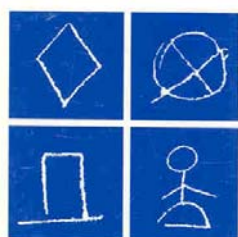


LE POLITICHE NAZIONALI CONTRO LA POVERTA' IN ITALIA



Commissione di
indagine
sull'esclusione
sociale



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI**

LE POLITICHE NAZIONALI CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

**Commissione di indagine
sull'esclusione sociale**

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI**

*Testo elaborato dal dott. David Versassi
su richiesta della Commissione di indagine
sull'esclusione sociale*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

Presidente

Chiara Saraceno (*Università di Torino*)

Membri

Enrica Amaturò (*Università di Napoli "Federico II"*)

Paolo Bosi (*Università di Modena*)

Andrea Brandolini (*Banca d'Italia*)

Elvio Damoli (*Caritas Italiana*)

Maurizio Ferrera (*Università di Pavia*)

Paolo Garonna (*UNECE - Ginevra*)

Nuccio Iovene (*Forum 111 Settore*)

Mario Marazziti (*Comunità di S. Egidio*)

Alberto Remondini (*Federazione italiana Organismi
per le persone senza dimora*)

Ugo Trivellato (*Università di Padova*)

*Partecipa come osservatrice, in rappresentanza
dell'Istat, Viviana Egidi*

Segretaria Antonella Buono

Collaborano

David Benassi, Sara Colombini,

Francesco Marsico, Giuseppe Silveri,

Stefano Toso, Carlo Trevisan

Indice

Premessa	5
Capitolo 1 L'architettura degli strumenti a favore dei soggetti a rischio di povertà	9
1.1. La struttura per campi di intervento	9
1.2. La struttura per categorie di beneficiari	12
Capitolo 2 I principi di riferimento degli strumenti	17
2.1. Requisiti di accesso	17
2.2. Soglie di reddito e scale di equivalenza	20
Capitolo 3 Considerazioni sul livello di organicità del sistema di strumenti a favore delle categorie a rischio di povertà	29
3.1. Le connessioni	31
3.2. Diseguaglianze ed esclusioni	33
Capitolo 4 I beneficiari e la spesa	37
4.1. Beneficiari e benefici	37
4.2. La spesa	39
4.3. Genere e territorio	41
Schede	45
Assegno sociale	47
Pensione sociale	51
Trattamento minimo delle pensioni	53
Pensione di inabilità e assegno per l'assistenza personale e continuativa	57
Assegno ordinario di invalidità	59
Assegno per il nucleo familiare	63

Assegno per il nucleo familiare - iscritti gestione separata lavoratori autonomi	67
Assegni familiari	69
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	71
Detrazione IRPEF per titolari di contratti di locazione	73
Prestazioni di invalidità civile	75
Assegno di maternità	79
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	81
Reddito minimo di inserimento	85
Sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie	89
Indicatore della situazione economica	93

PREMESSA

Scopo di questo lavoro è la ricostruzione delle politiche nazionali finalizzate, direttamente o indirettamente, al contrasto della povertà. Più precisamente, sono stati presi in considerazione gli strumenti di intervento finalizzati al miglioramento delle condizioni economiche delle fasce di popolazione a basso reddito e che prevedono una verifica del reddito dei potenziali beneficiari⁽¹⁾, benché ciò non significhi necessariamente che tali strumenti abbiano prioritariamente una finalità di contrasto della povertà. Infatti, data la mancanza di organicità del sistema di politiche contro la povertà, molti dispositivi di intervento rilevanti per il sostegno della popolazione in povertà appartengono al campo più generale degli strumenti di sostegno del reddito di determinate categorie (anziani, invalidi). Nella selezione delle prestazioni abbiamo, in sostanza, utilizzato un criterio ispirato sia alle caratteristiche delle prestazioni stesse sia agli effetti che esse producono sul fenomeno della povertà. Per il primo aspetto, benché alcuni degli strumenti esaminati abbiano una natura assicurativa, siano cioè giuridicamente fondati sulla carriera contributiva del beneficiario, tuttavia incorporano una rilevante dimensione di tipo assistenziale (pensioni integrate al minimo, prestazioni di invalidità Inps, assegni al nucleo familiare) che ne allenta in modo rilevante il riferimento contributivo. Per quanto riguarda invece gli effetti prodotti sul fenomeno della povertà, per evitare di estendere eccessivamente la nozione di «politica contro la povertà», sono stati presi in considerazione solo gli strumenti che intervengono prioritariamente e immediatamente a sostenere situazioni caratterizzate dalla scarsità di reddito disponibile⁽²⁾.

La nostra rilevazione ha incontrato alcune sostanziali difficoltà, sia a causa della complessità della materia, sia a causa di alcuni problemi nella raccolta delle informazioni. Nella sostanza, possiamo ricondurre queste difficoltà a due aspetti chiaramente distinguibili delle politiche contro la povertà:

1. si tratta in molti casi di politiche implicite, nel senso che si inseriscono nel panorama frammentato delle politiche di protezione sociale senza configurare un approccio organico alla povertà, senza cioè costruire un siste-

⁽¹⁾ Con due sole eccezioni: la pensione di inabilità Inps, inserita nella rilevazione per un'esigenza di completezza, vista l'affinità con l'assegno ordinario di invalidità Inps; e l'indennità di accompagnamento, considerata per l'importante ruolo che svolge nel sostenere i redditi degli invalidi con difficoltà economiche.

⁽²⁾ Per questa ragione sono state escluse tutte le prestazioni riferite al campo del lavoro (cassa integrazione, indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, lavori socialmente utili e di pubblica utilità, borse lavoro), che pure in un primo tempo erano state prese in considerazione, in quanto non sono immediatamente collegate al reddito del beneficiario. Ciò non toglie che in moltissimi casi su queste prestazioni si costruisce un precario equilibrio reddituale che previene lo scivolamento in una condizione di povertà.

ma integrato e complesso di strumenti volti ad intervenire sui diversi aspetti che caratterizzano le situazioni di povertà⁽³⁾;

2. si tratta, nella maggior parte dei casi, di politiche indirette, nel senso che spesso non sono esplicitamente ed esclusivamente finalizzate al contrasto della povertà, o quanto meno tra i beneficiari vi possono essere anche soggetti o categorie non necessariamente in condizioni di difficoltà economica.

Questi due aspetti, evidentemente, rendono difficile un lavoro sistematico di ricostruzione del campo delle politiche contro la povertà, sia perché in molti casi non è chiaro se una data politica appartiene a questo campo, sia perché in fase interpretativa si deve tenere conto del fatto che non tutti i fruitori di un dato strumento sono necessariamente in condizioni di povertà o a rischio di diventarlo.

A completare il quadro delle difficoltà su questo terreno di ricerca troviamo almeno altri due elementi. Il primo è che il «sistema» delle politiche contro la povertà risulta da una complessa e spesso disorganica articolazione tra diversi livelli di governo. Come è noto, le competenze assistenziali sono da ormai oltre un ventennio (DPR 616/77) competenza degli Enti Locali, ma la mancata emanazione di una Legge quadro sull'assistenza ha determinato uno sviluppo incrementale e assai disordinato del settore, nel quale sono venute a determinarsi enormi differenze e diseguaglianze regionali e comunali⁽⁴⁾, soprattutto, ma non solo, sull'asse territoriale Nord/Sud. La confusione istituzionale, funzionale ed erogativa che si è quindi determinata complica ampia-mente lo sforzo di comprensione di questo campo delle politiche sociali, in quanto non sempre è facile comprendere il rapporto centro/periferia.

L'ultimo elemento di difficoltà ha a che fare con i problemi di «misurazione» di queste politiche. Per tutte le ragioni ricordate è a volte impossibile estrapolare informazioni quantitative precise e mirate per molte delle politiche contro la povertà, sia in relazione al numero e alle caratteristiche dei beneficiari, sia in relazione alla spesa sostenuta (totale e pro-capite), sia infine in relazione ai risultati prodotti in termini di prevenzione o riparazione delle situazioni di povertà. Come vedremo nel terzo capitolo, questo campo di intervento è caratterizzato da sovrapposizioni tra strumenti e da selettività dei beneficiari, oltre che da parzialità dei rischi tutelati⁽⁵⁾, di modo che le informazioni prodotte dagli Enti erogatori debbono essere utilizzate con cautela.

L'assenza di un sistema organico di politiche nazionali di copertura dei molteplici rischi e forme di povertà crea forme di disuguaglianza interne al sistema di welfare. In particolare, appare evidente la debolezza del sistema di

⁽³⁾ Questo è stato chiaramente messo in luce da N. Negri e C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.

⁽⁴⁾ Su questo vedi il volume della Commissione curato da Y. Kazepov su *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, 1996. A proposito delle caratteristiche della spesa assistenziale locale vedi C. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁽⁵⁾ A questo si aggiunga il noto problema dell'accertamento dei requisiti per accedere alle prestazioni, in particolare dei requisiti di reddito.

protezione sociale italiano a causa dello scarso peso che hanno al suo interno gli interventi di natura assistenziale. Come l'analisi nei prossimi capitoli chiarirà in dettaglio, rimane nel nostro sistema di welfare la confusione tra previdenza e assistenza: la parte decisamente più significativa degli strumenti (nazionali) nel campo della povertà dipende dalla storia contributiva del beneficiario. La povertà, però, è strettamente legata all'esclusione o all'instabilità occupazionale, e di conseguenza una quota molto ampia dei soggetti con problemi economici è automaticamente esclusa dalle prestazioni di origine contributiva. L'aspetto più contraddittorio di tale assetto è che, come vedremo, anche gli strumenti di natura previdenziale vengono in parte erogati in base a principi assistenziali. Ne deriva quindi che esistono due circuiti assistenziali: uno, basato su un principio assicurativo, più generoso; l'altro, pienamente assistenziale, più disorganico e carente.

Nella sostanza, questo assetto è generatore di evidenti e ben noti squilibri in relazione all'efficacia della spesa, dal momento che una parte preponderante della povertà si genera in conseguenza della impossibilità (disoccupazione) o della incapacità (malattia, invalidità, carichi familiari) di partecipare pienamente al mercato del lavoro, colpendo quindi soprattutto soggetti con carriere occupazionali inesistenti o frammentarie. In questi casi viene meno il requisito fondamentale per maturare diritti previdenziali e assicurativi, formandosi di conseguenza una fascia di popolazione esclusa dal *core* delle politiche di protezione sociale: una forma di esclusione sociale istituzionalizzata⁽⁶⁾. In definitiva, i flussi di spesa vanno a beneficiare solo in minima parte i soggetti in maggiori condizioni di bisogno.

A questo sbilanciamento delle politiche sociali italiane si è cominciato a dare una risposta negli ultimi anni, introducendo alcuni strumenti direttamente finalizzati a sostenere gli individui e le famiglie in condizioni o a rischio di povertà. Comincia insomma a delinearsi un approccio più coerente alla lotta contro la povertà tramite le misure per alleggerire il peso degli affitti, le misure a favore delle famiglie disagiate (assegno ai nuclei familiari numerosi) e, soprattutto, il Reddito Minimo di Inserimento. Quest'ultimo, in particolare, introdotto per il momento in via sperimentale, qualora confermato allineerebbe l'Italia agli altri paesi dell'Unione Europea, dotando il welfare italiano di uno strumento esplicito ed universalistico⁽⁷⁾ di lotta contro la povertà.

Il primo capitolo del Quaderno ricostruisce l'insieme degli strumenti esistenti utilizzando due chiavi di lettura: la struttura per campi di intervento, cioè le sfere della vita sociale nelle quali prendono corpo le situazioni di po-

⁽⁶⁾ Si tratta di una caratteristica ben nota del nostro sistema di welfare; vedi per esempio C. Saraceno, *Esclusione sociale*, in *Animazione Sociale*, n. 1, 1993; M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁽⁷⁾ Utilizziamo qui il termine universalistico per caratterizzare le prestazioni subordinate esclusivamente alla verifica del reddito del richiedente; vedi anche nota 14.

vertà; la struttura per categorie di beneficiari, cioè i soggetti destinatari delle politiche. Il secondo capitolo esamina i meccanismi previsti dalla legislazione per la selezione dei beneficiari (requisiti di accesso) e la determinazione delle caratteristiche della prestazione (soglie di reddito e scale di equivalenza). Nel terzo capitolo viene valutato il livello di organicità del sistema complessivo, ricostruendo le connessioni tra i diversi strumenti e i meccanismi di inclusione/esclusione. L'ultimo capitolo è dedicato all'esame quantitativo degli strumenti, sia in merito al numero dei beneficiari di ciascuna prestazione, sia in merito alla spesa sostenuta. Nelle Schede in allegato, infine, sono riportati, per ciascuno strumento analizzato, i principali riferimenti legislativi⁽⁸⁾, l'importo previsto, le categorie di beneficiari ed i criteri di selezione, i dati disponibili su beneficiari, importi medi e spesa complessiva.

Desidero ringraziare i membri della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, ed in particolare la Presidente Chiara Saraceno, per l'interesse dimostrato per questo lavoro e per i numerosi consigli che mi hanno permesso di migliorarlo.

⁽⁸⁾ In alcuni casi si tratta di prestazioni con una lunga storia legislativa. In generale, al fine di semplificare i riferimenti, abbiamo indicato gli interventi legislativi più recenti che hanno dato l'impronta attuale agli strumenti.

CAPITOLO 1

L'ARCHITETTURA DEGLI STRUMENTI A FAVORE DEI SOGGETTI A RISCHIO DI POVERTÀ

In questo lavoro sono stati individuati 15 strumenti riconducibili al contrasto delle situazioni di disagio economico. Come accennato nella Premessa, nella selezione degli strumenti è stato seguito un criterio di pertinenza rispetto all'intervento sulle situazioni di povertà o a rischio di impoverimento. Sono stati quindi inclusi nell'analisi non solo gli strumenti esplicitamente progettati per intervenire direttamente a favore degli individui o delle famiglie in povertà, ma anche gli strumenti che, pur introdotti con finalità diverse, svolgono indirettamente un ruolo significativo nell'alleggerire la severità delle condizioni economiche dei soggetti per qualche ragione fragili o a rischio di impoverimento⁽⁹⁾.

In appendice al capitolo sono riportati i principali riferimenti legislativi per ciascuno strumento analizzato.

Rimandiamo alle schede analitiche allegate al rapporto per la descrizione puntuale delle caratteristiche degli strumenti individuati; nella tabella 1.1. sono elencati gli strumenti e le categorie di beneficiari.

I sistemi di welfare individuano, a partire dal modello di protezione sociale al quale appartengono, una gamma di rischi e di categorie di individui (e famiglie) che vengono ritenuti meritevoli di fruire degli interventi previsti dalle politiche sociali. A partire da questa constatazione, è possibile analizzare l'insieme delle politiche contro la povertà da almeno due diversi punti di vista: i campi di intervento (par. 1.1.) e le categorie di beneficiari (par. 1.2.).

1.1. La struttura per campi di intervento

Le politiche contro la povertà, dirette o indirette, esplicite o implicite, intervengono come fattori di regolazione in diversi ambiti sociali. Ciò significa che possiamo dare una lettura dell'intervento dello Stato in funzione del ruolo che esso svolge come attore regolativo all'interno dei diversi ambiti nei quali prendono forma i meccanismi di deprivazione e, quindi, di impoverimento. In sostanza, esistono aree della vita sociale nelle quali si producono e si distribuiscono risorse (non solo monetarie), alle quali alcuni soggetti possono avere, temporaneamente o cronicamente, un accesso insufficiente. Le politiche di protezione e promozione sociale, seguendo i principi di fondo del welfare state, intervengono – o dovrebbero intervenire - in quelle aree, riequilibrandone i criteri di accesso o indennizzando i soggetti che vi subiscono forme di deprivazione. Per quanto riguarda il nostro lavoro, è il caso, come vedremo di seguito, delle politiche di sostegno diretto del reddito, delle poli-

⁽⁹⁾ Come vedremo in dettaglio più avanti, ciò significa che alcune prestazioni beneficiano sia soggetti poveri sia soggetti non poveri.

Strumento	Caratteristiche dei destinatari
Assegno sociale	Anziani a basso reddito e senza sufficienti diritti previdenziali
Pensione sociale	Anziani a basso reddito e senza sufficienti diritti previdenziali
Trattamento minimo delle pensioni	Pensionati quando la pensione derivante dai contributi versati è inferiore ad un importo minimo
Pensione di inabilità e assegno per l'assistenza personale e continuativa	Soggetti con determinati requisiti contributivi e con infermità tale da provocare una impossibilità permanente e assoluta a svolgere qualsiasi lavoro
Assegno ordinario di invalidità	Soggetti con determinati requisiti contributivi e con infermità tale da provocare una riduzione permanente della capacità di lavoro a meno di un terzo
Assegno per il nucleo familiare	Lavoratori dipendenti e pensionati ex lavoratori dipendenti con carico familiare che rispettano determinati requisiti di reddito
Assegno per il nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi	Lavoratori iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi con carico familiare che rispettano determinati requisiti di reddito
Assegni familiari	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni e pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi con carico familiare che rispettano determinati requisiti di reddito
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	Titolari di contratto di locazione con reddito non superiore a determinate soglie
Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione	Titolari di contratto di locazione con reddito non superiore a determinate soglie
Prestazioni di invalidità civile	Invalidi totali e invalidi superiori al 74% con redditi inferiori a determinate soglie
Assegno di maternità	Madri che non beneficiano dell'indennità di maternità e reddito inferiore a determinate soglie
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	Nuclei familiari con almeno tre figli minori e reddito inferiore a determinate soglie
Reddito minimo di inserimento (sperimentale)	Tutti i cittadini con reddito inferiore a determinate soglie
Esenzione costo prestazioni sanitarie	Tutti i cittadini con reddito inferiore a determinate soglie

tiche per la casa, delle politiche a favore delle famiglie; trasversali rispetto a questi campi di intervento sono il Reddito Minimo di inserimento e il sistema di esenzioni dal costo delle prestazioni sanitarie.

Politiche di sostegno diretto del reddito

Si tratta degli strumenti che hanno come immediato obiettivo quello di garantire un reddito sufficiente agli individui o alle famiglie con determinate caratteristiche. Sono essenzialmente strumenti passivi finalizzati all'innalzamento del reddito disponibile e destinati a categorie con particolari caratteristiche di svantaggio sociale: anziani e invalidi. I rischi tutelati sono quelli re-

lativi all'incapacità – involontaria - di procurarsi un reddito a causa dell'età anziana o della condizione di invalidità, quando non si possano far valere sufficienti diritti previdenziali. Si tratta di prestazioni assistenziali o miste (assicurative/assistenziali).

Tra le prime, troviamo il principale strumento di innalzamento del reddito basato esclusivamente sulla carenza di risorse monetarie, l'assegno sociale per gli anziani ultrasessantacinquenni. L'assegno sociale ha sostituito dal 1996 la pensione sociale, che rimane in vigore per gli anziani che avevano presentato domanda prima del 31.12.1995. L'altra misura di carattere assistenziale è costituita dai trattamenti di invalidità civile, destinati agli invalidi che non possiedono i requisiti per accedere ai trattamenti di invalidità di tipo previdenziale. I trattamenti di invalidità civile comprendono l'assegno mensile di assistenza, la pensione di inabilità e l'indennità di accompagnamento⁽¹⁰⁾; i primi due si trasformano in assegno sociale al compimento del 65° anno d'età.

Sono invece di tipo assicurativo, prevedono cioè il possesso di determinati requisiti contributivi, il trattamento minimo delle pensioni, la pensione di inabilità⁽¹¹⁾ e l'assegno ordinario di invalidità erogati dall'Inps. In particolare, il trattamento minimo è lo strumento con il maggior numero di beneficiari tra quelli analizzati (4.605.042 nel 1998).

Politiche per la casa

Si tratta delle politiche volte a facilitare l'accesso all'abitazione, coprendo quindi il rischio di esclusione abitativa. Per la nostra rilevazione abbiamo assunto che non potessero essere considerate politiche contro la povertà in senso stretto quelle di incentivazione all'acquisto della prima casa, in quanto presuppongono comunque una significativa capacità di reddito o disponibilità di ricchezza. Per tale ragione, accanto all'edilizia residenziale pubblica, che non abbiamo considerato essendo gestita a livello locale, annoveriamo due strumenti introdotti recentemente. La detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione è accessibile alla generalità della popolazione con reddito inferiore a 60 milioni. Il Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, invece, prevede limiti di reddito più restrittivi e facilitazioni per le famiglie disagiate.

Politiche per la famiglia

Nel campo delle politiche per la famiglia troviamo gli interventi che assumono come soggetto beneficiario il nucleo familiare, e che sono finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita dell'unità familiare in quanto tale. Gli

⁽¹⁰⁾ L'indennità di accompagnamento, come l'assegno di maternità, non è in senso stretto una misura assistenziale ma di cittadinanza. Tuttavia svolge un ruolo non indifferente nel sostenere i redditi delle famiglie con un invalido grave.

⁽¹¹⁾ Abbiamo quindi due diverse pensioni di inabilità, una erogata dall'INPS su base assicurativa e una concessa dal Ministero degli Interni ed erogata dall'Inps su base assistenziale (in attesa del trasferimento delle competenze alle Regioni).

assegni familiari e gli assegni per il nucleo familiare sono prestazioni d'impronta previdenziale ma con connotazioni assistenziali, in quanto hanno un'impostazione redistributiva e beneficiano maggiormente le famiglie disagiate (numerose, con membri disabili, monogenitoriali).

Di carattere strettamente assistenziale è, invece, l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, erogato sulla base della composizione familiare e del possesso di determinati requisiti di reddito. Gli stessi parametri sono utilizzati anche nel caso dell'assegno di maternità. Questa prestazione è stata introdotta come riconoscimento di un diritto di cittadinanza, la maternità appunto, ma per esigenze di contenimento dei costi è stata subordinata ad un meccanismo di means testing.

Nell'ambito delle politiche per la famiglia ci pare poi opportuno menzionare il piano di interventi previsto nella legge 285 del 1997, «Disposizioni per la pro-mozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», tramite l'istituzione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con un finanziamento annuo di 312 miliardi di lire. I fondi sono attribuiti alle regioni e ai maggiori comuni italiani per la realizzazione di interventi ai favore dei minori, tra i quali anche interventi per contrastare la povertà delle famiglie. Non trattandosi di uno strumento ma di finanziamenti agli enti locali, il piano di interventi previsto dalla legge 285/97 non è stato inserito nella nostra rilevazione.

Reddito minimo di inserimento

Il RMI, vista la sua natura particolare ed innovativa nel panorama del welfare state italiano, non può essere attribuito a nessuno dei campi delle politiche sociali individuati. Il taglio universalistico ed assistenziale, insieme alla centralità delle prestazioni finalizzate al reinserimento dell'individuo, rendo-no questa prestazione l'unico strumento puro di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Italia.

Esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie

Come il RMI, anche il nuovo regime di esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie, previsto dal decreto legislativo 124/98 ma non ancora introdotto definitivamente, si colloca su un terreno autonomo. La novità del nuovo regime consiste nel fatto che l'esenzione (totale o parziale) si basa su vari criteri, tra i quali anche le condizioni economiche del paziente, configurandosi quindi come uno strumento per facilitare la fruizione delle prestazioni sanitarie da parte delle fasce di popolazione meno abbienti.

1.2. La struttura per categorie di beneficiari

Tutti i welfare state definiscono una gerarchia di categorie di potenziali fruitori delle prestazioni – assistenziali, previdenziali, sanitarie - in base a un giudizio di maggiore o minore merito a ricevere i benefici degli strumenti di protezione sociale. Tale gerarchizzazione categoriale risulta dalla gamma e dalla generosità delle prestazioni a favore dei diversi gruppi di potenziali beneficiari. E nelle pie-

ghe di questo meccanismo che prende corpo una forma di disuguaglianza all'interno del welfare state italiano, in quanto soggetti portatori di un bisogno simile o di intensità paragonabile possono essere titolari di diritti sociali diversi. In questo senso, in Italia la povertà non è una condizione sufficiente per ottenere un intervento di tutela da parte del welfare state, a differenza per esempio dalla malattia o dall'età anziana o ancora, in forma evidente, da un certo tipo di disoccupazione. Lì quest'ultimo caso, infatti, è di tutta evidenza come la tutela del rischio di disoccupazione sia legata al riconoscimento di varie categorie di disoccupati, o più esattamente di varie circostanze nelle quali viene a definirsi la condizione di disoccupato, in funzione delle quali viene «misurato» e «calcolato» il diritto soggettivo ad ottenere un indennizzo⁽¹²⁾).

Dall'analisi delle prestazioni previste dalla legislazione nazionale⁽¹³⁾ possiamo quindi individuare diverse categorie di beneficiari o diverse condizioni di bisogno: gli anziani, le famiglie, gli invalidi, il disagio economico (come categoria residuale trasversale alle altre categorie).

Anziani

Il disagio economico durante l'età anziana è indubbiamente la condizione che ottiene la più ampia tutela nell'ambito del sistema di welfare nazionale italiano. L'assegno sociale (ex pensione sociale), infatti, è l'unico strumento universalistico di sostegno del reddito previsto dalla legislazione italiana⁽¹⁴⁾. E comunque difficile ritenere che possa risolvere situazioni di grave difficoltà anche solo dal punto di vista della povertà economica, in quanto, trattandosi di un importo massimo pari a L. 594.466 mensili (nel 1998), rimane ben al di sotto della linea della povertà utilizzata dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale (L. 884.000 nel 1998⁽¹⁵⁾). All'assegno sociale si affianca il trattamento minimo delle pensioni, per un importo mensile non di molto superiore (L. 755.842 nel 1998 e L. 768.679

⁽¹²⁾ Due esempi tra gli altri: la Cassa Integrazione Guadagni è concessa solo ai lavoratori occupati in alcune categorie di imprese; i giovani disoccupati in cerca di prima occupazione non godono di nessuno strumento di sostegno del reddito.

⁽¹³⁾ Come già accennato, alle prestazioni previste dalla legislazione nazionale si affiancano quelle erogate a livello locale dai Comuni e dalla Province, di modo che il quadro da noi delineato non esaurisce l'insieme dei rischi o delle condizioni di disagio che ricevono sostegno da parte degli apparati pubblici; per un'analisi di alcune aree di intervento socio-assistenziale degli enti locali vedi Y. Kazepov, *cit.*

⁽¹⁴⁾ Per universalistico intendiamo il fatto che l'accesso alla prestazione è legato alla sola dimostrazione del non superamento di una determinata soglia di reddito, senza ulteriori specificazioni o gerarchizzazioni dei richiedenti in base al possesso di ulteriori caratteristiche. Lo stesso reddito minimo di inserimento, che si propone come uno strumento universalistico, in realtà, almeno in questa fase sperimentale, è destinato prioritariamente alle famiglie con figli minori o portatori di handicap.

⁽¹⁵⁾ Si tratta della linea della povertà relativa. L'assegno sociale è inferiore anche alla linea della povertà assoluta, pari nel 1998 a L. 675.000. Il confronto è riferito al 1998 perché è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati sulla povertà in Italia. Nel 1999 l'assegno sociale ha goduto di un sensibile aumento, arrivando ad un importo massimo di L. 667.116 (comunque inferiore alla soglia di povertà dell'anno precedente).

nel 1999). Accanto a queste due prestazioni, gli anziani possono ottenere gli assegni per il nucleo familiare e, naturalmente, le prestazioni di accompagnamento dei trattamenti di invalidità o di inabilità. Sostanzialmente, malgrado l'esiguità degli importi previsti per le diverse prestazioni, il rischio di povertà relativo agli anziani è discretamente tutelato, soprattutto se valutato nel confronto con altre categorie.

Famiglie

Si tratta delle prestazioni destinate esplicitamente ed esclusivamente alle famiglie con determinate caratteristiche. Annoveriamo innanzitutto gli strumenti di difesa del benessere dei nuclei familiari (assegni per il nucleo familiare e as-segni familiari). Si tratta di prestazioni destinate a migliorare le condizioni economiche delle famiglie nelle quali è già presente una capacità di reddito, in quanto è richiesto il possesso di diritti previdenziali, accanto a quelli relativi al non superamento di determinate soglie di reddito per diverse tipologie familiari. Gli assegni familiari, vista la loro esiguità (meno di L. 20.000 mensili) non possono essere ragionevolmente considerati interventi contro la povertà. Gli assegni al nucleo familiare svolgono una rilevante funzione di sostegno del reddito nei confronti dei lavoratori a basso reddito – i cosiddetti *working poor* – in quanto la determinazione dell'importo è legata al reddito e alla composizione familiare: un maggior carico familiare, l'assenza di un coniuge o la presenza di un membro inabile sono tutte condizioni che aumentano l'importo dell'assegno (e/o della soglia di reddito di riferimento)⁽¹⁶⁾. Inoltre, gli assegni al nucleo si rivelano particolarmente efficaci nel caso dei lavoratori con problemi occupazionali (disoccupati indennizzati, in mobilità, impegnati in lavori socialmente utili, cassintegrati). Nella tabella che segue è possibile apprezzare l'evoluzione degli importi per alcuni assetti familiari tipici

Tab. 1.2. Esempi di importo dell'assegno al nucleo familiare (1999)

Tipo nucleo	Reddito familiare annuo	Importo assegno mensile		
		1 figlio	2 figli	3 figli
Coppia reddito medio	36.000.000	85.000	216.000	468.000
Coppia reddito basso	20.000.000	253.000	485.000	695.000
Monogenitore reddito basso	20.000.000	193.000	358.000	798.000
Coppia con membro inabile	37.000.000*	270.000	523.000	752.000
* Soglia di reddito minima				

⁽¹⁶⁾ La determinazione della soglia di reddito e dell'importo degli assegni avviene in base alle numerose combinazioni delle tre dimensioni ricordate, dando origine a 15 diverse tabelle di calcolo.

L'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori si configura, invece, come una prestazione tipicamente assistenziale, con riferimento a una soglia di ISE relativamente bassa (L. 36.000.000 per famiglie con due genitori e tre figli minori). L'assegno di maternità, destinato alle donne che non godono del congedo di maternità Inps, più che una misura contro la povertà è una misura di cittadinanza finalizzata al sostegno della maternità. Infatti, l'elevata soglia di ISE (L. 50.000.000 per famiglie con due genitori e un figlio) è tale da consentire l'accesso all'assegno di maternità anche da parte di famiglie certamente non povere.

Invalidi

Come gli anziani, anche gli invalidi godono di un elevato grado di tutela all'interno del sistema di protezione sociale italiano, grazie alle prestazioni di invalidità vere e proprie (pensioni e assegni di inabilità e di invalidità) e, soprattutto, alle prestazioni di accompagnamento. Le prime distinguono tra invalidi con copertura assicurativa, che ricevono prestazioni relativamente generose, e invalidi civili, che invece ricevono prestazioni di importo più basso. Gli invalidi con copertura assicurativa ricevono indennità che vanno da circa L. 1.519.000 al mese (1998) per la pensione di inabilità, a L. 866.000 o L. 791.010 per l'assegno di invalidità. Gli invalidi civili, invece, ricevono L. 395.060 per la pensione di inabilità o per l'assegno di assistenza.

Le prestazioni di accompagnamento sono un significativo sostegno a favore degli invalidi più gravi, con invalidità pari al 100%. I pensionati di inabilità Inps ricevono un assegno per l'assistenza personale e continuativa pari a L. 704.000 mensili (1999); i pensionati di inabilità civile ricevono un'indennità di accompagnamento di L. 795.970 mensili (1999).

Disagio economico

Si tratta di una categoria residuale, trasversale alle categorie di beneficiari già indicate, nella quale rientrano le prestazioni non riferite a specifici gruppi di popolazione: il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, la detrazione Irpef per titolari di contratto di locazione, il reddito minimo di inserimento e l'esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (descritte in precedenza).

Tav. 1.2. Principali riferimenti legislativi

Strumento	Principali riferimenti legislativi
Assegno sociale	L. 8 agosto 1995 n. 335
Pensione sociale	L. 30 aprile 1969 n. 153 L. 8 agosto 1995 n. 335
Trattamento minimo delle pensioni	DL. 30 dicembre 1992 n. 503
Pensione di inabilità e assegno per l'assistenza personale e continuativa	L. 22 giugno 1984 n. 222
Assegno ordinario di invalidità*	L. 22 giugno 1984 n. 222 L. 8 agosto 1995 n. 335
Indennità ordinaria di disoccupazione	L. 19 luglio 1994 n. 451
Indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti	L. 19 luglio 1994 n. 451
Assegno per il nucleo familiare	L. 13 maggio 1988 n. 153 L. L. 19 luglio 1994 n. 451
Assegno per il nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi	L. 27 dicembre 1997 n. 449 DM. 27 maggio 1998
Assegni familiari	L. 13 maggio 1988 n. 153
Indennità di mobilità	23 luglio 1991 n. 223 L. 24 giugno 1997 n. 196
Lavori socialmente utili e lavori di pubblica utilità	L. 24 giugno 1997 n. 196 DLgs. 7 agosto 1997 n. 280 DL. 10 dicembre 1997 n. 468
Borsa lavoro	L. 24 giugno 1997 n. 196 DLgs. 7 agosto 1997 n. 280
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	L. 9 dicembre 1998 n. 431 DM. 7 giugno 1999
Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione	L. 13 maggio 1999 n. 133 DLgs. 17 agosto 1999 n. 327
Prestazioni di invalidità civile	L. 30 marzo 1971 n. 118 DL. 31 marzo 1998 n. 112
Assegno di maternità	L. 23 dicembre 1998 n. 448 L. 17 maggio 1999 n. 144 DM. 15 luglio 1999 n. 306
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	L. 23 dicembre 1998 n. 448 L. 17 maggio 1999 n. 144 DM. 15 luglio 1999 n. 306
Reddito minimo di inserimento	L. 27 dicembre 1997 n. 449 DL. 18 giugno 1998 n. 237 DM. 5 agosto 1998
Esenzione costo prestazioni sanitarie	DLgs. 31 marzo 1998 n. 109 DLgs. 24 aprile 1998 n. 124

CAPITOLO 2

I PRINCIPI DI RIFERIMENTO DEGLI STRUMENTI

L'assenza di organicità del sistema complessivo degli strumenti contro la povertà del welfare state nazionale si accompagna alla mancanza di uno spirito unitario che informi l'approccio al disagio socio-economico. Questo aspetto si sostanzia nell'uso di molteplici criteri per l'individuazione dei potenziali beneficiari e per il calcolo dell'ammontare delle prestazioni. In sostanza, l'origine incrementale del welfare state italiano ha prodotto una situazione di sostanziale eterogeneità della regolamentazione delle prestazioni, che si traduce in un grado elevato di disegualianza dei diritti di cittadinanza ed in una frattura istituzionale tra *insider e outsider* dai confini sfumati e mutevoli.

Per esempio, l'indicatore della situazione economica (ISE) ha introdotto un criterio uniforme, in linea di principio, per la misurazione dei redditi di riferimento degli individui, al fine di determinarne o meno l'accesso alle prestazioni assistenziali. L'uso dell'ISE si riduce però a pochi strumenti (assegno di maternità, assegno ai nuclei numerosi, RMI), escludendo quelli più significativi in termini quantitativi (prestazioni previdenziali, assegno e pensione sociale, trattamenti di invalidità), fatta eccezione per il nuovo sistema di esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie, per altro non ancora avviato.

In questo capitolo vengono analizzati i requisiti di accesso agli strumenti considerando i principi di individuazione delle categorie di beneficiari (par. 2.1.) e il riferimento a soglie di reddito e scale di equivalenza (par. 2.2.).

2.1. Requisiti di accesso

La possibilità di ottenere le prestazioni previste dal sistema di protezione sociale nazionale contro la povertà è, naturalmente, subordinato al possesso di specifiche caratteristiche individuali o familiari. Tramite l'analisi dei requisiti attesi per l'accesso alle prestazioni è possibile comprendere alcune delle logiche di fondo che governano, nel suo complesso, l'approccio alla povertà in Italia.

Il principio di riferimento principale di tutte le misure in esame è costituito dal rispetto di specifiche soglie di reddito⁽¹⁷⁾, spesso calcolate in base a scale di equivalenza e specificate per tipi di entrate monetarie che partecipano alla determinazione del reddito personale o familiare. Il prossimo paragrafo è dedicato specificamente all'analisi di questo aspetto: qui concentriamo la nostra analisi sulle caratteristiche personali o familiari dei beneficiari potenziali.

⁽¹⁷⁾ Fanno eccezione, come ricordato in precedenza, la pensione di inabilità Inps e l'indennità di accompagnamento.

Tab. 2.1. Principi e caratteristiche di riferimento degli strumenti (1999)

Strumento	P/A	Scala equità	Soglia di reddito annuo	Destinatari
Assegno sociale*	A	No (coppia)	0 (solo)	Anziani
Pensione sociale*	A	No (coppia)	0 (solo)	Anziani
Trattamento minimo delle pensioni*	P	No (coppia)	9.224.150 (solo)	Anziani
Pensione di inabilità	P	No	—	Invalidi
Assegno ordinario di invalidità	P	No (coppia)	16.010.800 (solo)	Invalidi
Assegno per il nucleo familiare	P	Sì	Importi variabili	Famiglie
Assegno per il nucleo familiare lavoratori autonomi	P	Sì	Importi variabili	Famiglie
Assegni familiari**	P	Sì	35.163.000	Famiglie
Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione	A	No	9.224.150	Generalità
Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione	A	No	30.000.000 60.000.000	Generalità
Prestazioni di invalidità civile	A	No	6.557.200 (assegno) 23.211.775 (pensione)	Invalidi
Assegno di maternità***	A	Sì	50.000.000	Famiglie
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	A	Sì	33.480.000	Famiglie
Reddito minimo di inserimento (sperimentale)	A	Sì	6.140.000	Generalità
Esenzione costo prestazioni sanitarie	A	Sì	44.280.000	Generalità

* Importo intero
 ** Coppia con due figli
 *** Coppia con un figlio

Il parametro che distingue i diversi tipi di prestazioni è ancora una volta la natura previdenziale o assistenziale che regola l'estensione della platea di potenziali beneficiari.

Nel primo caso, è opportuno innanzitutto osservare che le misure selezionate non sono rigidamente previdenziali, nessuna di esse cioè vincola la determinazione dell'importo della prestazione esclusivamente alla posizione contributiva del richiedente. Piuttosto, diverse misure presuppongono il possesso di una determinata anzianità assicurativa, vale a dire una «biografia previdenziale» sufficientemente lunga per maturare un diritto che, in ultima analisi, assume anche caratteristiche assistenziali.

In questo campo rientrano il trattamento minimo delle pensioni, la pensione di inabilità e l'assegno di assistenza, l'assegno ordinario di invalidità, gli assegni familiari e per il nucleo familiare. Il trattamento minimo delle pensioni prevede il rispetto dei requisiti di età e di anzianità contributiva (15 anni) per l'otteni-

mento della pensione di vecchiaia, sui quali si innesta un diritto assistenziale qualora il calcolo della pensione di vecchiaia risulti di importo inferiore ad un minimo stabilito (per il trattamento intero, L. 9.224.150 annue nel 1999).

Nel caso dei trattamenti di inabilità e di invalidità Inps sono richiesti al-meno 5 anni di contributi, dei quali almeno 3 negli ultimi 5 anni. La pensione di inabilità – non subordinata a soglie di reddito - è erogata a coloro che si trovano nella impossibilità definitiva di svolgere qualsiasi lavoro; l'importo viene calcolato aggiungendo ai periodi contributivi esistenti quelli successivi al pensionamento e fino alla data di compimento dell'età pensionabile (calcolati sulla media delle retribuzioni ricevute negli ultimi 5 anni). L'assegno ordinario di invalidità è erogato a coloro che hanno una capacità residua di svolgere un lavoro inferiore a un terzo; viene calcolato sulla base dei contributi effettivamente erogati, e nel caso l'importo sia molto modesto può essere innalzato fino all'importo dell'assegno sociale o del trattamento minimo.

Gli assegni per il nucleo familiare spettano ai lavoratori dipendenti e ai pensionati ex lavoratori dipendenti, ai disoccupati indennizzati, ai lavoratori cassintegrati, in mobilità o impegnati in lavori socialmente utili. L'ammontare degli assegni è calcolato in base alla numerosità e alle caratteristiche del nucleo familiare, sulla base di fasce di reddito aggiornate di anno in anno. Dal 1 gennaio 1999 gli assegni per il nucleo familiare sono riconosciuti anche agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi, secondo criteri di accessibilità più esigenti degli assegni per i lavoratori dipendenti, sia in riferimento alle tipologie familiari sia in riferimento ai requisiti di reddito. Gli assegni familiari sono invece destinati a coltivatori diretti, mezzadri e coloni e ai pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri). Costoro debbono rispettare dei limiti di reddito ed ottengono un importo fisso, compreso tra L. 19.760 (per il coniuge, i figli, i fratelli e le sorelle) e L. 2.340 mensili (per gli ascendenti).

Al campo delle prestazioni di natura assistenziale appartengono tutti gli strumenti destinati alla generalità della popolazione in possesso di determinati requisiti individuali o familiari, a prescindere quindi dalla posizione occupazionale o previdenziale. A questa categoria appartengono l'assegno e la pensione sociale, gli interventi per la casa, le prestazioni di invalidità civile, l'assegno di maternità e quello per le famiglie numerose, il reddito minimo di inserimento.

L'assegno e la pensione sociale spettano a tutti i cittadini ultrasessantacinquenni con redditi inferiori a determinate soglie, che non possano richiedere altre prestazioni pensionistiche. Possono accedere alle misure, oltre ai cittadini italiani, gli abitanti di San Marino, i rifugiati politici ed i cittadini comunitari che abbiano lavorato in Italia; è necessaria la residenza abituale ed effettiva sul territorio italiano.

La detrazione Irpef per titolari di contratto di locazione è destinata alla generalità della popolazione, con riferimento all'abitazione principale, che non goda di un reddito complessivo superiore a L. 30.000.000 (detrazione di L. 640.000) o a L. 60.000.000 (detrazione di L. 320.000). L'accesso al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione è ugualmente possibile per la generalità della popolazione che possieda una dei due seguenti re-

quisiti: un reddito imponibile familiare complessivo non superiore a due pensioni minime (L. 1.419.100); redditi non superiori a quelli determinati dalle regioni e dalle province autonome per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. I contributi possono essere aumentati per i nuclei familiari in condizioni di particolare debolezza sociale (anziani, disabili).

Possono accedere alle prestazioni di invalidità civile gli individui in possesso di una percentuale di invalidità pari almeno al 74% e che rispettino determinati requisiti di reddito; non sono incompatibili con lo svolgimento di attività lavorative. L'indennità di accompagnamento può essere concessa solo ai pensionati di invalidità non deambulanti e bisognosi di assistenza continuativa. Non è collegata a limiti di reddito in quanto è concessa al solo titolo della minorazione, ed in questo senso più che una prestazione di tipo assistenziale va considerata una misura di cittadinanza⁽¹⁸⁾

L'assegno di maternità⁽¹⁹⁾ è riconosciuto alle madri cittadine italiane residenti sul territorio nazionale che non beneficiano del trattamento previdenziale di maternità e con reddito inferiore a determinate soglie. L'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori è accessibile alle famiglie composte da cittadini italiani residenti sul territorio nazionale che rispettano determinati requisiti di reddito.

Il reddito minimo di inserimento, infine, è destinato ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari residenti da almeno 12 mesi in uno dei Comuni ammessi alla sperimentazione, ai cittadini non comunitari o apolidi residenti in uno dei Comuni ammessi alla sperimentazione da almeno 3 anni. E richiesto il rispetto di determinati requisiti di reddito, la disponibilità al lavoro per i soggetti in età lavorativa, il rispetto degli obblighi assunti con il programma di integrazione sociale.

2.2. Soglie di reddito e scale di equivalenza

Le politiche contro la povertà prevedono generalmente alcuni dispositivi di selezione dei destinatari tali da indirizzare i benefici previsti alle fasce di popolazione povere o a rischio di impoverimento⁽²⁰⁾. In molti casi, come abbiamo visto, questa operazione avviene innanzitutto tramite la semplice definizione dei profili di cittadini ammissibili al godimento della prestazione, profili in-

⁽¹⁸⁾ Come rilevano N. Negri e C. Saraceno. *cit.*, l'indennità di accompagnamento si configura «come una misura di redistribuzione orizzontale, tra chi è fisicamente integro e chi no, e mirante a ristabilire in qualche misura una eguaglianza nelle condizioni di base per fare fronte alle necessità della vita quotidiana» (49).

⁽¹⁹⁾ Come è già stato sottolineato, l'assegno di maternità non è in senso stretto una misura di tipo assistenziale ma di cittadinanza.

⁽²⁰⁾ Per essere più chiari, le politiche contro la povertà muovono generalmente da un principio di selettività per il quale l'erogazione delle prestazioni è subordinata all'accertamento della condizione economica del richiedente. Per una discussione di questo punto, in riferimento anche al dibattito tra sostenitori dell'approccio selettivo e sostenitori dell'approccio universalistico, vedi il volume curato da S. Toso, *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Angeli, Milano, 2000, in particolare il capitolo su «Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali».

dividuati come intrinsecamente fragili o a rischio di impoverimento. Per quasi tutte le prestazioni previste, però, vengono fissate delle soglie di reddito al di sopra delle quali viene considerato risolto il rischio di povertà. L'applicazione di tali soglie di reddito viene spesso realizzata tramite l'uso di scale di equivalenza che consentono di differenziare le soglie in base alla numerosità e/o alle caratteristiche del nucleo familiare. In questo paragrafo analizziamo questi due aspetti, semplificando in alcuni casi l'ampia casistica prevista in quanto intendiamo mostrare i principi generali che governano l'applicazione delle soglie di reddito e delle scale di equivalenza. Si rimanda alle schede allegate per i dettagli sui criteri di applicazione.

Alcuni strumenti prevedono solamente soglie di reddito al di sopra delle quali non è possibile accedere alla prestazione, e non il riferimento anche a scale di equivalenza per nuclei familiari di diversa numerosità. E questo il caso, in primo luogo, dell'assegno e della pensione sociale e del trattamento minimo delle pensioni, corrispondenti ad erogazioni annue (1999) pari rispettivamente a: L. 8.005.400, L. 6.557.200, L. 9.224.150.

L'assegno sociale si differenzia dalla pensione sociale perché esso spetta anche quando il reddito personale del richiedente supera i limiti imposti, purché il reddito cumulato con quello dei coniuge sia inferiore al limite previsto.

Anche le prestazioni di invalidità, sia Inps (esclusa la pensione di inabilità) che civili, non prevedono l'applicazione di scale di equivalenza, ma solamente il riferimento a soglie massime di reddito personale del richiedente; solo l'assegno ordinario di invalidità prevede una soglia diversa nel caso del beneficiario coniugato (L. 24.016.200).

Tab. 2.1. Soglie di reddito per accedere a pensione e assegno sociale e trattamento minimo delle pensioni (1999)

	Intero	Da	Ridotto A	Non spetta oltre:
<i>Pensionato solo</i>				
Assegno sociale	0	1	8.005.400	8.005.400
Pensione sociale	0	1	6.557.200	6.557.200
Trattamento minimo	9.224.150	9.224.151	18.448.300	18.448.300
<i>Pensionato con coniuge</i>				
Assegno sociale	8.005.399	8.005.400	16.010.800	16.010.800
Pensione sociale	16.598.799	16.598.800	23.156.000	23.156.000
Trattamento minimo*	36.896.600	36.896.601	46.120.749	46.120.750
* pensioni con decorrenza successiva al 1994				

Tab. 2.2. Soglie di reddito per accedere ai trattamenti di invalidità INPS e civili (1999)

Pensione di inabilità Inps	Nessuna	Contributivo - figurativo
Assegno ordinario di invalidità Inps	16.010.800	Contributivo - integrabile
Assegno di assistenza	6.552.200	395.060
Pensione di inabilità civile	23.211.775	395.060
Indennità di accompagnamento	nessuna	795.060

Il meccanismo di calcolo degli assegni per il nucleo familiare si basa su fasce di reddito distinte per i nuclei con figli e quelli senza figli, sul numero dei membri, sulla composizione del nucleo (presenza di orfani, di fratelli/sorelle, ...) e sulle caratteristiche del nucleo (sinteticamente: non problematico, monogenitoriale, con invalidi, monogenitoriale con invalidi). Di conseguenza, le tabelle di riferimento per il calcolo dell'importo degli assegni sono numerose, e vanno dai nuclei con entrambi i genitori e almeno un figlio minore senza componenti inabili ai nuclei familiari con un solo genitore e almeno un figlio minore con componenti inabili, passando per numerose possibili combinazioni⁽²¹⁾. Le due tabelle 2.3. esemplificano i due profili familiari citati.

Gli assegni per il nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi prevedono maggiori restrizioni per quanto riguarda i limiti di reddito e le tipologie familiari ammissibili. Gli assegni spettano a:

- nuclei con entrambi i genitori e almeno due figli minori;
- nuclei con entrambi i genitori e almeno un figlio minore in cui sia presente un soggetto inabile;
- nuclei con un solo genitore ed almeno un figlio minore, con o senza inabili;
- nuclei con entrambi i coniugi, senza figli minori, in cui sia presente almeno un soggetto inabile;
- nuclei con un solo genitore, senza figli minori, in cui sia presente almeno un soggetto inabile.

Per quanto riguarda i limiti di reddito, il reddito familiare complessivo, suddiviso per il numero di componenti del nucleo, non deve essere superiore a 8 milioni di lire per ciascun membro del nucleo, elevato a 10 milioni di

⁽²¹⁾ Per esempio: nuclei familiari orfanili con almeno un figlio minore e almeno un componente inabile; nuclei familiari con entrambi i coniugi e senza figli in cui sia presente almeno un fratello, sorella o nipote inabile; nuclei monoparentali senza figli con almeno un fratello, sorella o nipote in cui il solo richiedente sia inabile.

Tab. 2.3. Assegni per il nucleo: esemplificazioni di calcolo (1999)*Nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore senza componente inabili*

Reddito familiare (000)	Importo dell'assegno per numero componenti				
	3	4	5	6	7
Fino a 20.659	253.000	485.000	695.000	953.000	1.200.000
20.660 – 25.563	222.000	427.000	658.000	932.000	1.163.000
25.564 – 30.468	179.000	369.000	606.000	916.000	1.131.000
30.469 – 35.370	127.000	306.000	548.000	879.000	1.094.000
35.371 – 40.276	85.000	216.000	468.000	789.000	983.000
40.277 – 45.180	50.000	158.000	421.000	757.000	946.000
45.181 – 50.085	30.000	111.000	342.000	705.000	904.000
50.086 – 54.988	30.000	75.000	263.000	657.000	851.000
54.989 – 59.891	25.000	50.000	199.000	615.000	825.000
59.892 – 64.795	25.000	50.000	178.000	436.000	772.000
64.796 – 69.701	25.000	45.000	178.000	299.000	567.000
69.702 – 74.606	-	45.000	152.000	299.000	424.000
74.607 – 79.510	-	45.000	152.000	256.000	424.000
79.511 – 84.415	-	-	152.000	256.000	366.000
84.416 – 89.320	-	-	-	256.000	366.000
89.321 – 94.226	-	-	-	-	366.000

Nuclei familiari con un solo genitore e almeno un figlio minore con almeno un componente inabile

Reddito familiare (000)	Importo dell'assegno per numero componenti					
	2	3	4	5	6	7
Fino a 40.276	207.000	385.000	863.000	1.162.000	1.518.000	1.869.000
40.277 – 45.180	167.000	345.000	782.000	1.110.000	1.495.000	1.823.000
45.181 – 50.085	109.000	282.000	696.000	1.029.000	1.472.000	1.765.000
50.086 – 54.988	46.000	213.000	610.000	955.000	1.415.000	1.719.000
54.989 – 59.891	40.000	150.000	483.000	840.000	1.288.000	1.558.000
59.892 – 64.795	40.000	104.000	403.000	771.000	1.242.000	1.512.000
64.796 – 69.701	-	69.000	334.000	661.000	1.173.000	1.449.000
69.702 – 74.606	-	69.000	282.000	546.000	1.104.000	1.380.000
74.607 – 79.511	-	58.000	247.000	460.000	1.047.000	1.340.000
79.512 – 84.415	-	58.000	247.000	426.000	794.000	1.271.000
84.416 – 89.318	-	58.000	207.000	426.000	592.000	972.000
89.319 – 94.223	-	-	207.000	357.000	592.000	771.000
94.224 – 99.125	-	-	207.000	357.000	495.000	771.000
99.126 – 104.029	-	-	-	357.000	495.000	644.000
104.030 – 108.931	-	-	-	-	495.000	644.000
108.932 – 113.834	-	-	-	-	-	644.000

lire nel caso di nuclei con un solo genitore o con soggetto inabile. Inoltre, la somma dei redditi derivante da attività di collaborazione coordinata e continuativa, da vendita porta a porta e da libera professione deve essere pari o superiore al 70% del reddito complessivo familiare. L'importo degli assegni per i lavoratori autonomi viene determinato con tabelle simili a quelle riportate (tab. 2.3.).

A differenza degli assegni per il nucleo familiare, gli assegni familiari pre-vedono un importo fisso per ciascun membro del nucleo determinato in base al tipo di parentela (L. 19.760 o L. 2.340 mensili); la titolarità alla prestazione è comunque anche in questo caso vincolata al rispetto di determinati limiti di reddito in base alla numerosità del nucleo familiare.

Tab. 2.4. Limiti di reddito per ricevere gli assegni familiari (1999)

Composizione del nucleo	Reddito familiare annuo oltre il quale cessa la corrispondenza del tratta- mento di famiglia per il genitore della e per il genit- ore a carico e relativi superstiti	Reddito familiare annuo oltre il quale cessa la corrispondenza di tutti gli assegni familiari e cessa il maggioramento di pensione
1*	13.799.000	—
2	22.898.000	27.423.000
3	29.443.000	35.256.000
4	35.163.000	42.110.000
5	40.887.000	48.964.000
6	46.338.000	55.493.000
7 o più	51.789.000	62.021.000

* Titolare maggiorenne di pensione ai superstiti unico componente il nucleo familiare

La detrazione Irpef per i titolari di contratto di locazione fa semplicemente riferimento a due soglie di reddito, indipendentemente dalla composizione del nucleo, che danno diritto a due diversi importi detraibili.

L'accesso al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione non è misurato sulla base della composizione del nucleo familiare in senso stretto. Sono, infatti, previste solo delle maggiorazioni (+25% del contributo o dei limiti di reddito) per i nuclei con membri anziani (oltre 65 anni), con disabili o con situazioni di particolare debolezza sociale. Come accennato in precedenza, è necessario rispettare uno dei due seguenti requisiti minimi:

- reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime Inps (L. 1.419.100 nel 1999) rispetto al quale il canone di locazione risulti non inferiore al 14%;

Tab. 2.5. Detrazione IRPEF per titolari di contratto di locazione

Reddito	Detrazione
Inferiore a L. 30.000.000	L. 640.000
Tra 30.000.000 e 60.000.000	L. 320.000
Oltre 60.000.000	Nessuna

– reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale il canone di locazione incida per non meno del 24%.

Per chi rispetta il primo requisito, l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 14%, ma il contributo non può superare L. 6.000.000 annue. Per chi rispetta il secondo requisito, l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 24%, ma il contributo non può superare L. 4.500.000 annue.

Per la determinazione degli aventi diritto all'assegno di maternità e all'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori viene utilizzato l'indicatore della situazione economica (NSE – vedi scheda). L'ISE, introdotto in via sperimentale per il periodo 1999-2002, definisce criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi assistenziali o sanitari non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. Viene utilizzata la seguente scala di equivalenza per ponderare la numerosità della famiglia nella determinazione della situazione economica.

Tab. 2.6. Scala di equivalenza ISE

Numero dei componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazioni: 0,35 per ogni ulteriore componente.
0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.
0,5 per ogni componente con handicap permanente o con invalidità superiore a 66%.
0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

La situazione economica familiare si ottiene sommando il reddito complessivo IRPEF e il reddito prodotto dal patrimonio mobiliare e immobiliare⁽²²⁾. Qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, dalla somma ottenuta viene detratto il valore del canone annuo, per un ammontare massimo di L. 10.000.000.

L'assegno di maternità utilizza i criteri dell'ISE a partire da un reddito annuo di riferimento di L. 50.000.000 per un nucleo familiare composto da tre persone, ottenendo i redditi equivalenti indicati nella tab. 2.7.

Ugualmente, nel caso dell'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori viene utilizzato l'ISE a partire da un reddito annuo di riferimento di L. 36.000.000 per un nucleo familiare composto da cinque persone (tab. 2.8.).

Lo stesso principio di calcolo si applica a coloro che richiedono il reddito minimo di inserimento: l'ammontare del RMI è pari alla differenza tra la soglia di reddito prevista e il reddito mensile percepito, a partire da un reddito

Tab. 2.7. Soglie di reddito per ottenere l'assegno di maternità

N. componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente
	Scala Dlg. 109/98 Base: 1 comp. = 1	Parametri art. 94 L. 448/98 Base: 3 comp. = 1	
2	1,57	*0,87	43.500.000
3	2,04	1,00	50.000.000
4	2,46	1,21	60.500.000
5	2,85	1,40	70.000.000

* ottenuto calcolando: $(1,57 + 0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,04 = 0,87$

Tab. 2.8. Soglie di reddito per ottenere l'assegno ai nuclei numerosi

N. componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente	Reddito di soglia
	Scala Dlg. 109/98 Base: 3 comp. = 1	Parametri art. 94 L. 448/98 Base: 5 comp. = 1		
4	2,46	*0,93	33.480.000	28.680.000
5	2,85	1,00	36.000.000	31.200.000
6	3,20	1,12	40.320.000	35.520.000
7	3,55	1,25	45.000.000	40.200.000

* ottenuto calcolando: $(2,46 + 0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,85 = 0,93$

⁽²²⁾ Qualora il nucleo familiare risieda in abitazione di proprietà è possibile detrarre il valore della casa fino a L. 100.000.000.

mensile di riferimento (1998) pari a L. 500.000 per un persona sola (tab. 2.9.). I redditi da lavoro, al netto delle ritenute, sono considerati al 75%, ed è necessario essere privi di patrimonio sia mobiliare che immobiliare, fatta eccezione per la casa di abitazione.

Infine, i meccanismi di calcolo introdotti dall'ISE verranno utilizzati per la determinazione dei redditi equivalenti per l'esenzione totale o parziale dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie⁽²³⁾. L'esenzione totale è riconosciuta per valori dell'ISE equivalenti inferiori a L. 18.000.000; l'esenzione parziale per valori equivalenti inferiori a L. 36.000.000. Sono previste alcune maggiorazioni: L. 5.000.000 per i nuclei composti da una persona e per ogni componente del nucleo di età inferiore a 6 anni o compresa tra 65 e 75 anni; L. 7.000.000 per i componenti di età superiore a 75 anni. Il reddito di soglia per famiglie di diversa numerosità (senza membri con diritto alle maggiorazioni) per l'esenzione parziale e totale è riportato nella tabella seguente.

Tab. 2.9. Soglie di reddito per ottenere il reddito minimo di inserimento (1998-2000)

N. membri	Parametro	Soglia 1998	Soglia 1999	Soglia 2000
1	1,00	500.000	510.000	520.000
2	1,57	785.000	800.700	816.400
3	2,04	1.020.000	1.040.400	1.060.800
4	2,46	1.230.000	1.254.600	1.279.200
5	2,85	1.425.000	1.453.500	1.482.000
6	3,20	1.600.000	1.632.000	1.664.000

Tab. 2.10. Soglie di reddito per ottenere le esenzioni parziale e totale dal costo delle prestazioni sanitarie (1999)

N. comp.	Coefficiente	Esenzione totale	Esenzione parziale
1	1,00	*23.000.000	36.000.000
2	1,57	28.260.000	56.200.000
3	2,04	36.720.000	73.440.000
4	2,46	44.280.000	88.560.000
5	2,85	51.300.000	102.600.000

*Maggiorazione fissa di L. 5.000.000

⁽²³⁾ Solo per le prestazioni soggette al regime della partecipazione al costo, come indicato nella scheda.

CAPITOLO 3

CONSIDERAZIONI SUL LIVELLO DI ORGANICITÀ DEL SISTEMA DI STRUMENTI A FAVORE DELLE CATEGORIE A RISCHIO DI POVERTÀ

L'obiettivo fondamentale dei sistemi di protezione sociale moderni è quello di garantire uno standard minimo di vita ai cittadini. Questo obiettivo viene perseguito tramite l'identificazione di specifici e ricorrenti rischi sociali - tali cioè da ostacolare il raggiungimento dello standard minimo - e l'introduzione per legge di strumenti che consentano di soddisfare i bisogni irrisolti e, in definitiva, di elevare le condizioni di vita dell'individuo fino a raggiungere o superare lo standard minimo⁽²⁴⁾. Una delle questioni che storicamente hanno accompagnato lo sviluppo del welfare state è quella relativa alla identificazione dei rischi, e quindi dei beneficiari, che possono trovare tutela negli schemi pubblici di protezione sociale. A partire dalle risposte che sono state date nei diversi paesi a questo interrogativo si sono strutturati i diversi modelli di welfare state, che sinteticamente variano in funzione⁽²⁵⁾:

- del grado e del tipo di copertura della popolazione (universalità vs. selettività);
- dell'equilibrio tra Stato, mercato e famiglia come fattori di protezione sociale;
- dei principi che regolano la titolarità alle prestazioni (previdenza vs. assistenza; individuo vs. famiglia).

Il welfare state italiano⁽²⁶⁾, soprattutto la sua componente destinata ad intervenire sulle situazioni di povertà, possiede un insieme di caratteristiche che ne indeboliscono in misura significativa la capacità di fornire protezione sociale, soprattutto a danno di alcune categorie di cittadini. Sinteticamente, il welfare italiano mostra un elevato grado di selettività, un ruolo debole e secondario dello Stato rispetto alla famiglia e al mercato, una netta prevalenza della posizione occupazionale come requisito principale per la distribuzione

⁽²⁴⁾ Vedi la classica definizione di Asa Briggs: «per welfare state si intende uno stato nel quale il potere organizzato è esplicitamente utilizzato (politicamente e amministrativamente) nello sforzo di modificare le forze di mercato in almeno tre direzioni – in primo luogo garantendo un reddito minimo agli individui e alle famiglie, indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o delle loro proprietà; in secondo luogo limitando i margini di insicurezza facilitando da parte degli individui e delle famiglie la soddisfazione di determinate «contingenze sociali» (per esempio, malattia, vecchiaia e disoccupazione) che porterebbero altrimenti a crisi individuali e familiari; infine, garantendo a tutti i cittadini, senza distinzioni di status o classe, l'accesso al migliore standard possibile di una determinata gamma di servizi sociali» (A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, II, 1961).

⁽²⁵⁾ Tra i contributi sulla modellistica dei sistemi di welfare vedi in particolare G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, e M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁽²⁶⁾ Ci riferiamo qui soprattutto alla componente nazionale, in quanto a livello locale il welfare state utilizza dei criteri di selezione dei beneficiari almeno in parte diversi.

dei diritti alla protezione sociale⁽²⁷⁾. Se in generale un welfare di questo tipo non pare particolarmente attrezzato a fornire una copertura efficace dei rischi individuali e familiari, a maggior ragione nel caso della povertà possiamo affermare che una larga quota di soggetti in difficoltà rimane senza (sufficiente) protezione.

Dalla nostra ricognizione sono emersi alcuni elementi tipici del modello generale di welfare nazionale contro la povertà. Innanzitutto, appare evidente la mancanza di un approccio coerente e sistematico alla povertà, come dimostra la mancanza di connessioni significative tra i diversi strumenti analizzati. Come abbiamo visto in precedenza, molte politiche che intervengono sulla popolazione povera in realtà non sono politiche contro la povertà, in quanto vanno a beneficiare anche fasce di popolazione non povera (per esempio gli assegni al nucleo familiare). In effetti, le «vere» politiche contro la povertà sono poche, a rigore potremmo ridurle all'assegno sociale e al reddito minimo di inserimento, anche se molti altri strumenti svolgono un ruolo significativo in questo campo. Un secondo aspetto emerso chiaramente dalla nostra analisi è l'origine previdenziale di molti, soprattutto dei più generosi, strumenti contro la povertà. Ciò significa che l'accesso al nucleo forte delle politiche contro la povertà presuppone il possesso di specifici requisiti assicurativi, e quindi di una sufficiente carriera lavorativa: è un principio di selettività. E noto, però, che molta parte della povertà è costituita, soprattutto nelle regioni meridionali, da individui e famiglie esclusi dal lavoro, che si ritrovano quindi automaticamente esclusi dalla parte più significativa delle politiche sociali. Benché non si possa stabilire un nesso diretto tra disoccupazione e povertà, perché per esempio all'interno del nucleo familiare vi possono essere altri membri occupati, l'esclusione occupazionale costituisce spesso un passo decisivo verso una condizione di povertà, soprattutto quando è disoccupato il principale percettore di reddito. E questa la ragione per la quale la debolezza del sistema assistenziale costituisce uno degli elementi di maggiore preoccupazione in quanto, proprio a causa della scarsità degli strumenti assistenziali, i fattori di produzione della marginalità vengono meno contrastati proprio nel caso delle situazioni più fragili e degradate, col rischio poi che si inneschino meccanismi di trasmissione di quei fattori dai genitori ai figli.

Un dato emerso dai lavori di ricerca sulle caratteristiche della povertà in Italia⁽²⁸⁾ è l'elevata eterogeneità delle situazioni di marginalità e dei processi di impoverimento, alla quale si accompagna la percezione estremamente variabile, a livello locale, delle condizioni di disagio socio-economico. In Italia non prevale un modello generale di povertà, né in relazione alla povertà come prodotto di dinamiche macro-sociali, né in relazione alla povertà come esito

⁽²⁷⁾ Per un contributo recente sulle specificità (e le storture) del welfare state italiano vedi M. Ferrera, *Lt trappole*

⁽²⁸⁾ Tra le pubblicazioni recenti vedi i contributi nel volume curato da E. Mingione, *Le sfide dell'esclusione. Metodi, luoghi, soggetti*, Il Mulino, Bologna, 1999.

processuale di traiettorie individuali. In breve, esiste una molteplicità di «universi» della povertà su base locale (urbana), che variano sia in funzione dei fattori che producono le situazioni di povertà, sia nella loro composizione, sia infine per il ruolo che svolgono come principi di strutturazione sociale.

A partire da queste constatazioni, appare chiaro che un sistema di politiche contro la povertà ad elevata selettività e frammentazione degli interventi e palesemente sbilanciato a favore degli strumenti di natura previdenziale, come quello italiano, non può essere in grado di intervenire efficacemente né in fase preventiva né in fase riparativa. Da una parte, infatti, lascia senza protezione sociale un'ampia quota di soggetti⁽²⁹⁾ che potrebbero averne bisogno, dall'altra appare eccessivamente rigido ed incapace di modulare gli strumenti di intervento in funzione della variabilità ricordata. Un rafforzamento dei diritti soggettivi all'assistenza e la specificazione di un quadro di riferimento legislativo coerente appaiono traguardi altamente desiderabili della riforma del sistema di protezione sociale italiano. In questa ottica di rafforzamento del welfare, vanno apprezzate alcune misure di recente approvazione - l'assegno di maternità, l'assegno per le famiglie numerose, il reddito minimo di inserimento, la riforma delle esenzioni dal costo delle prestazioni sanitarie – che comunque non possono essere considerate risolutive delle deficienze strutturali del welfare state nazionale.

3.1. Le connessioni

In questo paragrafo discutiamo le connessioni tra i diversi strumenti descritti nelle pagine precedenti, al fine di mostrare il grado di coerenza del sistema complessivo di politiche contro la povertà. Distinguiamo due tipi di relazioni tra gli strumenti: 1. l'integrazione sincronica, la possibilità cioè di sommare contemporaneamente prestazioni diverse; 2. l'integrazione diacronica, il passaggio cioè da una prestazione all'altra al mutare delle caratteristiche del beneficiario.

Sul piano dell'integrazione tra gli strumenti volti a contrastare la povertà, la possibilità cioè di cumulare diverse prestazioni, possiamo distinguere tre circostanze tipiche:

- in alcuni casi, la titolarità ad alcune prestazioni comporta, a determinate condizioni, la possibilità di ottenerne altre;
- in altri casi, la titolarità ad alcune prestazioni apre la possibilità di ottenerne altre;
- infine, molte prestazioni non sono mutuamente esclusive, è cioè possibile cumulare più prestazioni senza che vi sia tra loro una connessione amministrativa o funzionale.

⁽²⁹⁾ Altri soggetti, invece, ottengono una copertura assai generosa e sproporzionata rispetto al contributo fornito; per alcune considerazioni su questo punto vedi M. Ferrera, *Le trappole ...* cit.; per alcune considerazioni sui problemi di equità redistributiva del welfare state italiano vedi in particolare L. Pennacchi, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma, 1997.

Il primo caso è rappresentato dalle prestazioni di inabilità, sia nel caso di quelle concesse dall'Inps sia nel caso di quelle concesse dal Ministero dell'Interno⁽³⁰⁾ la possibilità di accedere alle prestazioni di accompagnamento si verifica una volta riconosciuta la condizione di inabilità o di invalidità. Per quanto riguarda le pensioni di inabilità concesse dall'Inps, l'assegno per l'assistenza personale e continuativa spetta quando il pensionato è nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o ha bisogno di assistenza continua in quanto non è in grado di condurre autonomamente la vita quotidiana. Nel caso invece della pensione di inabilità concessa dal Ministero dell'Interno, l'indennità di accompagnamento è concessa agli invalidi civili totali riconosciuti anche non deambulanti senza l'aiuto permanente di un accompagnatore e non autosufficienti e bisognosi di assistenza continuativa. A differenza di quanto accade nel caso della pensione di inabilità Inps, è possibile che un invalido riceva l'indennità di accompagnamento pur non godendo della pensione di inabilità, poiché questa è subordinata al possesso di determinati requisiti di reddito⁽³¹⁾.

La seconda dimensione analitica relativa alla possibilità di connessione tra diversi strumenti è costituita dagli assegni per il nucleo familiare, una misura d'origine previdenziale ma erogata con modalità assistenziali. Gli assegni sono destinati innanzitutto ai lavoratori dipendenti e ai pensionati ex lavoratori dipendenti, ma possono accedervi anche altre categorie. Infatti, gli assegni sono riconosciuti anche ai disoccupati indennizzati (indennità di disoccupazione), ai lavoratori cassintegrati, ai lavoratori in mobilità e impegnati in lavori socialmente utili. L'uso assistenziale degli assegni al nucleo familiare deriva dal fatto che non sussiste un legame diretto tra contribuzione e prestazione, sia perché per alcune categorie di lavoratori i contributi vengono versati figurativamente, sia perché l'entità degli assegni dipende dalla numerosità e dalle caratteristiche del nucleo familiare. Con le stesse modalità sono regolati gli assegni al nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi. Gli assegni familiari, come abbiamo visto in precedenza, hanno invece una natura più assistenziale e importi poco più che simbolici.

Un'ultima possibilità di connessione è data dalla non esclusività formale degli strumenti a carattere non previdenziale. Se in possesso delle caratteristiche richieste, infatti, viene fatto riferimento solamente al non superamento delle soglie di reddito di riferimento. Un titolare di assegno sociale, per esempio, può godere dei benefici per i titolari di contratti di locazione. Oppure, una giovane donna impegnata in lavori socialmente utili può fruire dell'assegno di maternità o dell'assegno per le famiglie numerose. Gli esempi potrebbero essere numerosi, e non è necessario elencare tutte le possibili combinazioni.

⁽³⁰⁾ In attesa che diventino di competenza delle Regioni.

⁽³¹⁾ E' comunque necessario che venga riconosciuta la condizione di invalido

Tuttavia, si può concludere che l'impostazione di fondo del sistema delle politiche contro la povertà, scoordinate e poco equilibrate tra loro, limita di fatto la possibilità per un individuo o una famiglia di accedere a diversi tipi di prestazioni⁽³²⁾. Innanzitutto, l'offerta di strumenti non è certamente ampia, per cui la gamma di prestazioni delle quali beneficiare è necessariamente ridotta. In secondo luogo, poi, è possibile individuare all'interno degli stessi strumenti di intervento dei meccanismi di esclusione di fatto. Nel prossimo paragrafo vengono messi in evidenza questi aspetti.

Come accennato all'inizio del paragrafo, esistono meccanismi di integrazione diacronica tra strumenti: l'evoluzione della propria condizione determina il passaggio da un tipo di prestazione ad un altro. E il caso delle prestazioni di invalidità che, col compimento dell'età pensionabile, possono trasformarsi in pensioni di vecchiaia o in assegni sociali. La pensione di inabilità erogata dall'Inps non subisce questo passaggio, mentre l'assegno ordinario di invalidità Inps può trasformarsi in pensione di vecchiaia, purché l'interessato abbia cessato l'attività dipendente e possieda i requisiti contributivi previsti; in caso contrario viene mantenuto l'assegno di invalidità. Al contrario, le prestazioni di invalidità civile (l'assegno mensile di assistenza e la pensione di inabilità) al compimento del 65° anno d'età si trasformano in assegno sociale, senza ovviamente perdere l'eventuale diritto all'indennità di accompagnamento.

3.2. Diseguaglianze ed esclusioni

L'insieme delle politiche nazionali contro la povertà appare incompleto in quanto esistono rischi di impoverimento rispetto ai quali non corrispondono forme di tutela. In realtà, come alcuni studi hanno evidenziato, esistono a livello locale forme di copertura della popolazione in condizioni di bisogno che vanno a coprire anche categorie o profili sociali non previsti dalla legislazione nazionale⁽³³⁾. Tuttavia, la mancanza di un quadro normativo e regolativo comune a tutto il territorio nazionale ha reso estremamente variabile l'offerta di servizi pubblici, producendo così un sistema di diseguaglianze interne al welfare state. In sostanza, gli enti locali hanno edificato propri sistemi di protezione sociale e di servizi alla persona senza poter fare riferimento ad un insieme di principi valido a livello nazionale. L'estensione dei diritti soggettivi all'assistenza varia, quindi, al variare dei contesti territoriali, rafforzando peraltro le diseguaglianze preesistenti in termini di reddito disponibile nelle diverse regioni.

⁽³²⁾ È bene ancora una volta ricordare che la nostra analisi è limitata al livello nazionale. Sull'asse dell'integrazione tra politiche nazionali e strumenti implementati a livello locale sono possibili sinergie, anche se lo stato della ricerca su questo aspetto non ha ancora prodotto sufficiente evidenza empirica.

⁽³³⁾ Vedi il già citato quaderno della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale curato da Yuri Kazepov.

La centralità degli strumenti di natura previdenziale, come già detto, esclude automaticamente una quota significativa della popolazione dalla possibilità di fruire degli strumenti più «generosi». Tuttavia, come abbiamo visto in precedenza, la maturazione di diritti previdenziali «parziali», che non producono cioè titolarità a pensioni di anzianità o di vecchiaia, non possono essere considerati risolutivi del rischio di impoverimento, neppure dal solo punto di vista economico.

L'incapacità degli strumenti di contrasto alla povertà di migliorare in modo risolutivo la capacità di spesa dei beneficiari appare ancora più evidente nel caso delle prestazioni di natura non previdenziale. Assegno sociale e pensione sociale elevano il reddito mensile di un individuo fino a rispettivamente L. 667.117 e L. 546.433; nel caso di un pensionato con coniuge fino a L. 1.334.233 e L. 1.929.667 (in casi particolari). Gli anziani senza diritti previdenziali restano quindi al di sotto della soglia di povertà, tranne nel caso in cui siano coniugati o vivano in famiglia. Non diversa la situazione degli invalidi civili, con importi per l'assegno di assistenza e per la pensione di inabilità quasi irrisori (L. 395.060 mensili nel 1999) e un limite di reddito per l'assegno di assistenza di L. 546.433 mensili. L'impatto di queste prestazioni dipende dalla posizione familiare dell'invalido: nel caso in cui sia coniugato o viva in famiglia, possono essere validi complementi di reddito; nel caso di un invalido solo possono al massimo evitare la degenerazione di situazioni fortemente vulnerabili.

Anziani e invalidi sono, però, le categorie meglio tutelate dal welfare state nazionale: ancora meno efficaci debbono essere considerate le altre prestazioni come soluzioni ai problemi di reddito. Se per il momento pre-scindiamo dal reddito minimo di inserimento, infatti, il punto saliente è che possono accedere a queste prestazioni anche individui non poveri, e allo stesso tempo non danno un contributo risolutivo per migliorare le condizioni di chi invece è povero. Implicitamente, insomma, si danno casi per i quali il dispositivo stesso che governa lo strumento di intervento mantiene i beneficiari in una condizione di povertà. Un esempio può chiarire il punto: il sostegno per coloro che vivono in case in affitto prevede un limite di reddito massimo pari a due pensioni minime Inps (L. 1.419.100) e un canone di locazione non inferiore al 14% del reddito (minimo L. 200.000 circa). Il limite di reddito appare decisamente basso, dal momento che anche solo nel caso di una famiglia composta da tre persone (genitori più un figlio) la soglia di povertà è fissata dalla Commissione d'indagine sull'esclusione sociale in L. 1.971.000: tutte le famiglie comprese tra L. 1.419.100 e L. 1.971.000 sono considerate povere eppure non possono beneficiare del contributo per l'affitto. Questo aspetto, evidentemente, si fa ancora più evidente nel caso di famiglie più numerose, soprattutto nelle città più grandi nelle quali il costo degli alloggi incide in modo più significativo sul reddito disponibile. Un meccanismo simile può essere rintracciato anche nell'assegno per i nuclei numerosi, già di per sé abbastanza esiguo: nel caso di una famiglia composta da 5 persone (genitori più tre figli minori) il reddito mensile di soglia per ricevere l'intero importo del-

l'assegno è di L. 2.600.000, inferiore alla soglia di povertà per famiglie di questa numerosità (L. 2.812.000).

Questi esempi sono significativi dei meccanismi interni di esclusione o di parzialità degli strumenti contro la povertà. A questo, poi, si aggiunga il fatto che si tratta di importi fissi, che non vengono quindi modulati in funzione del reddito effettivo di un nucleo familiare: che una famiglia numerosa guadagni mensilmente L. 500.000 o L. 2.500.000, comunque l'importo dell'assegno per i nuclei numerosi sarà di L. 200.000.

In conclusione, ci sembra di poter affermare che le storture del welfare state italiano, soprattutto nella frattura tra categorie con sufficienti diritti previdenziali e categorie che devono fare affidamento sugli strumenti assistenziali, originano dalla mancanza di uno schema universalistico di garanzia del reddito. Finalmente, nel 1997 è stato introdotto il reddito minimo di inserimento, la base sulla quale costruire un sistema efficace di strumenti di contrasto alla povertà. Il RMI dovrebbe allo stesso tempo semplificare il panorama disordinato delle politiche contro la povertà – soprattutto a livello locale - e arricchire le possibilità di intervenire in modo articolato a partire dalle caratteristiche e dagli effettivi bisogni dei soggetti in condizioni di disagio socio-economico attraverso i programmi di integrazione sociale. Infatti, solo attraverso una sua introduzione definitiva – ed eventualmente un aumento degli importi - e un superamento della logica categorizzante tipica del welfare italiano, sarà possibile giungere ad un'effettiva copertura universalistica del disagio. Infatti, appare evidente come gli strumenti in vigore lascino senza protezione un grande numero di situazioni di povertà: senza fissa dimora, tossicodipendenti, giovani,

CAPITOLO 4

I BENEFICIARI E LA SPESA

Documentare il numero di beneficiari e la spesa relativi alle prestazioni nazionali contro la povertà è, per varie ragioni, un'operazione complessa. Innanzitutto, alcune prestazioni sono state introdotte recentemente, e non si dispone quindi per il momento di informazioni precise sul loro effettivo funzionamento. E il caso degli interventi per la casa, dell'assegno di maternità e dell'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori, del reddito minimo di inserimento, dell'esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie. In altri casi, invece, le modalità di riconoscimento ed erogazione della prestazione impediscono il conteggio preciso dei beneficiari (assegno per il nucleo familiare). Infine, le informazioni sono a volte fornite aggregando diverse pre-stazioni. Per queste ragioni alcune delle informazioni riportate di seguito sui beneficiari e sulla spesa sono, dove indicato, basate su stime.

Nel primo paragrafo cercheremo di ricostruire la platea dei beneficiari degli strumenti contro la povertà; nel secondo paragrafo verrà analizzata la spesa destinata a questi strumenti; nell'ultimo paragrafo analizzeremo alcune caratteristiche della distribuzione dei beneficiari e della spesa in base al genere e al territorio.

4.1. Beneficiari e benefici

Il numero di beneficiari degli strumenti esaminati è estremamente numeroso, benché non sia possibile stabilire definitivamente quanti siano per almeno tre ragioni: è possibile che un soggetto riceva due prestazioni contemporaneamente; per alcune prestazioni (assegno al nucleo) è impossibile conoscere il numero esatto di beneficiari; alcuni strumenti sono stati introdotti recentemente.

Al di là di questi problemi metodologici, la tabella che 4.1. mostra gli ordini di grandezza dei beneficiari dei diversi strumenti che abbiamo preso in considerazione.

I beneficiari di prestazioni pensionistiche per anziani (assegno e pensione sociali, pensioni integrate al minimo) sono complessivamente 5.186.657, dei quali una parte molto significativa gode di un reddito molto basso, inferiore alla soglia di povertà, in quanto i requisiti di reddito per ottenere quelle pre-stazioni sono esigenti.

Numerosi sono anche i percettori di prestazioni di invalidità, soprattutto dell'assegno ordinario di invalidità Inps. Complessivamente (Inps + Ministero dell'Interno) si tratta di 4.272.483 persone, delle quali è difficile valutare la quota di soggetti in difficoltà economica in quanto le prestazioni di invalidità Inps e l'indennità di accompagnamento per invalidi civili possono essere cumulate con altri redditi.

Per quanto riguarda infine gli strumenti assistenziali (fondo nazionale per le locazioni e detrazione IRPEF per le locazioni, assegno di maternità, assegno ai nuclei numerosi e reddito minimo di inserimento), è molto difficile azzardare stime vista la loro recente introduzione. Nel caso del Fondo per le locazioni abbiamo assunto che tutti i beneficiari ricevano l'ammontare massimo previsto dalla

Tab. 4.1. Numero beneficiari e importo medio mensile e annuale delle prestazioni (1998)

Strumento	Numero beneficiari	Importo medio mensile	Importo medio annuale
Assegno sociale	93.017	474.773	5.697.276
Pensione sociale	582.664	484.849	5.818.188
Trattamento minimo delle pensioni	4.510.976	777.435	9.329.220
Pensione di inabilità e assegno per l'assistenza personale e continuativa	70.526	1.645.942	19.751.304
Assegno ordinario di invalidità*	2.977.753	864.727	9.578.508
Assegno per il nucleo familiare	**3.430.000	**73.102	**877.224
Assegno per il nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi	Vedi sopra	Vedi sopra	Vedi sopra
Assegni familiari	Vedi sopra	Vedi sopra	Vedi sopra
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	π 100.000	π 500.000	π 6.000.000
Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione	***625.000	—	640.000 320.000
Prestazioni di invalidità civile	1.224.204	917.637	11.011.645
Assegno di maternità	π 35.046	—	—
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	π 86.556	—	—
Reddito minimo di inserimento	π 46.850	π 914.000	—
Esenzione costo prestazioni sanitarie	n.d.	n.d.	n.d.

* Assegno ordinario + assegno ante-legge 222/84

** Solo pensionati

*** Stima basata sull'ipotesi che i beneficiari ottengano l'importo intermedio tra i due previsti (L.480.000)

π Dati provvisori al 31 ottobre 1999 nel caso del 8511 e al 2 maggio 2000 nel caso dell'assegno di maternità e dell'assegno ai nuclei familiari numerosi.

normativa, ottenendo così non una stima, impossibile visti i dati a disposizione, ma il numero minimo di soggetti che ne beneficeranno (100.000). Nel caso invece della detrazione IRPEF, abbiamo assunto come importo di riferimento quello intermedio tra i due previsti dalla normativa (L. 480.000), ottenendo così una platea potenziale di 625.000 nuclei familiari.

I dati relativi a assegno di maternità, assegno per il nucleo familiare e RMI sono provvisori⁽³⁴⁾.

Le informazioni relative agli importi medi degli strumenti sono difficilmente comparabili tra loro in quanto le finalità delle prestazioni sono diver-

⁽³⁴⁾ Per altro va specificato che il finanziamento per gli assegni di maternità (tab. 4.4.) per il 1999 è di L. 25 miliardi in quanto riferito al solo secondo semestre; per il 2000 sono previsti L. 125 miliardi e L. 150 miliardi per il 2001.

se. Ci sembra tuttavia oli poter affermare che in pochissimi casi si tratta di interventi in qualche modo sufficienti a risolvere le difficoltà economiche che definiscono una condizione di povertà⁽³⁵⁾. Nel caso degli strumenti di integrazione del reddito, se ci riferiamo alla parte di beneficiari che non può fare affidamento su altre fonti di reddito, concludiamo) che solamente la pensione di inabilità, l'indennità di mobilità e, forse, le prestazioni di invalidità civile garantiscono un reddito sufficientemente elevato. Tutte le altre prestazioni, nel caso di redditi molto bassi, non sono sufficienti per innalzare i beneficiari al oli sopra della soglia di povertà.

4.2. La spesa

Nella tabella 4.2. sono indicate le spese totali sostenute per le singole prestazioni o gli importi stanziati nel caso delle prestazioni più recenti.

Tab. 4.2. Spese sostenute per strumento (1998)

Strumento	Importo (miliardi)	Struttura %	A/P*
Assegno sociale	529,9	0,5	A
Pensione sociale	3.390,0	3,3	A
Trattamento minimo delle pensioni	42.311,3	42,0	P
Pensione di inabilità e assegno per l'assistenza personale e continuativa	1.393,0	1,4	P
Assegno ordinario di invalidità*	30.899,3	30,7	P
Assegno per il nucleo familiare	7.410,9	7,4	P
Assegno per il nucleo familiare per gli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi	Vedi sopra	-	P
Assegni familiari	Vedi sopra	-	P
Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	600,0π	0,6	A
Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione	300,0π	0,3	A
Prestazioni di invalidità civile	13.480,5	13,4	A
Assegno di maternità	25,0π	0,0	A
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	390,0π	0,4	A
Reddito minimo di inserimento	^	-	A
Esenzione costo prestazioni sanitarie	n.d.	-	A
<i>Totale</i>	<i>100.729,9</i>	<i>100,0</i>	

* A = assistenziale; P = previdenziale

** riferito al 1997

R stanziamenti per il 1999 (solo *secondo semestre* per l'assegno ili maternità)

non considerato l'attandosi di una sperimentazione: lo stanziamento r stato di 1. 222.956.0 3.000

⁽³⁵⁾ *Ma non tutti i fruitori degli strumenti presi in considerazione sono poveri.*

Coniè di può ricavare dalla tabella 4.3., le prestazioni di natura previdenziale assorbono l'81,5% del totale destinato a finanziare gli strumenti nazionali contro la povertà⁽³⁶⁾ quelle invece di taglio assistenziale sono pari complessivamente al 18,5%. Per quanto riguarda le prime, il trattamento minimo delle pensioni e l'assegno ordinario di invalidità assorbono la quota nettamente più rilevante, con quasi i 3/4 (72,7%) del totale nazionale; sommati all'assegno per il nucleo familiare ricaviamo che queste t'e prestazioni costituiscono i 4/5 (80,1%) del totale. Nel campo assistenziale, invece, la parte più rilevante delle risorse è assorbita (72,4%) dalle prestazioni di invalidità civile; insieme all'assegno e alla pensione sociale rappresentano il 93,0 della spesa assistenziale.

Tab. 4.3. Distribuzione della spesa per tipo di strumenti

Tipo strumenti	Spesa (miliardi)	%
Previdenziali	82.014,5	81,5
Assistenziali	18.715,4	18,5

La riaggregazione della spesa per categorie di beneficiari può risultare interessante per la comprensione degli equilibri interni a questo campo delle politiche sociali. Innanzitutto, possiamo osservare come una parte molto ampia della spesa (45.772,8 miliardi) venga destinata agli strumenti in favore dei soggetti invalidi, pari al 45,5% della spesa totale. Altrettanto importante è la spesa a favore degli anziani, con 46.231,2 miliardi, corrispondenti al 45,8% della spesa totale. Ricaviamo, quindi, che il 91,3% delle risorse destinate a strumenti per contrastare la povertà si concentra in due categorie di beneficiari: anziani e invalidi. Inoltre, molte delle altre prestazioni possono essere ottenute da queste due categorie (sostegno abitativo, assegni per il nucleo familiare), di modo che in realtà la quota di risorse assorbite è sicuramente più elevata. Per questo problema contabile, nella tabella 4.4. riportiamo solamente la struttura della spesa per campi di intervento (vedi Cap. 1).

L'analisi della spesa destinata agli strumenti nazionali contro la povertà conferma chiaramente lo squilibrio interno della spesa per la protezione sociale in Italia, largamente concentrata nelle prestazioni di tipo previdenziale, anche nel caso di quelle contro la povertà. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, questo aspetto è particolarmente preoccupante perché i soggetti

⁽³⁶⁾ Naturalmente la cifra che abbiamo ottenuto (L. 100.729.9 miliardi) non può essere assunta come totale della spesa sostenuta a livello nazionale dallo Stato nella lotta alla povertà. In primo luogo, come abbiamo più volte ripetuto, molti strumenti non costituiscono in senso stretto interventi contro la povertà. In *secondo* luogo, altri provvedimenti del *Governo intervengono su questa materia (come la L. 285/97)*. Ci sembra, tuttavia, che la cifra ottenuta possa rappresentare una base per misurare l'impegno dello Stato a favore dei cittadini con difficoltà economiche.

Tab. 4.4. Spesa per campi di intervento

	Spesa (miliardi)	%
Sostegno del reddito	92.004,0	91,3
Casa	900,0	0,9
Famiglia	7825,9	7,8
<i>Totale</i>	<i>100.729,9</i>	<i>100,0</i>

Non considerati RMI e esenzione dal costo delle prestazioni sanitarie.

in condizione di povertà raramente hanno diritti previdenziali da far valere, e quindi si ritrovano spesso privi di protezione⁽³⁷⁾. La debolezza del campo assistenziale si esprime in primo luogo per la scarsità degli strumenti esistenti, ragione per cui molte situazioni di vulnerabilità non possono ottenere un sostegno (soprattutto a livello familiare). Inoltre, come visto nel paragrafo precedente, gli importi delle prestazioni assistenziali sono decisamente bassi (eccetto le prestazioni di invalidità civile), nella maggior parte dei casi non risolutivi di difficoltà socio-economiche rilevanti.

1.3. Genere e territorio

Al fine di dare una lettura più significativa dei dati ci sembra interessante vedere come si distribuiscono i beneficiari e la spesa rispetto a due variabili: genere e ripartizioni geografiche. Attraverso queste due chiavi di lettura, possibili solo per una parte degli strumenti esaminati, si vede come la strutturazione della spesa e dei beneficiari segua delle logiche caratteristiche, dipendenti in parte dal contesto socio-economico sul quale si applicano gli strumenti e in parte dalla organizzazione stessa degli strumenti.

Per quanto riguarda le differenze di genere nella partecipazione agli strumenti analizzati, la tabella che segue prende in considerazione le tre prestazioni pensionistiche per anziani nel 1998.

Come si vede, tutte queste prestazioni sono fortemente femminilizzate: la quota di beneficiarie femmine è rispettivamente del 71,9%, dell'82,8% e del 74,3⁰/c. È interessante notare come queste prestazioni vengano riconosciute a soggetti con diritti previdenziali limitati o inesistenti, coloro cioè che hanno avuto una vita lavorativa di scarso spessore: è una prova indiretta della vulnerabilità femminile.

⁽³⁷⁾ Naturalmente non consideriamo qui la possibilità di accedere ai programmi assistenziali gestiti ed erogati su base locale, che a volte offrono servizi efficaci e relativamente generosi. Tuttavia, va sottolineato che questo non risolve l'indeterminatezza dei diritti soggettivi all'assistenza, caratteristica del welfare state italiano.

Tab. 4.5. Beneficiari e importi medi di pensione e assegno sociale e integrazione al minimo delle pensioni per sesso (1998)

	Maschi		Femmine		% F
	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio	
Assegno sociale	26.091	526.202	66.926	454.724	71,9
Pensione sociale	100.002	515.078	482.662	478.585	82,8
Integrazione al minimo	1.156.015	781.759	3.354.961	775.945	74,3
<i>Totale</i>	<i>1.282.108</i>	<i>—</i>	<i>3.904.549</i>	<i>—</i>	<i>75,3</i>

Tab. 4.6. Beneficiari e importi medi di pensione di inabilità e assegno ordinario di invalidità (INPS) e prestazione di invalidità civile (Ministero degli Interni) per sesso (1998)

	Maschi		Femmine		% F
	Numero	Imp. medio	Numero	Imp. medio	
Pensione di inabilità	55.081	1.767.063	15.445	1.213.989	21,9
Assegno ord. invalidità	196.171	1.027.395	86.698	738.075	30,6
Assegno ante-lege 222/84	1.078.135	996.621	1.616.749	763.826	60,0
Invalidità civile	456.991	933.623	767.213	908.109	62,7

Altrettanto interessanti, anche se di segno opposto, sono i dati relativi ai beneficiari delle prestazioni di invalidità INPS, collegate alla maturazione di sufficienti versamenti contributivi, e di quelle concesse dal Ministero degli Interni, di carattere assistenziale.

Nella tabella 4.6. si osserva una distribuzione dei beneficiari complementare: le prestazioni subordinate al possesso di sufficienti requisiti contributivi vedono una prevalenza di maschi (percentuale di femmine pari a 21,9% e 30,6%), quelle di tipo assistenziale di femmine (60,0% e 62,7%). Le prime sono più generose delle seconde; tra le prime, inoltre, si nota una netta differenza degli importi medi tra maschi e femmine: queste ultime godono di trattamenti inferiori di circa il 30%, e addirittura i due assegni di invalidità sono inferiori ai trattamenti di invalidità civile (a causa dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento).

Per quanto parziale, dall'analisi delle dimensioni quantitative delle prestazioni in base al sesso del beneficiario si vede come esse riproducano lo stesso meccanismo di penalizzazione a danno delle donne operante all'interno del mercato del lavoro: i diritti sociali «forti» si maturano attraverso la partecipazione al mercato del lavoro, altrimenti si deve fare affidamento su strumenti molto meno generosi. E questa la ragione che spiega il fatto che la componente femminile è nettamente prevalente nell'area del welfare contro la povertà per gli anziani, e come invece le prestazioni di invalidità più generose (previdenziali) siano meno femminilizzate di quelle meno generose (assistenziali).

Altrettanto interessante è l'analisi delle dimensioni dei beneficiari e della spesa per ripartizioni geografiche, anche in funzione della nota distribuzione della povertà in Italia che vede una netta sovrarappresentazione degli individui e delle famiglie poveri nelle regioni meridionali.

La tavola che segue mostra la distribuzione dei beneficiari di alcuni strumenti per ripartizioni geografiche nel 1998.

Tab. 4.8. Struttura % dei beneficiari per ripartizioni geografiche (1998)

	Nord	Centro	Sud	Italia
<i>Popolazione residente</i>	44,5	19,2	36,3	100,0
Pensioni e assegni sociali	33,1	22,0	44,9	100,0
Integrazioni al minimo	42,0	20,3	37,7	100,0
Pensione inabilità INPS	46,9	23,7	29,4	100,0
Assegno invalidità INPS	31,7	22,3	45,9	100,0
Prestazioni invalidità M.I.	37,6	19,4	43,0	100,0
Assegni nucleo al familiare*	38,8	19,1	42,1	100,0

*Solo pensionati

La tabella mette chiaramente in evidenza come i beneficiari si concentrino in modo significativo nelle regioni meridionali per tutti gli strumenti tranne due - le integrazioni al minimo delle pensioni e le pensioni di inabilità INPS: non a caso si tratta anche degli strumenti più generosi. Ancora una volta, i dati riportati in tabella si spiegano a partire dalla solidità dei diritti previdenziali nelle diverse ripartizioni geografiche: laddove i percorsi professionali sono più stabili e l'accesso al mercato del lavoro più facile (Nord e, in misura minore, Centro) il ricorso a questo tipo di prestazioni è minore; evidentemente l'inverso accade laddove i problemi occupazionali sono, cronicamente, più forti.

SCHEDE STRUMENTI

ASSEGNO SOCIALE

Principali riferimenti legislativi

L. 8 agosto 1995 n. 335

Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

Importo

Nella tabella che segue riportato l'importo massimo dell'assegno sociale negli ultimi quattro anni.

Data	Mensile	Var.	%Annuale
1.1.96	480.000	-	6.240.000
1.1.97	498.700	3,9	6.483.100
1.1.98	507.200	1,7	6.593.600
1.1.99	615.800	21,4	8.005.400

Destinatari e requisiti

Requisiti necessari per ottenere l'Assegno Sociale:

- almeno 65 anni;
- essere cittadini italiani, o abitanti di San Marino, o rifugiati politici, o cittadini di uno Stato dell'Unione Europea e abbiano lavorato in Italia;
- residenza effettiva ed abituale in Italia;
- redditi inferiori a quelli stabiliti dalla legge.

Sul diritto e sulla misura della pensione sociale influiscono il reddito personale del richiedente e quello che coniuge.

Pensionato solo (1999)

Reddito zero	Assegno intero
Meno di 8.005.400	Assegno ridotto (ammontare pensione – reddito)
Oltre 8.005.400	Non spetta

Pensionato con coniuge (1999)

Meno di 8.005.400	Assegno intero
Tra 8.005.401 e 16.010.800	Assegno ridotto (ammontare pensione – reddito)
Oltre 8.005.400	Non spetta

A differenza della Pensione Sociale, l'Assegno Sociale, o una quota di esso, spetta anche nel caso in cui il richiedente abbia un reddito personale di importo superiore al limite individuale purché il reddito complessivo cumulato con quello del coniuge sia inferiore al limite di legge.

Alla formazione del reddito concorrono i redditi di qualsiasi natura:

- redditi soggetti all'irpef al netto dell'imposizione fiscale e contributiva;
- redditi esenti da imposta;
- pensioni e assegni pagati dal Ministero dell'interno a ciechi civili, invalidi civili e sordomuti;
- pensioni di guerra;
- rendite vitalizie pagate dall'Inail;
- pensioni privilegiate ordinarie «tabellari» per infermità contratte durante il servizio militare di leva;
- redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta;
- redditi soggetti a imposta sostitutiva;
- assegni alimentari corrisposti a norma del Codice Civile;
- Assegno Sociale di cui è titolare il coniuge del richiedente.

Non costituiscono invece reddito:

- trattamenti di fine rapporto e anticipazioni sugli stessi;
- competenze arretrate soggette a tassazione separata;
- proprio Assegno Sociale;
- casa di proprietà nella quale si abita;
- pensione liquidata, secondo il sistema contributivo, per un importo pari a 1/3 della pensione stessa e comunque non oltre 1/3 dell'Assegno Sociale;
- trattamenti di famiglia;
- indennità di accompagnamento di ogni tipo, gli assegni per l'assistenza personale continuativa erogati dall'Inail, nei casi di invalidità permanente assoluta, gli assegni per l'assistenza personale e continuativa pagati dall'Inps ai pensionati per inabilità;
- l'indennità di comunicazione per i sordomuti;
- l'assegno vitalizio pagato agli ex-combattenti della guerra 1915-1918 e precedenti.

L'Assegno può essere ridotto fino ad un massimo del 50% nel caso in cui l'interessato sia ricoverato in istituti o comunità con retta a carico di enti pubblici.

Numero beneficiari e spesa (Fonte: Inps)

Assegni sociali. importi medi mensili e spesa complessiva (in miliardi) (1997-1998)

Italia	Numero	Importo medio	Spesa
1997	40.145	422.281	203,4
1998	93.017	474.773	529,9

Assegni sociali per sesso e importi medi (1997-1998)

Italia	Maschi		Femmine	
	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio
1997	9.472	510.208	30.673	395.130
1998	26.091	526.202	66.926	454.724

Incidenza degli assegni sociali per struttura della popolazione e aree geografiche (1998)

1998	Struttura popolazione	%	Assegni erogati	%	% su pop.	Importo
Nord	25.630.313	44,5	27.196	29,2	0,1	456.632
Centro	11.071.715	19,2	18.778	20,2	0,2	454.176
Sud	20.910.587	36,3	47.043	50,6	0,2	421.270
Italia	57.612.615	100,0	93.017	100,0	0,2	438.252

PENSIONE SOCIALE

Principali riferimenti legislativi

L. 30/4/69 n. 153

Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale

L. 8 agosto 1995 n. 335

Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

Importo

Nella tabella che segue è riportato l'importo massimo della pensione sociale negli ultimi cinque anni.

Data	Mensile	Var.	%Annuale
1.1.95	357.000	-	4.641.000
1.1.96	376.300	5,4	4.891.900
1.1.97	390.600	3,8	5.077.800
1.1.98	397.650	1,8	5.169.450
1.1.99	504.400	26,8	6.557.200

Destinatari e requisiti

La Pensione sociale è destinata a persone con almeno 65 anni che abbiano presentato domanda entro il 1995. Chi ha compiuto 65 anni prima del 31.12.95 e ha fatto domanda successivamente e chi ha compiuto 65 anni dopo il 31.12.95 può richiedere l'Assegno Sociale.

Sul diritto e sulla misura della pensione sociale influiscono il reddito personale del richiedente e quello del coniuge, secondo gli schemi seguenti.

Pensionato solo (1999)

Reddito zero	Pensione intera
Meno di 6.557.200	Pensione ridotta (ammontare pensione – reddito)
Oltre 6.557.200	Non spetta

Pensionato con coniuge (1999)

Meno di 16.598.800	Assegno intero
Tra 16.598.801 e 23.156.000	Pensione ridotta (ammontare pensione – reddito)
Oltre 23.156.000	Non spetta

Nel caso in cui il richiedente ha redditi propri superiori al limite individuale, la pensione sociale non spetta anche se cumulando il proprio reddito con quello del coniuge non supera i limiti di reddito stabiliti dalla legge previsti per i cittadini coniugati.

Numero beneficiati e spesa (Fonte: Inps)

Pensioni sociali, importi medi mensili e spesa complessiva(in miliardi) (1994-1998)

Italia	Numero	Importo medio	Spesa
1994	713.473	399.721	3.422,3
1995	714.247	415.095	3.557,8
1996	697.973	429.968	3.601,3
1997	644.695	438.760	3.394,4
1998	582.664	484.849	3.390,0

Pensioni sociali per sesso e importi medi (1994-1998)

Italia	Maschi		Femmine	
	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio
1994	117.791	426.625	595.682	394.401
1995	119.523	445.767	594.724	408.931
1996	119.671	461.915	578.302	423.357
1997	112.271	468.550	532.424	432.479
1998	100.002	515.078	482.662	478.585

Incidenza delle pensioni sociali per struttura della popolazione e aree geografiche

1998	Struttura	% popolazione	Pensioni erogate	%	% su pop	Importo mensile
Nord	25.630.313	44,5	196.420	33,7	0,8	438.781
Centro	11.071.715	19,2	129.798	22,3	1,2	446.982
Sud	20.910.587	36,3	256.446	44,0	1,2	454.561
Italia	57.612.615	100,0	582.664	100,0	1,0	447.552

TRATTAMENTO MINIMO DELLE PENSIONI

Principali riferimenti legislativi

DL. 30 dicembre 1992 n. 503

Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Importo

L'importo del trattamento minimo è per il 1999 pari a L. 709.550 mensili (L. 9.221.150 annuali); tale importo è cresciuto negli ultimi 10 anni (1990-1999) del 16,1%, secondo la progressione indicata nella tabella.

Data	Importo	Var.	Importo annuo
01/01/90	484.500	-	6.298.500
01/01/91	519.550	7,2	6.754.150
01/01/92	563.100	8,4	7.320.300
01/01/93	577.750	2,6	7.510.750
01/01/94	602.350	4,3	7.830.550
01/01/95	626.450	4,0	8.143.850
01/01/96	660.300	5,4	8.583.900
01/01/97	686.050	3,9	8.918.650
01/01/98	697.700	1,7	9.070.100
01/01/99	709.550	1,7	9.224.150

Destinatari e requisiti

Il trattamento minimo delle pensioni è una integrazione corrisposta al pensionato quando la pensione derivante dal calcolo dei contributi versati è inferiore ad un importo minimo⁽³⁸⁾.

I requisiti di accesso all'integrazione al minimo delle pensioni sono diversi per le pensioni con decorrenza anteriore e successiva al 1 gennaio 1999.

⁽³⁸⁾ La legge di riforma delle pensioni, con il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo, prevede la progressiva scomparsa dell'integrazione al minimo: chi ha cominciato a lavorare dal 1 gennaio 1996 non potrà più beneficiare della pensione al minimo in quanto la rendita sarà rapportata ai contributi versati.

Nel caso delle pensioni con decorrenza dal 1 gennaio 1999, l'integrazione spetta (valori 1999):

- alle persone non coniugate o separate con redditi propri assoggettabili all'IRPEF inferiori a L. 18.448.300 (il doppio dell'importo annuo della pensione minima Inps);
- alle persone coniugate e non separate legalmente ed effettivamente che non posseggano redditi propri per un importo superiore a L. 18.448.300 annue e redditi cumulati con quelli del coniuge per un importo superiore a L. 36.896.600 annue (4 volte la pensione minima Inps).

Nel caso delle pensioni con decorrenza anteriore al 1 gennaio 1999 (valori 1999):

- per le pensioni con decorrenza anteriore al 1994 si tiene conto solo dei redditi del pensionato;
- per le pensioni con decorrenza dal 1994 si tiene conto sia dei redditi del titolare della pensione sia dei redditi cumulati con quelli del coniuge, per un importo che deve essere inferiore a L. 46.120.750 (5 volte la pensione minima);
- per le pensioni con decorrenza dal 1995 in poi il limite di reddito cumulato con quello del coniuge è pari a L. 36.896.600 (4 volte la pensione minima).

Nel caso delle persone coniugate, l'integrazione al minimo non può comunque essere assegnata se il reddito personale supera i limiti di legge, anche se il reddito cumulato col coniuge è inferiore. Analogamente, l'integrazione non viene riconosciuta se il reddito personale è inferiore al limite previsto ma il reddito cumulato è superiore.

Evoluzione delle soglie per accedere al trattamento minimo

Reddito personale

Anno	Integrazione intera	Integrazione ridotta Da	A	Nessuna integrazione
1994	7.830.550	7.830.551	15.661.099	15.661.100
1995	8.143.850	8.143.851	16.287.699	16.287.700
1996	8.583.900	8.583.901	17.167.799	17.167.800
1997	8.918.650	8.918.651	17.837.299	17.837.300
1998	9.070.100	9.070.101	18.140.199	18.140.200
1999	9.224.150	9.224.151	18.448.299	18.448.300

Reddito cumulato con quello del coniuge

A – Pensioni con decorrenza anteriore al 1994

Anno	Integrazione intera	Integrazione ridotta Da	A	Nessuna integrazione
1994	31.322.200	31.322.201	39.152.749	39.152.750
1995	32.575.400	32.575.401	40.719.249	40.719.250
1996	34.335.600	34.335.601	42.919.499	42.919.500
1997	35.674.600	35.674.601	44.593.249	44.593.230
1998	36.280.400	36.280.401	45.350.499	45.350.500
1999	36.896.600	36.869.601	46.120.749	46.120.750

B – Pensioni con decorrenza successiva al 1994

Anno	Integrazione intera	Integrazione ridotta Da	A	Nessuna integrazione
1994	23.491.650	23.491.651	31.322.199	31.322.200
1995	24.431.550	24.431.551	32.575.399	32.575.400
1996	25.751.700	25.751.701	34.335.599	34.335.600
1997	26.755.950	26.755.951	35.674.599	35.674.600
1998	27.210.300	27.210.301	36.280.399	36.280.400
1999	27.672.450	27.672.451	36.896.599	36.896.600

Dal calcolo dei redditi sono esclusi:

- i redditi esenti IRPEF
- i trattamenti eli fine rapporto e le relative anticipazioni
- il reddito della casa di proprietà in cui si vive
- gli arretrati sottoposti a tassazione separata
- l'importo della pensione da integrare al minimo.

Numero beneficiari e spesa (Fonte: Inps)

Numero di trattamenti e importi medi mensili per sesso (1995-1998) (13 mensilità)

	Maschi	Importo mese	Femmine	Importo mese	M+F	Importo mese
1995	1.275.055	728.727	3.424.382	722.497	4.699.437	724.187
1996	1.237.579	756.758	3.396.835	750.618	4.634.414	752.258
1997	1.206.447	770.404	3.398.595	763.989	4.605.042	765.670
1998	1.156.015	781.759	3.354.961	775.945	4.510.976	777.435

Spesa complessiva per aree geografiche, in miliardi (1995-1998)

	Nord	Centro	Sud	Italia
1995	17.395,9	8.322,8	15.120,7	40.839,3
1996	17.778,1	8.526,7	15.530,4	41.835,3
1997	17.839,9	8.598,4	15.873,0	42.311,3
1998	17.687,8	8.550,6	15.845,4	42.083,8

Incidenza dei trattamenti per area geografica (1998)

	Struttura popolazione	%	Pensioni	%	% su pop
Nord	25.630.313	44,5	1.895.316	42,0	7,4
Centro	11.071.715	19,2	916.473	20,3	8,3
Sud	20.910.587	36,3	1.699.186	37,7	8,1
Italia	57.612.615	100,0	4.510.975	100,0	7,8

PENSIONE DI INABILITÀ E ASSEGNO PER L'ASSISTENZA PERSONALE E CONTINUATIVA

Principali riferimenti legislativi

L. 22 giugno 1984 n. 222

Revisione della disciplina della invalidità pensionabile

Importo

La pensione di inabilità è riconosciuta in caso di infermità fisica o mentale, accertata da medici dell'INPS, tale da provocare una impossibilità permanente e assoluta a svolgere qualsiasi lavoro.

La pensione viene calcolata aggiungendo ai periodi contributivi esistenti quelli successivi al pensionamento e fino alla data di compimento dell'età pensionabile (55 anni per le donne e 60 anni per gli uomini), e comunque non oltre i 40 anni complessivi. I contributi aggiuntivi sono calcolati sulla media delle retribuzioni ricevute negli ultimi 5 anni.

Per le pensioni di inabilità i cui titolari al 31.12.1995 hanno un'anzianità inferiore ai 18 anni, la maggiorazione convenzionale è determinata con il nuovo sistema contributivo aggiungendo tutti gli anni che mancano fino ad arrivare all'età pensionabile di 60 anni (indipendentemente dal sesso e dalla gestione di appartenenza).

L'importo mensile **dell'assegno per l'assistenza personale e continuativa** è per il 1999 pari a L. 704.000.

Destinatari e requisiti

Il richiedente deve poter vantare almeno 260 contributi settimanali (pari a 5 anni di assicurazione), dei quali almeno 156 (3 anni) versati nei 5 anni precedenti la domanda di pensione.

La pensione è incompatibile con:

- l'attività lavorativa dipendente;
- l'iscrizione negli elenchi degli operai agricoli e dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni);
- l'iscrizione negli albi professionali.

L'assegno per l'assistenza personale e continuativa spetta ai pensionati di inabilità che si trovano nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore oppure hanno bisogno di assistenza continua in quanto non sono in grado di condurre da soli la vita quotidiana.

L'assegno non spetta:

- per i periodi di ricovero in istituti di cura o di assistenza a carico della pubblica amministrazione;

— nei casi di ricovero in istituti di cura o di assistenza privati, quando la relativa spesa sia assunta in carico dalla pubblica amministrazione. L'assegno è incompatibile con l'assegno mensile corrisposto dall'INAIL agli invalidi a titolo di assistenza personale e continuativa; nel caso invece di soggetti che fruiscono di analoga prestazione erogata da altre forme di previdenza obbligatoria e di assistenza sociale, l'assegno viene ridotto in misura corrispondente all'importo della prestazione stessa.

Numero beneficiari e spesa (Fonte: Inps)

Pensioni di inabilità (compresi i fondi speciali), importo medio e spesa complessiva (in miliardi) (1994-1998)

Italia	Numero	Importo medio	Spesa
1994	58.620	1.419.353	998,4
1995	62.538	1.519.736	1.140,5
1996	64.096	1.579.751	1.215,1
1997	67.019	1.615.834	1.299,5
1998	70.526	1.645.942	1.393,0

Pensioni di inabilità (compresi i fondi speciali) per sesso e importo medio (1994-1998)

	Numero	Maschi Importo medio	Numero	Femmine Importo medio
1994	46.288	1.517.414	12.332	1.051.283
1995	49.297	1.628.507	13.241	1.114.774
1996	50.317	1.694.614	13.779	1.160.306
1997	52.406	1.734.572	14.613	1.190.012
1998	55.081	1.767.063	15.445	1.213.989

Distribuzione delle pensioni di inabilità e importo medio per ripartizione geografiche (1998)

	Struttura popolazione	%	Pensioni	%	Importo mensile
Nord	25.630.313	44,5	33.083	46,9	1.572.756
Centro	11.071.715	19,2	16.713	23,7	1.551.115
Sud	20.910.587	36,3	20.721	29,4	1.408.285
Italia	57.612.615	100,0	70.526	100,0	1.519.331

ASSEGNO ORDINARIO DI INVALIDITÀ

Principali riferimenti legislativi

L. 22 giugno 1984 n. 222

Revisione della disciplina della invalidità pensionabile

L. 8 agosto 1995 n. 335

Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

Importo

L'importo viene calcolato in base ai contributi effettivamente versati dal richiedente. Nel caso in cui l'assegno risulti di importo molto modesto e l'interessato abbia un basso reddito, l'importo dell'assegno può aumentare di una cifra non superiore all'assegno sociale (L. 615.800 mensili nel 1999), e comunque non può superare l'importo del trattamento minimo (L. 709.550 mensili nel 1999).

I limiti di reddito annui entro i quali è possibile ottenere le integrazioni sono i seguenti:

Anno	Solo	Coniugato
1996	12.480.000	18.720.000
1997	12.996.200	19.449.300
1998	13.187.200	19.780.800
1999	16.010.800	24.016.200

Redditi calcolati:

- redditi soggetti all'IRPEF;
- trattamenti di fine rapporto e anticipazioni sugli stessi.

Redditi che non vengono calcolati:

- casa di proprietà in cui si abita;
- redditi esenti dall'IRPEF
- redditi conseguiti all'estero o in Italia presso Enti o Organizzazioni internazionali;
- redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva (interessi derivanti da BOT, CCT, depositi bancari, ...);
- pensioni di guerra;
- l'importo a calcolo della pensione di invalidità da integrare.

Destinatari e requisiti

L'assegno ordinario di invalidità è riconosciuto quando si verificano le seguenti condizioni:

- infermità fisica o mentale, accertata dai medici dell'INPS, tale da provocare una riduzione permanente della capacità di lavoro a meno di un terzo, in occupazioni confacenti alle attitudini del lavoratore;

- 260 contributi settimanali (pari a 5 anni) di cui almeno 156 (3 anni) versati nei 5 anni precedenti la domanda;
- essere assicurati presso l'INPS da almeno 5 anni.

L'assegno ha validità triennale e può essere confermato a domanda per tre volte consecutive, dopodiché diventa definitivo. Al compimento dell'età pensionabile si trasforma in pensione di vecchiaia, purché l'interessato abbia cessato l'attività di lavoro dipendente e possieda i requisiti contributivi previsti per la pensione di vecchiaia; in caso contrario viene mantenuto in pagamento l'assegno di invalidità.

Numero beneficiari e spesa (Fonte: Inps)

Numero di assegni di ordinari e degli assegni precedenti la L. 222/84, importo medio e spesa complessiva (in miliardi) (1994-1998)

	Assegno ordinario	Importo medio	Assegno antelegge 222/84	Importo medio	Spesa
1994	283.640	737.446	3.373.983	756.607	33.143,4
1995	282.719	804.025	3.204.999	801.024	33.535,1
1996	280.595	854.757	3.016.254	830.462	32.936,7
1997	281.397	911.078	2.845.963	843.901	31.897,0
1998	282.869	938.720	2.694.884	856.960	30.899,3

Assegni ordinari e assegni precedenti la L. 222/84 per sesso e importo medio (1998)

	Maschi	Imp. medio	Femmine	Imp. medio
Assegno ordinario	196.171	1.027.395	86.698	738.075
Assegno ante-lege 222/84	1.078.135	996.621	1.616.749	763.826

Assegni ordinari e assegni precedenti la L. 222/84 per ripartizioni geografiche e importo medio (1998)

	Assegno ordinario		Assegno ante-lege 222/84	
	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio
Nord	88.118	1.066.088	857.133	893.963
Centro	55.083	965.950	609.558	848.296
Sud	139.668	847.624	1.228.193	835.431
Totale	282.869	938.720	2.694.884	856.960

Incidenza assegni ordinari e assegni precedenti la L. 222/84 per struttura della popolazione e ripartizioni geografiche (1998)

	Struttura popolazione	%	Assegno ordinario	%	% su pop	Assegno ante-legge 222/84	%	% su pop
Nord	25.630.313	44,5	88.118	31,2	0,3	857.133	31,8	3,3
Centro	11.071.715	19,2	55.083	19,5	0,5	609.558	22,6	5,5
Sud	20.910.587	36,3	139.668	49,4	0,7	1.228.193	45,6	5,9
Italia	57.612.615	100,0	282.869	100,0	0,5	2.694.884	100,0	4,7

ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE

Riferimenti legislativi

L. 13 maggio 1988 n. 153

Conversione in legge, con modificazioni, del DL. 13 marzo 1988, n. 69, recante norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti previdenziali ed altre disposizioni urgenti

L. 19 luglio 1994 n. 451

Conversione in legge, con modificazioni, del DL. 16 maggio 1994, n. 299, recante disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali

Importo

L'importo dell'Assegno viene determinato in base alla composizione del nucleo familiare e al reddito familiare⁽³⁹⁾. L'Assegno (luglio 1999) può variare da L. 25.000, nel caso di nuclei familiari senza figli e senza componenti inabili con reddito non superiore a L. 34.335.000, a L. 1.869.000, nel caso di nuclei familiari composti da 7 persone con un solo genitore, almeno un figlio minore, almeno un componente inabile ed un reddito non superiore a L. 40.276.000⁽⁴⁰⁾.

L'assegno viene pagato:

- ai lavoratori in attività dal datore di lavoro in occasione del pagamento della retribuzione; il datore di lavoro chiede poi all'Inps il rimborso delle somme pagate;
- ai pensionati direttamente dall'Inps insieme alla rata di pensione.

Destinatari e requisiti

L'Assegno spetta a:

- lavoratori dipendenti in attività;
- disoccupati indennizzati;
- lavoratori cassintegrati;
- lavoratori in mobilità e impegnati in lavori socialmente utili;
- pensionati ex lavoratori dipendenti⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Non abbiamo riportato le numerose tabelle di calcolo dell'importo dell'assegno in quanto avrebbero inutilmente complicato la lettura della scheda.

⁽⁴⁰⁾ Nel caso di nuclei composti da più di 7 persone l'Assegno va aumentato del 10% nonché di ulteriori L. 104.000 per ogni componente oltre settimo. Per esempio, un nucleo con le caratteristiche indicate composto però da 10 persone riceve un Assegno pari a L. 2.267.900.

⁽⁴¹⁾ L'assegno spetta anche ad altre categorie di lavoratori meno rilevanti per gli scopi di questo lavoro. Le riportiamo in nota per completezza: lavoratori assenti per malattia o maternità; lavoratori richiamati alle armi; lavoratori in aspettativa per cariche pubbliche elettive e sindacali; lavoratori dell'industria e marittimi in congedo matrimoniale; assistiti per tubercolosi; caratisti imbarcati sulla nave da loro stessi armata e armatori e proprietari armatori.

Dal 1° gennaio 1999 l'Assegno spetta anche ai lavoratori iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi (collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta, liberi professionisti; vedi scheda).

L'assegno viene corrisposto per i componenti del nucleo familiare, vale a dire:

- il richiedente l'Assegno;
- il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- i figli di età inferiore a 18 anni;
- i figli maggiorenni inabili che si trovano nella assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro.

Fanno inoltre parte del nucleo i fratelli, le sorelle e i nipoti del richiedente se minori o se maggiorenni inabili a condizione che siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano diritto alla pensione ai superstiti.

Nella determinazione del reddito familiare vengono considerati i redditi complessivi assoggettabili all'IRPEF e i redditi di qualsiasi natura, compresi quelli esenti da imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte, percepiti da tutte le persone che fanno parte del nucleo familiare, nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno.

L'Assegno spetta solo se nel nucleo familiare la somma dei redditi derivanti da lavoro dipendente, da pensione o da prestazione previdenziale, derivante sempre da lavoro dipendente è pari almeno al 70% dell'intero reddito familiare.

Non sono considerati redditi ai fini del diritto all'assegno:

- le pensioni tabellari ai militari di leva vittime di infortunio;
- le pensioni di guerra;
- le rendite INAIL;
- le indennità di accompagnamento agli inabili civili, ai ciechi civili assoluti, ai minori invalidi non deambulanti;
- l'indennità ai ciechi parziali e ai sordi prelinguali;
- l'indennità di frequenza ai minori mutilati e invalidi civili;
- gli assegni di superinvalidità sulle pensioni privilegiate dello Stato;
- le indennità di accompagnamento ai pensionati di inabilità Inps;
- le indennità di trasferta per la parte esclusa da IRPEF.

In allegato alla scheda sono riportate le fasce di reddito per fruire degli assegni al nucleo familiare.

Dati (Fonte: Inps)

Non esistono dati definitivi relativi ai percettori degli assegni al nucleo familiare, in quanto nel caso dei lavoratori dipendenti essi vengono pagati direttamente dal datore di lavoro, il quale ne dà rendicontazione complessiva all'Inps. Per tale ragione riportiamo di seguito i dati relativi alla spesa sostenuta in complesso (in miliardi) e ai pensionati percettori di assegni al nucleo.

L'Inps stima in circa 1.780.000 i lavoratori attivi che nel 1997 hanno perce-

pito gli assegni per il nucleo familiare (1.755.000 nel 1995 e 1.730.000 nel 1996). Come si vede, la platea di destinatari rimane sostanzialmente stabile: le variazioni sono determinate dall'adeguamento non perfettamente proporzionale delle soglie di reddito all'andamento dell'inflazione.

Spesa totale per i trattamenti di famiglia (assegni al nucleo + assegni familiari) per ripartizione geografica (1995-1997)

	Nord	Centro	Sud	Italia
1995	1.453,3	866,1	2.450,5	4.769,9
1996	1.822,0	1.019,3	2.862,2	5.703,5
1997	2.224,7	1.272,5	3.913,6	7.410,9

Spesa totale per i trattamenti di famiglia (assegni al nucleo + assegni familiari) per categorie di percettori (1995-1997)

	Non agricoli	Agricoli	Pensionati	Totale
1995	2.381,74	581,70	1.806,43	4.769,87
1996	3.552,61	446,74	1.704,16	5.703,51
1997	4.266,96	1.252,42	1.891,51	7.410,89

Pensionati beneficiari di assegni e importi medi mensili per ripartizioni geografiche (1995-1998)

		Nord	Centro	Sud	Italia
1995	N. beneficiari	712.946	340.554	722.312	1.775.362
	Imp. medio	60.795	69.594	81.760	71.012
1996	N. beneficiari	667.613	327.297	704.846	1.699.756
	Imp. medio	61.128	69.475	82.838	71.738
1997	N. beneficiari	658.369	323.585	704.061	1.686.015
	Imp. medio	61.657	69.972	83.921	72.550
1998	N. beneficiari	640.762	315.949	696.168	1.652.879
	Imp. medio	61.965	70.182	84.677	73.102

Spesa complessiva per assegni ai pensionati per ripartizioni geografiche (1995-1998)

	1995	1996	1997	1998
Nord	519,8	489,7	487,1	476,4
Centro	284,4	272,9	271,7	266,1
Sud	708,7	700,6	709,0	707,4
Italia	1.512,9	1.463,2	1.467,8	1.449,9

Fasce di reddito per fruire degli assegni al nucleo familiare (1999)

Nuclei senza figli (importi in migliaia)

Fasce di reddito	I	II(*)	III(**)	IV(***)
1°	<i>Fino a 19.623</i>	<i>Fino a 22.892</i>	<i>Fino a 35.972</i>	<i>Fino a 39.240</i>
2°	19.624 – 24.528	22.893 – 27.798	35.973 – 40.874	39.241 – 44.145
3°	24.529 – 29.433	27.799 – 32.700	40.875 – 45.779	44.146 – 49.050
4°	29.434 – 34.335	32.701 – 37.604	45.780 – 50.684	49.051 – 53.952
5°	34.336 – 39.240	37.605 – 42.511	50.685 – 55.588	53.953 – 58.856
6°	39.241 – 44.145	42.512 – 47.415	55.589 – 60.493	58.857 – 63.760
7°	44.146 – 49.050	47.416 – 52.319	60.494 – 65.396	63.761 – 68.666
8°	49.051 – 53.952	52.320 – 57.222	65.397 – 70.301	68.667 – 73.570
9°	53.953 – 58.856	57.223 – 62.126	70.302 – 75.203	73.571 – 78.476
10°	58.857 – 63.760	62.127 – 67.032	75.204 – 80.109	78.477 – 83.380
11°	63.761 – 68.666	67.033 – 71.937	80.110 – 85.013	83.381 – 88.282
12°	68.667 – 73.570	71.938 – 76.840	85.014 – 89.918	88.283 – 93.187
13°	73.571 – 78.475	76.841 – 81.746	89.919 – 94.822	93.188 – 98.090
14°	78.476 – 83.380	81.747 – 86.651	94.823 – 99.728	98.091 – 102.994
15°	83.381 – 88.285	86.652 – 91.556	99.729 – 104.634	102.995 – 107.895
16°	88.286 – 93.190	91.557 – 96.461	104.635 – 109.538	107.896 – 112.779

Nuclei senza figli (importi in migliaia)

Fasce di reddito	I	II(*)	III(**)	IV(***)
1°	<i>Fino a 20.659</i>	<i>Fino a 23.928</i>	<i>Fino a 37.007</i>	<i>Fino a 40.276</i>
2°	20.660 – 25.563	23.929 – 28.833	37.008 – 41.910	40.277 – 45.180
3°	25.564 – 30.468	28.834 – 33.735	41.911 – 46.814	45.181 – 50.085
4°	30.469 – 35.370	33.736 – 38.640	46.815 – 51.719	50.086 – 54.988
5°	35.371 – 40.276	38.641 – 43.546	51.720 – 56.624	54.989 – 59.891
6°	40.277 – 45.180	43.547 – 48.450	56.625 – 61.528	59.892 – 64.795
7°	45.181 – 50.085	48.451 – 53.354	61.529 – 66.431	64.796 – 69.701
8°	50.086 – 54.988	53.355 – 58.258	66.432 – 71.336	69.702 – 74.606
9°	54.989 – 59.891	58.259 – 63.161	71.337 – 76.239	74.607 – 79.511
10°	59.892 – 64.795	63.162 – 68.067	76.240 – 81.144	79.512 – 84.415
11°	64.796 – 69.701	68.068 – 72.973	81.145 – 86.048	84.416 – 89.318
12°	69.702 – 74.606	72.974 – 77.875	86.049 – 90.954	89.319 – 94.223
13°	74.607 – 79.510	77.876 – 82.781	90.955 – 95.857	94.224 – 99.125
14°	79.511 – 84.415	82.872 – 87.686	95.858 – 100.763	99.126 – 104.029
15°	84.416 – 89.320	87.687 – 92.592	100.764 – 105.669	104.030 – 108.931
16°	89.321 – 94.226	92.593 – 97.496	105.670 – 110.574	108.932 – 113.834

(*) Da applicare ai richiedenti che siano nella condizione di vedovo/a, separato/a legalmente, divorziato/a, celibe/nubile, in stato di abbandono, straniero/a con coniuge residente in un paese estero non convenzionato.

(**) Da applicare ai richiedenti nel cui nucleo siano compresi soggetti che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro ovvero, se minorenni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età.

(***) Da applicare ai richiedenti che siano nella condizione di vedovo/a, separato/a legalmente, divorziato/a, celibe/nubile, in stato di abbandono, straniero/a con coniuge residente in un paese estero non convenzionato e nel cui nucleo siano compresi soggetti che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro ovvero, se minorenni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età.

ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE PER GLI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA DEI LAVORATORI AUTONOMI⁽⁴²⁾

Per quanto non indicato si applica la normativa generale riferita ai lavoratori dipendenti.

Principali riferimenti legislativi

L. 27 dicembre 1997 n. 449

Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica

DM. 27 maggio 1998

Estensione della tutela della maternità e dell'assegno al nucleo familiare

Importo

L'importo dell'Assegno viene determinato in base alla composizione del nucleo familiare e al reddito familiare⁽⁴³⁾. L'Assegno (luglio 1998) può variare da L. 20.000, nel caso di nuclei familiari senza figli e il coniuge inabile con reddito non superiore a L. 49.787.000, a L. 1.869.000, nel caso di nuclei familiari composti da 7 persone con un solo genitore, almeno un figlio minore, almeno un componente inabile ed un reddito non superiore a L. 39.563.000⁽⁴⁴⁾.

Destinatari e requisiti

L'assegno spetta ai seguenti nuclei:

- nuclei con entrambi i genitori e almeno due figli minori;
- nuclei con entrambi i genitori e almeno un figlio minore in cui sia presente un soggetto inabile;
- nuclei con un solo genitore ed almeno un figlio minore, con o senza inabili;
- nuclei con entrambi i coniugi, senza figli minori, in cui sia presente almeno un soggetto inabile;
- nuclei con un solo genitore, senza figli minori, in cui sia presente almeno un soggetto inabile.

⁽⁴²⁾ Si tratta di collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta e liberi professionisti che dal gennaio 1998 sono soggetti al contributo del 12%, aliquota nella quale è compresa la quota dello 0,5% destinata al finanziamento del fondo maternità e assegni familiari.

⁽⁴³⁾ Non abbiamo riportato le numerose tabelle di calcolo dell'importo dell'assegno in quanto avrebbero inutilmente complicato la lettura della scheda.

⁽⁴⁴⁾ Nel caso di nuclei composti da più di 7 persone l'Assegno va aumentato del 10% nonché di ulteriori L. 104.000 per ogni componente oltre settima. Per esempio, un nucleo con le caratteristiche indicate composto però da 10 persone riceve un Assegno pari a L. 2.159.900.

L'assegno spetta quando si verificano le seguenti condizioni reddituali:

- il reddito familiare percepito nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno, suddiviso per il numero di componenti il nucleo, non è superiore a 8 milioni di lire a persona; il limite sale a 10 milioni in caso di nuclei con un solo genitore o con un soggetto inabile;
- la somma dei redditi derivanti da attività di collaborazione coordinata e continuativa, da vendita porta a porta e da libera professione è pari o superiore al 70% del reddito complessivo familiare percepito nell'anno solare precedente il 1° luglio.

Beneficiari e spesa

Vedi i dati nella scheda relativa all'Assegno per il nucleo familiare.

ASSEGNI FAMILIARI

Principali riferimenti legislativi

L. 13 maggio 1988 n. 153

Conversione in legge, con modificazioni, del DL. 13 marzo 1988, n. 69, recante norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti previdenziali ed altre disposizioni urgenti

Importo

Gli Assegni familiari sono pari a:

- L. 19.760 mensili per il coniuge, i figli, i fratelli e le sorelle;
- L. 2.340 mensili per gli ascendenti (genitori, nonni, ...).

Per i coltivatori diretti, i coloni e i mezzadri (non pensionati) l'assegno è di L. 15.832 mensili per figli ed equiparati e per fratelli, sorelle e nipoti con-viventi.

Destinatari e requisiti

Gli Assegni familiari spettano:

- ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni;
- ai pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri).

Gli assegni vengono corrisposti per i componenti del nucleo familiare, vale a dire:

- il coniuge, anche se legalmente separato;
- i figli ed equiparati;
- fratelli, sorelle e nipoti.

Per avere diritto all'assegno i figli ed equiparati, i fratelli, le sorelle e i nipoti devono essere minori di 18 anni, oppure inabili al lavoro, oppure studenti (fino a 21 anni per gli studenti medi e fino a 26 anni per gli studenti universitari), oppure apprendisti (fino a 21 anni).

Nel caso di coppia con figli senza componenti inabili, i limiti di reddito per ricevere gli assegni familiari (1999) sono determinati come segue⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ Non riportiamo le varie tabelle relative a diverse composizioni familiari.

Componenti il nucleo	Reddito familiare annuale oltre il quale cessa la corresponsione del trattamento di famiglia per il primo figlio e per il genitore a carico e relativi equiparati	Reddito familiare annuale oltre il quale cessa la corresponsione di tutti gli assegni familiari o quote di maggiorazione di pensione
1*	13.799.000	
2	22.898.000	27.423.000
3	29.443.000	35.256.000
4	35.163.000	42.110.000
5	40.887.000	48.964.000
6	46.338.000	55.493.000
7 o più	51.789.000	62.021.000

Beneficiari e spesa

Vedi i dati nella scheda relativa all'Assegno per il nucleo familiare.

FONDO NAZIONALE DI SOSTEGNO PER L'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE

Principali riferimenti legislativi

L. 9 dicembre 1998, n. 431

Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo.

D.M. 7 giugno 1999

Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi.

Importo

L'importo è determinato come segue:

- per i nuclei familiari con reddito non superiore a due pensioni minime Inps l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 14% ed il contributo non deve comunque superare L. 6.000.000 all'anno;
- per i nuclei familiari con reddito non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome per l'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 24% ed il contributo non deve comunque superare L. 4.500.000 all'anno.

Per i nuclei che includono membri con oltre 65 anni, disabili o con situazioni di particolare debolezza sociale, il contributo può essere aumentato fino ad un massimo del 25% o, in alternativa, i limiti di reddito possono essere aumentati fino ad un massimo del 25%.

Le risorse assegnate al Fondo vengono ripartite tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le quali provvedono alla ripartizione delle risorse fra i Comuni. I Comuni fissano l'entità e le modalità di erogazione dei contributi, favorendo i nuclei familiari con redditi bassi e con elevate soglie di incidenza del canone.

Destinatari e requisiti

Il contributo integrativo è concesso ai titolari di contratto di locazione in possesso di uno dei seguenti requisiti minimi:

- reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni mini-me Inps (L. 1.419.100 nel 1999) rispetto al quale il canone di locazione risulti non inferiore al 14%;
- reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale il canone di locazione incida per non meno del 24%.

L'ammontare dei redditi è quello risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi ed il valore dei canoni è quello risultante dai contratti di locazione regolarmente registrati al netto degli oneri accessori. Il richiedente è tenuto a presentare dichiarazione sulla propria situazione economica e patrimoniale (DLgs 109/98). Le regioni e le province autonome possono concorrere con propri fondi ad incrementare le risorse del Fondo e a stabilire articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenza del canone più favorevoli.

Dati (Fonte: Ministero dei Lavori Pubblici)

È istituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione; la dotazione è di L. 600 miliardi all'anno per gli anni 1999, 2000 e 2001. Non sono ancora disponibili dati sui beneficiari.

Le risorse sono state distribuite tra le varie Regioni secondo lo schema seguente (delibera CIPE):

Regioni	%	Importo (miliardi)
Piemonte	5,901	35,406
Valle d'Aosta	0,094	0,564
Lombardia	16,187	97,122
Trento + Bolzano	0,522	3,132
Veneto	5,263	31,578
Friuli V.G.	0,396	2,376
Liguria	2,276	13,656
Emilia Romagna	8,594	51,564
Nord	39,233	235,398
Toscana	6,094	36,564
Umbria	1,429	8,574
Marche	1,132	6,792
Lazio	10,654	63,924
Abruzzo	0,673	4,038
Centro	19,982	119,892
Molise	0,195	1,170
Campania	19,549	117,294
Puglia	7,928	47,568
Basilicata	0,656	3,936
Calabria	5,751	34,506
Sicilia	5,901	35,406
Sardegna	0,805	4,830
Sud	40,785	244,710
Italia	100,000	600,000

DETRAZIONI IRPEF PER TITOLARI DI CONTRATTI DI LOCAZIONE

Principali riferimenti Legislativi

L. 13 maggio 1999 n. 133

Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale

DLgs. 17 agosto 1999 n. 327

Disposizioni in materia di detrazioni dell'IRPEF in favore dei conduttori di immobili

Importo

La detrazione è pari a:

- L. 640.000 se il reddito familiare non supera L. 30.000.000;
- L. 320.000 se il reddito familiare è compreso tra L. 30.000.000 e L. 60.000.000

Destinatari e requisiti

La detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche spetta ai soggetti titolari di contratti di locazione di immobili adibiti ad abitazione principale⁽⁴⁶⁾.

Numero beneficiari e spesa

E posto un limite di L. 300 miliardi. Non sono ancora disponibili dati sui beneficiari.

⁽⁴⁶⁾ Per abitazione principale si intende quella nella quale il conduttore dimora abitualmente

PRESTAZIONI DI INVALIDITÀ CIVILE

Principali riferimenti legislativi

L. 30 marzo 1971 n. 118

Conversione in legge del DL. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili

DL. 31 marzo 1998 n. 112

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Dal 3 settembre 1998 è stata trasferita all'INPS la funzione di erogazione dei-le pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili (escluse le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige); resta di competenza del Ministero dell'Interno, e per esso delle Prefetture, la funzione di concessione su domanda delle prestazioni, fino a quando non sarà operativo il trasferimento alle Regioni (art. 130 DL. 112/98).

Importo

L'importo delle prestazioni relative all'invalidità civile per il 1999 segue lo schema seguente:

	Limite di reddito personale annuo	Importo mensile
Assegno di assistenza	6.557.200	395.060
Indennità di frequenza minori	6.557.200	395.060
Pensione di inabilità	23.211.775	395.060
Indennità di accompagnamento	Nessuno	795.060

Nel calcolo del reddito viene preso in considerazione solo quello personale del richiedente, e non anche quello del coniuge.

Destinatari e requisiti

Requisiti generali per accedere alle prestazioni a favore degli invalidi civili sono la cittadinanza italiana e la residenza nel territorio nazionale. Ad essi si aggiungono ulteriori requisiti per le diverse prestazioni.

Assegno mensile di assistenza

1. riconoscimento di una percentuale di invalidità pari al 74% (dal 12.3.92, in precedenza era del 67%);

2. possesso di redditi propri inferiori a limiti stabiliti per legge;
3. incollocamento al lavoro per il tempo in cui perdura la condizione di invalidità. L'incollocamento sussiste quando lo stato di disoccupazione si accompagna all'iscrizione nelle speciali liste di collocamento degli invalidi civili;
4. incompatibilità con qualsiasi altro trattamento pensionistico di invalidità. Al compimento del 65° anno d'età l'assegno mensile viene trasformato in Assegno Sociale.

Indennità mensile di frequenza

Questa prestazione rientra nel campo dei trattamenti a favore degli invalidi civili, ma non è rilevante per gli scopi di questo lavoro. In sintesi, si tratta di un assegno riconosciuto agli invalidi civili minori di 18 anni con «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età», con la funzione di sostenere l'inserimento in strutture scolastiche, educative e riabilitative. Le condizioni reddituali dell'Indennità mensile di frequenza sono le stesse dell'Assegno mensile di assistenza e viene erogato per il periodo di effettiva frequenza della scuola o del centro.

Pensione di inabilità

1. invalidi totalmente e permanentemente inabili ai quali è stata riconosciuta una percentuale di invalidità del 100%;
2. età compresa tra 18 e 65 anni;
3. possesso di redditi propri inferiori a limiti stabiliti per legge;
4. non incompatibile con altri trattamenti di invalidità.

Al compimento del 65° anno d'età l'assegno mensile viene trasformato in Assegno Sociale.

Indennità di accompagnamento

1. invalidi civili totali (100%) riconosciuti anche non deambulanti senza l'aiuto permanente di un accompagnatore e non autosufficienti e bisognosi di assistenza continuativa;
2. non è collegata a limiti di reddito e di età in quanto è concessa al solo titolo della minorazione;
3. non spetta ai ricoverati a titolo gratuito.

Non è incompatibile con l'attività lavorativa, ma è incompatibile con analoghe prestazioni. Le persone affette da più minorazioni che darebbero titolo ad indennità di accompagnamento possono cumulare più indennità di accompagnamento.

Gli assegni di invalidità civile sono incompatibili con qualsiasi altra provvidenza diretta legata ad uno stato di invalidità.

Le provvidenze a favore dei minorati civili sono esenti dall'imposta sul reddito.

Numero beneficiari e spesa⁽⁴⁷⁾ (Fonte: Ministero degli Interni - Istat)

Prestazioni di invalidità civile per sesso e importo mensile e spesa complessiva in miliardi (1995-1998)

	Prestazioni erogate	Maschi	Femmine	Importo medio mensile	Spesa
1995	1.294.502	462.745	831.757	686.789	10.668,6
1996	1.288.422	462.887	825.535	704.738	10.896,0
1997	1.171.804	432.764	739.040	724.104	10.182,1
1998	1.224.204	456.991	767.213	917.637	13.480,5

Prestazioni di invalidità civile per struttura della popolazione e ripartizioni geografiche (1998)

	Struttura popolazione	%	Prestazioni erogate	%	% su pop.	% su maschi	% su femmine
Nord	25.615.693	44,5	460.724	37,6	1,80	1,32	2,25
Centro	11.052.164	19,2	237.007	19,4	2,14	1,62	2,63
Sud	20.895.498	36,3	526.473	43,0	2,52	2,02	2,99
Italia	57.563.354	100,0	1.224.204	100,0	2,13	1,64	2,59

Categoria	Numero
Invalidi totali, non ricoverati, con sola pensione	125.161
Invalidi totale, ricoverati, con sola pensione	10.554
Invalidi totali, ricoverati, con pensione e indennità di accompagnamento	195.386
Invalidi parziali, non ricoverati, con solo assegno	223.046
Invalidi parziali, ricoverati, con solo assegno	1.499
Invalidi totali, ricoverati, con sola indennità di accompagnamento	7.107
Invalidi totali, non ricoverati, con sola indennità di accompagnamento	19.646
Invalidi totali, ultra65enni, ricoverati, con sola indennità di accompagnamento	599.483
Invalidi totali, minori di 18 anni, ricoverati, con sola indennità di accompagnamento	41.057
Invalidi parziali, con indennità di accompagnamento	1.265
Totale	1.224.204

⁽⁴⁷⁾ Per semplicità di lettura, i dati riportati si riferiscono all'insieme delle prestazioni erogate (assegni, indennità e pensioni). Per esemplificare la complessa composizione interna dei dati, riportiamo il dettaglio relativo al 1998:

ASSEGNO DI MATERNITÀ

Principali riferimenti legislativi

L. 23 dicembre 1998 n. 448

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (art. 66).

DLgs. 31 marzo 1998 n. 109

Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a nonna dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

L. 17 maggio 1999 n. 144

Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali (art. 50).

DM 15 luglio 1999 n. 306

Regolamento concernente disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n. 144.

Destinatari e requisiti

L'Assegno di maternità è riconosciuto alle madri cittadine italiane residenti che non beneficiano del trattamento previdenziale della indennità di maternità⁽⁴⁸⁾ e con reddito inferiore a L. 50.000.000 annue per nuclei familiari con tre componenti (vedi oltre per nuclei di diversa composizione).

L'Assegno viene concesso dai Comuni e viene erogato dall'Inps sulla base dei dati forniti dai Comuni; questi ultimi sono tenuti ad informare gli interessati invitandoli a certificare o dichiarare il possesso dei requisiti all'atto dell'iscrizione del figlio all'anagrafe comunale. La domanda deve essere presentata entro sei mesi dalla nascita del figlio".

Importo

Per i figli nati tra il 1 luglio 1999 e il 1 luglio 2000 l'assegno è di 200.000 lire mensili per 5 mesi; per i parti successivi al 1 luglio 2000 l'assegno è elevato a 300.000 lire al mese per 5 mensilità. L'Assegno spetta qualora il nucleo di appartenenza della madre risulti in possesso di risorse economiche pari o inferiori ai valori dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE, DL. 109/98) riparametrato sulla base di una scala di equivalenza per nuclei di diversa composizione.

⁽⁴⁸⁾ Qualora l'indennità di maternità corrisposta dagli enti previdenziali competenti alle lavoratrici risulti inferiore all'importo dell'Assegno di maternità, le lavoratrici possono richiedere la quota differenziale.

Per gli assegni relativi al 1999 la domanda può essere presentata entro il marzo 2000 e consentirà di ricevere anche gli arretrati maturati nello stesso anno.

Riparametrazione sulla base della scala di equivalenza di cui al Dlgs 109/98 per nuclei che non hanno diritto a maggiorazioni o rivalutazioni di legge

Numero componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente
	Scala Dlgs 109/98 Base: 1 comp.=1 + 0,5	Parametri art. 56 L. 448/98 Base: 3 comp.=1	
2	1,57	0,87*	43.500.000
3	2,04	1,00	50.000.000
4	2,46	1,21	60.500.000
5	2,85	1,40	70.000.000
6	3,20	1,57	78.500.000
7	3,55	1,74	87.000.000
8	3,90	1,91	95.500.000

* ottenuto calcolando: $(1,57 + 0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,04 = 0,87$

* ottenuto calcolando: $(1,57 + 0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,04 = 0,87$

Riparametrazione sulla base della scala di equivalenza di cui al Dlgs 109/98 per nuclei con un membro con handicap o invalidità superiore al 66% (maggiorazione pari a 0,5)

Numero componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente
	Scala Dlgs 109/98 Base: 1 comp.=1 + 0,5	Parametri art. 56 L. 448/98 Base: 3 comp.=1	
2	2,07	1,11*	55.500.000
3	2,54	1,25	62.500.000
4	2,96	1,45	72.500.000
5	3,35	1,64	82.000.000
6	3,70	1,81	90.500.000
7	4,05	1,99	99.500.000
8	4,40	2,16	108.000.000

- ottenuto calcolando: $(2,07 + 0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,04 = 1,11$
-

L'importo dell'Assegno e dei requisiti economici per ottenerlo sono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Numero beneficiari e spesa (Fonte: Dipartimento Affari Sociali)

È stato istituito un Fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri pari a lire 25 miliardi per il 1999, lire 125 miliardi per il 2000, lire 150 miliardi per il 2001.

Dati provvisori al 2 maggio 2000 rilevano 73.460 domande inoltrate ai Comuni e 35.046 prestazioni erogate.

ASSEGNO AI NUCLEI FAMILIARI CON ALMENO TRE FIGLI MINORI

Principali riferimenti legislativi

L. 23 dicembre 1998 n. 448

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (art. 65).

DLgs. 31 marzo 1998 n. 109

Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

L. 17 maggio 1999 n. 144

Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali (art. 50).

DM 15 luglio 1999 n. 306

Regolamento concernente disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n. 144.

Importo

200.000 Lire mensili per 13 mensilità per valori dell'ISE (Indicatore della Situazione Economica, DL. 109/98) del beneficiario⁽⁵⁰⁾ inferiori o uguali alla differenza tra il valore dell'ISE e il doppio dell'importo dell'assegno su base annua. Per valori dell'ISE del beneficiario compresi tra la predetta differenza e il valore dell'ISE di riferimento l'Assegno è corrisposto in misura pari alla metà della differenza tra l'ISE di riferimento e quello del beneficiario⁽⁵¹⁾.

⁽⁵⁰⁾ Per i criteri di calcolo dell'ISE di riferimento vedi scheda corrispondente.

⁽⁵¹⁾ Per esempio, il reddito di riferimento per una famiglia con 5 componenti (2 genitori + 3 figli) senza diritto a maggiorazioni è pari a L. 36.000.000; l'Assegno viene corrisposto interamente se il reddito familiare è pari o inferiore a L. 36.000.000 – L. 4.800.000 (importo annuo assegno * 2) = L. 31.200.000 (reddito di soglia). Nel caso in cui il reddito familiare è compreso tra L. 31.200.000 e L. 36.000.000, viene corrisposto un assegno pari alla metà della differenza tra i due valori; per esempio, sempre nel caso di una famiglia con 5 componenti, per un reddito familiare di L. 35.000.000 l'importo annuo dell'Assegno sarà pari a L. 500.000 (ricavato da: [L. 36.000.000 – L. 35.000.000] : 2).

Riparametrazione sulla base della scala di equivalenza di cui al Dlgs 109/98 per nuclei che non hanno diritto a maggiorazioni o rivalutazioni di legge

Numero componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente	Reddito di soglia
	Scala Dlgs 109/98 Base: 1 comp.=1	Parametri art. 56 L. 448/98 Base: 5 comp.=1		
4	2,46	0,93*	33.480.000	28.680.000
5	2,85	1,00	36.000.000	31.200.000
6	3,20	1,12	40.320.000	35.520.000
7	3,55	1,25	45.000.000	40.200.000
8	3,90	1,37	49.320.000	44.520.000

* ottenuto calcolando: $(2,46+0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,85 = 0,93$

Riparametrazione sulla base della scala di equivalenza di cui al Dlgs 109/98 per nuclei con un membro con handicap o invalidità superiore al 66% (maggiorazione pari a 0,5)

Numero componenti	Scala di equivalenza		Reddito equivalente	Reddito di soglia
	Scala Dlgs 109/98 Base: 1 comp.=1 + 0,5	Parametri art. 56 L. 448/98 Base: 5 comp.=1		
4	2,96	1,11*	39.960.000	35.160.000
5	3,35	1,18	42.480.000	37.680.000
6	3,70	1,30	46.800.000	42.000.000
7	4,05	1,42	51.120.000	46.050.000
8	4,40	1,54	55.440.000	50.640.000

* ottenuto calcolando: $(2,96+0,2 \text{ maggiorazione nucleo con un unico genitore}) : 2,85 = 1,11$

L'importo dell'Assegno e dei requisiti economici per ottenerlo sono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Destinatari e requisiti

L'Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori è riconosciuto ai nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti sul territorio nazionale, con tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni, con reddito inferiore a L. 36.000.000 annue per nuclei familiari con cinque componenti (vedi sopra per nuclei di diversa composizione).

L'Assegno viene concesso dai Comuni e viene erogato dall'Inps sulla base dei dati forniti dai Comuni. La domanda deve essere presentata entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è richiesta la prestazione.

L'assegno non costituisce reddito a fini fiscali e previdenziali e può essere cumulato con analoghe provvidenze erogate dagli enti locali e dall'INPS

Numero beneficiari e spesa (*Fonte: Dipartimento Affari Sociali*)

È stato istituito un Fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la cui dotazione è stabilita in lire 390 miliardi per il 1999, in lire 400 miliardi per il 2000 e in lire 405 miliardi a decorrere dal 2001.

Dati provvisori al 2 maggio 2000 rilevano 210.110 domande inoltrate ai Comuni e 86.556 prestazioni erogate.

REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO

Principali riferimenti legislativi

L. 27 dicembre 1997 n. 449

Misure di stabilizzazione della finanza pubblica (art. 59, commi 45, 47, 48)

DL. 18 giugno 1998 n. 237

Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27/12/1997, n. 449

DM 5 agosto 1998

Individuazione dei comuni nei quali è realizzata la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al decreto legislativo 18/6/1998, n. 237, e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi

Principi dei RMI

Obiettivo di fondo del RMI è quello di contrastare la povertà sostenendo le condizioni economiche e sociali dei soggetti a rischio di marginalità sociale ed impossibilitati a provvedere al mantenimento proprio e dei figli per cause psichiche, fisiche e sociali. Particolare rilievo è dato, accanto al trasferimento monetario, agli interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica degli individui.

La titolarità dell'attuazione della sperimentazione è dei Comuni ammessi alla stessa.

L'introduzione del RMI è avvenuta, per il momento, a titolo sperimentale. La sperimentazione non può essere superiore a due anni dalla data di effettivo avvio in ognuno dei comuni individuati, e deve comunque terminare entro il 31/12/00.

Scopi della sperimentazione del RMI sono quelli di verificare:

- le modalità di realizzazione ed i relativi costi in contesti territoriali diversi;
- gli effetti dell'istituto nel contrasto alla povertà e nella promozione dell'integrazione sociale e dell'autonomia economica in contesti sociali differenziati;
- l'eventuale generalizzazione del RMI a tutto il territorio nazionale.

Importo e misure di integrazione sociale

L'ammontare del RMI è pari alla differenza tra la soglia di reddito prevista e il reddito mensile percepito. La soglia di reddito è pari a 500.000 lire nel 1998, 510.000 lire nel 1999, 520.000 lire nel 2000.

I Comuni sono tenuti a formulare, entro 30 giorni dall'accoglimento della domanda, i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma. Ove è presente la famiglia, il programma coinvolge tutti i componenti.

I programmi di integrazione sociale sono finalizzati al recupero e alla promozione delle capacità personali e alla ricostruzione delle reti sociali; nel caso dei minori sono prioritari l'assolvimento dell'obbligo scolastico e, successivamente, la formazione professionale.

Destinatari: requisiti e obblighi

Il Reddito Minimo di Inserimento è destinato a cittadini italiani, o di Paesi membri dell'Unione Europea residenti da almeno 12 mesi in uno dei Comuni ammessi alla sperimentazione; i cittadini non appartenenti all'Unione Europea o apolidi debbono risiedere in uno dei Comuni ammessi alla sperimentazione da almeno 3 anni.

Ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro è richiesta la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro documentata tramite l'iscrizione all'Ufficio di Collocamento. L'obbligo dell'iscrizione non si applica a coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o formazione professionale, a coloro che attendono alla cura di figli con meno di 3 anni o di persone portatrici di handicap in situazione di gravità (art. 4 L. 104/92), a coloro impegnati in programmi di recupero terapeutico incompatibile con l'attività lavorativa.

I destinatari debbono essere privi di reddito o con un reddito non superiore nel 1998 a 500.000 lire per una persona sola; viene utilizzata una scala di equivalenza per i nuclei familiari composti da due o più membri.

Soglia di reddito per accedere al RMI secondo le dimensioni della famiglia (1998-2000)

N. membri	Parametro	Soglia 1998	Soglia 1999	Soglia 2000
1	1,00	500.000	510.000	520.000
2	1,57	785.000	800.700	816.400
3	2,04	1.020.000	1.040.400	1.060.800
4	2,46	1.230.000	1.254.600	1.279.200
5	2,85	1.425.000	1.453.500	1.482.000

Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori

Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap (art. 3, comma 3, Legge n. 104/1992) o di invalidità superiore al 66%

Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

Il reddito di riferimento risulta dal totale dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone conviventi e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF. I redditi da lavoro, al netto delle ritenute, sono considerati per il 75%. I destinatari devono essere privi di patrimonio sia mobiliare che immobiliare, fatta eccezione per la proprietà della casa di abitazione.

I destinatari sono tenuti, pena la sospensione, la riduzione o la revoca del RMI, a:

- comunicare al Comune qualsiasi variazione del nucleo familiare e delle condizioni economiche;
- rispettare gli obblighi assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale;
- accettare, se abili al lavoro, eventuali offerte di lavoro.

Beneficiari e spesa (*Fonte: Dipartimento Affari Sociali*)

Per il 1999 la disponibilità finanziaria per la sperimentazione del RMI nei 39 Comuni è stata di L. 222.956.045.000 (esclusa la quota a carico dei Comuni). I dati provvisori (maggio 2000) indicano in circa 46.850 gli individui che attualmente beneficiano della prestazione, corrispondenti a circa 15.200 famiglie, per un importo medio individuale di circa L. 914.000.

Comuni ammessi alla sperimentazione e importo del finanziamento per Regione

		N. comuni	Finanziamento
NORD	PIEMONTE	1	0
	LOMBARDIA	2	0
	VENETO	1	485.268.000
	LIGURIA	1	1.853.295.000
	TOSCANA	1	3.540.457.000
CENTRO	LAZIO	9	3.484.092.000
	ABRUZZO	1	3.886.174.000
	MOLISE	1	0
	CAMPANIA	3	78.242.800.000
	PUGLIA	2	26.077.898.000
SUD	CALABRIA	5	45.223.956.000
	BASILICATA	2	1.272.733.000
	SICILIA	7	31.955.905.000
	SARDEGNA	3	26.933.467.000
ITALIA		39	222.956.045.000

SISTEMA DI PARTECIPAZIONE AL COSTO DELLE PRESTAZIONI SANITARIE

Il sistema è in corso di sperimentazione. Sarà introdotto in via definitiva a partire dal 1 gennaio 2000; fino a quella data rimangono confermati i criteri di esenzione definiti dalla L. 24 dicembre 1993 n. 537, modificati dalla L. 23 dicembre 1994 n. 724 e dalla L. 28 dicembre 1995 n. 549.

Principali riferimenti legislativi

DLgs. 31 marzo 1998 n. 109

Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

DLgs. 29 aprile 1998 n. 124

Decreto legislativo ex articolo 59, comma 50, legge 449-97, in materia di ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni.

Principi di riferimento

Il Decreto Legislativo stabilisce i criteri di partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni sanitarie e, di conseguenza, i criteri di esenzione. Sostanzialmente, a differenza del sistema precedente, sono presi in considerazione vari criteri e non solamente l'età del paziente: la situazione economica, il tipo di malattia, l'età.

Valutazione della situazione economica

La valutazione della situazione economica per l'esenzione parziale o totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni viene effettuata con riferimento all'Indicatore della Situazione Economica (ISE; vedi scheda). Per ogni componente del nucleo familiare di età inferiore a 6 anni o compresa tra 65 e 75 anni, è detratto dall'ISE un ammontare pari a L. 5 milioni; per componenti oltre i 75 anni di età è detratto un ammontare pari a L. 7 milioni. I soggetti di età superiore a 65 anni conviventi possono scegliere di costituire un nucleo familiare autonomo e richiedere l'esenzione parziale o totale

Esenzione parziale e totale

L'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni è riconosciuta qualora l'indicatore della situazione economica equivalente sia inferiore a L. 18.000.000; nel caso dei nuclei familiari di un solo componente è riconosciuta una maggiorazione di L. 5.000.000. L'esenzione parziale è riconosciuta qualora l'indicatore della situazione economica equivalente sia inferiore a L. 36.000.000.

L'ISE equivalente risulta dalla combinazione dei redditi complessivi dei membri del nucleo familiare e dei valori patrimoniali mobiliari e immobiliari corretti in base ai seguenti coefficienti.

Numero componenti	Coefficiente
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazioni:

0,35 per ogni ulteriore componente.

0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza ali figli minori.

0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%.

0.2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa

Alcune esemplificazioni possono chiarire il meccanismo di calcolo.

Esenzione totale

Tipologia nucleo	Soglia
<i>Due genitori + due figli</i>	<i>44.280.000</i>
<i>Un genitore + un figlio inferiore a sei anni</i>	<i>36.860.000</i>
<i>Due genitori + due figli di cui uno inabile</i>	<i>53.280.000</i>
<i>Due genitori + quattro figli</i>	<i>57.600.000</i>
<i>Coppia con più di 75 anni</i>	<i>42.260.000</i>

Esenzione parziale

Tipologia nucleo	Soglia
<i>Due genitori + due figli</i>	<i>88.560.000</i>
<i>Un genitore + un figlio inferiore a sei anni</i>	<i>68.720.000</i>
<i>Due genitori + due figli di cui uno inabile</i>	<i>106.560.000</i>
<i>Due genitori + quattro figli</i>	<i>115.200.000</i>
<i>Coppia con più di 75 anni</i>	<i>70.520.000</i>

Il diritto all'esenzione, totale o parziale, è riconosciuto dalle unità sanitarie locali di residenza su presentazione da parte del richiedente di una autocertificazione.

Prestazioni ammesse e non al sistema di partecipazione al costo delle prestazioni

Sono soggette al sistema di partecipazione al costo le seguenti prestazioni:

- a) prestazioni di assistenza farmaceutica;
- b) prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale;
- c) prestazioni erogate in regime di ricovero diurno per accertamenti diagnostici;
- d) prestazioni di assistenza termale;
- e) prestazioni di assistenza riabilitativa extraospedaliera erogate in regime domiciliare, ambulatoriale, semi-residenziale e residenziale.

Sono invece escluse:

- a) le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e le altre prestazioni di assistenza specialistica inclusa in programmi organizzati di diagnosi precoce e prevenzione collettiva realizzati in attuazione del piano sanitario nazionale e dei piani sanitari regionali;
- b) le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e le altre prestazioni di assistenza specialistica finalizzate alla tutela della salute collettiva obbligatorie per legge o disposte a livello locale in caso di situazioni epidemiche nonché quelle finalizzate all'avviamento al lavoro derivanti da obblighi di legge;
- c) le prestazioni di medicina generale e di pediatria di libera scelta;
- d) i trattamenti erogati nel corso di ricovero ospedaliero in regime ordinario.

Sono inoltre escluse le prestazioni erogate a fronte di condizioni di interesse sociale finalizzate a:

- a) la tutela della maternità;
- b) la prevenzione della diffusione dell'Hiv;
- c) la promozione delle donazioni di sangue, organi e tessuti;
- d) la tutela dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati;
- e) i vaccini per le vaccinazioni non obbligatorie nell'ambito della prevenzione delle malattie infettive dell'infanzia.

Costo delle prestazioni

Di seguito riportiamo, a titolo esemplificativo, i costi di alcune prestazioni indicando la percentuale di partecipazione al costo, l'importo massimo richiesto per i non esenti e per i parzialmente esenti; i totalmente esenti ovviamente non sostengono alcun costo.

Prestazione	Partecipazione %	Importo massimo	Importo parz. esenti
Prescrizione farmaci salvavita	-	3.000	3.000
Ricovero diurno per accertamenti diagnostici	-	150.000	75.000
Diagnostica strumentale e di laboratorio	85 (70)	100.000	60.000
Assistenza termale	75	200.000	100.000
Assistenza riabilitativa in regime semiresidenziale o residenziale	-	80.000*	*40.000

*Per settimana; non può essere inferiore a 1.20.000

Beneficiari e spesa

Il nuovo sistema è in via di sperimentazione, ragione per cui non sono ancora disponibili dati.

INDICATORI DELLA SITUAZIONE ECONOMICA

Principali riferimenti legislativi

DLgs. 31 marzo 1998, n. 109

Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

DPR 7 maggio 1999, n. 221

Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate.

Disposizioni correttive al DLgs. 109/98 (16 marzo 2000).

Principio di fondo

Si tratta di uno strumento, introdotto in via sperimentale per 3 anni (1999-2002), che definisce criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. Sono escluse le integrazioni al minimo, la maggiorazione sociale delle pensioni, l'assegno e la pensione sociale e le altre prestazioni previdenziali, la pensione e l'assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento.

Criteri di determinazione dell'ISE

L'Indicatore della Situazione Economica (ISE) è determinato con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente e dai membri componenti la famiglia anagrafica e dai soggetti considerati a suo carico ai fini IRPEF.

La situazione economica dei soggetti appartenenti al nucleo familiare si ottiene sommando:

- il reddito complessivo ai fini IRPEF' risultante dall'ultima dichiarazione effettuata (o certificato sostitutivo rilasciato dal datore di lavoro o da enti previdenziali);
- il reddito delle attività finanziarie (franchigia di L. 30.000.000 per il patrimonio mobiliare e di L. 100.000.000 qualora il nucleo risieda in un'abitazione di proprietà).

Qualora il nucleo risieda in un'abitazione in locazione dalla somma ottenuta viene detratto l'importo del canone di locazione fino ad un massimo di L. 10.000.000.

Per quanto riguarda la valutazione della situazione patrimoniale, gli enti erogatori possono moltiplicare l'importo determinato per lo specifico coefficiente stabilito dall'ente erogatore, entro il valore massimo di 0,20.

Scala di equivalenza ISE

Numero componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.

Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente od invalidità superiore al 66%.

Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

**COLLANA
DELLA COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE
SOCIALE**

I Serie

COMMISSIONE DI INDAGINE SULLA POVERTÀ E SULL'EMARGINAZIONE

«Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale»

Luglio 1995

«La povertà in Italia 1980-1994»

Marzo 1996

«Le politiche locali contro l'esclusione sociale»

Giugno 1996

«La povertà in Italia 1995»

Luglio 1996

«Le misure della povertà in Italia: scale di equivalenza ed aspetti demografici»

Ottobre 1996

«Povertà abitativa in Italia 1989-1993»

Gennaio 1997

«Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studio di casi»

Giugno 1997

«La spesa pubblica per l'assistenza in Italia»

Ottobre 1997

«Povertà ed istruzione. Alcune riflessioni ed una proposta di indicatori»

Ottobre 1997

«Poverty in Italy 1980-1995»

Novembre 1997

«La povertà in Italia 1997»

Dicembre 1998

II Serie

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

«Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - 2000»

Dicembre 2000

«Le politiche nazionali contro la povertà in Italia»

Dicembre 2000

«La povertà delle donne in Italia: la ricerca, i dati, le metodologie di analisi»

Dicembre 2000

Pubblicazione

della
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI
Via Veneto, 56, 00187 Roma - Tel. 06/481611

Progetto grafico
F. Ronchi

Realizzazione grafica
E Giacometti

Stampa e diffusione
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Stab. Salario

Finita di stampare nel mese di dicembre 2000