

L'auspicabile cambiamento nelle politiche sociali

Emanuele Ranci Ortigosa, | 31 luglio 2018

Nel nostro paese in questi anni si susseguono e si confrontano con vario esito proposte di revisione del sistema pensionistico che comportano anche effetti redistributivi diretti o indiretti fra le generazioni e fra le categorie di beneficiari. Stupisce invece che a fronte del clamoroso fallimento del nostro sistema assistenziale nel contenere i più gravi effetti sociali della crisi economica la dirigenza politica non abbia finora aperto alcuna riflessione critica sulla passata e tuttora operante distribuzione dei benefici della spesa assistenziale. Certo, a fronte dell'esplosione del problema povertà si è denunciata l'assenza di una specifica protezione a questo mirata, e si sono avviati prima il SIA e poi il REI, ma con tanto ritardo e tanta difficoltà a reperire risorse che l'incidenza di queste misure è tuttora assai limitata, potremmo dire che ne beneficiano solo un quarto delle famiglie povere, e con una integrazione dei loro redditi molto molto limitata.

La difficoltà a reperire risorse adeguate è anche una delle ricorrenti obiezioni alla fattibilità del Reddito di Cittadinanza, cavallo di battaglia elettorale del M5S ora assunto nel Contratto di Governo.

Pare strano che nell'ambito di una spesa assistenziale complessiva di oltre 70 miliardi e di trasferimenti monetari nazionali di oltre 50 miliardi i precedenti governi Renzi e Gentiloni siano arrivati a raggranellare con gran fatica neppure due miliardi per combattere il più grave problema sociale, la povertà, che penalizzava e continua a affliggere quasi 5 milioni di individui. E stupisce anche che pure il finanziamento del Reddito di cittadinanza venga discusso solo in termini di nuove risorse da reperire, con tutte le difficoltà che la nostra spesa pubblica incontra a crescere in presenza dei vincoli imposti dal nostro enorme debito nazionale.

Da tempo ripeto che la riforma delle nostre politiche sociali non può essere proposta **solo** in termini di nuovi istituti da introdurre e di risorse aggiuntive da immettere per finanziarli. Certo è la proposta più comoda, che non scontenta nessuno dei beneficiari attuali e futuri, che però di fatto rinuncia a rispondere in modo adeguato a chi si trova in maggiori difficoltà economiche e sociali.

Una misura nuova contro la povertà e per l'inclusione certamente ci voleva, ed è stato molto positivo avere mobilitato e concentrato le pressioni perché venisse introdotta e implementata. Ma credo che almeno ora sia tempo anche di chiedersi se la sua introduzione, e soprattutto il suo adeguato sviluppo, tanto come attuale REI che come possibile futuro Reddito di Cittadinanza, non comporti una revisione dell'esistente, o almeno dell'insieme delle attuali misure di integrazione di redditi familiari carenti.

Da qualche anno abbiamo uno strumento per ricostruire la situazione economica delle famiglie, l'ISEE, qualificato come livello essenziale di assistenza. E' uno strumento cruciale di equità, perché consente di confrontare la situazione economica delle famiglie e di selezionare su criteri oggettivi chi ha diritto a certe prestazioni di sostegno, e chi non ne ha. Utilizzando l'ISEE come strumento di analisi della distribuzione sociale delle misure di integrazione dei redditi si evidenzia che una quota importante, un terzo circa, delle risorse da esse erogate va a famiglie benestanti o addirittura ricche, mentre contestualmente moltissime famiglie in povertà non ricevono alcun sostegno. Purtroppo l'ISEE viene usato per selezionare i beneficiari di prestazioni marginali, con la significativa eccezione del REI che comunque rappresenta un decimo della spesa per integrazione dei redditi carenti, mentre per le erogazioni di maggior consistenza economica si continuano a utilizzare i loro svariati originari criteri di selettività, che considerano solo alcune fonti reddituali e non l'insieme delle risorse delle famiglie.

La Corte dei Conti nel suo recente [Rapporto sulla finanza pubblica](#) sulla spesa assistenziale conferma: “I passi avanti compiuti non debbono far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento... Una tassonomia degli istituti di servizi gestiti dall’Inps ha confermato che molti di essi vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell’intero nucleo familiare, ma in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un appropriato targeting è tutt’altro che risolto. Secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30 per cento delle famiglie con Isee più elevato... Rimane di difficile comprensione perché l’uso del nuovo Isee, certamente ancora migliorabile ma che negli ultimi anni è stato molto affinato e reso molto più efficiente, continui ad essere relativamente limitato”.

Analoghe le recenti osservazioni del presidente dell’Inps, Tito Boeri ([Relazione annuale del Presidente dell’Inps](#), 4 luglio 2018): “Il problema è che il Rel è sottofinanziato. Stimiamo nel capitolo cinque che il Rel con le risorse di cui dispone attualmente possa solo marginalmente ridurre il tasso di povertà (il numero di famiglie sotto la soglia di povertà) mentre è più efficace nel ridurre l’intensità della povertà (la distanza di molte famiglie da questa soglia). Con sei miliardi aggiuntivi, secondo le nostre simulazioni, si potrebbero raggiungere l’80% delle famiglie povere (contro il 20% coperto dal Rel con le risorse attuali) e avere effetti ben più significativi sia sulla frequenza che sull’intensità della povertà. Queste risorse potrebbero essere reperite ponendo ordine nella giungla di prestazioni di natura assistenziale...”.

Quanto esposto da fonti autorevoli evidenzia che le risorse per contrastare la povertà, e non solo questa, ci sarebbero, se si volessero ricomporre in pochi interventi efficaci, economici e di sostegno e promozione, le decine di misure frammentate e incoerenti oggi imperanti, e assumere e praticare nella individuazione del beneficiari criteri distributivi ispirati a equità, rapportati quindi essenzialmente all’entità delle situazione di bisogno e di fragilità che si intendono contrastare, e alle esigenze di attivazione e responsabilizzazione di un processo di inclusione sociale.

Da più anni come lrs, utilizzando l’Isee, abbiamo effettuato analisi complessive sulla distribuzione sociale della nostra spesa assistenziale, ne abbiamo evidenziato la incoerenza, la non equità, la inefficienza e inefficacia, e abbiamo formulato delle proposte di riforma assegnando una priorità al contrasto e alla riduzione generale della povertà assoluta[*note*]. E. Ranci Ortigosa (a cura di), “[Disegniamo il welfare di domani](#). Una proposta di riforma dell’assistenza attuale e fattibile”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20-22/2011; P. Bosi, E. Ranci Ortigosa (a cura di), “[Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani](#). Proposta per una riforma delle politiche e degli interventi socio-assistenziali attuale e attuabile”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8-10/2013; D. Mesini, E. Ranci Ortigosa (a cura di), [Costruiamo il Welfare dei Diritti](#). Ridefinire le politiche sociali su criteri di equità ed efficacia, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2/2016[/*note*]. Nel 2016 con le simulazioni effettuate abbiamo mostrato che riformando le attuali misure, rimodulando il sostegno economico e l’offerta di servizi in base allo stato di bisogno, e con poche risorse aggiuntive, era ed è possibile sconfiggere la povertà assoluta oltre che fronteggiare in maniera molto più efficace altre situazioni di difficoltà (oneri delle famiglie con figli, sostegno alla non autosufficienza e alla disabilità, ecc.).

Sono naturalmente operazioni delicate, che richiedono previsioni accurate e interventi innovativi ispirati a prudenza e gradualità. Occorre infatti sostenere adeguatamente tutti coloro che soffrono maggiori difficoltà, ma senza spostare disinvoltamente oneri e difficoltà su famiglie finora esenti da seri problemi. Eventuali processi redistributivi dovrebbe riguardare i casi nuovi, o interessare solo famiglie con redditi complessivi rispetto ai quali l’apporto assistenziale ha una incidenza assai limitata, tale che la sua riduzione inciderebbe del tutto marginalmente sul loro tenore di vita.

Abbiamo ora un Governo che si definisce del cambiamento, ma che incontra non poche difficoltà nel portare avanti le misure sociali proposte in campagna elettorale. Ci si potrebbe allora attendere da esso la capacità e volontà di definire una più larga strategia riformatrice delle politiche sociali, che integri le innovazioni proposte con una revisione e riforma delle misure esistenti, entro una strategia coerente impostata su criteri generali di equità, efficacia, efficienza nei confronti del bisogno.

Richiamo e sottolineo questi essenziali criteri di riferimento, perché ovviamente un cambiamento può anche peggiorare l'esistente, e quindi fin dalla sua progettazione va qualificato nelle sue finalità, nei suoi contenuti, nei processi attuativi. Il Contratto di Governo contiene affermazioni piuttosto generali e non sempre fra loro compatibili. La proposta di cambiamento, collocandosi sul terreno delle cose che si intendono fare e di quelle che si intendono cambiare, dovrebbe quindi fare chiarezza sulla strada che il governo, su impulso del Ministro del Lavoro Di Maio, intende effettivamente imboccare e sugli strumenti e le risorse che intende adottare per percorrerla.