

I nodi strutturali delle politiche di protezione sociale rispetto ai rischi e alle condizioni di povertà

di Francesco Marsico

Le questioni relative alla incompletezza del nostro sistema di protezione sociale sono note e strutturali. Di seguito un sintetico panorama dei nodi principali.

Un sistema incompleto

Il sistema di protezione sociale del nostro paese è fortemente incompleto, ineguale sul piano territoriale e non riduce i rischi di povertà delle famiglie italiane. In concreto, per esempio, sul fronte delle tutele rispetto al rischio di perdita di lavoro, la Banca d'Italia stima che circa 1,2 milioni di lavoratori dipendenti non avrebbero copertura economica in caso di interruzione del rapporto di lavoro. A essi si affiancano 450 mila lavoratori parasubordinati, che non godono di alcun sussidio o non hanno i requisiti per accedere ai benefici introdotti dai provvedimenti del governo. Detto in altri termini: si tratta di persone e famiglie che se dovessero perdere il reddito principale precipiterebbero – da un giorno all'altro, al netto delle proprie capacità di risparmio pregresse e di eventuali supporti delle reti familiari o sociali – in povertà.

L'assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito

D'altro canto, sul piano del supporto alle famiglie in caso di indisponibilità di reddito, l'Italia, con la sola compagnia di Ungheria e Grecia, non dispone di nessuna misura nazionale di sostegno al reddito, come invece accade nei restanti paesi dell'Unione europea, seppure con forme più o meno generose.

Esistono solo alcune isolate misure temporanee e non incrementali, tali da non consentire né la crescita della protezione sociale complessiva, né la fuoriuscita da un sistema categoriale e ineguale di welfare. L'ultimo caso è stato rappresentato dalla cosiddetta *social card*, non erogata a tutte le famiglie povere, ma solo a quelle che hanno componenti con figli fino ai 3 anni e anziani sopra i 65.

Le disparità territoriali

Ovviamente tutto questo ricade, in termini di risposte, sulle regioni e le amministrazioni locali, rappresentando un ulteriore fattore di disparità territoriale. Alcuni regioni hanno misure di contrasto alla povertà di modello europeo ormai da alcuni anni (Trento e Bolzano), altre hanno sperimentato misure più o meno felicemente costruite (Friuli Venezia Giulia e Campania).

La questione delle risorse

Evidentemente la grande domanda rispetto alla ipotesi di generalizzazione di misure di sostegno al reddito è quella dell'ammontare complessivo richiesto.

Le principali ipotesi di soluzione sono state :

- Il rapporto finale della Commissione Onofri (1997) proponeva il mix di razionalizzazione delle misure esistenti e di rimodulazione tra trasferimenti economici e servizi;
- la legge 328 (2000) che riprende l'impianto analitico della Commissione Onofri e che – pur non andando nella direzione della costruzione di un reddito minimo – affermava la necessità di una rimodulazione dei trasferimenti economici e la definizione dei Liveas; l'esito della legge è noto, sostanzialmente dimidiato dalla riforma del Titolo V della Costituzione;

la proponibilità di un approccio che da' per scontata la percorribilità politica di forme di ridefinizione dei trasferimenti economici è ovviamente da dimostrare;

- la impostazione del RUI¹, che prevedeva il mix di risorse regionali che attivavano trasferimenti nazionali

al di là, anche in questo caso, degli esiti effettivi, l'ipotesi di lavoro non è insensata, vale a dire puntare a misure incrementabili nel tempo e che richiama la responsabilità del decisore regionale.

Il nodo della infrastrutturazione sociale delle regioni meridionali e la questione dell'inserimento lavorativo

La sperimentazione del Rmi² – operata in due fasi dal 1999 al 2000 e dal 2001-2002, seppure prorogata in alcuni aree fino al 2007 – ha mostrato con particolare crudezza almeno due difficoltà:

- l'emersione della straordinaria debolezza della rete di base di assistenza sociale nelle regioni meridionali
- la velleità di un approccio "workfaristico" in contesti territoriali affetti strutturalmente da endemica carenza di opportunità di lavoro;

¹ Vedi articolo 16 della Legge Finanziaria del 2004, primo comma, che recita: "Nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali (...), lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il Reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di inserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro".

² Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998

solo un mix di politiche attive del lavoro e di contrasto alla povertà possono essere credibili in quei contesti, aggravando la questione dell'ammontare delle risorse necessarie.

Il cosiddetto “azzardo morale”

L'altro significativo nodo che si riscontrò nella Sperimentazione, peraltro abbondantemente previsto, fu quello del rischio di interventi su richiedenti non rispondenti ai criteri di reddito stabiliti, per effetto di pratiche evasione fiscale e di condizioni di lavoro nero. Chiaramente tutto questo si enfatizza nelle regioni meridionali, ma rappresenta comunque un rischio significativo in termini di appesantimento dell'ammontare delle risorse.

Una platea solo parzialmente definita

Un'ultima questione da sottolineare tra quelle che la sperimentazione evidenziò, è certamente l'assenza di indicatori di povertà affidabili al di là del dato di povertà relativa, che però fornisce una immagine certamente realistica, ma sfocata dei destinatari.

Non a caso la legge 328/2000 intendeva realizzare un Sistema informativo sociale, per colmare questo limite informativo, che è dovuto – come effetto collaterale – all'assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito. La variegata congerie di misure nazionali e l'ancor più complesso insieme di misure regionali e locali, non restituisce ai decisori una platea di destinatari definita, tale da consentire stime attendibili.

Tutto questo peggiora nel caso delle marginalità grave, come ad esempio la sostanziale indeterminatezza quantitativa dei cosiddetti senza dimora.

Non casualmente le stime iniziali per la platea dei richiedenti la social card erano abbondantemente sovrastimate e la ricostruzione dell'indicatore di povertà assoluta non risolve la questione.

Nel caso della social card, l'Agenzia per le ONLUS patrocinò una riflessione informale circa la possibilità di utilizzo dei soggetti del Terzo settore per implementare i richiedenti, non solo in termini di accompagnamento e segretariato sociale, ma addirittura di erogazione diretta, che avrebbe comportato un problema in termini di equità nell'accesso tale da far scartare fortunatamente questa ipotesi.

L'enfasi sul tema del dono

Le ragioni sovra esposte rendono particolarmente immotivata l'enfasi posta dalle autorità di governo – soprattutto in margine alle manifestazioni relative all'Anno europeo di lotta alla povertà - rispetto allo slogan “Aiutiamo chi aiuta”. Spostare l'attenzione dalla dimensione della costruzione delle politiche mancanti a generici richiami solidaristici a sostegno dei soggetti di Terzo settore, fa saltare totalmente la questione che la povertà nel nostro paese non è fenomeno residuale e marginale, ma che è particolarmente presente nelle regioni meridionali e nelle aree periferiche delle grandi e medie città italiane.

Il setaccio della crisi economica

La crisi economica ha visto precipitare tutti i soggetti privi di tutele e con legami familiari e sociali deboli. Tutto questo – secondo la percezione del fenomeno povertà che hanno le Caritas diocesane – dopo anni di sostanziale infragilimento delle condizioni economiche delle famiglie italiane.

Le scosse progressive e selettive di diversi fattori che hanno colpito platee di destinatari molto parcellizzate, creando sacche di fragilità economica- disagio- povertà che hanno confermato la permanenza di alcune figure di esclusione (famiglie monoreddito con più figli, anziani soli con pensioni al minimo) e l'entrata di nuove (famiglie monoparentali con figli, nuove famiglie, immigrati). In parte la riflessione accademica ha lentamente accettato percezioni non fondate su basi statistiche nazionali.

La prima disconnessione tra percezione e dati fu la questione dell'introduzione dell'euro: in quel caso la difficoltà di cogliere che i panieri di beni sono diversi tra classi sociali fu uno delle incomprensioni che generò lo spettro della "percezione". Sicuramente gli errori di percezione degli aumenti subiti sono scientificamente comprovabili, aggravati anche dalla scarsa cultura economica del paese, ma dall'altra la difficoltosa comprensione – da parte degli studiosi - che i panieri di beni possono essere fortemente diversi per ceti e per condizioni personali e territoriali, ha impedito una lettura meno rigida dei fenomeni. Una questione aperta rimane quella di riuscire a connettere saperi informali – particolarmente utili a cogliere fenomeni nuovi e/o una povertà instertiziale o pulviscolare – e approccio scientifico.

Percorsi di riflessioni oggi attivi

Le Acli e le Caritas lombarde hanno attivato recentemente due riflessioni: la prima (Cristiano Gori) relativa all'implementazione della social card tale da assumere i connotati di una misura di contrasto alla povertà non vincolata al requisito dell'età, la seconda (con il contributo di Tito Boeri) riflette su una ipotesi di normativa regionale di reddito minimo. Rappresentano