

>>>> merito & bisogno

Inclusione

Il costo della povertà

>>>> Emanuele Ranci Ortigosa

La vittoria di Trump si spiega innanzitutto con l'esplosione delle disuguaglianze economiche e territoriali negli Stati Uniti, in atto da vari decenni, e con l'incapacità dei successivi governi di far fronte a questi problemi. Sfortunatamente il programma del nuovo presidente non farà che aggravare la tendenza all'aumento delle disuguaglianze.
T. Piketty, La Repubblica, 21 novembre 2016.

Considerando gli ultimi 30 anni (1985-2012) la disuguaglianza economica fra ricchi e poveri è ora al più alto livello nella maggior parte dei paesi Ocse. L'Italia, fra i paesi europei, ha il livello di disuguaglianza più elevato dopo Spagna e Grecia: il 10% delle famiglie più ricche ha 6,6 volte il reddito del 10% di quelle più povere (tavola 1).

In molti paesi i redditi del 10% più povero della popolazione negli anni di crescita sono aumentati meno di quelli del 10% più ricco, e negli anni di crisi si sono ridotti più rapidamente, aumentando le disuguaglianze con ricadute preoccupanti sui livelli di povertà relativa e talora di povertà assoluta. Così è accaduto anche in Italia, dove il rapporto fra il reddito del 20% di famiglie più ricche e quello del 20% delle famiglie più povere dal 2008 al 2014 è aumentato da 5,1 a 5,8: le prime avevano un reddito di 5 volte le seconde, ora lo hanno di quasi sei volte.

La disuguaglianza, misurata con l'indice di Gini (che varia da 0 quando tutti hanno redditi uguali, perfetta equità, a 1 quando tutto il reddito va a una sola persona, massima disparità), nei paesi Ocse era 0,29 nel 1985 ed è salito a 0,32 nel 2011/2012. In Italia sempre fra il 1985 e il 2012 è variato circa nella stessa misura, da 0,30 a 0,33. Negli anni della crisi l'indice riferito al reddito disponibile si è alzato

Tavola 1. Rapporto fra il reddito del 10% più ricco con il 10% più povero (OECD 2014)

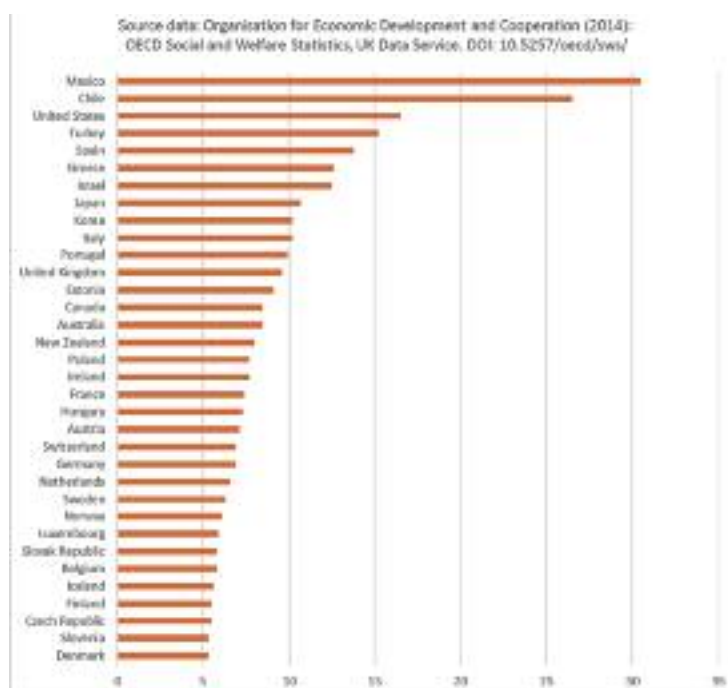
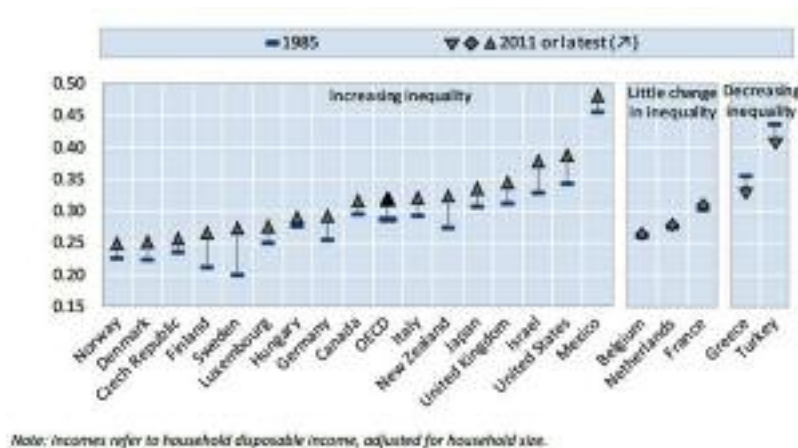
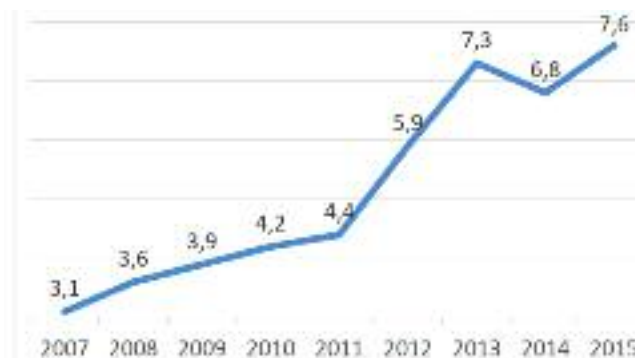


Tavola 2. Incremento della disegualianza dei redditi dal 1985 al 2012, indice di Gini



Fonte: Oecd, 2014 (<http://oe.cd/idd>)

Tavola 3. Incidenza della povertà assoluta (individui) in Italia dal 2007 al 2015 (%) (Istat 2016)



Fonte: Istat, 2016

da 0,313 del 2007 allo 0,325 del 2014, con un incremento dell'1,2%, uno dei maggiori dei paesi Ocse, dove l'aumento medio risulta di 0,08%, con vari paesi che hanno segnato perfino un calo dell'indice (tavola 2).

Nel medio periodo il rapporto fra reddito e disegualianza in Italia è migliorato (reddito cresce, disegualianza si riduce) fino al 2008; è peggiorato (reddito si riduce, disegualianza cresce) in coincidenza con la crisi, dal 2008 al 2014, e tende ora a stabilizzarsi. Tra i paesi industrializzati l'Italia ha insomma registrato negli anni della crisi uno dei maggiori aumenti delle disparità: ricchi sempre più ricchi, poveri sempre più poveri.

Dall'inizio della crisi in Italia non solo cresce la disegualianza, ma cresce anche la povertà assoluta. Poveri assoluti sono per l'Istat coloro che non hanno le risorse economiche per accedere "all'insieme di beni e di servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali [...] per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile".

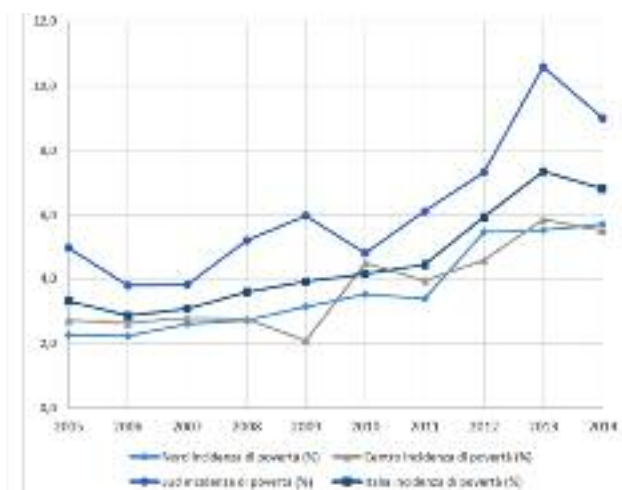
In Italia nel 2015 vivono in uno stato di povertà assoluta 1.582.000 famiglie, per un totale di 4.598.000 individui, minori, adulti e anziani. Dal 2007, anno alla soglia della crisi economica (che continua a palesare ancora i propri effetti) al 2015 la per-

centuale di persone povere è più che raddoppiata, passando dal 3,1% al 7,6%, della popolazione, una crescita impressionante e largamente superiore ai tassi medi europei, valutati con gli indicatori più prossimi a quello della povertà assoluta¹.

La tavola 4 evidenzia come la crescita delle famiglie in povertà assoluta si è distribuita fra le grandi aree territoriali del nostro paese: permane il grande divario della presenza della povertà fra il Centro-nord e il Sud, ma il tasso di crescita della povertà durante la crisi oltre che al Sud si è accentuato anche al Nord (soprattutto per l'impoverimento di famiglie di soli stranieri), rimanendo più contenuto al Centro. Questo contribuisce a superare la visione della povertà come problema sostanzialmente del Mezzogiorno, per leggerla e assumerla come tema che interessa e interpella l'intero paese.

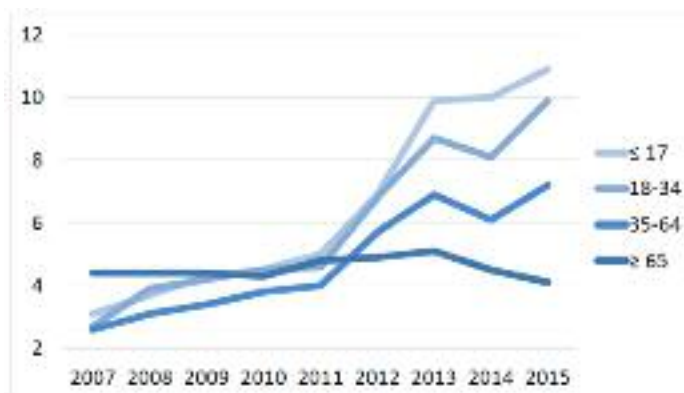
1 La consistenza di tale insieme di beni e servizi essenziali varia naturalmente in rapporto alla composizione (numero ed età dei componenti) delle famiglie, mentre il costo per la sua acquisizione dipende dal livello del costo della vita nei diversi contesti territoriali (collocazione geografica e caratteristiche del Comune di appartenenza). La soglia della povertà assoluta nel 2015, varia così ad esempio dai 490 euro al mese per un anziano solo in un piccolo Comune del Sud, ai 1.983 euro al mese per una famiglia di 5 componenti residente in una area metropolitana del Nord.
2 Cfr. in merito Caritas Italiana, *Vasi comunicanti*, Rapporto 2016 su povertà ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa.

Tavola 4. Incidenza della povertà assoluta per area geografica dal 2005 al 2014



Fonte: Istat, 2015

Tavola 5. Incidenza della povertà assoluta per classi di età, dal 2007 al 2015 (%)



Fonte: Istat, 2016

A questa variazione se ne accompagnano altre molto rilevanti. Mentre in passato la povertà riguardava prevalentemente gli anziani, oggi sempre più riguarda i minori. Tra il 2007 e il 2015 il tasso di povertà assoluta per gli ultrasessantacinquenni rimane sostanzialmente stabile, fra il 4 e il 5%: mentre quello dei minori di 18 anni passa dal 3,1 al 10,9%, e quello dei potenziali genitori, tra i 35 e i 64 anni, passa dal 2,6 al 7,2%. Entrano quindi sempre più in povertà i nuclei con minori: non solo quelli con numerosi figli, ma anche sempre più quelli con due figli (e se la famiglia è monogenitoriale anche quelli con solo un figlio).

Inoltre cadono in povertà non solo famiglie di disoccupati o inoccupati, ma anche famiglie in cui qualcuno lavora, ma porta a casa un reddito che non basta a far emergere dalla povertà l'intero nucleo familiare (i cosiddetti *working poor*). L'incidenza della povertà fra le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata dal 2005 al 2015 è triplicata (dal 2,2 al 6,1%), colpendo in particolare le famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (da 2,3 a 6,7%) e, ancor più operaio (da 3,9 a 11,7%). Anche fasce sociali e famiglie abbastanza tranquille sulla

propria condizione economica presente e futura prima di questi anni di crisi, ora invece si sentono minacciate o sono già colpite da impoverimento crescente per la perdita del lavoro in età già avanzata, o per il mancato accesso al lavoro, o per la riduzione a condizioni lavorative precarie e di bassa remunerazione. Queste persone e famiglie si trovano progressivamente o improvvisamente in condizioni di precarietà, povertà, marginalizzazione per loro totalmente nuove, e che quindi hanno grande difficoltà a gestire: con conseguenze materiali e psicologiche sempre più compromesse, senza che per loro ci siano misure di sostegno materiale, psicologico e relazionale appropriate e adeguate.

A forte disuguaglianza e diffusa povertà si accompagnano forti criticità sul piano umano e sociale. Lo evidenziano gli indici complessi dello sviluppo, che sulla traccia del pensiero di Amartya Sen sono stati messi a punto e anche adottati da istituzioni internazionali a integrazione del Pil. Ma negli anni si è sviluppata una lunga disputa fra gli economisti che sostenevano che una forte disuguaglianza favorisce comunque la crescita economica e altri che sostenevano che essa nuoce alla crescita. La graduale costruzione

Tavola 6. Stima dell'impatto dei cambiamenti intervenuti nelle diseguaglianze dal 1985 al 2005 sulla conseguente crescita economica dal 1990 al 2010 (tasso di crescita in %)

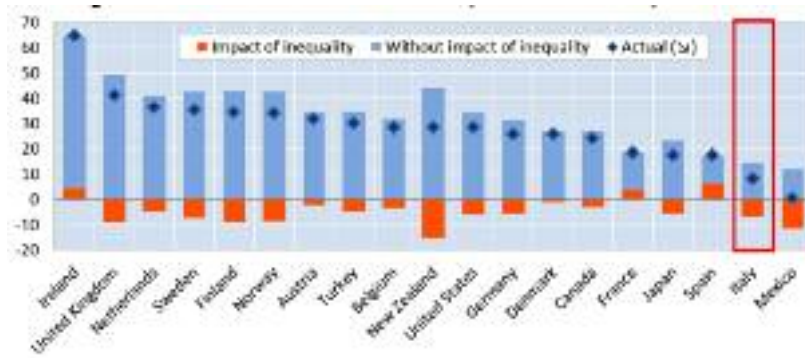
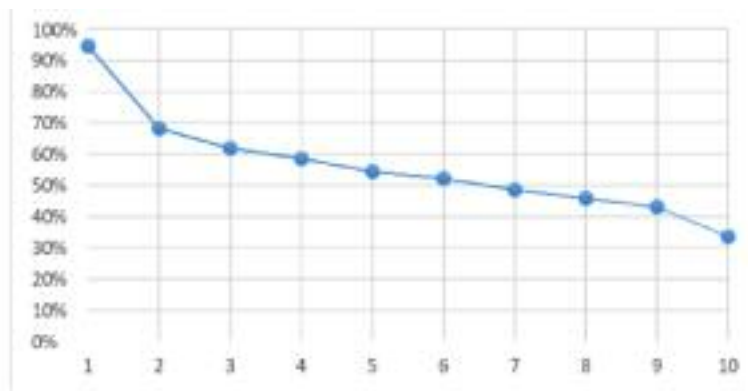


Tavola 7. Propensione media al consumo per decili di reddito (Banca d'Italia 2012)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, 2012

di data base con serie storiche adeguate relative a molti paesi ha permesso all'Ocse di tirare alcune conclusioni in merito.

Con il suo Focus su *Diseguaglianza e crescita*³ l'organizzazione ritiene che si può ormai affermare con sufficiente attendibilità che le diseguaglianze hanno un effetto negativo, statisticamente significativo, sulla crescita a medio-lungo termine. L'aumento delle diseguaglianze di 0,3 punti dell'indice Gini degli ultimi vent'anni avrebbe ridotto la crescita dell'insieme dei paesi dello 0,35% all'anno, con una riduzione cumulativa nel periodo di ben l'8,5% (tavola 6).

Anche per l'Italia, se la diseguaglianza fosse rimasta al livello del 1985 invece di aumentare quanto è aumentata, la crescita nel ventennio 1990-2010 sarebbe stata maggiore per un 6% cumulativo. Paesi come la Francia e la Spagna, in cui la diseguaglianza nel periodo non è cresciuta, non hanno subito questo svantaggio.

Accentuate disuguaglianze nuocciono alla crescita nel breve periodo perché contraggono le risorse delle famiglie con basso livello di reddito, che hanno, potremmo dire per necessità, una forte propensione al consumo (tavola 7).

Ma le diseguaglianze di reddito minano la crescita soprattutto nel medio/lungo periodo, perché non favoriscono l'accumulazione di capitale umano. Le difficoltà economiche rendono

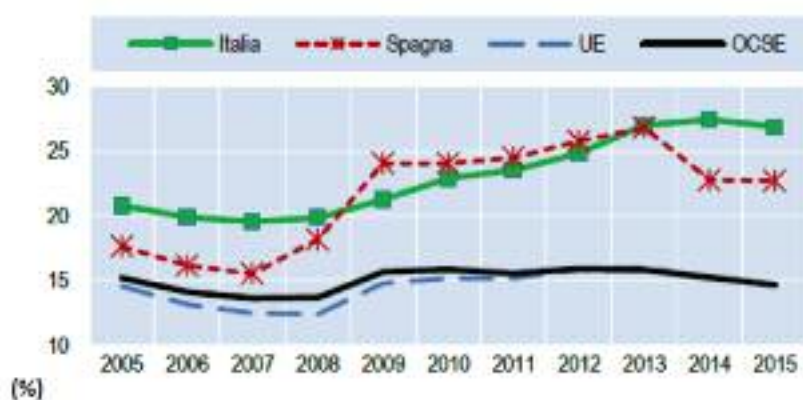
infatti difficile alle persone svantaggiate di utilizzare le opportunità possibili in termini di crescita, relazionalità, educazione, formazione, occupazione, salute: nuocciono insomma alla valorizzazione e allo sviluppo delle *capabilities*, e riducono quindi anche la mobilità sociale.

Se il divario fra le famiglie con basso reddito (quelle del primo decile, certamente, ma anche più ampiamente quelle dei 4 primi decili) e il resto della popolazione nuoce alla crescita, allora occorre contrastare la crescita delle diseguaglianze con più politiche, e anche con politiche propriamente redistributive di risorse e di opportunità che combattano la povertà e che riducano le diseguaglianze reddituali che colpiscono anche la bassa classe media.

Naturalmente per combattere efficacemente la povertà e migliorare il benessere anche delle basse classi medie le politiche redistributive, fiscali o erogative, devono essere ben disegnate e ben implementate. Altrimenti producono sprechi e inefficienze. Non devono consistere solo in erogazioni monetarie, ma anche in accesso e utilizzo di servizi pubblici di accompagnamento, sostegno, socializzazione, qualificazione scolastica e lavorativa, tutela della salute: essere quindi inclusive.

3 OECD, dicembre 2014.

Tavola 8. Proporzione di giovani 15-29 anni ne in istruzione ne in occupazione dal 2007 al 2015 (%)



Dato che la crescente povertà affligge in particolare le giovani generazioni (tavola 5), le politiche redistributive devono focalizzarsi sulle famiglie con figli minori e sui giovani, perché qui si giocano fattori e decisioni cruciali per lo sviluppo del capitale umano, per l'acquisizione di conoscenze e competenze e la formazione continua nell'arco della vita.

Teniamo presente che l'Italia fra i paesi Ocse ha un elevato livello di abbandono scolastico prima della conclusione della scuola secondaria superiore (circa il 50% in più della media dei paesi), ha giovani con competenze alfabetiche e numeriche fra le più basse, ha il 27% di giovani fra i 15 e i 19 anni che non studiano né lavorano e per lo più neppure cercano un lavoro (Neet): è un livello doppio della media Ocse, cresciuto particolarmente negli anni della crisi (tavola 9).

Tali gravi carenze non si risolvono integrando solo i redditi, ma soprattutto con interventi inclusivi che facilitino l'accesso ai servizi, in particolare quelli di sostegno alla genitorialità: a cominciare dall'asilo nido fino ai servizi scolastici, educativi, di socializzazione, di formazione e di inserimento al lavoro, di tutela della salute.

Recenti provvedimenti promossi dal governo Renzi hanno assunto il termine inclusione nella loro stessa denominazione (mi riferisco al Sia), e sono targettizzati soprattutto verso le famiglie con figli, quelle che abbiamo visto particolarmente colpite dalla crisi. Il previsto Piano e le misure non più temporanee ma strutturali di lotta alla povertà, con erogazioni monetarie integrative di redditi inadeguati e accompagnamento con analisi multiprofessionali e conseguenti progetti personalizzati per il superamento delle specifiche situazioni di marginalità e povertà, dovrebbero segnare ulteriori apprezzabili passi avanti in termini di politiche sociali proattive verso le situazioni più compromesse e difficili. Mentre altri interventi, quali ad esempio gli 80 euro ai lavoratori e forse domani anche ai pensionati, possono essere letti anche come complementari ai primi, targettizzati verso il basso ceto medio, anch'esso vittima delle accresciute disuguaglianze.

Le politiche del governo nel campo dei sostegni economici esprimono tendenze positive, ma sono state finora piuttosto

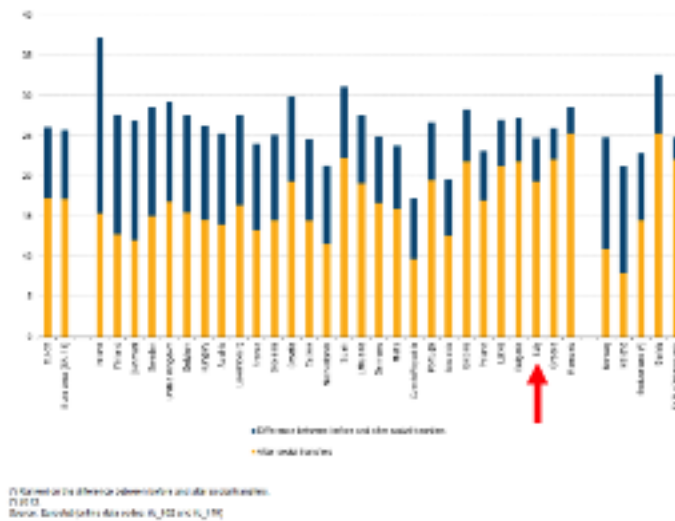
frammentate, con interventi dispersi su diversi target di beneficiari. Queste politiche possono essere lette come compensative per una quota di coloro che soprattutto negli anni della crisi hanno accumulato particolari svantaggi, con componenti innovative in termini di proattività e quindi di strategie di inclusione. Non affrontano invece, l'abbiamo visto, i limiti di equità delle esistenti misure di sostegno di redditi inadeguati, che hanno concorso a discriminare protetti (soprattutto anziani) e non protetti (soprattutto famiglie con figli e giovani) anche in ordine alle difficoltà generali generate dalla crisi.

Il tema della equità delle regole e degli interventi pubblici ha delle declinazioni molto ampie attinenti varie politiche: dalla disciplina del lavoro, alla fiscalità, alla protezione sociale, alla scuola, alla sanità, ad altre ancora. Mi limito a trattare brevemente il tema della non equità e della inefficacia dell'attuale sistema assistenziale, una voce di spesa pubblica non marginale, come spesso si crede (perché pari a più di 4 punti del Pil se correttamente conteggiata), finanziata totalmente dal prelievo fiscale. La tavola 9 evidenzia la scarsa efficacia della nostra spesa sociale nel ridurre la popolazione a rischio di povertà, a confronto con altri sistemi europei. La tavola 10 ci dà una chiave di comprensione di tale inefficacia, dovuta al carattere assai poco redistributivo di tale spesa (tavola 11).

Le necessità e le attese sociali sono molte, ma non si può rincorrerle tutte disperdendo le risorse su rivoli di ridotta efficacia. È auspicabile che il governo espliciti una strategia generale in materia e che chiarisca le priorità: e fra queste quale posizione viene data alla politica contro la povertà ed al proclamato e atteso reddito di inclusione inteso come livello essenziale di assistenza sia nella sua componente monetaria che in quella di sostegno all'inclusione sociale, educativa, lavorativa.

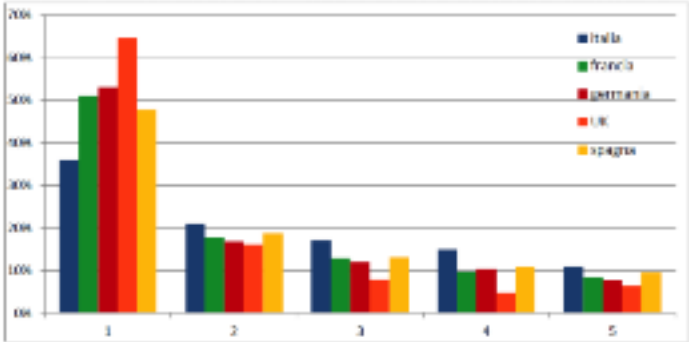
La coerenza fra la distribuzione sociale delle erogazioni assistenziali e la condizione di bisogno economico e di fabbisogno assistenziale delle famiglie è quindi molto limitata, e la configurazione degli interventi è scarsamente funzionale all'efficacia sui bisogni da trattare. Più di un quarto delle erogazioni monetarie assistenziali nazionali (13 miliardi) va alle famiglie appartenenti ai quattro decili Isee superiori (tavola 11), con un

Tavola 9. Tasso di popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali, 2014 (%)



Fonte: Eurostat, 2015

Tavola 10. Quota della spesa per trasferimenti monetari assistenziali che va a ciascun quintile di reddito disponibile (escluse le pensioni)



Fonte: EU-Silc, 2014

reddito monetario disponibile pro-capite di circa 18mila euro (vs 12mila del totale delle famiglie), di entità da 3 a 7 volte quella del primo decile. Lo stesso accade se consideriamo solo le erogazioni mirate ad integrare redditi insufficienti (tavola 11, colonne totale povertà), il 76% delle quali sono assorbite da famiglie di soli anziani, a fronte del solo 4% che va a famiglie di adulti con minori e al 3% di famiglie con adulti minori e anziani. Contestualmente ben il 49% delle famiglie in povertà assoluta non riceve alcun trasferimento monetario (come il 31% delle famiglie del primo decile Isee). Va inoltre considerato che, se l'efficacia sui bisogni dell'attuale spesa assistenziale nazionale (60 miliardi) è particolarmente bassa, è anche perché essa consiste solo in erogazioni monetarie e detrazioni fiscali, anche laddove sarebbe più appropriato l'intervento di servizi su una lettura specifica dei bisogni delle singole famiglie. Questa potrebbe essere effettuata, con conseguenti interventi di sostegno solo sul territorio, dai servizi dei Comuni associati, che dispongono però solo di 7 miliardi: un decimo della spesa assistenziale totale di 72 miliardi. La situazione diseguale e disfunzionale presentata va letta e affrontata nel suo insieme. Non si può innovare procedendo

ancora una volta con l'aggiunta di nuove singole misure che si affiancano alle esistenti: occorre una strategia di riforma generale, anche se l'attuazione avverrà gradualmente, nella logica dell'inclusione e dello sviluppo sociale ed economico. Ritengo anche illusorio pensare che si possano coprire tutti i costi di una generalizzazione di misure necessarie (quale ad esempio il reddito di inclusione, previsto dalla legge delega, a tutte le famiglie in povertà assoluta) puntando sull'ottenere finanziamenti aggiuntivi per 5.5 miliardi: tanto è lo scarto fra il finanziamento attuale (2017, ora slittato al 2018) di 1.5 miliardi e i 7 miliardi del costo della misura a regime. Occorre prevedere per lo meno un concorso alla copertura conseguito con operazioni redistributive che concorrano anche a cominciare a ridurre le diseguaglianze e inefficienze dell'attuale spesa. Sulla base dell'analisi della situazione esposta, come Ars, Irs e Capp abbiamo elaborato una proposta di riforma generale delle attuali politiche assistenziali⁴ con questi criteri guida:

4 Analisi e proposte sono esposte compiutamente in *Costruiamo il welfare dei diritti*, a cura di E. Ranci Ortigosa e D. Mesini, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2016, n.2. La ricerca è stata realizzata da Ars,Irs e Capp dell'Università di Modena e Reggio Emilia

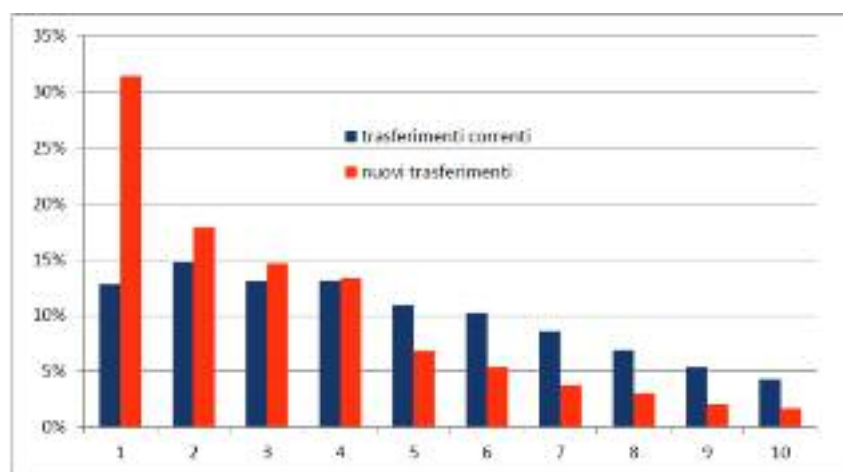
Tavola 11. Spesa per trasferimenti monetari assistenziali nazionali che va a ciascun decile Isee di reddito disponibile, evidenziata la spesa per i 4 decili superiori (milioni di euro)

dec. isee	totale famiglia		totale povertà		totale invalidità		totale	
1	2.631	13.9%	2.432	13.5%	1.703	10.7%	6.766	12.8%
2	3.976	21.0%	2.316	12.8%	1.531	9.6%	7.823	14.8%
3	3.132	16.5%	2.245	12.4%	1.558	9.7%	6.935	13.1%
4	2.568	13.6%	2.504	13.9%	1.869	11.7%	6.942	13.1%
5	2.055	10.8%	2.001	11.1%	1.729	10.8%	5.784	10.9%
6	1.550	8.2%	1.926	10.7%	1.918	12.0%	5.394	10.2%
7	1.242	6.6%	1.612	8.9%	1.704	10.7%	4.558	8.6%
8	810	4.3%	1.165	6.5%	1.678	10.5%	3.653	6.9%
9	662	3.5%	961	5.3%	1.222	7.6%	2.845	5.4%
10	315	1.7%	891	4.9%	1.077	6.7%	22.84	4.3%
Totale	18.943	100%	18.055	100%	15.991	100%	52.989	100%

13 MILIARDI: 26,2%

Fonte: Modello di microsimulazione MA??-CA?? su dati EU-Silc 2014

Tavola 12. Ripartizione per decili Isee della spesa per trasferimenti sociali prima della riforma (correnti) e dopo la riforma (nuovi)



Fonte: EU-Silc 2014

- intervenire su tutte (universalismo) e solo (economicità, efficienza della spesa) le reali situazioni di bisogno socialmente riconosciute, integrando risorse personali e familiari gravemente carenti e sostenendo potenzialità presenti delle persone e del contesto;
 - a uguali bisogni uguale sostegno; a maggiori bisogni maggiore sostegni, proporzionato e appropriato al bisogno (equità sociale e efficacia);
 - assumere come vincolo la sostenibilità economica e organizzativa, oltre che l'accettabilità sociale
- Proponiamo la riforma dell'attuale sistema assistenziale e la razionalizzazione della attuale spesa assistenziale nazionale sostituendo tutte le attuali molteplici misure nazionali con i seguenti interventi a carattere generale presidiati da appropriati livelli essenziali tanto per le erogazioni monetarie che per i servizi:
- reddito minimo di inserimento (uso la terminologia tradizionale ma va benissimo anche reddito di inclusione) prioritario e garantito, con integrazione del reddito fino alla soglia della povertà assoluta, accompagnato da progetti personalizzati di promozione e inclusione sociale per tutte le famiglie in povertà;
 - assegno per i figli: sostegno economico *means tested* a famiglie con figli minori o studenti fino a 25 anni;
 - dote di cura: sostegno economico e/o con servizi a tutte le famiglie con persone non autosufficienti o disabili, di entità rapportata alla intensità del fabbisogno assistenziale, senza alcuna selettività economica;
 - pensione unica per invalidi: sostegno economico *means tested* a famiglie con invalidi in condizione economica media o bassa;
 - budget di inclusione: per persone con disabilità e opportunità di vita autonoma;
 - sviluppo quantitativo e qualitativo dei servizi territoriali progettati, gestiti, integrati sul territorio, che assicurino interventi appropriati per le persone e le famiglie in difficoltà grazie all'impegno di Regioni e Comuni, alla condivisione e collaborazione delle risorse locali, a finanziamenti nazionali aggiuntivi;
 - collocazione generalizzata del governo dei servizi e degli interventi sociali a livelli territoriali adeguati e con strutture gestionali integrate (Ambito).

Tavola 13: Spesa assistenziale complessiva al 2014		Miliardi di €
Totale trasferimenti monetari e esenzioni fiscali nazionali		54,3
<i>di cui:</i>		
Sostegno delle responsabilità familiari (assegni familiari, detrazioni fiscali, ecc.)	18,9	
Contrasto alla povertà (social card, pensione sociale, integrazione al minimo, ecc.)	18,2	
Sostegno per non autosufficienza e disabilità (indennità di accompagnamento, invalidità civile, ecc.)	17,2	
Spesa sistemi e servizi territoriali (servizi e trasferimenti dei Comuni e spesa sanitaria per non autosufficienti)		11,8
Altre spese assistenziali		5,4
Totale generale spesa 2014		71,5
<i>Aggiornamento: spesa impegnata 2017</i>		<i>74,3</i>

Fonte: ricerca Ars, Irs, Capp

Tavola 14: Il finanziamento della riforma compiuta		Miliardi di €
Totale trasferimenti monetari nazionali		61,8
<i>di cui:</i>		
Sostegno delle responsabilità familiari (assegno per figli e detrazioni per coniuge e familiari a carico)	19,9	
Contrasto alla povertà (RMI e clausola di salvaguardia per primi 4 decili ISEE)	21,8	
Sostegno per non autosufficienza e disabilità (dote di cura e pensione unica per invalidi)	20,1	
Spesa sistemi e servizi territoriali (servizi e trasferimenti dei Comuni e spesa sanitaria per non autosufficienti)		18,0
Totale generale		79,8
<i>Incremento sul 2017 di 4,6 miliardi, pari al 5,9% in almeno 4 anni</i>		

Fonte: ricerca Ars, Irs, Capp

La riforma, da realizzarsi in non meno di 4 anni per tappe successive, una volta compiuta consegnerà i seguenti benefici sociali:

- tendenziale azzeramento della povertà assoluta ora al 7,2%: il trasferimento medio contro la povertà per le famiglie del primo decile passa da a 950 a 4.400 euro. per quelle dei primi due decili di Isee da 900 a 2.600 euro;
- concentrazione dei benefici sui più bisognosi non solo per reddito, ma anche per impegni di cura per figli e fabbisogno assistenziale di non autosufficienti e disabili: il trasferimento medio per il sostegno delle responsabilità familiari per le famiglie dei primi due decili di Isee e con figli passa da 2.100 a 3.000 euro, il trasferimento medio per la disabilità per le famiglie con disabili dei primi due decili passa da 5.100 a 7.000 euro;
- passaggio dalla centralità di prestazioni standardizzate a sostegni personalizzati, articolati, promozionali;
- ruolo centrale dei servizi territoriali, con l'aumento di opportunità di integrazione degli interventi e delle politiche,

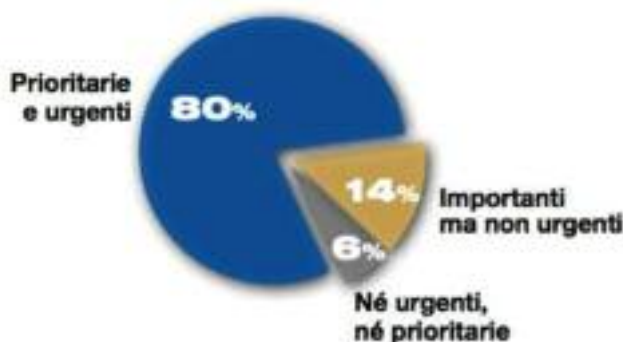
e di coinvolgimento degli attori e delle risorse locali (welfare comunitario).

La tavola 12 evidenzia la più equa e efficiente distribuzione della spesa sociale nazionale che la riforma conseguirebbe.

Ulteriori rilevanti benefici si avrebbero sul terreno occupazionale con i posti di lavoro generati dal consistente sviluppo dei servizi territoriali previsto e finanziato, oltre che dagli effetti derivanti dalla riduzione delle diseguaglianze e dall'attivazione di forti politiche inclusive che, come si è inizialmente visto, favoriscono lo sviluppo del capitale umano e la crescita economica.

Relativamente ai costi aggiuntivi di tale operazione (dai 75,3 miliardi della spesa strutturale del 2017 ai 79,8 miliardi a riforma compiuta, tavole 12 e 13), essi potrebbero essere pari a zero se si procedesse a una redistribuzione piena: attingendo ad esempio a tutti i 7,5 miliardi di euro delle attuali erogazioni per contrasto alla povertà e sostegno alla famiglia che vanno alle famiglie benestanti (o addirittura ricche) dei 4 decili Isee superiori, si coprirebbe tutto il costo aggiuntivo indicato in tavola.

Le politiche per ridurre le disuguaglianze fra cittadini sono:



Fonte: sondaggio Demopolis per Oxfam

Ritenendo questa socialmente e politicamente non sostenibile, abbiamo formulato una proposta che favorisce molti oggi esclusi o insufficientemente beneficiati rispetto alla loro condizione, ma evita anche di ridurre le erogazioni economiche in corso per tutte le famiglie dei primi 4 decili Isee.

Gli interventi redistributivi previsti verranno graduati nel corso di quattro anni e riguardano solo famiglie di decili con redditi medi che vanno dai 27.500 euro ai 65.500 euro.

La penalizzazione media per le famiglie collocate in questi decili di reddito per lo più si colloca fra l'1% e il 2% del loro attuale reddito, e comunque non incide su di esso mai per più del 3%. Certo: i valori medi nascondono anche al loro interno casi individuali più fragili e penalizzati, che abbiamo considerato prevedendo sistemi di salvaguardia a protezione delle situazioni economiche attuali di tutte le famiglie sotto certe soglie Isee o reddituali che rischiassero di venire penalizzate.

Non sono tanto ingenuo dal sottovalutare le difficoltà soprattutto politiche che incontra la realizzazione di una riforma come quella qui presentata (e altre analoghe in campi affini). Ogni cambiamento, soprattutto se interferisce con gli esistenti processi distributivi mettendone in discussione i criteri e le entità, suscita ansietà e preoccupazioni che meritano attenzione e vanno gestite sia nel merito (con la prudenza che nelle nostre proposte abbiamo cercato di tenere presente) che nelle modalità relazionali e comunicative.

Non si cambiano però in modo significativo situazioni irrazionali ma consolidate procedendo solo per aggiunte normative e finanziarie, senza revisione dell'esistente nelle sue non equità e disfunzionalità. Questo non è credibile soprattutto in un paese come il nostro, gravato da un pesante debito e con tassi di crescita assai ridotti. Occorrono anche in questo campo scelte coraggiose, purché confortate da analisi e valutazioni autorevoli come quelle riprese all'inizio di questo scritto.

Resistenze naturalmente ci sono e ci saranno. In parte derivano da impostazioni valoriali opposte a quelle che abbiamo esplicitato come nostre, in parte potrebbero derivare da legittime perplessità e di limiti di una proposta suscettibile certo di miglioramenti. Ma le resistenze possono anche derivare dalla difesa aprioristica

di interessi costituiti e organizzati, a scapito di interessi senza risposta e disorganizzati. E' facile suscitare allarmismo, alimentare e cavalcare la protesta, a prescindere da ragioni di merito: anche entrando in contraddizione con proprie tradizionali affermazioni di equità e solidarietà sociale.

Sono reazioni giustamente considerate da chi deve prestare attenzione al consenso elettorale, sindacale, sociale. Ma se esse risultano dominanti, al di là delle intenzioni dichiarate, le organizzazioni che se ne fanno paralizzare assolvono un ruolo di conservazione degli assetti esistenti, avallandone tutti i limiti di equità e di efficienza, oltre che il danno che disuguaglianze e povertà arrecano alla crescita economica.

Il sondaggio riportato in tavola 15 dovrebbe rassicurare i riformatori sociali sul piano del consenso, anche se altro è dirsi generalmente favorevoli alle politiche volte a ridurre le ineguaglianze, altro esprimere il proprio consenso a una politica che potrebbe toccare anche marginalmente nostri specifici interessi. Frequentemente gli oppositori ad interventi riformatori si appellano ai diritti acquisiti, trovando anche ascolto in sedi giurisdizionali. A mio parere diritti acquisiti sono quelli che derivano da una contribuzione versata negli anni, che può anche essere di vario tipo. Le erogazioni di liberalità pubblica effettuate con risorse pubbliche, pur previste da norme, non costituiscono diritti intangibili, ma semmai legittime aspettative da considerare con la dovuta attenzione. Ma che non possono avere la priorità, anche in termini di prelievo di risorse pubbliche rispetto a fondamentali diritti di cittadinanza sociale fondati sulla Carta costituzionale e altre carte internazionali, come il disporre di un reddito per una vita umanamente dignitosa, potere accedere alle competenze relazionali e cognitive per usare delle opportunità di sviluppo umano, potere formare una coppia e generare e crescere figli, essere accuditi e curati se malati o non autosufficienti (e, aggiungiamo anche, avere un lavoro).

L'economia dell'inclusione, che è anche economia dello sviluppo e della crescita, comporta delle priorità e il coraggio di perseguirle con coerenza e costanza nelle diverse situazioni in cui si viene ad operare e entro le quali occorre essere efficaci quanto più possibile nel perseguire le finalità assunte.