

domenica 29/lunedì 30 settembre 1985  
la Repubblica

# Così si vince la povertà

## Occorre una riforma dello Stato sociale perché pur spendendo molto, lo fa male

di ERMANNO GORRIERI

**N**ON limitiamoci, per favore, a disquisire sull'attendibilità delle statistiche e sul numero dei poveri. Cominciamo a parlare del che fare.

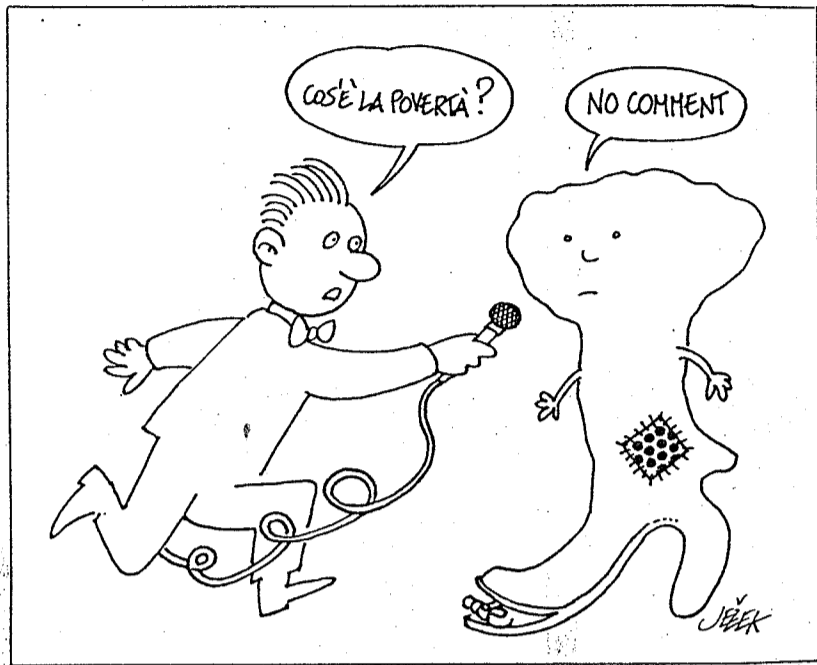
Che i poveri siano un milione in più o in meno rispetto ai sei censiti nel rapporto sulla povertà, non costituisce il nocciolo della questione. Né lo è il sapere quale sia la soglia vera della povertà. Una famiglia di quattro persone con un solo salario di novecentomila lire al mese e l'affitto da pagare ce la fa a vivere? Al limite, potremmo anche non parlare di povertà (che, del resto, si presenta anch'essa con livelli diversi di gravità) ma semplicemente di disuguaglianza.

Che le disuguaglianze esistano, nessuno lo può negare. Si tratta di sapere fino a che punto siano accettabili in una società evoluta e democratica. La risposta del rapporto sulla povertà si può così sintetizzare. Un'economia competitiva e un'organizzazione sociale efficiente hanno bisogno di stimoli e di riconoscimenti alla diversità degli apporti individuali: dondando l'inevitabilità delle disuguaglianze. Ma una politica meritocratica è accettabile — e praticabile — solo se costruita su un minimo di benessere assicurato a tutti (benessere inteso come possibilità di soddisfare quel complesso di bisogni che sono ritenuti essenziali nel tipo di società in cui viviamo).

Redistribuire le risorse in funzione dell'eliminazione delle disuguaglianze inaccettabili è compito dello Stato sociale: la cui riforma è necessaria non perché si spende troppo, ma perché si spende male, con sprechi e inefficienze e con una dispersione a pioggia che non tiene conto delle reali condizioni di bisogno della gente.

Che fare dunque per distribuire più equamente le risorse disponibili? Per quanto riguarda specificamente le situazioni di povertà (considerata sotto l'aspetto economico) conviene distinguere due tipi di situazioni.

1) **La povertà degli anziani soli.** Si è creduto fin qui all'equazione «anziano=povero» e quindi si sono considerati gli anziani destinatari privilegiati della politica contro la povertà. In realtà il 70 per cento degli anziani (sessantacinque anni e oltre) ha un livello di consumi superiore non solo a quello dei poveri, ma anche a quello dell'«area di disagio economico» che comprende dieci



milioni di cittadini. Non solo. Fra i sei milioni di poveri, gli anziani che vivono soli o in coppia sono il 17 per cento (il 24 per cento nel centro-nord, il 13 per cento nel Mezzogiorno): in tutto, poco più di un milione di persone. Ne consegue che — a parte le politiche dirette a rispondere ai problemi generali dell'età anziana (salute, assistenza, socializzazione) — l'intervento economico a favore degli anziani (pensioni, gratuità dei servizi) può essere affrontato in misura adeguata con minori risorse di quelle oggi impiegate, purché si passi da erogazioni praticamente indiscriminate ad interventi veramente selettivi.

### Causa primaria è la carenza di lavoro

2) **La povertà delle famiglie.** Se si intende come tale quella che colpisce persone — bambini, adulti, anziani — che vivono in famiglie di tre o più componenti, si tratta del fenomeno più esteso (75 per cento dei poveri): per farvi fronte occorrono risorse e misure più adeguate di quelle in atto.

Per queste famiglie, in genere, causa

primaria di povertà è la carenza di lavoro (occupazione mancante o saltuaria oppure presenza di un solo occupato in famiglie di quattro o più persone). Perciò alla loro povertà si deve rispondere con tre tipi di interventi:

a) in via primaria, offerta di occupazione: in sostanza, la priorità del problema occupazionale vale anche ai fini della lotta alla povertà (a condizione, per altro, che una quota degli avviamenti al lavoro tenga conto della situazione familiare dei richiedenti);  
b) accesso gratuito o agevolato ai servizi sociali;  
c) integrazione monetaria del reddito mediante un assegno sociale che unifichi una pluralità di prestazioni oggi in atto, mediante un meccanismo analogo a quello dell'imposta negativa.

Questi indirizzi, che nel rapporto vengono proposti per la lotta alla povertà, possono — più in generale — essere adottati come criteri informativi di una riforma dello Stato sociale ispirata a maggiore equità.

In sostanza si tratta di graduare gli interventi in relazione al grado di bisogno dei destinatari; e di usare criteri tecnicamente corretti per valutare il grado di bisogno.

Il rapporto sulla povertà propone di attribuire ampia competenza in materia di assistenza agli enti locali, i quali possono valutare più da vicino le situazioni di bisogno, tenendo conto di una pluralità di fattori (le condizioni di salute degli anziani, la situazione delle donne sole con figli minori, gli handicap, le devianze, eccetera): spetta dunque agli enti locali, eventualmente utilizzando anche le varie forme di volontariato, integrare la politica redistributiva nazionale con interventi più articolati e mirati.

### Una graduazione delle agevolazioni

Rinviano ad un secondo rapporto questi temi, il rapporto reso pubblico ora, dedicato alle politiche di competenza nazionale, propone di assumere, come indicatore sintetico del grado di bisogno, il reddito familiare rapportato al numero dei componenti della famiglia. E indica nella scala di equivalenza lo strumento più corretto per misurare tale rapporto.

E' bene precisare che la divisione dei cittadini nelle famose tre fasce (poveri, ceti medio, ricchi) non è figlia del rapporto sulla povertà: nel quale ripetutamente si parla di adozione di soglie diverse a seconda degli interventi (sarebbe ridicolo usare lo stesso tetto di redditi per i mutui edilizi e per la pensione sociale); e si insiste sulla necessità di non stigmatizzare una fascia di cittadini affibbiandole una qualifica che taluno può considerare un marchio di inferiorità sociale. La politica per la povertà (che, ripetiamolo, è di gravità tutt'altro che uniforme) va inserita nel quadro più generale di una graduazione delle agevolazioni, applicabili a fasce più o meno ampie di cittadini, a seconda delle politiche di settore.

Rinviano ad altra occasione l'illustrazione di altri temi (in particolare, quello fondamentale dell'occupazione) vengono qui esposte in sintesi alcune proposte contenute nel rapporto sulla povertà: nella speranza che esse possano servire come contributo (la cui validità, ovviamente, è da verificare) alla ricerca di soluzioni concrete per alcuni problemi di riforma dello Stato sociale.

Certificazioni più semplici

## Non vanno penalizzati i lavoratori dipendenti

GRADUARE le agevolazioni in base al reddito non finirà per penalizzare ancora una volta i lavoratori dipendenti?

Se questo è vero, bisogna abrogare tutte le norme che già oggi subordinano agevolazioni a tetti o scaglioni di reddito, norme sempre più numerose da qualche anno in qua. Ma così torneremmo alle erogazioni indiscriminate: il miglior modo per fregare i poveri. Per evitare il rischio di mezzo chilo di ingiustizia, ne faremmo un chilo intero.

Il problema è un altro. Anzitutto, accendere un cero a San Visentini perché metta in piedi un'amministrazione finanziaria capace di accertare i redditi reali di tutti. Ma, senza restare in attesa di miracoli, adottare accorgimenti per ridurre i rischi di nuove ingiustizie. Quali?

1) Generalizzare l'uso della discriminazione qualitativa dei redditi, già applicata con le leggi n. 457/1978, n. 94/1982, n. 733/1981: in pratica, il rapporto propone che nel calcolo del reddito familiare i redditi da lavoro dipendente e da pensione siano conteggiati per il 60 per cento del loro importo e gli altri al 100 per cento.

2) Unificare le varie autocertificazioni oggi previste: chi intende beneficiare di qualsiasi agevolazione subordinata al reddito presenta, entro il 30 giugno, una sola dichiarazione firmata da tutti gli adulti della famiglia e ne ottiene un unico documento valido a più usi.

3) Istituire un servizio unificato per l'effettuazione di controlli a campione (quanti pubblici dipendenti esuberanti potrebbero esser spostati da altri settori!) con diritto a ricevere dati da enti e amministrazioni nonché ad ottenere l'intervento della Tributaria per i casi sospetti.

Non c'è dubbio che neppure questo sistema (anche se i controlli saranno numerosi e severi e nonostante il conseguente effetto deterrente) risolverà al cento per cento il problema. Perfezioniamo, dunque, queste proposte o cerchiamone altre. Ma avendo ben presente che l'ottimo è nemico del bene; e che bisogna resistere alle pressioni di chi usa le oggettive difficoltà come alibi per lasciare in piedi le macroscopiche iniquità di uno Stato sociale che fa le parti uguali fra disuguali.

Per l'assistenza verrà considerato il reddito familiare

## Una nuova legge-quadro per regolare la spesa

FRA le proposte del rapporto sulla povertà che possono trovare attuazione in tempi brevi — a condizione, naturalmente, che maturi un diffuso convincimento politico favorevole — c'è una ipotesi di legge-quadro sulle modalità e le procedure da seguire per regolamentare in modo omogeneo l'applicazione di criteri di selettività alla spesa sociale.

Il provvedimento dovrebbe:

- 1) assumere, in linea generale, il reddito complessivo familiare rapportato all'ampiezza della famiglia come indicatore sintetico del grado di bisogno dei destinatari di interventi selettivi;
- 2) adottare una scala di equivalenza;
- 3) prevedere l'indicizzazione annuale delle soglie di reddito e, ove occorra, del valore monetario delle prestazioni;
- 4) definire i tipi di reddito da considerare e la percentuale di riduzione da applicare a quelli da lavoro dipendente e da pensione;

5) adottare e regolamentare l'autocertificazione unica annuale;

6) istituire il servizio di controllo unificato.

Approvata una legge del genere, i ministeri (e, auspicabilmente, anche le Regioni e gli Enti locali) dovrebbero procedere ad una revisione delle normative in atto nei settori di loro competenza, per uniformarle ai criteri indicati, pur nella varietà delle soglie di reddito da scegliere per ogni tipo di intervento.

La scala di equivalenza, indicata al punto 2, è una tabella di coefficienti che indicano quanto reddito occorre a famiglie di diversa composizione per procurarsi la stessa quantità e qualità di beni e servizi. Un esempio: se il minimo vitale per una persona che vive sola è, supponiamo, di 600 mila lire al mese, secondo il rapporto per ottenere lo stesso livello di consumi ad una famiglia di due persone occorre un milio-

ne al mese, a tre persone 1.330.000; a quattro persone 1.630.000, a cinque 1.900.000 a sei 2.160.000.

I coefficienti indicati da queste cifre sono frutto dell'elaborazione dei consumi 1981-1983 mediante complesse e misteriose equazioni a base di logaritmi. E' applicazione di questi coefficienti la prodotta una scala di equivalenza simile non solo a talune scale usate all'estero, ma anche ai minimi garantiti adottati con criteri empirici da diversi Comuni.

Il fatto che la scala proposta nel rapporto, frutto di elaborazioni scientifiche, si incontra con i risultati del buon senso e dell'esperienza, la rende particolarmente affidabile. Comunque, l'essenziale è che — una volta adottata questa scala (o qualsivoglia altra) — essa venga utilizzata sistematicamente, sia a livello nazionale che locale, tutte le volte che si intende rapportare interventi di politica sociale allo stato di bisogno dei destinatari.

cost. 64.3000

Basterebbe un solo centro per la spesa assistenziale

## Unificare gli interventi per i redditi più bassi

SEMPRE in tempi brevi è attuabile una importante riforma delle modalità di distribuzione di alcuni tra i più costosi capitoli della spesa assistenziale centrale: integrazioni delle pensioni inferiori al minimo (23.650 miliardi nel 1984), pensioni sociali (1.577), assegni familiari (7.000): in complesso, più di 32 mila miliardi.

Difficoltà politiche, non dovrebbero essercene: un susseguirsi di provvedimenti più o meno recenti ha subordinato queste prestazioni a livelli di reddito, talvolta individuale, talaltra familiare. Si tratta dunque di razionalizzare un processo già in atto. Il rapporto sulla povertà propone di unificare queste prestazioni (più le detrazioni fiscali per i figli: 600 miliardi) in una sola prestazione economica di base — l'assegno sociale — che, in un secondo tempo, dovrebbe assorbire anche la parte assistenziale dei trattamenti di invalidità, di inabilità e di disoccupazione, comprese le integrazioni salariali straordinarie.

La proposta trae origine, oltre che da esigenze di semplificazione, da un ripensamento concettuale circa la natura e la finalità degli interventi di redistribuzione monetaria del reddito a fini sociali. Il diritto a tali interventi non deve più nascere da uno status anagrafico (essere anziano, avere figli) oppure fisco (essere inabile) oppure professionale (non avere occupazione). Il presupposto è l'insufficienza del reddito e quindi l'intervento si giustifica come integrazione: personale per chi vive solo, familiare

per le unità di convivenza più ampie (comprese quelle di fatto, purché anagraficamente censite).

La proposta prevede una semplificazione anche delle modalità di erogazione, utilizzando il meccanismo pratico (non il principio ispiratore) dell'imposta negativa. Questo sistema — che supera la distinzione tra lo Stato che con una mano toglie (prelievo fiscale) e con l'altra da (pensioni, assegni) — funziona come segue. Si stabilisce quale deve essere il minimo imponibile per ogni tipologia familiare, cioè il livello di reddito da considerare minimo vitale: come tale, questo reddito viene esentato dall'Irpef. Chi ha un reddito familiare inferiore al minimo vitale, oltre a non pagare l'imposta, riceve un'integrazione monetaria. Una certa fascia di coloro che superano il minimo imponibile, per non creare un brusco salto con conseguente incentivo a barare, gode di un abbuono parziale sull'imposta da pagare, abbuono che decresce man mano che il reddito aumenta, fino ad azzerarsi in corrispondenza di una determinata soglia.

Per non disincantare alla ricerca del lavoro, l'assegno sociale viene decurtato della quota spettante agli adulti in condizioni di lavorare; in pratica viene calcolato tenendo conto solo delle quote spettanti ad ogni anziano o minore presente nella famiglia.

In sede applicativa, gli importi dovuti saranno evidenziati in semplici tabelle, per scaglioni di reddito familiare di milioni in milione e per tipologie familiari.