenditoriali.

Un primo, timido passo verso l'attuazione di quell'accordo, fu un modesto finanziamento destinato ad istituire l'assegno per le famiglie con tre o più figli. Un onere più consistente, dell'ordine di 1.500 miliardi, fu assunto, a beneficio delle imprese, con il trasferimento a carico dello Stato di 0,8 punti (su 2,48) dei contributi sociali per l'Anf.

In realtà, la legislazione dei governi di Centro-sinistra, nella materia in esame, si è sviluppata in modo frammentario, su iniziativa di ministri diversi, senza un preventivo piano di riordino e di sviluppo degli strumenti di redistribuzione monetaria del reddito. Sarebbe ingeneroso non riconoscere a questi governi l'attenuante dell'assillante necessità di rimediare alla politica allegra degli anni Ottanta e di ricondurre il disavanzo e il debito pubblico entro limiti accettabili. I vincoli di bilancio e l'impegno per l'euro hanno impedito di elaborare in partenza un disegno organico di riforma, formulato sulla base della conoscenza preventiva delle risorse che si sarebbero rese disponibili nel corso dell'intera legislatura. Si è dovuto procedere passo per passo, in proporzione ai fondi stanziabili con ciascuna legge finanziaria.

Era comunque indispensabile procedere ad una razionalizzazione, basata sull'attribuzione di funzioni distinte e complementari ai vari istituti.

Le detrazioni fiscali possono svolgere solo un ruolo di perequazione orizzontale. Pensare di assicurare, con le detrazioni, un adeguato alleggerimento del costo dei figli è illusorio, perché non tiene conto

della sproporzione fra i costi per lo Stato e i benefici per le famiglie. Molto più efficace è *l'accentuazione della perequazione orizzontale*, ottenibile differenziando le detrazioni in base al numero dei figli. In tal modo lo Stato manifesta il suo apprezzamento per chi supera la barriera del figlio unico. Poiché i figli oltre il primo, secondo le «indagini multiscopo» dell'Istat, si aggirano intorno a 3.600.000 unità, se si concentrasse a loro favore qualsiasi aumento delle detrazioni, con una spesa inferiore si otterrebbe un risultato non risolutivo, ma meno irrilevante della distribuzione a tappeto. A questa soluzione si è pensato solo alla fine della legislatura, con l'aumento simbolico di 5.000 lire mensili per i figli oltre il primo.

La perequazione verticale, tra famiglie di diversa condizione economica, può essere affidata solo a trasferimenti di reddito, dato che questi possono tener conto del reddito e del patrimonio familiare mediante l'Ise. Ne consegue la necessità di rafforzare un istituto redistributivo di base, quale può essere un Anf adeguatamente riformato, esteso gradualmente a tutti i cittadini – ovviamente in ragione delle condizioni economiche del nucleo – ed eventualmente trasformato in «assegno per i figli», secondo la proposta della Commissione povertà del luglio 1995. Un'autonoma funzione può svolgere il reddito minimo d'inserimento, purché la sua efficacia, quale intervento a favore delle persone e delle famiglie poverissime, sia affidata alle attività di integrazione sociale più che all'esiguo sussidio monetario.

Nessun passo verso la razionalizzazione del sistema detrazioni-trasferimenti è stato compiuto dai governi di Centro-sinistra.

A questo proposito, così si esprime la Commissione povertà nel Rapporto 2001:

Non si può non segnalare l'insoddisfazione per la coesistenza di una pluralità di istituti disegnati in modo scarsamente coerente. La più appropriata direzione di riforma dovrebbe essere il generale riordino dei trasferimenti monetari, che coinvolga l'Anf e l'Rmi e attui un'integrazione con lo strumento delle detrazioni fiscali.

La presidente della Commissione, Chiara Saraceno, aveva già in precedenza formulato – inascoltata – un preciso giudizio:

Dato che il soggetto di riferimento nel nostro sistema fiscale è l'individuo, è impossibile sapere, in sede fiscale, se un figlio di un genitore individualmente a basso reddito vive effettivamente in una famiglia a basso reddito. Ma proprio questa obiezione segnala una contro-indicazione all'uso della leva fiscale per effettuare politiche di redistribuzione tra famiglie.

Dopo aver rilevato che «dal 1996 al 2000 sono aumentati di 3 mila miliardi gli assegni al nucleo familiare, ma di 5,8 mila miliardi le detrazioni per i carichi di famiglia», Chiara Saraceno conclude: «Il ricorso sistematico alle detrazioni fiscali rischia di diventare esso stesso uno strumento di accentuazione delle disuguaglianze, escludendo i più poveri»<sup>1</sup>.

Un altro provvedimento dell'ultimo Centro-sinistra, del tutto incoerente con urgenti necessità di riforma, è l'aumento delle pensioni integrate al minimo. Questo istituto costituisce un problema di politica assistenziale di grande rilevanza, sia per l'onere a carico dello Stato, sia per il numero dei beneficiari. È incontestabile che le pensioni integrate al minimo sono insufficienti, *per chi non ha altri redditi*, per

<sup>1</sup> *Redistribuzione, tutti i limiti della via fiscale*, in «Il Sole-24 Ore», 17 ottobre 2000.



condurre una vita minimamente dignitosa. Ma è necessario superare il carattere categoriale della prestazione e, soprattutto, il sistema dei tetti di reddito, che crea iniquità distributive fra gli stessi pensionati.

Se l'integrazione al minimo è da eliminare, come prevede la legge di riforma del sistema pensionistico, la logica avrebbe richiesto che si mettesse tempestivamente in moto un processo di contenimento dei trattamenti ai beneficiari con consistenti redditi propri, ricorrendo al meccanismo del *congelamento*, del tipo di quello adottato, proprio in questa materia, dalla legge n. 638 del 1983, con la quale si esclusero da qualsiasi futuro aumento le pensioni al minimo percepite da persone con redditi superiori ad un determinato tetto.

Nessuna ipotesi di *riforma morbida* è stata avviata. Al contrario, sono stati adottati provvedimenti del tutto incoerenti con l'obiettivo di arrivare gradualmente all'eliminazione dell'integrazione al minimo. Con la legge finanziaria 2001, le «maggiorazioni sociali» delle pensioni integrate al minimo sono state aumentate delle seguenti somme mensili (lire):

---

100.000	per i pensionati	di 75 anni e oltre
80.000	”	fra 65 e 75 anni
20.000	”	fra 60 e 65 anni

---

La ricerca del consenso immediato ha prevalso sulla necessità di introdurre, per il godimento delle integrazioni, limiti di reddito più equi e più coerenti, nella prospettiva della loro futura soppressione.

## 6. *La deriva neo-liberista*

Nell'ultima fase del Centro-sinistra, due provvedimenti si segnalano per gli elevati oneri per lo Stato

e soprattutto perché operanti a beneficio esclusivo o prevalente dei ceti abbienti.

Il primo è la riduzione dell'imposta sulle successioni e le donazioni, con una perdita di gettito di 1.300 miliardi nel primo anno e di 1.800 nel secondo. L'intenzione era di andare incontro al comprensibile desiderio dei genitori di lasciare, integro, ai figli il frutto del loro lavoro e del loro risparmio. Ma ci si può domandare se rispondesse ad equità l'assunzione di un elevato onere per lo Stato, mentre nel contempo si praticava la politica della lesina per le misure di contrasto alla povertà. Né può sfuggire l'incoerenza del provvedimento con la politica delle pari opportunità di partenza.

Un altro provvedimento, proposto dal Ministro delle finanze Del Turco, va a vantaggio esclusivo dei ricchi. Il reddito dell'abitazione principale del contribuente (la cosiddetta «prima casa») godeva già di una deduzione di 1.100.000 lire; la deduzione era stata elevata, con decorrenza dall'anno d'imposta 1999, a 1.800.000 lire, portando il numero delle abitazioni esenti all'80 per cento circa del totale. Con una perdita di gettito dell'ordine di 1.000 miliardi (nel 2001) sono state esentate dall'imposta sui fabbricati tutte le prime case, compresi gli appartamenti di lusso e le ville dei ricchi.

A parte la scarsa equità del provvedimento, si può notare che si è rinunciato ad un ripensamento del sistema impositivo sulle abitazioni, attualmente fondato sulla distinzione fra la prima casa (che può essere ampia e di lusso) e la seconda casa (che può essere un vecchio edificio di montagna ristrutturato dal proprietario emigrato in città). È solo un cenno per rilevare la scarsa fantasia riformatrice mostrata in alcuni casi dal Centro-sinistra.

I provvedimenti approvati nell'ultima fase del Centro-sinistra possono essere stati dettati anche da preoccupazioni elettorali. Resta il fatto che essi si muovono, tutti, in una medesima direzione. Questa risulterà ancora più marcata nel programma per le elezioni del 2001 e nella fase di gestazione che lo ha preceduto.

In vista della preparazione del programma 2001, Vincenzo Visco, diventato nel frattempo Ministro del tesoro, avanzò la proposta di adottare l'istituto del «dividendo sociale». Le modalità di attuazione sono illustrate in una Nota del 15 dicembre 2000 diffusa dall'Ufficio stampa del Ministero del Tesoro.

Il dividendo sociale, definito «un'imposta negativa per rinnovare il *Welfare* e sostenere i redditi delle famiglie», è presentato come

naturale proseguimento delle scelte compiute dai governi di Centro-sinistra: dall'avvio di un programma di lotta alla povertà con il reddito minimo di inserimento (di cui il dividendo sociale rappresenta la generalizzazione) alla semplificazione dell'imposta personale e al forte incremento delle riduzioni fiscali per i carichi di famiglia.

Punto di partenza della riforma è la ristrutturazione dell'Irpef, sulla base di due sole aliquote: 33 per cento fino a 60 milioni di lire e 41 per cento oltre.

Con il nuovo istituto si prevede:

la sostituzione di una serie di misure di assistenza (assegni familiari, prepensionamenti, cassa integrazione straordinaria, liste di mobilità, ecc.) con un *dividendo sociale*, crescente secondo il numero dei componenti del nucleo familiare e secondo una scala di equivalenza (a titolo indicativo: 6 milioni per nuclei di un solo componente, 9 milioni per una coppia, 12 milioni per una coppia con figlio, 15 milioni per una coppia con 2 figli, 17 milioni per una coppia con 3 figli, e così via).

Il dividendo sociale avrà la forma di un credito di imposta oppure, per tutte le fasce incapienti, di una erogazione diretta. La soglia di esenzione dall'Irpef risulta elevata a 18 milioni per famiglie mononucleari, a 27 milioni per una coppia, a 36 milioni per una coppia con un figlio, a 45 milioni per una coppia con 2 figli, a 51 milioni per una coppia con 3 figli, e così via.

La Nota del Ministero afferma che l'introduzione del dividendo sociale comporta un aumento di spesa per lo Stato di 50.000 miliardi in cinque anni e, inoltre, «una riallocazione di spesa all'interno del comparto sociale per un ammontare di circa 80.000 miliardi»: cioè, con l'utilizzo nel sistema fiscale della spesa risparmiata grazie alla soppressione di tutti (o quasi) i trasferimenti assistenziali e di integrazione del reddito e anche – si deve supporre – con l'eliminazione di detrazioni e deduzioni fiscali. La proposta si ispira a quella di D. Rizzi e N. Rossi del 1996 (v. par. 7 del cap. IV) nella quale si proponeva la soppressione di trasferimenti per 55 mila miliardi e di tutte le detrazioni e deduzioni fiscali per altri 35 mila (cifre relative al 1995).

È sembrato utile illustrare, sia pure sinteticamente, l'istituto del dividendo sociale, perché quello che poteva essere considerato il contributo personale di un ministro è diventato il nocciolo del programma elettorale dell'Ulivo in materia di redistribuzione del reddito.

La proposta Visco viene parzialmente modificata: ad esempio, le aliquote non saranno due, bensì tre. Ma la sostanza non cambia, come si evince dal testo che segue:

E veniamo alle proposte di merito. La prima è portare il reddito minimo esente a 18/20 milioni per il dipendente singolo e fino a 40/50 milioni nel caso di quattro o più familiari; assimilare gradualmente i livelli di esenzione

per i lavoratori autonomi a quelli dipendenti in funzione dei progressi nell'adeguamento agli studi di settore in relazione all'emersione di imponibile.

La seconda è poi un ampio ricorso al credito d'imposta rimborsabile. Anziché procedere separatamente all'erogazione di prestazioni sociali, a carico dell'Inps e al prelievo delle ritenute Irpef, si possono trasformare le prestazioni in crediti d'imposta detratti dall'Irpef dovuta. Il termine rimborsabile significa che se l'imposta è minore al credito (cioè è incapiente) si procede a un'erogazione netta.

In un altro punto, per edulcorare la pillola, si dice che:

Nei primi due anni della prossima legislatura gli assegni familiari verranno estesi a tutti i nuclei e, successivamente, verranno rivalutati e accorpati alle detrazioni per carichi familiari dell'Irpef.

La loro soppressione è dunque rinviata; dopo di che saranno trasformati in detrazioni, che non possono esser correlate al reddito familiare.

## 7. *Un ripensamento necessario*

Le considerazioni qui espresse possono apparire ingenerose nei confronti dei governi di Centro-sinistra (e dei partiti che li hanno sostenuti), che – va ripetuto fino alla noia – hanno acquisito meriti storici. Con altrettanta insistenza si deve ribadire che qui è in discussione solo un particolare e specifico aspetto della politica sociale di quei governi.

Resta il fatto che alcuni provvedimenti dell'ultimo periodo del Centro-sinistra e, ancor di più, il programma elettorale per il 2001, fanno pensare ad un completo abbandono dell'intento di andare incontro alle esigenze dei ceti meno abbienti.

Nella stessa linea si muovono i primi provvedimenti del Governo Berlusconi (beninteso, quelli relativi alla redistribuzione del reddito, non i numerosi altri, ben più lesivi degli interessi generali del paese).

Preoccupa la coincidenza delle posizioni su due istituti: *a)* le pensioni al minimo, che sarebbero da riformare per avviarle verso la graduale soppressione e che invece sono state aumentate; *b)* la scelta delle detrazioni fiscali come unico strumento per alleggerire il costo dei figli.

Più di tutto, poi, è sintomatico l'orientamento in materia di riforma fiscale. Non è possibile un confronto vero e proprio fra quanto proponeva il programma del Centro-sinistra e il progetto Tremonti, che è poco più di una delega in bianco. Non sfugge, tuttavia, una coincidenza politicamente significativa: l'eliminazione di tutti i trasferimenti di reddito, erogabili con criteri selettivi in base alle condizioni economiche dei destinatari e a specifiche situazioni di bisogno, e la loro sostituzione con detrazioni-deduzioni, che non permettono l'applicazione di criteri del genere.

Questa convergenza non annulla la radicale differenza fra il programma del Centro-sinistra, che garantisce la progressività mediante un sistema a tre aliquote, e il disegno di legge Tremonti, che, con un'aliquota unica che si applica al 99,5 per cento dei contribuenti (come specifica la relazione illustrativa), affida il ripristino della progressività alla «concentrazione sui redditi bassi e medi» di deduzioni, per ora ignote e comunque sempre modificabili di anno in anno; e inoltre promette un livello minimo di reddito personale esente da imposta da «identificare in funzione della soglia di povertà».

Questi brevissimi cenni inducono a concludere che è necessario un ripensamento critico delle tesi prevalse nel Centro-sinistra nel 2000 e nel 2001.

Finito di stampare nel mese di settembre 2002  
presso le Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino  
DTP: Centro Immagine - Capannori (Lu)

