

SOCIETA'

Rapporto  
Gorrieri:  
poveri noi

PIERANGELO SANTINI

« C'è del marcio  
in Danimarca »

(Amleto, atto I, scena IV)

La povertà torna alla ribalta. Se ne riparla proprio in un occidente sviluppato dove eravamo ormai abituati a considerarla un problema tipico del terzo mondo. Invece, con gli immigrati del nord-Africa e le inquietanti notizie delle rivolte metropolitane inglesi, tornano ad attirare l'attenzione le visioni di quotidiana miseria che ci capitano sempre più frequentemente sotto gli occhi. Chi ha occasione di recarsi, per esempio, a Roma in treno, si scontra con lo spettacolo di centinaia di mendicanti che trascinano la loro dolente umanità dentro e attorno la stazione Termini. E' inevitabile per tutti, credo, almeno quel senso di impotenza che prende dinanzi a situazioni che sentiamo non più dominabili sul piano della buona volontà privata, ma assurde ormai a dimensioni di autentico fenomeno sociale.

Ma ci sono altri segni, altri sintomi, altre notizie che richiamano questo concetto. Code di giovani dinnanzi agli uffici di collocamento, storie di vecchiaia solitaria e stentata, concorsi con migliaia di partecipanti, cassa integrazione di massa. Modi nuovi di essere poveri in una società più ricca di un tempo.

Proprio questa realtà contraddittoria è stata l'oggetto di lavoro e di confronto della commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'inizio del 1984 e presieduta da Ermanno Gorrieri per lo studio della povertà del nostro Paese.

Nel settembre scorso è stato reso pubblico il primo esito dell'indagine. Il primo « rapporto Gorrieri » sulla povertà non ha fatto però, tutto sommato, tanto scalpore. Forse poco illustrato dalla stampa, forse mescolato al consistente pastone quotidiano di notizie importanti e futili che ingurgitiamo, sembra che l'unica traccia lasciata

nella nostra memoria siano le tre (poi famigerate) « fasce » che il rapporto proponeva e che, indipendentemente dal resto, sono state fatte proprie dal governo nel tentativo di ridurre la spesa pubblica. Invece si tratta del primo serio tentativo di analisi a livello nazionale di questo problema tanto urgente, integrato da una serie organica di proposte che meriterebbero la massima attenzione tanto della classe politica come dell'intera opinione pubblica.

### Gli italiani scoprono di essere poveri

Con Gorrieri gli italiani scoprono di essere poveri. La Commissione ha quantificato il fenomeno, stimando una presenza di poveri nel nostro paese oscillante fra il 10 ed il 20 per cento. Undici per cento di poveri veri e propri, fra cui il 5% viene fatto rientrare nell'area della « povertà estrema », ed un altro 8% di « quasi poveri ». Uno su cinque fra noi è povero, o quasi. O forse, gli altri quattro sono troppo ricchi per lui. Gorrieri non si limita infatti a considerare soltanto la miseria in senso tradizionale (intesa come capacità di soddisfare bisogni primari come cibo, vestiario, medicine, integrazione sociale) cui pensiamo comunemente e che certo c'è ancora tra di noi, ma adotta un concetto di povertà più ampio. Nell'accettazione di povero rientrano tutti coloro che non sono in grado di soddisfare in misura adeguata quel complesso di bisogni — in termini di beni, servizi, stili di vita — che sono ritenuti essenziali in un dato periodo storico ed in un certo tipo di società.

Il termine di riferimento è cioè il *tenore di vita medio* delle famiglie. L'accento è posto proprio su queste « nuove povertà »: pensionati al « minimo », anziani soli, giovani senza lavoro, coppie senza abitazione, ammalati, invalidi, famiglie numerose. Forme di disagio sociale legate all'insufficienza di risorse economiche. Carezza economica che spesso non è totale, ma che pone chi ne è colpito in condizione di grave discriminazione, proprio per le esigenze sempre maggiori della società moderna che richiede alte prestazioni da tutti.

L'indagine condotta dalla Commissione non si limita ad analizzare il fenomeno povertà in sé, ma effettua un censimento degli strumenti assistenziali attualmente operanti a livello nazionale. Si tratta di tutta quella congerie di provvedimenti dei pubblici poteri nel campo dell'assistenza sociale accumulatisi nel corso degli ultimi decenni e volti a sostenere segmenti deboli della collettività nazionale: le pensioni sganciate dalla contribuzione ed integrate dallo Stato, servizi sanitari gratuiti, leggi di sostegno al lavoro e all'occu-

pazione, politica tariffaria dei trasporti pubblici, del settore energetico e delle telecomunicazioni, agevolazioni nel campo dell'edilizia pubblica e dell'istruzione, assegni familiari e detrazioni di imposta. Una imponente serie di interventi frammentari, sganciati da una politica organica e coerente, che vengono ricapitolati unicamente in occasione della redazione del bilancio statale.

### Assistenza: un'altra giungla da districare

Ma è senza dubbio nella parte propositiva che il lavoro svolto dalla Commissione Gorrieri desta il maggiore interesse.

Non conta tanto l'aver scoperto che i poveri ci sono anche da noi e neppure i sintomi della possibile pauperizzazione di larghi settori della classe media (i mass media sono pieni di geremiadi corporative), quanto il tentativo di dipanare il groviglio previdenziale-assistenziale retributivo esistente nel nostro Paese. Un'altra giungla per Gorrieri, il razionalizzatore.

Sfoltimento e razionalizzazione, quindi. E una raffica di proposte per la riorganizzazione della politica delle agevolazioni a livello nazionale: utilizzo di indicatori semplici e chiari (reddito familiare e numero di componenti), rivalutazione automatica delle prestazioni e dei parametri selettivi (le varie soglie di reddito), una sola autodichiarazione dei redditi che valga per ogni uso (evitando la proliferazione dei moduli e delle certificazioni), ma con diversa ponderazione per redditi da lavoro autonomo e dipendente, omogeneizzazione dei criteri e dei parametri per la concessione delle agevolazioni (nonché delle regole e delle procedure), ed infine, *dulcis in fundo*, un servizio unificato di controllo della veridicità delle dichiarazioni e dello stato effettivo di bisogno.

Vano però sarebbe realizzare anche le migliori riforme in campo assistenziale se nulla vien fatto per ridurre la disoccupazione, principale causa della carenza di reddito e quindi del ricorso all'assistenza pubblica. Il Rapporto sottolinea come obiettivo prioritario di ogni politica sociale l'espansione quantitativa dell'occupazione a livelli adeguati alle esigenze demografiche ed al tasso di attività attuali. Ogni sforzo in tale direzione va accompagnato da misure volte ad accrescere la mobilità e l'elasticità di utilizzo della forza lavoro; vale a dire: eliminazione delle paralizzanti rigidità ora presenti nel mondo del lavoro, garantismi divenuti ormai custodia di egoismi di categoria e concezioni stereotipate e tradizionali della vita lavorativa dell'individuo. La proposta è anche nel senso di una distribuzione dell'occupazione, sia eventualmente riducendo l'orario di la-

voro settimanale, sia aprendo la strada — anche a livello normativo — a nuovi modelli di percorso lavorativo (alternanza tempo pieno part-time, periodi di formazione lavoro, facoltà di uscita e rientro nel lavoro, ferie più gestibili e periodi sabbatici, ed altro). Al posto dell'uso improprio della cassa integrazione viene proposta l'introduzione di un'indennità di disoccupazione di importo adeguato, ma di durata limitata e decrescente nel tempo. E' lo strumento già in atto negli altri paesi sviluppati, che non risolve certamente il problema della disoccupazione prolungata nel tempo — che richiede d'altra parte risposte articolate e sul terreno della politica economica più in generale — ma contribuisce quantomeno ad affrontare il problema in termini meno ambigui e discriminanti.

### **Smantellare il muro a difesa di chi è già occupato**

Inoltre « sarà difficile aprire le porte dell'occupazione a chi ne è escluso » — ha il coraggio di affermare apertamente Gorrieri — « se non si riuscirà a smantellare il muro... costruito ad esclusiva difesa di coloro che sono già occupati ». E ciò vien fatto valere sia per l'atteggiamento corporativo di larghi settori del nuovo sindacalismo, come per la politica dei salvataggi e, non ultimo, per il « santuario » del « posto » pubblico.

Il Rapporto raccomanda inoltre tutta una serie di misure — peraltro non nuove, ma mai seriamente perseguite — volte a incentivare la crescita dell'occupazione, quali: incoraggiare la crescita dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno, meccanismi che colleghino l'aiuto pubblico ad una prestazione lavorativa di interesse comune, salario d'ingresso ridotto per i giovani neo-assunti, rompere la predestinazione professionale rigidamente diversificata per grado di istruzione, poi i soliti lavori pubblici e così via.

Oltre al salario (che è denaro in cambio di lavoro), l'altra fonte di entrata degli italiani, almeno di quelli più a rischio di povertà, è la pensione (denaro in cambio di lavoro prestato da altri). Il « pianeta pensioni » nostrano era già stato oggetto dell'analisi di Gorrieri che denunciava nella caotica situazione del sistema redistributivo del reddito un ostacolo primario alla lotta alla povertà, oltre che grande fonte di ingiustizia. In questa sede non viene presa in considerazione la parte prettamente previdenziale del sistema pensionistico — « che non può non assumere caratteristiche sempre più assicurative, cioè di correlazione fra entità della pensione e storia contributiva » — ma il suo versante « assistenziale », quegli interventi cioè volti direttamente a ristorare situazioni di grande disagio economico (invalidità, carico familiare, contribuzione insuffi-

ciente o nulla). Anche qui la spinta è nel senso di una razionalizzazione del sistema, con l'obiettivo di una maggiore chiarezza e semplicità, presupposto per un miglior funzionamento. E' così che nasce la proposta di riassorbire in un'unica prestazione economica (concedibile sulla base della semplice insufficienza del reddito familiare) tutta la gamma degli attuali interventi di sussidio: pensione sociale, integrazione al minimo, assegni familiari, detrazioni fiscali per persone a carico, trattamenti di invalidità ed altre prestazioni similari. Articolando ad uso del Governo questa proposta in modo organico e dettagliato, delineando un meccanismo di « imposta negativa » operante su tre fasce di reddito (quella della povertà, destinataria degli interventi principali, una intermedia, beneficiaria di agevolazioni decrescenti, e quella esclusa da ogni prestazione) la Commissione ha scelto la strada della razionalizzazione dell'intero sistema di redistribuzione monetaria, anziché quella degli interventi specifici a favore di singole categorie di poveri. Ha scelto cioè di metter mano al confuso sistema di sicurezza sociale esistente — nelle cui pieghe va perduta senza criteri di giustizia e razionalità una gran quantità di ricchezza — piuttosto che perorare interventi aggiuntivi, misure certo più « indolori », ma che non farebbero che accrescere l'inefficienza del sistema senza contribuire a risolvere la sfida della povertà.

### **Le incognite del Rapporto**

Ci sono però delle incognite insite nella logica della proposta caldeggiata dalla Commissione.

Fare politica assistenziale, in Italia, ha significato fino ad oggi, venire incontro ai bisogni degli individui e delle singole categorie di bisognosi man mano che questi stessi bisogni, in varie forme e modi, si manifestavano. In nome della solidarietà sociale lo Stato di volta in volta e con provvedimenti singoli è intervenuto economicamente a favore di ciechi, dei minori senza famiglia, dei disoccupati, delle vittime di calamità, degli anziani poveri, e via via per ogni singola categoria. Si è venuto a creare nel tempo un sistema di benessere sociale « a collage », con inevitabili sovrapposizioni, ingiustizie ed irrazionalità. Un sistema che mostra ormai la corda sul piano del finanziamento, proprio per la sempre minore disponibilità dei corpi sociali a sostenere un meccanismo di solidarietà profondamente minato nella sua credibilità.

Gorrieri porta a fondo la critica contro la disorganicità, pasticciona quando non clientelare, dello Stato assistenziale, ma non si spinge fino a chiederne lo smantellamento. Semmai ne ripropone una ver-

sione riveduta e corretta.

Il riassetto del sistema assistenziale su basi di maggior chiarezza e razionalità, se è in sé un obiettivo condivisibile da tutti, non sarebbe che un passo in avanti verso un sistema di sicurezza sociale globale (assicurazione contro la povertà) di stampo scandinavo, con tutte le implicazioni ed i rischi che ciò comporta. E una di queste conseguenze potrebbe essere proprio il diffondersi di una mentalità « da poveri ». Si rischia cioè di allargare definitivamente all'intera popolazione quell'atteggiamento di passività già presente nelle singole categorie di assistiti di oggi. Questo pericolo nei Paesi del Nordeuropa è temperato da un'etica sociale rigorosa e fortemente individualista, ben diversa dalla nostra.

D'altra parte creare un'« emergenza povertà » attorno a cui chiamare a mobilitazione l'opinione pubblica nazionale rappresenta sempre una carta interessante nel gioco politico. Tanto più che quello della povertà è un argomento tabù, di forte connotazione emotiva, un tema sempre sollevato dalle opposizioni, ma costantemente negato dalle forze di governo che preferiscono « tecnicamente » parlare di singole situazioni di difficoltà. L'aprire un fronte interno attorno a tematiche come povertà e giustizia sociale, se di per sé non garantisce il miglioramento delle condizioni di vita dei concittadini (e degli stranieri) indigenti, certamente però assicura l'attenzione dell'elettorato e forse anche potrebbe aprire la strada a nuovi equilibri politici.

L'urgenza di por mano alla ristrutturazione del sistema statale di assistenza e redistribuzione del reddito ha imposto alla Commissione Gorrieri di rimandare ad un secondo momento l'analisi degli interventi contro la povertà che attengono la sfera degli enti locali. E' questa d'altro canto la dimensione con la quale vengono a contatto le necessità dei « poveri veri », in senso tradizionale, che continuano ad esistere ancora oggi. Costoro non rappresentano una minaccia alla stabilità, né un problema di legittimazione della democrazia: e forse non assommano neppure a milioni come i « poveri » classificati dal Rapporto, che bene o male dispongono di un reddito (per quanto assistenziale) che permette loro di soddisfare i bisogni essenziali. Sono proprio i « poveri veri » che attendono la risposta più urgente ed immediata, anche se meno strutturata e nazionale: quella schiera di poveri che vediamo dibattersi letteralmente al limite della sussistenza: immigrati, nomadi, malati di mente, disadattati, barboni. E' un compito questo che comunque non spetterà mai allo Stato, ma che è specifico degli enti e delle comunità locali, delle associazioni e anche dei singoli, proprio perché solo a questi livelli è possibile andare umanamente incontro a quei bisogni che l'assegno di povertà non può risolvere. ■