

Tavola rotonda

La dimensione familiare
e sociale
delle prestazioni previdenziali

Relatori:

Prof Severino Delogu; Dott.ssa Maria Morante;
Dott. Gianni Selleri; Dott. Ferdinando Terranova

Interventi:

Sig. Antonio Cosma; Prof. Cesare Vannutelli; Sig.ra Margherita Repetto

Atti del Convegno

« *Riforma dell'assistenza e prestazioni previdenziali* »

organizzato

dall'Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali

Roma, 23-24-25 novembre 1972

configurazione: da una parte proposte che, salvo verifiche definitive, sono nella linea delle richieste generali delle categorie delle forze sociali, delle organizzazioni sindacali, dall'altra decisioni che non solo non sono omogenee a queste proposte, ma hanno, entro certi limiti, la funzione di contenere un certo tipo di avanzata del sistema previdenziale secondo le proposte che abbiamo formulato e che soprattutto i lavoratori hanno espresso, anche se non hanno coperto l'intero arco delle esigenze che invece un piano di sviluppo economico deve necessariamente considerare.

Dott. *Gianni Selleri*

Anche per me l'argomento della tavola rotonda è scarsamente agibile rispetto al tema centrale del Convegno. Preferirei quindi tentare un discorso di approccio globale.

Credo che si possa affermare che uno dei nodi più problematici per l'evoluzione della sicurezza sociale, sia rappresentato dalla rigida distinzione, sul piano giuridico ed ideologico, fra Previdenza ed Assistenza. Infatti si distingue tuttora fra cittadini soggetti di un diritto immediato alla previdenza e cittadini per i quali un diritto a prestazioni sostanzialmente analoghe si configura come mero interesse dello Stato. In base a questa generalissima suddivisione si deducono poi classificazioni e categorizzazioni sempre più sottili e tali comunque da sollecitare una ricomposizione che definisca quell'assetto di sicurezza sociale che è già culturalmente acquisito, ma che non trova ancora espressione politica e legislativa.

La separazione tra assistenza e previdenza, che finisce per essere posta in termini antinomici, è tale comunque da impedire l'evoluzione del sistema, soprattutto perché è fondata su una tradizione giuridica precostituzionale.

Se si esamina a grandi linee la storia e la metodologia dell'assistenza, si può osservare che, dalla seconda metà del Settecento fino all'inizio della industrializzazione europea, non vi è stata alcuna distinzione fra assistenza e previdenza secondo il presupposto attuale che la previdenza si riferisce ai lavoratori e l'assistenza agli inabili.

Assistenza e previdenza avevano i medesimi soggetti, uguali scopi e uguali metodi.

I soggetti erano infatti non soltanto gli inabili, gli anziani, gli infermi, gli esposti e gli orfani, ma anche i mendicanti, i disoccupati, gli emigrati, i sottoccupati, insomma i poveri in

senso generale che per le cause più diverse (carestie, epidemie, guerre e crisi economiche) avevano come unica possibilità di sussistenza l'esercizio dell'accattonaggio. I poveri e i bisognosi costituivano un gruppo indifferenziato e l'unica distinzione che si faceva con la legislazione sul pauperismo era quella di stabilire se il povero, l'oggetto dell'azione assistenziale, fosse tale per eventi indipendenti dalla sua volontà o per sua « colpa », cioè, come si sosteneva allora (e anche oggi, sia pure in forma diversa), perché il povero non aveva voglia di lavorare, faceva troppi figli, beveva tutto il suo guadagno all'osteria, ecc...

Anche per quanto riguarda gli scopi ed i metodi della assistenza non si riscontrano diversità in relazione ai soggetti: lo scopo era di contenere e reprimere la capacità di rivolta delle masse dei poveri, il disordine che nelle grandi città arrecavano i mendicanti, e il metodo era quello della reclusione indiscriminata in case di lavoro coatto o negli « ospedali generali », dove si ricoverano gli handicappati, i vecchi, i libertini, i disoccupati, gli orfani, i commercianti falliti e coloro che avevano contravvenuto alle leggi sull'accattonaggio o si erano trasferiti dalla campagna alla città senza trovare una occupazione.

Mentre la segregazione trova immediate spiegazioni per ragioni di ordine pubblico, il lavoro coatto invece ha motivazioni più complesse e differenti a seconda della situazione economica e politica: si attribuiva al lavoro una funzione risarcitiva nei confronti di chi prestava l'assistenza oppure uno scopo etico di redenzione o di rieducazione sociale. Successivamente si afferma una dimensione esclusivamente economica dell'internamento e alla repressione si aggiunge l'utilità: dare lavoro ai disoccupati nei momenti di crisi, avere mano d'opera a buon mercato nei periodi di piena occupazione e di decollo industriale, con la possibilità di controllare i prezzi ed il costo del lavoro.

Da queste brevi considerazioni, che spesso sfuggono alla valutazione degli esperti, ma che si riferiscono a fenomeni di dimensione europea, credo che si possa concludere che l'evoluzione dell'assistenza ha coinciso per oltre 150 anni con la questione operaia ed è inserita nella lotta per la promozione delle masse popolari, poichè i problemi degli operai erano gli stessi di coloro che non potevano lavorare e insieme costituivano una unica classe marginale e repressa.

In seguito, mentre per il mondo operaio si è sviluppato un processo di emancipazione sociale e si sono costituiti i corrispondenti strumenti dalle società di mutuo soccorso, al sindacalismo, alla legislazione di assicurazione sociale e del lavoro, dall'altra parte rimasero masse di cittadini inerti che benchè si trovassero in identiche condizioni, furono esclusi da ogni pro-

cesso di giustizia sociale. Mentre i lavoratori riuscivano ad imporre con la propria forza contrattuale una legislazione di tipo assicurativo e previdenziale e assumevano una funzione politica ed economica, tutti gli altri emarginati continuarono ad essere titolari passivi di interventi assistenziali, la cui evoluzione nei secoli è stata soltanto formale.

A questo punto ritengo opportuno ricordare brevemente le diverse matrici culturali ed ideologiche dell'assistenza al fine di comprenderne i meccanismi e la prospettiva attuali.

La prima ispirazione dell'assistenza è religiosa; fin dai tempi delle lebbroserie fu gestita dalla Chiesa, come carità verso i sofferenti ed i poveri.

Non è possibile illustrare in questa sede e con poche battute che cosa rappresenti l'impegno assistenziale nella storia della Chiesa poichè vi sono implicazioni etiche e teologiche complesse. Da un punto di vista strettamente sociologico si può tuttavia affermare che l'assistenza ispirata al cristianesimo si è configurata (si configura tuttora forse al di là delle intenzioni) come una forma di esclusione sociale e di integrazione spirituale.

I rifiutati venivano in qualche modo definitivamente separati dal contesto sociale e quindi segregati in luoghi dove, in cambio del sostentamento e delle condizioni di sopravvivenza, si offriva o si imponeva una soluzione ascetica del bisogno e della sofferenza.

Più tardi sul piano giuridico l'assistenza viene proposta come un diritto fondamentale dell'uomo e del cittadino e in quanto tale come un dovere dello Stato e un elemento costitutivo del contratto sociale.

Contemporaneamente alle due precedenti e con reciproche e complesse contaminazioni, si definisce la terza e più importante impostazione ideologica, quella cioè di intendere l'assistenza come uno strumento e una espressione dell'ordine pubblico. Tutte le leggi assistenziali dalla seconda metà del Settecento fino alla fine dell'Ottocento sono strettamente collegate con gli ordinamenti di pubblica sicurezza, in senso repressivo e preventivo, o con quelle forme moralistiche che costituiscono la proiezione giuridica di esigenze autoritarie e statuali, quali la lotta contro il vagabondaggio e l'accattonaggio, la tutela della moralità e del decoro nazionale.

Ancora oggi nel nostro paese la legislazione assistenziale è ispirata ad un analogo meccanismo culturale e giuridico. Non a caso l'assistenza è affidata al Ministero dell'Interno. Soltanto pochi mesi fa, in una relazione ufficiosa al decreto sul trasferimento alle Regioni a statuto ordinario della beneficenza pubblica, si affermava che l'assistenza agli orfani, agli ex detenuti,

agli invalidi, alle ex prostitute, ai dimessi dagli istituti di correzione, non poteva essere trasferita alle regioni perché « a ciò osta la considerazione della accessorietà di tale assistenza rispetto a situazioni di status personae o della sua strumentalità rispetto ad attività o fini di esclusiva competenza statale, onde la medesima (assistenza) non è dotata, di fatto e di diritto, di una propria autonomia che ne giustifichi l'attribuzione alle regioni ».

L'assistenza assume poi altre espressioni a seconda del periodo storico o del fatto che sia pubblica o privata. Nell'epoca fascista, ad esempio, l'assistenza ai giovani e agli orfani era volta soprattutto a preservare la razza o la nazione dal decadimento e dalla corruzione, oppure (ma questo è successo anche in altri tempi, e succede) ad allentare le tensioni del sottoproletariato, per ottenerne il consenso.

Dunque assistenza come carità, assistenza come ordine pubblico, assistenza come strumento economico e politico per contenere le tensioni di massa e assistenza come diritto di una parte o di tutti i cittadini. Pur riconoscendo che ognuno di questi « archetipi » può prevalere rispetto agli altri col mutare delle condizioni politiche ed economiche, si può affermare che più spesso sono tutti presenti e insieme compongono nel nostro Paese il farraginoso quadro della legislazione assistenziale.

Non dobbiamo poi dimenticare che sono state formulate esplicitamente anche delle « controteorie » dell'assistenza. I filosofi dell'evoluzionismo e non pochi economisti hanno teorizzato la necessità di non fare assistenza, sostenendo apertamente che i più deboli ed i più poveri, tutti coloro che non reggono all'impatto sociale e alle leggi della sopravvivenza, devono essere lasciati al loro destino od essere soppressi. Infatti, assistere significa contrastare le leggi della selezione naturale, creare sempre più grandi masse di poveri, che fanno molti figli e che deteriorano lo slancio vitale delle classi sane ed efficienti.

E' facile ricordare i delitti che sulla base di queste teorie sono stati compiuti in periodi non lontani (ma temo che ancor oggi, sia pure con più sottili mediazioni culturali, si facciano scelte conformi all'antico paradigma malthusiano).

Per ritornare al tema specifico ci si può ora chiedere se e in quale misura è importante che vi sia una pensione che garantisca a tutti i cittadini inabili o con reddito insufficiente, il minimo vitale.

Occorre anzitutto ricordare (anche sull'utile scorta del documento di base del convegno) il significato della istituzione della pensione sociale con la legge del 1969 e alcune implicazioni positive del provvedimento sulle pensioni dell'agosto scorso, in

cui sono stati trattati contestualmente temi assistenziali e previdenziali.

E' difficile dire se la pensione sociale (intesa come prestazione economica indipendente dal meccanismo mutualistico o assicurativo e non riferita ad una categoria specifica) sia stata una scelta politica consapevole, oppure un provvedimento dettato da particolari contingenze economiche o scadenze elettorali, o semplicemente l'accentuarsi del ruolo di supplenza del sistema previdenziale per tamponare le carenze di quello assistenziale. Resta comunque il fatto che la pensione sociale costituisce un nuovo ponte fra assistenza e previdenza e pone le premesse per un discorso unitario fra i diritti dei lavoratori e quelli dei cittadini indigenti.

Si deve peraltro evidenziare che le prestazioni pensionistiche comportano anche rischi e prospettive incerte. Infatti l'esperienza ci insegna che nell'ambito della legislazione sociale, all'intervento economico consegue spesso un rallentamento delle riforme e un accantonamento dei problemi di fondo. Proprio in quanto l'intervento economico a carattere assistenziale sospinge l'attenzione sulle cause strutturali e sociali che l'hanno determinato e indirizza le tensioni rivendicative su meccanismi di adeguamento quantitativo, c'è il pericolo che tali interventi costituiscano un motivo per evadere alle esigenze di riforma; si finisce allora per agire sugli effetti e non sulle cause del bisogno.

Il nodo da sciogliere consiste nel creare le condizioni per il superamento del bisogno e per prevenirne l'insorgere: in questo senso non si può assolutamente sostenere che la prestazione economica assistenziale possa essere una alternativa valida all'urgenza della riforma dei servizi sociali, inserita nella più vasta strategia della promozione delle masse popolari e della partecipazione alla vita politica ed economica di tutti i cittadini, per garantire quanto meno un minimo di uguaglianza di possibilità e di dignità.

Accanto agli aspetti negativi sopra accennati ve ne sono comunque altri indubbiamente positivi tali da giustificare un sempre più stretto collegamento fra assistenza e previdenza.

Un unico sistema di prestazioni economiche, sia pure distinto in pensioni per i lavoratori e pensioni per i cittadini col reddito insufficiente, comporta almeno tre importanti ordini di conseguenze:

a) superare la suddivisione dei cittadini secondo specifiche condizioni fisiche od economiche e quindi eliminare l'apparato degli Enti pubblici e di tutta quella legislazione privilegiata che definisce e cristallizza le classi marginali;

b) porre le condizioni per evitare la conflittualità fra le diverse categorie, quindi togliere strumenti alla discrezionalità dello Stato nell'uso demagogico ed opportunistico della pensione e fondare un discorso unitario tra tutti gli esclusi;

c) agganciare lo sviluppo del reddito alle prestazioni pensionistiche e delineare una politica economica orientata allo sviluppo dell'impiego sociale della ricchezza.

Vi è infine un aspetto di vasta portata politica che si evidenzia nell'ipotesi di integrazione e di interdipendenza fra previdenza e servizi sociali: ricollegare i problemi della assistenza e delle classi marginali con quelle dei lavoratori. Questo fatto consentirebbe non solo di superare antinomie giuridiche e gravi squilibri settoriali, ma soprattutto di aprire la lotta sindacale ed operaia al concetto della politica sociale, ancorando l'attenzione laddove sono più evidenti l'ingiustizia e l'esclusione.

Non si tratterebbe, credo, di un impegno genericamente solidaristico, ma di una precisa scelta strategica, nel senso che sono proprio i più deboli ed i più poveri che rivelano, e per così dire anticipano, le disfunzioni del sistema e le carenze dell'ordinamento sociale. E' poi ovvio ricordare che anche i lavoratori diventano vecchi, che anche nelle loro famiglie vi sono orfani, handicappati, disadattati, tensioni e squilibri, cioè situazioni e fatti che immediatamente rientrano nel tema della riforma dei servizi sociali e che nessuna garanzia salariale o assicurativa può esaurire.

Dott.ssa *Maria Morante*

Vorrei innanzi tutto riprendere una domanda che il prof. De logu ha fatto nel suo discorso introduttivo. Perché parliamo di dimensione familiare? Ecco, vorrei innanzi tutto evitare la possibilità di un equivoco a queste mie precisazioni iniziali. Dichiarare quindi che nessuno vuole disconoscere, tanto meno io, il contenuto dell'art. 29 della Costituzione, che riconosce i diritti della famiglia; ma vorrei nello stesso tempo, che non si dimenticasse che l'art. 2, che fa parte dei principi fondamentali del diritto, cioè la prima parte della costituzione, riconosce in primo luogo i diritti inviolabili dell'uomo nella società. Calamandrei diceva che la Costituzione (richiamandosi alla Resistenza) è nata contro la società fascista precedente, e che quindi è una Costituzione polemica contro il passato, e promessa per l'avvenire.

Io, a questo proposito vorrei subito dire che dietro alcune frasi che possono anche riallacciarsi a quella di « dimensione

Non è questa la Bibbia dei sindacati, ovviamente; ma quanto ha pesato in certe realtà operative e in certi momenti, quando si studiava una proposta di legge per il servizio sanitario nazionale, o per altri servizi e via dicendo. Ed è attraverso questa strada che passa, come è stato detto da Cosma, la capacità di portare a soluzione le indicazioni di riforma che si enunciavano. Certo, tutto lì sta il punto: riuscire a realizzare una operazione che non solo enunci delle riforme ma organizzi le lotte per realizzarle. Se deve esistere questo ponte lavoratore-cittadino che passa attraverso certe soluzioni che uniscono e rendono omogenee e unitarie le lotte, la forza e la capacità di realizzare le riforme passa attraverso quel ponte. Cosma diceva che della sopportabilità del sistema economico non ne parliamo mai? Certo che non ne parliamo mai, perché non possiamo prendere a pretesto della non realizzazione di certe riforme il problema della sopportabilità di questo sistema economico; infatti stiamo parlando di un altro sistema economico. Perché questo sistema economico, non dà spazio: come conciliare gli interessi dei padroni e gli interessi dei lavoratori? Il meccanismo mette in movimento un'altra esigenza, quella di modificare i rapporti reali di produzione e quindi di sapere in quale altra direzione deve andare in maniera generale e globale tutto il sistema. Semmai si può dire, spregiudicatamente, che se dalle riforme viene fuori pregiudizio a questo sistema economico, questo è uno degli obiettivi da conseguire. Non per distruggere, ma per costruire su basi nuove un sistema economico che si fondi su altri rapporti.

Dott. *Gianni Selleri*

Mi sembra che l'interrogativo più stimolante sia quello che si riferisce all'agibilità di quel ponte che è stato gettato fra i cittadini titolari dell'assistenza e quelli inseriti nel sistema previdenziale. Non saprei dire quale dei due gruppi sarà in grado di gestire la lotta per questo collegamento che, come ho cercato di dimostrare, significherebbe una unificazione di classi che ha profonde radici storiche e la cui separazione è stata funzionale e correlativa allo sviluppo industriale capitalistico.

Mi rendo conto, d'altro canto (pur prescindendo dalle valutazioni marxiste sulle possibilità di inserimento nella lotta di classe del sottoproletariato e degli emarginati) che i lavoratori non sono ancora pronti a farsi carico di lotte che risultino al di fuori dei loro interessi più diretti o di settore.

Eppure credo che una strategia unitaria e di solidarietà in materia di assistenza e previdenza convenga ugualmente ai due gruppi (lavoratori e cittadini che non lo sono o non lo sono più), perché nella misura in cui si risolveranno sempre più compiutamente i problemi degli inabili e degli indigenti, si allargherà anche l'ambito della Sicurezza Sociale dei lavoratori.

E' questa una prospettiva che ha molte analogie con la recente assunzione di responsabilità dei sindacati nei confronti delle riforme e dei problemi del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda il quesito che è stato proposto sulla sopportabilità economica dell'istituzione di una pensione sociale generalizzata, ritengo che si tratti di uno pseudo problema: bisogna attuare un meccanismo di spostamento del reddito dai consumi all'impiego sociale. Ribadisco comunque che è importante ricordare che le prestazioni economiche di tipo assistenziale non debbono essere sostitutive dello sviluppo dei servizi sociali e che troppe volte le stesse sono state, nel nostro paese, strumentalizzate per soffocare e reprimere le spinte conflittuali organizzate e per evitare l'impatto diretto con ingiustizie e problemi sociali che non possono essere risolti con 12 o 18.000 lire mensili.

Dott.ssa Maria Morante

Io sono disposta sempre ad accettare provocazioni sia che siano state prima dichiarate (come si fa in alcuni giochi di carte, e come ha fatto il prof. Delogu), sia quando viceversa non sono state dichiarate, ma in realtà sono ugualmente presenti, come è avvenuto per alcuni interventi che sono stati qui fatti.

Avevo cercato di dimostrare, sia pure con i limiti dati dal tempo e miei personali, come in realtà tutti i problemi toccati dalla politica delle riforme fossero collegati in modo diretto o indiretto con problemi di natura previdenziale: ed è per questo che ho citato, anche se poteva apparire che io fossi fuori tema, la politica dell'occupazione o la politica della casa, a proposito della dimensione familiare e sociale dei trattamenti previdenziali. Bisogna intendere questo legame in un doppio senso. In quanto o questi provvedimenti di natura previdenziale, sono sostitutivi di carenze della società, e quindi si cerca di tacitare la gente attraverso prestazioni economiche o altre cose del genere, ovvero si sostituiscono con delle prestazioni economiche i servizi pubblici favorendo in questo stesso modo le istituzioni private.

Delogu ha parlato delle differenze che ahimè corrono tra stendere un piano programmatico e realizzarlo ed ha avuto la soli-