

famiglia e non solo dalla presenza di figli o altri componenti equiparate. Il contributo integra il reddito familiare quando è inferiore a determinati limiti e la sua misura varia sia in funzione del reddito che del numero dei componenti il nucleo familiare di colui che richiede l'assegno. Dopo un lungo periodo in cui le entrate per assegni familiari sono state destinate prevalentemente per finanziare i trattamenti pensionistici, dal 1994 si è avuto un rilancio dell'istituto attraverso l'aumento sia degli importi che del numero dei beneficiari, arrivando a distribuire interamente le entrate. Le modifiche introdotte negli anni Novanta hanno peraltro creato anche un certo disordine nella struttura delle prestazioni. Gli aumenti sono stati decisi talora a favore delle famiglie molto numerose, talora di quelle monoparentali e di quelle con soggetti inabili, con misure variabili a seconda dell'entità delle risorse messe a disposizione e senza un criterio univoco nel tempo. Il risultato è che gli importi degli assegni variano da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza alcun riferimento a scale d'equivalenza, tanto che non risulta possibile definire con esattezza la logica entro cui si muove oggi l'istituto. Tra i beneficiari effettivi permangono un numero elevato di coppie senza figli minori (stimate in circa 1,5 milioni di unità), in coerenza con la natura propriamente assistenziale dell'istituto.

Ai due precedenti istituti si sono affiancati negli ultimi anni altri provvedimenti minori, di carattere universale: *l'assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'assegno di maternità* per le donne non lavoratrici; nei fatti l'assegno è erogato solo ai nuclei più bisognosi (selezionati attraverso l'Isee), che non debbono avere un reddito superiore a 19.900 euro per una famiglia di 5 componenti. Per l'anno 2002, l'istituto degli assegni al nucleo familiare ha assorbito complessivamente circa 5,3 miliardi di euro di spesa, mentre le detrazioni fiscali per carichi di famiglia sono arrivate, per effetto degli incrementi degli ultimi anni, ad un ammontare pari a 9,6 miliardi di euro²³; gli assegni per il terzo figlio e la maternità hanno raggiunto invece solo i 280 milioni di euro di spesa (Tav. 1.15).

Tav. 1.15: Principali voci di spesa per prestazioni di sostegno alle responsabilità familiari (in milioni di euro)

Assegni al nucleo familiare	5.330
Detrazioni per carichi di famiglia	9.600*
Assegno per il terzo figlio e assegno di maternità	280
Totale	15.210
* stima al 2002	

Fonte: Dipartimento politiche fiscali del Ministero Economia e finanze, citato in *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, aprile 2003.

1.5.2 Diritto allo studio e riduzione della dispersione scolastica

Tra gli indicatori d'esclusione sociale adottati a livello europeo figura la popolazione senza titolo di studio o con la sola licenza elementare, ma anche la *dispersione scolastica*²⁴ nella scuola dell'obbligo e, più recentemente, il tasso d'abbandono precoce dell'istruzione da parte dei giovani di 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studio o di formazione professionale. La dispersione scolastica consiste in una situazione di difficoltà o di rallentamento della carriera, che si manifesta nei fenomeni della ripetenza e dell'abbandono. Mentre la *ripetenza* coincide con la permanenza di uno studente nella stessa classe frequentata l'anno precedente, *l'abbandono* consiste nel lasciare la scuola prima della fine degli studi di un determinato ciclo intrapreso (vedi cap. 4).

²³ Il dato si riferisce alle detrazioni spettanti, incluse quelle eventualmente non utilizzate per incapacienza, e ingloba anche gli aumenti delle detrazioni decise con la finanziaria per il 2002.

²⁴ Per l'analisi della dispersione scolastica la fonte di riferimento è l'ultima Indagine campionaria realizzata dall'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione relativamente all'anno scolastico 2001-02 (cfr. Cap. 4).

Le ripetenze registrano nella scuola elementare e nella scuola media una costante e cospicua flessione a partire da metà degli anni settanta, il fenomeno tende però ad aumentare nella scuola secondaria a partire dagli anni ottanta. Nelle scuole medie inferiori 4,6 studenti su 100 frequentanti nei tre anni ripetono una o più classi; nelle scuole superiori ripete il 7,8% sul totale dei frequentanti nei cinque anni, con punte più elevate nelle classi d'inizio ciclo: 6,4% di ripetenti in prima media e 10,6% in prima secondaria.

Anche l'abbandono in senso stretto (iscritti mai frequentanti e interruzioni di frequenza non formalizzate) ha andamenti assai differenziati nel diverso ordine d'istruzione. Nella *scuola elementare* l'abbandono in senso stretto è pari allo 0,08% degli iscritti nei cinque anni di corso ed il fenomeno appare stabile da almeno dieci anni. Nei tre anni della *scuola media* l'abbandono è invece pari allo 0,33% degli iscritti. Il fenomeno risulta particolarmente pronunciato nel primo biennio della scuola secondaria superiore, con una incidenza complessiva del 12% degli iscritti al primo anno e del 4,9% degli iscritti al secondo anno. L'area dove si registra il maggior numero di *drop-out* è quella del Sud e delle Isole (36.969 abbandoni in prima superiore, pari al 28,2% del totale), seguita dal Nord (24.247 abbandoni in prima, pari al 20,9% del totale) e dal Centro che mostra dimensioni molto più contenute (11,1%, equivalenti a 13.037 abbandonanti in prima). La stessa graduatoria si ripete per l'abbandono scolastico nel corso della seconda classe (Sud e Isole: 11,7%, Nord: 8,1%, Centro: 5,2%)²⁵. Lo studente che corre i maggiori rischi di abbandonare precocemente l'iter scolastico presenta, in pratica, il seguente identikit: è un maschio, del Mezzogiorno, iscritto al primo anno dell'istituto professionale. Il fatto che questi fattori di vulnerabilità siano costanti nel tempo, indipendentemente dalle leve scolastiche, fa propendere verso la conclusione che si tratti di un fenomeno strutturale su cui le politiche scolastiche debbono continuare ad intervenire, tenendo conto delle diverse cause scolastiche ed extra-scolastiche che lo contraddistinguono.

In via generale, il provvedimento legislativo più importante emanato in questo ambito è la legge n. 53/2003, che delega il Governo a definire una nuova normativa nel quadro dell'istruzione e della formazione professionale; la riforma punta, col coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, a sviluppare un sistema educativo capace, attraverso percorsi flessibili e individuali, di sostenere e orientare i giovani, con l'obiettivo di favorirne, al termine del percorso di apprendimento, un più rapido inserimento nel mondo del lavoro.

In termini più specifici, il più significativo intervento in corso per affrontare il problema della riuscita scolastica è la Misura 3 del "Programma Operativo nazionale" per la scuola (2000-2006). Tale misura ha come obiettivo l'attuazione di azioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e di riduzione della marginalità sociale, graduate e differenziate secondo le caratteristiche dei soggetti e le condizioni di disagio sociale e culturale dei contesti familiari e territoriali di riferimento. Essa mira a recuperare all'istruzione tutti i soggetti in difficoltà, scolarizzati e non scolarizzati, riconoscendone i bisogni e gli interessi, valorizzandone le risorse intellettuali, relazionali ed operative, promuovendone le capacità ai fini di una migliore integrazione socioculturale e dell'occupabilità. La misura si rivolge a tutti gli allievi a rischio di dispersione - compresi gli alunni in situazione di handicap - sia per difficoltà di apprendimento di varia origine sia per situazioni di contesto socio ambientale, con particolare riguardo agli alunni dell'ultimo anno della scuola dell'obbligo e dei primi anni della secondaria superiore; a giovani che abbandonano precocemente l'istruzione (*drop-out*); ad appartenenti alle fasce deboli. Si attua prevalentemente nelle aree urbane degradate, ad alto tasso di devianza e criminalità giovanile, e nelle aree periferiche (montane, rurali, ecc.) contraddistinte da limitate opportunità culturali, formative e sociali. In base al quadro dei fabbisogni, identificati nel corso del

²⁵ Una diversa graduatoria emerge dall'esame dei percorsi di studio e di lavoro dei diplomati; in questo caso è il Nord ad avere il minor tasso di passaggi all'università (44,8%) - a causa della maggiore attrazione del mondo del lavoro - contro il 47,8% del Centro e il 47,4% del Sud. Cfr. Istat (1999), *Percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagine 1998*, Informazioni n. 29, cit., p. 29.

Programma, sono state scelte come destinatarie degli interventi le seguenti regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (regioni dell'Obiettivo 1)²⁶.

1.5.3 Politiche del lavoro e riduzione della povertà

Il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) passa in via principale attraverso lo sviluppo dell'occupazione. A questo fine possono essere rilevanti le politiche del lavoro attive e passive, in quanto svolgono funzioni preventive o riparative, specie quando intervengono su situazioni di disoccupazione prolungata, di natura congiunturale o strutturale. Queste politiche sono state ridisegnate dapprima nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, presentato dal Governo nell'ottobre del 2001, e successivamente nel "*Patto per l'Italia*", sottoscritto dal Governo e dai rappresentanti delle parti sociali ad eccezione della Cgil²⁷. Da ultimo sono state perfezionate nella *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* (Legge 14 febbraio 2003, n. 30) definita "Legge Biagi" e dal Decreto 10 settembre 2003, n. 276, che si propone tra l'altro, l'obiettivo di: a) garantire a tutti le medesime opportunità di accesso ad un'occupazione regolare; b) innalzare il tasso di occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio di esclusione sociale; c) attuare misure specifiche per i lavoratori svantaggiati.

Il provvedimento presenta un insieme di norme rivolte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete integrata dei servizi pubblici e privati²⁸; prevede interventi sul sistema formativo, reintroducendo il contratto d'apprendistato - anche nella prospettiva di una formazione in alternanza che raccordi i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale - ed il contratto d'inserimento (ex contratto di formazione e lavoro), che si propone di adattare le competenze professionali degli aspiranti al lavoro a un determinato contesto lavorativo. Infine, prevede incentivi finanziari per le assunzioni dei soggetti svantaggiati²⁹.

Per ragioni in parte legate al ciclo economico e in parte alle scelte programmatiche dei singoli governi, nel periodo 1996-2002 si è assistito ad uno spostamento progressivo di risorse dal versante delle politiche passive del lavoro a quello delle politiche attive. L'inversione di tendenza è costante nel tempo, ma il sorpasso si compie solo nell'anno 2000, con effetti durevoli per il 2001 e solo in parte per il 2002. (Fig. 1.9).

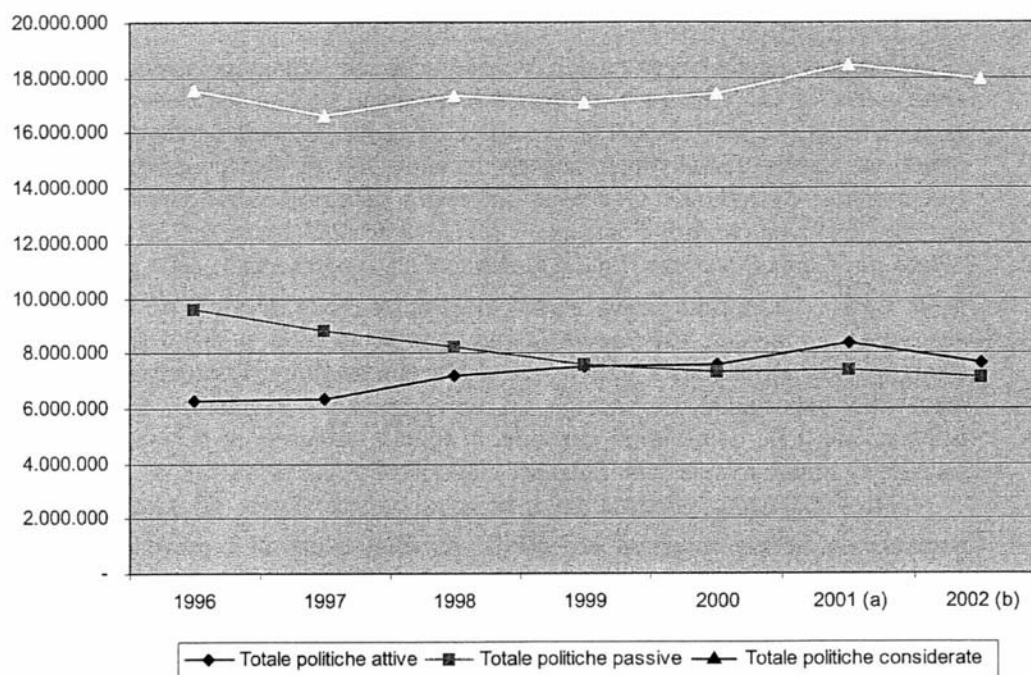
²⁶ Gli elementi che hanno concorso a definire la scelta di queste regioni sono stati, in generale, il numero degli alunni iscritti in tali regioni, ma, in modo più specifico si è tenuto conto dei seguenti aspetti: *per la scuola dell'obbligo*, il tasso di regolarità nello studio (percentuale di promossi e di non promossi nella scuola media; ritardo nella frequenza della classe terminale, ossia la III); *per la scuola secondaria superiore*, la percentuale di ripetenti, distinti per genere; tassi di insuccesso per anno di corso e tipologia di scuola; tasso di scolarità e ripartizione degli scolarizzati per età. L'intervento delle Misure previste per la linea strategica "*Prevenzione della dispersione scolastica e formativa*" è rivolto quindi a queste regioni e verrà attuato dal PON-Scuola nell'arco di tempo compreso tra il 2000 e il 2006.

²⁷ Cfr. *Patto per l'Italia - contratto per il lavoro. Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, Roma 7 luglio 2002.

²⁸ La semplificazione delle procedure di collocamento, una maggiore e rapida efficacia degli operatori, lo sviluppo degli interventi di orientamento e tutoraggio, dovrebbero consentire il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione.

²⁹ La riforma del mercato del lavoro sarà completata però solo con l'approvazione dell'A.S. 848 bis (Delega in materia di), attualmente in discussione alla Commissione Lavoro del Senato. Il disegno di legge, tra l'altro, si propone: (i) la riforma, mediante delega, del sistema degli incentivi finanziari all'occupazione, attraverso la realizzazione di un sistema organico di misure volte a favorire le capacità di inserimento professionale dei soggetti privi di occupazione, dei disoccupati di lungo periodo, a rischio di esclusione sociale o aventi un'occupazione di carattere precario e a bassa qualità; (ii) la delega per ridefinire la disciplina in materia di ammortizzatori sociali.

Fig. 1.9 - Spese per politiche del lavoro negli anni 1996-2002 - in migliaia di euro (1)



- (1) La spesa totale di ogni anno comprende anche gli sgravi di carattere settoriale/contrattuale e le azioni di sistema nel campo dell'istruzione e formazione professionale.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, aprile 2003.

Anche in rapporto al PIL il dato 2001 evidenzia una tendenza espansiva, ma nell'arco dei sette anni qui considerati si evidenzia una flessione dall'1,61% del Pil del 1996 all'1,37% del 2001. Le cifre ancora parziali disponibili per il 2002 sembrano evidenziare un calo considerevole della spesa per politiche attive (0,6% del PIL); in leggera ascesa sarebbero invece le politiche passive, che tornerebbero allo 0,63% del PIL, per via dei prepensionamenti e d'un ulteriore incremento della spesa per trattamenti di disoccupazione.

Il trasferimento di risorse dalle politiche passive alle politiche attive ha contribuito positivamente ad avviare al lavoro centinaia di migliaia di persone altrimenti condannate a rimanere ai margini del mercato del lavoro se non escluse; i beneficiari delle diverse forme d'incentivazione dell'occupazione sono in effetti passati dalle 900 mila unità (nel 1996) a circa 1,8 milioni di unità (nel 2001), con andamenti però assai differenziati nelle singole tipologie di contratti agevolati³⁰. Rispetto al 2000, l'incremento in termini nominali è stato del 17,8% per le politiche attive e del 2,5% per le passive. Decisamente in aumento sono stati nel 2000-2001 i beneficiari delle agevolazioni relative ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato (passati da 173 mila unità nel 1996 a circa 580 mila nel 2001) - in linea con il più generale passaggio dal lavoro temporaneo a quello permanente registratosi nel corso del 2001-, nonché i beneficiari degli incentivi di stabilizzazione dei contratti a termine (da 64 mila a 103 mila), delle assunzioni a tempo determinato (da 27 mila a 58 mila), degli incentivi all'autoimpiego (da 4 mila a 13 mila

³⁰Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, aprile 2003

unità); si sono invece ridotti i beneficiari degli incentivi al mantenimento dell'occupazione (da 360 mila del 1996 a 270 mila del 2001), destinati alle unità locali operanti nel Mezzogiorno.

Delle assunzioni a tempo indeterminato hanno usufruito soprattutto i residenti nel Mezzogiorno, grazie allo sgravio totale degli oneri a favore delle imprese³¹. A risultare più avvantaggiate dalle politiche d'incentivo all'assunzione e all'autoimpiego sono stati soprattutto i giovani fino a 25 anni, tra i quali si registra, in effetti, una riduzione dell'incidenza della povertà nel biennio 2001-2002; sensibilmente meno coinvolti sono stati invece i soggetti occupabili con più di 49 anni, per mancanza di specifiche politiche di reinserimento.

Nel corso del 2002 il numero degli occupati è cresciuto di 315 mila unità, con un aumento dell'1,5% rispetto al 2001³². Il tasso d'occupazione della popolazione con età compresa tra i 15 e 64 anni si è attestato al 55,4%, otto decimi di punto in più rispetto all'anno prima (1,9 punti percentuali in più rispetto a due anni prima). Favorevole è anche la performance occupazionale nelle classi dei 55-64enni, che nella media dell'anno raggiungono un tasso d'occupazione pari al 28,9% (era 28% nel 2001 e 27,7% nel 2000), un livello che si avvicina agli obiettivi ribaditi nel vertice europeo di Barcellona (2002). Come accade da alcuni anni, la crescita dell'occupazione è derivata in misura prevalente dalla componente femminile, la cui variazione tra il 2002 e il 2001 è stata del 2,2% a fronte dell'1,1% di quella maschile. Come già accaduto nel 2001, anche nel 2002 le regioni meridionali hanno registrato un risultato migliore di quello medio nazionale (+1,9% a fronte del +1,5% medio nazionale nel 2002, +2,7% contro +2,1% nel 2001), sembrerebbe dunque logico registrare segnali positivi sulla contrazione della povertà relativa nel Sud.

1.5.4 Dal reddito minimo di inserimento (Rmi) al reddito di ultima istanza (Rui)

Mentre era in via di elaborazione la legge quadro per le politiche sociali (328/2000), la legge 449/97 ha introdotto in via sperimentale il reddito minimo di inserimento (RMI) con lo specifico intento di farne uno strumento di natura universalistica basata sulla prova dei mezzi per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Alla prima sperimentazione limitata a 39 Comuni nel biennio 1999-2000 è seguita una seconda sperimentazione che ha coinvolto complessivamente 315 comuni che terminerà di fatto entro la prima metà del 2004. Il Governo attualmente in carica non ha inserito tra i suoi obiettivi la generalizzazione del RMI così come era stato previsto nella legge 328/2000, tuttavia ha sottoscritto con le parti firmatarie del *Patto per l'Italia* (7 luglio 2002) l'adozione di una ulteriore forma di "reddito minimo" - chiamato Reddito di ultima istanza (RUI) - che nei fatti dovrebbe intervenire là dove non riusciranno ad arrivare le politiche per lo sviluppo dell'occupazione e per la redistribuzione del reddito su base fiscale. Il nuovo strumento - previsto nella legge Finanziaria per il 2004 e tuttora in fase di messa a punto - si basa sul cofinanziamento da parte dell'amministrazione centrale di programmi regionali finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure d'inserimento lavorativo o d'integrazione del reddito.

Al pari del RMI anche il RUI non potrà evitare i problemi connessi alla "prova dei mezzi" e alla disponibilità di risorse professionali ed economiche adeguate. In particolare, in quanto

³¹Lo strumento dello sgravio totale ha cessato di operare nel 2001, ma ha trovato una sua ideale continuazione in quello previsto dall'art. 44 della finanziaria per il 2002 (L. 448/01) la cui efficacia è rimasta però condizionata dall'autorizzazione da parte della Commissione Europea in materia di tutela della concorrenza. Un ruolo di primo piano è stato svolto anche dal credito d'imposta per le nuove assunzioni (art. 7 Legge 338/2000) cumulabile con altre agevolazioni (cfr. Monitoraggio 1/2002, pp. 22-23).

³² Nelle stime sull'occupazione nel 2002 non si tiene conto degli effetti statistici della sanatoria degli immigrati extracomunitari (circa 700mila occupati), non ancora inseriti nella popolazione di riferimento dell'indagine delle forze di lavoro da cui il campione dell'indagine forze di lavoro viene estratto.

rivolto a soggetti in gravi condizioni di povertà e a forte rischio di esclusione sociale, anche il Rmi non potrà limitarsi solo alle erogazioni monetarie, ma dovrà avvalersi di strumenti di assistenza e di accompagnamento sociale. Torna allora utile ripercorrere alcuni tratti caratteristici dell'ex Rmi al fine di compiere dei passi in avanti nella lotta contro la povertà nei suoi diversi aspetti culturali, economici, sociali.

Nel valutare l'esperimento del RMI è opportuno distinguere tra il *disegno teorico* che lo sorregge, gli *obiettivi specifici* ad esso assegnati, i *problemi gestionali* concretamente incontrati, i *risultati* raggiunti in termini di (re)inserimento, da cui ci si attendeva principalmente le *indicazioni* per il futuro³³.

Il punto maggiormente controverso del RMI, che la sperimentazione non è riuscita a fugare, riguarda la validità e la sostenibilità delle misure d'inserimento, sia sul lato dei soggetti proponenti che dei soggetti beneficiari; malgrado alcuni segnali incoraggianti, il "tasso di fuoriuscita" dal provvedimento per effetto di un miglioramento della condizione di partenza è risultato in generale assai basso, lasciando aperti non pochi interrogativi sulla natura temporanea o cronica del provvedimento. Un significato parimenti controverso ha assunto il "tasso di opportunismo" registrato in corso d'opera, con livelli in alcuni casi preoccupanti e penalmente perseguiti³⁴.

Alle critiche mosse al RMI i suoi sostenitori hanno risposto che lo scopo specifico della misura era quella di contrastare la *povertà* (economica, culturale, relazionale), lasciando alle politiche del lavoro attive e passive il compito di incrementare le opportunità occupazionali. Se si adotta questo ragionamento – in sé condivisibile – si deve però anche accettare l'idea che, nella versione fin qui sperimentata, il RMI si è mosso anch'esso all'interno di una logica di "ultima istanza", lasciando ad altri strumenti – attualmente ancora carenti – un ruolo propriamente preventivo e promozionale.

Una fonte non secondaria delle difficoltà gestionali del RMI derivano dalla necessità di evitare forme di adattamento passivo, che finiscono per perpetuare la dipendenza dal circuito assistenziale. La scelta di condizionare l'erogazione degli aiuti alla partecipazione a programmi d'inserimento rappresenta, sotto questo profilo, un merito del disegno teorico, ma introduce anche il rischio del *paternalismo* da parte della mano pubblica. Non bisogna, infatti, ignorare che operare sul fronte della povertà implica spesso farsi carico di soggetti multiproblematici, che richiedono interventi personalizzati e tempi di "riuscita" non misurabili rispetto a standard preconfezionati. In altri termini, è realistico riconoscere che in molti casi il "(re)inserimento" sarà molto lungo o addirittura improbabile e che bisogna dunque mettere in preventivo che una parte degli investimenti sia (apparentemente) senza ritorno, a meno di non considerare come un valore in sé (e dunque anche come "utile") un'opera di pura e gratuita solidarietà.

Per valutare l'efficacia delle misure di contrasto alla lotta alla povertà si deve guardare a tutti i segnali positivi che vanno: a) nella direzione dell'offerta incrementale di opportunità economiche altrimenti inesistenti; b) della responsabilizzazione individuale e della possibilità di esercitarla; c) della ricostruzione di reti sociali virtuose; d) della fuoriuscita dal circuito perverso dell'indebitamento, dello sfruttamento e della marginalità. Specialmente nelle forme più croniche di povertà assoluta, ogni intervento aggiuntivo non può che rappresentare una goccia salutare, né si può pensare che basti una singola misura "riparativa" per rimuovere le cause

³³ Per una serie di informazioni analitiche si rinvia al numero monografico della rivista "Prospettive Sociali e Sanitarie", XXXII, n. 13-15, luglio-settembre 2002, che contiene anche un'utile sintesi del Rapporto di valutazione della prima sperimentazione.

³⁴ Il fatto che quest'ultimo tipo di comportamento sia stato scoperto e contrastato va, per un verso, a merito degli organi gestionali, ma dall'altro ha avvalorato i timori che anche il Rmi possa produrre diffusi effetti perversi. La questione ha peraltro una portata ben più generale, in quanto coinvolge tutte le forme di intervento basate sui trasferimenti monetari o sulla erogazione di servizi che richiedono la prova dei mezzi.

strutturali, culturali e sociali che generano queste forme di vulnerabilità ed esclusione sociale. Il criterio di riferimento per il contrasto della povertà deve allora essere in primo luogo di tipo culturale e sociale perché è dall'investimento su queste dimensioni che può rinascere anche il senso della dignità e della responsabilità personale, che sono la molla di ogni spinta al cambiamento.

Nella logica di quanto indicato nel Patto per l'Italia, il RUI è una misura d'intervento che non può rientrare in una logica di welfare "occupazionale" tale per cui viene data assistenza (più o meno adeguata) solo a chi ha già avuto precedenti esperienze lavorative. Le tutele vanno in questi casi legate ai classici "ammortizzatori sociali" per la disoccupazione di breve o di lungo periodo. Al pari del RMI, anche il RUI deve farsi carico della popolazione in età lavorativa esclusa dal mercato del lavoro per ragioni "involontarie", o a causa della strutturale mancanza di lavoro o a causa di condizioni soggettive (carichi familiari, inabilità, dipendenza, salute, marginalità sociale, ecc.) che rendono impossibile svolgere un lavoro "convenzionale", percependo un reddito sufficiente alle necessità personali o familiari del vivere quotidiano. In questa prospettiva, sembra logico che l'ammontare del RUI sia tale da "scoraggiare" il rifiuto di un reddito da lavoro, senza però escludere la possibilità d'integrazioni al minimo, là dove il RUI fosse l'unica forma di sostentamento della singola persona o del suo nucleo familiare. L'accertamento delle condizioni di accesso richiede idonei strumenti di verifica, ma anche la creazione di una anagrafe degli aiuti assistenziali in modo da ridurre l'opportunità dei beneficiari e la discrezionalità degli erogatori.

Un'ultima questione controversa, ma per certi aspetti dirimente, riguarda il reperimento delle risorse necessarie per estendere il RUI sull'interno territorio nazionale, anche nell'ipotesi che una parte del finanziamento sia a carico delle Regioni e che venga mantenuto il finanziamento di circa 25 milioni di euro destinato al RMI. In proposito, pare realistico pensare che anche questo strumento di contrasto della povertà passi attraverso una revisione strutturale della nostra spesa sociale, che rispetto agli altri partner dell'UE risulta notoriamente schiacciata sulla spesa pensionistica (cfr. par. 7)

1.5.5 Le politiche per la terza età

Le principali politiche di lotta alla povertà degli anziani sono costituite in Italia da alcune prestazioni pensionistiche di carattere d'assistenza sottoposte alla prova dei mezzi. Gli istituti con queste caratteristiche sono l'*assegno sociale*³⁵ – trattamento universale minimo garantito agli ultrasessantacinquenni che abbiano un reddito annuale inferiore a una certa soglia (pari nel 2002 a 4.557 euro annuali, ovvero 380 euro mensili³⁶) – e l'*integrazione al minimo della pensione* – corrisposta ai pensionati che abbiano maturato il diritto ad una pensione inferiore ad un determinato trattamento minimo definito dalla legge (5.105 euro annuali nel 2002, pari a 425 euro mensili) e anch'essa sottoposta alla prova dei mezzi³⁷. In entrambi i casi il trattamento

³⁵ L'assegno sociale ha sostituito a decorrere dal 1996 la pensione sociale, istituito dalle caratteristiche simili che resta in vita per coloro che ne hanno fatto richiesta e hanno maturato il diritto prima del 31.12.95.

³⁶ Questa cifra è inferiore alla soglia della povertà relativa di un singolo (nel 2002 pari a 494 euro mensili, ovvero 5.928 euro annuali) ed equivale alla linea assoluta di povertà (nel 2002 pari a 383 euro mensili e 4.596 euro annuali). Se l'anziano è coniugato, il suo reddito è cumulato a quello del coniuge e la soglia è raddoppiata a 9.114 euro, cifra che resta comunque inferiore alla linea standard di povertà che nello stesso anno è stata pari a 823 euro mensili e 9.876 euro annuali.

³⁷ L'integrazione spetta comunque a chi ha un reddito individuale annuale non superiore a due volte il trattamento minimo e, se coniugato, un reddito cumulato non superiore a quattro volte il minimo (se coniugato, devono essere soddisfatti entrambi i requisiti). L'integrazione è corrisposta nella misura intera nel caso in cui il reddito del

consiste nell'integrare il reddito (nel caso dell'assegno sociale) o la pensione (nel caso dell'integrazione al minimo) fino alle soglie sopra specificate (rivalutate annualmente in linea con le variazioni del costo della vita). Insieme all'assegno sociale e alla pensione integrata al minimo viene corrisposta una *maggiorazione sociale*, differenziata a seconda dell'istituto (è più bassa nel caso dell'assegno sociale) e dell'età e del reddito del beneficiario (Tav. 1.16).

Tav. 1.16: *Prestazioni assistenziali per la terza età: anno 2002*

Titolari di:	anno 2002			
	(*) reddito minimo individuale (su base annua)	reddito minimo individuale (su base mensile)	(**) soglia individuale di povertà relativa (su base mensile)	(**) soglia individuale di povertà assoluta (su base mensile)
Assegno sociale	4.557	380	494	383
Integrazione al minimo della pensione	5.105	425	494	383
maggiorazione sociale	6.714	516	494	383

(*) I valori in euro sono arrotondati all'unità.
(**) La soglia di povertà è riferita ai consumi

La finanziaria per il 2002 è intervenuta sulla disciplina delle maggiorazioni sociali prevedendo che tutti i titolari di pensione (incluso l'assegno sociale e altre prestazioni assistenziali quali quelle legate all'invalidità civile) di almeno 70 anni (65 anni per i titolari di prestazioni assistenziali)³⁸ e con un reddito annuo inferiore a 6.713,98 euro (corrispondenti a 13 mensilità di 516,46 euro nel 2002, elevato a 525,89 euro per il 2003) ricevano una maggiorazione sociale che permetta loro di raggiungere tale soglia, superiore alla linea della povertà relativa³⁹. Tale provvedimento ha potenzialmente l'effetto di creare, per gli ultrasessantenni, un pavimento uguale per tutti, quali che siano le prestazioni previdenziali e assistenziali a cui si acceda⁴⁰.

L'articolo 38 della Finanziaria 2002 ha stabilito che tali maggiorazioni vadano a favore delle seguenti categorie (subordinatamente alla prova dei mezzi):

- titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni);
- titolari di pensione della gestione speciale per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere;
- titolari di pensioni dei fondi esclusivi e sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria;
- titolari di pensione sociale;
- titolari di assegno sociale;
- titolari di prestazioni assistenziali (invalidi civili, sordomuti e ciechi).

Per determinare il reddito si fa riferimento non solo al reddito soggetto all'Irpef, ma anche a quelli esenti (es. rendita Inail) o a quelli con ritenuta alla fonte (es. interessi bancari e postali), mentre non si tiene conto del reddito della casa d'abitazione.

pensionato non superi il trattamento minimo annuo e, se coniugato, il reddito cumulato non superi tre volte il trattamento minimo. Negli altri casi, l'integrazione può essere solo parziale.

³⁸ Il requisito anagrafico può essere ridotto nel caso delle pensioni di inabilità e invalidità e nel caso siano state versate alcune annualità di contribuzione.

³⁹ Per il 2003, l'incremento può essere erogato a chi abbia compiuto almeno 70 anni ed abbia un reddito annuo:

- inferiore a 6.836,57 euro, se non coniugato o se il coniuge non è possessore di altro reddito;
- inferiore a 11.503,44 euro, se il coniuge è possessore di altro reddito.

⁴⁰ Gli istituti preesistenti rimangono peraltro in vita essendo l'incremento dovuto solo alla maggiorazione sociale.