

MARZO 2008

Scenario dell'economia

**Focus: LA SPESA PER LA FAMIGLIA:
SPESA SOCIALE E SCONTI FISCALI**

a cura dell'Ufficio Studi della Cisl

La spesa per la famiglia: spesa sociale e sconti fiscali

A cura di: Maurizio BENETTI
Uff. Studi CISL

La spesa sociale delle Amministrazioni Pubbliche nel 2006 per prestazioni monetarie a sostegno dei redditi familiari ammonta a 13.905 milioni di euro (pari allo 0,9% del Pil). Questa spesa deriva per quasi la metà, 5.841 milioni di euro, dagli assegni familiari in massima parte versati dall'Inps e dalle Amministrazioni pubbliche ai lavoratori dipendenti. Circa 2.389 milioni di euro sono erogati per trattamenti di maternità, 1.700 milioni per altri assegni e sussidi di natura assistenziale (320 milioni è l'ammontare dell'assegno per le famiglie con tre o più figli erogato dai comuni) e 3.994 milioni rappresentano le prestazioni sociali in natura.

La spesa complessiva in favore della famiglia raggiunge i 17.034 milioni di euro, l'1,2% del PIL, se si considerano, oltre alle erogazioni delle Amministrazioni Pubbliche, anche quelle delle istituzioni sociali private, in generale prestazioni in natura, con le medesime finalità.

A queste risorse destinate alla famiglia si aggiungono le cosiddette Tax expenditures, ossia gli interventi di deduzione/detrazione fiscale per carichi familiari. Tremonti aveva introdotto la no tax area per carichi familiari corrispondente a una deduzione di reddito; Visco ha invece reintrodotta le deduzioni d'imposta per carichi familiari.

L'ammontare di queste deduzioni è stimato da Bosi (mancano ancora i dati ufficiali delle Finanze) in circa 12 miliardi di euro nel 2007 per le detrazioni per i figli¹.

Siamo in presenza, quindi, di un ammontare di prestazioni pari a 30 miliardi di euro, 2% del Pil. E' un ammontare certamente non irrilevante che, tuttavia, appare inefficace rispetto a due problemi che emergono dalle analisi sulle famiglie: il rischio povertà per alcune tipologie familiari ed il basso tasso di natalità esistente nel nostro paese.

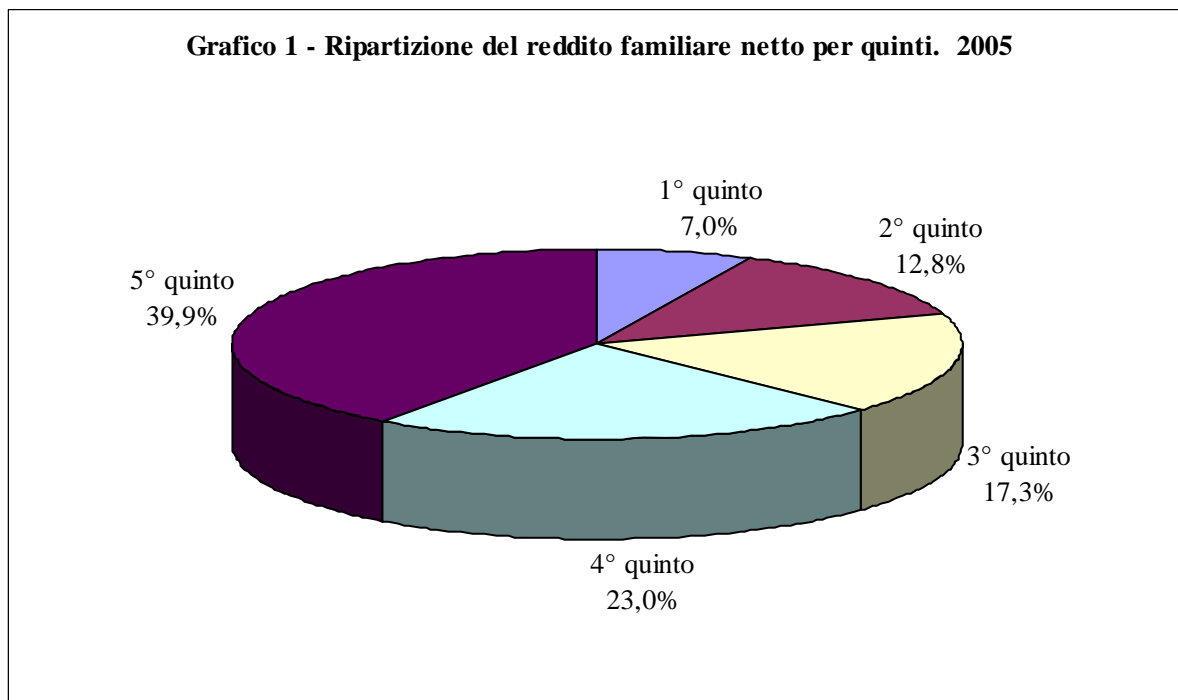
Le indagini sui redditi familiari

A breve distanza di tempo sono stati pubblicati i risultati dell'indagine Istat sui redditi e le condizioni di vita e quelli della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie. Entrambe le ricerche confermano come nel nostro paese sia elevato il grado di disuguaglianza dei redditi e, soprattutto, della ricchezza, e come alcune tipologie familiari siano ad alto rischio di povertà.

¹ A questa detrazione si aggiunge quella per il coniuge a carico e altre detrazioni/deduzioni di importo non quantificabile, come la detrazione al 19% per la spesa per la frequenza ad asili nido e le deduzioni dei contributi sociali per baby sitter, collaboratrici domestiche e badanti..

La ricerca Istat utilizza il reddito familiare equivalente (reddito familiare riportato al numero di componenti la famiglia attraverso una scala di equivalenza) e ripartisce le famiglie in base al reddito in cinque gruppi (quinti) di eguale ampiezza.

Le famiglie con i redditi più bassi, primo quinto, percepiscono soltanto il 7,0% del reddito totale, mentre le famiglie appartenenti all'ultimo quinto hanno una quota di reddito pari al 39,9% del totale².



Ripartendo le famiglie tra i quinti si riscontrano differenze significative a livello territoriale: il 38,1% delle famiglie residenti nel Sud e nelle Isole appartiene al quinto dei redditi più bassi, rispetto al 12,8% di quelle che vivono nel Centro e al 10,9% delle famiglie del Nord. All'opposto, il 49,7% delle famiglie del Nord appartiene ai due quinti superiori della distribuzione, rispetto al 47,4% delle famiglie del Centro e al 21,0% di quelle che vivono nel Sud e nelle Isole.

La posizione delle famiglie nei quinti di reddito dipende anche dal numero dei componenti e dal numero di percettori di reddito. In generale la disuguaglianza nella distribuzione aumenta con l'aumentare del numero dei componenti della famiglia e con il diminuire del numero dei percettori di reddito.

² Un'equa distribuzione del reddito presupporrebbe che ogni quinto abbia il 20% del reddito totale, mentre una distribuzione diversa indica una situazione di disuguaglianza tanto maggiore tanto più ogni quinto si allontana dalla percentuale del 20%.

Tavola 1. Distribuzione delle famiglie nei quinti di reddito equivalente netto (inclusi i fitti imputati) per ripartizione e caratteristiche della famiglia - Anno 2005[*]
(per cento famiglie con le stesse caratteristiche)

	QUINTI					Totale
	1°	2°	3°	4°	5°	
Ripartizione						
Nord	10,9	17,8	21,7	24,8	24,9	100
Centro	12,8	18,9	20,9	22,4	25,0	100
Sud e Isole	38,1	24,1	16,9	11,3	9,7	100
Numero componenti						
Uno	21,6	21,9	19,3	18,8	18,5	100
Due	14,9	19,9	20,5	20,7	24,0	100
Tre	16,9	16,6	20,6	24,0	21,9	100
Quattro	23,7	20,1	20,3	18,8	17,1	100
Cinque o più	36,5	23,2	18,0	12,0	10,3	100
Numero percettori						
Un percettore	29,9	23,1	17,6	14,9	14,4	100
Due percettori	13,7	18,5	21,5	22,8	23,5	100
Tre o più percettori	8,2	15,6	22,9	27,0	26,4	100
Reddito principale						
Lavoro dipendente	15,6	18,1	20,1	24,0	22,2	100
Lavoro autonomo	20,0	14,4	16,5	17,3	31,7	100
Pensioni e trasferimenti pubblici	21,5	25,3	22,6	17,5	12,9	100
Capitale e altri redditi	39,0	16,9	13,7	13,3	17,2	100
Tipologia familiare						
Persone sole	21,6	21,9	19,3	18,8	18,5	100
- meno di 65 anni	20,6	16,0	17,0	21,4	25,0	100
- 65 anni e più	22,7	28,0	21,6	16,0	11,7	100
Coppie senza figli	14,5	20,4	21,0	19,2	25,0	100
- P.R. (a) meno di 65 anni	12,8	15,1	17,3	22,7	32,1	100
- P.R. (a) 65 anni e più	16,7	27,6	25,9	14,5	15,3	100
Coppie con figli	21,7	18,9	20,2	20,6	18,7	100
'un figlio	15,6	16,4	20,6	24,7	22,7	100
'due figli	23,8	20,2	20,5	18,7	16,8	100
'tre figli	40,0	24,0	17,4	10,4	8,2	100
Monogenitori	20,4	17,7	18,8	23,4	19,8	100
Altra tipologia	20,1	20,5	20,8	20,0	18,6	100
Famiglie con minori						
Un minore	22,4	19,2	20,7	20,5	17,2	100
Due minori	29,2	22,8	18,8	15,9	13,4	100
Tre o più minori	48,5	21,7	13,4	7,7	8,7	100
Almeno un minore	26,8	20,8	19,5	17,8	15,2	100
Famiglie con anziani						
Un anziano	19,7	23,6	20,9	19,5	16,3	100
Due o più anziani	15,9	26,0	25,5	16,5	16,2	100
Almeno un anziano	18,4	24,4	22,4	18,5	16,2	100
Totale	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100

[*] Dati provvisori

(a) P.R. : persona di riferimento;

(b) Stima corrispondente ad una numerosità campionaria compresa tra 20 e 49 unità.

Fonte: Istat, Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)

Considerando, la fonte di reddito, il 31,7% delle famiglie con reddito prevalente di lavoro autonomo appartiene al quinto più ricco, rispetto al 22,2% delle famiglie con un reddito primario da lavoro dipendente. Solo il 12,9% delle famiglie che vivono di pensione e di trasferimenti pubblici non pensionistici appartiene al quinto più ricco.

Se si considerano le tipologie familiari, nei due quinti inferiori si concentrano soprattutto le famiglie composte da una persona sola con più di 65 anni, le coppie con tre o più figli, le famiglie con figli minori. Le tipologie in cui maggiore è la presenza di famiglie nei due quinti superiori sono le coppie con persona di riferimento con età inferiore ai 65 anni, le coppie con un figlio, le persone sole con meno di 65 anni.

La ricchezza netta presenta, rispetto al reddito, una distribuzione ancora più diseguale: il 10 per cento delle famiglie più ricche possiede quasi il 45 per cento della ricchezza netta totale. Secondo l'indagine della Banca d'Italia, nel 2006 l'indice di concentrazione di Gini misurato sui redditi familiari è stato pari a 0,323, mentre quello misurato sulla ricchezza netta è stato pari a 0,616³.

Il reddito netto delle famiglie

Nel 2005 il reddito delle famiglie residenti in Italia al netto delle imposte e dei contributi sul lavoro dipendente e autonomo, ed esclusi i fitti imputati, è stato pari in media a 27.736 euro (2.311 al mese). La maggioranza delle famiglie (61%), tuttavia, ha avuto un reddito inferiore. Se consideriamo, infatti, il valore mediano, ossia il livello di reddito che divide in parti uguali il numero delle famiglie, vediamo come il 50% di esse abbia goduto di un reddito inferiore a 22.460 euro (1.872 al mese).

Numero dei componenti la famiglia e di percettori di reddito, genere del percettore, età, situazione lavorativa, area geografica sono i fattori che incidono sul livello del reddito familiare.

Il reddito netto familiare cresce all'aumentare del numero dei componenti e, soprattutto, del numero dei percettori di reddito. Le famiglie con un solo percettore hanno usufruito di un reddito mediano di 14.231 euro l'anno (1.186 al mese), contro i 42.299 (3.525 al mese) euro delle famiglie con tre o più percettori.

³ Banca d'Italia: I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006 (supplemento al Bollettino statistico n. 7/2008)

Tavola 2. Reddito familiare netto (esclusi i fitti imputati) per ripartizione e caratteristiche della famiglia - Anno 2005 [*] (media e mediana in euro)

	MEDIA				MEDIANA			
	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA
Numero componenti								
Uno	16.043	15.858	12.455	14.999	13.728	13.546	10.764	12.820
Due	29.662	28.247	20.734	26.961	24.891	22.537	17.565	22.320
Tre	39.123	35.964	26.806	34.680	35.023	32.585	23.065	31.349
Quattro	43.529	42.678	29.489	37.558	39.093	37.599	24.567	33.142
Cinque o più	47.961	44.022	33.384	39.573	42.290	39.708	28.330	34.678
Numero percettori								
Un percettore	17.350	17.601	15.142	16.624	14.950	14.929	12.985	14.231
Due percettori	35.199	33.846	27.323	32.612	31.092	29.697	23.500	28.721
Tre o più percettori	50.749	49.411	39.293	46.985	44.534	44.738	35.237	42.299
Reddito principale								
Lavoro dipendente	34.297	33.676	27.428	32.014	31.257	30.257	23.276	28.495
Lavoro autonomo	41.016	37.583	27.795	36.252	32.023	30.040	20.460	28.242
Pensioni e trasferimenti pubblici	20.652	21.895	17.680	19.906	16.773	17.576	14.002	16.008
Capitale e altri redditi	31.677	15.623	10.664	21.998	20.937	10.200	7.000	12.820
Tipologia familiare								
Persone sole	16.043	15.858	12.455	14.999	13.728	13.546	10.764	12.820
- meno di 65 anni	18.876	17.865	12.693	17.085	16.722	15.415	11.364	15.025
- 65 anni e più	12.896	13.518	12.247	12.813	11.202	11.430	10.424	11.034
Coppie senza figli	31.204	29.787	20.743	28.090	25.687	23.778	17.396	22.586
- P.R. (a) meno di 65 anni	35.644	33.925	22.129	31.942	30.441	28.399	18.037	27.139
- P.R. (a) 65 anni e più	24.443	24.493	19.186	22.888	20.293	19.991	16.591	18.943
Coppie con figli	41.909	39.602	29.206	36.607	37.109	35.043	24.605	32.363
'un figlio	40.342	36.895	27.417	35.742	35.496	33.519	23.541	31.909
'due figli	43.386	42.469	29.699	37.408	39.047	37.530	24.605	33.113
'tre figli	45.373	40.502	31.945	37.026	40.319	36.869	27.050	31.710
Monogenitori	29.553	30.054	23.196	27.728	25.954	25.184	19.801	24.048
Altra tipologia	34.088	34.528	28.608	32.363	30.582	27.908	24.460	27.465
Famiglie con minori								
Un minore	36.585	33.119	27.351	32.845	32.744	30.396	22.670	29.695
Due minori	37.667	35.250	25.813	32.374	33.670	31.035	21.284	28.303
Tre o più minori	38.529	36.534	26.274	31.710	33.306	30.350	22.374	26.898
Almeno un minore	37.083	34.050	26.593	32.585	33.139	30.654	22.229	28.711
Famiglie con anziani								
Un anziano	22.113	23.462	18.601	21.278	15.355	17.224	12.987	14.988
Due o più anziani	28.408	28.248	23.430	26.815	22.490	21.898	18.826	21.309
Almeno un anziano	24.162	25.100	20.186	23.104	18.277	19.240	15.070	17.499
Totale	30.151	29.492	23.048	27.736	25.043	24.220	18.508	22.460

[*] Dati provvisori

(a) P.R. : persona di riferimento

Fonte: Istat, Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)

L'ammontare del reddito dipende, inoltre, dalla tipologia della principale fonte di entrata. Il 50% delle famiglie in cui il lavoro autonomo costituisce il reddito principale ha un reddito

inferiore a 28.242 euro (2.354 al mese); il 50% delle famiglie con redditi prevalenti da lavoro dipendente ha un reddito inferiore a 28.495 euro (2.375 al mese)⁴; il 50% delle famiglie con redditi prevalenti da pensione o da altro trasferimento pubblico ha un reddito inferiore a 16.008 euro (1.334 al mese).

Un fattore importante nel determinare il livello del reddito è la tipologia familiare. Il reddito delle famiglie costituite da anziani soli è il meno elevato: nel 2005 il 50% di queste famiglie ha un reddito inferiore a 11.034 euro (920 al mese).

Le coppie con figli hanno un reddito mediano pari a 32.363 euro (2.697 al mese), più alto rispetto a quelle senza figli, 22.586 euro (2.311 al mese)⁵. Diverso il caso delle famiglie con figli minori: nel caso di coppie con tre o più figli minori il reddito mediano scende a 26.898 euro (2.242 al mese) rispetto ad un valore di 37.803 euro (3.150 al mese) delle famiglie con tutti i figli maggiorenni.

Redditi più bassi si riscontrano anche in presenza di un solo genitore: nel 2005, il 50 % di queste famiglie ha potuto disporre, infatti, di meno di 24.048 euro (2.004 al mese), che scendono a 19.032 (1.586 al mese) in presenza di almeno un figlio minore.

L'ammontare del reddito familiare dipende anche dalle differenze di genere del percettore di riferimento. Le famiglie il cui principale percettore è una donna hanno un reddito mediano di 16.865 euro (1.405 al mese), rispetto ai 25.245 euro (2.104 al mese) delle famiglie in cui il cui principale percettore è un uomo.

Rilevante è anche il divario territoriale: il reddito netto familiare mediano è inferiore al valore nazionale in tutte le regioni meridionali ed insulari, mentre è superiore alla media nazionale in tutte le regioni centro-settentrionali, ad eccezione della Liguria.

Nell'indagine su "Reddito e condizioni di vita 2005-2006", l'Istat ha raccolto una serie di informazioni relative alle condizioni di disagio delle famiglie nel 2006.

Il 14,6 % delle famiglie ha dichiarato di arrivare con molta difficoltà alla fine del mese ed il 28,4% di non essere in grado di far fronte ad una spesa imprevista di 600 euro.

⁴ Tra i redditi autonomi sono inseriti anche i redditi derivanti da attività di collaborazione a progetto che aumentano il grado di dispersione dei redditi abbassando il valore mediano. Il valore medio del reddito delle famiglie con redditi prevalenti da lavoro autonomo è pari a 36.252 euro rispetto ai 32.014 delle famiglie con redditi prevalenti da lavoro dipendente.

⁵ Il divario reddituale dipende da due fattori: nelle famiglie adulte senza figli si trovano relativamente meno occupati (e più pensionati) che fra le coppie con figli; i figli maggiorenni contribuiscono spesso con proprie entrate alle entrate familiari.

Tavola 3. Indicatori di disagio economico per motivo del disagio, ripartizione e caratteristiche della famiglia - Anno 2006 [*]

	Arriva a fine mese con molta difficoltà	Non riesce a sostenere spese impreviste	E' stata in arretrato con le bollette (a)	Non riesce a riscaldare la casa in modo adeguato	Non ha avuto soldi per alimentari (a)	Non ha avuto soldi per spese mediche (a)	Non ha avuto soldi per vestiti necessari (a)
Ripartizione							
Nord	10,7	21,4	5,9	4,6	3,1	5,8	11,2
Centro	12,5	24,4	8,2	7,3	3,5	6,8	11,3
Sud e Isole	21,6	41,3	15,2	20,9	6,2	19,3	28,6
Numero componenti							
Uno	15,8	34,8	7,7	13,1	4,8	11,9	17,6
Due	12,1	24,9	6,4	8,5	3,6	10,1	14,0
Tre	13,0	24,5	9,5	8,9	3,7	8,9	15,8
Quattro	15,6	26,1	12,3	9,9	3,8	8,7	17,9
Cinque o più	23,8	34,7	22,1	13,4	7,2	14,6	27,0
Numero percettori							
Un percettore	18,5	37,2	10,8	13,9	5,3	13,2	20,7
Due percettori	11,5	22,1	7,8	7,4	3,3	8,3	13,6
Tre o più percettori	11,5	20,0	9,4	8,5	3,1	7,8	14,0
Reddito principale							
Lavoro dipendente	14,6	27,1	10,7	9,3	4,1	8,9	16,6
Lavoro autonomo	9,0	17,8	9,6	6,6	2,6	6,2	12,3
Pensioni e trasferimenti pubblici	15,5	32,8	6,7	12,8	4,3	13,5	17,5
Capitale e altri redditi	21,1	36,4	13,7	12,7	7,0	12,6	23,7
Tipologia familiare							
Persone sole	15,8	34,8	7,7	13,1	4,8	11,9	17,6
- meno di 65 anni	16,1	32,7	10,9	12,9	5,5	10,5	18,9
- 65 anni e più	15,4	37,1	4,5	13,2	4,2	13,4	16,3
Coppie senza figli	10,0	21,8	5,4	7,8	2,9	9,3	12,2
- P.R. (b) meno di 65 anni	9,7	20,2	6,5	7,3	2,7	8,1	11,9
- P.R. (b) 65 anni e più	10,3	23,9	3,9	8,5	3,1	11,0	12,7
Coppie con figli	14,7	25,4	11,5	8,9	3,7	8,6	17,2
'un figlio	12,3	22,6	8,8	7,8	3,0	7,7	14,0
'due figli	15,2	26,3	12,0	9,5	3,6	8,5	18,1
'tre figli	23,6	33,9	21,9	11,6	7,3	12,9	27,2
Monogenitori	19,6	34,1	12,8	12,3	6,7	13,5	21,5
Altra tipologia	18,4	34,1	13,5	14,8	5,8	15,2	22,0
Famiglie con minori							
Un minore	15,9	27,0	12,4	9,4	4,0	9,2	17,8
Due minori	17,7	29,6	14,1	9,4	4,7	10,1	20,2
Tre o più minori	23,8	38,0	24,0	12,4	8,5	14,0	29,8
Almeno un minore	17,1	28,8	13,8	9,6	4,6	9,9	19,5
Famiglie con anziani							
Un anziano	14,9	32,8	6,2	12,3	4,0	12,5	15,7
Due o più anziani	10,6	24,3	4,6	8,6	2,8	10,6	13,0
Almeno un anziano	13,5	30,0	5,7	11,1	3,6	11,8	14,8
Totale	14,6	28,4	9,3	10,4	4,2	10,4	16,8

[*] Dati provvisori

(a) almeno una volta nei 12 mesi precedenti l'intervista (b) P.R.: persona di riferimento

Fonte: Istat, Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)

Il disagio è più frequente in alcune aree geografiche e in alcune tipologie familiari. Nelle regioni meridionali la percentuale di famiglie in condizione di disagio è sensibilmente superiore alla media nazionale: il 21,6 % delle famiglie meridionali arriva con grande difficoltà alla fine del mese ed il 41,3 % dichiara di non poter far fronte ad una spesa imprevista di 600 euro.

Le difficoltà economiche sono più frequenti per le famiglie numerose con cinque o più persone e per le famiglie formate da un solo componente e crescono con il diminuire del numero dei percettori di reddito: il 18,5 % delle famiglie monoreddito dichiara di arrivare con molta difficoltà alla fine del mese.

La tipologia familiare che presenta minori segnali di disagio economico è quella delle coppie senza figli (appena nel 10 % dei casi dichiarano di arrivare con molta difficoltà alla fine del mese). Le famiglie, invece, in cui sono presenti tre o più figli, specie se minori, le famiglie composte di monogenitori e quelle di anziani soli sono relativamente più esposte a situazioni di disagio.

Povertà e famiglia

I dati sui redditi familiari ci indicano che le famiglie più a rischio sono quelle con anziani, specie se soli, quelle con più figli, in particolari se minori, e che il rischio aumenta nelle regioni meridionali. Le indagini sulla povertà condotte annualmente dall'Istat confermano queste indicazioni aggiungendo a queste tipologie familiari quelle con persona di riferimento in cerca di lavoro o con bassi profili professionali.

Nel 2006 le famiglie in condizione di povertà relativa erano 2 milioni 623 mila, pari all'11,1% delle famiglie residenti in Italia, per un totale di 7 milioni 537 mila individui, il 12,9% dell'intera popolazione.

La povertà relativa è presente in modo sensibilmente difforme per area territoriale e differisce a seconda della tipologia familiare e della condizione professionale.

Nel Nord e nel Centro sono povere rispettivamente il 5,2% e il 6,9% delle famiglie, mentre nel Sud la percentuale è pari al 22,6%⁶.

⁶ A questo si associa anche una maggiore gravità del fenomeno: l'intensità della povertà (differenza percentuale tra la spesa media delle famiglie considerate e la soglia di povertà) raggiunge, infatti, il 22,6%, rispetto al 17,8% e al 16,9% nel Nord e nel Centro.

Tavola 4. Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica, tipologia familiare e posizione professionale. 2006

(migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
Migliaia di unità				
famiglie povere	595	315	1.713	2.623
persone povere	1.447	889	5.201	7.537
Incidenza della povertà (%)				
famiglie	5,2	6,9	22,6	11,1
persone	5,5	7,9	25,2	12,9
Intensità della povertà (%)				
famiglie	17,8	16,9	22,5	20,8
Ampiezza della famiglia				
1 componente	4,8	4,3	17,1	8,1
2 componenti	5,4	7,5	20,3	9,9
3 componenti	4,4	7,1	20,9	10,0
4 componenti	6,2	7,2	26,1	14,8
5 o più componenti	8,1	15,4	37,5	24,3
Tipologia familiare				
persona sola con meno di	*	*	8,8	3,3
persona sola con 65 anni	8,2	6,9	22,9	12,6
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,6	*	12,3	4,9
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	7,0	8,7	24,5	12,5
coppia con 1 figlio	3,2	6,0	19,4	8,6
coppia con 2 figli	6,2	7,0	25,5	14,5
coppia con 3 o più figli	8,3	*	38,0	25,6
monogenitore	8,1	7,7	25,0	13,8
altre tipologie	9,1	16,5	29,9	17,8
Famiglie con figli minori				
con 1 figlio minore	3,9	5,4	22,0	10,3
con 2 figli minori	8,4	10,6	28,7	17,2
con 3 o più figli minori	8,2	*	48,9	30,2
almeno 1 figlio minore	5,7	8,3	27,3	14,4
Famiglie con anziani				
con 1 anziano	7,9	8,0	23,8	13,0
con 2 o più anziani	7,8	11,9	29,3	15,3
almeno 1 anziano	7,9	9,3	25,5	13,8
Condizione e posizione professionale				
Occupati	3,7	4,5	19,5	8,8
Dipendente	3,9	4,5	20,5	9,3
dirigente / impiegato	1,3	*	13,3	5,0
operaio o assimilato	6,7	7,9	27,5	13,8
Autonomo	3,2	4,4	16,4	7,5
Imprenditore / libero professionista	*	*	9,0	3,8
lavoratore in proprio	4,0	*	19,7	9,6
Non occupati	6,9	9,5	25,7	13,7
Ritirato dal lavoro	6,9	8,8	23,6	12,2
In cerca di occupazione	*	*	38,2	28,2
In altra condizione	7,0	10,0	26,7	15,8

Fonte: Istat, La povertà relativa in Italia nel 2006

In generale, le famiglie con cinque o più componenti presentano i livelli di povertà più elevati: in Italia il 24,3% di queste famiglie vive in povertà, percentuale che si attesta al 37,5% nel Mezzogiorno. Nelle coppie con figli il tasso di povertà aumenta con il crescere di questi e arriva al 25,6% in quelle con tre o più figli (38% nelle regioni meridionali). Il grado di povertà cresce se i figli sono minori: nelle regioni meridionali è povero il 48,9% delle famiglie con tre o più figli minori.

Tra i fattori più importanti nel determinare la situazione di povertà vi è l'esclusione dal mercato del lavoro della persona di riferimento: è povero il 28,2% delle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione; nel Mezzogiorno il grado di povertà per queste famiglie raggiunge il 38,2%.

La spesa sociale italiana: confronto con gli altri paesi dell'UE

L'Italia si distingue tra i paesi membri della UE per essere agli ultimi posti nella tutela della famiglia e nella tutela contro il rischio di povertà.

Nell'EU-15 le risorse complessivamente destinate alla spesa sociale, al netto delle spese amministrative, erano pari nel 2005 al 26,7% del Pil, un livello più alto di circa un punto rispetto ai primi anni 2000. Nel complesso dei 27 paesi che oggi fanno parte dell'UE la spesa per benefici sociali è stata invece pari al 26,2 %.

L'Italia presenta livelli di spesa sociale inferiori alla media UE-15 (e anche alla media UE-27), ma il differenziale negativo si è andato progressivamente riducendo. Era pari a 3,3 punti di Pil nel 1995 e a 2,1 punti nel 2000. Nel 2005 la spesa sociale italiana è pari al 25,5%⁷ del Pil, con un differenziale negativo di 1,2 punti rispetto alla media dei 15 paesi⁸.

Realtà molto diversificate tra i diversi paesi emergono se consideriamo la spesa per singole funzioni⁹. Soffermandoci sulle misure a sostegno della famiglia, si registrano sensibili differenze sia in rapporto alla spesa sociale complessiva che in rapporto al PIL.

⁷ In base ai dati di Contabilità nazionale la spesa per prestazioni sociali nel 2006 è stata pari al 25,9% del Pil.

⁸ In realtà il differenziale è maggiore se consideriamo che la spesa sociale italiana comprende impropriamente anche le somme erogate per i trattamenti di fine rapporto nel settore pubblico e privato. Si tratta di un importo pari all'1,4% del Pil che tolto dalla spesa sociale la collocherebbe al 24,1%, con un differenziale rispetto alla media UE-15 di 2,6 punti.

⁹ Confronta Focus, La spesa sociale in Italia e nell'Unione Europea, luglio 2007

Tavola 5. Spesa per benefici sociali nei paesi dell'UE

	Totale			In % del PIL				In % della spesa sociale			
	2000	2005	2005/ 2000	Famig.	Disoc.	Casa	Esclus. sociale	Famig.	Disoc.	Casa	Esclus. sociale
Austria	27,2	27,8	0,6	3,0	1,6	0,1	0,3	10,7	5,8	0,4	1,1
Belgio	25,0	28,3	3,4	2,0	3,5	0,1	0,5	7,2	12,2	0,2	1,6
Danimarca	28,1	29,3	1,2	3,8	2,5	0,7	1,0	12,9	8,6	2,4	3,4
Finlandia	24,3	25,9	1,6	3,0	2,4	0,3	0,5	11,6	9,3	1,1	2,0
Francia	27,7	29,6	1,9	2,5	2,2	0,8	0,5	8,5	7,5	2,7	1,6
Germania	28,2	28,4	0,2	3,2	2,1	0,6	0,2	11,2	7,3	2,2	0,7
Grecia	22,8	23,5	0,8	1,5	1,2	0,5	0,5	6,4	5,1	2,2	2,3
Irlanda	13,4	16,9	3,5	2,5	1,3	0,5	0,3	14,6	7,5	3,0	2,0
Italia	23,8	25,5	1,7	1,1	0,5	0,0	0,1	4,4	2,0	0,1	0,2
Lussemburgo	18,9	21,5	2,6	3,6	1,1	0,2	0,4	16,9	5,0	0,7	2,0
Olanda	24,7	26,3	1,5	1,3	1,6	0,3	1,3	4,9	5,9	1,3	4,9
Portogallo	19,4										
Regno Unito	26,0	26,3	0,3	1,7	0,7	1,5	0,2	6,3	2,6	5,6	0,7
Spagna	19,8	20,3	0,5	1,1	2,5	0,2	0,2	5,6	12,4	0,8	0,9
Svezia	30,1	30,8	0,7	3,0	1,9	0,6	0,6	9,8	6,2	1,8	2,0
UE-15	25,9	26,7	0,9	2,1	1,7	0,6	0,3	8,0	6,2	2,3	1,2
Cipro	14,6	17,9	3,3	2,1	1,0	0,4	0,8	11,8	5,8	2,3	4,5
Estonia	13,8	12,3	-1,5	1,5	0,2	0,0	0,1	12,2	1,3	0,2	1,0
Lettonia	14,9	11,9	-3,0	1,3	0,5	0,1	0,1	11,0	3,9	0,6	1,0
Lituania	15,3	12,8	-2,5	1,2	0,2	0,0	0,2	9,3	1,8	0,0	1,8
Malta	16,2	18,1	1,8	0,8	1,3	0,2	0,3	4,7	7,4	0,9	1,6
Polonia	19,2	19,1	0,0	0,8	0,6	0,1	0,4	4,4	2,9	0,7	1,9
Rep. ceca	18,9	18,5	-0,4	1,4	0,7	0,1	0,5	7,5	3,6	0,5	2,6
Slovacchia	18,7	16,4	-2,3	1,9	0,7		0,5	11,3	4,3		3,2
Slovenia	24,0	22,9	-1,1	2,0	0,8	0,0	0,6	8,6	3,3	0,1	2,8
Ungheria	18,9	21,5	2,5	2,5	0,6	0,5	0,2	11,8	2,9	2,4	0,7
UE-25	25,5	26,4	0,8	2,1	1,6	0,6	0,3	8,0	6,1	2,3	1,2
Romania		15,5		1,4	0,4		0,3	10,2	3,2		2,1
Bulgaria	12,9	13,9	1,0	1,1	0,3	0,0	0,4	6,8	1,9	0,0	2,7
UE-27		26,2		2,1	1,6	0,6	0,3	8,0	6,1	2,2	1,3

Fonte: Eurostat 2008

In percentuale sulla spesa sociale complessiva si passa da valori molto alti per Lussemburgo, 16,9%, e Irlanda, 14,6% a valori inferiori al 5% per Olanda, Italia, Malta e Polonia.

Anche in rapporto al PIL, Italia e Polonia presentano, assieme a Malta e Spagna, i valori più bassi di spesa per la famiglia. In generale i paesi che spendono in misura maggiore nell'EU-15 sono i paesi del centro-nord, con l'eccezione di Gran Bretagna e Olanda, quelli che spendono meno sono i paesi mediterranei. I nuovi stati spendono mediamente di più dei paesi mediterranei e dell'Olanda.

Oltre che per la famiglia, il nostro paese spende poco anche per quelle funzioni che possono essere ricondotte, in tutto o in parte, a una tutela rispetto all'esclusione, al disagio sociale e alla povertà.

Se consideriamo insieme la spesa per la disoccupazione, la casa e l'esclusione sociale nel loro insieme, constatiamo che in questo campo l'Italia costituisce il fanalino di coda dei paesi europei, compresi quelli dell'allargamento. La nostra spesa sociale per queste tre funzioni è pari allo 0,6% del PIL e al 2,3% della spesa sociale complessiva, contro una media nell'EU-15 rispettivamente del 2,6% e del 9,7%. Anche gli altri paesi caratterizzati da un modello di welfare di tipo mediterraneo spendono molto di più per queste funzioni, così come questa spesa è più elevata nei paesi dell'allargamento.

Il risultato di questa "assenza" di politiche è la minore efficacia della spesa sociale italiana nel ridurre il rischio povertà rispetto agli altri paesi della UE.

Tavola 6. Percentuale di persone con reddito disponibile sotto la soglia di povertà (*)

	Prima dei trasferimenti sociali		Dopo i trasferimenti sociali			Prima dei trasferimenti sociali		Dopo i trasferimenti sociali	
	2005	2006	2005	2006		2005	2006	2005	2006
Austria	12	13	12	12	Cipro	16	16	6	6
Belgio	15	15	13	12	Estonia	18	18	6	7
Danimarca	12	12	18	16	Lettonia	19	23	7	5
Finlandia	12	13	16	16	Lituania	21	20	5	7
Francia	13	13	13	12	Malta	15	14	6	8
Germania	12	13	11	13	Polonia	21	19	9	10
Grecia	20	21	3	2	Rep. Ceca	10	10	11	12
Irlanda	20	18	12	15	Rep. Slovacca	13	12	9	8
Italia	19	20	4	4	Slovenia	12	12	14	12
Lussemburgo	13	14	10	10	Ungheria	13	16	16	14
Olanda	11	10	11	11	UE-25	16	16	10	10
Portogallo	19	18	7	7	Bulgaria	14	14	3	3
Regno Unito	19	19	12	11	Romania	18	19	6	5
Spagna	20	20	4	4					
Svezia	9	12	20	17					
UE-15	16	16	9	10					

* 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali)

Nel nostro paese il tasso delle persone a rischio di povertà diminuisce solo di 4 punti dopo i trasferimenti sociali, contro una media di 10 punti dei paesi dell'EU-15 e dell'EU-25. Solo

Bulgaria e Grecia hanno risultati peggiori del nostro, mentre Spagna, Lettonia e Romania lo hanno simile.

Nei paesi nordici la percentuale delle persone a rischio povertà diminuisce di 16/17 punti, in Germania, Francia e Regno Unito tra i 13 e gli 11 punti. Risultati superiori ai 10 punti sono ottenuti anche da numerosi dei paesi di nuovo ingresso come Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia.

Una riclassificazione della spesa sociale

Secondo la classificazione Sespros la spesa italiana per benefici sociali delle Amministrazioni Pubbliche è rivolta per il 65,6% alla previdenza (pensioni, ammortizzatori e assegni familiari), per il 26,7% alla sanità e per l'7,7% all'assistenza.

Alcuni studiosi hanno riclassificato le diverse voci di spesa sociale. In particolare la spesa per assegni familiari¹⁰ è solitamente spostata dalla previdenza all'assistenza così come la parte della spesa pensionistica ritenuta più prettamente assistenziale.

La spesa pensionistica è a volte depurata dal valore dell'integrazione al minimo (circa 11,5 miliardi di euro), a volte dall'intera pensionistica spesa a carico della Gias (Gestione delle prestazioni assistenziali - circa 30 miliardi di euro). Diversa in queste riclassificazioni è anche la considerazione del Tfr. Per alcuni (P. Bosi) va comunque considerata, almeno nella componente privata¹¹.

In base alla sua riclassificazione, P. Bosi attribuisce alla spesa assistenziale un peso dell'11,9%. Escludendo il Tfr e le indennità di fine servizio dalla spesa sociale e spostando i trasferimenti pensionistici GIAS e gli Assegni familiari dalla previdenza all'assistenza, il peso di quest'ultima sale al 17,7%.

Pur se aumenta il peso della spesa assistenziale non cambiano tuttavia due sue caratteristiche date da una platea di destinatari non universale e da una erogazione nettamente prevalente sotto forma di prestazioni monetarie a scapito di quelle in servizi.

Chi non rientra nelle categorie di pensionati da lavoro dipendente o autonomo (usufruiscono dei trasferimenti della Gias o dell'integrazione al minimo), invalidi civili e di guerra, anziani

¹⁰ Gli assegni familiari sono ritenuti una spesa assistenziale in quanto erogati sulla base del reddito. Gli assegni al nucleo familiare erogati ai lavoratori dipendenti hanno tuttavia un aspetto, sia pure ormai ridotto, previdenziale in quanto parzialmente finanziati dal contributo a carico del datore di lavoro. Solo gli assegni per famiglie a carico dei comuni sono una prestazione prettamente assistenziale, ma il loro importo complessivo è pari a meno del 10% di quello erogato dagli assegni per il nucleo familiare.

¹¹ Il Tfr ha una natura di prestazione differita e spesso è erogato prima della pensione. Considerarlo una spesa pensionistica non è quindi condivisibile. Le stesse indennità di servizio del pubblico impiego, se pur finanziate con contribuzione a carico del lavoratore e del datore di lavoro, sono oggi erogate al momento dell'interruzione del rapporto di lavoro non necessariamente coincidente con quello della pensione.

(pensioni sociali), gode solo marginalmente dell'assistenza. Circa il 95% delle erogazioni monetarie è rivolto infatti a quelle categorie.

Tavola 7. Spesa per protezione sociale in Italia. 2006

	Classificazione Sespross	P. Bosi	Con esclusione del Tfr
Assistenza	27.199	44.540	63.340
Percentuale sulla spesa per benefici sociali	7,3	11,9	17,9
Prestazioni sociali in denaro	20.613	37.954	56.754
Assegni familiari		5.841	5.841
Integrazione al minimo		11.500	
Gias			30.300
Pensione sociale	3.601	3.601	3.601
Pensione di guerra	1.060	1.060	1.060
Pensione agli invalidi civili	11.900	11.900	11.900
Pensione ai non vedenti	1.031	1.031	1.031
Pensione ai non udenti	169	169	169
Altri assegni e sussidi	2.852	2.852	2.852
malattia	301	301	301
invalidità	403	403	403
famiglia	1.700	1.700	1.700
vecchiaia	112	112	112
abitazione	267	267	267
esclusione sociale	69	69	69
Prestazioni sociali in natura	6.586	6.586	6.586
invalidità	623	623	623
famiglia	3.944	3.944	3.944
vecchiaia	1.242	1.242	1.242
disoccupazione	430	430	430
abitazione	1	1	1
esclusione sociale	346	346	346
Totale spesa sociale A. P.	373.102	373.102	353.014*

* Con esclusione del Tfr

Fonte: Elaborazioni su dati Istat e P. Bosi (bozza di relazione)

La spesa per la famiglia: povertà e tasso di fertilità

Gli assegni al nucleo familiare, sono sottoposti alla prova dei mezzi, sono cioè legati all'ammontare del reddito familiare, sia per quello che concerne il diritto alla prestazione che per quello che concerne l'ammontare della stessa. A questa limitazione si aggiunge il vincolo legato al possesso di un reddito da lavoro dipendente o alla sua prevalenza nel reddito familiare (almeno il 70%). Lo stesso vincolo di reddito esiste anche per buona parte delle prestazioni per maternità.

Anche il sistema delle deduzioni/detractions di reddito per carichi familiari, sensibilmente cresciute negli ultimi anni, presenta aspetti negativi. Sono anch'essi legati al reddito per

l'accesso alla prestazione e al suo ammontare, ma in questo caso si tratta del reddito individuale e, data la loro natura fiscale, non tutelano chi non ha un reddito capiente dal punto di vista fiscale, ossia le situazioni individuali/familiari più bisognose di tutela.

Gli aiuti alla famiglia sono caratterizzati, pertanto, da un alto grado di selettività, senza che questo tuttavia comporti un efficace aiuto alle famiglie più povere: il limite della prevalenza del lavoro dipendente nel reddito familiare esclude non solo i lavoratori autonomi, ma anche chi non ha un reddito regolare, chi non trova occupazione e gran parte dei lavoratori atipici, mentre le detrazioni fiscali sono godute solo da chi ha un reddito capiente.

Le indagini Istat sulla povertà e sul reddito netto delle famiglie pongono in evidenza che spesso tutela della famiglia e tutela dalle situazioni di povertà coincidono. Le famiglie numerose, specie se con figli minori, e le famiglie con persona di riferimento disoccupata sono i soggetti più a rischio.

Oltre a mancare rispetto alla tutela contro la povertà, la spesa sociale italiana per la famiglia non riesce ad incidere sul tasso di fertilità femminile tra i più bassi in Europa. Siamo distanti dai tassi di fertilità dei paesi nordici, ma anche da quelli di paesi come il Regno Unito e la Francia, tutti paesi con un tasso di occupazione femminile sensibilmente più elevato del nostro.

Le famiglie numerose subiscono elevati rischi di povertà, ma rappresentano ormai una ristretta minoranza nel panorama delle famiglie italiane; i nuclei famigliari con almeno 5 componenti rappresentano, infatti, meno del 7% del totale.

Tavola 8. Coppie con figli per numero di figli, ripartizione geografica. Media 2002-2003 (per 100 coppie con figli della stessa zona)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Numero di figli			Totale
	Uno	Due	Tre e più	
Italia nord-occidentale	53,6	39,1	7,3	100
Italia nord-orientale	52,4	39,6	8,0	100
Italia centrale	51,7	40,9	7,3	100
Italia meridionale	33,8	48,3	17,9	100
Italia insulare	37,5	46,4	16,2	100
Italia	45,9	42,8	11,3	100

Fonte: Istat, Le strutture familiari, 2004

Il calo della fecondità, oltre a produrre una diminuzione delle coppie con figli, ha favorito un costante aumento del peso delle coppie con un solo figlio (45,9% per cento del totale delle

coppie con figli) e la diminuzione delle coppie con tre o più figli, mentre le coppie senza figli sono in aumento¹². Nell'Italia centrale e settentrionale, in particolare, le coppie con un solo figlio costituiscono oltre il 50% delle famiglie.

Si tratta, spesso, di famiglie bireddito che non rientrano tra quelle con rischio di povertà relativa, ma che incontrano serie difficoltà economiche rispetto al secondo figlio per la struttura delle erogazioni monetarie per la famiglia e per la mancanza e/o il costo dei servizi locali, in particolare gli asili nido.

Il basso livello del tasso di fertilità italiano non dipende solo dai limitati aiuti per i figli o dai limitati servizi; le cause del fenomeno sono più complesse, ma in generale nei paesi in cui le politiche familiari usufruiscono di maggiori risorse, sia in termini monetari che di servizi, il tasso di natalità è generalmente più alto anche in presenza di tassi di attività femminili sensibilmente più elevati.

Sono due, pertanto gli aspetti che dovrebbero essere considerati in una riforma degli interventi a favore della famiglia: la lotta contro il rischio povertà e politiche capaci di favorire una crescita del tasso di fertilità.

Possibili interventi

La dote fiscale

La selettività degli Assegni al nucleo familiare esclude una parte rilevante delle famiglie italiane da questa prestazione. Storicamente l'esclusione dei lavoratori autonomi era legata all'assenza di un contributo a loro carico che finanziasse la prestazione, mentre nel lavoro dipendente esisteva fino al 1995 un contributo a carico delle imprese pari al 4,5% della retribuzione. Successivamente questa contribuzione è progressivamente diminuita fino all'attuale 0,68% e il finanziamento della prestazione è, parzialmente, a carico della Gias ossia del fisco. Il panorama del mercato del lavoro si è inoltre diversificato: alla tradizionale dualità dipendenti/autonomi si sono aggiunte altre figure riconducibili ai cosiddetti lavoratori atipici in buona parte privi anch'essi degli assegni al nucleo familiare.

Una parte di questi lavoratori, inoltre, rientra spesso nel novero degli incapienti non usufruendo, in tutto o in parte, delle detrazioni per figli a carico.

L'insieme delle risorse erogate per gli assegni familiari (Assegni al nucleo e assegni dei comuni per famiglie con tre o più figli) e delle detrazioni per figli a carico è pari a quasi 18 miliardi di euro.

¹² nel 2002-2003 (29,2 % del totale dei nuclei familiari), rispetto al 1994-1995 (26,7%)

Il sindacato ha proposto di utilizzare queste risorse per istituire una nuova prestazione, la dote fiscale, sostituiva delle precedenti e in grado di superare i limiti delle prestazioni abolite. Sarebbe una prestazione di natura fiscale, selettiva rispetto alla condizione economica della famiglia, ma erogata a tutti senza distinzione di posizione lavorativa: lavoratore autonomo, dipendente, disoccupato o inoccupato. Non è possibile, infatti, data la natura, ipotizzare che questa nuova prestazione possa essere limitata dal punto di vista della posizione lavorativa.

La misura proposta, che segue analoghe tesi già avanzate da Onofri e Bosi, risponde ai problemi precedentemente indicati, ma presenta alcuni interrogativi rispetto alla sua concreta attuazione.

Il maggiore concerne il reddito di riferimento per il calcolo della prestazione. Gli Assegni al nucleo familiare fanno oggi riferimento al reddito familiare, mentre le detrazioni per figli sono riferite al reddito individuale. Fiscalmente conta il reddito individuale, ma una prestazione di tipo familiare dovrebbe fare riferimento al reddito equivalente, ossia al reddito familiare corretto in base al numero dei componenti la famiglia.

Lasciando da parte i complessi problemi amministrativi (chi gestisce la prestazione in tutti i suoi aspetti, dal controllo delle dichiarazioni all'erogazione) si pone immediatamente il problema di accertamento del reddito: considerare solo il reddito risultante dalla denuncia dei redditi significherebbe dare un premio a chi evade e rischierebbe, a parità di risorse¹³, di causare una redistribuzione a sfavore del lavoro dipendente.

L'unica strada è quella di prendere a riferimento un Isee riformato. L'Indicatore della situazione economica equivalente tiene conto, almeno sulla carta, non solo dei redditi, ma anche della ricchezza ed è calcolato in base ai componenti la famiglia.

Anche l'Isee presenta, peraltro, problemi di evasione, e per questo si deve parlare di un Isee riformato, diverso da quello attuale. Nell'ultima legge finanziaria il governo ha stabilito che tutte le dichiarazioni fatte ai fine Isee debbano passare per l'Agenzia delle Entrate per un controllo, almeno, della corrispondenza tra il reddito Irpef nell'Isee e quello riportato nell'Unico o nel 730 (da indagini fatte risulta che un 25% di dichiarazioni Isee presenta redditi dichiarati difformi da quelli indicati nell'Unico).

Questo è certamente un primo passo, ma in attesa di altri strumenti di controllo dei redditi e della ricchezza, il reddito da lavoro dipendente e i redditi autonomi atipici debbono essere

¹³ Se si estende la platea dei beneficiari occorrono risorse aggiuntive, altrimenti debbono necessariamente diminuire le prestazioni di parte degli attuali beneficiari.

computati al 70% per tenere conto delle spese di produzione di reddito e per una discriminazione qualitativa rispetto ai redditi degli autonomi.

Altri problemi sono legati alla natura della nuova prestazione, ai figli minori; ne sarebbero esclusi i figli maggiorenni (che oggi godono delle detrazioni se a carico della famiglia) e i pensionati da lavoro dipendente (che oggi usufruiscono di risorse pari a circa 1 miliardo di euro degli assegni al nucleo familiare).

Nel primo caso, in assenza di maggiori risorse per il diritto allo studio e di una riforma degli ammortizzatori sociali, andrebbero conservate le attuali detrazioni, nel secondo andrebbe mantenuto l'attuale assegno. Questo pone naturalmente un problema di risorse.

Risorse aggiuntive debbono poi essere trovate data l'estensione della prestazione agli incapienti, così come debbono essere sostituite le risorse oggi derivanti dalla contribuzione a carico delle imprese che, con l'abolizione dell'Assegno al nucleo familiare, non avrebbe alcuna ragione di continuare ad esistere.

Congedo parentale

Con la legge 53/2000 è stato introdotto, in sostituzione dell'aspettativa facoltativa prevista solo per le madri, un congedo parentale. Ognuno dei due genitori ha diritto a sei mesi di congedo, per un massimo di dieci per coppia, con una indennità pari al 30% dello stipendio fino al terzo anno di età del bambino. Se il padre prende almeno tre mesi, la coppia ha diritto a un mese in più.

Le prime ricerche disponibili indicano che l'obiettivo di incentivare gli uomini a usufruire del congedo in sostituzione della donna è sostanzialmente fallito. Altre ricerche (Equal Opportunities Commission, 2006) evidenziano che le norme sui congedi per essere incentivanti verso i padri, debbono essere caratterizzate da una elevata indennità sostitutiva della retribuzione (dato il differenziale salariale si rinuncia più facilmente al reddito materno, generalmente più basso) e dalla esclusività (se il padre non ne usufruisce, i congedi sono persi, almeno parzialmente, e non possono essere usati dalla madre).

Va quindi cambiata la normativa sui congedi parentali, prevedendo una maggiore copertura monetaria dei periodi di congedo e cambiando le norme relative alla loro godibilità.

Servizi

Il sistema italiano di servizi all'infanzia, asili nido e scuole materne, è fortemente differenziato. Mentre la scuola materna riesce ad assorbire in gran parte la domanda di servizi¹⁴, vi è una carenza forte e strutturale nell'offerta di asili nido.

Un'indagine Istat relativa al 2005 mostra quanto continua ad essere prevalente il ricorso alla rete di aiuti familiari. Poco più della metà dei bambini nella fascia di età 1-2 anni (il 52,3%) sono, infatti, affidati ai nonni quando la madre lavora. Solo il 13,5% frequenta un asilo pubblico, il 14,3% un asilo privato, mentre il 9,2% è affidato ad una baby-sitter e il 7,3% è accudito dagli stessi genitori.

Limitati appaiono i segnali di sviluppo del sistema dei servizi alla prima infanzia. Rispetto al 2002, l'indagine Istat evidenzia, infatti, solo un lieve incremento della proporzione di bambini che frequentano un asilo nido pubblico (+1,3%).

Tabella 9. Bambini, nella fascia di età 1-2 anni, per persone o servizi a cui sono affidati prevalentemente. Anno 2005

Rip. geografica	I genitori	I nonni	La baby-sitter	L'asilo nido pubblico	L'asilo nido privato	Altri parenti o amici	Totale
Nord-ovest	6,5	56,9	8,7	12,9	12,1	2,8	100
Nord-est	6,4	53,1	7,2	18,6	12,6	2,1	100
Centro	7,3	50,5	8,8	16,7	13,6	2,9	100
Sud	9,5	49,2	12,2	5,4	17,5	6,2	100
Isole	8,0	44,3	10,2	11,8	21,4	0,1	100
Totale	7,3	52,3	9,2	13,5	14,3	3,4	100

Fonte: Istat, Essere madri in Italia, 2007

L'analisi territoriale conferma che il modello di affidamento prevalente è rappresentato sempre dai nonni, mentre emergono differenze rilevanti a livello territoriale quando si considerano gli asili nido: i bambini, tra uno e due anni, che frequentano un nido pubblico sono il 16,7% al Centro e il 15,3% nel complesso del Nord, mentre sono solo il 7,5% nel Mezzogiorno (Sud e isole). In particolare al sud i servizi sono poco numerosi, offrono un numero di ore di cura limitato e spesso un livello di qualità inferiore.

L'aumento del numero degli asili nido appare necessario alla luce delle necessità di una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e di possibili mutamenti nella rete di aiuti familiari: minore disponibilità dei nonni e/o modifiche delle strutture familiari.

¹⁴ Permangono tuttavia sopra i tre anni di età numerosi problemi relativi ai tempi non coperti dal servizio di scuola materna.

In Germania il governo Merkel ha varato un ambizioso Piano nidi 2007-2013 con l'obiettivo di triplicare i posti negli asili nido tedeschi, portandoli al 35% dei bambini da 0 a 3 anni. Il Governo Prodi, pur segnando una significativa differenza con il Governo precedente, aveva come obiettivo di legislatura il raggiungimento del 14%, un aumento significativo rispetto all'11,4% attuale, ma un obiettivo lontano dal 33% indicato dal Consiglio Europeo nel 2000. Le risorse stanziare complessivamente stanziare per il prossimo triennio sono pari a circa 460 milioni da parte dello stato a cui si aggiungono le risorse regionali per un totale di circa 740 milioni.

Se si vogliono raggiungere le percentuali indicate dal Consiglio di Europa lo sforzo finanziario dovrà essere maggiore.

Oltre alla disponibilità di posti si pone quello del costo dei servizi. La politica di taglio nei trasferimenti agli enti locali perseguita a partire dal 1992 ha comportato un progressivo innalzamento del costo dei servizi. Per famiglie bireddito il costo dei servizi all'infanzia, pubblici o privati, in caso di due figli può risultare insostenibile e condizionare la scelta del secondo figlio.

E' necessaria quindi una politica volta da un lato ad incrementare sensibilmente i ritmi di crescita delle strutture dedicate alla prima infanzia e a contenerne i costi anche per le famiglie bireddito.

Casa

Ai fini di una tutela della famiglia non vanno poi dimenticato il fattore casa nel duplice aspetto degli affitti e dei mutui.

Se la maggioranza delle famiglie italiane ha una casa di proprietà, numerose sono le famiglie che vivono in abitazioni in affitto, specie nelle grandi città. Il peso degli affitti è spesso insostenibile e tale, comunque, da incidere pesantemente sui redditi familiari. L'alto costo degli affitti è, inoltre, uno degli elementi che rende difficile l'autonomia abitativa dei giovani e che ritarda spesso il matrimonio e la formazione di nuovi nuclei familiari.

Con l'ultima finanziaria il Governo Prodi è intervenuto con misure a favore degli inquilini istituendo delle detrazioni per gli inquilini di unità immobiliare adibite ad abitazione principale, con livelli di detrazione più alta per gli inquilini con età inferiore ai 30 anni. E'

un intervento positivo che va tuttavia potenziato aumentando sensibilmente l'ammontare delle detrazioni e i limiti di reddito che ne consentono il godimento¹⁵.

Per contenere il valore degli affitti va poi favorita l'incremento della offerta di alloggi sia con interventi pubblici di edilizia residenziale sia con forme di incentivazione all'offerta privata.

In particolare va innalzata la detrazione Irpef per i proprietari che affittano con canale concordato e parimenti introdotte modalità di pagamento del canone che ne permettano la tracciabilità per limitare l'evasione e l'elusione fiscale diffuse nel settore.

Non autosufficienza

L'invecchiamento della popolazione e la modifica in atto nella composizione delle famiglie renderà sempre più difficile e oneroso affrontare situazioni di non autosufficienza. La presenza di persone non autosufficienti può comportare il passaggio da una situazione di benessere ad una di povertà in assenza di un sostegno pubblico.

E' necessario quindi un finanziamento reale del fondo e la realizzazione di servizi locali atti a sostenere le famiglie. E' necessaria inoltre una politica di congedi parentali che consenta ai familiari di assistere i non autosufficienti.

I sindacati dei pensionati hanno presentato una proposta di legge di iniziativa popolare non ancora discussa dal parlamento; prima dell'interruzione della legislatura il ministro Ferrero aveva approntato un disegno di legge delega sulla non autosufficienza che aveva incontrato il consenso dei sindacati dei pensionati. Il tema è ormai maturo per una decisione concreta.

Le risorse necessarie

Gli interventi sopra indicati necessitano, per essere efficaci, di risorse rilevanti. La dote fiscale se si estende a tutte le tipologie di reddito e si salvaguardano gli attuali livelli di prestazioni per i lavoratori dipendenti ha bisogno di risorse aggiuntive. L'indennità nei congedi parentali per i periodi non obbligatori deve essere fortemente elevata rispetto all'attuale livello del 30%, mentre gli stanziamenti per gli asili nido non possono limitarsi a quelli attualmente previsti. A queste vanno aggiunte le risorse necessarie per una politica della casa e per il fondo per la non autosufficienza

Assieme alle richieste di una diminuzione del carico fiscale per i lavoratori dipendenti sono tutti interventi che richiedono risorse ingenti in presenza di vincoli di bilancio resi più

¹⁵ La detrazione istituita con la finanziaria è di 300 euro annui se il reddito familiare non supera 15.494 euro e di 150 euro se il reddito non supera i 30.987 euro. Per gli inquilini giovani la detrazione è di 991,6 euro se il reddito non supera i 15.493,7 euro.

stringenti da una situazione economica in via di deterioramento. Non possono, quindi, che essere interventi di legislatura, da adottare progressivamente in un quadro, tuttavia, definito sia temporalmente sia in termini di risorse.