

Parti uguali tra disuguali

Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi

(un commento al testo di Ermanno Gorrieri)

PAOLO GRIGOLLI

“Nulla è più ingiusto che far parti uguali fra disuguali”.

Lorenzo Milani, *Lettera a una professoressa* (1967)

Ermanno Gorrieri, che ha partecipato con Giulio Pastore alla fondazione della CISL ed è stato deputato nella III legislatura e Ministro del Lavoro nel VI Governo Fanfani, presiedendo le Commissioni governative relative ai rapporti tra pensioni, reddito, lavoro, famiglie, analizza nel suo nuovo testo (*Parti uguali tra disuguali*, Il Mulino, Bologna 2002) un problema che troppo spesso viene accantonato in un'epoca di liberismo nella quale si viene contagiati dall'idea che tutti gli strati sociali, con la sola eccezione di una ristretta area di poveri, abbiano raggiunto un buon livello di benessere.

L'autore riporta al centro la riflessione relativa all'effettivo godimento delle libertà di base della democrazia, legate alla partecipazione dei cittadini ai beni materiali e immateriali di cui dispone la società.

Se è vero che la stessa Costituzione afferma che ostacoli di ordine economico e sociale limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, è altrettanto vero che la diversa distribuzione di quei beni influenza l'effettivo esercizio della libertà e la parità dei cittadini di fronte alle possibilità offerte dalla società. Risulta così determinante che adeguate politiche economiche e sociali perseguano la riduzione delle disuguaglianze per l'ampliamento delle libertà.

Si impone così una nuova etica della responsabilità, un ripensamento radicale del modo di essere e di funzionare dei servizi e, nello stesso tempo, la rivalutazione di parole come competizione sociale e meritocrazia.

L'analisi di Gorrieri, relativa alle misure a sostegno del reddito delle fasce deboli della popolazione italiana, basata sullo studio dei provvedimenti soprattutto di ordine fiscale adottati negli ultimi decenni in Italia, propone una disa-

mina degli orientamenti culturali e politici che hanno di volta in volta determinato le decisioni che hanno influito su milioni di famiglie, oltre a fornire una serie di suggerimenti di politica economica e sociale.

Disuguaglianze ed equità sociale

Con riferimento alle crescenti disuguaglianze, che conseguono a fenomeni quali la competitività, la flessibilità, i cambiamenti del lavoro, è necessario verificare se e come sia possibile contrastare le disuguaglianze ingiuste e intollerabili.

Ci si illude che il fenomeno delle disuguaglianze possa essere consistentemente ridotto con politiche tendenti a garantire a tutti pari opportunità, ma poiché i risultati ottenibili per questa strada sono lungi dall'essere risolutivi, le istituzioni pubbliche, con il concorso delle varie forme partecipative della società, debbono promuovere processi di redistribuzione delle risorse, a cominciare da quelle primarie come l'istruzione, il lavoro e i servizi sanitari.

Nell'attuale clima culturale, l'equità sociale può essere perseguita solo con obiettivi ragionevoli cercando il raggiungimento di un traguardo costituito non da un minimo vitale, ma da una soglia minimale di benessere.

Si tratta così di dare una definizione nuova e dinamica di povertà, che metta in luce i meccanismi che sono alla base della marginalizzazione e che va oltre la semplice mancanza di risorse in quanto implica un passaggio dalla chiave distributiva a quella relazionale. Le nuove povertà sono infatti prevalentemente urbane, caratterizzate da rottura con le reti familiari e relazionali, da una caduta delle aspettative, dalla perdita di valori simbolico-esistenziali e quindi da estraniamento rispetto al contesto sociale.

La costituzione di Commissioni Governative ha portato alla definizione di una "soglia di povertà assoluta", mediante una convenzione che, cita Gorrieri, considera tale soglia una spesa disponibile per consumi pari a 1.055.000 lire mensili per l'anno 2000, per un nucleo di due persone.

In base a questa soglia, circa il 14% delle famiglie italiane vive in condizioni di povertà.

C'è tutto un universo, che va dagli anziani che vivono nell'abbandono senza legami familiari e affettivi fino agli immigrati che non sono riusciti a trovare un minimo di sistemazione lavorativa e abitativa, così come le molte "situazioni di povertà silenziosa" di famiglie afflitte da carenze immateriali, da logoramento o da frattura dei legami affettivi, ma il dato più allarmante è forse quello relativo all'incidenza della povertà tra i minorenni e le loro famiglie che

è aumentata significativamente negli ultimi anni ed è pari al 16% delle coppie con due figli minori e al 26% per le coppie con 3 o più figli.

La povertà tra i minori contraddice infatti i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità e compromette le aspettative di reddito futuro. Lo svantaggio potenziale di più lungo periodo, infatti, sia in termini di minore istruzione, difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, rischi di esclusione sociale, deriva dall'essere poveri nella fase iniziale del ciclo di vita (v. *Famiglie povere con figli minori: l'Italia che non vorremmo*, Chiara Saraceno in "Il Mulino", n.1/2002).

D'altra parte, analizzando la distribuzione del reddito tra i circa 20 milioni di famiglie italiane, si nota che i 2 milioni di famiglie più ricche dispone di un reddito di 14 volte superiore a quello di quelle più povere. (Fonte: *Bollettino Statistico della Banca d'Italia* n. 6, 2002).

La variabilità di queste situazioni, unita alla loro dispersione sul territorio, ne rendono da un lato difficile la loro "tracciabilità", mentre dall'altro diventano in molti casi inefficaci gli strumenti legislativi concepiti in maniera estensiva rispetto a parametri che tengono in considerazione solo il reddito e la numerosità del nucleo familiare.

Peraltro, le dimensioni della disuguaglianza vanno ampliate all'istruzione, all'occupazione e alla qualità del lavoro, alla situazione abitativa, ai contesti ambientali, educativi e relazionali, alla disponibilità e alle forme di accesso ai servizi sanitari e altri che, in molti casi, dipendono dall'area territoriale in cui si vive.

Mentre l'attenzione si concentra spesso sui casi limite di indigenza, vengono ignorate le situazioni di chi riesce a "tenersi a galla" sul filo del rasoio, con rinunce e preoccupazioni continue, tanto che l'autore ipotizza una costante rimozione del problema dovuta al fatto che chi opera in posizioni di rilievo in campo politico e della comunicazione non vive e non interagisce con tali situazioni.

Povertà e redistribuzione del reddito

Gorrieri afferma con forza che il primo obiettivo di una politica contro le disuguaglianze è quello di assicurare a tutti pari opportunità, mettendo tutti in uguali condizioni di partenza nella corsa della vita, per permettere ad ognuno di farsi strada, grazie al suo impegno nel mettere a frutto i propri talenti, ma allo stesso tempo si domanda se tale obiettivo sia realmente perseguibile.

Una questione di straordinaria importanza nell'approccio relativo agli interventi connessi alle problematiche sopra descritte si rifà al dibattito tra universalismo e selettività legate rispettivamente all'idea di appartenenza dei cit-

tadini a una comunità che li pone quindi tutti sullo stesso piano e a tutti dispensa servizi e prestazioni, senza differenziare i destinatari, oppure all'idea che a fronte di un'uguaglianza formale non corrisponde un'uguaglianza sostanziale e che trasferimenti di reddito, sgravi fiscali, accesso ai servizi devono tenere conto delle diverse situazioni.

È solo a partire dagli anni Ottanta che vengono adottati dei criteri di selettività per l'erogazione di contributi, agevolazioni e altre forme di redistribuzione del reddito che portano al superamento dell'idea di assistenzialismo universalistico per approdare a interventi selettivi. Tali misure derivano dalla consapevolezza che il bilancio statale non è più in grado di offrire pari condizioni di accesso ai servizi a tutti pena lo scadimento o la riduzione dei servizi e dalla presa di coscienza che è corretto differenziare tariffe e aiuti in base al reddito dei cittadini.

Diventa quindi determinante, a tali fini, un preciso sistema di accertamento dei mezzi mediante l'evoluzione delle dichiarazioni dei redditi, un sistema informativo efficiente e un efficace apparato di controllo.

Inoltre, nel quadro di una politica redistributiva, è determinante considerare il nucleo di riferimento della persona e, qualunque sia il giudizio sulla validità e sul grado di importanza attribuito all'istituto familiare, non si può ignorare il fatto che oltre il 90% degli italiani vive nell'ambito di tale tipo di convivenza. Ferma restando la definizione costituzionale della famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio", è evidente che l'evoluzione della società (e la legge anagrafica) porta a considerare una famiglia un insieme di persone che hanno come caratteristica quella di coabitare. Questo tema solleva la questione delle unioni di fatto che, per ragioni ideologiche o di polemica, viene sopravvalutata nella sua importanza, in quanto il fenomeno riguarda 350.000 unità su circa 21 milioni di famiglie.

Gorrieri, insieme alla disamina sull'evoluzione degli strumenti legislativi e tecnici, porta sempre la riflessione sul dibattito culturale e politico dell'ultimo trentennio e approfondisce in maniera esemplare i vantaggi e gli svantaggi di alcuni strumenti come le agevolazioni fiscali, evidenziando le conseguenze delle deduzioni dal reddito e delle detrazioni d'imposta, le pensioni d'anzianità, gli assegni sociali e familiari e il reddito minimo d'inserimento.

Le argomentazioni esposte nel testo mirano al tema della redistribuzione monetaria del reddito attuata mediante opportune politiche dello Stato sociale, fondate sull'universalizzazione delle prestazioni e dei servizi e coniugate con l'applicazione di criteri di selettività basati sulla condizione economica dei destinatari alla ricerca di un equilibrio nuovo, reso necessario dalla scarsità delle risorse e dall'emergere di nuovi bisogni.

Gorrieri non risparmia critiche all'azione politica dello schieramento di centro-sinistra che dopo una prima fase (1996-1998) di interventi basati sull'idea di universalismo con selettività, nel triennio successivo utilizzarono il sistema fiscale come strumento unico di redistribuzione del reddito, con conseguente abbandono dei criteri di selettività. In questo, l'Autore vede il persistere del mito dell'universalismo puro, dell'affievolirsi dell'impegno a tradurre sul terreno dell'azione politica il valore della solidarietà e l'emergere di posizioni neo-liberiste nello sforzo di darsi una nuova immagine e identità.

Gorrieri, sulla base di alcuni spunti e riflessioni ben documentati ci comunica che si potrebbe realmente pensare a formulare un progetto significativo di rottura con il pensiero unico dominante e riprendere una tradizione di pensiero legata a forme di welfare attente alle fasce più deboli della popolazione senza demonizzare fenomeni quali la globalizzazione, la flessibilizzazione e la competizione di tutto il sistema, ma affermando forme di welfare di accompagnamento a fronte dei rischi sociali.

Libertà e capacità di scelta

È importante mettere a raffronto e sostenere la riflessione di Gorrieri, che si situa all'interno del panorama italiano, con quanto ci proviene da Amartya Sen, premio Nobel per l'economia nel 1998, il cui pensiero spazia tra filosofia, economia e sociologia.

Si possono trovare importanti punti di contatto tra questi autori che tentano di andare oltre il riduzionismo economico per favorire l'espressione di forme di "immaginazione morale" di cui spesso manchiamo e portarci in un terreno dove l'idea di libertà si associa alla possibilità di conseguire la propria autorealizzazione.

In particolare, facendo sintesi di alcune tesi di fondo di Sen, secondo le quali è la soggettività dell'individuo il fondamento del rapporto sociale, il quale va edificato o – se il caso – ricostruito a partire da soggetti che sono capaci e liberi di scegliere. Non può dunque essere una pretesa di eticità avanzata da un qualche macrosoggetto assunto come categoria primitiva, sia esso la comunità, la classe, lo stato o altro ancora, a fondere la socialità, perché quest'ultima presuppone la libertà di scelta.

La ragione è semplice ed è che il vivere in comune non è un'opzione per la persona, vale a dire che la scelta non è mai tra il vivere in solitudine o vivere in società, ma tra vivere in società sorrette da certe regole oppure da altre. L'organizzazione sociale allora può essere vista, come sostenuto da Crowley,

come un tentativo di creare opportunità per gli uomini affinché diano voce a quello che hanno scoperto circa loro stessi e il mondo e affinché persuadano gli altri del valore di quello che hanno scoperto.

Nel saggio *Mercati e libertà di scelta*, Sen si preoccupa di chiarire l'importante distinzione tra libertà di agire e libertà di conseguire, anche pensate in termini di libertà come autodeterminazione e libertà come autorealizzazione. Se ciò che caratterizza la prima nozione di libertà è il rispetto dell'altrui libertà, quello che contraddistingue la libertà come autorealizzazione è la relazione con l'altro intesa come condizione di affermazione dell'identità personale.

Sen mette inoltre in evidenza il fatto che la cultura della modernità ha eroso, nel corso del tempo, il fondamento relazionale dei valori, i quali hanno finito con l'acquisire una dimensione sempre più privata, quasi facoltativa. Soggettivizzando i valori, ovvero retrocedendoli a livello di preferenze individuali, questa cultura ha negato o sminuito la carica sociale che i valori sempre hanno.

Un altro spunto della riflessione di Sen che appare decisivo a sostegno degli argomenti portati da Gorrieri si ricava dalla riflessione relativa al tema della disuguaglianza e più in generale a quello della giustizia nel meccanismo di mercato. Esso viene esemplificato molto chiaramente nell'abbinamento tra disuguaglianza di reddito e vantaggi disuguali nel convertire i redditi in capacità. Così il disabile, il malato, il vecchio o l'handicappato possono avere da un lato molte più difficoltà nel trovare un buon lavoro e guadagnare un reddito decente, dall'altro affrontare anche maggiori difficoltà nel convertire il reddito in capacità di viver bene. Quegli stessi elementi che possono rendere una persona povera in termini di reddito e di possesso di beni, possono metterla in condizioni di svantaggio nell'ottenere una buona qualità della vita, anche a parità di reddito.

La connessione tra la capacità di guadagnare reddito e quella di utilizzarlo è certamente un argomento fondamentale nello studio della povertà. Una risposta ai tanti interrogativi sollevati ci deriva addirittura da Agostino, quando scrive: "Cos'è una comunità di cittadini se non una moltitudine di persone unite tra loro dal vincolo della concordia? Nello Stato, quello che i musicisti chiamano armonia, è la concordia: la concordia civica non può esistere senza la giustizia" (*De Civitate Dei*, 2, 21).

E, in effetti, "Perché mai", scrive Stefano Zamagni nell'introduzione al testo di Amartya Sen *La ricchezza della ragione*, gli "agenti economici dovrebbero fidarsi gli uni degli altri e mantenere gli impegni contrattualmente presi se vi è la percezione o la consapevolezza che il risultato del gioco di mercato è manifestamente ingiusto?" ■