



1° Convegno nazionale di studio e confronto

## **Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte**

**6-7 ottobre 2006  
Modena**

Via Emilia ovest, 101  
Palazzo Europa  
Sala Ermanno Gorrieri



---

Con il patrocinio di  
**Ministero delle politiche per la famiglia**  
Regione Emilia-Romagna  
Provincia di Modena  
Comune di Modena

***Politiche sociali e famiglia: la ricerca e le proposte  
di Ermanno Gorrieri***

**Luciano Guerzoni**

**Luciano Guerzoni**

Presidente esecutivo Fondazione Gorrieri

***Politiche sociali e famiglia: la ricerca e le proposte di Ermanno Gorrieri***

*[stesura provvisoria]*

Tra la fine degli anni '60 e i primi '70 del secolo scorso, in una stagione di acuta conflittualità sociale e di dirompente rivendicazione egualitaria (dagli aumenti salariali uguali per tutti, al 'voto politico' negli esami universitari), Ermanno Gorrieri - che del valore dell'uguaglianza, in funzione dell'effettività per tutti della libertà, aveva fatto principio e criterio del proprio impegno civile e politico - prendeva le distanze dal furore ideologico del momento, dedicandosi, col puntiglioso rigore di cui solo lui era capace, allo studio della distribuzione dei redditi da lavoro nel nostro paese. Lo si trovava, nel suo studiolo, letteralmente sommerso da tabelle, preso da conteggi, verifiche e comparazioni senza fine (che si facevano, allora, col righello e la calcolatrice, perché il computer ancora non c'era). Da questo immane lavoro prese corpo il volume *La giungla retributiva*, edito col Mulino nel 1972. Un saggio che destò scalpore e sconcerto, soprattutto nel sindacato e nelle organizzazioni della sinistra, perché documentava e disvelava, per la prima volta, le infinite e immotivate disparità di trattamento, le ingiuste e misconosciute disuguaglianze retributive nell'universo specifico del lavoro dipendente. Era la risposta di Gorrieri, già leader sindacale, al velleitario egualitarismo di quegli anni, ignaro e non curante delle disuguaglianze reali tra i lavoratori, destinate ad essere perpetuate dalla rivendicazione di miglioramenti in misura uguale per tutti.

***Disuguaglianze inaccettabili: da La giungla retributiva (1972) a La giungla dei bilanci familiari (1979)***

Il saggio conteneva, tra l'altro, una sorta di mappatura di quelle che Gorrieri definiva le "aree sfruttate", la prima delle quali egli individuava nei "deboli", tali perché privi - si noti - di "un vero e proprio potere contrattuale o di pressione". Al primo posto fra questi, insieme ai bambini, agli anziani,

agli inabili, ai disadattati, ai malati di mente, “che non scioperano né sono iscritti ai sindacati e ai partiti (e - aggiungeva con una punta polemica - neppure militano nei gruppi extraparlamentari)”, i lavoratori con “carichi di famiglia” - era questa l’espressione in uso - che vivevano, a suo giudizio, in una vera e propria “condizione d’inferiorità”. Col suffragio di dati inoppugnabili, giungeva a concludere: “la prima e più stridente sperequazione fra le condizioni di vita dei lavoratori è quella derivante dall’aver o non avere persone a carico e dal numero di queste ultime”. Seguiva una constatazione, variamente ribadita nel corso degli anni, nondimeno amara per lui, sindacalista e politico: “probabilmente la verità è che anche i sindacati, come la classe politica, risentono inconsapevolmente di una delle distorsioni di fondo della nostra società: che è la scarsa sensibilità di fronte ai problemi dell’ ‘esclusione sociale’ ”. (GR, p. 153-156).

Segnalo, ma vi torneremo più oltre, che dallo spaccato di realtà, individuato e per così dire certificato ne *La giungla retributiva*, prese avvio la pluridecennale battaglia di Gorrieri sulle misure di sostegno monetario alle famiglie (dei lavoratori dipendenti) con figli. Dalla martellante denuncia dell’inefficacia degli allora irrisori assegni familiari, alla proposta del salario sociale (1982), fino alla previsione dell’Assegno per il nucleo familiare (ANF) - un’innovativa riforma da lui stesso predisposta, a tempi di record, nel 1987, nei pochi mesi in cui fu Ministro del lavoro in uno dei tanti ‘governi balneari’ dell’epoca - per giungere, ancora a pochi mesi dalla morte, alla proposta dell’Assegno per i minori, di cui ampiamente si parlerà nella sessione di domani.

Su quella che aveva rilevato e denunciato, ne *La giungla retributiva*, come “la prima e più stridente sperequazione fra le condizioni di vita dei lavoratori”, Gorrieri tornerà più a fondo negli anni immediatamente successivi. Tra l’altro, svolgendo in proprio un’indagine - da lui definita, con la consueta modestia, “rudimentale” - su un campione di 781 famiglie di operai, impiegati e insegnanti della provincia di Modena. Dai risultati dell’indagine traeva nuovi argomenti per denunciare l’esistenza di “sperequazioni - fra lavoratori, si noti - che vanno da uno a dieci (...), enormemente più alte di quelle esistenti fra i livelli retributivi

individuali”, dovute all’ampiezza del nucleo (i famosi “carichi di famiglia”) e al reddito familiare complessivo (CdS, 12.01.1977).

A dimostrazione di tale stato delle cose e della fondatezza della sua analisi, usciva, nel 1979, sempre per le edizioni del Mulino - dopo un biennio di ulteriori, defatiganti ricerche, con i suoi sparuti collaboratori - un nuovo saggio *La giungla dei bilanci familiari*. Un’opera scomoda già dal titolo, in anni di forte e (da lui stesso ritenuta) motivata messa in questione dell’assetto dell’istituzione familiare, tanto da rendere politicamente non corretto qualsiasi riferimento alla famiglia. Pur tuttavia egli coglieva nel segno, documentando, ancora una volta in modo inconfutabile, l’assunto da cui la sua indagine muoveva, cioè che, nell’universo del lavoro dipendente, “non c’è solo la giungla retributiva: c’è anche quella delle condizioni di vita”.

### **Le “condizioni di vita” come ‘paradigma’ della disuguaglianza**

Come si sarà notato dalle pur scarse citazioni, ritorna, nei passaggi cruciali dell’analisi di Gorrieri, l’espressione “condizioni di vita”. Sperequazioni e disuguaglianze sono rilevate, analizzate e denunciate con riferimento sempre alle “condizioni di vita” dei soggetti considerati. Un riferimento che, a mio parere, assurge a parametro o, per dir meglio, a ‘paradigma’ delle disuguaglianze sociali nella più che trentennale ricerca di Gorrieri. Non è questa la sede per un approfondimento, nondimeno è un dato che mi sembra meriti attenzione, sia per la problematica del nostro convegno, sia per chi un domani volesse situare culturalmente o, con termine più impegnativo, ‘scientificamente’ il contributo di Gorrieri alla ricerca socio-economica italiana degli ultimi decenni. Mi limito a un’annotazione, che reputo non infondata, ma che formulo con qualche esitazione, non essendo io uno specialista della materia. Fra i diversi approcci che filosofi sociali, economisti e sociologi hanno formulato in ordine alla problematica della disuguaglianza - su cui resta insuperata la sintesi critica che ne fa Amartya Sen nel saggio *La diseguaglianza. Un riesame critico* (1994) - quello di Gorrieri si potrebbe a ragione definire come l’approccio delle “condizioni di vita”.

All’ineludibile domanda di Amartya Sen: “eguaglianza di che cosa?”. Gorrieri risponderebbe: uguaglianza delle “condizioni di vita” o,

più puntualmente, fin dal 1983, come subito vedremo, “uguaglianza nelle condizioni base di vita” (FR, p. 65). Un approccio non suffragato, certo, da affinati supporti teorici e metodologici - che Gorrieri riteneva fuori dalla sua portata e dai suoi interessi, autodefinendosi un “artigiano” della ricerca sociale - ma sostenuto da un’attenzione eticamente costante e metodologicamente rigorosa alla concreta realtà delle condizioni esistenziali delle persone e alle molteplici dimensioni che concorrono a definirle. Ha ben colto questo aspetto Giuliano Amato nella sua lezione su *Il valore dell’eguaglianza*, la prima delle ‘letture’ che annualmente la Fondazione dedicherà alla memoria e al pensiero di Gorrieri.

La prospettiva di Gorrieri - da lui compiutamente enunciata nel magistrale, ultimo saggio del 2002, *Parti uguali tra disuguali* (ed. il Mulino) - si rende evidente fin dagli inizi delle sue ricerche, nei primi anni ’70. Il *focus* è sempre sulle “condizioni di vita”. L’obiettivo che egli esplicitamente, direi ‘programmaticamente’, si dà è: “esaminare la stratificazione sociale dal punto di vista della disuguaglianza nelle condizioni di vita”, cioè nella distribuzione e nel godimento dei “beni”, materiali e immateriali, che “concorrono a determinare la qualità della vita” (PUD, p. 32).

### **Il traguardo di una *eguaglianza di base* nelle “condizioni di vita”**

E’ indubitabile (e ciò interessa da vicino la riflessione del nostro convegno) che per Gorrieri - ma non solo per lui, basterebbe ricordare, fra gli altri, uno studioso della statura di Atkinson - indice o criterio imprescindibile di verifica delle “condizioni di vita”, e, quindi, di misurazione della disuguaglianza, è il reddito. Ma è altrettanto vero che per lui il riferimento al reddito non è sufficiente a individuare le “condizioni di vita”, né a evidenziare lo stato o l’entità delle disuguaglianze sociali. Tant’è che la “povertà economica, sia relativa che assoluta”, è considerata come una componente o un aspetto: “l’aspetto più grave e intollerabile di un fenomeno più generale: la disuguaglianza” (PUD, p. 30).

Coerentemente, la prospettiva che egli assegna alla collettività e alle politiche pubbliche, segnatamente alle politiche sociali, è di assicurare a tutti il traguardo di una *uguaglianza di base* nelle “condizioni

di vita” [sul concetto di “eguaglianza di base”, Sen/1994, p. 183]. Una *uguaglianza di base* evidenziabile o misurabile sì - non impropriamente, penso, con riferimento ancora ad Atkinson - con il ricorso al criterio o concetto di “reddito equivalente egualitariamente distribuito”, ma non esauribile in questo, né identificabile con esso. Perché l'*uguaglianza di base* cui Gorrieri pensa - come criterio di misurazione delle disuguaglianze “eccessive e ingiuste” (PUD, p.41) e, insieme, obiettivo e banco di prova e di valutazione delle politiche pubbliche - non è un ‘minimo vitale’ o un ‘reddito minimo di cittadinanza’, né è conseguibile con il combinato disposto di ‘imposta negativa’ e ‘dividendo sociale’ o attraverso il ‘quoziente familiare’ (per stare a ipotesi e proposte con cui egli è venuto apertamente misurandosi nel corso degli anni).

L'*uguaglianza di base* da conseguire è, propriamente, una “*soglia di benessere*”, intesa non come benessere soltanto economico, ma come “fruizione di una quota adeguata dei beni che concorrono a formare la qualità della vita”. Con una illuminante precisazione: “non si tratta semplicemente di integrare i redditi delle persone e delle famiglie. Questo è l'ultimo intervento da compiere, dopo averle aiutate in tutti i modi a superare le cause che sono alla base della loro condizione di eccessiva inferiorità sociale” (PUD, p.47), cioè “ad autopromuoversi” (PUD, p. 18 e p. 41). Ma le disuguaglianze esistono, ragion per cui: “le politiche dell'istruzione, dell'occupazione, del lavoro, della casa, ecc. non possono prescindere dalle condizioni di svantaggio in cui vive *più di un terzo della popolazione italiana*”. Non senza significato, l'esigenza della necessaria articolazione o graduazione delle politiche pubbliche in relazione alle disuguaglianze esistenti - potremmo dire, con altra terminologia, degli “incentivi per l'eguaglianza” (Sen/1994, p.197) - viene da Gorrieri esemplificata con specifico riferimento alla “tanta strada ancora da percorrere” per “favorire l'entrata delle donne nel lavoro di mercato” (PUD, p. 47).

### **Servizi sociali o soldi alle famiglie?**

Uno dei nodi problematici che abbiamo posto al centro della nostra riflessione è - né poteva essere altrimenti - il rapporto tra le politiche dei servizi sociali per le famiglie e le politiche di sostegno monetario al

reddito e alle responsabilità familiari, dedicando rispettivamente alle une e alle altre una delle due sessioni del convegno.

Più brutalmente, la domanda è: servizi sociali o soldi alle famiglie ? più servizi sociali o più soldi ? C'è una risposta che appagherebbe tutti e che renderebbe in larga misura superflua la fatica (ma spero anche il piacere) del nostro incontro: più servizi sociali e più soldi. Una risposta, si badi bene, non peregrina in un paese che, pur in mezzo a tanto furore ideologico e politico sulla famiglia, destina agli interventi per famiglia e maternità una quota del Pil (0,9-1,0%) pari esattamente alla metà della media degli altri paesi dell'UE (2,0-2,1%). Ma quand'anche fosse possibile - e, ripeto, **dovrebbe** essere possibile - almeno il raggiungimento della media europea, c'è, a tacer d'altro, rispetto alla potenziale illimitatezza dei bisogni, un limite invalicabile di spesa, in qualche misura strutturale o intrinseco agli attuali modelli o sistemi della finanza pubblica. E dunque l'interrogativo rimane, almeno sotto il profilo metodologico, in tutta la sua problematicità.

E' pensando anche all'interrogativo proposto che mi sono soffermato su alcuni profili essenziali della prospettiva di pensiero e di ricerca di Gorrieri. Perché essa ha titolo per costituire - a mio avviso in modo non rituale, ma sostanziale e di merito - il quadro di riferimento etico-culturale e analitico per venire a capo o, quanto meno, per tentare di fare un po' di chiarezza su molte delle questioni aperte in tema di politiche sociali per la famiglia, compreso il nodo del rapporto tra servizi sociali e trasferimenti monetari.

Sul punto specifico, anche al di là delle citazioni poc'anzi richiamate, di per sé più che eloquenti, è propriamente l'approccio che abbiamo definito delle "condizioni di vita", è il concetto o criterio di beni che concorrono a determinare la "qualità della vita", è la concreta prospettiva delle politiche pubbliche da attivare per un'*uguaglianza di base* nella fruizione di questi beni, è questo articolato impianto valoriale, analitico e propositivo che fonda irrevocabilmente per Gorrieri - e, sembra a me, anche per il nostro convegno - l'inseparabilità e la complementarità, in linea di principio, tra politiche dei servizi e politiche di sostegno monetario alle famiglie.

“La disponibilità di servizi sociali e la possibilità e le condizioni di accesso” è esplicitamente enunciata da Gorrieri (PUD, p. 32) fra i ‘beni’ che formano la “qualità della vita” e dalla cui distribuzione dipendono le “condizioni di vita”, individuali e familiari. Cioè a dire, sotto altro profilo, che la disponibilità del ‘bene’ “servizi sociali” è - come suggerisce anche l’esperienza comune - tra i più rilevanti fattori di disuguaglianza nelle “condizioni di vita”. La circostanza che la ‘specializzazione’, per così dire, di Gorrieri, sul versante tanto analitico che propositivo, sia stata la problematica della distribuzione del reddito, non si presta dunque a pretesto per qualsivoglia contrapposizione o gerarchizzazione, in suo nome, tra servizi per le famiglie e trasferimenti monetari.

La questione è improponibile, di per sé, nei termini di un pregiudiziale contenzioso, ideologicamente condizionato e perciò inconcludente, tra servizi o soldi alle famiglie. Essa sta piuttosto nell’esito di una verifica empiricamente fondata, tutt’altro che facile e non mai compiuta, su quale possa concretamente essere, entro il quadro etico-culturale tracciato (per noi) da Gorrieri e entro i limiti di spesa politicamente determinati, la combinazione ottimale - storicamente e socialmente ottimale - o quanto meno auspicabile, fra le politiche dei servizi e le politiche di sostegno monetario. Una verifica da compiere, da un lato, con riferimento alla finalizzazione degli interventi, e quindi a una scala di fini o obiettivi che in ultima istanza spetta alla politica determinare, e, dall’altro, sulla base di una rigorosa valutazione del grado di efficienza, di efficacia e di equità degli interventi stessi. E’ in questi termini, mi sembra, che va ‘laicamente’ valutata anche la sproporzione, da più parti lamentata, fra la quota di risorse dell’insufficiente spesa pubblica per le famiglie attualmente destinata ai trasferimenti monetari e quella ai servizi sociali. Fermo restando che l’investimento in servizi sociali per le famiglie è oggi, in assoluto, gravemente insufficiente. Da qui l’attesa per un intervento straordinario annunciato in campagna elettorale dalla coalizione di centro sinistra, la famosa rete dei 3.000 nuovi asili nido, di cui sembra - per quanto mi è dato sapere - si siano fin qui perse le tracce.

Quello accennato sarà uno dei versanti cruciali dello studio e del confronto di queste due giornate. Avendo attenzione, com’è manifesto

anche dal densissimo programma di contributi e interventi previsti, alla peculiare multidimensionalità dell'argomento e del percorso da compiere. L'analisi del contesto, dello stato delle cose esistente, delle domande e dei bisogni emergenti. La valutazione, quantitativa e qualitativa, dell'impatto e degli effetti delle politiche in atto - in ambito nazionale, locale ed europeo - con riferimento tanto ai servizi, che ai trasferimenti monetari. La prospettazione di proposte, sull'uno e sull'altro versante, con riguardo alle esperienze acquisite e alle innovazioni necessarie per un più efficiente, efficace ed equo sostegno alle responsabilità familiari. Il possibile superamento della compartimentazione degli interventi, sondando forme e strumenti, tanto concettuali che operativi, per una visione e una gestione integrate - in gran parte ancora da acquisire - delle politiche sociali per la famiglia.

Tutto questo muovendo - lo dico per noi non addetti ai lavori, né studiosi, né decisori politici - da una duplice consapevolezza. In primo luogo, l'oggettiva complessità dei problemi in campo: per il mutamento incessante delle strutture delle famiglie, delle situazioni e degli stili familiari; per l'estrema diversificazione dei bisogni; per l'entità e le dimensioni, anche territoriali, delle disuguaglianze sociali; per la limitatezza delle risorse disponibili. Ultimo, ma non ultimo, perché la combinazione ottimale o auspicabile, i cui contorni vorremmo contribuire a definire, non è più pensabile o proponibile, a mio sommo parere, in termini di 'modelli' istituzionali e organizzativi - come una prevalente tradizione giuridico-amministrativa induce spesso a fare - bensì di percorsi di interazione e composizione di politiche concretamente agite.

Politiche, dei servizi e dei trasferimenti monetari, che, com'è noto, fanno capo a una complicata pluralità di soggetti istituzionali, di decisori politici, di sedi o agenzie gestionali. Con una linea di demarcazione che non è soltanto quella costituzionalmente (mal)definita, o incompiutamente definita, fra centro e periferia, fra Stato, Regioni, Province e Comuni, ma è fatta di un intreccio articolato di competenze, di soggetti, di linee di finanziamento trasversale a ciascuno di questi livelli. Per non fare che due esempi, a dire il vero emblematici: da un lato, la frammentazione, al livello statale, delle competenze ministeriali in materia di politiche che interagiscono con la famiglia - in uno, un po' paradossalmente, con

l'istituzione di un Ministero *ad hoc* - ; dall'altro, l'annoso problema della mancata definizione dei famosi "livelli essenziali" per gli interventi di competenza regionale e locale, con il suo carico di incertezza e di complicazione sulle politiche da adottare.

Così, se sotto il nome di famiglia, come destinatario apparentemente univoco delle politiche familiari, emerge l'estrema varietà e frammentazione delle situazioni e dei bisogni delle famiglie storicamente e socialmente date - potremmo dire con Gorrieri, ancora una volta, delle "condizioni di vita" - altrettanto, sul versante della risposta politica, raggruppiamo, non saprei dire se per comune convenzione o per comodità espositiva, in due categorie - servizi e trasferimenti monetari - politiche pubbliche fatte, nell'uno e nell'altro caso, di misure, prestazioni, interventi i più svariati, facenti capo ciascuno a soggetti politico-istituzionali, livelli decisionali, sedi di programmazione, organismi di erogazione altrettanto svariati. Eppure occorre ricercare, e auspicabilmente trovare, anche per approssimazioni successive e sempre perfettibili, la combinazione almeno tendenzialmente ottimale nell'ineludibile eterogeneità di questo contesto di situazioni, di soggetti e di politiche.

L'altro elemento di consapevolezza da cui muovere, con riferimento specifico alla problematica dei servizi sociali, cui dedicheremo l'intera sessione pomeridiana, è che - comunque sia - urge, per così dire, una ri-focalizzazione, una ripresa di cultura e di iniziativa politica che pongano all'ordine del giorno il tema di una politica nazionale per i servizi alle famiglie. Sottolineo nazionale, che non vuol dire statale, ma coinvolgente l'intera comunità - la Repubblica, si direbbe con termine costituzionale - in tutte le sue articolazioni istituzionali, territoriali e sociali. Pur con le dovute eccezioni, troppe sono infatti in questo settore, da un punto di vista propriamente nazionale, le criticità, i bisogni senza risposta, i ritardi e le sperequazioni soprattutto territoriali nell'offerta, le falle di una rete che stenta ad essere concepita e praticata nell'unitarietà e nella flessibilità che le sono in pari tempo necessarie. Diversamente, anche il solo obiettivo, fissato nell'agenda europea di Lisbona, per cui ogni paese dell'Unione è impegnato ad accogliere, entro il 2010, il 33% di bimbi nei nidi, resterà per l'Italia, attualmente agli ultimi posti in Europa con appena

il 10%, una lontana chimera. E continueremo a registrare, com'è avvenuto negli ultimi due anni, che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è, secondo l'eufemistica espressione contenuta nella relazione di sintesi del Rapporto annuale dell'Istat 2006, "in sofferenza" (p. XXI).

### **Politiche sociali e famiglia**

Nel 1979, all'indomani dell'uscita del volume su *La giungla dei bilanci familiari*, Gorrieri fu chiamato a presiedere la Commissione nazionale per i problemi della famiglia, formalmente istituita con decreto del luglio 1980 per iniziativa dell'allora Ministro del lavoro, a seguito (anche) del dibattito suscitato dai risultati della sua ponderosa e, per tanti versi, allora esplosiva ricerca. Mi coinvolse, pur con qualche mia riluttanza, nel lavoro della Commissione - come sarebbe avvenuto qualche anno dopo, nel 1983, con la Commissione di indagine sulla povertà presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - nella singolare veste di suo consulente. Gorrieri riservò a sé il coordinamento del II° gruppo di lavoro della Commissione, incaricato dei problemi e delle proposte in materia di redistribuzione monetaria del reddito in funzione delle situazioni familiari, che si concluse, dopo quasi un triennio di lavoro, con il varo e la pubblicazione di un rapporto su *Famiglia e reddito* (1983), meno noto del successivo primo rapporto della Commissione d'indagine sulla povertà (*La povertà in Italia*, 1985), ma non meno importante di questo per comprendere l'impianto, nella prospettiva di Gorrieri, del rapporto tra politiche sociali e famiglia.

E' facilmente intuibile, una volta tanto non pensando a quei tempi, che pur risalgono a quasi trent'anni addietro, ma ai nostri giorni, la difficoltà che s'incontrò allora, ma che - ripeto - si incontrerebbe anche ora, forse maggiore di allora, nell'individuare e nel definire, nell'ambito di una commissione governativa, la famiglia come destinataria di politiche pubbliche. Tanto per capirci con un paio di esempi di attualità, è di appena qualche settimana fa l'accessissimo dibattito aperto nella giunta comunale di Bologna, e tra le forze politiche della stessa maggioranza, all'annuncio dell'intenzione del Sindaco Cofferati di voler istituire un assessorato per la famiglia. Fuoco del dibattito, stando ai mezzi di

informazione, la denominazione dell'assessorato, con il severo monito della Curia arcivescovile bolognese al Sindaco a "non farsi irretire dalle sirene" per le quali l'assessorato "dovrà occuparsi di famiglie e non di famiglia", fino al punto della ventilata intesa nella maggioranza sulla stravagante proposta di denominarlo 'Assessorato alla famiglia e ai nuclei familiari". Intanto, per quel che si sa - sperabilmente non soltanto per il contrasto sulla denominazione - l'assessorato è rimasto allo stato di intenzione del Sindaco.

Ancora più prossima nel tempo, e a mio parere non meno sconcertante, la proposta formulata in un recente Consiglio dei Ministri, fortunatamente poi non accolta, dal Ministro per le politiche regionali di impugnare davanti alla Corte costituzionale la nuova legge-quadro della Regione Puglia sul sistema integrato dei servizi sociali (L.R. 10 luglio 2006, n. 19), la cui pretesa incostituzionalità starebbe nel prevedere l'estensione delle tutele sociali ai "nuclei di persone" legate, al di là dei consueti vincoli di parentela, affinità, adozione, tutela, "da altri vincoli solidaristici" (art. 2, lett. h). Si noti che, con molta avvedutezza, la legge in questione: a) prevede misure apposite per la promozione, la tutela e la valorizzazione del ruolo della famiglia, "così come riconosciuta dall'articolo 29 della Costituzione" (art. 22); b) esclude espressamente (art. 27, comma 2) da tali specifiche misure le tipologie di convivenza diverse dalla famiglia giuridicamente costituita; c) quanto a queste ultime, limita l'estensione delle misure universalistiche ai nuclei di convivenza "aventi una coabitazione abituale e continuativa e dimora nello stesso Comune (...) che perduri da almeno due anni". C'è da chiedersi con quale legittimità etica, prim'ancora che costituzionale, una legge intitolata "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia" avrebbe potuto discriminare donne o uomini in ragione della natura giuridica della loro unione o convivenza esistenziale. C'è da chiedersi, ancora - scusate se mi ci soffermo, ma su questo dobbiamo chiarezza fin dall'inizio del nostro convegno - con quale coerenza politica possa proporre un passo grave come l'impugnativa davanti alla Corte costituzionale, che esige di per sé la decisione collegiale del Consiglio dei Ministri, un Ministro partecipe di un governo la cui maggioranza, come ha ricordato la titolare del Ministero

delle politiche per la famiglia, on. Rosy Bindi, nell'audizione parlamentare del 18 luglio scorso, si è presentata agli elettori con questo programma: "l'Unione proporrà il riconoscimento giuridico di diritti, prerogative e facoltà alle persone che fanno parte delle unioni di fatto. Al fine di definire natura e qualità di un'unione di fatto non è dirimente il genere dei conviventi, né il loro orientamento sessuale. Va considerato piuttosto, quale criterio qualificante il sistema di relazioni (sentimentali, assistenziali e di solidarietà), la loro stabilità e volontarietà". Mi domando: in che cosa differisce da questo formale impegno programmatico con gli elettori la legge della Regione Puglia ?

Ancora una volta, il pensiero e la ricerca di Gorrieri offrono coordinate etiche e approdi analitici adeguati per dipanare, in modo ragionevole e trasparente, una questione la cui problematicità, dal punto di vista specifico delle politiche sociali, non ha fondamento se non nel fuorviante tasso di ideologizzazione di cui è vieppiù fatta oggetto. Ancora una volta, la chiave risolutiva per Gorrieri è il criterio o paradigma delle "condizioni di vita" che lo porta a formulare, fin dal rapporto della commissione governativa su *Famiglia e reddito* del 1983 - pur col dissenso, messo a verbale, di autorevoli componenti cattolici della commissione, cui lo univano legami di stima, di amicizia e di comune militanza ideale e politica - una tesi da cui non si discosterà più. La tesi, allora formulata con riferimento alle politiche redistributive del reddito in funzione delle situazioni familiari, sarà anzi da lui successivamente estesa alle politiche sociali in genere. Ha l'andamento di un teorema, schematizzabile come tale (a questo punto, anche per ragioni di tempo) in alcuni enunciati essenziali.

Posto che (a) oltre il 90% degli italiani vive in un contesto di convivenza familiare, (b) che tale contesto largamente influenza le "condizioni di vita" e le opportunità degli individui che ne fanno parte ed è all'origine di disuguaglianze "ingiuste e eccessive" tra le persone, e posto ancora (c) che compito delle politiche redistributive e, più in generale, delle politiche sociali è di "realizzare l'obiettivo di una maggiore uguaglianza nelle condizioni base di vita dei cittadini", (d) non può darsi rilievo, in relazione a questo obiettivo, alla "natura giuridica del rapporto di convivenza". Ciò che ha rilevanza, in ragione delle specifiche finalità

perequative e egualitarie proprie delle politiche sociali, “è il *dato di fatto* della convivenza, e non la qualificazione giuridica attribuita a quest’ultima, ad altri fini, dall’ordinamento”. Il risultato, altrimenti, come ribadisce ancora Gorrieri sempre nel rapporto del 1983, è di porre in essere discriminazioni inaccettabili per “un sistema di sicurezza sociale modernamente inteso, per il quale ha rilievo unicamente il soddisfacimento dei bisogni ritenuti fondamentali del cittadino in quanto tale; a prescindere cioè dalla valutazione che l’ordinamento effettui, ad altri fini, del suo specifico “status” familiare” (FR, p. 64-65). D’altronde, è la “necessaria aderenza alla realtà” che impone alle politiche redistributive, e più ampiamente alle politiche sociali, di fare riferimento alle effettive “condizioni di vita” del contesto di convivenza familiare, al famoso “parametro famiglia” (numero dei componenti il nucleo e reddito familiare complessivo), pena l’inefficacia di politiche pubbliche che, per promuovere l’*uguaglianza di base* nell’accesso “ai molteplici beni che sono patrimonio della società” (PUD, p. 18), devono essere universalistiche, cioè rivolte a tutti i cittadini, e selettive, cioè rapportate alle effettive situazioni di bisogno o di svantaggio, non soltanto economico, dei singoli, quali determinate dalla concreta situazione del nucleo di convivenza, comunque costituito.

Resto convinto che al fondo di una posizione così lineare e trasparente, non poco coraggiosa all’epoca per un esponente di primo piano del cattolicesimo politico, ci fosse, insieme a un’acuta e mai smentita attenzione per l’uguaglianza “ragionevole” - non l’egualitarismo - , il patrimonio di conoscenze e di analisi della realtà sociale acquisito da Gorrieri con le ricordate ricerche condotte negli anni ’70, che lo inducevano a individuare la “sperequazione più stridente”, la “giungla delle condizioni di vita” nelle disuguaglianze “eccessive e ingiuste” tra nuclei familiari di pari ampiezza, ma con differente disponibilità di reddito, di patrimonio e di altre risorse vitali (la sperequazione “verticale”), ovvero con uguale disponibilità di reddito, di patrimonio e delle altre risorse vitali, ma di differente ampiezza (la sperequazione “orizzontale”).

Nel senso indicato può ben dirsi che per Gorrieri c’è una centralità della famiglia come destinatario e “soggetto attivo” delle politiche sociali, ma non trascurando che la famiglia per lui rilevante, ai fini propri delle

politiche sociali, è - come non si stancava di puntualizzare - la famiglia in senso anagrafico, non giuridico, è "il dato di fatto" della convivenza o dell'unione di due o più persone, avente i caratteri della visibilità e della stabilità che spetta alla legge definire. Muovendo da questo assunto, trovava parimenti ideologico e fuorviante il puntiglioso ricorso al termine famiglia, rigidamente al singolare per una parte, ovvero rigidamente al plurale per la parte avversa. Va aggiunto, anche ad evitare equivoci, che Gorrieri idealmente si riconosceva nel modello cooperativo o comunitario di famiglia, come traspare dal contenuto o dalle modalità di certe sue proposte, e che, ovviamente, riconosceva l'opportunità di un impegno dell'ordinamento, in conformità al dettato costituzionale, a tutelare, valorizzare e promuovere la famiglia giuridicamente costituita, ma con politiche altre rispetto alle politiche sociali.

### **Perché le famiglie con figli minori**

Se questa fin troppo lunga conversazione può aver motivato, come spero, la scelta di dedicare, sullo sfondo del pensiero e della ricerca di Gorrieri, al tema delle politiche di sostegno alle famiglie il 1° convegno nazionale della Fondazione a lui intitolata, resta da dire, molto più brevemente, perché e in che senso l'attenzione è concentrata sulle famiglie con figli, segnatamente con figli minori. Ben sapendo che vi sono altre e non trascurabili emergenze sociali e che, quanto alle famiglie, molteplici sono i problemi e i bisogni con cui esse quotidianamente debbono misurarsi (dagli anziani non autosufficienti, ai portatori di disabilità gravi, alla sempre più problematica conciliazione, soprattutto per le donne, tra lavoro e famiglia, tra tempi di cura, di lavoro di mercato e di vita, alla sempre più prolungata presenza di figli adulti in famiglia). Uno stato di cose che, anche per la configurazione storicamente sedimentata del *welfare* italiano e per la riconosciuta necessità del suo cambiamento, sembrerebbe reclamare l'urgenza di una riforma complessiva delle politiche sociali.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, su cui forse meno si è discusso nel Comitato scientifico della Fondazione in sede di preparazione del convegno, pesa la constatazione che i tempi politici non sembrano essere i più propizi per grandi disegni riformatori, che di norma presuppongono

maggioranze programmaticamente coese e numericamente più consistenti di quanto il quadro politico attuale consenta. Pur tuttavia, da un qualche punto il rinnovamento deve cominciare, avendo presenti, certo, l'insieme dei problemi e delle domande sociali, un quadro valoriale e finalistico di riferimento, una inevitabile scala di priorità.

Nella condizione dei minori e delle famiglie con figli minori ci è parso di dover individuare una priorità. Perché nella diffusione della povertà fra i minorenni, in continuo aumento, Gorrieri individuava, nel suo ultimo saggio (2002), "il più preoccupante aspetto del fenomeno della povertà" (PUD, p. 28). Esprimeva questo giudizio anche sulla base delle conclusioni contenute nel rapporto 2001 della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, presieduta da Chiara Saraceno, in cui si legge (a) che "la povertà fra i minori contraddice i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità", configurando "lo svantaggio potenziale di più lungo periodo"; (b) che "la povertà tra i minorenni emerge come tema chiave delle politiche distributive", in presenza di politiche pubbliche "rivelatesi in grado di contrastare la povertà tra gli anziani più che tra i minori"; (c) che, infine, studi e ricerche "assegnano all'Italia il non invidiabile primato di nazione con il più alto indice di povertà minorile, unitamente a quello anglosassone". La situazione sembra essersi aggravata, come documenta un recentissimo contributo sulla distribuzione del reddito in Italia, nel corso degli ultimi dieci anni (M. Baldini, *Le famiglie alla prova dei conti*, sulla rivista "il Mulino", 4/2006). In esso si evidenzia che "è peggiorata, non solo in termini relativi ma anche assoluti, la condizione delle famiglie numerose, quelle con più di quattro persone" ed altresì che il più rilevante "cambiamento strutturale" nelle caratteristiche della povertà nel nostro paese, nell'ultimo trentennio, riguarda la quota dei minori in condizioni di povertà relativa, passata dal 23% degli anni Settanta al 32% del 2004 (un minore su tre), sicché ancor oggi l'Italia si conferma come "uno dei paesi d'Europa a maggiore diffusione della povertà tra i minori".

Ulteriore motivo per concentrare l'attenzione sulla situazione delle famiglie con figli minori, il fatto che Gorrieri, come già ho accennato, lavorò fino all'ultimo a una proposta, su cui era giunto a predisporre anche un primo articolato di legge, relativa all'istituzione dell'Assegno per

i minori. Una misura destinata, in prospettiva, nella fase a regime, ad assorbire in un unico istituto tutti gli interventi oggi esistenti (l'Assegno per il nucleo familiare, le detrazioni fiscali per i figli, l'assegno per il terzo figlio), in modo da correggerne le distorsioni, conseguendo un risultato di maggiore efficacia ed equità. In una prima fase, il disegno di Gorrieri, per ragioni di più agevole fattibilità, finanziaria e politica, si limitava alla razionalizzazione e all'adeguamento dell'Assegno per il nucleo familiare, con il contestuale congelamento dell'ammontare delle detrazioni fiscali per i figli. E' quanto sembra voler conseguire, benché soltanto in parte, il Governo con le misure contenute nella legge finanziaria 2007, ora all'esame del Parlamento, in materia di trasferimenti monetari alle famiglie. Sapremo domani, dall'intervento conclusivo del Ministro delle politiche per la famiglia, on. Rosy Bindi, se possiamo guardare a queste misure come a un primo passo nella direzione indicata da Gorrieri nel corso di una tenace, pluridecennale e, spesso, solitaria battaglia.

La proposta di Gorrieri di istituzione dell'Assegno per i minori, risalente al 2004, è stata ripresa e portata a sistema, configurandosi come una vera e propria riforma complessiva delle misure di sostegno al reddito e alle responsabilità familiari, dalla scuola modenese di economia facente capo al prof. Paolo Bosi, con cui Gorrieri aveva un'assidua interlocuzione nella formulazione dei suoi progetti e al cui soccorso elaborativo frequentemente ricorreva. Dunque, su questo versante delle politiche redistributive disponiamo non solo di una ricchezza analitica, ma di una compiuta proposta, che sarà presentata e discussa, in tutti i suoi aspetti ed anche nei suoi nodi problematici, nella seconda sessione del convegno.

Una proposta, come vedremo, che porta a compimento, nel segno dell'universalismo e della selettività, il disegno di Gorrieri in materia di redistribuzione monetaria del reddito in funzione delle situazioni familiari e che mette in campo un unico e unitario strumento di sostegno al reddito delle famiglie con figli minori, rapportandolo all'effettività delle situazioni di iniquo svantaggio, e, insieme, di sostegno economico alle responsabilità familiari, dando una prima risposta anche all'insoluta questione, per le politiche pubbliche del nostro paese, del costo dei figli.

Rispetto all'insieme delle politiche sociali, una riforma senz'altro parziale, com'era ben chiaro a Gorrieri quando, come abbiamo ricordato, affidava alle politiche pubbliche il compito primario di aiutare in tutti i modi le persone ad "autopromuoversi", vedendo negli interventi di integrazione del reddito l'ultima misura per ristabilire condizioni basilari di uguaglianza di condizioni di vita e di opportunità. In un paese, il nostro, che tutti gli studi confermano essere uno dei più diseguali nell'area del mondo economicamente avanzata e che vede una disparità di reddito tra il 10% più povero della popolazione e il 10% più ricco dell'ordine da 1 a 15. In un clima culturale e sociale in cui sembra che nessuno voglia ammettere che non si redistribuisce, come non si stancava di ripetere Gorrieri, senza togliere qualcosa a chi più ha per dare a chi meno ha. In presenza di un assioma, coralmemente e universalmente proclamato, che si può redistribuire soltanto - secondo l'immane metafora della torta - se la torta cresce. Che è come dire, penso osserverebbe Gorrieri, che se la torta non cresce c'è qualcuno (scusate la banalità) che deve spassarsela a guardare altri che se la mangiano.

Se come, ci ha insegnato Giuliano Amato, "l'eguaglianza è il motore della storia", ben venga una riforma, ancorché parziale e (come vedremo) non priva di criticità, che mira a ridurre le disuguaglianze inaccettabili e irreparabili tra bambini a motivo delle origini familiari, prevedendo una misura razionale e coerente di sostegno al reddito e alle responsabilità familiari delle famiglie con figli minori in condizioni di maggior bisogno. Sarà un pur parziale contributo a una qualche possibilità di mobilità sociale, perché una società in cui il destino umano, professionale e sociale delle persone è segnato dalla nascita è una società senza speranza di futuro.