

impatto negativo sul gettito (stimato in 7.000 miliardi di lire) e del concentrarsi del vantaggio sulle classi più abbienti, con problemi di iniquità verticale.

Nel 1995 numerosi furono gli inviti a rivedere l'architettura del sistema impositivo in senso più favorevole alla famiglia (tra cui la sentenza n. 358 della Corte Costituzionale), anche potenziando il quadro normativo già esistente. Ne è scaturita un'opera di rafforzamento dell'impianto delle detrazioni e dei sussidi.

Tra il 1989 e il 1995 le detrazioni erano rimaste invariate in termini reali grazie all'introduzione di un meccanismo di recupero automatico del drenaggio fiscale ai fini dell'Irpef.

A partire dal 1996 la leva fiscale è stata orientata verso i contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per carichi familiari sono state aumentate per i redditi più bassi (con importi decrescenti al crescere del reddito imponibile) e loro entità è stata rapportata alla numerosità del nucleo di appartenenza; inoltre sono state previste misure *ad hoc* per i figli di età inferiore a 3 anni o disabili. Nel 1996, in luogo della restituzione del *fiscal drag*, le detrazioni per coniuge a carico sono state incrementate e differenziate in relazione al reddito imponibile del fruitore, nel limite complessivo di spesa di 990 miliardi di lire.

Nell'ambito della riforma dell'Irpef del 1998, l'architettura del sistema delle detrazioni è stata rivista in senso estensivo e le misure incrementate. La disciplina in vigore da quell'anno si presenta profondamente innovativa, specie nella parte dedicata ai figli: viene abolito il limite d'età per quelli a carico e l'unica condizione di spettanza rimane quella del limite di reddito posseduto dal familiare. Per i nuclei bireddito la ripartizione delle spese per i figli a carico non è più presunta in parti uguali tra i genitori, ma è fruita in proporzione all'onere effettivamente sostenuto.

L'anno 2000 si è contraddistinto per un ulteriore rafforzamento dei bonus per carichi familiari diversi dal coniuge. Nel triennio 2000-02 è stato previsto un aumento progressivo delle detrazioni per figli e altri carichi familiari, ed è stata introdotta una maggiorazione per i figli di età inferiore a tre anni.

Nel 2001 è stata avviata un'azione redistributiva in favore delle famiglie meno abbienti e più numerose: le detrazioni per figli diminuiscono se il reddito supera una certa soglia e, dato il livello di reddito, è fissata una misura più elevata per i figli successivi al primo.

Nel 2002 l'attenzione per le situazioni familiari caratterizzate da maggior disagio economico è stata accentuata correlando maggiormente le misure spettanti alle fasce di reddito e al numero dei figli a carico: alle famiglie con più di quattro figli compete sempre la misura massima della detrazione a prescindere dal reddito⁷⁴.

Nel 2003 la legge delega per la riforma fiscale (legge del 7 aprile 2003, n. 80) ha previsto, tra l'altro, che le detrazioni venissero sostituite da deduzioni, concentrate sui redditi medio-bassi; la famiglia è stata definita "soggetto centrale, anche nell'economia fiscale". L'attuazione del primo modulo di questa riforma è stata in parte anticipata già con la finanziaria per il 2003 (L. 27 dicembre 2002, n. 289). In questa fase il sostegno fiscale per carichi familiari è rimasto imperniato sulle detrazioni, invariate nella struttura e nella misura⁷⁵.

⁷⁴ In Italia i nuclei familiari con figli sono 11.650.000; quasi la metà (48,9%) sono costituiti da famiglie monogenitore e da coppie con un solo figlio, mentre solo il 10,6% ha al proprio interno tre o più figli. Quest'ultima tipologia familiare è maggiormente diffusa nel Mezzogiorno, dove le famiglie con tre o più figli rappresentano il 16% del totale (Fonte Istat: cfr. Audizione di Luigi Biggeri, Presidente dell'Istat, alla 6^a Commissione del Senato, Roma 27 ottobre 2004)

⁷⁵ Le detrazioni vigenti nel 2004 per il coniuge a carico variano da 546,18 euro (per un reddito familiare complessivo fino a 15.493,71 euro) a 422,23 euro (per un reddito familiare complessivo uguale o superiore a 51.645,70 euro). Le detrazioni vigenti nel 2004 per 1 figlio a carico va da 516,46 euro (per un reddito familiare complessivo fino a 36.151,98 euro) a 285,08 euro (per un reddito familiare complessivo uguale o maggiore di a 51.645,70 euro). Le medesime soglie di detrazione si applicano anche nel caso di 2 figli (qualora il reddito non superi i 41316,55 euro o sia uguale o maggiore a 51.645,70 euro) e di 3 figli (qualora il reddito non superi i 4.481,12 euro o sia uguale o maggiore a 51.645,70 euro).

Questo primo modulo è stato oggetto di critiche, in quanto il sistema accentua le discriminazioni nei confronti dei nuclei monoreddito nelle fasce di reddito medio-basse, principalmente per effetto della previsione di una no-tax area su base individuale anziché familiare: a parità di reddito monetario, le famiglie bireddito ne possono beneficiare due volte mentre le monoreddito solo una⁷⁶. Da qui la necessità di prestare maggiore attenzione all'equità orizzontale per le famiglie monoreddito, che peraltro risultano più concentrate nel Mezzogiorno.

Anche l'orientamento ad utilizzare due sole aliquote (23% e 33%) è stato criticato perché comporterebbe vantaggi più cospicui alle famiglie più abbienti, oltre che produrre una riduzione del gettito non compatibile con lo stato delle finanze pubbliche. Si è così giunti al compromesso sancito dalla Finanziaria per il 2005 – che ha varato il secondo modulo della riforma dell'Irpef-Ire – il cui intento principale è stato di contribuire al rilancio dei consumi piuttosto che ad una redistribuzione del reddito a favore delle fasce medio-basse e basse, come era avvenuto nel periodo 2001-2003.

Questo secondo modulo procede nella sostituzione delle *detrazioni* con le *deduzioni* per carichi di famiglia (coniuge e minori) con interventi di favore nei confronti dei minori di meno di 3 anni o portatori di handicap e deduzioni per spese per servizi di cura. Scompaiono, in pratica, le vecchie detrazioni per familiari a carico e anche la detrazione speciale per dipendenti, autonomi e pensionati. Il passaggio dalle detrazioni alle deduzioni ha il pregio di coinvolgere anche chi non percepisce redditi da lavoro, come nel caso dei disoccupati non indennizzati. Viene inoltre estesa la no-tax area che in via di principio tende a semplificare gli adempimenti amministrativi (prova dei mezzi e controlli) richiesti nel caso dei trasferimenti diretti.

Nessun aumento è stato invece effettuato per gli *assegni familiari* (come ipotizzato inizialmente), che rappresentano una leva importante per i trasferimenti diretti alle famiglie ed hanno il vantaggio di raggiungere anche i lavoratori dipendenti ed i pensionati *incapienti*, non tenuti cioè a pagare l'Ire per effetto dell'introduzione della no-tax area; garantiscono dunque un effetto redistributivo aggiuntivo rispetto alle altre misure⁷⁷.

Alla luce della breve ricostruzione storica delle politiche fiscali italiane, si deve sottolineare che nel quadro di una *tassazione dei redditi su base individuale* la tutela fiscale delle famiglie italiane risulta affidata da oltre 30 anni a due tipi di misure:

1. le detrazioni e, più recentemente, le deduzioni per carichi familiari, *forfetariamente* legate alla sola presenza di familiari "a carico" variamente definiti;
2. le detrazioni e deduzioni per specifiche spese *documentate* nei campi dell'istruzione, formazione, sanità, assistenza e servizi per la casa e l'abitazione;

⁷⁶ Nel 2003 l'incidenza delle famiglie senza occupati è stata del 10,6%, con una diminuzione di 2,2 punti percentuali rispetto al 1995. L'incidenza delle famiglie con un solo occupato è pari al 45% (anche questa in leggera diminuzione) ed è diminuita dal 1995 di 5,7 punti percentuali, mentre l'incidenza delle famiglie con due o più occupati ha raggiunto il 44,6% con aumento di 8 punti percentuali (Fonte Istat: ibidem).

⁷⁷ L'ammontare degli assegni e la loro ripartizione richiedono peraltro un riordino complessivo giacché attualmente seguono una scala di equivalenza implicita non conforme ai parametri seguiti in altri tipi di benefici basati sulla prova dei mezzi. Scrivevamo in proposito nel Rapporto del 2003 che "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 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" (Cfr. *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, aprile 2003). In una prospettiva *de iure condendo* viene proposta la costituzione di un assegno familiare che assorba le deduzioni familiari Irpef e sia di universale applicazione.

3. a queste misure si aggiunge l'istituto dell' *assegno per il nucleo familiare* che, pur non essendo uno strumento strettamente tributario e di tipo universalistico, è affine alle detrazioni di imposta forfettarie⁷⁸.

Nel nostro ordinamento non ha invece mai trovato applicazione un sistema di aliquote e di scaglioni che tenga conto della numerosità e della composizione qualitativa del nucleo familiare. In questo quadro vanno dunque letti e valutati gli strumenti e gli effetti redistributivi del primo (2003) e secondo modulo (2005) della riforma dell'Irpef.

In base ai dati resi noti dal SeCIT l'applicazione dei due moduli di riforma ha comportato una "significativa riduzione del prelievo Irpef", con uno sgravio complessivo nel triennio 2003-2005 di 11,7 miliardi di euro (comprese le variazioni delle addizionali locali). La riduzione del prelievo coinvolge l'insieme della platea dei contribuenti e delle famiglie italiane⁷⁹. Mentre il primo modulo (2003) ha concentrato i suoi benefici sulle famiglie più povere, il secondo (2005) ne ha integrato gli effetti comportando vantaggi soprattutto per le classi di reddito medio-alte (Tab. 2.5 e Fig. 2.2).

Tab. 2.5 – Le famiglie italiane e la riforma dell'Irpef

Classi di reddito familiare 2005 (migliaia euro)	Numero famiglie Fiscali	composizione % famiglie fiscali	Effetti riforma 2005 (2° modulo)		Effetti riforme 2003 e 2005 (1° e 2° modulo)	
			variazioni assolute (euro)	var %	variazioni assolute (euro)	var %
Fino a 5	1.636.222	5,9	1	0	-85	-4,0
Da 5 a 10	3.751.415	13,6	-2	0	-184	-2,4
Da 10 a 15	4.348.605	15,7	-22	-0,2	-273	-2,2
Da 15 a 20	4.551.462	16,5	-57	-0,3	-302	-1,7
Da 20 a 25	3.644.697	13,2	-140	-0,6	-403	-1,8
Da 25 a 30	2.540.541	9,2	-301	-1,1	-513	-1,9
Da 30 a 35	1.681.290	6,1	-319	-1	-553	-1,7
Da 35 a 40	1.246.631	4,5	-324	-0,9	-583	-1,6
Da 40 a 45	957.167	3,5	-380	-0,9	-647	-1,5
Da 45 a 50	714.095	2,6	-465	-1	-712	-1,5
Da 50 a 60	910.316	3,3	-546	-1	-739	-1,4
Da 60 a 75	677.482	2,5	-552	-0,8	-700	-1,1
Da 75 a 100	501.106	1,8	-680	-0,8	-816	-1,0
oltre 100	454.972	1,6	-2662	-1,6	-2801	-1,7
Totale	27.616.001	100,0	-206	-0,8	-426	-1,7

Fonte: Se.C.I.T – *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Documento audizione 6ª Commissione del Senato della Repubblica, Roma 15 febbraio 2005.

Dalla *tabella 2.5* si evince che le famiglie a basso reddito (fino a 10 mila euro) rappresentano il 19,5% del totale (35,3% fino a 15 mila euro) e che l'introduzione della no-tax area ha migliorato in senso relativo anche la loro situazione; i risparmi in valore assoluto sono peraltro assai contenuti (da -85 a -184 euro all'anno) e praticamente irrilevanti per modificare le

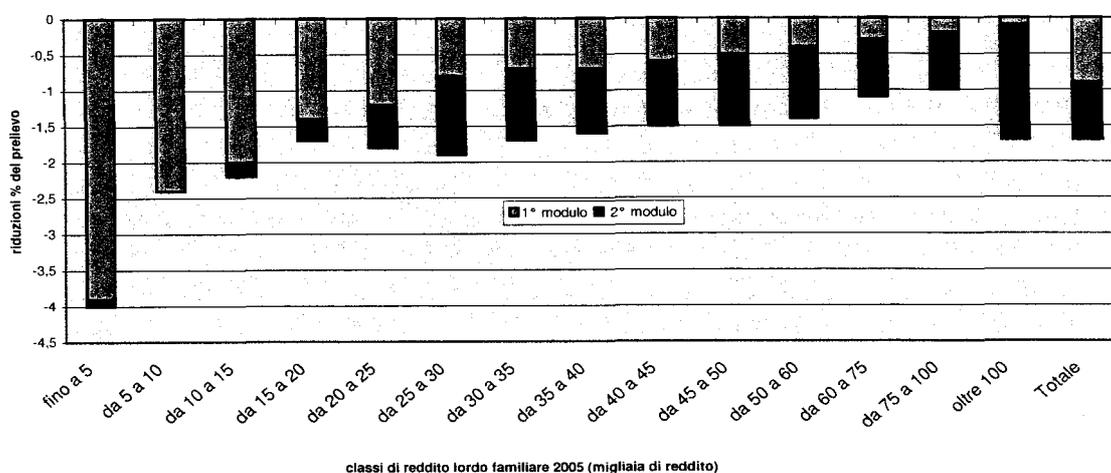
⁷⁸ Qui e di seguito vengono riprese le informazioni contenute nel Documento predisposto da Salvatore Tutino, Direttore del Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario (Se.C.I.T) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'audizione alla 6ª Commissione del Senato, Roma 15 febbraio 2005.

⁷⁹ La distribuzione a livello familiare è calcolata dal Secit in base al suo modello di microsimulazione che considera un campione rappresentativo di titolari di reddito tratto dall'Anagrafe Tributaria, composto da 250 mila soggetti, e che consente di identificare le "famiglie fiscali" comprendenti i coniugi più i familiari a carico, con esclusione di ogni altro convivente ed in particolare di genitori e figli non a carico (Ibidem, pp. 4-5).

condizioni di povertà relativa ed ancor più quella assoluta, a conferma dell'insufficienza della sola leva fiscale per fronteggiare questa eventualità⁸⁰.

Per le attuali famiglie a basso reddito ogni eventuale incremento delle detrazioni o delle deduzioni a livello generale non produrrebbe alcun vantaggio a causa della loro *incapienza*, a meno di non prevedere il rimborso dei mancati benefici e, in genere, forme di integrazione del reddito mediante assegni al nucleo familiare o forme di "reddito di ultima istanza". Simili misure richiederebbero di definire dei livelli minimi di reddito familiare al di sotto dei quali far scattare i trasferimenti, in modo da evitare alcune classiche trappole della povertà (come il disincentivo al lavoro) e lo spreco di risorse⁸¹.

Fig. 2.2 - Gli sgravi dei due moduli di riforma Irpef



In sede di "aggiustamenti" al sistema previsto per il 2005, si potrebbe almeno estendere la no-tax area per le famiglie più numerose oltre l'attuale limite dei 14.000 mila euro, adeguandola al livello della linea della povertà relativa (da rivalutare ogni anno) delle famiglie con più figli a carico⁸².

Dal punto di vista macroeconomico lo sgravio complessivo, misurato in rapporto al reddito, appare abbastanza distribuito nel periodo 2003-2005, con un beneficio medio per l'insieme delle famiglie pari a 1,6 punti (il prelievo scende dal 19,7% del 2002 al 18,1% del 2005) con riduzioni lievemente più significative per i nuclei con reddito più basso (Fig. 2.3).

A livello più generale, il documento del SeCIT cui facciamo riferimento ipotizza di ridurre gli "effetti regressivi" dello sconto fiscale per le famiglie a basso reddito rivedendo gli attuali criteri di determinazione della no-tax-area, restringendo l'area dei beneficiari del meccanismo delle deduzioni ad una soglia di reddito di circa 45.000 euro invece degli attuali 78-90.000

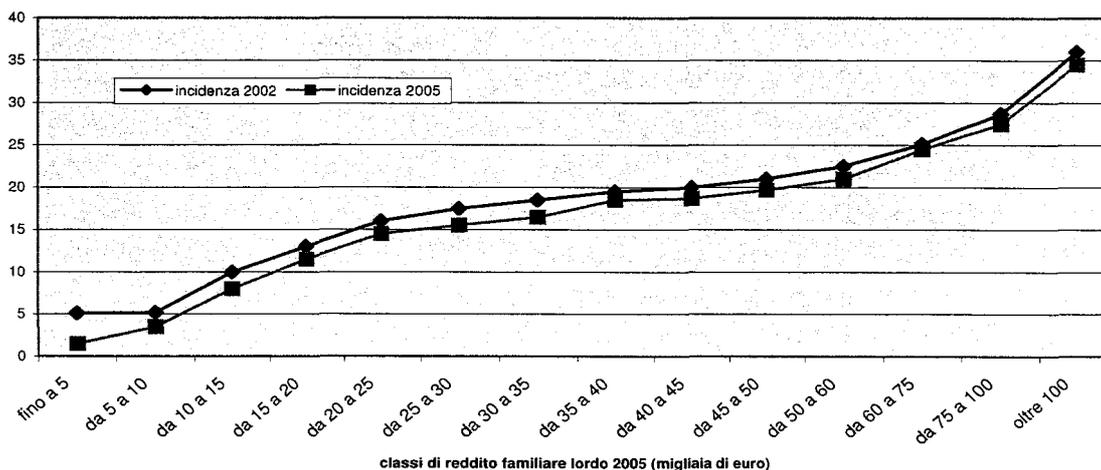
⁸⁰ Come già sottolineato (cfr. par. 1.8.6 e 2.3.1), il contrasto della povertà richiede non solo trasferimenti (selettivi e consistenti), ma anche forme di accesso agevolato ai servizi di varia natura (scuola, formazione, collocamento lavorativo, sanità, assistenza).

⁸¹ Questa soluzione richiede come noto adeguate prove dei mezzi che però vanno affidate alle amministrazioni locali e/o ai sostituti d'imposta, dato che sono difficilmente gestibili a un livello centralizzato, quale è quello tributario.

⁸² A titolo esemplificativo, segnaliamo che nel 2003 le coppie povere con un figlio a carico hanno speso mediamente una cifra di 13.877 euro (a fronte dei 33.492 euro delle corrispondenti famiglie non povere), mentre le coppie povere con tre o più figli a carico hanno speso 19.825 euro (a fronte dei 35.220 euro delle corrispondenti famiglie non povere); entrambi questi tipi di famiglie povere necessitano quindi di un reddito lordo decisamente superiore a tale soglia per ottenere una esenzione fiscale piena.

euro⁸³. Questa scelta opererebbe, in altri termini, una manovra redistributiva a vantaggio delle famiglie con redditi bassi, escludendo da ogni beneficio le famiglie con reddito medio-alto.

Fig. 2.3 - Incidenza dell'Irpef sul reddito familiare fra il 2002 e il 2005 (in % del reddito lordo)



In una prospettiva *de iure condendo* vengono vagliate dal SeCIT due ipotesi di riforma della tassazione che sono presenti nel dibattito contemporaneo ma eccedono il sistema di prelievo vigente. La prima ipotesi prevede la costituzione di un nuovo tipo di *assegno familiare* che assorba le deduzioni familiari Irpef e sia di universale applicazione; in quanto erogazione monetaria diretta, gli assegni per il nucleo familiare possono essere corrisposti anche ai nuclei particolarmente poveri e non pongono dunque problemi di incapienza⁸⁴. La seconda ipotesi considera la possibilità di introdurre il sistema del *quoziente familiare* così come è praticato nell'ordinamento francese, assumendo una serie di obiettivi "irrinunciabili", tra cui il contenimento della perdita del gettito su base annua pari circa un punto di Pil (13,5 miliardi) e la diffusione dello sgravio fiscale su tutta la platea⁸⁵. I vantaggi coinvolgerebbero tutte le famiglie e le diverse classi di reddito e oscillerebbero da uno 0,4% dei redditi molto bassi al 2,5% dei redditi medio-bassi (Fig. 2.4).

Dal confronto tra l'incidenza del prelievo nel 2002 (prima dell'avvio della riforma Irpef) per le diverse tipologie familiari e l'incidenza determinata con l'applicazione del quoziente familiare risulta che il maggior beneficio assoluto e relativo va alle famiglie monoreddito (Fig. 2.5).

⁸³ *Ibidem*, pp. 10-11. Nel seguito di tale Documento viene presentata una simulazione che rispettando il vincolo della parità di gettito muterebbe la distribuzione dei benefici a favore dei nuclei con i redditi più bassi (fino a circa 30 euro), a fronte di una riduzione dei benefici oggi conseguibili dalle famiglie a reddito più elevato (cfr. pp. 13-14). Il documento esamina anche l'antica questione delle differenze di prelievo subite dalle famiglie monoreddito e bireddito, da un lato, ma anche delle famiglie bireddito con redditi dei coniugi altamente differenziati, segnalando che per risolvere in modo soddisfacente tale problematica bisognerebbe superare il sistema Irpef basato sulla tassazione individuale a favore di un approccio legato alla tassazione familiare (cfr. pp. 15-16).

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 18-19.

⁸⁵ Tra gli altri obiettivi "irrinunciabili" figurano: il raccordo con la tassazione individuale vigente dal 2005; l'obbligatorietà del nuovo regime familiare, con clausola di salvaguardia rispetto alla somma dei carichi individuali 2002; assenza di penalizzazione per il contribuente single rispetto alla normativa 2005 (*Ibidem*, pp. 19-20).

Fig. 2.4 - Il quoziente familiare: effetti per classi di reddito
(variazione % del prelievo rispetto al sistema vigente)

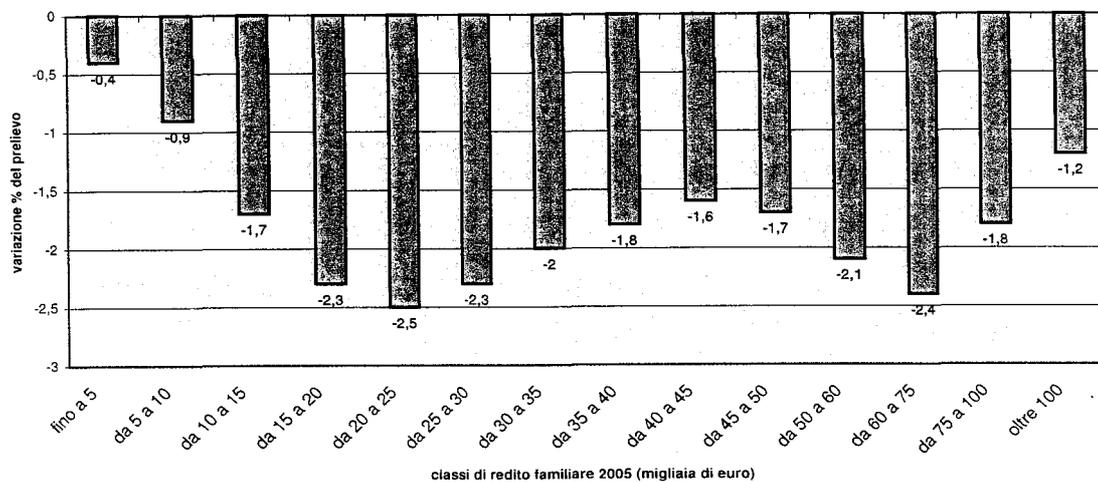
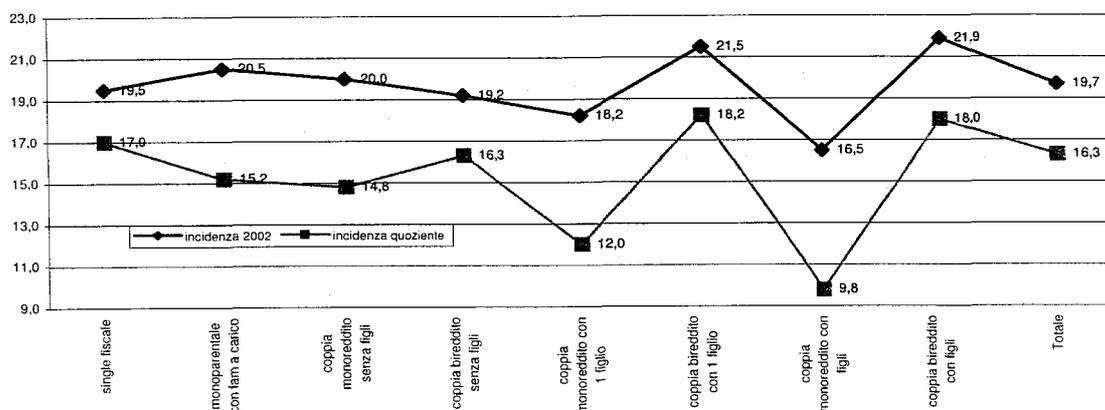


Fig. 2.5 - Il quoziente familiare: effetti per tipologia del nucleo
(variazione % del prelievo rispetto al sistema vigente)



Le politiche fiscali si trovano al crocevia di molteplici esigenze non sempre tra loro convergenti: le esigenze connesse alla finanza pubblica – che potrebbero richiedere un aumento del prelievo complessivo – possono trovarsi in contrasto con la necessità di sgravi per promuovere i consumi, lo sviluppo e la competitività economica; le esigenze di maggiore equità verticale possono trovarsi in contrasto con le esigenze di maggiore equità orizzontale; la redistribuzione a favore dei ceti con redditi più bassi può incontrare la resistenza dei ceti con redditi medi e medio-alti, notoriamente dotati di un rilevante potere contrattuale nel mercato politico, in quanto ago della bilancia tra gli opposti schieramenti.

Sotto il profilo delle politiche familiari, dopo una prima fase orientata principalmente alle famiglie più povere (2001-2003), negli ultimi mesi (2005) il Governo ha puntato maggiormente sulle famiglie con fasce di reddito medio-alte, lasciando inalterata la leva dei trasferimenti, rappresentata di fatto solo dagli assegni familiari, in mancanza di concreti provvedimenti sugli ammortizzatori sociali e il reddito di ultima istanza.

Le politiche fiscali ed economiche non esauriscono il bisogno di protezione e di inclusione sociale delle famiglie e dei loro singoli componenti, specialmente per chi appartiene alle fasce di reddito più basse o per chi sperimenta condizioni di particolare vulnerabilità (per disabilità, malattia, isolamento, disoccupazione, ecc.); debbono dunque essere integrate con politiche dell'istruzione, del lavoro, della salute, della previdenza e dell'assistenza, ovvero con politiche dei servizi in ciascuno di questi ambiti⁸⁶. Questo approccio di ordine generale va adottato a maggior ragione nel caso delle politiche contro la povertà che richiedono di distribuire risorse aggiuntive, sulla base del principio di equità verticale evitando al contempo di disincentivare l'uscita dalle trappole della povertà.

Osservate *dal lato del contrasto della povertà* le politiche fiscali sono chiamate ad operare principalmente a *livello preventivo*, per evitare cioè il peggioramento del tenore di vita di chi è più vulnerabile, piuttosto che a *livello riparativo*, a meno di non prevedere – come si è detto – una restituzione di risorse: in questo senso le politiche fiscali vanno orientate alla fascia dei contribuenti che possono trarre beneficio dalle deduzioni fiscali in misura quantitativamente significativa, compatibilmente con le esigenze del bilancio pubblico. Nel processo di riforma delle politiche fiscali ancora in corso è opportuno dare maggiore considerazione alle caratteristiche delle famiglie con redditi medio bassi. In questo contesto si potrebbe:

- definire l'ammontare della no-tax area in funzione delle caratteristiche familiari (unipersonale, monoparentale, coppie con figli o senza, ecc..) oltre che delle fonti e dell'ammontare del reddito individuale;
- considerare una curva redistributiva più favorevole ai redditi medio bassi;
- prestare in ogni caso attenzione alle famiglie con figli a carico per contribuire allo sviluppo della natalità e alla valorizzazione del capitale umano. Insieme al contrasto della povertà, le politiche fiscali debbono oggi, in via prioritaria, contribuire anche al sostegno della natalità e dello sviluppo del capitale umano, debbono dunque sostenere le famiglie con figli a carico in funzione di una logica di equità sia verticale che orizzontale. Nel momento in cui tutti riconoscono la drammaticità dei problemi legati alla bassa natalità e all'insufficiente tasso di ricambio della popolazione, sarebbe del tutto paradossale permettere che le famiglie diventino più povere per il solo fatto di mettere al mondo dei figli⁸⁷.

2.4 Lo sviluppo del sistema dei servizi

Se il trasferimento di risorse monetarie alle famiglie rappresenta il primo pilastro per sostenere in modo diretto, personalizzato e flessibile alcune necessità di base, il secondo pilastro è costituito dallo sviluppo di un sistema di servizi capillari ed accessibili, in grado di far fronte ad esigenze di cura insostenibili dal singolo nucleo familiare, sia per la natura dei bisogni (istruzione, salute, assistenza), sia per la necessità di conciliare i tempi della cura con i tempi del lavoro.

Particolarmente avvertita è la necessità di servizi rivolti ai minori, agli anziani, ai soggetti non autosufficienti per ragioni temporanee o durevoli. Un caso emblematico per la sua crescente diffusione è rappresentato dalla necessità di servizi domiciliari a favore di persone non autosufficienti.

⁸⁶ Alcune misure previste in tal senso dal Governo – come l'assegno al secondo figlio (cfr. par 2.3.2), l'eventuale cofinanziamento al reddito di ultima istanza (cfr. par. 2.3.5) – sono state peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, su ricorso di alcune Regioni, perché ritenute in contrasto con le competenze regionali riconosciute nel nuovo titolo V della Costituzione (art. 117).

⁸⁷ Alcune stime elaborate a fine anni Novanta e riprese anche nel Libro Bianco sul welfare indicavano che "chi mette al mondo dei figli diminuisce il suo tenore di vita di oltre il 30 per cento per il primo figlio, fino ai sette anni di vita, e del 42 per cento dopo i sette anni di vita del bambino" (cfr. anche resoconto stenografico audizione della 6^a Commissione del Senato con i rappresentanti del Forum delle famiglie del 3 novembre 2004, p. 5).

Se la competenza per la progettazione e l'erogazione di tali servizi è interamente nelle mani delle Regioni e degli enti locali, restano in capo agli organi centrali i compiti di monitoraggio e controllo, la predisposizione di incentivi o cofinanziamenti per l'avvio di sperimentazioni innovative da diffondere in altri contesti⁸⁸, il varo di piani di intervento straordinari per far fronte a situazioni di particolare svantaggio.

2.4.1 Asili nido e micronidi aziendali

All'interno di questa logica di indirizzo e di potenziamento dei servizi, il Governo ha attivato il *fondo per gli asili nido* (con l'articolo 70 della Finanziaria 2002⁸⁹), ha inoltre costituito un *fondo di rotazione* di 10 milioni di euro in favore dei datori di lavoro che realizzino nei luoghi di lavoro dei *micronidi aziendali* destinati ai figli di dipendenti di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni (articolo 91, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003).

Le domande presentate sono state 227 e i progetti ammessi a finanziamento 97. Quest'ultimo provvedimento è stato però impugnato da alcune Regioni (Emilia Romagna, Toscana e Veneto) davanti alla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 320/2004, ne ha riconosciuto l'illegittimità per violazione delle competenze delle Regioni, giacché la disciplina degli asili nido aziendali concerne la materia dell'istruzione e della tutela del lavoro, che è affidata alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, per cui lo Stato deve determinare soltanto i principi fondamentali e non può dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, in quanto non sono state stanziare «risorse aggiuntive per finalità perequative», ma sono state vincolate impropriamente risorse ordinarie.

2.4.2 I congedi straordinari

Al fine di rendere sempre più organica la disciplina in materia di congedi, con la Finanziaria per il 2004 sono state modificate in senso estensivo alcune norme sull'utilizzo dei congedi biennali straordinari per i genitori con figli disabili gravi a carico (modifica articolo 42, comma 5, del D.Lgs n.151/2001), nonché alcune norme in materia di assegnazione temporanea ad altre Amministrazioni di lavoratori con figli sotto i tre anni, dipendenti dalle Amministrazioni pubbliche, a sede di lavoro dell'altro genitore per favorire il riavvicinamento alla sede di lavoro dell'altro genitore. (cfr. modifica articolo 42, del D.Lgs n.151/2001; articolo 42 bis)⁹⁰.

⁸⁸ Ciò anche allo scopo di sperimentare e successivamente diffondere in altre aree del paese modelli innovativi che garantiscano un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse umane e finanziarie.

⁸⁹ Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede con proprio decreto a ripartire tra le Regioni le risorse del Fondo. Le Regioni, quindi, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro. L'ammontare complessivo del Fondo è stato di 300 milioni di euro, di cui 50 milioni per il 2002 (già assegnati alle Regioni nell'ottobre 2002), 100 per l'anno corrente e 150 milioni per il 2004. Per quanto riguarda i datori di lavoro e le famiglie, le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro sono detraibili dall'imposta sul reddito.

⁹⁰ Alcune modifiche all'articolo 70 del D.Lgs. n.151/2001 (testo unico delle norme sulla maternità e paternità) introdotte rispettivamente con il D.Lgs n.115/2003 e n.289/2003, hanno assicurato una razionalizzazione in relazione all'erogazione ed all'entità dell'indennità di maternità per le libere professioniste. Una delle due modifiche, in particolare, ha previsto che l'indennità di maternità fosse calcolata sul "solo reddito professionale percepito e denunciato a fini fiscali come reddito da lavoro autonomo" e non sul reddito percepito e denunciato a fini fiscali", come in precedenza.

2.5 Minori e adolescenti

Nell'ambito delle politiche per la tutela e promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, vanno segnalate le misure varate nel corso del 2004 per l'attuazione delle norme contenute nella legge 149/2001 che prevedono la chiusura degli istituti di assistenza ai minori entro il 31 dicembre 2006; tali misure, discusse ed approvate dall'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, contengono le linee da seguire per la redazione, da parte del Governo, del *Piano straordinario per la deistituzionalizzazione dei minori*, in linea con quanto già previsto dal Piano d'azione per l'infanzia approvato dal Consiglio dei Ministri per il biennio 2003-2004; esse puntano alla promozione dell'affido familiare e al contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile che pur non essendo un fenomeno esteso – come indicato dalla indagine del 2003 condotta dall'Istat per incarico dell'Osservatorio⁹¹ – costituisce un rischio sempre in agguato, specie nell'ambito dell'economia sommersa e di quella illegale.

Delle politiche generali di tutela e promozione dei minori fanno parte integrante le politiche scolastiche da cui dipendono lo sviluppo della singola persona, la crescita e la competitività delle risorse umane, la diffusione delle pari opportunità formative e lavorative.

In questo contesto si inserisce la riforma del sistema scolastico, approvata nel marzo 2003 e l'emanazione dei successivi decreti attuativi sui percorsi educativi e formativi basati – dopo la scuola dell'infanzia – su due cicli: il primo dei quali comprendente la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, il secondo comprendente il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

In ciascuna fase del percorso scolastico risultano determinanti le azioni di monitoraggio e contrasto degli abbandoni scolastici che segnalano situazioni di disagio personale e familiare non interamente affrontabili all'interno della scuola.

2.6 Le politiche del lavoro per contrastare l'esclusione delle persone svantaggiate e promuovere le pari opportunità

Per la popolazione in età lavorativa, le politiche del lavoro rappresentano una fonte primaria di inclusione economica e sociale, anche se non è sufficiente avere un'occupazione per essere immune dal rischio della povertà relativa, specie se si hanno altri familiari a carico, un solo reddito basso, limitazioni delle capacità operative.

In tema di lavoro, il biennio 2003-2004 si caratterizza per una serie di importanti misure legislative: con la legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 viene varata la *riforma del mercato del lavoro* che trova la sua declinazione operativa nel Decreto legislativo 276 del 9 ottobre 2003 e nei successivi provvedimenti per la regolamentazione dei diversi ambiti toccati dalla riforma (Decreto ministeriale 18.11.2003 sull'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate; la circolare 9 del 18.3.2004 sul part-time, il Decreto ministeriale 21.7.04 per la istituzione delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro; ecc.).

La *riforma del mercato del lavoro* si integra con la precedente riorganizzazione del *collocamento ordinario* (Decreto legislativo 297/2002) e persegue tre obiettivi principali:

- la modernizzazione dei servizi per l'impiego, pubblici e privati, collegati in rete;
- l'introduzione e la regolamentazione di forme di lavoro più flessibili;
- il rafforzamento della sinergia tra lavoro e formazione lungo tutto l'arco della vita.

⁹¹ Dall'indagine svolta dall'Istat nel 2000 è che i minori di 15 anni coinvolti in forme di lavoro minorile ammontavano a 144.285 unità, pari al 3,1% dell'universo formato da circa 4 milioni e 500 mila unità (Cfr. Istat e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati*, Roma 2002).

Con riguardo alla materia dei *servizi per l'impiego*, viene ampliata la platea dei soggetti che erogano servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e viene disciplinato un regime unico di accreditamento regionale per l'abilitazione ad erogare i servizi al lavoro da parte degli operatori pubblici e privati (Agenzie per il lavoro e Agenzie di somministrazione). Tutti gli operatori autorizzati sono obbligati a collegarsi tra loro in rete mediante la *borsa continua nazionale del lavoro*, banca dati on line, che assicura un sistema aperto e trasparente di incontro domanda/offerta di lavoro.

Per quanto attiene all'*integrazione delle persone svantaggiate* nel mercato del lavoro, la riforma punta all'utilizzo combinato di misure finalizzate alla creazione di opportunità di impiego e di incentivi all'assunzione per i datori di lavoro. In pratica, sono previsti *programmi mirati* gestiti dalle Agenzie per il lavoro autorizzate all'esercizio della somministrazione che stipulano convenzioni con gli operatori pubblici (Comuni, Province, Regioni) e di *incentivi* per le aziende che affidano commesse a *cooperative sociali* nelle quali sono occupati lavoratori svantaggiati. Vantaggi specifici sono previsti per le Agenzie di somministrazione che gestiscono piani di inserimento e reinserimento di lavoratori svantaggiati con interventi formativi idonei.

Le sperimentazioni avviate hanno puntato principalmente alla creazione di posti di lavoro nell'economia sociale, utilizzando un sistema di convenzioni quadro tra le imprese e le cooperative sociali; mentre quest'ultime usufruiscono di agevolazioni economiche se occupano lavoratori svantaggiati, le imprese che forniscono lavoro alle cooperative sociali assolvono all'obbligo di assumere un certo numero di persone iscritte al collocamento obbligatorio (che si occupa dell'inserimento mirato di persone disabili o di altre categorie protette).

A favore dei lavoratori svantaggiati la riforma prevede anche nuovi modelli contrattuali quali il *contratto di inserimento* e il *lavoro accessorio*, al fine di promuovere un lavoro regolare e non precario e fornire tutele effettive.

Il *lavoro accessorio* può avere per oggetto varie attività svolte dal lavoratore a beneficio di famiglie, di società senza scopo di lucro e di enti pubblici, soggetti non imprenditori o, se imprenditori, al di fuori dell'esercizio della propria attività, attraverso prestazioni di assistenza familiare e domestica, aiuto e cura ad ammalati o portatori di handicap, sorveglianza di bambini, lavori leggeri di giardinaggio, insegnamento supplementare, collaborazione a manifestazioni socio-culturali o sportive o di beneficenza, collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di solidarietà o di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi

Il *contratto di inserimento* (della durata compresa tra 9 e 18 mesi, con estensione fino a 36 mesi per gli assunti con grave handicap fisico, mentale o psichico) ha lo scopo di favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di giovani di età compresa tra 18 e 29 anni; disoccupati di lunga durata tra 29 e 32 anni; lavoratori con più di 50 anni privi del posto di lavoro; lavoratori che intendono riprendere un'attività e che non hanno lavorato per almeno due anni; donne di qualsiasi età che risiedono in aree geografiche in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile, oppure quello di disoccupazione superiore del 10%; persone riconosciute portatrici di un grave handicap fisico, mentale o psichico, attraverso un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del singolo a un determinato contesto lavorativo. L'elemento cruciale del contratto è la redazione del piano di inserimento lavorativo, che deve garantire l'acquisizione di competenze professionali attraverso la formazione *on the job*⁹².

Il conseguimento di traguardi significativi per assicurare alle persone con disabilità solidi percorsi di integrazione dipende fortemente dalla capacità di coniugare, da una parte, politiche di sviluppo ed esigenze di competitività con la tutela e la promozione dei diritti dei soggetti svantaggiati, e dall'altra di potenziare la capacità di lavorare in rete da parte degli operatori dei

⁹² In attesa di una regolamentazione specifica, l'11 febbraio 2004 è stato siglato un accordo interconfederale per la definizione di alcuni elementi del contratto di inserimento necessari per consentirne una prima applicazione.

servizi pubblici, soggetti privati e parti sociali sulla base di regole condivise e da formalizzare attraverso convenzioni finalizzate al soddisfacimento delle specificità della comunità locale. La relazione presentata nel luglio 2004 sullo stato di attuazione della legge 68/99 (che regola l'inserimento lavorativo dei disabili) assicura un quadro di riferimento importante per calibrare al meglio le nuove azioni intraprese, fornendo dati aggiornati sulla popolazione disabile in cerca di occupazione, sul numero e le tipologie di inserimenti lavorativi realizzati, sull'istituzione dei servizi per il collocamento mirato, sullo stato di realizzazione delle convenzioni. Essa rappresenta quindi uno strumento prezioso per monitorare nelle diverse aree del Paese la sensibilità e la capacità progettuale innovativa delle istituzioni e degli attori sociali di lavorare in rete, per favorire al meglio il *matching* tra domanda e offerta di lavoro per le persone disabili e lo scambio di buone pratiche.

Nel quadro dello sviluppo delle politiche per la disabilità e per l'occupabilità delle persone disabili si inserisce l'impegno ad introdurre in Italia la nuova *Classificazione internazionale del funzionamento, della salute e disabilità* (ICF) assunto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in occasione dell'anno europeo delle persone con disabilità (2004)⁹³. Sostanzialmente, le persone disabili non saranno più valutate soltanto in relazione al proprio stato di salute e alle cose che non sono in grado di fare, ma in base alle loro capacità e in connessione alle condizioni ambientali e sociali.

D'intesa con le Associazioni delle persone disabili, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è impegnato a promuovere una azione di carattere sperimentale per favorire la migliore applicazione dell'articolo 14 del D. Lgs. n. 276/2003, tenendo anche presenti gli elementi di collegamento con la legge 68/99, e partendo da quelle buone pratiche già realizzate sul territorio. Il progetto prevede l'individuazione e la messa in atto di procedure e di prassi gestionali che, concertate territorialmente, consentano di procedere agli inserimenti lavorativi di persone disabili con particolari situazioni di svantaggio, all'accertamento delle condizioni di successo ovvero di difficoltà che dovessero presentarsi. Il progetto prevede la sperimentazione del percorso in più territori significativi per la presenza e qualità dei servizi d'inserimento lavorativo dei disabili, dei sistemi di cooperazione sociale, di relazioni concertative a livello locale ed è rivolto in particolare ai rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, delle cooperative sociali di tipo B, dei sindacati dei lavoratori, delle associazioni delle persone disabili e loro famiglie, nonché agli operatori e ai responsabili a livello regionale e provinciale di enti locali e strutture dedicate allo sviluppo delle politiche attive del lavoro.

Anche gli interventi in questo ambito sono stati distinti a seconda che fossero destinati a soggetti autosufficienti o meno. Nel primo caso, infatti, si è trattato di predisporre una serie di strumenti volti a consentire alle persone disabili di esprimere a pieno le proprie potenzialità sia nel contesto lavorativo che nella vita di relazione. Nelle situazioni di non autosufficienza si sono rese necessarie, tra l'altro, appropriate *azioni di sostegno in favore dei nuclei familiari* chiamati a svolgere, quotidianamente, compiti spesso gravosi di cura ed assistenza; ciò in base ad una prospettiva fondata su un profondo senso di solidarietà, che configura la non autosufficienza come una questione rispetto alla quale la società nel suo complesso deve assumersi le relative responsabilità.

Uno stanziamento di 15 milioni di euro è stato reso disponibile per il finanziamento di progetti innovativi e sperimentali relativi a piani di azione a valenza socio-assistenziale, con particolare riguardo alle strutture di accoglienza per persone con handicap grave prive di adeguata assistenza familiare; con tale iniziativa, denominata "*dopo di noi*", si è inteso favorire condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente delle persone. Le strutture in via di finanziamento risultano essere 53. Di particolare rilievo risulta la figura dell'*amministratore di*

⁹³ La nuova classificazione è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e punta a diffondere tra tutti gli operatori la cultura del "lavorare in rete", partendo dalla valutazione delle abilità e potenzialità del persone disabili, ai fini del loro inserimento mirato ed adeguato nel mondo del lavoro. Il progetto fa quindi particolare riferimento al ruolo svolto dai Servizi per l'Impiego.

sostegno per l'assistenza delle persone che non siano in grado di provvedere, anche temporaneamente, ai propri interessi a causa di minorazioni fisiche o psichiche, senza la necessità di ricorrere all'interdizione.

2.7 Politiche di integrazione degli immigrati in Italia

2.7.1 Il processo di regolarizzazione

Il processo di regolarizzazione degli immigrati in Italia al 30 giugno 2002, previsto dalla legge sull'immigrazione (cfr. art.33 della L. 189/2002 e art.1 del D.L. n.195/2002, convertito nella L. n. 222/2002), ha consentito a 641.630 cittadini stranieri di ottenere nell'anno 2003-2004 il permesso di soggiorno e di fuoriuscire più facilmente da una delle principali cause della loro vulnerabilità economica e sociale. Il permesso di soggiorno consente infatti di accedere a condizioni contrattuali, a garanzie giuridiche e ad una serie di servizi pubblici di fatto preclusi agli irregolari ed ai clandestini. La regolarizzazione costituisce dunque un importante passo in avanti per la inclusione giuridica, economica e sociale degli immigrati, anche se non mette al riparo dalle incognite del mercato del lavoro e dalle difficoltà dell'inserimento abitativo.

L'allargamento a 25 dell'Unione Europea ha peraltro modificato lo status dei lavoratori divenuti nel frattempo "comunitari" ed ha richiesto il varo di nuove procedure per la definizione delle quote di immigrati da ammettere annualmente nel nostro Paese.

Queste intense trasformazioni di ordine quantitativo e qualitativo hanno di fatto contribuito a modificare il profilo della popolazione immigrata e determinano l'esigenza di arricchire il patrimonio delle informazioni fin qui disponibili nella banca dati dell' *Osservatorio sui movimenti migratori* al fine di adottare un'efficace programmazione delle politiche in materia di immigrazione.

A tale fine è stata finanziata un'attività di ricerca sugli effetti prodotti dal processo di regolarizzazione dei lavoratori non comunitari, con particolare riferimento al mercato del lavoro e all'integrazione sociale nelle Regioni del Sud Italia . Tale attività – tuttora in corso – si inserisce nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006*, finanziato con i fondi strutturali che dovrebbe permettere un salto di qualità sia nella percezione del fenomeno migratorio, sia nella vigilanza sulle eventuali forme di discriminazione verso tutti i lavoratori.

2.7.2 La formazione all'estero dei lavoratori non comunitari

La normativa sull'immigrazione attribuisce agli stranieri che abbiano frequentato corsi di formazione nel loro paese di origine un diritto di prelazione ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro (art. 19, legge n.189/2002.); per rendere operativa tale norma si sono intrapresi progetti che prevedono corsi di formazione professionale e di lingua italiana, organizzati nei paesi di origine degli stranieri che intendono fare ingresso nel nostro paese.

Tali programmi, preventivamente approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Istruzione, sono realizzati da regioni, enti locali, nonché da organizzazioni nazionali degli imprenditori, organismi internazionali ed enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni.

L'attività di formazione è finalizzata a: 1) inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dello Stato; 2) inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dei Paesi di origine; 3) sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

Questa innovazione permette ai datori di lavoro italiani, tramite le proprie associazioni di categoria, di formare e selezionare risorse umane nei paesi di origine sulla base del fabbisogno

qualitativo e quantitativo interno, facilitando l'incontro tra domanda e offerta di manodopera straniera; facilita inoltre i percorsi di integrazione in Italia degli stranieri che vi fanno ingresso.

In attesa dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione, in seguito al quale tale dispositivo potrà operare a pieno regime, nel corso del 2004 sono stati effettuati alcuni progetti pilota che lasciano ben sperare in queste nuove modalità di gestione dei flussi di ingresso. In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta curando, in collaborazione con il governo tunisino, la realizzazione di un progetto pilota per la selezione e formazione di lavoratori tunisini disponibili all'inserimento nel mercato del lavoro italiano. Progetti analoghi stanno per essere realizzati in altri paesi di origine dei flussi migratori, quali lo Sri Lanka e la Moldavia.

2.7.3 L'utilizzo dei mediatori culturali

L'inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro italiano è da tempo facilitato dall'utilizzo – da parte delle istituzioni e delle associazioni locali – di mediatori culturali previsti anche dall'art. 42, D.L.vo n. 286/98 modificato dalla legge n. 189/2002). Sulla base di queste esperienze, nelle sei regioni del Sud che partecipano al *Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia* (finanziato dai fondi comunitari 2000-2006), sono impiegati sessanta mediatori culturali, a supporto dell'attività delle amministrazioni locali nei settori della sanità, dell'impiego, dell'istruzione e dei servizi sociali.

A supporto delle Direzioni provinciali del lavoro è previsto l'impiego di altri trenta mediatori culturali che presteranno la propria funzione allo scopo di informare e rispondere alle esigenze dell'utenza immigrata sulla disciplina in materia di immigrazione, sui diritti e doveri degli stranieri residenti nel territorio nazionale, sulle procedure di rilascio di documenti, ecc.

2.7.4 Il progetto "Case alloggio" di accoglienza/formazione

Nell'ambito del medesimo *Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia* è stato finanziato, con il Fondo sociale europeo, un progetto destinato alla creazione di corsi di formazione professionale rivolti a donne regolarmente presenti sul territorio nazionale che versano in condizione di disagio e donne in stato di gravidanza, accolte in strutture già attive sul territorio.

Tali corsi, da realizzarsi in Puglia, Calabria, e Sicilia sono finalizzati al successivo inserimento nel mercato del lavoro italiano e/o all'acquisizione di professionalità spendibili nel proprio paese di origine al momento del rimpatrio.

2.7.5 Progetto per l'accesso al credito e ai servizi bancari da parte di imprenditori immigrati

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con la Confartigianato e la Banca Popolare Etica ha promosso la realizzazione di un progetto cofinanziato dalla Commissione Europea sull'accesso al credito ed ai servizi bancari da parte di imprenditori immigrati. Il progetto si inserisce nell'ambito del Programma di azione comunitaria di lotta alla discriminazione (2001-2006) voluto dalla Commissione Europea e si pone l'obiettivo di promuovere la diffusione di nuovi strumenti di accesso al credito, anche alla luce di buone prassi già sperimentate negli Stati dell'Unione Europea, al fine di eliminare qualunque forma di discriminazione nei confronti degli immigrati. Il progetto si concluderà a dicembre 2004.

2.8 Le integrazioni al reddito dei pensionati poveri: il caso della maggiorazione sociale

Nel Rapporto 2003 – riferito al biennio 2001-2002 – la Commissione ha dedicato una apposita sezione tematica agli *effetti sociali delle politiche previdenziali* approfondendo in particolare il problema della *tutela delle fasce deboli* nei sistemi previdenziali italiani ed europei. Nel Rapporto di quest'anno si intende approfondire le sorti del provvedimento varato nel 2001 per innalzare ad “un milione al mese” il trattamento previdenziale dei “pensionati poveri” che in senso tecnico coincide con la cosiddetta “maggiorazione sociale”.

L' art. 38 della legge finanziaria per il 2002 (legge 8 dicembre 2001 n. 446) ha in effetti previsto, a decorrere del 1° gennaio 2002, l'aumento delle “maggiorazioni sociali” fino a garantire un reddito mensile di 516,46 Euro (rivalutabili in base all'inflazione programmata) a favore di soggetti disagiati in presenza di particolari requisiti di età e di reddito⁹⁴. L'aumento poteva essere erogato sia ai titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria o dei fondi sostitutivi, sia ai titolari di pensioni sociali o dell'assegno sociale, nonché ai titolari di prestazioni di invalidità civile, ai ciechi e ai sordomuti.

Le operazioni effettuate nel 2002 e le informazioni sulle ulteriori possibili fasce di pensionati destinatari dell'aumento avevano portato a stimare una platea complessiva di 1.800.000 beneficiari. A seguito delle verifiche reddituali previste dalla legge, i beneficiari effettivi hanno però raggiunto un numero inferiore già nel primo anno di riferimento (1.600.000 unità nel 2002) e sono poi calati a 1.500.000 unità nel 2003 e a circa 1.400.000 unità nel 2004 (1° gennaio: dati provvisori)⁹⁵.

Questo gruppo rappresenta l'8,6% del totale dei pensionati (cfr. *Tab. 2.11*) e assorbe il 7,59% dell'importo complessivo annuo della spesa pensionistica italiana⁹⁶. La diminuzione della platea potenziale è riconducibile al fatto che il numero dei nuovi beneficiari è stato inferiore alle uscite per decesso o per superamento dei limiti reddituali accertato dalle verifiche successive.

2.8.1 I pensionati settantenni

Al fine di valutare l'estensione delle maggiorazioni sociali ai pensionati con 70 anni e più, merita osservare quanti sono i componenti di questo sottoinsieme e come si caratterizzano in

⁹⁴ Con riferimento all'età, i beneficiari devono avere compiuto i 70 anni; il limite di età è ridotto fino ad un massimo di 5 anni, di un anno ogni 5 di contribuzione fatta valere dal pensionato; per i titolari di pensione di inabilità ex art. 1 n. 222/84 e di prestazioni in qualità di invalidi civili totali o ciechi civili assoluti o sordomuti il limite di età è di 60 anni.

Con riferimento al reddito il beneficiario non deve possedere redditi propri per un importo annuo pari o superiore a Euro 7.713,98 annui; il beneficiario non deve possedere redditi cumulati con quelli del coniuge per un importo pari o superiore a 6.713,98 euro, incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale; è escluso il reddito derivante dalla casa di abitazione.

⁹⁵ I dati più recenti forniti alla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale dall'Ufficio Statistico dell'Inps (gennaio 2004) indicano che i beneficiari della maggiorazione sociale sono circa 1 milione 370 mila per il 90% con età uguale o superiore ai 70 anni e per il restante 10% con età inferiore. In questo sottoinsieme le donne sono sovrarappresentate (essendo pari al 73% dei beneficiari), a conferma della loro condizione particolarmente svantaggiata e della loro elevata necessità di trattamenti perequativi. Un dato di particolare interesse viene dalla disaggregazione dei beneficiari della maggiorazione sociale rispetto ai fondi pensionistici di afferenza; le categorie professionali relativamente più rappresentate provengono infatti dal mondo dei lavoratori autonomi e precisamente dagli artigiani e dai coltivatori diretti che, come si è visto, usufruiscono di rendite pensionistiche mediamente basse.

⁹⁶ Ci riferiamo ai dati provvisori comunicati alla Commissione dall'Inps nel mese di febbraio 2004, riferiti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali in essere al 1° gennaio 2004: i beneficiari erano 15.910.569 pari ad una spesa complessiva annua di 127.788 milioni di euro; la spesa complessiva per i pensionati con maggiorazione sociale risulta invece pari a 8.809 milioni di euro a cui vanno aggiunti 894 milioni di euro che rappresentano la spesa complessiva annua della maggiorazione.

base al *genere* e al *trattamento economico* sia in termini complessivi, sia in rapporto alla categoria previdenziale e ai fondi di afferenza.

I pensionanti con almeno 70 anni sono 9.065.391, pari al 57% dei 15.910.569 pensionati complessivi (Tab. 2.6).

La loro ripartizione in base al fondo di afferenza registra valori superiori alla media generale tra gli ex lavoratori dipendenti (66,1% rispetto al 61,1%) e tra gli ex lavoratori autonomi dell'agricoltura (coltivatori diretti, ecc.: 13,6% rispetto al 12,3%) in corrispondenza al maggior peso di queste categorie di lavoratori nella struttura produttiva dei decenni più remoti.

Per le ragioni demografiche già indicate, non sorprende che la platea dei potenziali beneficiari delle maggiorazioni sociali sia costituita, principalmente, da donne (5.879.126 rispetto ai 3.186.265 uomini), pari ad un rapporto percentuale di 64,8% a 35,2% (Tab. 2.7).

Tab. 2.6 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni per fondo di afferenza (valori assoluti)

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commerciati	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	2.539.332	401.874	210.946	305.025	52.696	3.509.873
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.615				17	180.632
Anzianità	396.189	69.158	63.364	23.554	34.927	587.192
Invalidità	1.029.242	434.443	118.693	98.893	6.481	1.687.752
Superstiti	2.028.654	324.505	159.611	145.826	63.780	2.722.376
Pensioni ed assegni sociali						499.024
Pensioni agli invalidi civili						59.174
TOTALE	5.993.417	1.229.980	552.614	573.298	157.884	9.065.391
Composizione % dei settantenni e oltre	66,1	13,6	6,1	6,3	1,7	100,0
Composizione % sul totale dei pensionati	61,1	12,3	8,1	7,1	2,0	100,0

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Tab. 2.7 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni per genere in rapporto al totale dei pensionati di ogni età (valori assoluti e valori percentuali)

Categoria	Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni			Incidenza % dei settantenni e più sul totale dei pensionati		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	3.509.873	1.629.544	1.880.329	65,0	76,4	57,6
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.632	154.698	25.934	46,7	50,8	31,5
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità	587.192	513.313	73.879	20,2	21,2	15,2
<i>di cui in età inferiore a quella di vecchiaia</i>						
Invalidità	1.687.752	618.696	1.069.056	72,3	61,5	80,5
<i>di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>						
Superstiti	2.722.376	298.780	2.423.596	72,1	69,0	72,5
Pensioni ed assegni sociali	499.024	110.156	388.868	67,0	56,0	71,0
Pensioni agli invalidi civili	59.174	15.776	43.398	8,0	4,9	10,3
TOTALE	9.065.391	3.186.265	5.879.126	57,0	48,9	62,6
% maschi e femmine su totale pensionati con età uguale o superiore a 70 anni	100,0	35,2	64,8			

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Nel loro insieme le donne con almeno 70 anni usufruiscono di un reddito previdenziale o assistenziale medio pari a 447,8 euro, a fronte di un equivalente importo medio degli uomini di 687,67 euro e di un importo medio complessivo di 531,64 euro (Tab. 2.8). Assumendo questo valore come base di riferimento (resa uguale a 100), i corrispondenti valori indicizzati del

gruppo femminile oscillano tra un massimo di 160 punti, per i trattamenti di anzianità (pari mediamente a 848,78 euro) e un minimo di 44 punti, per i trattamenti di invalidità civile (pari mediamente a 234,64 euro). Lo svantaggio delle donne rispetto al sottogruppo degli uomini è evidenziato dal fatto che i valori indicizzati oscillano per costoro tra un massimo di 201 punti (per i trattamenti di anzianità) e un minimo di 44 punti (per i trattamenti di invalidità civile) (Tab. 2.8).

Con la sola eccezione dell'esiguo numero di donne ultrasessantenni che usufruiscono di una pensione di anzianità (circa 74.000) la rimanente parte, formata da circa 5 milioni 800 mila unità, non raggiunge mai la soglia media dei fatidici 516 euro mensili (cioè 1 milione di vecchie lire) e potrebbe dunque, teoricamente, rientrare nella potenziale platea di beneficiari della maggiorazione sociale. Se a questo numero, di per sé già cospicuo, si aggiungono i circa 400 mila uomini (esattamente 424.712) che percepiscono trattamenti medi inferiori ai 516 euro, i potenziali beneficiari salgono a circa 6 milioni e 200 mila unità.

**Tab. 2.8 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni:
importi medi mensili lordi (valori assoluti e valori indicizzati)**

Categoria	Importi medi mensili			N.I. degli importi medi mensili Base = 100		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	588,72	715,74	478,63	111	135	90
<i>di cui prepensionamenti</i>	1.113,43	1.155,06	865,10	209	217	163
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità	1.038,70	1.066,03	848,78	195	201	160
<i>di cui in età inferiore a quella di vecchiaia</i>						
Invalidità	466,73	559,86	412,83	88	105	78
<i>di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>						
Superstiti	430,68	300,53	446,73	81	57	84
Pensioni ed assegni sociali	339,19	342,55	338,24	64	64	64
Pensioni agli invalidi civili	233,83	231,58	234,64	44	44	44
TOTALE	531,64	687,67	447,08	100	129	84

Base = 100

Assumendo la soglia di 521,70 euro di spesa pro-capite mensile che indica lo stato di povertà relativa di un individuo che nell'anno 2003 viveva da solo⁹⁷, si scopre che 6 milioni 229 mila 959 pensionati con 70 anni e più potrebbero teoricamente essere a rischio di povertà relativa. Di questo vasto gruppo fanno parte anche 856 mila 978 anziani che percepiscono una rendita di importo inferiore alla soglia di povertà assoluta (393 euro di spesa media mensile nel 2003)⁹⁸. In questo caso, comunque, le verifiche reddituali adottate per concedere la maggiorazione sociale agli aventi diritto ci consentono – come si vedrà nel paragrafo 2.8.4 – di operare una stima puntuale dei soggetti che erano in stato di indigenza (relativa o assoluta).

2.8.2 I titolari di assegno di accompagnamento

In parte coincidente e in parte distinto dall'insieme dei pensionati settantenni si inseriscono i beneficiari di assegni di accompagnamento in quanto colpiti da malattie gravemente invalidanti

⁹⁷ Ci riferiamo alle soglie di povertà dell'anno 2003, illustrate nella prima parte di questo Rapporto.

⁹⁸ La stima della povertà assoluta nel 2003 – che, come indicato nella prima parte del Rapporto, non è stata resa nota dall'Istat – è stimata con il metodo seguito dall'Istat per il periodo 1997-2002.