



[Lavoro / Povertà](#)

## PAGINE BIANCHE NEL LIBRO BIANCO

di [Stefano Toso](#) 19.05.2009

*Il Libro bianco sul futuro del modello sociale affronta molte questioni, ma mancano un preciso quadro di interventi e impegni programmatici credibili. Pochissimi i riferimenti al contesto istituzionale. Per esempio, il documento aderisce all'universalismo selettivo, ma non cita nemmeno l'esistenza dell'Isee, che di quel principio è la più importante realizzazione. L'enfasi sulla povertà assoluta, tralasciando quella relativa, riflette una visione caritatevole delle politiche redistributive. Dimenticata anche la povertà tra i minori.*

A distanza di quasi un anno dal Libro verde, il ministro del Lavoro ha presentato il 6 maggio scorso il *Libro bianco sul futuro del modello sociale*. Il documento “si limita intenzionalmente alla declinazione dei valori e della visione del **nuovo modello sociale**”, lasciando al governo e alla sua maggioranza parlamentare il compito di formulare un programma di legislatura per la transizione dal vecchio al nuovo modello.

L’agenda degli argomenti trattati dal **Libro bianco** è molto densa, dalla sanità al terzo settore, dal federalismo fiscale alle pari opportunità, dalla lotta alla povertà alla cura dei disabili, dagli ammortizzatori sociali alle pensioni, per citarne solo alcuni. Denominatore comune è l’adesione a un modello di “welfare delle opportunità e delle responsabilità (...) destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo prevalentemente risarcitorio”. Non viene però prospettato un preciso **quadro di interventi**, né si assumono impegni programmatici credibili per la sua realizzazione. Cosa ancora più sorprendente, pochissimi sono i riferimenti al contesto istituzionale: l’impressione è di trovarsi di fronte a una *tabula rasa*, tale è la scarsità di riferimenti alle politiche in vigore. Ciò non permette al lettore di farsi un’idea della possibile corrispondenza tra mezzi e fini. (1) Vediamo alcuni esempi.

### L’UNIVERSALISMO SELETTIVO

Il documento aderisce al principio dell’universalismo selettivo, ossia all’idea secondo cui la modernizzazione in senso non categoriale del welfare state italiano non può prescindere dal rispetto degli **equilibri finanziari** ed è quindi opportuno si realizzi attraverso riforme ispirate a una scelta equilibrata tra universalismo dei diritti, quanto a individuazione della platea dei beneficiari, e **selettività** in base alla condizione economica, quanto a livelli di erogazione delle prestazioni o grado di partecipazione alla spesa. Il principio dell’universalismo selettivo, emerso come orientamento di fondo della **Commissione Onofri** del 1996, ha fatto da bussola alla riforma delle politiche assistenziali avviata alla fine del decennio scorso dai governi di centrosinistra e ha trovato la sua più genuina applicazione nell’introduzione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (**Isee**), il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei beneficiari di



prestazioni sociali agevolate. Il nuovo indicatore, che rileva reddito e patrimonio su base familiare, ha innovato profondamente i criteri di selettività preesistenti, basati su un metro individuale e reddituale, il reddito complessivo Irpef, e quindi poco in grado di rispecchiare l'effettivo benessere economico, a causa dei problemi di erosione ed evasione della base imponibile dell'imposta personale sul reddito.

I più attenti osservatori della riforma sanno bene che il primo decennio di vita dell'Isee è stato molto travagliato, tanto che la normativa non può dirsi ancora completata. Manca in particolare all'appello il **decreto attuativo** che avrebbe dovuto fissare i limiti di applicazione dell'indicatore alle prestazioni di cura della non autosufficienza. L'unico provvedimento successivo al 2000 è stato il potenziamento dell'attività di controllo delle dichiarazioni Isee da parte dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza, introdotto con la Finanziaria 2008 dall'ultimo governo Prodi: un provvedimento a saldo zero per il bilancio pubblico, ma simbolicamente importante perché ha fatto uscire l'Isee dall'oblio normativo in cui era stato confinato per tutta la legislatura 2001-2006.

In particolare, l'applicazione concreta dell'Isee, pur rappresentando il grimaldello ideale per scardinare la categorialità della nostra spesa di welfare e ricondurla a criteri di maggiore equità, ha fatto emergere alcuni aspetti critici, in relazione sia alle **modalità di calcolo** dell'indicatore (definizione della componente reddituale, ruolo delle franchigie patrimoniali) sia all'evoluzione in senso federalista delle politiche assistenziali, successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha spinto alcune Regioni a modificare la normativa nazionale e a creare propri **Isee regionali**. Quali sono gli orientamenti del governo in tema di Isee? In quali direzioni intende procedere per colmare i vuoti normativi, per ovviare alle incongruenze emerse nell'applicazione dello strumento, per impedire la proliferazione di Isee regionali? Il Libro bianco è non solo silente ma non cita nemmeno l'esistenza del nuovo indicatore, che dell'universalismo selettivo è invece, anche simbolicamente, la più importante realizzazione.

## POVERTÀ ASSOLUTA E RELATIVA

Il documento affronta l'argomento della povertà nella sezione intitolata "Meriti e bisogni", in cui si sottolinea la necessità di non confondere la povertà assoluta con quella relativa. Il motivo sarebbe che mentre la **povertà assoluta** ha a che fare con "la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla", quella relativa è "utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive". Da questa imprecisa distinzione lessicale, il lettore è indotto a pensare che povertà relativa e **diseguaglianza** siano in fondo la stessa cosa o quasi e che, in un'ipotetica scala di valori, la lotta alla povertà assoluta, riguardando "gli ultimi degli ultimi", debba venire al primo posto.

Che la povertà relativa sia imparentata con la diseguaglianza, e quindi preoccupi meno un policy maker non molto sensibile alla redistribuzione, è vero. Essere poveri in senso relativo vuole dire avere meno degli altri, anche se questo non implica sempre essere deprivati. Non a caso, le soglie di **povertà relativa** vengono fissate in termini della media (o della mediana) della distribuzione. Da qui ad alludere però che la povertà relativa, per come è definita, sia destinata a non scomparire mai, a meno di eliminare la diseguaglianza, ce ne corre. È sufficiente infatti che la soglia di povertà relativa sia una *frazione* della media o della mediana perché il suo azzeramento coesista con una diseguaglianza non nulla. Associare i due concetti, come se andassero sempre a braccetto, è quindi



sbagliato.

La riscoperta della povertà assoluta è ovviamente utile in sé. Lo attesta anche la ripresa della pubblicazione dei dati Istat, dopo un'interruzione di cinque anni. Tutto ciò non può tuttavia oscurare la povertà relativa e la disegualanza, il cui contrasto non è meno urgente. Come scriveva Ermanno Gorrieri in *Parti uguali tra disuguali*, “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. (...) la povertà è l'ultimo gradino di un fenomeno più generale: la disegualanza”.

Dell'opportunità di non limitare lo studio della povertà a nozioni unilaterali è testimone il dibattito internazionale, ormai più che decennale, seguito al Rapporto del *National Research Council* statunitense nel 1995. Per non parlare della scelta europea di monitorare le performance dei paesi membri nella promozione dell'inclusione sociale con una batteria di indicatori che recepiscono in prevalenza il concetto di povertà relativa. L'enfasi assegnata dal Libro bianco alla povertà assoluta misconosce tali avanzamenti e riflette una **visione caritatevole** delle politiche redistributive.

## LA POVERTÀ TRA I MINORI

Un'ulteriore lacuna del Libro bianco è l'assenza di riferimenti alla povertà tra i minori. Ciò a dispetto del fatto che l'Italia presenta una **povertà minorile** tra le più alte in assoluto, inferiore in Europa solo a quella di Polonia e Lettonia, che sia maggiore di quella tra gli anziani e che l'efficacia redistributiva della spesa sociale (diversa dalle pensioni) nel ridurla sia relativamente bassa. Secondo i più recenti dati Eurostat, le politiche sociali europee (esclusa la previdenza) riducono il rischio di povertà minorile dal 33 al 19 per cento. Nel nostro paese, a fronte di un tasso simile a quello medio europeo prima dei trasferimenti pubblici, la riduzione è di soli 7 punti, dal 32 al 25 per cento.

Il Libro bianco non si esprime su ipotesi di riforma a un livello avanzato di elaborazione tecnica nella legislatura precedente, come la **dote per i figli**. In tema di servizi, si limita ad auspicare un generico “consolidamento e diversificazione della offerta di nidi e micronidi anche presso i luoghi di lavoro o le famiglie”. Eppure, le conseguenze di lungo periodo della povertà minorile, in termini di mancate opportunità di crescita personale e sociale, minano alla radice il dispiegarsi della “vita buona” tanto evocata dal Libro bianco.

Come sottolineano molti studi, la povertà minorile dipende da tre fattori: la mancanza di lavoro nella famiglia, l'essere figli di *working poor* e l'inadeguato sostegno di politiche pubbliche redistributive. Sotto questo terzo profilo, interventi già sperimentati, come il bonus bebè, o misure fortemente selettive, come la *social card*, non possono essere considerati efficaci.

(1) Ben altro spessore dovrebbero avere iniziative, di per sé lodevoli e impiegate altrove in Europa, come la pubblicazione di documenti di questo tipo. Si consultino ad esempio il Green Paper *“No one written off: reforming welfare to reward responsibility”* e il White Paper *“Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future”*, pubblicati a distanza di cinque mesi l'uno dall'altro nel 2008 dal *Department for Work and Pensions* del governo inglese (



[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

[www.dwp.gov.uk/welfarereform/](http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/)), per notare lo scarto nel livello d'elaborazione.