



3^a Sessione
Centro Congressi, Università di Pisa
STATO, MERCATO E TERZO SETTORE

*Bozza di
intervento*

**Luigi
FRUDA'**

Ordinario di Metodologia e Tecniche della
Ricerca Sociale,
Facoltà di Scienze della Comunicazione,
Università degli Studi La Sapienza, Roma

COMITATO SCIENTIFICO E ORGANIZZATORE DELLE SETTIMANE SOCIALI
DEI CATTOLICI ITALIANI

45° Settimana Sociale dei Cattolici Italiani
PISA 19 ottobre 2007

Luigi Frudà,
Prof. Ordinario di Metodologia e Tecniche della Ricerca Sociale
Facoltà di Scienze della Comunicazione – La Sapienza Università di Roma
Direttore del Dipartimento di Sociologia e Comunicazione
La Sapienza – Università di Roma

Abstract

A partire dalla articolata riflessione proposta da Pierpaolo Donati una conclusione mi pare possibile: sono molte le condizioni sia strutturali che di contesto micro che autorizzano a porre, in concreto, l'ipotesi della urgente necessità di una radicale revisione delle politiche di Stato sociale sia sul piano della ideazione, che sul piano metodologico e pragmatico.

Il punto di innesco va, realisticamente, individuato nella modesta o scarsa efficacia delle politiche di welfare e, soprattutto, nella speculare emorragia di risorse pubbliche che, nella pretesa (soltanto ipotetica) di governare processi e politiche, molto spesso si riducono al minimale ruolo di erogatore amministrativo e burocratico di risorse (assegni e servizi).

Cosa non va in questo tipo di approccio?

Spostando il punto di osservazione, pragmaticamente e dal basso, le principali criticità appaiono essere:

- 1- a fronte della somma di bisogni via via emergenti le risorse (umane e finanziarie) sono e saranno costantemente insufficienti, malgrado il loro non trascurabile montante complessivo;
- 2- a fronte di bisogni poco standardizzabili la risposta è, quasi sempre, standard, rigida e burocratica;
- 3- malgrado la complessità e l'articolazione organizzativa (sia pubblica che privata e pubblico/privata) l'efficacia rimane molto bassa e i bisogni, spesso nuovi, non diminuiscono e, in aree particolari, appaiono crescenti o più acuti.

Inoltre, guardando alla situazione italiana ma andando anche al di là di essa, una questione va posta: al mutare delle dinamiche sociali (macro e micro), soprattutto negli ultimi 10-15 anni, cosa è cambiato, sostanzialmente, nelle politiche di Stato sociale?

La risposta, negativa, ritengo sia stata ampiamente documentata dalla relazione di Donati. Credo si possa aggiungere che sia dannoso e gravido di conseguenze per il futuro il fatto che al mutare della situazione strutturale italiana (e non solo italiana) e al mutare soprattutto del modello socio-culturale (nei soggetti, nelle famiglie, nei gruppi) non si siano attivate, con prontezza, revisioni e riprogettazioni sostanzive nel campo delle politiche di stato sociale e di welfare.

Ciò che appare inoltre preoccupante sul piano operativo e anche imbarazzante sotto vari profili è il cronico ritardo con cui la politica e le amministrazioni coinvolte si attivano sulle varie questioni emergenti pur avendone, attraverso una pluralità di soggetti (istituzionali e non) e attraverso una variegata pluralità di analisi (a volte anche interne alle stesse istituzioni e amministrazioni), una qualche consapevolezza e conoscenza di cui si hanno anche testimonianze in pubblici e reiterati dibattiti cui non seguono correlate ed auspicabili azioni politiche e di governo del sistema.

In ogni caso, a condizioni immutate, due criticità sulle quali intervenire appaiono prioritarie:

- a) integrazione e governo operativo delle variegate azioni di politica sociale,
- b) analisi di efficacia e monitoraggio della spesa sociale.

Quanto ai fattori di mutazione da analizzare operativamente per poter riprogettare le politiche sociali in modo congruente bisogna porre in agenda:

- 1- la profonda mutazione del modello socio-culturale e l'esplosione di soggettività nella attivazione di una pluralità di dinamiche (sociali e non);
- 2- la profonda e, per certi aspetti, traumatica mutazione della struttura economica (non solo italiana);
- 3- la allarmante mutazione della struttura demografica italiana che registra un progressivo invecchiamento della popolazione con tutto ciò che ne deriva sul versante del mercato del lavoro, sul sistema dei consumi, sul sistema dei nuovi bisogni, sulle dinamiche familiari, sulla sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale, assistenziale e sociale;
- 4- le mutazioni, strutturali e non, intervenute sull'istituto familiare e sui nuovi stili di vita;
- 5- le incognite di modello, anche culturale, legate ai nuovi processi migratori;
- 6- la crescente complessità urbano-metropolitana e all'opposto la progressiva perdita di autonomia delle piccole comunità locali (migliaia nella situazione italiana).

- 1- Innanzitutto, alcuni elementi strutturali di **spesa**, cioè di risorse messe in campo, che consentono di interpretare l'efficacia o meno delle politiche messe in atto.

Allo sfondo rimane in ogni caso la opacità strutturale della spesa sul piano qualitativo e, di fatto, l'impossibilità di leggere in modo sommato i potenziali effetti (benefici e non) sul sistema sociale nel suo complesso e sulle singole dinamiche oggetto di interventi di politica sociale.

In parallelo sia nella impostazione concettuale degli interventi messi in atto che nella erogazione pratica di risorse non è sempre facile cogliere convergenze progettuali di tipo strutturale, omogeneità e congruenze delle finalità dichiarate, filiere cronologiche degli obiettivi e della loro valutazione in itinere ed ex-post. Non è facile esemplificare con chiarezza quello che intendo suggerire.

Pongo alcune questioni che possono aiutare a capire.

La spesa e le azioni nel settore della formazione sono spesa sociale? In senso stretto, no; eppure se sono direzionate in un quadro che ha come finalità anche il benessere sociale di lungo periodo, socio-centrato più che ego-centrato, certamente sono anche attribuibili in modo virtuoso alle azioni che promuovono il benessere delle famiglie e attraverso esse della società nel suo insieme. Ugualmente per la spesa e le azioni in campo sanitario: no e sì a seconda delle linee progettuali e degli obiettivi, soprattutto sociali, che vengono messi in campo. Stessa cosa per le politiche del lavoro.

Si obietterà: ma in questo modo alla fine tutto rientra o rischia di rientrare nella valutazione di efficacia delle (virgolette) "politiche sociali".

La risposta qui, per quanto complessa, appare in certo modo semplificabile: non rientra, e non si vede perché debba necessariamente rientrare, per quella parte, più tecnica e tecnico-funzionale, che mira in modo specializzato a soddisfare bisogni e organizzare soluzioni per i bisogni specializzati (sanita, istruzione, ecc.); rientra certamente nella valutazione anche delle politiche sociali là dove azioni anche specializzate e soprattutto filiere e modalità progettuali e attuative, progettano nella direzione della soddisfazione di bisogni che si

correlano a dinamiche sociali ben più ampie delle singolarità funzionali di ogni individuo, al punto tale che l'individuo come interlocutore diretto viene qui a costituire un momento transitorio di mediazione che rinvia ai bisogni da lui espressi a partire dal suo specifico contesto, dal suo sistema relazionale e sociale (famiglia, gruppi, società). Metaforicamente: una colica renale è indubbiamente un problema del fisico di un X soggetto, ma a seconda del contesto strutturale, sociale e socio-relazionale in cui il soggetto "esercita" il suo bisogno di salute può diventare, o diventa anche, un problema sociale e socio-relazionale che chiama in causa risposte sociali e socio-relazionali altrettanto specializzate. E' evidente, per chiudere la metafora, che un intervento medico-sanitario può essere sufficiente a tamponare l'emergenza salute in modo decontestualizzato, ma nulla può fare (e forse non deve fare) per aprire ai bisogni di contesto sociale in quella specializzata situazione (soggetto giovane o anziano, famiglia monocleare o meno, sufficienza o mancata autosufficienza del soggetto, capacità culturale del soggetto nel gestire la propria situazione, ricadute specifiche di quella situazione sulle dinamiche di lavoro, economiche, familiari e altro ancora).
Comunque, appare abbastanza chiaro che, di fatto e necessariamente, viviamo, anche funzionalmente, di una forte pervasività socio-relazionale e che molto riduttiva risulterebbe ogni analisi che tendesse, per impostazione, a decontestualizzare l'efficacia di particolari politiche solo in apparenza specializzate e settoriali.

Ma, tornando al punto: non è facile decodificare cosa attiene allo specifico delle politiche sociali, fermo restando che amplissima parte delle azioni di regolazione tipiche delle politiche di *welfare state* hanno impatto diretto e strettissima relazione con le azioni di *politica sociale* perchè agiscono sinergicamente con il dipanarsi delle dinamiche quotidiane e relazionali di soggetti, famiglie e gruppi nel loro specifico contesto sociale. Quindi errate progettazioni di welfare (ad esempio politiche per il lavoro e politiche previdenziali) possono avere ed hanno profonde relazioni con le dinamiche dei soggetti e delle famiglie nella loro quotidianità presente e nella loro capacità di progettare futuro sia dal punto di vista dei singoli che dei gruppi primari come le famiglie che della società nel suo insieme.

Con le incertezze attributive di cui sopra, cosa spendiamo per la spesa sociale?

Il problema è solo marginalmente quantitativo: il vero problema sta nella qualità della spesa e nel rapporto qualità-efficacia di quanto speso. Da qui in poi (intendo da oggi e a partire almeno dal 2004) il punto di paragone è sempre più l'Europa (a 15 o a 25 a seconda dei periodi di comparazione, ma certamente a regime sempre più esclusivamente a 25).

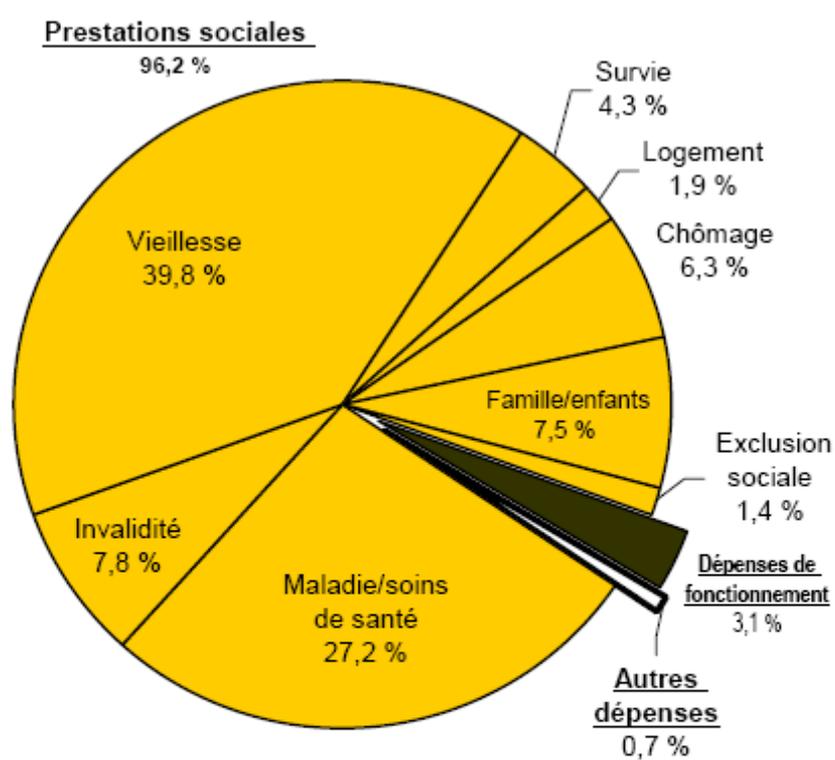
Se l'EU-25 (dati 2004) spende il 27,3% del PIL (o PIB in francese o GDP in inglese) per la protezione sociale, l'Italia spende il 26,1 del PIL.

Una particolarità italiana: Se tale carico percentuale per l'EU-25 è aumentato dal 2000 al 2004 dello 0,7%, per l'Italia nello stesso intervallo è aumentato del doppio, cioè 1,4%.

Cosa vi è dentro questa spesa?

Tolto circa il 3% di spese di funzionamento l'UE-25 spende circa il 40% per pensioni di vecchiaia, il 27% per malattia e cura, il 7,8% per invalidità e disabili, il 7,5% per famiglia e infanzia, il 6,3% per sussidi di disoccupazione, il 4,3% per i superstiti, l'1,9% per la casa e l'1,4% per provvidenze contro l'esclusione sociale.

Graphique 3: Structure des dépenses de protection sociale dans l'UE-25 en 2004



Source: Eurostat-SESROS

Una singolarità e una patologia strutturale tutta italiana.

Se l'EU-25 per prestazioni pro vecchiaia e superstiti arriva a circa il 45%, l'Italia per le due voci sommate è al 61,3%. Per avere un punto di paragone, Francia, Germania, Inghilterra stanno fra il 43,5 e il 44,6% di spesa sul totale delle prestazioni sociali, valori che rapportati al PIL oscillano fra l'11,5% (Inghilterra) e il 12,% (Francia) contro il 15,4% del valore Italia.

Tableau 4: Prestations sociales par groupe de fonctions en 2004 (en % du total des prestations sociales (TPS) et en % du PIB)

	Vieillesse et survie		Maladie/ soins de santé		Invalidité		Famille/enfants		Chômage		Logement et exclusion sociale	
	% du TPS	% du PIB	% du TPS	% du PIB	% du TPS	% du PIB	% du TPS	% du PIB	% du TPS	% du PIB	% du TPS	% du PIB
UE-25	45,9	12,0	28,3	7,4	8,1	2,1	7,8	2,1	6,5	1,7	3,4	0,9
UE-15	45,7	12,2	28,3	7,5	8,0	2,1	7,8	2,1	6,6	1,8	3,5	0,9
BE	44,1	12,3	27,7	7,7	6,8	1,9	7,1	2,0	12,5	3,5	1,8	0,5
CZ	41,1	7,8	35,3	6,7	7,9	1,5	8,4	1,6	3,9	0,7	3,4	0,6
DK	37,2	11,1	20,6	6,1	13,9	4,1	13,0	3,9	9,5	2,8	5,8	1,7
DE	43,5	12,4	27,2	7,7	7,7	2,2	10,5	3,0	8,6	2,4	2,5	0,7
EE	43,7	5,8	31,5	4,2	9,1	1,2	12,7	1,7	1,6	0,2	1,5	0,2
IE	23,3	3,8	42,1	6,9	5,3	0,9	15,5	2,5	8,3	1,3	5,5	0,9
EL	50,9	12,8	26,5	6,7	5,0	1,3	6,9	1,7	5,9	1,5	4,7	1,2
ES	43,7	8,5	30,8	6,0	7,5	1,5	3,5	0,7	12,9	2,5	1,7	0,3
FR	43,6	12,8	30,0	8,8	5,8	1,7	8,5	2,5	7,8	2,3	4,4	1,3
IT	61,3	15,4	25,9	6,5	6,1	1,5	4,4	1,1	2,0	0,5	0,3	0,1
CY	48,3	8,5	24,1	4,2	4,3	0,8	11,4	2,0	4,9	0,9	6,9	1,2
LV	50	6,1	24,5	3,0	9,8	1,2	10,5	1,3	3,4	0,4	1,8	0,2
LT	47,3	6,1	29,5	3,8	10,2	1,3	8,8	1,1	1,6	0,2	2,6	0,3
LU	36,5	8,1	25,0	5,5	13,5	3,0	17,4	3,8	4,7	1,0	2,9	0,6
HU	42,5	8,6	29,5	6,0	10,3	2,1	12,1	2,5	2,9	0,6	2,6	0,5
MT	51,2	9,5	27,0	5,0	6,7	1,2	5,2	1,0	6,9	1,3	2,9	0,5
NL	41,6	11,1	30,4	8,1	10,9	2,9	4,8	1,3	6,3	1,7	6,0	1,6
AT	48,2	13,6	25,0	7,1	8,3	2,3	10,7	3,0	6,0	1,7	1,8	0,5
PL	60,1	11,8	19,5	3,8	11,5	2,3	4,6	0,9	3,5	0,7	0,8	0,2
PT	47,2	11,0	30,4	7,1	10,4	2,4	5,3	1,2	5,7	1,3	1,0	0,2
SI	44,7	10,6	32,7	7,8	8,1	1,9	8,6	2,0	3,1	0,7	2,8	0,7
SK	40,1	6,6	30,1	5,0	9,6	1,6	10,7	1,8	6,2	1,0	3,3	0,5
FI	36,9	9,6	25,5	6,6	13,2	3,4	11,5	3,0	9,8	2,5	3,1	0,8
SE	40,1	12,7	25,4	8,0	14,8	4,7	9,6	3,0	6,2	2,0	3,9	1,2
UK	44,6	11,5	30,4	7,8	9,2	2,4	6,7	1,7	2,6	0,7	6,4	1,7
RO	37,9	5,6	35,9	5,3	7,1	1,0	11,1	1,6	3,6	0,5	4,3	0,6
IS	30,6	6,9	34,8	7,9	14,7	3,3	14,0	3,2	2,5	0,6	3,5	0,8
NO	29,9	7,7	33,1	8,5	18,7	4,8	11,9	3,1	3,1	0,8	3,2	0,8
CH	48,5	13,3	26,0	7,1	12,6	3,5	4,8	1,3	4,7	1,3	3,4	0,9

Source: Eurostat-SESPROS

⁴ Au Luxembourg, un nouveau régime d' "assurance dépendance" a été introduit en 1999. Ses prestations ont représenté 4,5 % du total des prestations sociales en 2004. La plupart de ces prestations devraient, selon le Manuel SESPROS 1996, être enregistrées en tant que prestations de vieillesse.

Dato strutturale gravissimo, difficilmente sostenibile nel lungo periodo, e che già adesso scompensa di molto l’allocazione della spesa sociale.

Infatti, se l’Italia su altre voci come “malattia e cura” e “invalidità e disabilità” pur avendo sue particolarità al ribasso è comparabile al dato EU-25 ed EU-15, per “famiglie e infanzia” spende il 4,4% del totale della sua spesa sociale contro il 7,8 EU , pari all’1,1% del PIL Italia contro il 2,1 del PIL-EU a fronte di Francia e Germania che erogano risorse pari, rispettivamente, al 2,5% e al 3,0% del loro PIL. Per interventi contro la disoccupazione se l’EU-25 spende il 6,5% circa (Germania 8,6%, Francia 7,8%) l’Italia spende il 2,0%, pari allo 0,5% del suo PIL contro l’7% del valore EU-25.

Il tutto, in una situazione in cui la struttura demografica della popolazione italiana si potrà modificare di poco da qui ai prossimi 20-30 anni, con delle previsioni alquanto simili da qui a 50 anni.

Previsioni (modello ISTAT e medie UE) più che verosimili, fondate su (a) flusso migratorio netto stimato su 150.000 unità aggiuntive annue, (b) fecondità in aumento da 1,3 figli per donna a 1,6 nel 2050, (c) aumento della vita media per gli uomini da 77,4 (2005) a 83,6(2050) e per le donne da 83,3 a 88,8, danno un picco di popolazione-Italia pari a 58.999.530 nel 2021 con un decremento a 58.743.464 nel 2025 e una previsione 2050 pari a 55.936.140.

Italia -Previsione popolazione (Modello ISTAT – Medie EU)

<i>Anno</i>	<i>Popolazione</i>
2001	56.995.744
2021	58.99.530
2025	58.743.464
2050	55.936.140

In ogni caso, prima ancora di tutto questo vi sono situazioni strutturali molto pesanti che derivano per un verso da politiche di welfare (cioè regole in primo luogo sul lavoro, sui sistemi di garanzie e protezione e sul sistema pensionistico) reiterate e sedimentate nel tempo e per un verso dai nuovi stili di vita e modelli familiari che hanno depauperato, in pochi decenni, la struttura demografica italiana. Il tutto sommato, ha generato una vera e propria patologia che impatta gravemente a monte di qualsiasi riconcettualizzazione e riprogettazione delle politiche sociali italiane. Da qui l’esigenza, anche etica e solidaristica rispetto alle nuove generazioni, di intervenire con prontezza su più fronti e in modo anche originale e innovativo rispetto al passato.

Se nel 1971 l’indice di vecchiaia (il rapporto cioè fra la popolazione over 65 e il totale della popolazione 0-14) era in Italia 46,13 e nell’81 era salito al 61,72, in soli 20 anni è arrivato nel 2001 al 131,38!

Tavola: Indice di vecchiaia per anno di censimento - Italia - Censimento 2001.

ANNI DI CENSIMENTO	Indice di vecchiaia
1971	46,13
1981	61,72
1991	96,57
2001	131,38

Il numero medio di componenti per famiglia è al censimento 2001 pari a 2,59 .

Tavola: Numero medio di componenti per famiglia - Italia - Censimento 2001.

Numero medio di componenti per famiglia	
ITALIA	2,59

Ma, il dato strutturale è ulteriormente più appesantito in termini qualitativi.

Nel 1971 con circa 16 ML di famiglie si aveva una popolazione di circa 54.200.000 unità, nel 2001 con circa 21.800.000 famiglie si ha una popolazione che non supera le 57.000.000 di unità.

Di queste 21.800.000 famiglie quelle unipersonali sono quasi il 25%, cioè 5.427.621 !

Tavola: Percentuale di famiglie unipersonali per anno di censimento - Italia - Censimento 2001.

ANNI DI CENSIMENTO	Percentuale di famiglie unipersonali
---------------------------	---

1971	12,90
1981	17,84
1991	20,59
2001	24,89

Solo il 57% di tutte le coppie hanno figli.

Se il rapporto anziani per bambino nel 1981 era 1,81, nel 2001 tale rapporto sale a 3,39.

Tavola: Anziani per un bambino per anno di censimento - Italia - Censimento 2001.

ANNI DI CENSIMENTO	Anziani per un bambino
1971	1,14
1981	1,81
1991	2,64
2001	3,39

La quota di popolazione al di sopra dei 65 anni è prossima al 19% e la previsione al 2020 porta tale dato al 23% del totale della popolazione.

Tavola: Percentuale di popolazione residente di 65 anni e più per anno di censimento - Italia - Censimento 2001.

ANNI DI CENSIMENTO	Percentuale di popolazione residente di 65 anni e più
1971	11,27
1981	13,23
1991	15,32
2001	18,68

Ma avanza anche la quarta e la quinta età: la popolazione al di sopra dei 75 anni ha superato l'8,0% (8,36), e quella al disopra degli 85 anni è pari al 2,18%.

L'insieme di questi dati se rapportato alla odierna tipologia di famiglie contrassegnata da bassissimo numero di componenti, da forte mobilità per lavoro e dalla necessità di doppie carriere interne alle singole famiglie per garantire vivibilità economica, porta ad un quadro molto critico di vivibilità e sostenibilità già a breve termine, non solo a livello sistemico e strutturale ma anche, e soprattutto, a livello qualitativo e della sostenibilità da parte delle singole famiglie anche là dove esse possono contare anche tre e più componenti.

Altre ipoteche aggiuntive pesano su questo quadro strutturale e sono tutte riferibili a quel concetto operativo nuovo etichettato fra gli analisti come **povertà relativa**.

Una recente indagine ISTAT condotta nel 2006 su un campione di 28.000 famiglie italiane, stima **la povertà relativa delle famiglie intorno all'11% del totale delle famiglie, cioè 2.600.000 famiglie, cui corrispondono 7.537.000 individui poveri pari a circa il 13% dell'intera popolazione italiana !**

Nel 2006 le famiglie che vivono in situazioni di povertà relativa sono 2 milioni 623 mila e rappresentano l'11,1% delle famiglie residenti; si tratta di 7 milioni 537 mila individui poveri, pari al 12,9% dell'intera popolazione.

*La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di **una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.***

La spesa media mensile per persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti che, nel 2006, è risultata pari a 970,34 euro (+3,6% rispetto alla linea del 2005). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (si veda il Glossario a pagina 9).

La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata dall'indagine annuale sui consumi (cfr. Statistica in breve "I consumi delle famiglie Anno 2006" del 5 luglio 2007), condotta su un campione di circa 28 mila famiglie, estratte casualmente dalle liste anagrafiche in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia

La stratificazione per aree geografiche rende più allarmante il dato complessivo. Se il dato italia è pari all'11%, il mezzogiorno d'Italia va oltre il doppio: 22,6%, il Centro al 6,9%, il Nord al 5,2%.

GLOSSARIO

Spesa media familiare: è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti.

Spesa media per persona (procapite): si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

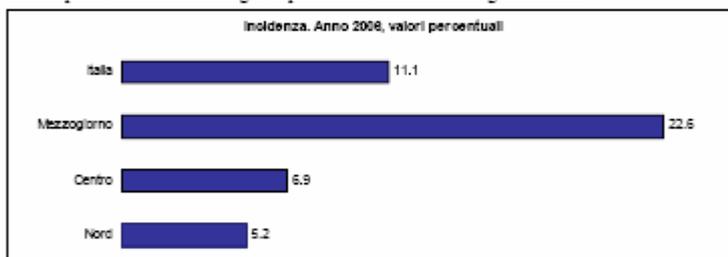
Soglia di povertà relativa: per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media procapite nel Paese. Nel 2006 questa spesa è risultata pari a 970,34 euro mensili.

Scala di equivalenza: insieme dei coefficienti di correzione utilizzati per determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due. Ad esempio, la soglia di povertà per una famiglia di quattro persone è pari a 1,63 volte quella per due componenti (1.581,65 euro), la soglia per una famiglia di sei persone è di 2,16 volte (2.095,93 euro).

Scala di equivalenza e linee di povertà relativa per ampiezza della famiglia. Anno 2006, euro per mese

Ampiezza della famiglia	Coefficienti	Linea di povertà
1	0,50	582,20
2	1,00	970,34
3	1,33	1290,55
4	1,63	1581,65
5	1,90	1843,55
6	2,16	2095,93
7 o più	2,40	2328,82

Incidenza della povertà: si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

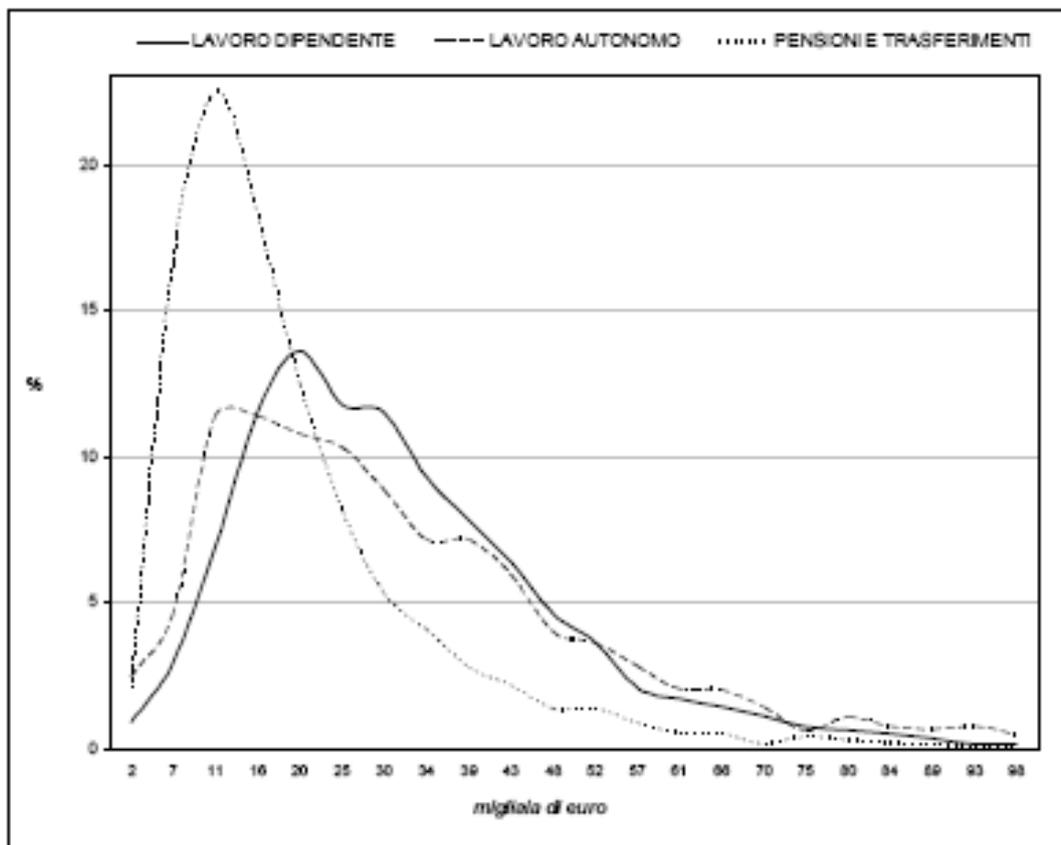


Intensità della povertà: misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà.



E da qui emerge un altro dato strutturale che viene chiamato in causa e che è determinante nel tarare qualitativamente il quadro sotto analisi: la distribuzione del reddito.

Figura 2. Distribuzione di frequenza del reddito familiare netto (esclusi i fitti imputati), per tipo di reddito principale della famiglia - Anno 2004 [1]



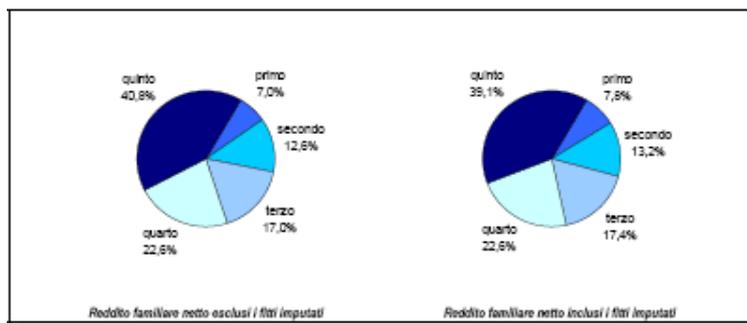
[1] Dati provvisori

Emerge con nettezza che è alta la percentuale delle famiglie che ricava il proprio reddito da pensioni e trasferimenti ma l'ampiezza di tali redditi ha un picco intorno agli 11.000 Euro annui per decrescere velocemente intorno ad un valore finale di coda intorno ai 30.000 EURO che si disperde con percentuali molto bassi sino alle classi di reddito maggiori.

Questo andamento complessivo dei redditi delle famiglie marca a monte le **diseguaglianze osservabili nel sistema Italia**.

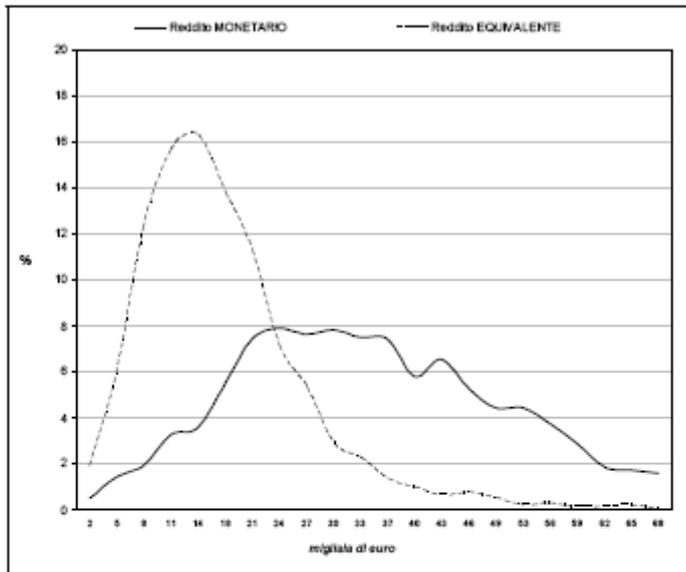
Se si fa riferimento alla interessante tecnica di analisi dei **QUINTI**, che ordina tutte le famiglie in una rappresentazione a torta in cinque gruppi a partire dalla situazione ipotetica di uguaglianza, cioè tutti i gruppi uguali con il 20% di redditi per ciascun gruppo a partire dal 1° al 5°, troviamo che una recente indagine ISTAT – EUROSTAT condotta su 22.000 famiglie italiane (dati 2004), assegna al primo quinto delle famiglie (cioè al gruppo di famiglie con i redditi equivalenti più bassi) soltanto il 7,8% del reddito totale delle famiglie mentre l'ultimo quinto (redditi equivalenti più alti) possiede un reddito cinque volte maggiore pari al 39,1% del reddito totale delle famiglie.

Figura 6. Ripartizione del reddito familiare netto (con e senza i fitti imputati) per quinti - Anno 2004 [1]
(in percentuale del reddito totale)



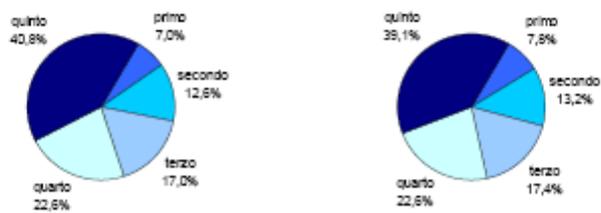
[1] Dati provinciali

Figura 5. Distribuzione di frequenza del reddito familiare netto (inclusi i fitti imputati) monetario ed equivalente, fra le famiglie con minori a carico - Anno 2004 [1]



[1] Dati provvisori

Figura 6. Ripartizione del reddito familiare netto (con e senza i fitti imputati) per quinti - Anno 2004 [1] (in percentuale del reddito totale)



Reddito familiare netto esclusi i fitti imputati

Reddito familiare netto inclusi i fitti imputati

[1] Dati provvisori

Da qui è facile immaginare come la disegualianza reddituale delle famiglie si moltiplichi in negativo per alcuni ambiti territoriali. Alcuni dati sintetici per tutti:

il 38,5 per cento delle famiglie residenti nel Sud e nelle Isole appartiene al quinto dei redditi più bassi, rispetto al 12,7 per cento di quelle che vivono nel Centro e al 10,5 per cento delle famiglie del Nord. La quota di famiglie nel primo quinto è particolarmente elevata in Sicilia (46,6 per cento), Calabria (43,1 per cento) e Basilicata (42,5 per cento). Le percentuali più basse si registrano in Toscana (8,1 per cento) e in Emilia Romagna (8,7 per cento).

Che fare?

Indipendentemente dai tassi di sviluppo, la priorità, da subito, va data alle azioni di lungo termine, le sole che possono modificare nel tempo la pesantezza strutturale di base. La filiera invecchiamento della popolazione e sovraccarico della spesa pensionistica e correlate voci a carico quasi totale della spesa pubblica, si corregge andando all'origine dei fattori strutturali, e cioè attivando azioni che favoriscono **la ripresa della fecondità attraverso politiche di sostegno**. Il che significa politiche sulle famiglie, sui servizi alle famiglie, sui servizi connessi alla maternità, sui servizi per l'infanzia, su flessibilità normative nei confronti degli occupati con figli, su sostegni alle reti relazionali che ruotano attorno alle famiglie e ai loro specializzati bisogni nell'arco di tutte le fasi della vita.

Uno studio del novembre 2004 della Banca d'Italia presentato in Commissione Finanze e Tesoro al Senato forniva anche precise ipotesi operative:

Le politiche di sostegno alle famiglie

La questione del sostegno pubblico alla famiglia sta tornando al centro del dibattito di politica economica e di politica sociale in Italia e in altri paesi europei. Gli obiettivi sottostanti gli interventi a sostegno dei carichi familiari possono essere diversi: la redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, diretta a favorire le famiglie economicamente svantaggiate (equità verticale); il trattamento differenziato volto a compensare, a prescindere dal reddito, le maggiori esigenze di spesa connesse con i carichi familiari (equità orizzontale); la modifica delle scelte procreative delle famiglie per conseguire obiettivi demografici di ordine sociale.

Nel primo caso l'obiettivo è di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà associato alla presenza di persone che non svolgono un'attività lavorativa. Tale rischio è direttamente correlato con la numerosità del nucleo familiare.

Per raggiungere questo obiettivo si può ricorrere ai classici strumenti finalizzati al contrasto della povertà. Una prima possibilità è rappresentata dall'integrazione del reddito dei cittadini poveri mediante la corresponsione di sussidi che variano in relazione al livello del reddito. L'efficacia di questo strumento dipende dall'entità dell'integrazione; l'efficienza dipende dalla possibilità di concentrare le risorse sui soggetti in condizioni di effettiva povertà. Nel caso in cui l'entità del sussidio decresca rapidamente al crescere del reddito, ne potrebbe risultare scoraggiata l'offerta di lavoro. Un altro strumento consiste in sussidi la cui erogazione è collegata al manifestarsi di eventi che possono, con una certa probabilità, condurre i cittadini in condizioni di povertà (per esempio, la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione e la presenza di carichi familiari).

Nel secondo caso la finalità è quella di discriminare, a parità di reddito, fra famiglie con un diverso numero di persone a carico. Si tratta di evitare che, per tutti i livelli di reddito,

4
la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia.

La redistribuzione orizzontale trova fondamento nella difficoltà di alcuni soggetti a soddisfare bisogni ritenuti non essenziali. Questa capacità può essere ridotta dalla presenza di carichi familiari, giustificando un trasferimento di risorse in favore dei nuclei più numerosi. Quest'argomentazione cade, almeno in parte, se si considera che nel tempo le scelte di procreazione sono divenute sempre più consapevoli. La redistribuzione orizzontale manterrebbe la sua giustificazione solo qualora il carico familiare risultasse da un'imposizione e non da una scelta (per esempio, in caso di familiari inabili al lavoro o disabili, di licenziamento del coniuge, ecc.). Gli strumenti tradizionalmente utilizzati per conseguire finalità di equità orizzontale sono le deduzioni dall'imponibile, le detrazioni d'imposta e gli assegni familiari. Una possibile alternativa è rappresentata dall'adozione del metodo del "quoziente familiare" per la determinazione dell'imposta sul reddito.

Il terzo obiettivo presuppone l'esistenza di una discrepanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, alla dinamica e alla composizione della popolazione. La determinazione delle caratteristiche demografiche ottimali a livello collettivo è stata a lungo considerata dalla letteratura economica; le indicazioni desumibili dagli studi teorici non sono concordi. L'accentuato invecchiamento demografico e l'attesa forte flessione della popolazione configurano tuttavia uno scenario che certamente non può definirsi

ottimale. Un intervento nella direzione di favorire la ripresa del tasso di natalità è pertanto auspicabile.

Le tendenze demografiche in atto non sono in grado di garantire la stazionarietà della popolazione; l'invecchiamento comporta un progressivo aumento dell'incidenza delle persone anziane sul totale. Ciò pone problemi di sostenibilità per il sistema di sicurezza sociale. È necessario intervenire per favorire una ripresa del tasso di natalità. Gli assegni familiari, le deduzioni dall'imponibile e le detrazioni d'imposta costituiscono solo alcuni degli strumenti utilizzabili e probabilmente non quelli più efficaci.

3. Il trattamento fiscale della famiglia

In un sistema di tassazione informato alla progressività il problema centrale è rappresentato dalla scelta dell'unità impositiva: questa può essere rappresentata dall'individuo o dalla famiglia. Le due possibilità rispondono a criteri e obiettivi diversi.

La scelta di tassare separatamente ciascun individuo parte dal presupposto che la capacità di spesa di ogni familiare sia indipendente da quella degli altri membri. Per correlare l'onere tributario con la situazione familiare del contribuente è possibile: prevedere un minimo familiare esente, determinato modificando la soglia di esenzione individuale in funzione della composizione del nucleo familiare; concedere deduzioni dal reddito o

5
detrazioni d'imposta per i familiari a carico, parametrize alle caratteristiche dei componenti del nucleo.

Il riconoscimento fiscale del coniuge a carico risponde all'esigenza di attenuare le sperequazioni nel trattamento delle famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito. Il sostegno per i figli a carico dovrebbe riflettere sia le spese vive — che tendono a crescere con l'età dei figli e con il reddito dei genitori e a diminuire con il numero di figli — sia i costi non monetari (tipicamente il tempo dedicato dalle madri alla cura e alla educazione della prole). Benefici aggiuntivi possono essere concessi in presenza di soggetti disabili o di anziani. Gli oneri che il contribuente sostiene per i familiari possono essere riconosciuti direttamente, deducendo l'importo di specifiche voci di spesa dal reddito o detraendone dall'imposta una data percentuale.

Data la progressività dell'imposta, le deduzioni stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente con il reddito; in tal modo, si tiene conto del fatto che, di norma, il costo del mantenimento della prole aumenta con il reddito dei genitori. Se invece l'importo viene ridotto al crescere del reddito, le deduzioni assumono un ruolo redistributivo soprattutto in favore delle fasce di reddito medio-basse.

Le detrazioni stabilite in misura fissa accrescono la progressività dell'imposta, accentuando la redistribuzione in favore delle classi meno abbienti; in tal modo, implicitamente, si presuppone che i costi di mantenimento dei familiari siano indipendenti dal livello del reddito.

Per le fasce di reddito più basse le detrazioni o le deduzioni possono non trovare capienza nell'imposta; eventuali aumenti del loro importo non modificano la capacità di spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia di esenzione. Il problema può essere superato consentendo il rimborso delle detrazioni o delle deduzioni incapienti.

La scelta della famiglia quale unità impositiva presuppone che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente. Il benessere dipende sia dall'entità e dalla distribuzione del reddito familiare, sia dalle economie di spesa derivanti dalla convivenza.

Dato un certo livello di reddito, il benessere della famiglia varia in relazione alla sua composizione e alle economie di scala: la diminuzione della capacità di spesa dovuta ai carichi familiari è in parte compensata da una minore incidenza dei costi fissi. Occorre individuare un indicatore di capacità contributiva che rifletta, oltre al reddito nominale del nucleo, gli eventuali apporti del coniuge sotto forma di lavoro dedicato alla famiglia; il vantaggio accordato dalla tassazione separata alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito sarebbe una forma implicita di riconoscimento dei maggiori costi sostenuti per la gestione familiare.

Si possono identificare tre sistemi prevalenti di tassazione della famiglia:

6

a) il regime del cumulo: prevede che l'imposta sia calcolata sulla somma dei redditi dei due coniugi (al netto degli oneri personali e con compensazione delle perdite di un coniuge con i redditi dell'altro). Il cumulo permette di parificare il trattamento fiscale delle famiglie monoreddito e bireddito, penalizzando tuttavia queste ultime rispetto all'ipotesi di tassazione a livello individuale.

Il cumulo può riguardare tutti i redditi dei coniugi ovvero escluderne taluni, tipicamente il reddito da lavoro della moglie. Quest'ultimo metodo, che nasce con finalità antielusive, ha il pregio di attenuare il disincentivo al lavoro della moglie. Esso, tuttavia, presuppone implicitamente che i redditi da lavoro siano destinati al soddisfacimento dei bisogni personali più di altri redditi. In alternativa, si può procedere al cumulo dei soli redditi patrimoniali, onde scoraggiare fenomeni di elusione attraverso intestazioni di comodo dei beni patrimoniali. Il cumulo può essere utilizzato al solo scopo di determinare l'aliquota media da applicare al reddito di ciascun coniuge. In caso di redditi di entità diversa, quello minore subisce un aggravio d'imposta proporzionalmente più elevato dell'altro. Per attenuare tali effetti si può introdurre una doppia scala di aliquote, riservando quella meno onerosa al coniuge "debole".

b) lo *splitting*: prevede che i redditi dei coniugi siano sommati e il risultato diviso per due. Al reddito convenzionale così ottenuto si applica la scala di aliquote e scaglioni ordinaria e la relativa imposta si moltiplica per due. In tal modo, a parità di reddito cumulato, si ha un abbassamento dell'aliquota media delle famiglie rispetto al contribuente senza coniuge. Per evitare sperequazioni, questo risparmio d'imposta può essere limitato a un certo ammontare o a una certa percentuale dell'imposta gravante, a parità di reddito, sul contribuente senza coniuge.

c) il quoziente: può essere visto come un'evoluzione dello *splitting*, che consente di tenere conto della presenza di altri componenti familiari diversi dai coniugi. Con questo metodo, basato sul principio teorico delle scale di equivalenza¹, ai vari membri del nucleo familiare è attribuito un peso e il reddito cumulato della famiglia si divide per la somma dei pesi. Individuato il reddito convenzionale, si procede come nello *splitting*.
Si parla di quoziente coniugale se il reddito viene ripartito in quote differenti fra i coniugi e di quoziente familiare se la suddivisione riguarda anche altri componenti familiari. Risulta evidente che a ognuna delle soluzioni prospettate corrispondono effetti e finalità diverse. Non esiste un sistema "più equo" di un altro; le scelte dei vari ordinamenti sono il frutto di un compromesso tra obiettivi non sempre conciliabili.

Spesa sociale

Gli elementi della mutazione – Nuove soggettività

Ruolo della relazionalità

Che fare?