

Povert  e politica sociale

DARIO REI

Fronteggiare la povert    uno degli obiettivi espliciti di una politica sociale che sia venuta a fondarsi sulla cittadinanza sociale "marshalliana". Come noto, la cittadinanza sociale si   sviluppata nella cornice dell'eguaglianza dei diritti civili e politici entro lo stato nazionale¹. Per questa via il destino della politica sociale si viene a ricongiungere con il problema della Stato nazionale, e dello "spazio sociale" che gli   riservato in un contesto di globalizzazione. Vediamo che il fenomeno migratorio preme sulle compagini a cittadinanza sociale nazionale, in modi che tendono ad "aprire" il paradigma "marshalliano": sia che la politica sociale estenda la platea dei beneficiari, ammettendo i non nazionali a prestazioni dello stesso livello concesso ai nazionali; sia che si orienti a ridurre il livello delle prestazioni, in quanto concesse ad una platea pi  vasta rispetto ai soli connazionali. La prima appare la via che possono pi  agevolmente percorrere le politiche sociali per la salute o per la casa; la seconda potrebbe essere la via delle politiche del lavoro, salariali, sindacali.

In realt , come notato da Peter Townsend, la globalizzazione accresce l'impovertimento dovunque: nel Terzo Mondo, nel Secondo (ex Est europeo), nel primo, dove si ampliano le polarizzazioni sociali. Alla globalizzazione delle povert  dovrebbe rispondere una politica sociale *transnazionale*, i cui capisaldi, prefigurati dai programmi delle Nazioni Unite (Undop, Health for All ecc.) sono stati definiti al Summit Mondiale di Copenaghen sullo sviluppo sociale, svoltosi nel 1995². Le componenti essenziali di tale politica furono allora indicate al modo seguente: l'accesso universale ai servizi di base; la garan-

¹ "Sono 400 anni che la politica cerca di trovare i rimedi adatti per contenerla (la povert ) anche se, in questo scorcio di secolo, sembrano essere venuti meno gli sforzi e gli entusiasmi": Massimo Livi Bacci, in "Il Sole 24 Ore", 15 luglio 1998.

² UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano. 8. Sradicare la povert *, Torino 1997 (su cui G. Salvini, *È possibile sconfiggere la povert *, in "La Civilt  Cattolica", n. 3533, 6 settembre 1997, pp. 435-444). Un utile quadro degli indicatori impiegati per definire la povert  umana in M. Zupi, *Dalla povert  all'esclusione sociale*, in "Volontari e Terzo Mondo", nn. 3-4, 1994, pp.67 ss.

zia di un reddito minimo; la promozione sociale per la donna (i cui effetti sono globalmente vantaggiosi, in quanto "le donne che studiano contribuiscono anche a frenare l'eccesso di natalit "); il riconoscimento sociale delle attivit  di *care* e di solidariet  informale; l'attivazione di nuovi lavori a bassa intensit  di capitale; la formazione delle risorse umane e professionali.

In breve, se la lotta alla povert  umana globale viene concepita fuori dallo schema di industrializzazione massiva, e oltre il ciclo perverso aiuti-debito, essa richiede la crescita della produttivit  su piccola scala, con lo sviluppo di attivit  economiche sostenibili, condotte su base locale, cooperativa, solidale. Rilevante a tal fine l'incremento delle forme di partecipazione sociale e politica alla vita delle comunit  locali, e la crescita del partenariato fra settore pubblico e organizzazioni non governative e non profit. Il problema politico, sottostante a tutti questi disegni,   se la politica sociale transnazionale, oltre ad essere auspicata, non richieda l'esistenza di una organizzazione politica sovranazionale, che si mostri capace di regolare in modo incisivo le derive pauperizzanti della globalizzazione, e di "domare" gli spiriti animali scatenati dai mercati finanziari.

Della povert  economica in Italia

Se veniamo ad un paese mediamente "non povero", come l'Italia, la riscoperta pubblica della povert , dopo gli studi pionieristici condotti alla fine degli anni settanta da Sarpellon, si deve al lavoro della apposita Commissione istituita dal 1984 presso la Presidenza del Consiglio. La Commissione, che adotta il criterio della International Standard of Poverty Line basato sulla media dei consumi (1.233.829 lire al mese per famiglia di due persone nel 1997), calcola che l'11,2% delle famiglie italiane si trovi in condizioni di povert  relativa. Con il criterio del paniere dei consumi essenziali (quelli che consumano un minimo di alimentazione, abitazione, dotazione di beni durevoli essenziali, *utilities*, vestiario ecc.), attestato nel 1997 su 994.273 lire per nucleo familiare di due componenti, le famiglie "povere nell'essenziale" erano il 7,5%. Sopra la ISPL, ma ancora in condizioni di ristrettezza economica, era stimata (al 1993) una quota pari al 17,2% della popolazione italiana³. In condizioni di povert  estrema e di esclusione pesante era per contro una quota stimata intorno all'1-1,5% della popolazione⁴. Al totale ottenuto (che include fino al 28% della famiglie) si devono aggiungere coloro che subiscono effetti contingenti di rischio e di incertezza, legati ad andamenti occupazionali; gi  fra

³ Luigi Campiglio, *Il costo di vivere*, Bologna, 1996, tab. 4.7, pp. 134-135.

⁴ Caritas Italiana, Fondazione Zancan, *I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su emarginazione ed esclusione sociale*, Milano 1997.

i 6 milioni di poveri relativi, figura un 22% che lavora (74% al Sud). Nelle indagini Istat per il 1997 risulta inoltre in aumento la quota di famiglie povere dove la persona di riferimento ha meno di 35 anni.

Quanto agli andamenti territoriali, è povera nel Mezzogiorno quasi una famiglia su quattro, una su venti nel Centro-Nord. La differenza tra Centro-Nord e Sud, misurato in termini di spesa per consumi, introduce alla eventuale considerazione su diverse *linee territoriali* di povertà, in relazione agli andamenti del costo della vita che registrano una escursione fino al 30% passando da Milano alla Sicilia. D'altra parte, anche il reddito pro capite segna uno sbalzo da 3 a 1 nel percorso da Milano ad Agrigento; ma il Sud rientra nella stesso mercato nazionale dei beni di consumo, e si sa che la spesa pubblica per le regioni meridionali è stata in larga misura funzionale al sostegno dei consumi privati. Sul continuo rurale-urbano, emerge una povertà nelle grandi città che non si pone in continuità con la povertà rurale tradizionale, ma deriva da fattori di esclusione propri dell'ambiente urbano. Al Nord, l'ambiente urbano povero dispone di minori risorse "spontanee" di solidarietà interfamigliare e vicinale, compensate da maggior presenza di attività di associazionismo volontario di aiuto; mentre al Sud, la povertà cronica urbana trova risorse più elevate di aiuto spontaneo a base intra e interfamigliare⁵.

Le risposte del sistema italiano di welfare

Nel sistema italiano di *welfare* le politiche relative alla povertà hanno seguito dal secolo scorso una tradizione residuale, che va dalle "liste dei poveri" di crispina memoria, agli indigenti, di cui parla ancora la Costituzione italiana (art. 32), privi di mezzi (art. 34), inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi necessari per vivere (art. 38), titolari del diritto alla "beneficenza pubblica" di cui all'art. 117.

Una fondamentale, persistente, separazione "lavorista" fra previdenza e assistenza ha finora inibito l'introduzione di dispositivi di reddito garantito, anche *means tested*, ma generali, e organizzati su base nazionale non stigmatizzante. Così la protezione previdenziale-assistenziale del nostro sistema è massima per il lavoratore a carriera piena; si attenua per il lavoratore in pensione integrata al minimo; gli assegni famigliari e la pensione sociale danno una copertura inferiore del 50% delle equivalenti situazioni nella media europea. Ai cittadini disoccupati senza reddito, e di età inferiore ai 65 anni, non è garantito pressoché nulla (contro un reddito che nella media europea è pari al 22% del

⁵ T. Mingione, *La povertà estrema: la questione della identificazione dei soggetti in Italia*, in P. Guidicini, G. Pieretti, M. Bergamaschi (cur.), *Gli esclusi dal territorio. Comunità e politiche di welfare di fronte ai percorsi di impoverimento*, Milano 1997.

Pil pro capite): in oltre 6 casi su 10, chi ha perso un precedente posto di lavoro è sprovvisto di qualunque forma di sostegno anche da protezione passiva (cig, mobilità, sussidio di disoccupazione). Il 40% di tali disoccupati hanno meno di 30 anni e vivono in famiglie che sono più povere della media, per l'effetto cumulativo di due fattori di impoverimento: la mancanza di occupazione e la mancanza di tutela alla disoccupazione⁶.

Dalla fine degli anni ottanta, la riscoperta della povertà, e l'esempio della politica francese con il "revenu minimum d'insertion", hanno avviato anche in Italia una discussione sulla garanzia del reddito, che ha messo in evidenza la gamma di significati dei relativi istituti⁷. In particolare ci si domanda se la garanzia in parola debba essere:

a. una fornitura minimale, ma sufficiente a consentire a ogni cittadino che lo voglia la possibilità di condurre una esistenza dignitosa, senza la necessità di lavorare "a ogni costo" (un reddito "incondizionale")⁸;

b. una assistenza di livello minimale (o "di base"), che consenta la sussistenza (essendo scambiata, eventualmente, con obblighi di prestazioni socialmente utili o altre forme di *workfare*);

c. un reddito "promozionale", associato a processi attivi di mobilità, formazione, inserimento, assistiti da programmi di accompagnamento da parte degli enti erogatori.

Nel 1995 la Commissione Povertà ha proposto di introdurre un istituto generale di garanzia del reddito, *means tested*, ma non vincolato a bisogni qualificati, né a limiti di età. Ha inoltre avanzato l'idea di attribuire un assegno per i figli, indipendente dalla soglia di povertà, e modulato sul reddito famigliare. Sulla stessa linea, la commissione Onofri ha proposto nel 1997 di introdurre il "minimo vitale", quale unica misura assistenziale, definita a scala nazionale, destinata a prendere il posto del tradizionale arcipelago delle indennità e dei sussidi.

La razionalizzazione proposta si è scontrata:

a. con la resistenza ad operare interventi radicali sugli "assegni al nucleo famigliare", di cui la Onofri proponeva, di fatto, il progressivo assorbimento attraverso la fiscalizzazione;

b. con l'esistenza di istituti, quali l'integrazione delle pensioni contributive al minimo, "misti" di previdenza ed assistenza, mentre la medesima Com-

⁶ Su queste disparità richiamano l'attenzione L. Pennacchi, *Lo stato sociale del futuro*, Roma 1997; N. Rossi, *Meno ai padri più ai figli. Modernizzazione e stato sociale in Italia*, Bologna 1997.

⁷ Varia ne è di conseguenza la denominazione: reddito garantito, reddito di cittadinanza, reddito di base, reddito minimo, reddito di inserimento ecc. (M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Bologna 1998, pp. 149-153).

⁸ A. Caillé, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Torino 1998, in part: alle pp. 113-135 e 247-248.

missione sollecitava una totale separazione fra la previdenza contributiva e l'assistenza; quest'ultima da affidare ancor più largamente alla responsabilità di regioni ed enti locali.

Quali prospettive

Ciò che finora si è prodotto⁹ è l'introduzione (giugno 1998) del reddito minimo di inserimento, come misura sperimentale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. La sperimentazione interesserà di qui al 2001 42 città italiane, per un totale di 49 mila famiglie potenzialmente destinatarie (il 17,5% degli abitanti nelle aree selezionate). Oltre al sussidio economico, il nucleo familiare destinatario riceverà (dovrà ricevere) interventi di integrazione sociale "personalizzati", compresi interventi finalizzati all'obbligo scolastico e all'inserimento lavorativo. Occorrerà valutare quanto l'esperimento pieghi nel verso della assistenza all'esclusione, quanto nel verso atteso dell'inserimento e reinserimento di persone in difficoltà (soprattutto minori di famiglie povere). Nella sperimentazione del Rmi, le politiche verso la famiglia povera vengono a proporsi come opportunità ulteriori, per consentire un sovrappiù di cure educativa ad ambienti sociali deprivati.

Rimane aperto, intorno alle prestazioni sociali familiari, un istruttivo "conflitto di interpretazioni". Ci si chiede se gli assegni al nucleo familiare debbano svolgere una preminente funzione anti-povertà per le famiglie degli occupati, o una funzione di sostegno al carico familiare come tale. Analogamente, per i trasferimenti a favore della maternità, la domanda è se essi siano una assicurazione sulla permanenza del reddito delle lavoratrici madri, o un sostegno alla procreazione. Le prestazioni familiari danno protezione sociale alla famiglia attraverso i suoi componenti occupati, o guardano alla famiglia come titolare di specifici diritti di protezione?

La questione indica un dilemma rilevante per il futuro del sistema italiano del *welfare*. Se si prende la strada della cittadinanza sociale per le contribuzioni (ad esempio fiscalizzando i costi degli assegni familiari e delle indennità per le lavoratrici madri, come prevede la finanziaria per il 1999), risulterà difficile non sceglierla anche per le prestazioni. Si finirà per dover ripensare ab imis gli istituti di protezione, fuori delle tradizionali fondamenta nel *welfare* occupazionale-fordista su cui sono impiantati. È pur vero che i tempi dell'universalismo sembrano alle nostre spalle, e si impone una tendenza selettiva, segnalata dall'introduzione di strumenti, come l'Indicatore di Situazione Econo-

⁹ Si aggiungano le previsioni del D.Lgs 112/98, con il trasferimento alla gestione Inps degli assegni di invalidità civile, e la conferma della preminente responsabilità di regioni ed enti locali nella produzione di servizi sociali alla persona.

mica, per le prestazioni a domanda. Ma anche qui andrebbe meglio esplorato l'utilizzo - come parametro di riferimento - del *reddito familiare disponibile*¹⁰, in modo da consentire sia i cespiti (come tende a fare l'Ise) sia gli oneri di *care*, assistenza e mantenimento, che una famiglia assume? Oggi appare più plausibile di ieri l'ipotesi che la famiglia "lavori" non solo per sé, ma a fronte di esigenze di riproduzione, che sono indispensabili per la stabilità sociale, e svolgendo compiti di generatività, che consentono e promuovono trasformazione a livello microsociale¹¹.

Quale povertà

Come si vede, il tema delle politiche verso la povertà acquista una particolare *complessità*, in quanto venga ad intersecarsi con le politiche dell'assistenza (in attesa della legge generale di riforma degli interventi sociali), della famiglia, del lavoro.

Vanno all'opposto le tendenze alla semplificazione minimalista, che esibiscono la preoccupazione per la povertà assoluta dei *veramente poveri*: l'unica ritenuta meritevole di essere assistita attraverso le politiche pubbliche. Essa sarebbe, del resto, la sola povertà residuante in società ricche, mentre il concetto di povertà relativa ha spalancato le porte all'espansione welfarista e all'opportunismo politico delle classi medie e dei loro protettori, insediati nella sfera della decisione distributiva. Argomenti non dissimili contraddistinguono tutte le obiezioni intransigenti, che accusano il *welfare* di "futilità"¹².

Non vi è dubbio che l'attenzione per la povertà relativa, intesa nel senso di deprivazione, attiene alla dimensione dell'eguaglianza piuttosto che al piano dell'indigenza: la privazione misura la distanza dei poveri da un certo livello intermedio socialmente comune, indipendentemente dalla sua altezza. Il fatto è che, in un passato remoto, essere lontani dal livello medio equivaleva ad

¹⁰ Il reddito familiare disponibile è dato dal reddito acquisito, a cui vanno detratte le spese delle attività ordinarie di *care* per minori e anziani, e le spese per le persone non autosufficienti (anziani, handicappati ecc.).

¹¹ D. Bertaux, *Le famiglie come attori delle trasformazioni sociali*, in "Animazione sociale", n. 11, 1998, pp. 10-16.

¹² A.O. Hirschman, *Retoriche dell'intransigenza*, Bologna 1991. Dal presidente del Consiglio nel 1985 ("tutti questi poveri non li vedo") al direttore della Confindustria nel 1997: "È così che i ricchi dichiarandosi poveri (o a rischio) riservano per sé tutte le risorse disponibili ... verranno così assorbite tutte le risorse disponibili e non ve ne saranno più per quelli veramente poveri, siano essi del proprio paese o di altri paesi": I. Cipolletta, *Le responsabilità dei ricchi*, Roma-Bari 1997. Anche il FMI osserva che meno di un quarto della spesa sociale in Italia è destinato "ad alleviare la povertà", mentre il resto va a fasce di reddito "ben al di sopra della soglia del bisogno".

essere privi delle risorse sufficienti a condurre una vita dignitosa e socialmente accettabile. È questa la radice "beveridgiana", che porta Townsend a considerare la lotta alla povertà come la via dell'inclusione sociale nel senso dell'eguaglianza¹³.

Se la povertà relativa appare in aumento, ciò si deve non solo all'attenuarsi degli esiti della redistribuzione verticale fra i diversi strati della società, ma alla "andata in fuga" degli strati superiori, per usare una metafora ciclistica: le élites hanno preso il volo. Ne segue che si può avere molta più disegualianza, senza che a ciò corrisponda un visibile aumento di povertà assoluta. Con il che, si pone il problema, cruciale, se abbia ancora senso lottare contro la povertà in nome della eguaglianza, o non si debba lottare contro la disegualianza come disvalore in sé e per sé (per chi, almeno, la ritiene tale), senza dover fare riferimento ad una qualche idea di povertà da contrastare.

L'alternativa pratica, che ne discende, è che la povertà non sia un problema *isolabile* come tale (la coda in basso della distribuzione), ma debba essere trattato attraverso lenti (l'eguaglianza, l'esclusione, la giustizia), che comportano di interrogarsi sulla intera distribuzione delle risorse. Qui si colloca l'obiezione che "la maggioranza (socialmente intesa), usando le sue forze, tende a consolidare il suo benessere e a emarginare nell'assistenza la minoranza in difficoltà"¹⁴. Eppure, il dissolversi del legame di *welfare*, che si era storicamente stretto intorno al lavoro salariato¹⁵, e la condizione sociale in cui cessano di avere corso diffuso e stabile le protezioni dello stato welfarista, allargano le aree di implosivo disagio, che fanno emergere *nella maggioranza dei "normali"* zone di inedita vulnerabilità, a fronte di lacerazioni e rotture dei corsi di vita. Si apre un nuovo campo di politiche sociali (o un bisogno di politiche sociali "di nuova generazione") chiamate a sostenere le persone, ma senza intrudere nella loro vita, e ad accompagnarle nelle transazioni, ma senza costringerle a rinunciare alla loro soggettività.

Permane arduo, s'intende, collocare fra gli obiettivi di nuove politiche sociali internazionali le povertà assolute, simbolico-esistenziali, di cui parlano gli studiosi della esclusione urbana. Quelle povertà, dove l'esclusione da emarginazione oggettiva si cumula, in forme via via più frammentarie e disperse, con

¹³ Così anche Gorrieri: "Garantire a tutti il raggiungimento di una soglia minimale di benessere, di uno zoccolo di godimento delle risorse che formano la qualità minimale di benessere, di uno zoccolo di godimento delle risorse che formano la qualità della vita, è cosa diversa dalla tesi del minimo vitale" (*Sinistra, Stato sociale e valore dell'eguaglianza*, in "Appunti di cultura e politica", n. 3, giugno 1998, p. 3).

¹⁴ G. Nervo, *Il consenso democratico rafforza le disegualianze? Riflessioni sulle politiche sociali*, Bologna 1994, p. 6.

¹⁵ R. Castel, *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris 1995.

la marginalizzazione soggettiva, la disaffiliazione, lo svuotamento del sé. Le derive di tali povertà fanno apparire la città come una sorta di campo in cui "ne va della nuda vita"¹⁶. Detto altrimenti: la *presenza-a-rischio*, con il suo semplice manifestarsi, indica il limite di qualsiasi regime di *welfare*, che ritenga di essere al riparo dalle sue crisi affidandosi alle sole risorse della sua razionalità politica.

¹⁶ G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino 1995.