

# Parti uguali fra disuguali

Riflessioni sul libro di Ermanno Gorrieri (ed. Il Mulino, 2002 - pagg. 165, Euro 9,50)

di Antonio Cecconi

*All'on. Ermanno Gorrieri mi lega una grande stima (oltre che una conoscenza personale che mi onora). Perciò ho voluto presentare in queste pagine il suo recente volume, Parti uguali fra disuguali, affidandone il compito a mons. Antonio Cecconi, incaricato dell'Osservatorio Giuridico Legislativo della Conferenza Episcopale Toscana ed esperto dei problemi delle povertà (G.S.)*

## 1. Povertà

Ermanno Gorrieri parla di cose che sa bene e che insegna (non molto ascoltato) da una vita, non a caso presiedette la prima Commissione di indagine sulla povertà istituita dal governo Craxi; i rapporti di quella e delle successive Commissioni hanno quasi sempre trovato Governi restii a dichiarare che nel paese la povertà esiste e resiste. Il testo è prima di tutto una miniera di dati, dai quali partiamo.

*Povertà relativa:* quella convenzionalmente stabilita tra gli studiosi, correlata alle condizioni medie di vita del paese, tracciando la cosiddetta *linea di povertà*. In base ai bilanci (dati Banca d'Italia) o in base ai consumi (dati ISTAT) è ritenuto povero il soggetto le cui entrate - o le cui spese - siano di entità inferiore alla metà di quelle del soggetto "medio". Nel 2000 tale linea - i dati dell'epoca sono logicamente in lire - era di £ 1.569.000 per la famiglia di due persone (attraverso scale di equivalenza ponderata, la linea di povertà viene adattata al numero dei componenti).

*Povertà assoluta:* in base al costo convenuto di un "paniere base" di

beni e servizi, nel 2000 per la famiglia di due persone la soglia di povertà estrema era pari a £ 1.055.000. Sui dati del 2000, in Italia ci sono 12,3% di famiglie povere, che su base individuale significano il 13,9% di persone povere. La distribuzione per aree geografiche evidenzia il 25,5% di poveri nel Mezzogiorno, mentre al Centro/Nord i poveri sono il 7,3%.

*Povertà estrema:* è quella caratterizzata da mancanza di beni primari: cibo, casa, salute, istruzione.

La povertà è un fenomeno trasversale: sono povere persone di tutte le categorie professionali e di tutte le situazioni sociali, pur con diversa distribuzione; è abbastanza alta l'incidenza della povertà tra gli anziani (le coppie con capofamiglia anziano sono povere nel 18,5 % dei casi), però recentemente è stata superata da quella dei minorenni (le famiglie più povere sono quelle formate da coppie con 3 o più figli minori: 26%). Non bisogna dimenticare le famiglie "a rischio di povertà": quelle appena al di sopra della *linea* sono l'8,3%, in queste famiglie un episodio traumatico (p. es.: perdita del lavoro, malattia grave...) è immediata fonte di cri-

si. Ultimo, ma significativo dato: sommando poveri e quasi-poveri si arriva al 20,6%, oltre 1/5 della popolazione.

## 2. Povertà e disuguaglianza

La povertà (e di conseguenza la lotta alla povertà) è un problema di distribuzione di risorse, di accesso ai beni e alle opportunità che concorrono a determinare la qualità della vita. Tra questi Gorrieri indica: istruzione; occupazione e qualità del lavoro; reddito e patrimonio; disponibilità dei servizi sociali e condizioni di accesso; situazione abitativa; contesti ambientali, educativi e relazionali... Per le prime tre voci, il testo evidenzia che:

- il livello di *istruzione* è fattore fondante dello *status* sociale delle persone, fonte di arricchimento e promozione umana; più istruzione vuol dire miglior conoscenza dei propri diritti, più proficuo accesso ai servizi, maggior auto-tutela;
- il *lavoro* è il presupposto del "fare parte" della comunità civile (art. 1 della Costituzione); oggi è sottoposto a profondi cambiamenti, la sua mancanza o modificazione può causare povertà ed esclusione sociale;
- a proposito del *reddito*, riportiamo solo un raffronto eloquente sui redditi familiari divisi in fasce di reddito decimali: il 10% di famiglie italiane col reddito più alto gode del 26,6% del reddito totale, all'altro estremo c'è un 10% a cui va il 2,1%. Prima di passare ad altri aspetti, conviene ricordare come l'analisi condotta sugli indicatori economici delle povertà vada accompagnata a quella

socioculturale; i sociologi e gli operatori sul campo hanno prodotto un ampio vocabolario: emarginazione, devianza, disagio, esclusione sociale, deprivazione, ecc. Non a caso è stato coniato il termine persone e/o famiglie *multiproblematiche*. Tra i vari studi in materia, si ricordano quelli ad opera di Caritas italiana e Fondaz. Zancan, che periodicamente esaminano i variegati aspetti del disagio sociale; l'ultimo rapporto pubblicato (*Cittadini invisibili*, ed. Feltrinelli 2002) tratta di disabili, donne in difficoltà, disagio minorile, responsabilità genitoriali faticose, nuovi mendicanti.

## 3. Una soglia di benessere per tutti

Nell'individuare le strategie, Gorrieri parte da un'affermazione inequivocabile: "un sistema che voglia essere democratico in tutti i significati della parola, non può restare indifferente di fronte al crescente fenomeno delle disuguaglianze eccessive e ingiuste" (pag. 41). Le persone vanno aiutate ad autopromuoversi offrendo pari opportunità di partenza (p. es. in materia di istruzione e di accesso all'occupazione); ma una società "ispirata a principi di equità" persegue "un obiettivo più ambizioso: quello di garantire a tutti i cittadini non tanto *il minimo vitale*, quanto piuttosto un traguardo, costituito da una *soglia di benessere*, inteso come fruizione di una quota adeguata dei beni che concorrono a formare la qualità della vita" (pagg. 46-47). Rispetto alla linea di povertà relativa, Gorrieri ritiene che "quel traguardo possa essere raggiunto dalle fami-

glie che dispongono di un reddito pari al 75% del reddito medio" (pag. 48); per la già citata famiglia di due componenti, usando gli stessi parametri che fissano la linea di povertà a £. 1.569.000, la soglia minimale di benessere è indicata in £. 2.552.000. Coerentemente con questa prospettiva, viene sottoposto a riesame il concetto di *assistenza*, termine che appare stigmatizzante nei confronti dei poveri; alla luce della Legge quadro 328/2000, è valutato positivamente il passaggio concettuale e pratico alla "realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", volti appunto a fornire una soglia minimale di benessere a tutti. Altro concetto-chiave è quello di "*redistribuzione*, riferito a tutte le risorse che determinano la qualità della vita. Ridistribuire significa togliere qualcosa ad alcuni per dare di più ad altri" (pag. 49).

#### 4. Universalismo e selettività

Il testo affronta criticamente quello che senza mezzi termini è definito "il mito dell'universalismo senza selettività": un sistema di protezione sociale esteso a tutti i cittadini è improponibile perché presuppone un altissimo tasso di imposizione fiscale. L'autore afferma che "un servizio pubblico universalistico, che non tenga conto delle differenze fra gli utenti, pone *solo teoricamente* in condizione di parità coloro che ne beneficiano. All'uguaglianza formale non corrisponde sempre l'uguaglianza sostanziale" (pag. 63). La distribuzione a pioggia di sgravi fiscali e trasferimenti di reddito produce l'effetto di perpetuare le disuguaglianze; siamo

al cuore della tesi portante del testo, ereditata da don Milani: "nulla è più ingiusto che far le parti uguali fra disuguali". Infatti, in situazioni di restrizione di bilancio, l'universalismo non selettivo determina la riduzione dell'offerta pubblica di servizi e prestazioni, col risultato di mantenere o accrescere le disuguaglianze.

La scelta dell'universalismo selettivo era stata una delle linee-guida del governo Prodi, attraverso la "Commissione Onofri", dal cui studio emergeva la proposta di "*ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi* a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici" (pag. 75). Lo strumento di attuazione veniva individuato nell'ISE (indicatore di situazione economica) o "riccometro", il cui sviluppo e utilizzo Gorrieri giudica né coerente né incisivo.

#### 5. Com'è difficile redistribuire...

Due sono le misure più significative nel senso della redistribuzione decise in questi anni: l'assegno al nucleo familiare con tre o più figli minori (AF3) e il RMI (reddito minimo di inserimento). Entrambi però di limitata consistenza ed estensione: dell'AF3 beneficiano in totale meno di 250 mila nuclei familiari, per una spesa complessiva erogata nel 2000 di 538 miliardi; il RMI è stata sperimentato per due anni su un limitato numero di Comuni: 39 nel 2000, con l'aggiunta di altri 267 nel 2001, senza attendere la valutazione dei risultati dell'anno precedente. La proposta prevede il ruolo attivo dei Comuni nel predispor-

re programmi personalizzati per il superamento dell'emarginazione e lo sviluppo di capacità e autonomia dei soggetti; viene capovolta l'idea del sussidio di mantenimento, assumendo invece l'obiettivo dell'uscita dalla povertà; tra i primi esiti verificati troviamo incrementi delle responsabilità genitoriali e del recupero scolastico. Ultimamente, le politiche sociali dell'attuale Governo pare stiano accantonando l'ipotesi di uno sviluppo del RMI, per tornare alla vecchia idea del sussidio minimo.

Gli strumenti persistenti e anzi rafforzati con cui lo stato intende svolgere una funzione redistributiva sono e restano quelli di tipo fiscale; questi, secondo l'autore, i principali motivi della loro inefficacia ai fini dell'equa distribuzione di risorse:

- l'unica imposta di tipo progressivo (ancorché molto attenuato) è l'IRPEF, il cui gettito fornisce poco più di un terzo delle entrate; gli altri tributi sono proporzionali e in qualche caso regressivi;
- le deduzioni dal reddito e le detrazioni d'imposta agevolano indistintamente le diverse fasce di reddito, oppure si applicano a spese poco diffuse tra i percettori di bassi redditi;
- inoltre c'è il fenomeno dell'*incapienza*, che si verifica quando le imposte da pagare sono inferiori agli sgravi cui si ha diritto; le stime degli studiosi danno 4.700.000 contribuenti esclusi dai vari benefici per questo motivo, con un importo di 7.500 miliardi di detrazioni non godute da parte delle famiglie più povere.

## 6. Il nodo della famiglia

Le tesi e le proposte di Gorrieri si discostano assai da quelle del *Forum delle associazioni familiari* patrocinato dalla CEI. Il punto di discriminazione sta nella selettività, dal momento che il Forum condivide le scelte degli ultimi governi: non differenziare in base al reddito gli interventi in favore della famiglia, ridistribuire attraverso le agevolazioni fiscali piuttosto che i trasferimenti. È il caso dell'aumento delle detrazioni d'imposta per i figli a carico, ispirate al criterio dell'universalismo puro, che apporta "entrate irrilevanti nei bilanci delle famiglie abbienti e, viceversa, un sussidio inadeguato per alleviare il costo di un figlio per le famiglie con redditi bassi e medio-bassi" (pag. 155). Inoltre, a causa dell'incapienza, si trova escluso chi ne ha più bisogno. Analoghi ragionamenti valgono per la riduzione dell'imposta sulle successioni e donazioni, nonché per le deduzioni sulla cosiddetta "prima casa", generalizzate fino a includere le ville di lusso; la somma dei due provvedimenti, nel 2001, ha lasciato nelle tasche dei contribuenti più ricchi 2.800 miliardi in più.

Alla luce dei dati esposti e dagli andamenti in atto, non è questo un terreno su cui praticare l'opzione preferenziale dei poveri tante volte richiamata da Giovanni Paolo II? In tempo di limitate risorse finanziarie, anche l'attenzione ai diritti della famiglia (il Papa in Parlamento ha invitato a rendere "socialmente ed economicamente meno onerose la generazione e l'educazione dei figli") può prescindere dal criterio dell'universali-

simo selettivo? E le famiglie cattoliche benestanti non dovrebbero essere le prime a battersi perché tutte le famiglie – a partire da quelle più povere – abbiano assicurato quanto è necessario e sufficiente per una vita dignitosa, a cominciare dal reddito, dall'istruzione e dalla casa?

### **7. Per quale società**

Rispetto al fine di creare maggiore equità attraverso la redistribuzione, l'autore muove due critiche, rispettivamente ai cattolici e alle sinistre; ai primi per aver "investito il loro impegno nel generoso esercizio della solidarietà più che nella lotta politica per la giustizia sociale"; alle seconde per aver finito, salvo alcune componenti massimaliste, col "cancellare la parola uguaglianza dal proprio vocabolario" (pag. 10). Pensieri da prende-

re sul serio, associandoli a quelli di un altro "grande vecchio", Mons. Giovanni Nervo, che da anni pone la domanda se il consenso democratico non rischi di rafforzare le disuguaglianze. Sta di fatto che le diverse forze politiche cercano consensi soprattutto promettendo più tutele ai già tutelati, più garanzie ai già garantiti. È facile scordarsi dei poveri, soprattutto se li si frequenta poco; vale ancora l'antico proverbio: "dimmi con chi vai...".

Siamo in presenza di una deriva culturale che rende molti credenti e praticanti (elettori ed eletti) assai sensibili a proposte che massimizzano il benessere individuale e minimizzano la dimensione sociale in materie come il fisco, la salute, la sicurezza. C'è materia per riflettere, anche nei percorsi del progetto culturale.