

Premessa

Nel mese di aprile 2010 le Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli) hanno presentato il documento "Per un piano bipartisan contro la povertà assoluta. Italia, 2010-2013". Si tratta di una proposta – elaborata da un gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori (1) – che, a partire dal riconoscimento della Social Card come «strumento pensato per durare negli anni» e «potenzialmente adatto a combattere la povertà assoluta» (2), si propone di valorizzarne i punti di forza e di modificarne quelli di debolezza con l'obiettivo di definire un piano triennale che «costituirebbe la più grande riforma mai realizzata per i poveri in Italia» (3).

Prima di esaminare e commentare il documento delle Acli è opportuno premettere – con riferimento alla legittimità dei provvedimenti normativi con i quali è stata istituita la Social Card – che, secondo il disposto dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, **allo Stato è assegnata la competenza esclusiva che riguarda «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e che ogni altra funzione legislativa e regolamentare in materia di assistenza sociale è attribuita alle Regioni**. Ed è proprio in base alla considerazione che gli interventi previsti dai commi da 29 a 38-ter dell'articolo 81 della legge n. 133/2008 hanno l'esplicita finalità di «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» – senza però determinare alcun livello essenziale per quanto attiene alle prestazioni individuate – che **le Regioni Emilia Romagna e Piemonte hanno, molto opportunamente, presentato ricorso alla Corte costituzionale per la dichiarazione di illegittimità dei commi della norma riferiti alla Social Card**.

Inoltre giova ricordare che, dalle simulazioni realizzate lo scorso anno dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale, risulta che l'impatto della Social Card sulla povertà assoluta ne riduce la diffusione dal 4,27% delle famiglie italiane al 4,1%.

* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

(1) Oltre al Coordinatore, hanno fatto parte del gruppo: Massimo Baldini, Emanuele Ciani, Paolo Pezzana, Stefano Sacchi, Pierangelo Spano e Ugo Trivellata.

(2) Cristiano Gori, "Social Card a 133 euro. Sfida vera alla povertà", *Vita*, 23 aprile 2010.

(3) Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli). Conferenza organizzativa e programmatica 2010, "Per un piano bipartisan contro la povertà assoluta. Italia, 2010-2013", 9 aprile 2010.

In pratica circa 40mila famiglie su un milione escono dalla povertà assoluta. E si tratta di quelle con i redditi più vicini alla soglia. Per queste ragioni – come afferma il Rapporto elaborato dalla Commissione – *«si può concludere che nella sua versione attuale, la Social Card riesce a colmare solo il 2,6% di questo deficit assoluto di reddito. Pensata come strumento per contrastare le forme più gravi di marginalità sociale, in effetti la Social Card distribuisce risorse soprattutto a chi, pur essendo povero in senso relativo, non lo è secondo la definizione più stringente della povertà assoluta, dal momento che solo un quarto circa della spesa totale va a favore dei poveri assoluti»* (4).

Dunque il Rapporto conferma quanto sostenuto dalle pagine di questa rivista, e cioè che **«la Social Card non soltanto intercetta solo una piccola parte di poveri (...), ma (...), anche persone che non ne hanno alcuna necessità. Aiutare solo i veri poveri non è una questione ideologica ma (...) di autentica giustizia sociale. È quindi confermato che non è assolutamente vero quel che il Ministro Sacconi ha affermato (...) sostenendo che "per la prima volta la politica pubblica in Italia si ingegna ad individuare un'area della povertà assoluta"»** (5).

Il richiamo, quanto mai opportuno, a ricercare una autentica giustizia sociale deve ispirare sia l'analisi critica delle misure di contrasto alla povertà già previste che la proposizione di nuovi interventi. Occorre cioè avere ben chiaro in mente che l'obiettivo da perseguire è, in primo luogo, quello di assicurare il diritto al lavoro (con salari e pensioni adeguati ed indennità per gli inoccupati ed i disoccupati erogate in un quadro di regole finalizzate a favorirne l'inserimento lavorativo).

In parallelo vi è la necessità di realizzare un **sistema di sicurezza sociale** (6) (pensioni ed assegni

(4) Commissione di indagine sull'esclusione sociale, "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale anno 2008-2009".

(5) Francesco Santanera, "Social Card, obiezioni e confusione", *Vita*, 13 febbraio 2009. Va infatti considerato che la Social Card viene concessa anche a coloro che da soli o insieme al coniuge sono proprietari di un immobile ad uso abitativo, di un altro edificio ad uso abitativo per una quota non superiore al 25%, nonché di altri locali non ad uso abitativo o di categoria catastale C7 per una porzione non superiore al 10%, non posseggono più di un'auto ed hanno beni mobiliari di importo non superiore ai 15mila euro. Non sono previsti limiti riguardanti il valore degli immobili e dell'auto. Infine non sono nemmeno previste norme per l'esclusione dai beneficiari di coloro che hanno effettuato donazioni di beni mobili o immobili.

(6) "Per la creazione di un nuovo settore: la sicurezza sociale", *Prospettive assistenziali*, n.121, 1998.

sociali, pensioni di invalidità, integrazioni al minimo, ecc.) che assicuri 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.

È però doveroso che la **selezione dei beneficiari degli interventi di sostegno avvenga prendendo in considerazione il complesso dei patrimoni, mobiliari e immobiliari, realmente posseduti e che si tenga conto delle donazioni eventualmente effettuate. In tal modo si potrebbero recuperare le risorse necessarie ad assicurare livelli adeguati di reddito agli anziani ed agli inabili al lavoro in condizioni di povertà.** Infine occorre rendere esigibile il diritto all'assistenza sociale per quei soggetti che necessitano di ulteriori e specifici interventi di sostegno per evitarne l'emarginazione e l'esclusione sociale.

Il piano delle Acli contro la povertà assoluta

Alla luce di queste premesse si esamina, nelle pagine che seguono, la proposta delle Acli che accoglie e concretizza l'opinione – espressa da Emanuele Ranci Ortigosa – seconda la quale il tema del contrasto alla povertà *«potrebbe essere affrontato anche a partire dalla Social Card, per spingersi però decisamente oltre, in termini sia di universalismo selettivo sia di sostegno per la valorizzazione delle opportunità e attivazione dei soggetti»* (7).

Per il gruppo di lavoro che ha elaborato la proposta *«l'introduzione della Social Card costituisce un'occasione da non sciupare»* in quanto *«pure limitata, si tratta della prima misura nazionale contro la povertà introdotta in Italia, aspetto non sottolineato a sufficienza. È, inoltre, a differenza di molti altri, un intervento che guarda alla famiglia come soggetto, poiché la possibilità di ottenerla dipende dalle risorse familiari complessive. Per attivare la Carta si è dato vita a un'infrastruttura istituzionale che permetterebbe oggi di raggiungere i poveri in tutto il Paese».* Infine, *«oltre un anno di impiego – la Carta è in uso dal dicembre 2008 – ha permesso di evidenziarne con chiarezza sia i tratti positivi sia le criticità (tra le quali la limitazione a due tipi di famiglie, il basso numero di utenti, l'esiguità dell'importo e l'assenza dei servizi alla persona)»* (8).

In netto contrasto con le documentate valutazioni negative espresse da Cristiano Gori sulla Social Card (9), il documento indica i cambiamenti che

andrebbero introdotti per la "riforma" della Social Card. A partire dalla necessità di ampliare l'utenza *«così da raggiungere tutte le famiglie in povertà assoluta, oltre un milione, pari al 4,2% del totale di quelle residenti nel nostro Paese. Inoltre, mentre attualmente la Carta è erogata esclusivamente ai cittadini italiani, riteniamo che debba essere estesa la possibilità di fruirne alle persone straniere, comunitarie o extracomunitarie, legalmente residenti in Italia da un certo numero di anni»* (10).

Quanto al valore corrente di 40 euro mensili, nel documento in esame si propone *«di salire a 133 euro mensili medi, che si differenziano in base alle condizioni di povertà; le famiglie in situazione di particolare disagio ricevono un importo superiore alla media. Ciò significa un incremento medio del 23% del reddito familiare, valore che per circa la metà delle famiglie utenti supera il 40%. Oggi l'importo della Carta è il medesimo in tutta Italia mentre il costo della vita è diverso: è superiore al Nord rispetto al Sud e nei grandi Comuni rispetto ai piccoli Comuni. In questo modo chi vive nelle città più grandi e nel Settentrione è svantaggiato perché la Card gli assicura un minimo potere d'acquisto»* (11). Per questo viene proposto di graduare l'importo in base al costo della vita dei diversi territori, così da renderne uguale il potere d'acquisto, senza però tenere conto di beni mobili e immobili posseduti dai beneficiari della nuova Social Card proposta.

Inoltre, nella proposta lanciata dalle Acli, si vuole che il credito per l'acquisto di beni accordato dalla

contributi economici esistenti (pensioni, assegni familiari, assegni per il terzo figlio) e accompagnare tale aumento con opportune indicazioni che lo indirizzassero verso le persone in maggiore difficoltà. Rispetto agli anziani, ad esempio, si potevano alzare le pensioni a coloro i quali rientrano nei criteri stabiliti per ricevere la carta. Invece si frammenta ulteriormente il sistema dei sostegni monetari, già parcellizzato in troppe misure, continuando la logica che vede ogni Esecutivo introdurre una nuova, la propria "bandiera", e nessuno occuparsi di mettere ordine in quelle esistenti. (...) La Social Card è, inoltre, assai più complicata da gestire delle prestazioni economiche abituali. Si pensi all'impegno richiesto dalla sua distribuzione, dalle convenzioni con gli esercizi commerciali e così via, come testimoniano le recenti cronache. Il profilo delle persone interessate, però, rende immotivata la scelta di questa misura al posto dei contributi monetari usuali. Infatti è stata ideata negli Stati Uniti e viene utilizzata in alcuni Comuni italiani esclusivamente per il sostegno di coloro i quali coniugano la povertà economica al disagio sociale. Viene consegnata a persone con bisogno di assistenza e comportamenti devianti (ad esempio problemi di alcol e droga), affinché le risorse trasferite loro siano effettivamente utilizzate per acquistare cibo o altri beni primari e non, invece, droga o alcol. (...) La gran parte degli utenti della Social Card, a partire dagli anziani, tuttavia, non ha comportamenti devianti». Cristiano Gori, "La lotta alla povertà dopo la Social Card", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1, 2009.

(10) Cristiano Gori, "Social Card a 133 euro. Sfida vera alla povertà", *Op.cit.*

(11) *Ibidem.*

(7) Emanuele Ranci Ortigosa, "Un libro troppo bianco", *Prospettive sociali e sanitarie*, n.11, 2009.

(8) Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli). *Op.cit.*

(9) *«Per incrementare il reddito dei poveri non era necessario dar vita a una nuova misura. Sarebbe stato sufficiente elevare i*

Social Card (che nel documento viene definito, impropriamente, "prestazione monetaria") sia accompagnato «con l'erogazione di servizi alla persona. Si tratta di assicurare una valutazione multidimensionale della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore adeguatamente formato, a cui far seguire la stesura di un progetto d'integrazione. In base alle necessità sono, quindi, da erogare servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, di cura o di altro tipo. La parte dei servizi è sotto la responsabilità dei Comuni – aggregati a livello di ambito sociale territoriale per meglio gestirla – che ne sono i registi e il terzo settore ha un ruolo di rilievo» (12).

Infine, «la nuova Carta (prestazione monetaria più servizi) costituirà un livello essenziale delle prestazioni sociali, il primo per le politiche sociali a essere introdotto nel nostro Paese. Diventerà così un vero diritto di cittadinanza nazionale per le persone povere. Quello delineato sin qui è lo scenario al quale si vuole giungere progressivamente in tre anni, attraverso il Piano 2010-2013 contro la povertà assoluta. (...) Per realizzare la riforma è necessario stanziare – in ognuno dei tre anni del Piano – ogni anno 665 milioni di euro addizionali rispetto al precedente (pari allo 0,04% del Pil). Il percorso di graduale incremento porta ad avere a regime – cioè a partire dal 2013 – una spesa annua di circa 2 miliardi superiore rispetto ad oggi. I finanziamenti debbono essere recuperati all'interno del bilancio pubblico esistente: siamo contrari ad aumenti delle tasse o della spesa pubblica» (13).

Ed a tal fine il documento si conclude con l'impegno ad individuare – a breve – un elenco di voci della spesa attuale, di natura diversa, dalle quali è possibile, secondo il gruppo di lavoro, ricavare i 665 milioni annui.

Creare un sistema di sicurezza sociale contro la povertà degli anziani, degli inabili e delle famiglie con minori

È ben vero, come afferma il documento delle Acli, che criticare non basta ed è quindi necessario formulare proposte che non siano «vaghe o irrealistiche bensì concrete e realizzabili». Ed è altrettanto vero che «per formulare una proposta concreta bisogna partire dall'esistente». Senza perciò dimenticare che – per la protezione degli anziani non più in grado di lavorare, degli inabili al lavoro e dei minori appartenenti a famiglie in condizioni di indigenza – vi sono misure nazionali (sancite da leggi vigenti) ed infrastrutture istituzionali che smentiscono l'affermazione secondo la quale la Social Card rappresenta

la «prima misura nazionale contro la povertà introdotta in Italia» (14).

I due problemi che si pongono, con maggior forza che in passato, in questa fase di crisi sono l'impovertimento generalizzato – e prioritariamente la povertà dei soggetti impossibilitati, non certo per loro volontà, a procurarsi un reddito lavorando – e la disoccupazione. Al primo problema occorre rispondere, partendo dalle misure già previste, con la creazione di un valido sistema di sicurezza sociale nazionale e rendendo esigibile il diritto all'assistenza sociale per coloro che necessitano di ulteriori interventi di protezione. Al secondo si deve provvedere nell'ambito del settore del lavoro, sostenendo – economicamente e con interventi di formazione – chi perde (o non trova) una occupazione.

Per questa ragione, nelle pagine successive, si esaminano alcune misure di sostegno del reddito già esistenti in entrambi i settori e che – nel contingente – potrebbero venire migliorate, evitando di ricorrere ad uno strumento emarginante, costoso ed inefficace come la Carta acquisti (15).

Le misure per gli anziani e gli inabili

Ben prima dell'invenzione della Social Card 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». La pensione sociale era un istituto di natura assistenziale che prevedeva per i cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale, che avessero compiuto i 65 anni, che non risultassero iscritti nei ruoli dell'imposta di ricchezza mobile e, se coniugati, il coniuge non risultasse iscritto nei ruoli dell'imposta complementare sui redditi, la corresponsione, a domanda, di una pensione sociale non reversibile da ripartire in 13 rate mensili a condizione che non avessero titolo di rendite o prestazioni economiche previdenziali, con esclusione degli assegni familiari

(14) "Le Social Card attualmente in circolazione sono 640mila, più di metà delle quali destinate a over 65. Rispetto al primo anno l'aumento è di circa il 10%. Il budget messo a disposizione del Ministero dell'Economia per le Social Card per il triennio 2008-2010 è di circa 900 milioni di euro. Al febbraio di quest'anno risultavano spesi solo 306 milioni per caricare le Carte dei beneficiari". Eleonora Della Ratta, "Social Card a quota 640 mila: usato solo un terzo dei fondi", *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2010.

(15) Cfr. l'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.

(12) *Ibidem*.

(13) *Ibidem*.

o assistenziali, ivi comprese le pensioni di guerra, e dell'assegno vitalizio agli ex combattenti della guerra 1915-18 e precedenti erogate con carattere di continuità, dallo Stato, da altri enti pubblici o da paesi esteri e che, comunque, non fossero titolari di redditi di qualsiasi titolo di importo pari o superiore a quello della pensione sociale annuo. Dal calcolo dei redditi era escluso il reddito domenicale della casa di residenza.

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 che viene corrisposto ai cittadini italiani (ed anche ai cittadini extra comunitari titolari di carta di soggiorno) (16) che abbiano residenza in Italia, 65 anni d'età e reddito zero o nei limiti stabiliti dalla legge. L'assegno non è reversibile e viene corrisposto fino ad un ammontare stabilito dalla legge. Se il soggetto possiede redditi propri l'assegno è 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 (17). Tra i redditi non vengono considerate (a differenza di quanto avviene con la Social Card) 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 (18). 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.

Ora, alla luce del quadro normativo – riferito agli anziani ed agli inabili – sin qui evidenziato, come è possibile individuare nella Social Card *«la prima misura nazionale contro la povertà introdotta in Italia»*? E per quanto riguarda l'utilizzo della *«infrastruttura istituzionale»* per raggiungere i poveri, non appare evidentemente più opportuno (e molto meno costoso) (19) utilizzare la "piattaforma" che sostiene le misure già previste? Certamente – se si considerano i valori economici (anno 2010) delle misure di integrazione del reddito evidenziati nella tabella successiva – è ben chiara la necessità di adeguarli ad un "minimo vitale" che sia davvero tale: sapendo però che – a differenza dei crediti per l'acquisto distribuiti con la Social Card – si tratta di misure che già rappresentano un diritto soggettivo per gli aventi titolo ad usufruirne.

(16) Dal 1° gennaio 2009, inoltre, è richiesto l'ulteriore requisito costituito dal soggiorno legale, in via continuativa, per almeno dieci anni in Italia.

(17) I redditi che vengono considerati ai fini della determinazione dell'assegno/pensione sociale sono: le pensioni di guerra; le pensioni ed assegni pagati dal Ministero dell'Interno ai ciechi civili, invalidi civili e sordomuti; le rendite vitalizie pagate dall'Inail; le pensioni privilegiate ordinarie tabellari per infermità contratte durante il servizio militare di leva; i redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta come le vincite per concorsi a premio; i redditi soggetti all'Irpef al netto dell'imposizione fiscale e contributiva (stipendi, pensioni, redditi di terreni e fabbricati, redditi da impresa e da lavoro autonomo, assegno di mantenimento pagato al coniuge separato o divorziato, ecc.); i redditi soggetti a imposta sostitutiva (interessi postali e bancari, interessi di Bot, Cct e di ogni altro titolo di Stato, ecc.); gli assegni alimentari corrisposti a norma del Codice civile; l'assegno sociale di cui è titolare il coniuge del richiedente.

(18) Per determinare il reddito personale o familiare del pensionato si fa riferimento non solo ai redditi soggetti all'Irpef, ma anche a quelli esenti (la pensione di invalidità civile, la rendita Inail, ecc.) e a quelli con ritenuta alla fonte (interessi postali o bancari, rendite di titoli di Stato, ecc.). Non si tiene conto del reddito della casa di abitazione, della pensione di guerra, dell'indennizzo in favore di somministrazione di emoderivati, delle indennità di accompagnamento, dell'importo aggiuntivo di 154,94 euro previsto dalla finanziaria del 2001, dei trattamenti di famiglia e sussidi assistenziali, pagati da Enti pubblici, purché non abbiano carattere continuativo.

(19) *«Tirando le somme, senza considerare i costi delle lettere inviate agli italiani (ancora una volta le Poste ringraziano), circa 7,5 milioni di euro si perdono lungo il tragitto che porta i 40 euro al mese nelle tasche delle famiglie. Sarebbe stato meglio un trasferimento diretto, tramite pensione o busta paga»*. "Social Card: chi ci guadagna davvero", www.altroconsumo.it, 27 novembre 2008.

Misura	Importo
<i>Pensione sociale</i>	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
<i>Assegno sociale</i>	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
<i>Integrazione al minimo</i>	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

Ma, oltre all'adeguamento dei valori economici degli istituti di cui sopra (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, 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, perché invece di rivendicare l'aumento del credito mensile della Social Card, non si richiede, molto più semplicemente, 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 (20): **una misura di sicurezza sociale, volta a garantire il manteni-**

mento di tali soggetti, che – se necessario – dovrebbe essere integrata – su base locale – con gli ulteriori interventi di assistenza sociale eventualmente necessari (21). 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 per minori con genitori non stabilmente occupati

È evidente che tra gli inabili al lavoro rientrano – almeno per una fase della loro vita – anche i minori: alle esigenze dei quali provvedono, 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 afferenti al sistema previdenziale ed a quello, da istituire, della sicurezza sociale alle quali occorre fare riferimento, è opportuno che – nel formulare proposte di miglioramento degli istituti di protezione dei nuclei familiari con minori che non siano *«vaghe o irrealistiche, bensì concrete e realizzabili»* – si abbia l'accortezza di non accomunare i poveri in un magma indifferenziato.

Per intervenire efficacemente sulla povertà occorre 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

(20) 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.

(21) 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, con particolare riguardo a quelli aventi proprietà immobiliari ma redditi insufficienti.

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. Ma – 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 economico 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 (22) 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

(22) 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".

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 (23) – con un assegno concesso dai Comuni ed erogato attraverso l'Inps. Possono beneficiarne la madre (biologica o affidataria preadottiva o adottante) 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

(23) 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".

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) e quindi non tiene conto dei patrimoni mobiliari ed immobiliari posseduti, 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, come è possibile sostenere l'opportunità di mettere in campo lo strumento della Social Card (che, peraltro, si rivolge ai nuclei con minori solamente sino ai tre anni, gratificandoli, per tale periodo, di ulteriori 40 euro mensili)? Non sarebbe più opportuno intervenire sulla normativa vigente (antecedente all'approvazione della Carta acquisti) – 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)?

Garantire un reddito adeguato a chi lavora e sostenere economicamente chi perde, o non trova, un lavoro

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%)»* (24).

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 dipen-

denti, pubblici e privati e dei pensionati da lavoro dipendente, i cui nuclei familiari sono al di sotto delle fasce di reddito stabilite dalla legge.

Le misure per nuclei con minori e genitori occupati

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. A tal fine si considera il reddito – prodotto nell'anno solare precedente, dal richiedente e da tutte le persone che compongono il nucleo familiare – che decorre dal 1° luglio di ogni anno ed ha valore sino al 30 giugno dell'anno successivo. 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 – anche in questo caso – 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.

Fanno parte del nucleo familiare: il coniuge anche se non convivente; i figli minorenni; i figli maggiorenni inabili; fratelli, sorelle e nipoti inabili e familiari residenti all'estero (solo se esiste un rapporto di reciprocità con lo Stato di provenienza). Per i nuclei familiari numerosi, composti da almeno 4 figli o equiparati di età inferiore a 26 anni, si ha diritto all'assegno al nucleo oltre che per i figli minori anche per i maggiori di anni 18 (compiuti) ed inferiori a 21 anni purché studenti o apprendisti.

Nella tabella 1 vengono riportati alcuni esempi di massima – riferiti agli assegni familiari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2010 per nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore, in cui

(24) Mauro Perino, "Le dimensioni della povertà nel nostro Paese secondo il rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 169, 2010.

Tabella 1

Reddito familiare annuo		Importo dell'assegno per numero componenti il nucleo familiare			
Euro		3	4	5	6
Fino a	13.119,30	137,50	258,33	375,00	500,00
13.119,31	13.224,25	136,73	257,25	374,04	499,58
13.644,08	13.749,03	132,85	251,83	369,25	497,50
14.693,63	14.798,57	125,10	241,00	359,67	493,33
15.743,17	15.848,11	117,35	230,17	350,08	489,17
16.792,71	16.897,66	109,60	219,33	340,50	485,00
17.842,26	17.947,20	101,85	208,50	330,92	480,83
18.891,80	18.996,75	94,10	197,67	321,33	476,67
19.941,35	20.046,29	86,35	186,83	311,75	472,50
20.990,89	21.095,83	78,60	176,00	302,17	468,33
26.238,61	26.343,55	47,92	121,83	254,25	430,08
31.483,33	31.591,27	45,83	78,76	206,33	386,33
36.734,05	36.838,99	43,75	75,01	161,78	342,58
41.981,77	42.086,71	41,52	71,08	155,67	268,50
47.229,49	47.334,43	31,93	58,16	135,67	187,95
52.477,21	52.582,15	22,35	45,24	115,67	162,12
57.724,93	57.829,87	12,77	32,32	95,67	136,28
62.972,65	63.077,59	3,18	19,41	75,67	110,45
62.647,21	62.748,90	0,12	15,27	69,27	102,18
64.651,92	64.756,86		15,02	68,87	101,67
68.220,37	68.325,31		6,49	55,67	84,62
70.844,23	70.949,17		0,03	45,67	71,70
70.949,18	71.054,12			45,27	71,18
73.468,09	73.573,03			35,67	58,78
78.715,81	78.820,75			15,67	32,95
82.809,03	82.913,98			0,07	12,80
82.913,99	83.018,93				12,28
85.327,94	85.432,88				0,40
85.432,89	85.537,83				

non siano presenti componenti inabili – in quanto l'importo esatto viene calcolato in base alla fascia di appartenenza che varia ogni 104,94 euro (25).

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 beneficiano, 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.

Applicare criteri unificati di valutazione della situazione economica a tutte le misure di contrasto della povertà

Dall'esame delle misure sin qui effettuato, si evince la necessità che la selezione dei beneficiari delle stesse avvenga sulla base di criteri unificati di misurazione della situazione economica che tengano conto di tutte le componenti che la determinano ed

(25) Fonte: <http://informazionipertutti.blogspot.com>.

in primo luogo dei patrimoni effettivamente posseduti. Un primo passo in tal senso è stato compiuto con l'introduzione, nel nostro ordinamento, dell'Indicatore della situazione economica equivalente. Uno strumento che introduce – tra «*i criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura del costo a determinate situazioni economiche*» (26) – non solamente l'esame del reddito percepito, ma anche quello del patrimonio (mobiliare e immobiliare) posseduto, prendendo inoltre in considerazione le diverse caratteristiche di un nucleo familiare (numero e tipologia). Dalla tabella 2 (27) – con la quale si fornisce l'elenco delle principali prestazioni per accedere alle quali viene applicata l'Isee e quelle escluse dall'applicazione dell'indicatore – si evidenzia con chiarezza la contraddizione rappresentata dal fatto che, a prestazioni (nazionali e locali) assolutamente analoghe nelle finalità, si possa accedere con criteri diversificati. Ed in particolare, come più volte sottolineato, che le misure nazionali destinate agli anziani ed agli invalidi – in quanto escluse dall'applicazione dello strumento (pur perfettibile) dell'Isee – favoriscono, ingiustamente, chi povero non lo è veramente.

(26) Articolo 1 del decreto legislativo n. 109/1998.

(27) Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Rapporto Isee 2009".

Assicurare un sostegno 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 4,2% del totale) – occorre distinguere le cause che la determinano. Per gli anziani non in grado di provvedere alle proprie esigenze a causa di pensioni inadeguate e per gli inabili al lavoro la soluzione deve essere ricercata assicurando loro, nell'ambito della sicurezza sociale, un "minimo vitale" ed integrando tale misura con la garanzia di ricevere l'ulteriore assistenza eventualmente necessaria da parte dei Comuni. Anche ai minori deve essere assicurato il diritto all'assistenza sociale, avendo però l'accortezza di intervenire in primo luogo sulle vere cause (la mancanza di lavoro o un salario insufficiente) dell'impoverimento dei loro genitori.

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 – come fanno le Acli nel loro documento – «*una valutazione multidimensionale della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore adeguatamente formato, a cui far seguire la stesura di un progetto d'integrazione*». L'inoccupato, il disoccupato, il sotto occupato o il lavoratore sottopagato non appartengono – necessariamente – alla tipologia dei cosiddetti "casi socia-

Tabella 2

Prestazioni nazionali erogate sulla base dell'Isee	Social Card Assegni per nuclei familiari con almeno tre figli minori Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo Erogazione borse di studio (ex legge n. 62/2000) Prestazioni del diritto allo studio universitario Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell'energia elettrica Agevolazione del canone telefonico
Principali prestazioni che dovrebbero essere erogate sulla base dell'Isee	Asili nido e altri servizi socio-educativi per l'infanzia Mense scolastiche Servizi socio-sanitari domiciliari, diurni e residenziali Altre prestazioni economiche assistenziali (ad esempio: reddito di cittadinanza, minimo vitale, assistenza straordinaria, ecc.)
Principali prestazioni che utilizzano discrezionalmente l'Isee pur in assenza di un obbligo specifico	Esenzione ticket sanitari (ad esempio: Regione Sicilia) Agevolazione per tasse universitarie Contributo per i canoni di locazione (ex legge n. 431/1998) Agevolazione per il canone di locazione in edilizia residenziale pubblica Agevolazione per trasporto locale Servizio di scuolabus Agevolazione per tributi locali (ad esempio: rifiuti solidi urbani) Formulazione graduatorie per il pubblico impiego (ex articolo 16, legge n. 56/1987)
Prestazioni nazionali escluse dall'applicazione dell'Isee	Integrazione al minimo pensionistico Assegno e pensione sociale Maggiorazione sociale Pensione di invalidità civile

li" in carico ai servizi socio-assistenziali (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'integrazione», alle quali vanno effettivamente assicurati «servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione» (28), 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 (29).

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» (30). «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 28mila 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 propria 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)» (31).

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)» (32).

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

Non si tratta dunque di «riformare» la Social Card – come vorrebbero le Acli – ma di intervenire, anche gradualmente, per adeguare il nostro sistema normativo al fine di dare finalmente piena attuazione alla Costituzione. Alla povertà determinata dalla mancata collocazione occupazionale non determinata da una volontà soggettiva, si deve porre rimedio dando attuazione al dettato dell'arti-

(28) Cristiano Gori, «Social Card a 133 euro. Sfida vera alla povertà», *Op. cit.*

(29) I dati sono tratti dall'articolo di Mariano Bottaccio, «Crisi, il welfare non ce la fa», *Il seme sotto la neve*, n. 13, 2010.

(30) Marco Revelli, *Controcanto*, Chiarelettere editore, Milano, 2010.

(31) *Ibidem.*

(32) *Ibidem.*

colo 4 che tutela il diritto al lavoro promuovendo le condizioni che rendono effettivo tale diritto. Alla sempre più diffusa povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente, tutelando (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». Senza dimenticare che «i lavoratori hanno diritto che siano prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (articolo 38, comma 2). Inoltre ai soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi (minori, anziani ed inabili al lavoro) deve essere assicurato un "minimo vitale" (che consenta di rispondere ai bisogni essenziali di mantenimento) e garantito, come prestazione di livello essenziale, il diritto all'assistenza sociale da parte dei Comuni (articolo 38, comma 1).

A tal fine occorre agire – come si è detto – selezionando con criteri efficaci di valutazione del reddito le situazioni da proteggere (e ciò consente sicuramente di recuperare risorse economiche oggi mal spese) ma anche dando 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 2000. Ma le cose, si nota nel Rapporto sullo Stato sociale 2010, sono ben diverse: "questo risultato è influenzato significa-

tivamente 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» (33).

Purtroppo a tale indirizzo non sembra decisamente orientato un Governo che – mentre mette in pratica la propria ideologia, ispirata ad un neoliberismo "compassionevole", attraverso la Social Card – taglia il Fondo nazionale per le politiche sociali, che passa dai 950 milioni di euro del 2007 ai 670 del 2008, per ridursi a poco più di 518 milioni nel 2009 ed a 300 milioni nel 2010 (34).

A questa politica – che impone un modello di convivenza sociale egoistico e senza regole, nascondendolo dietro la donazione caritatevole – è doveroso contrapporsi con il rilancio della partecipazione finalizzata a promuovere una cultura dei diritti di cittadinanza. Ed è questo un compito che la società civile organizzata deve assumere in prima persona, investendo energie e conoscenza per far comprendere che i principi fondamentali di giustizia sociale continuano ad avere un senso per la gran parte della collettività.

(33) Mariano Bottaccio, *Op. cit.*

(34) Per non dire del Fondo per le non autosufficienze che è fermo a 400 milioni di euro, stanziati per il solo 2010, e del Fondo per la legge 285 che raccoglie ben 40mila euro.

COPIE DEL LIBRO "IL PAESE DEI CELESTINI"

Grazie all'impegno volontario di Michele Parise è stato digitalizzato il testo del libro *Il Paese dei Celestini - Istituti di assistenza sottoprocesso* di Bianca Guidetti Serra e Francesco Santanera, già edito nel 1973 e ristampato nel 1976 da Giulio Einaudi Editore.

Nel volume sono riportate letteralmente le sentenze riguardanti alcuni processi celebrati contro gestori e personale di istituti di assistenza che avevano commesso reati, spesso gravi, nei confronti dei minori ricoverati.

È singolare l'uniformità delle persecuzioni: stare in ginocchio per lunghe ore, talvolta con oggetti (ad esempio riso) sotto le ginocchia, i bagni freddi punitivi, l'immobilità ottenuta con mezzi di contenzione, lo scherno dei compagni, l'isolamento nei locali di decenza o comunque bui e freddi, il taglio dei capelli.

Un documento utile per conoscere la situazione dei minori istituzionalizzati negli anni '60-70.

Il testo è scaricabile gratuitamente dal sito www.fondazionepromozionesociale.it