

# POVERTÀ, SICUREZZA SOCIALE, SOSTEGNO AL REDDITO E POLITICA DEI SALARI

MAURO PERINO

DIRETTORE CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI ALLA PERSONA (CISAP),  
COMUNI DI COLLEGNO E GRUGLIASCO (TO)

*Per contrastare la povertà occorre un sistema di sicurezza sociale nazionale atto a proteggere efficacemente chi non può, o non può più, lavorare. E' inoltre necessario sostenere il reddito di chi perde o non trova il lavoro, ed è doveroso assicurare a chi lavora una retribuzione proporzionata al suo lavoro e sufficiente a condurre una vita dignitosa*

Nel mese di luglio è stato pubblicato il "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale anno 2010". Il documento, elaborato dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale, istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge 328/2000, offre una rappresentazione delle diverse dimensioni della povertà nel nostro Paese. A fronte dei dati sulla povertà relativa ed assoluta che vengono presentati nel Rapporto, si evidenzia, in maniera eclatante, come alla povertà determinata dalla mancata collocazione occupazionale, non determinata da una volontà soggettiva, si dovrebbe porre rimedio promuovendo le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro sancito dall'articolo 4 della Costituzione. Ed alla sempre più diffusa povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente, tutelando, ai sensi dell'articolo 36, il diritto del lavoratore ad una «*retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*». Purtroppo si tratta di diritti che, nel nostro Paese, non sono di fatto esigibili in quanto, non solo non si opera efficacemente per promuovere la piena occupazione, ma non viene nemmeno prevista una misura generalizzata di sostegno del reddito degli inoccupati e dei disoccupati involontari. Dall'analisi condotta sul tema della povertà si evince inoltre che – nell'ambito di un quadro generale in cui la disuguaglianza sociale ed il disagio socio-economico sono largamente diffusi fra la popolazione in grado di lavorare e di produrre – vi sono situazioni più eclatanti di altre, perché gravano su soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi. Si tratta di poveri – anch'essi condannati all'indigenza per la mancanza di scelte politiche e legislative volte a dare attuazio-

ne alla nostra Costituzione – ai quali le istituzioni, i partiti e le stesse organizzazioni sindacali dedicano scarsa o nulla attenzione. Il riferimento è a coloro che non sono - e non saranno mai - in condizione di lavorare a causa della gravità delle loro condizioni psicofisiche: handicappati intellettivi con ridotta o nulla autonomia, malati psichiatrici gravi e gravissimi, altri soggetti colpiti da infermità permanenti ed invalidanti. Ad essi si aggiungono gli anziani non più in grado di essere produttivi e che non beneficiano di una pensione propria perché non hanno svolto attività retribuite (ad esempio le casalinghe) o perché, pur avendo lavorato, non hanno sufficienti contributi assicurativi. Infine vi sono i minori appartenenti a famiglie, numerose o con a capo la sola madre, in condizioni di privazione socio-economica e di disagio abitativo. Per intervenire efficacemente su tali condizioni, vi è la necessità di realizzare un sistema di sicurezza sociale che garantisca livelli unitari di prestazioni, in tutto il territorio nazionale, a coloro che non beneficiano (in tutto o in parte) del sistema previdenziale ed hanno effettiva necessità di un reddito accettabile per vivere.

## POVERTÀ RELATIVA E POVERTÀ ASSOLUTA IN ITALIA NEL 2009

Nel 2009 gli indicatori di povertà relativa e di povertà assoluta<sup>1</sup>, che nell'anno precedente avevano fatto registrare un'impennata, si mantengono sostanzialmente stabili. La percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa è pari al 10,8% (2.657.000 famiglie) e quella degli individui al 13,1% (7.810.000 persone). Nel 2008 le famiglie classificate in condizione di povertà relativa erano l'11,3% di quelle residenti (2.737.000 famiglie) corrispondenti al 13,6% dell'intera popolazione (8.078.000 persone).

L'incidenza della povertà assoluta si attesta al 4,7% per le famiglie (1.162.000 nuclei) e al 5,2% per gli individui (3.074.000 persone). Nel 2008 la percentuale delle famiglie in condizione di povertà assoluta risultava pari al 4,6% delle famiglie residenti (1.126.000 nuclei) e quella delle persone pari al 4,9% del totale (2.893.000 persone, con un incremento – rispetto al 2007 – di 463 mila unità e di 0,8 punti percentuali). Come si osserva nel Rapporto la "linea di povertà relativa" diminuisce nel 2009 – ed è la prima volta da quando esiste l'indice – di 16,66 euro rispetto all'anno precedente (da 999,67 euro a 983,01) attestandosi al di sotto del livello del 2007 (986,35 euro). Tale diminuzione è l'effetto diretto della caduta del reddito medio dal quale consegue una riduzione della spesa media delle famiglie nel loro complesso. E' dunque l'impoverimento generale dell'intera popolazione che «spiega in buona parte la relativa stabilizzazione del tasso di incidenza della povertà relativa, come fenomeno prevalentemente statistico più che "reale" e come testimonianza di un arresto della crescita del benessere del Paese, in tutte le sue componenti, che non ha precedenti». Infatti, se si considera lo stesso indicatore calcolato con "soglia ancorata" all'anno precedente – "depurandolo" cioè dell'effetto prodotto dalla variazione complessiva della spe-

sa per consumi, compresa quella della popolazione "non povera", ed aggiornata solo al tasso di inflazione – il dato cambia e l'incidenza della povertà relativa del 2009 risulta pari all'11,7%.

«Ciò significa» - osserva il documento - «che circa 223.000 famiglie, con un livello di spesa inferiore a quello dell'anno precedente e che le avrebbe fatte registrare come povere nel 2008, non risultano tuttavia tali (in base all'indicatore con "linea di povertà non ancorata") nel 2009 in seguito al peggioramento generale del Paese». E si tratta di famiglie di famiglie concentrate soprattutto al Sud, dove l'indice di povertà relativa con soglia ancorata è del 24,3%. Dal Rapporto sull'anno 2009 si rileva infatti l'estrema variabilità su base regionale degli indici di povertà relativa, senza una direzione relativamente omogenea, come avveniva invece negli anni precedenti. Inoltre il documento segnala l'ulteriore diminuzione della spesa media delle famiglie già povere, che evidenzia il grado di "intensità" della povertà.

Nel 2009 le famiglie relativamente povere mostrano una spesa media equivalente di 779 euro al mese contro i 784 euro del 2008, ed il fenomeno risulta particolarmente preoccupante nel Sud e nelle Isole, dove «la spesa media mensile equivalente delle famiglie po-

### Già più di cento anni fa

Nessun altro ha parlato quasi cento anni fa all'educatore come lo ha fatto Seguin, del bambino ritardato di grado profondo: *Se sta sempre sdraiato, mettetelo a sedere; se sta seduto, fatelo alzare in piedi; se non mangia da solo, reggetegli le dita, ma non il cucchiaino, mentre mangia; se non si muove, stimolate tutti i muscoli all'azione; se non vede e non parla, parlategli e vedete per lui. Nutritelo come un uomo che lavora, obbligate a lavorare, lavorando con lui; siate la sua volontà, la sua mente, la sua attività* (1903). Il percorso dello sviluppo del bambino ritardato di grado profondo passa attraverso la collaborazione, l'aiuto sociale di un'altra persona, che all'inizio costituisce la sua mente, al suo volontà, la sua attività. Questa situazione è assolutamente identica anche in un normale percorso dello sviluppo del bambino. Il percorso dello sviluppo del bambino con ritardo profondo passa attraverso i rapporti e la collaborazione, attraverso un'altra persona. Proprio per questo l'educazione sociale del bambino ritardato di grado profondo ci schiude tali possibilità che, da un punto di vista di un'educazione fisiologica fondata solo biologicamente, possono sembrare una pura utopia. A questo proposito l'educazione sociale del bambino ritardato di grado profondo costituisce l'unico mezzo scientificamente valido per la sua educazione. Nel contempo, è l'unico capace di riprodurre le funzioni mancanti, laddove esse risultano assenti. Soltanto l'educazione sociale può superare la solitudine dell'idiozia (Idiota, definizione di Seguin (1903) significa nel senso letterale della parola "solitarius", "solo") e perciò condurre il bambino con ritardo profondo lungo il processo della formazione umana. Ciò che è impossibile sul piano individuale, diventa possibile sul piano dello sviluppo sociale.

**L. Vygotskij**, *Fondamenti di Difettologia*, Bulzoni 1986

vere è di circa 50 euro inferiore a quella delle famiglie povere del Centro-nord (762 euro contro gli 811 e 812 del Centro e del Nord)).

In sintesi il Rapporto registra, con riferimento alla povertà relativa, la conferma di tutti i fattori che la Commissione d'indagine segnala come «dimensione patologica del "modello italiano di povertà"». L'abnorme incidenza della povertà relativa per le famiglie numerose (24,9% con punte del 37,1% nel Meridione) e per i minori in particolare; le gravi difficoltà delle famiglie con figli a carico (il 24,9% delle coppie con tre o più figli è in condizione di povertà, percentuale che al Sud sale al 36%); l'alto tasso di povertà relativa tra i lavoratori dipendenti, in particolare gli "operai o assimilati" (incidenza al 14,9%, con punte vicine al 30% nel Mezzogiorno).

Quanto all'indicatore di povertà assoluta il documento rileva che, dall'inizio della crisi, il numero delle famiglie "assolutamente povere" è cresciuto di 187.000 unità e quello degli individui di 601.000 persone, con una concentrazione massima dell'impatto nel 2008 (l'80% dell'incremento) a fronte di un relativo ammorbidimento della curva del dato aggregato nel 2009. Il che sta ad indicare – secondo la Commissione – che «la crisi sembra aver colpito, in primo luogo e più direttamente, la parte più vulnerabile della popolazione – quella che già nell'anno precedente stava in condizione di povertà assoluta e si trovava in una posizione particolarmente esposta per collocazione lavorativa».

Risulta poi fortemente peggiorata l'intensità della povertà assoluta al Sud (dal 17,3% al 18,8%), dove invece l'incidenza è rimasta stabile: hanno cioè continuato ad impoverirsi le numerose famiglie che già nel 2008 erano in condizione di povertà. Aumenta anche l'incidenza per le famiglie "senza occupati né ritirati dal lavoro" (21,7%: una famiglia appartenente a tale tipologia su cinque è "assolutamente povera") già penalizzate in precedenza perché prive della tutela degli ammortizzatori sociali. Cresce l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie operaie (con il tasso di povertà che sale dal 5,9% al 6,9%) e peggiorano le condizioni dei giovani, mentre sia tra i 45 e i 54 anni che oltre i 65 anni l'incidenza è in leggero calo.

Infine si conferma lo svantaggio, già aumentato nel 2008, delle famiglie più ampie (se i componenti sono almeno cinque l'incidenza è pari al 9,2% e sale al 9,4% tra le coppie con

tre o più figli), di quelle composte da un solo genitore (6,1%) e con almeno un anziano (in particolare, quando l'anziano è la persona di riferimento l'incidenza è pari al 5,5% e sale al 6,4% se è l'unico componente della famiglia).

#### LE MISURE DI SICUREZZA SOCIALE PER GLI ANZIANI E GLI INABILI

Ben prima dell'invenzione di quello strumento emarginante, costoso ed inefficace che è la Carta acquisti<sup>2</sup>, il legislatore aveva approvato la legge 30 aprile 1969, n. 153 "Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale" con la quale vennero introdotte (articolo 26) le «pensioni ai cittadini ultra sessantacinquenni sprovvisti di reddito»<sup>3</sup>.

Dal 1° gennaio 1996, la pensione sociale è stata sostituita – a norma dell'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n.335 – con l'assegno sociale<sup>4</sup> che viene corrisposto ai cittadini italiani (ed anche ai cittadini extra comunitari titolari di carta di soggiorno<sup>5</sup>) che abbiano residenza in Italia, 65 anni d'età e reddito zero o nei limiti stabiliti dalla legge. L'assegno non è reversibile e se il soggetto possiede redditi viene attribuito in misura ridotta fino alla concorrenza dell'importo. A differenza di quanto previsto per la pensione sociale, l'assegno, o una quota di esso, spetta anche nel caso in cui il richiedente abbia un reddito personale di importo superiore al limite individuale, purché il reddito complessivo cumulato con il coniuge sia inferiore al relativo limite di legge. Tra i redditi non vengono considerate le indennità di accompagnamento di ogni tipo, gli assegni per l'assistenza personale erogati dall'Inail, l'indennità di comunicazione per i sordomuti.

Inoltre, i titolari di pensioni modeste (e, tra questi, i percettori di pensione sociale, di assegno sociale e delle prestazioni assistenziali per invalidi civili, sordomuti e ciechi civili) che hanno redditi inferiori ai limiti di legge, possono avere diritto a un aumento dell'assegno pensionistico: la "maggiorazione sociale" che, a far data dal 1° gennaio 2002, la legge finanziaria (articolo 38 della legge n.448/2001 successivamente modificato dall'articolo 5, comma 5, della legge 127/2007) elevò sino al massimale di 516,46 euro per 13 mensilità (il famoso 1 milione di lire ai pensionati poveri).

Per poter ottenere l'incremento della maggiorazione sociale, i titolari di pensione devono avere almeno 70 anni d'età. L'età può essere ridotta (fino a 65 anni) in ragione di

un anno di età ogni cinque anni di contribuzione. Si può ottenere la riduzione di un anno anche se si è in possesso di un periodo di contribuzione non inferiore a due anni e mezzo. In particolare per i titolari di pensioni di inabilità, gli invalidi civili totali e i ciechi civili assoluti l'età per poter ottenere l'incremento della maggiorazione sociale si riduce a 60 anni. I limiti di reddito annuo da rispettare, per il 2010, sono: 7.766,33 euro di reddito personale se non coniugati e di 13.116,22 euro sommando il reddito del pensionato e del coniuge. Infine giova ricordare che i pensionati che non

hanno compiuto i 70 anni e non hanno diritto ad alcuna riduzione dell'età, possono avere diritto, se i redditi lo consentono, agli importi di maggiorazione sociale previsti dalla normativa precedente all'approvazione della citata legge finanziaria 2002.

Alla luce di quanto evidenziato appare chiaro che ha poco senso pensare di integrare il vigente impianto normativo con la Social Card, ma che si tratta, semplicemente, di adeguare il valore economico degli istituti previsti – che già rappresentano un diritto soggettivo per gli aventi titolo a usufruirne – ad un “minimo vita-

### **Corso di formazione**

## **I SERVIZI SOCIO SANITARI NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE E DELLA REGIONE MARCHE**

Corso base - 5ª edizione

Moie di Maiolati (AN)  
Gennaio – Febbraio 2011

Martedì 25 gennaio 2011

**Legislazione sociale e sanitaria. La normativa nazionale**

Martedì 1 febbraio 2011

**Prestazioni e servizi sociosanitari. La normativa nazionale**

Martedì 8 febbraio 2011

**Legislazione sociale e sanitaria. La normativa nelle Marche**

Martedì 15 febbraio 2011

**Prestazioni e servizi sociosanitari. La normativa nelle Marche**

**Obiettivi e Contenuti del Corso.** Presentare la normativa nazionale e della regione Marche in tema di sanità e assistenza sociale e analizzare la legislazione regionale riguardante i servizi sociosanitari. In particolare si cercherà di verificare le disposizioni normative riguardo gli interventi rivolti a quei soggetti che necessitano in maniera temporanea o permanente del sistema dei servizi.

**Informazioni ed iscrizioni:** Gruppo Solidarietà, Fornace 23, 60030 Moie di Maiolati (AN). Tel e fax 0731-703327, e-mail [grusol@grusol.it](mailto:grusol@grusol.it) . Programma completo in [www.grusol.it/eventi/15-02-11.pdf](http://www.grusol.it/eventi/15-02-11.pdf)

le" che sia davvero tale. Ma, oltre all'adeguamento dei valori economici di tali istituti (ed in generale di quelli finalizzati al sostegno economico delle situazioni di indigenza economica), appare doveroso che le prestazioni monetarie assistenziali dello Stato (e degli Enti locali) vengano condizionate ad una efficace verifica dei mezzi, allo scopo di riservare il sostegno economico ai soli nuclei in condizione di effettivo bisogno. Nella situazione attuale la pensione e l'assegno sociale, l'integrazione al minimo pensionistico<sup>6</sup>, la maggiorazione sociale e la pensione di invalidità civile vengono purtroppo applicati, come si è evidenziato, a beneficiari selezionati sulla base del solo reddito dichiarato a fini Irpef: senza prendere cioè in considerazione il valore reale dei beni mobiliari e immobiliari posseduti. E da ciò consegue che una parte rilevante della spesa stanziata per questi istituti viene destinata a persone il cui reddito è sicuramente superiore alle soglie di povertà (assoluta o relativa), determinando in tal modo una ulteriore penalizzazione di chi povero lo è realmente.

Ciò premesso – se davvero si intende contrastare l'impoverimento e l'emarginazione sociale – andrebbe previsto che ai percettori di pensione sociale, di assegno sociale e delle prestazioni assistenziali per invalidi (selezionati con i criteri di cui sopra) venga accordata una maggiorazione sociale sino ad un massimale, ad esempio, di 700 euro (come già si fece con la finanziaria del 2002 che innalzò la maggiorazione al milione di lire). Con tale valore verrebbe definito un unico "minimo vitale" nazionale per gli anziani (da erogare a partire dal compimento dei 65 anni) e per le persone adulte inabili al lavoro<sup>7</sup>: una misura di sicurezza sociale, volta a garantire il mantenimento di tali soggetti, che andrebbe integrata – su base locale – con gli ulteriori interventi di assistenza sociale eventualmente necessari<sup>8</sup>. In tal modo verrebbe finalmente messo in pratica il disposto dell'articolo 38, primo comma, della Costituzione secondo il quale «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

#### **LE MISURE DI SICUREZZA SOCIALE PER MINORI CON GENITORI NON STABILMENTE OCCUPATI**

E' evidente che tra gli inabili al lavoro rientrano – almeno per una fase della loro vita – anche i minori: alle esigenze dei quali provve-

dono, di norma, i loro genitori. Ma se questi ultimi sono afflitti da disagio economico o da conclamata povertà è doveroso che vengano attivati gli istituti di protezione indicati dall'articolo 31 della Costituzione, secondo il quale «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità e l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Posto che esistono già alcune misure alle quali occorre fare riferimento, è opportuno che – nel formulare proposte di miglioramento degli istituti di protezione dei nuclei familiari con minori che siano concrete e realizzabili – si abbia l'accortezza di non accomunare i poveri in un magma indifferenziato. Per intervenire efficacemente sulla povertà occorre infatti individuarne puntualmente le cause, allo scopo di rimuoverle. E pertanto, per proporre delle soluzioni al problema, è basilare che si consideri che non è la stessa cosa se si è poveri perché non si può – oggettivamente – svolgere un lavoro (ed è il caso dei bambini, degli inabili al lavoro e degli anziani non più occupabili) o se – pur potendo lavorare – non si è messi in condizione di farlo. Ancora diversa è la situazione di coloro che – pur lavorando – non riescono a condurre una vita dignitosa, per l'esiguità dei salari o degli stipendi che ricevono. Dal punto di vista degli effetti la povertà tende ad omologare persone e famiglie anche molto diverse tra loro. Me – se non si vuole limitare l'intervento a tale livello – bisogna che le soluzioni vengano ricercate nell'ambito istituzionale e normativo (lavoro, previdenza, istituzione di un sistema di sicurezza sociale, assistenza sociale) più adeguato ad aggredire alle radici le cause del fenomeno.

Nel caso dei minori, va dunque presa in considerazione la situazione degli adulti genitori con riferimento alle misure di sostegno previste (o che andrebbero attivate) in base alla loro specifica condizione di occupati, di percettori di reddito da lavoro insufficiente, di inoccupati o disoccupati, ecc. A tal fine, nell'esaminare le misure di sostegno che già esistono a favore dei minori e delle loro famiglie, è utile prendere in considerazione, in primo luogo, le situazioni nelle quali gli adulti di riferimento non sono occupati o lo sono in modo discontinuo. A partire dal sostegno eco-



nomico della maternità che, agli occupati, viene assicurato dal sistema previdenziale mentre – per le madri che mettono al mondo dei figli e che non hanno maturato i contributi sufficienti per avere diritto a tali trattamenti – sono previste specifiche misure di carattere nazionale.

L'articolo 75 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n.151<sup>9</sup> prevede infatti l'erogazione, da parte dello Stato, di un assegno rivolto alle madri lavoratrici che non hanno diritto ad altri trattamenti di maternità o che ne beneficiano in misura ridotta: lavoratrici o ex lavoratrici che hanno almeno tre mesi di contributi nel periodo compreso tra i nove e i diciotto mesi prima del parto, e madri che hanno lavorato per almeno tre mesi negli ultimi nove mesi. Gli assegni sono erogati alle madri, italiane o straniere regolarmente soggiornanti in Italia, per tutti i bambini residenti e nati, adottati o accolti in affidamento nell'anno in corso. Se, per qualche motivo, la madre non è presente nella famiglia (abbandono del figlio, separazione, ecc.) l'assegno spetta al padre. L'assegno viene erogato dall'Inps, entro 120 giorni dalla richiesta, in misura intera nel caso in cui non siano in godimento altre indennità o per la quota differenziale rispetto alla prestazione in godimento se questa risulta inferiore. L'assegno non è cumulabile con quello del Comune di cui si dirà successivamente, ma è compatibile con altre forme di sostegno. L'importo annuo dell'assegno per le nascite avvenute nel 2010 è pari a 1.916,22 euro (misura intera).

Per chi non ha requisiti sufficienti per accedere agli assegni di maternità dello Stato ed è privo di copertura previdenziale o ne beneficia in misura ridotta si provvede invece – ai sensi dell'articolo 66 della legge 23 dicembre 1998, n.448<sup>10</sup> – con un assegno concesso dai Comuni ed erogato attraverso l'Inps. Possono beneficiarne la madre cittadina italiana o comunitaria o extracomunitaria, regolarmente soggiornante, residente nel Comune e nello Stato al momento della nascita del figlio. In caso di abbandono della madre o di affidamento esclusivo può beneficiarne anche il padre naturale. Il diritto è subordinato a limiti di reddito, alla numerosità della famiglia e ad altre specifiche condizioni considerate attraverso l'indicatore della situazione economica (Ise) e della situazione economica equivalente (Isee). Il sussidio è cumulabile con l'assegno per il nucleo familiare, con quello per tre figli minori (dei quali si dirà successivamente) e

con le altre indennità erogate dall'Inps e dagli enti locali. Per il 2010 l'importo dell'assegno è di 311,27 euro mensili erogati per cinque mesi (1.556,35 euro complessivi) ed il parametro Isee è fissato in 32.448,22 euro (tre componenti).

Ma, oltre agli interventi per la maternità, il nostro pur inadeguato sistema di protezione sociale è dotato anche di una misura di sostegno dei minori appartenenti a nuclei numerosi. Sempre con la citata legge 448/1998 è stato infatti previsto (articolo 65) un «*assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori*» che può essere richiesto, al Comune di residenza, da cittadini italiani o comunitari e da extra comunitari in possesso dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria. Il contributo è destinato a nuclei al cui interno convivano almeno tre figli minori. Gli assegni – erogabili per un periodo massimo di dodici mesi e tredici mensilità divisi in due semestri (ma la domanda può essere ripresentata l'anno successivo) – sono concessi per l'intero anno, o per la parte di esso in cui tutti e tre i minori sono presenti nella scheda anagrafica del richiedente e convivono effettivamente con lui. Il diritto è subordinato a limiti di reddito (Ise ed Isee) e vengono inoltre considerate determinate problematiche del nucleo (genitore unico, presenza di componente con handicap, ecc.). Per il 2010 l'importo dell'assegno è di 129,79 euro mensili (1.687,27 euro annui) ed il parametro Isee è fissato in 23.362,70 euro (cinque componenti).

Come si può notare la misura statale di sostegno della maternità non è condizionata (come invece dovrebbe) ad una valutazione del reddito basata sugli indicatori della reale condizione economica dei richiedenti (Ise ed Isee), mentre già lo sono gli assegni comunali erogati con la stessa finalità e quelli per i tre figli minori. Alla luce del suddetto impianto normativo, riferito al sostegno della maternità e dei nuclei in condizione di disagio economico con più di tre figli, sarebbe opportuno intervenire sulla normativa vigente – e che già riconosce dei diritti esigibili – per coordinare le misure (evitando duplicazioni di interventi), per includervi tutti i nuclei con figli minori (a prescindere dal numero), per rivedere ed unificare i valori degli assegni e le soglie economiche per l'accesso (considerando, come giusto, i patrimoni posseduti ma adeguandole a parametri superiori alle soglie di povertà indicate dall'Istat).

#### LE MISURE DI SOSTEGNO DEL REDDITO PER NUCLEI CON MINORI E GENITORI OCCUPATI

Purtroppo è ormai noto che «la collocazione della persona di riferimento tra gli "occupati" non costituisce più una garanzia contro la povertà: ben il 31,2% delle famiglie costituite da coppie con due o tre figli in cui chi "procura il pane" sia titolare di un posto di lavoro, ma in cui almeno un membro sia in cerca di occupazione, risultano in condizione di povertà relativa» e che tra i soggetti in condizione di povertà assoluta si ritrovano «coppie monoreddito operaie con figli minori residenti nel Mezzogiorno (15,1%); singoli e monogenitori operai del Centro-Nord (11%); coppie monoreddito di lavoratori in proprio con figli minori (9,8%); coppie monoreddito di imprenditori e impiegati di quattro componenti o più residenti nel Centro-Sud (8,3%); famiglie con figli, con persona di riferimento in cerca di occupazione, residenti nei piccoli centri del Mezzogiorno (2,6%)»<sup>1</sup>.

Dunque, nell'esaminare le misure finalizzate in particolare alla protezione dei nuclei con minori, occorre che si intervenga anche sugli "assegni per il nucleo familiare". Una misura che è attualmente prevista per aiutare le famiglie dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati e dei pensionati da lavoro dipendente, i cui nuclei familiari sono al di sotto delle fasce di reddito stabilite dalla legge.

Gli assegni familiari spettano ai lavoratori dipendenti in attività, ai disoccupati indennizzati, ai lavoratori cassaintegrati, ai lavoratori in mobilità, ai lavoratori in malattia o in maternità e ai pensionati ex lavoratori dipendenti. Spettano inoltre ai lavoratori con contratto a termine. Per beneficiarne occorre che il reddito familiare non superi i limiti, stabiliti annualmente, dalla legge. Oltre al rispetto del limite, occorre che almeno il 70% del reddito complessivo dell'intero nucleo familiare derivi da lavoro dipendente, da trattamenti per la disoccupazione e la mobilità o da pensione liquidata a carico dei fondi dei lavoratori dipendenti. E ciò esclude dalla misura di sostegno chi non rientra nelle suddette condizioni (ad esempio i disoccupati che non beneficiano di trattamenti economici).

Ai fini del diritto all'assegno si considera la somma dei redditi complessivi assoggettati all'Irpef di tutti i componenti, compresa la casa di abitazione, i redditi a tassazione separata, l'assegno di mantenimento corrisposto

dal coniuge separato, le borse di studio, la pensione e l'assegno sociale, la pensione per invalidi civili, per ciechi e sordomuti, gli interessi sui depositi postali o bancari, gli interessi da Bot o Cct e i proventi da investimento. Non vengono considerate le indennità di accompagnamento e quelle ai ciechi e ai sordi, le indennità di frequenza e nemmeno – come invece dovrebbero – i redditi derivanti da pensioni di guerra, le rendite vitalizie Inail, i trattamenti di fine rapporto e gli arretrati delle integrazioni salariali.

Come si può vedere la "infrastruttura istituzionale" che supporta la misura degli assegni familiari – destinata espressamente al sostegno del reddito delle famiglie dei lavoratori in attività (o che lo siano stati) e beneficiario, quindi, della pensione o dell'indennità di disoccupazione o di mobilità – non richiederebbe sostanzialmente altro intervento che un adeguamento dei criteri di valutazione del reddito per l'accesso alla misura (utilizzando, con i correttivi necessari a considerare il valore reale dei patrimoni posseduti, l'Ise e l'Isee) e, conseguentemente, dei valori degli assegni. Ciò al fine di far sì che, ai nuclei dei "lavoratori poveri", venga garantito un reddito complessivo tale da evitare che essi precipitino nella condizione di povertà relativa o, peggio, assoluta.

#### ASSICURARE UN SOSTEGNO DEL REDDITO A CHI NON TROVA O PERDE IL LAVORO

Si è detto che nell'ambito della condizione di povertà assoluta – che coinvolge oltre un milione di famiglie (il 4,7% del totale) – occorre distinguere le cause che la determinano. A tale proposito va osservato che quando la povertà di soggetti adulti è determinata non dalla oggettiva incapacità lavorativa, ma dalla mancanza di opportunità di lavoro o da una remunerazione insufficiente del lavoratore, è del tutto fuorviante proporre, quale soluzione, l'intervento dei servizi socio-assistenziali. L'inoccupato, il disoccupato, il sotto occupato o il lavoratore sottopagato non appartengono – necessariamente – alla tipologia dei cosiddetti "casi sociali" in carico a tali servizi (per i quali occorrono interventi volti a disincentivarne i comportamenti devianti od opportunistici nei confronti del lavoro e di tutela della prole dagli effetti della scarsa capacità ad esercitare la funzione di genitori). Al contrario sono persone, solitamente in grado di elaborare il proprio "progetto d'integra-

zione", alle quali vanno effettivamente assicurati servizi formativi, d'inserimento professionale e di istruzione, ma a ciò si deve provvedere attraverso i Centri per l'impiego. Ai quali dovrebbe competere anche l'istruttoria per l'erogazione e la gestione di una misura, universale e selettiva, che preveda di trasferire risorse per il sostegno economico degli inoccupati e dei disoccupati in cambio di precise regole di comportamento da parte dei percettori. Dunque una misura da incardinare strettamente alla formazione ed al lavoro, che rappresenta il fulcro del sistema dei diritti e delle istituzioni che definiscono le linee di fondo del nostro sistema costituzionale.

La grave anomalia del nostro Paese risiede infatti nella mancanza di misure di sostegno al reddito minimo di chi perde, o non trova, un lavoro. L'indennità di disoccupazione o di mobilità coprono infatti in modo frammentario ed insufficiente i lavoratori (per il sostegno ai disoccupati l'Italia spende solamente lo 0,5% del prodotto interno lordo). Attualmente solo un terzo dei disoccupati beneficia di trattamenti (mentre nella quasi generalità degli Stati europei ogni disoccupato viene sussidiato) e, come dichiarava il governatore della Banca d'Italia, a fine maggio 2009 erano ben 1 milione e 600mila i lavoratori dipendenti e para subordinati che non avevano diritto ad alcun sostegno in caso di disoccupazione involontaria<sup>12</sup>.

#### LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA DEI SALARI

Ma oltre ad intervenire sul fronte della disoccupazione, occorre che venga anche affrontata «l'anomalia del salario italiano»<sup>13</sup>. «Nella classifica stabilita dall'Ocse nel 2007 il livello medio dei salari dei lavoratori italiani si collocava infatti al ventitreesimo posto su 30 Paesi considerati, con l'equivalente di 16.242 euro l'anno (circa 1.350 euro mensili netti, compresa la tredicesima): sotto del 42 per cento rispetto ai coreani e agli inglesi (che possono contare su un salario medio annuo pro-capite superiore ai 28 mila euro), del 37 per cento rispetto ai giapponesi, del 23 per cento e del 18 per cento rispetto ai tedeschi e ai francesi. Inferiore persino al salario di spagnoli (- 6,7 per cento) e greci (- 2,8 per cento). Solo in Portogallo, Turchia, Repubblica Ceca, Polonia, Messico, Slovacchia e Ungheria i salari, a parità di potere d'acquisto, risultano inferiori ai nostri. Col risultato che l'Italia vede la propri

media salariale sotto del 12,4 per cento rispetto alla media Ocse (che si colloca sui 18.500 euro annui), addirittura del 18,7 per cento rispetto alla media europea a 15, e sotto (del 7,6 per cento) persino della media dell'Europa a 19 (dove il salario medio è calcolato a 17.580 euro)»<sup>14</sup>.

Il risultato è un Paese nel quale si moltiplicano ed allargano aree di "lavoratori poveri", sempre più marginali nella vita economica, sociale e politica ed in permanente difficoltà nel raggiungere uno standard accettabile di consumo e di potere d'acquisto. L'Ires Cgil ha evidenziato come «nel 2006 solo l'1,5 per cento degli operai specializzati percepissero un guadagno netto mensile superiore ai 1.500 euro, e solo un 5,1 per cento si collocasse tra i 1.300 e i 1.500 euro. Il 73,3 per cento stava tra gli 800 e i 1.300 mentre il restante 20 per cento non raggiungeva gli 800 euro. Il che significa, tradotto in valori assoluti, che all'incirca 14 milioni di italiani guadagnano meno di 1.300 euro mensili e più di 7 milioni non raggiungono i 1.000 euro: tra questi ultimi, intere categorie come i lavoratori del Mezzogiorno (che in media non superano i 970 euro), quelli delle piccole imprese (salario medio 866 euro), i lavoratori immigrati extra Ue (865 euro) e i giovani (854 euro)»<sup>15</sup>.

Pur con l'avvertenza di considerare quanto sia diffusa la pratica del "lavoro nero" (che genera reddito non rilevabile) e dell'evasione contributiva (che danneggia la finanza pubblica), dai dati citati emerge comunque il quadro di un Paese impoverito, con un "mondo del lavoro" fiaccato nel proprio orgoglio produttivo e nella propria soggettività. Un mondo che – e ciò va ribadito – non coincide con le fasce di marginalità e di non integrazione o con le vittime di qualche fallimento esistenziale, ma con coloro che rappresentano il perno della tenuta sociale e produttiva nazionale.

#### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Per contrastare la povertà occorre un sistema di sicurezza sociale nazionale atto a proteggere efficacemente chi non può, o non può più, lavorare. E' inoltre necessario sostenere il reddito di chi perde o non trova il lavoro, ed è doveroso assicurare a chi lavora una retribuzione proporzionata al suo lavoro e sufficiente a condurre una vita dignitosa. A tal fine va assegnata priorità alla spesa sociale. Una spesa che in Italia «è decisamente più



bassa rispetto alla media europea. Nel 2006 la spesa sociale nell'Europa dei Quindici era pari al 26,6% del Pil, nell'Europa a 27 al 25,8%. In Italia si attestava al 25,7%, quindi apparentemente non molto lontana dalle due medie europee e di molto superiore al 23,8% del Pil stanziato nel 200. Ma le cose, si nota nel Rapporto sullo Stato sociale 2010, sono ben diverse: "questo risultato è influenzato significativamente dalla minore crescita del nostro Pil che fa da denominatore al rapporto. Invece se si analizzano i dati della spesa pro capite, si nota che il differenziale negativo è progressivamente aumentato negli ultimi anni; fatta pari a 100 la media aritmetica della spesa pro capite dell'Europa a Quindici, quella italiana

è diminuita costantemente dall'84% nel 1997 fino al 77,3% nel 2006". Una cifra, dunque, ben più bassa di quella dei paesi europei più avanzati<sup>16</sup>.

Purtroppo a tale indirizzo non sembra decisamente orientato l'attuale Governo che impone un modello di convivenza sociale egoistico e senza regole, nascondendolo dietro la donazione caritatevole. Un modello al quale è doveroso che la società civile organizzata si contrapponga in prima persona, rilanciando la partecipazione finalizzata a promuovere una cultura dei diritti di cittadinanza fondata sui principi fondamentali di giustizia sociale.



## Note

- 1 Per le definizioni della povertà relativa e di quella assoluta si rimanda agli articoli: Mauro Perino, "Considerazioni sulla disuguaglianza economica e sulla povertà in Italia", *Prospettive assistenziali*, n. 162, 2008; "La dignità dei poveri e i loro diritti", *Ibidem*, n. 163, 2008; "Cause, effetti e responsabilità delle diverse povertà" *Ibidem*, n. 165, 2009; "Interventi proposti in merito ai poveri ultrasessantacinquenni e agli inabili al lavoro", *Ibidem*, n. 167, 2009.
- 2 Cfr. Editoriale, "La Social Card: una grave offesa alla dignità delle persone in condizione di disagio economico", *Prospettive assistenziali*, n. 164, 2008; Mauro Perino, "La dignità dei poveri e i loro diritti", *Ibidem*, n. 163, 2008; "Cause, effetti e responsabilità delle diverse povertà", *Ibidem*, n. 165, 2009; "Il libro bianco del Ministro Sacconi e l'umiliante elemosina della Social Card", *Ibidem*, n. 167, 2009; "La dimensione della povertà nel nostro Paese secondo il rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale", *Ibidem*, n. 169, 2010.
- 3 Nel 2010 l'ammontare della pensione sociale è di 339,15 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (65 anni) 417,80 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (70 anni) 597,41 euro mensili per 13 mesi.
- 4 Nel 2010 l'ammontare dell'assegno sociale è di 411,53 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (65 anni) 424,45 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (70 anni) 597,41 euro mensili per 13 mesi.
- 5 Dal 1° gennaio 2009, inoltre, è richiesto l'ulteriore requisito costituito dal soggiorno legale, in via continuativa, per almeno dieci anni in Italia.
- 6 Nel 2010 l'ammontare dell'integrazione al minimo è di 460,97 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (60 anni) 486,80 euro mensili per 13 mesi. Con maggiorazione (65 anni) 543,61 euro mensili per 13 mesi.
- 7 Con riferimento agli invalidi percettori di prestazioni assistenziali andrebbe previsto che possano accedere alla maggiorazione sin dal conseguimento della maggiore età. In tal modo verrebbero finalmente rivisti i valori (indecentemente bassi) delle pensioni degli invalidi civili totali (nel 2010: 256,67 euro mensili). Naturalmente dovrebbero essere oggetto di adeguamento anche i valori delle "Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili" di cui alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (nel 2010: 480,47 euro mensili), con particolare riguardo a coloro che abbisognano di un'assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita.
- 8 Prestazioni, da collocare necessariamente tra quelle di livello essenziale, da erogare sotto la responsabilità dei Comuni e tra le quali dovrebbero rientrare anche eventuali interventi economici (integrativi di quelli afferenti alla sicurezza sociale) che tengano conto delle differenze territoriali in ordine al costo della vita (ad esempio l'erogazione di contributi per far fronte alle spese di mantenimento dell'abitazione sino alla concorrenza di massimali definiti localmente). Inoltre i Comuni potrebbero erogare dei prestiti ad interesse zero per il sostegno delle persone e dei nuclei in temporanea situazione di difficoltà.
- 9 Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53".
- 10 Legge 23 dicembre 1998, n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo". Gli articoli 65 e 66 della legge sono stati successivamente modificati con la legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".
- 11 Mauro Perino, "Le dimensioni della povertà nel nostro Paese secondo il rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 169, 2010.
- 12 Vedi, Mariano Bottaccio "Crisi, il welfare non ce la fa", *Il seme sotto la neve*, n. 13, 2010
- 13 Marco Revelli, "Controcanto", Chiarelettere editore, Milano, 2010.
- 14 *Ibidem*.
- 15 *Ibidem*.
- 16 Mariano Bottaccio, *Op.cit.*