

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3922

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZACCHEO, GASPARRI, URSO, CARLO PACE, GIOVANNI PACE,
CUSCUNÀ, SELVA, CONTENTO, MESSA, PROIETTI, FRANZ,
MAZZOCCHI, FINO, FRAGALÀ, PORCU, TRINGALI, ALBONI,
RASI, LOSURDO, LO PRESTI, ASCIERTO**

Norme per contrastare il fenomeno della povertà
e misure in favore delle famiglie

Presentata il 26 giugno 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le più recenti rilevazioni dell'ISTAT hanno evidenziato l'emergere di una nuova negativa realtà, il diffondersi cioè di nuove sacche di povertà, che si affiancano a quelle tradizionali ma che a volte le superano per intensità del bisogno, che colpiscono le persone che vivono sole o, peggio ancora, che vivendo sole, hanno a carico minori o genitori privi di reddito.

In queste situazioni infatti viene meno qualunque ricorso ai vincoli di solidarietà familiare che tendono ad attenuare la gravità di altre situazioni di bisogno. Si consideri, al riguardo, che se ancora non si sono verificate turbolenze per l'accresciuto numero di disoccupati, ciò è dovuto al fatto

che la famiglia, intesa in modo tradizionale, funziona da volano di compensazione tra i vari componenti di essa. Lo stipendio o la pensione, anche se modesti, di uno dei componenti la famiglia serve a coprire le esigenze di vita anche degli altri, attenuando quella spinta ad accese forme di protesta che invece altrimenti si verificherebbero.

Ma la realtà italiana sta profondamente cambiando. Recenti dati ISTAT evidenziano che dei 20.020.000 di famiglie italiane esistenti nel 1994 ben 4.369.000, pari al 21,8 per cento del totale, sono costituite da *single*. Solo sei anni prima, nel 1988, il numero di queste famiglie composte da *single* era di 3.832.000, pari al 19 per cento

del totale. Di analogo segno è lo sviluppo delle famiglie con uno solo dei due genitori salite nel 1994 a 1.766.000 rispetto ad 1.546.000 del 1988.

Non si hanno ancora i dati del 1996, ma sembra certo che la tendenza sia per una ancor maggiore incidenza in valore assoluto e percentuale di queste situazioni.

Abbiamo quindi due dati inconfutabili:

a) crescono in valore assoluto ed in percentuale le famiglie composte da una sola persona e le famiglie in cui vi è una sola fonte di reddito;

b) quando lo stato di bisogno colpisce una di queste famiglie, non vi è, evidentemente, la possibilità di attenuarlo ricorrendo a forme di solidarietà familiare e, pertanto, la povertà si presenta in modo drammatico.

Quante sono le persone che trovandosi in queste situazioni sono in uno stato di povertà ?

La risposta non è agevole, in quanto le statistiche pur fornendoci dei dati preziosi ai fini dell'individuazione di questa negativa linea di tendenza non permettono, per la metodologia che viene applicata nella loro compilazione, una determinazione numerica esatta del fenomeno. Infatti le statistiche individuano quella che viene definita la « linea di povertà » da un punto di vista relativo e non in base a valori assoluti. La « linea di povertà » è cioè costruita facendo un raffronto con il consumo medio *pro capite* nazionale. Viene cioè determinata la media del consumo nazionale e la soglia di povertà è fissata al 50 per cento di questo consumo medio *pro capite*. In questo modo la povertà viene determinata solo in base ad una valutazione relativa, come disagio sociale di chi ha una capacità di spesa molto inferiore (la metà) rispetto

al resto della popolazione. Ma questo criterio non viene ad indicare invece coloro che, oggettivamente, hanno un livello di reddito che non permette loro di sopravvivere.

È evidente il limite di questo criterio metodologico. Esso infatti può portare ad un risultato paradossale: se una società raddoppia uniformemente il suo potere di spesa, e quindi il tenore di vita dei cittadini, tuttavia nulla cambia nel numero di coloro che sono al di sotto della linea di povertà. Non solo. Se coloro che si trovano nelle ultime posizioni nella scala economica raddoppiano il loro potere di spesa, ma coloro che si trovano più in alto lo triplicano la soglia di povertà aumenta !

Prendere come base per la rilevazione questi concetti aiuta ancora meno a livello normativo, dato che misure che incidono sulla realtà sociale determinando trasferimenti di beni non possono certo prendere come punto di riferimento fenomeni psicologici ma debbono invece avere basi certe, determinate in modo oggettivo.

Comunque, ferme restando queste riserve ed i limiti quindi del materiale conoscitivo di cui si dispone — indice del sostanziale disinteresse che vi è stato verso una seria lotta allo stato di bisogno, nonostante le conclamate sottolineature della vocazione « sociale » e « solidarista » delle forze, comprese quelle di sinistra, che hanno governato in questi decenni — è a questi dati che occorre far riferimento per avere almeno una prima approssimazione dell'entità di questo negativo fenomeno.

Nella tavola 1, di seguito riportata, sono indicate le famiglie e le persone povere negli anni 1994 e 1995. La linea della povertà è, come già detto, pari al 50 per cento del consumo *pro capite* di ciascun anno.

TAVOLA 1 - LA POVERTÀ IN ITALIA, 1994-1995
(Valori assoluti in migliaia e composizione percentuale)

	NORD		CENTRO		MEZZO-GIORNO		ITALIA	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
<i>Valori assoluti:</i>								
Famiglie povere	419	415	262	263	1.357	1.450	2.038	2.128
Famiglie residenti	9.537	9.540	3.881	3.884	6.602	6.632	20.020	20.056
Persone povere	1.122	1.088	726	729	4.610	4.879	6.458	6.696
Persone residenti	25.096	25.092	10.841	10.840	20.434	20.511	56.371	56.442

Fonte ISTAT, *Indagine sui consumi delle famiglie*.

Nelle tavole 2 e 3, di seguito riportate, tratte dal « Terzo rapporto sulla povertà in Italia » (l'ultimo uscito) sono invece riportate, con riferimento al 1992, rispettivamente il numero delle famiglie povere secondo la loro dimensione numerica e il numero delle persone povere, anche in questo caso secondo la dimensione numerica delle famiglie.

TAVOLA 2 - FAMIGLIE POVERE PER DIMENSIONE
(Valori assoluti in migliaia)

AMPIEZZA	ITALIA	
	v.a.	%
1 persona	581	12,4
2 persone	667	13,3
3 persone	372	8,1
4 persone	435	9,5
5 persone	244	16,9
6 o più persone	127	26,0
Totale ...	2.437	11,7

Fonte: Elaborazione dei dati dell'indagine ISTAT « Consumi delle famiglie italiane 1992 ».

TAVOLA 3 - PERSONE POVERE PER DIMENSIONE DELLA FAMIGLIA 1992

(Valori assoluti in migliaia)

AMPIEZZA FAMIGLIA	ITALIA	
	v.a.	%
1 persona	581	12,4
2 persone	1.354	13,3
3 persone	1.116	8,1
4 persone	1.741	9,5
5 persone	1.222	16,9
6 o più persone	814	26,3
Totale ...	6.828	11,9

Fonte: Elaborazione dei dati dell'indagine ISTAT « Consumi delle famiglie italiane 1992 ».

Come si può vedere, anche se i dati della tavola 1 e delle tavole 2 e 3 si riferiscono ad anni diversi (al 1994-95 la prima, al 1992 le ultime due) la realtà che ne emerge presenta tratti comuni e fornisce preziose indicazioni. Il numero delle famiglie povere oscilla tra le 2.128.000 del 1995, le 2.038.000 del 1994 e le 2.437.000 del 1992, ma le persone povere sono 6.696.000 nel 1995, 6.458.000 del 1994 e 6.828.000 nel 1992, valori cioè molto ravvicinati. Si può peraltro notare che nel 1995, e, probabilmente anche nel 1996, si sta assistendo ad un aumento della povertà che precedentemente tendeva a diminuire. Ciò è una diretta conseguenza della crisi economica cui l'attuale cattiva conduzione politica ci conduce. Emerge comunque da questi dati l'esattezza dell'assunto da cui eravamo partiti: le famiglie povere composte da una sola persona o da due persone, di cui una sola ha una fonte di reddito, costituiscono nel primo caso il 12,4 per cento del totale delle famiglie italiane composte da una sola persona e, nel secondo caso, il 13,3 per cento delle famiglie italiane composte da due persone, percentuali, come si può notare, particolarmente elevate.

Nel citato rapporto si osserva che « la povertà ha una incidenza relativa maggiore nelle famiglie più numerose (e questa è quella che potremmo definire la povertà "classica") e in quelle di due e una sola persona. Risulta in questo modo evidente il legame tra ammontare di reddito e composizione della famiglia ».

Si consideri, al riguardo, che per una famiglia formata da una sola persona l'incidenza della spesa per l'abitazione è maggiore. Questa infatti ammonta al 29 per cento del bilancio per l'affitto, la manutenzione e la riparazione della casa. Percentuale che scende al 25 per cento nelle famiglie con due persone e si riduce fino al 17,5 per cento nelle famiglie con più componenti.

Del resto proprio da questo tipo di considerazioni deriva la cosiddetta « scala di equivalenza ». Essa è determinata facendo pari a uno la soglia di povertà per una famiglia di due persone, scende allo 0,599 per cento (più della metà) per famiglie composte da una persona e sale all'1,335 per cento (meno della metà) per famiglie composte da tre persone. Nella appresso riportata tavola 4 si riporta la scala di equivalenza generalmente accettata da coloro che si occupano di questa materia.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA 4 - SCALA DI EQUIVALENZA

NUMERO DI COMPONENTI							
	1	2	3	4	5	6	7 o più
Coefficiente di correzione ..	0,599	1,0	1,335	1,632	1,905	2,150	2,401
Soglia di povertà nel 1995 (lire)	684.870	1.143.335	1.526.379	1.865.955	2.178.091	2.458.213	2.745.195

Fonte: G. Carbonaro, « Note sulle scale di equivalenza », in Commissione d'indagine sulla povertà, *La povertà in Italia*, Roma 1985, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 153-9.

Particolare interesse, al fine di predisporre misure atte a ridurre il fenomeno della povertà, presenta la statistica, sempre riferita al 1992, relativa al grado di istruzione delle persone povere.

TAVOLA 5 - PERSONE IN COMPLESSO E PERSONE POVERE
SECONDO IL GRADO DI ISTRUZIONE, 1992

(Valori assoluti in migliaia)

	Persone in complesso		Persone povere		Incidenza di povertà
	n.	%	n.	%	%
Analfabeta o senza titolo ..	9.728	17,0	1.900	27,8	19,5
Elementare	16.116	28,1	2.291	33,6	14,2
Media inferiore	17.424	30,4	1.864	27,3	10,7
Media superiore	11.743	20,5	714	10,5	6,1
Laurea	2.266	4,0	58	0,9	2,6
Totale ...	57.277	100,0	6.828	100,0	11,9

Fonte: Elaborazione dei dati dell'indagine ISTAT « Consumi delle famiglie italiane, 1992 ».

Da questa tabella emerge quindi che solo lo 0,9 per cento dei laureati è povero, che questa percentuale sale al 10,5 per cento nei confronti di coloro che hanno il titolo di studio della scuola secondaria superiore e, rispettivamente, al 27,3 per cento, al 33,6 per cento e al 27,8 per cento nei confronti di coloro che hanno il titolo di scuola media inferiore, il solo diploma di licenza elementare o sono analfabeti. È quindi di tutta evidenza la stretta connessione che vi è tra il titolo di studio posseduto e lo stato di povertà. Misure che tendano ad un innalzamento del livello di scolarità producono quindi anche un effetto di lotta alla povertà.

Si è già visto che la recente crisi ha interrotto un processo di riduzione del numero di famiglie e persone povere. Quale può essere lo scenario futuro?

In realtà l'integrazione europea, con i rischi ad essa connessi di crisi delle strutture produttive più deboli, di emarginazione delle aree periferiche, come quella del Mezzogiorno d'Italia, e di rigida applicazione di regole che colpiscono l'agricoltura e la zootecnia, fa sorgere inquietanti interrogativi. Gli scenari futuri non sono dei più rassicuranti. La perdita di sovranità che l'adesione allo « spirito di Maastricht » comporta colpisce in modo particolare un'economia che attraversa un profondo stato di crisi come quella italiana. L'impossibilità di adottare misure di sostegno di settori in crisi, pena l'applicazione di pesanti sanzioni per presunti comportamenti che verrebbero a violare la libera concorrenza, il rigido rispetto di quote di produzione fissate altrove con scarso rispetto della realtà italiana, non possono che determinare l'uscita dal mercato di numerose aziende operanti sia nel settore industriale, sia nel settore del terziario sia in quello agricolo, con un conseguenziale aumento della povertà. È fin troppo evidente che uno dei principali strumenti di lotta contro la povertà è l'aumento dell'occupazione. Oltre a ridurre il numero di famiglie e persone che, in età lavorativa, sono prive di mezzi per provvedere alla loro sussistenza, con l'allargamento dell'occupazione si riduce il numero di famiglie e persone che, in età successiva, si troverebbe con pensioni di importo inadeguato a far fronte alle esigenze della vita.

Lo scenario che deriva dai recenti accordi comunitari non è invece di quelli che possano determinare le maggiori speranze. Si consideri, ad esempio, che il Mezzogiorno d'Italia si trova con la Grecia ai margini meridionali della Comunità, fuori dalle traiettorie nella nuova geografia economica europea. Inoltre il Mezzogiorno è emarginato anche politicamente. Nel 1957, con il Trattato di Roma, i Paesi firmatari sottoscrissero un protocollo con cui si impegnarono a sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia: protocollo che poi non onorarono. Nel 1992, con il Trattato di Maastricht i Paesi firmatari si impegnarono a sostenere lo sviluppo dei quattro Paesi che erano ritenuti economicamente deboli e cioè l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e la Grecia. Dei problemi interni ai Paesi, come quello del Mezzogiorno d'Italia, si convenne di non parlare, affidando ai rispettivi Paesi l'onere di provvedervi. Si sostenne in sostanza che la Germania avrebbe provveduto alle sue regioni orientali e l'Italia alle sue regioni meridionali.

L'Italia dovrà quindi, da sola, dedicare quasi tutte le sue risorse disponibili ad affrontare il problema della povertà che, come detto, nei prossimi anni rischia di estendersi a quote maggiori della cittadinanza. È un problema che è già dubbio possa essere risolto in termini accettabili se affrontato in via esclusiva. L'Italia non è sicuramente in grado di accollarsi gli altri compiti che gli attuali governanti, con miopia maggiore di quella dei governanti passati, vogliono accollarle. L'Italia non è assolutamente in grado di affrontare il problema degli immigrati. Le modeste risorse del nostro Paese, a fronte della grande massa di indigenti italiani, non possono essere utilizzate per corrispondere pensioni, assistenza sanitaria o risolvere problemi sociali come il possesso di una casa e l'acquisizione di elevati livelli di istruzione, a cittadini di Paesi stranieri i quali, per lo più, entrano in Italia in modo clandestino, violando precise leggi e calpestando lo stesso concetto di sovranità dello Stato italiano. Occorre fare una precisa scelta tra l'impegnarsi a fondo per cercare di ridurre drasticamente il numero dei poveri di cittadinanza italiana e il disperdere le scarse risorse disponibili con interventi demagogici che non risolvono

nulla e che, per il futuro, non possono che determinare disagio sociale e alimentare eccessi di tipo razzistico.

Misure di cui si propone l'adozione.

Questa proposta di legge si prefigge lo scopo di definire alcune misure da attuare per un'efficace lotta allo stato di bisogno.

Gli interventi debbono essere articolati verso una molteplicità di settori in modo da aggredire da più parti il « virus povertà » e cercare di ridurne significativamente l'ampiezza.

Innanzitutto con l'articolo 1 si definisce in modo oggettivo lo stato di bisogno evitando valutazioni relativistiche che, già insufficienti da un punto di vista statistico, rivelano, come già detto, tutta la loro inefficacia nel momento in cui si deve passare ad una fase decisionale in cui si dispongono trasferimenti di beni. In via di fatto si potrà ritenere sussistente lo stato di bisogno quando una famiglia di due persone possiede redditi, esclusi quelli virtuali come la rendita catastale della propria abitazione se di livello contenuto, inferiori alla pensione sociale (il cui importo attuale e pari a circa 5 milioni e mezzo di lire l'anno). Per ciò che riguarda la famiglia monopersonale o con più di due persone si applica la scala di equivalenza cui si è già fatto cenno.

Nei confronti di coloro che si trovino in questa condizione e che non percepiscano già una pensione di invalidità civile o la pensione sociale, viene stabilita l'erogazione di un assegno per le esigenze minime di vita. L'importo di questo assegno è fissato, in sede di prima applicazione, per una famiglia di due persone, in misura pari alla pensione sociale. Qualora la famiglia percepisca dei redditi, inferiori comunque alla soglia innanzi indicata, l'assegno viene decurtato in misura corrispondente.

Gli aiuti economici di base per le persone bisognose o invalide verrebbero ad essere pertanto i seguenti:

1) la pensione di invalidità civile che continuerebbe a sussistere ricorrendo le

particolari condizioni per la sua erogazione (così come continuerebbe a sussistere l'indennità di accompagnamento, ove ne ricorrano le condizioni);

2) la pensione sociale, anch'essa subordinata ai vigenti criteri di età — 65 anni — e di reddito;

3) l'istituendo assegno per le esigenze minime di vita il cui importo è, per una famiglia di due persone, pari alla pensione sociale e che subisce, nel caso di famiglie monopersonali o con più di due persone, la diminuzione o gli incrementi previsti dalla scala di equivalenza.

L'assegnazione di questo istituendo assegno minimo per le esigenze di vita, dato che viene ad essere erogato a persone che non sono invalide e che non hanno ancora raggiunto l'età per la pensione, deve essere accompagnato da un progetto specifico di integrazione sociale. Agli specifici corsi di carattere professionale che il progetto può prevedere sarà adibito il personale che il calo demografico rende in esubero nel mondo della scuola.

Qualora uno dei beneficiari di un assegno per le esigenze minime di vita rifiuti di accettare un lavoro offertogli al termine dei progetti di integrazione sociale o che comunque gli sia stato proposto, cessa dalla percezione del suddetto assegno.

Qualora sussistano parenti dei titolari di detto assegno, è previsto che lo Stato si rivalga nei loro confronti. Il costo di un simile progetto si aggirerebbe intorno ai 9 mila miliardi l'anno. Se si ipotizzano infatti in 3 milioni i destinatari dell'assegno (la linea di povertà delle rilevazioni ISTAT che fissa nel 1995 in 6 milioni e mezzo i « poveri » è fatta, come già detto, basandosi su un sistema relativo che pone ad un livello abbastanza elevato — lire 1.144.000 mensili, — che comprende quindi i titolari della pensione sociale, la fascia di povertà per una famiglia di due persone) ed in 3 milioni l'importo annuo medio *pro capite* (considerata la scala di equivalenza si calcola un importo che eccede il 50 per cento della pensione sociale per persona) si ha un importo di 9 mila miliardi all'anno.

Questo importo si propone venga ad essere finanziato:

a) con l'80 per cento del prelievo attualmente effettuato per l'ex GESCAL (0,35 per cento a carico dei lavoratori e 0,7 per cento a carico dell'azienda) che ammonta ad oltre 3 mila miliardi l'anno e che da quest'anno è stato in parte inserito nei normali contributi previdenziali;

b) con le spese attualmente previste per interventi di carattere sociale nel territorio italiano nei confronti dei non cittadini;

c) con una quota (30 per cento) delle contribuzioni attualmente previste per gli assegni familiari che, come vedremo, non sono utilizzate.

Si è già detto che per agire efficacemente in questa opera di « bonifica » con-

tro la povertà, occorre agire con la stessa determinazione che nel passato si usò per la bonifica delle terre malariche, adottando misure di carattere « integrale », cioè che agiscono in più direzioni.

Un altro dei settori in cui bisogna agire è quello dell'abitazione. In realtà, per ciò che riguarda questo settore, la situazione di partenza è meno negativa di quello che potrebbe astrattamente ipotizzarsi. Secondo le statistiche ISTAT relative al 1992, il 64 per cento delle famiglie residenti « povere » possiede una casa a titolo di proprietà. Si tratta spesso di vecchie case rurali, ma comunque questo dato fa sì che la percentuale di case di proprietà delle famiglie « povere » sia nel 1992 di appena quattro punti percentuali inferiore a quello della generalità delle famiglie italiane.

Nella sottoriportata tavola 6 questi dati sono meglio specificati.

TAVOLA 6 - TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE

	POVERI	COMPLESSO	DIFFERENZA
Proprietà	64,0	68,0	- 4,0
Affitto	30,4	27,0	3,4
Altro titolo	5,6	5,0	0,6
	100,0	100,0	—

Poiché dal 1992 ad oggi la percentuale delle case in proprietà delle famiglie italiane è aumentata, è ragionevole presumere che lo sia anche quella delle famiglie indigenti.

Occorre muoversi nella direzione di favorire l'acquisizione da parte delle famiglie indigenti di abitazioni sia a titolo di proprietà sia in affitto, esonerandole però in questo caso dal pagamento del canone e degli oneri accessori, di cui si devono fare carico le strutture pubbliche. A questo

riguardo occorre osservare che sia lo Stato, sia gli enti locali, sia gli enti pubblici hanno gigantesche dotazioni immobiliari di solito gestite in modo pessimo. Non è raro il caso di patrimoni immobiliari di migliaia di miliardi che siano addirittura passivi, in quanto le spese di gestione superano le rendite. Prevedere che una modesta quota di questi patrimoni (ad esempio il 3 per cento) venga destinata ad abitazioni delle famiglie povere senza oneri a carico di queste può far fare un considerevole passo

in avanti, che può diventare ancora più rilevante se si predispose un apposito piano di edilizia popolare mirato a queste finalità.

I vantaggi di questo specifico piano di edilizia popolare sono duplici, dato che oltre ad alleviare le condizioni delle famiglie povere si contribuirebbe ad incentivare l'occupazione. Si consideri che il settore dell'edilizia è rimasto immune dal fenomeno della sostituzione della forza lavoro umana con macchine e nuove tecnologie. Mentre infatti in quasi tutti gli altri settori lavorativi le nuove tecnologie e lo sviluppo delle macchine (si consideri l'informatica) hanno determinato una notevolissima contrazione del lavoro umano, nel settore dell'edilizia ciò non si verifica, almeno a livelli così significativi. Quindi l'avvio di un ampio progetto edilizio ha anche il vantaggio di incidere sull'occupazione, alimentando lo sviluppo di un auspicabile circolo virtuoso.

A questa finalità si ritiene possa essere destinata quella quota dei contributi ex GESCAL (20 per cento) che non viene impiegata per finanziare l'erogazione degli assegni per le esigenze minime di vita.

Si è già visto come la povertà si sviluppi, in particolare, tra coloro che non hanno un titolo di studio o lo hanno di basso livello. A questo fine si ritiene opportuno desti-

nare una certa percentuale (7 per cento) delle forme di aiuto scolastico attualmente esistenti (borse di studio, presalari, alloggi gratuiti in comunità scolastiche, eccetera) ai giovani di famiglie « povere ». È evidente infatti che questi ragazzi trovano delle difficoltà, per motivi oggettivi, nel concorrere con i loro coetanei per l'attribuzione di questi benefici. Troppo rilevanti sono gli ostacoli che questi giovani incontrano perché essi si trovino nella stessa condizione dei loro coetanei. Ad essi deve quindi darsi una ulteriore strada, oltre a quella del concorso con gli altri — che, ovviamente, resta sempre aperta — quella cioè del concorso riservato e della specifica riserva di una certa quota di posti in tutte le forme di aiuto scolastico attualmente previste.

Assegni di famiglia.

Vi è un'ulteriore considerazione da fare, che non riguarda specificamente le famiglie « povere » e che si riferisce agli assegni di famiglia. Attualmente, dopo la modifica introdotta nel 1988, il loro valore è divenuto insignificante.

Nell'allegata tavola 7 è riportato il totale delle prestazioni erogate dal 1975 al 1996 ed il totale dei contributi pagati.

TAVOLA 7 - TRATTAMENTI DI FAMIGLIA GESTITI DALL'INPS

(Miliardi di lire e valori percentuali)

ANNO	Prestazioni	Contributi	Rapporto Prestazioni/ Contributi	Rapporto Prestazioni/PIL
1975	2.083	1.181	110,7	1,503
1976	2.073	2.074	100,0	1,185
1977	1.659	2.590	64,1	0,774
1978	1.844	3.082	59,8	0,727
1979	1.834	3.580	51,2	0,592

Segue: TAVOLA 7 - TRATTAMENTI DI FAMIGLIA GESTITI DALL'INPS
(Miliardi di lire e valori percentuali)

ANNO	Prestazioni	Contributi	Rapporto Prestazioni/ Contributi	Rapporto Prestazioni/PIL
1980	2.568	4.673	55,0	0,686
1981	3.810	5.604	68,0	0,821
1982	3.689	6.475	57,0	0,677
1983	4.349	7.626	57,0	0,687
1984	4.417	7.864	56,2	0,609
1985	4.183	8.534	49,0	0,516
1986	3.854	9.218	41,8	0,428
1987	4.113	10.036	41,0	0,418
1988	4.826	11.335	42,6	0,442
1989	6.461	11.677	55,3	0,541
1990	6.485	13.237	49,0	0,494
1991	5.239	14.596	35,9	0,367
1992	5.284	15.867	33,3	0,351
1993	5.138	16.239	31,6	0,331
1994	5.055	16.024	31,5	0,308
1995	5.044	16.537	30,5	0,287
1996	5.029	17.050	29,5	0,267

Fonte: Elaborazioni fornite dall'INPS.

Emerge chiaramente che mentre nel 1975 l'importo degli assegni di famiglia era significativo (2.083 miliardi a fronte di 1.181 miliardi di contribuzioni pagate) pari all'1,503 per cento del PIL, nel 1996 il valore delle prestazioni è sceso a meno di un terzo delle contribuzioni (5.029

miliardi a fronte di 17.050) con un'incidenza solo dello 0,26 per cento sul PIL.

Nella tavola 8 appresso indicata sono riportati i dati, relativi al 1992, in ordine alle spese per prestazioni di sicurezza sociale in 11 paesi della Comunità.

TAVOLA 8 - PRESTAZIONI DI SICUREZZA SOCIALE PER FUNZIONE
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, 1992*(Quote percentuali sul totale)*

Paese	Malattia	Invalidità e inabilità	Infortuni sul lavoro	Vecchiaia	Superstiti	Maternità	Famiglia	Disoccupa- zione	Varie
Belgio	23,5	8,9	1,9	34,2	10,5	0,9	7,2	9,9	3,0
Danimarca	19,3	8,5	0,8	35,0	0,1	1,8	10,2	12,1	12,2
Germania	29,2	8,7	3,1	29,3	11,3	0,8	8,1	4,0	5,5
Spagna	25,7	8,5	2,4	30,9	10,4	0,9	0,9	17,8	2,5
Francia	26,6	5,9	2,1	36,6	7,4	1,5	8,1	6,5	5,3
Irlanda	29,1	6,4	0,5	20,8	6,4	2,1	15,3	12,4	7,0
Italia	22,9	6,4	2,3	51,8	11,0	0,4	3,5	1,7	—
Lussemburgo	24,4	11,7	3,2	32,8	15,6	1,5	9,6	0,7	0,5
Olanda	21,9	23,3	—	31,5	5,4	0,4	7,5	8,4	1,6
Portogallo	31,2	11,7	2,5	31,7	7,1	0,9	4,7	3,3	6,9
Regno Unito	22,1	13,9	0,4	37,9	1,5	1,0	9,9	4,7	8,6

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

Dalla tavola emerge il modestissimo importo che in Italia viene speso per misure a sostegno della famiglia (3,5 per cento a fronte dell'8,1 per cento della Germania e della Francia e del 9,9 per cento del Regno Unito). Occorre quindi ripensare totalmente alla rideterminazione normativa di questo settore.

In quasi tutti i paesi della Comunità gli assegni di famiglia per i figli e le persone invalide a carico vengono corrisposti a prescindere dal livello di reddito posseduto (così, ad esempio, in Belgio, in Danimarca, in Germania, in Francia, in Irlanda, nei Paesi bassi, nel Regno Unito) o aumentano se il livello di reddito è al di sotto di un certo limite (così, in parte, in Germania, in Francia, nel Regno Unito ed in Portogallo). In Italia invece queste forme di sostegno decrescono con il cre-

scere del reddito familiare fino a scomparire se l'importo del reddito familiare è superiore ai 46 milioni lordi annui. Si ritiene che questa normativa sia profondamente ingiusta, soprattutto se si considera che i contributi per i trattamenti di famiglia superano le prestazioni di 12 mila miliardi all'anno.

Si propone pertanto l'abrogazione della normativa vigente in materia di assegni per il nucleo familiare e l'introduzione di una normativa che preveda la corresponsione di un assegno lordo di lire 70 mila mensili per il primo figlio o persona a carico, ivi compreso il coniuge, di lire 60 mila per il secondo, di lire 50.000 per ciascuno degli altri, fino ad un massimo di lire 330 mila mensili. A questo assegno hanno diritto tutti i figli fino a 18 anni ed il coniuge a carico che non lavori.

Il limite temporale è prorogato per la durata legale dei corsi di laurea nel caso i figli continuino a studiare. Possono essere a carico anche i maggiorenni riconosciuti permanentemente inabili a proficuo lavoro. Nel caso di famiglia con un solo genitore gli importi sono aumentati del 20 per cento.

Come si è già detto, l'erogazione di questi trattamenti aggiuntivi prescinde dai livelli di reddito della famiglia. Dato che i suddetti importi sono soggetti a prelievo fiscale, come è noto improntato a criteri di forte progressività, è peraltro evidente che

i loro importi netti sono fortemente decrescenti secondo il livello di reddito del capofamiglia.

Poiché la proposta di legge di cui si propone l'approvazione fa dipendere tutta una serie di provvidenze dai livelli di reddito della famiglia, è necessario prevedere rigorosi controlli su questi dati ed introdurre, in caso di false attestazioni, pesanti sanzioni: oltre alla perdita del beneficio, l'obbligo della restituzione delle somme indebitamente percepite ed una multa pari ad almeno tre volte queste somme.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Ai fini della presente legge, lo stato di bisogno sussiste quando si verifica un grave stato di insufficienza nel reddito familiare in rapporto alle esigenze minime vitali di tutti i membri del nucleo familiare e non vi siano altre persone tenute a provvedere, o che di fatto provvedano, all'integrazione di tale reddito.

2. In sede di prima applicazione della presente legge, lo stato di bisogno si verifica allorché una famiglia di due persone possieda nell'anno solare redditi che complessivamente siano inferiori all'importo della pensione sociale. Nel computo dei redditi non viene considerata la rendita catastale rivalutata dell'abitazione in cui la famiglia vive, fino al limite di due milioni l'anno.

3. Nel caso di famiglia composta da una sola persona o di nucleo familiare con più di due persone, per individuare il reddito al di sotto del quale sussiste lo stato di bisogno si applicano all'importo della pensione sociale i seguenti coefficienti:

a) 0,599, per famiglie composte da una persona;

b) 1,335, per famiglie composte da tre persone;

c) 1,632, per famiglie composte da quattro persone;

d) 1,905, per famiglie composte da cinque persone;

e) 2,105, per famiglie composte da sei persone;

f) 2,401, per famiglie composte da sette o più persone.

ART. 2.

1. Alle famiglie di cittadini italiani per le quali si verifichi la sussistenza dello stato di bisogno alla luce dei criteri indicati all'articolo 1, viene corrisposto un assegno per le esigenze minime di vita il cui importo massimo è, per un nucleo familiare di due persone, pari all'importo della pensione sociale. Per le famiglie composte da una sola persona o per i nuclei familiari con più di due persone l'assegno suddetto è ragguagliato ai coefficienti indicati al comma 3 dell'articolo 1. Dal suddetto assegno si detraggono i redditi eventualmente posseduti dal nucleo familiare, ivi compresi gli importi della rendita catastale rivalutata della casa di abitazione nella parte eccedente i due milioni annui.

ART. 3.

1. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione, con le regioni e con gli enti locali interessati, predispone appositi progetti di integrazione sociale nei confronti dei cittadini che usufruiscono degli assegni per le esigenze minime di vita. L'ingiustificata mancata frequenza dei corsi di addestramento professionale che possono essere previsti nell'ambito dei progetti di integrazione sociale da parte di coloro che usufruiscono dei suddetti assegni, fatta eccezione per coloro che frequentano istituti di istruzione scolastica o universitaria, è motivo per la sospensione o, in caso di recidiva, per la revoca della corresponsione dell'assegno.

2. Alle esigenze di personale derivanti dalla eventuale istituzione di corsi di addestramento professionale si fa fronte utilizzando il personale scolastico in esubero.

ART. 4.

1. Qualora il beneficiario di un assegno per le esigenze minime di vita rifiuti di accettare un lavoro che gli venga offerto al termine di un progetto di integrazione o

che gli sia stato comunque proposto, cessa dalla percezione del suddetto assegno nel caso si tratti di famiglia composta da una sola persona. Nel caso in cui beneficiario dell'assegno sia un nucleo familiare composto da più persone, colui che pone in essere il comportamento indicato nel primo periodo del presente comma non viene conteggiato per la determinazione del numero dei familiari facenti parte del nucleo.

ART. 5.

1. Coloro che si trovano nella condizione per usufruire dell'assegno per le esigenze minime di vita dovranno presentare annualmente una domanda presso la Direzione provinciale del lavoro competente in base alla loro residenza, allegando un'apposita dichiarazione, resa nella forma di cui agli articoli 4 e 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, da cui risulti il livello del reddito, e copia delle eventuali dichiarazioni dei redditi rese ai sensi delle vigenti leggi fiscali.

2. Le direzioni provinciali del lavoro istituiscono un apposito servizio ispettivo al fine di effettuare controlli sulle dichiarazioni rese.

ART. 6.

1. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale deve rivalersi sui parenti di coloro che beneficiano dell'assegno di cui all'articolo 2, che siano obbligati, ai sensi dell'articolo 433 del codice civile, all'assistenza alimentare, nel caso godano di un reddito annuo pari almeno a quattro volte l'importo della pensione sociale.

ART. 7.

1. Per finanziare la corresponsione degli assegni di cui all'articolo 2 sono impiegati l'80 per cento dei prelievi contributivi ex GESCAL, le somme attualmente impegnate per interventi di carattere sociale nel

territorio italiano nei confronti dei non cittadini e il 30 per cento delle contribuzioni per assegni familiari attualmente percepiti.

ART. 8.

1. Le amministrazioni statali, le regioni, gli enti locali e tutti gli enti pubblici, ivi comprese le società per azioni a partecipazione statale o pubblica fino all'80 per cento del capitale, devono destinare il 3 per cento del loro patrimonio immobiliare residenziale ad abitazione delle famiglie che si trovano in stato di bisogno secondo i parametri fissati dall'articolo 1 della presente legge.

ART. 9.

1. Il 20 per cento dei prelievi contributivi ex GESCAL è destinato ad un programma di edilizia residenziale economico-popolare finalizzato alla costruzione di abitazioni per le famiglie bisognose. A questo scopo il Ministero del lavoro e della previdenza sociale trasferisce alle regioni interessate, secondo le rispettive percentuali di famiglie povere residenti, i fondi disponibili. Le regioni, d'intesa con gli enti locali interessati, progettano e realizzano la costruzione delle abitazioni residenziali popolari.

ART. 10.

1. Il 7 per cento di tutte le forme di aiuto scolastico da parte di istituzioni pubbliche nei confronti degli studenti meritevoli è riservato ai giovani provenienti da famiglie in stato di bisogno secondo i criteri fissati dall'articolo 1 della presente legge.

ART. 11.

1. La normativa vigente concernente l'erogazione degli assegni familiari è abro-

gata. A decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge è istituito, ferme restando le attuali forme contributive, un assegno familiare integrativo delle retribuzioni spettanti ai lavoratori in servizio e in quiescenza per i minori e il coniuge a carico di importo lordo mensile pari a:

a) lire 70 mila per il primo figlio o per il coniuge a carico;

b) lire 60 mila per il secondo figlio o per il primo, nel caso di coniuge a carico;

c) lire 50 mila per ogni altro figlio a carico.

2. L'importo lordo massimo che può essere corrisposto mensilmente a titolo di assegno familiare integrativo è pari a lire 330 mila.

3. I suddetti importi vengono corrisposti anche ai figli maggiorenni per la durata legale del corso di laurea.

4. Possono essere a carico anche i maggiorenni totalmente e permanentemente inabili al lavoro.

5. In caso di famiglia composta da un solo genitore gli importi indicati al comma 1 del presente articolo sono aumentati del 20 per cento.

ART. 12.

1. Chi produce certificazioni false o comunque inesatte per usufruire di qualcuno dei benefici previsti dalla presente legge cui non avrebbe diritto, è punito con la pena della reclusione da uno a cinque anni e con una multa pari ad almeno tre volte la somma indebitamente percepita. In caso di condanna, il colpevole è tenuto alla restituzione della somma indebitamente percepita. Si applica quanto previsto dall'articolo 56 del codice penale in caso di tentativo.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

