

$$\frac{A_{I4}}{60}$$

Folco Cimagalli

Minori e intervento sociale



Copyright © MMV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 88-548-0146-1

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: giugno 2005

Sommario

1. LE POLITICHE IN FAVORE DEI MINORI.....	7
IL QUADRO GENERALE.....	7
<i>I provvedimenti recenti.....</i>	12
<i>Gli interventi previsti dalla finanziaria 2002.....</i>	16
ALCUNE CONCLUSIONI.....	22
2. ABUSO E SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI BAMBINI.....	25
ORCHI, BIMBI E TANTA PAURA	25
LE MOLTE FORME DEL FENOMENO	27
L NUMERI DEL PROBLEMA	31
OLTRE L'ABUSO	35
CONCLUSIONI.....	36
3. IL TEMPO DEI BAMBINI: IL RITMO QUOTIDIANO.....	39
LA GIORNATA DEL BAMBINO.....	39
<i>L'inizio della giornata: il tempo per andare a scuola.....</i>	39
<i>A casa. Quanto tempo con i genitori?.....</i>	41
<i>La televisione come attività pomeridiana predominante.....</i>	45
CONCLUSIONI: UN RITMO A DUE VOCI TRA MINORI E ADULTI.....	47
4. I MINORI E IL RAPPORTO CON IL GIOCO.....	51
A CHE GIOCO GIOCHIAMO?.....	51
VIDEOGIOCHI, PLAYSTATION, COMPUTER.....	56
GIOCHI E SCOMMESSE.....	60
CONCLUSIONI.....	64
5. CASA DOLCE CASA? I MINORI E GLI INFORTUNI DOMESTICI.....	67
UN PO' MENO, MA SEMPRE TANTI.....	67
QUALI PERICOLI?.....	75
CONCLUSIONI.....	79
6. STRADE A RISCHIO.....	83
IL PERICOLO È DIETRO L'ANGOLO.....	83
QUANTI MINORI COINVOLTI.....	86
QUALE SICUREZZA.....	90
7. I MINORI DISABILI NELLA PROVINCIA DI ROMA.....	95

IL PROBLEMA.....	95
L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA.....	99
GLI ALUNNI DISABILI NELLE SCUOLE DEL LAZIO.....	101
ALCUNE CONSIDERAZIONI.....	103
LA RICERCA.....	105
<i>Caratteristiche dell'indagine.....</i>	105
<i>Il questionario per i Tsmree.....</i>	106
<i>Il questionario per i Comuni.....</i>	107
<i>Metodologia dell'analisi.....</i>	108
I DATI SUI MINORI DISABILI.....	109
<i>Caratteristiche generali e tipologia di disagio.....</i>	109
<i>L'età della presa in carico.....</i>	122
<i>I rapporti con la scuola.....</i>	127
<i>L'assistenza domiciliare.....</i>	130
I SERVIZI OFFERTI DALLE ASL.....	132
<i>Classificazione per servizi.....</i>	132
<i>Servizi e strutture di ciascuna A sl.....</i>	134
<i>Quanta attesa per i servizi?.....</i>	134
<i>Gli operatori.....</i>	135
<i>Valutazioni conclusive espresse dagli operatori Tsmree.....</i>	135
CONCLUSIONI.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	141

1. Le politiche in favore dei minori

Il quadro generale

Ogni discorso circa le politiche per i minori si connette strettamente a quello – significativamente più complesso – relativo alle politiche per la famiglia¹. Si tratta di un ambito di azione politico-istituzionale di particolare rilevanza, sia perché coinvolge con forza molteplici aspetti pratico-strumentali della sfera quotidiana di adulti e minori, sia perché, più in generale, contribuisce a disegnare un *modello familiare* che in un determinato momento storico sembra prevalere, con tutto ciò che consegue in termini di rapporto tra i sessi, di organizzazione del lavoro all'interno del nucleo familiare, di concezione della paternità e della maternità. Le politiche, in altri termini, esprimono e consolidano una serie di atteggiamenti culturali che trovano facilitazioni e possibilità di nuovi radicamenti.

Le relazioni tra i sessi – con tutto ciò che esse rappresentano per i minori – costituiscono in tal senso un esempio illuminante. Sono ormai vari anni che la riflessione circa i ruoli familiari rispetto alle relazioni tra uomini e donne, alle relazioni con il mondo del lavoro e al clima affettivo in famiglia ha espresso significativi margini di accordo tra posizioni un tempo antinomiche e prodotto visibili risultati sul piano delle tutele legislative.

Così, «la migliore garanzia perché un bambino, sia che viva con entrambi i genitori sia soprattutto che viva con la sola madre, non sperimenti la povertà è che (anche) la madre abbia un'occupazione remunerata (...) E la migliore garanzia per un bambino di continuare a mantenere significativi rapporti con il padre anche dopo la separazione dei genitori è che suo padre si sia occupato di lui o lei – accudendolo,

¹ Il presente capitolo è inserito nella ricerca Eurispes-Telefono Azzurro: *3° Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e della preadolescenza*, Roma 2002

facendolo giocare, seguendolo negli studi – quando ancora vivevano tutti insieme²». E' evidente, alla luce di tali considerazioni, che una politica per i minori realmente efficace si colloca all'interno di un più ampio discorso relativo alle politiche sociali a tutto campo, che sia in grado di connettere concettualmente e praticamente la tutela del lavoro femminile, la flessibilità, la corresponsabilità dei compiti familiari e il sostegno al reddito, e che ridisegni in tal modo lo stesso modello delle relazioni familiari in una direzione di migliore adattamento alle pressioni macrosociali e alle nuove istanze di identità e di ruolo di genere.

E' per questa ragione che la produzione legislativa nazionale a favore della parità dei sessi e della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne e delle madri può essere considerata sia come un sostegno di un modello familiare che si è progressivamente imposto all'interno della società italiana che – attraverso tali provvedimenti – ha conosciuto un consolidamento culturale e un sostegno economico-strumentale. A partire dagli anni Settanta, la struttura familiare tradizionale asimmetrica e imperniata sulla figura del *pater familias* si è definitivamente incrinata e la parallela trasformazione del ruolo sociale della donna (sempre più complesso nelle funzioni e nelle rappresentazioni, orientato com'è sia al versante materno-familiare che, in modo crescente, all'istruzione, al lavoro ed eventualmente al successo professionale) ha modificato profondamente i tempi e i modi della vita familiare e affettiva.

La ridefinizione dell'identità familiare ha comportato numerosi interventi legislativi in materia di tutela del lavoro e della parità delle donne. Si può ricordare, fra l'altro, la legge n.1204 del 1971, che – applicando operativamente i principi costituzionali che tutelano la maternità e sanciscono una speciale protezione per la madre ed il nascituro – ha rappresentato un primo significativo segnale di attenzione nuova ai problemi delle madri lavoratrici, rendendo possibile, attraverso un complesso sistema di garanzie, una reale tutela della gestazione e dell'allattamento.

² C. Saraceno, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna 1999

Tali principi vengono poi ribaditi ed estesi con la legge n. 125 del 10 aprile 1991 (*Azioni positive in materia di lavoro*), che agisce nel consolidamento dei diritti professionali della donna, favorendone l'ingresso in tutti i segmenti professionali e inibendo le discriminazioni in atto circa le modalità di svolgimento del ruolo e le possibilità di carriera.

Similmente, la legge n.451/1994 ribadisce l'obbligo, per quanto riguarda i contratti di formazione e lavoro, del rispetto dei principi di non discriminazione diretta e indiretta, prospettando interventi sugli oneri sociali in funzione della promozione dell'occupazione mediante la flessibilità concordata dell'orario di lavoro.

A tali trasformazioni – che consentono il progressivo affermarsi di un nuovo ruolo attivo della donna sulla scena “pubblica” della società – si accompagna una rinegoziazione del ruolo dei genitori rispetto alla cura della prole. Parallelamente alle modificazioni in ambito professionale, si disegna un nuovo scenario, che profila un crescente ambito di corresponsabilità dei coniugi in merito alla gestione dei figli. Tale approccio è sostanziato da numerose e significative sentenze della Corte costituzionale che, soprattutto dalla seconda metà degli anni Ottanta, hanno contribuito a ridefinire i ruoli dei coniugi all'interno della famiglia in base al principio secondo il quale «pur permanendo la coscienza della funzione sociale della maternità, si è andato sempre più valorizzando l'interesse del bambino» e, attraverso il superamento di una rigida concezione della diversità dei ruoli dei due genitori e dell'assoluta priorità della madre, «si sono riconosciuti paritetici diritti-doveri di entrambi i coniugi e la reciproca integrazione di essi nella cura dello sviluppo fisico e psichico del loro figlio»³.

L'evoluzione del nuovo modello è supportata da una serie di provvedimenti volti alla redistribuzione delle responsabilità familiari: si possono ricordare a tale proposito gli strumenti normativi contenuti nella legge n. 53 dell'8 marzo 2000 sui congedi parentali, recante disposizioni per sostenere la maternità e la paternità, e per armonizzare i tempi di lavoro e di cura della famiglia. Nello specifico, tale istituto

³ Corte Cost., sentenza n.179/1993.

modifica gli articoli 1, 7 e 15 della legge n.1204 del 1971 e prevede la possibilità di assentarsi dal lavoro da parte di entrambi i genitori, anche adottivi e affidatari, nei primi otto anni di età del bambino: non più solo la madre – dunque – è la titolare della cura e dell'accudimento della prole⁴. Coerentemente a tali riforme, la legge riconsidera inoltre l'ammontare delle indennità dovute ad entrambi i genitori, fermo restando il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro in caso di maternità, previsto dalla legge 1204/71 per i due mesi che precedono il parto e per il trimestre successivo (con la possibilità di richiederlo per un altro semestre entro il primo anno di vita del neonato).

Il medesimo provvedimento rende inoltre possibile al genitore-lavoratore l'ottenimento di congedi straordinari per eventi patologici gravi che colpiscano il nucleo familiare allargato, nonché il diritto a congedi per motivi formativi.

L'acuita complessità della vita familiare, nel cui corso si intersecano esperienze professionali differenti e si disegnano ruoli flessibili e originali rende necessario l'ingresso di ulteriori soggetti che affianchino i genitori nelle opere di cura dei figli. Coerentemente a quanto avviene in altri ambiti del sociale, il sistema del welfare si introduce anche in ambito familiare, facilitando la condivisione delle necessità di cura anche ai servizi sociali di natura pubblica: la legge 285/97, a questo proposito, ha previsto la realizzazione di servizi con caratteristiche educative, ludiche e culturali per bambini e adolescenti, in chiave di investimento

⁴ Si legge all'art. 3: "Nei primi otto anni di vita del bambino ciascun genitore ha diritto di astenersi dal lavoro secondo le modalità stabilite dal presente articolo. Le astensioni dal lavoro dei genitori non possono complessivamente eccedere il limite di dieci mesi, fatto salvo il disposto del comma 2 del presente articolo. Nell'ambito del predetto limite, il diritto di astenersi dal lavoro compete:

- a) alla madre lavoratrice, trascorso il periodo di astensione obbligatoria di cui all'articolo 4, primo comma, lettera c), della presente legge, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi;
- b) al padre lavoratore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi;
- c) qualora vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a dieci mesi".

positivo e non di surrogazione di carenze familiari e materne⁵.

Del resto, l'evidente *dinamicità* della famiglia non contribuisce soltanto a mutare la concezione della divisione del lavoro interno ad essa e la relativa distribuzione di oneri e responsabilità: più in generale, è lo stesso ruolo della famiglia nell'ambito delle politiche sociali che pare mutare. Mobile, capace di far fronte alle pressioni macro e adattarsi con nuovi assetti e nuove risorse, la famiglia appare con sempre maggiore nitidezza come un soggetto chiave del nuovo welfare. Sempre meno essa è concepita come mera destinataria di risorse e sempre più viene interpretata nel suo essere *risorsa reale* – economica, affettiva, relazionale – per i singoli e per il sistema nel suo complesso.

Non è un caso che recenti formulazioni di legge esplicitino infatti proprio la funzione attiva della famiglia nella società, da promuovere e potenziare dunque, più che assistere. Recita l'art. 4 della L. 59/97, in merito al principio di sussidiarietà: «attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

Con ancora maggiore chiarezza, la 328/00 ha posto al centro del sistema di politica sociale il ruolo della famiglia: «il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata»⁶. E, in modo più specifico: « il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo pecu-

⁵ Recita l'art. 1: «È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

⁶ L. 328/00, art. 1.

liare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione»⁷.

La famiglia come motore della solidarietà e come perno di interventi sociali non assistenzialistici. Similmente, nel Piano nazionale degli interventi e servizi sociali⁸ è chiaramente indicato come occorra:

- «promuovere e sostenere la libera assunzione di responsabilità;
- sostenere e valorizzare le capacità genitoriali;
- sostenere le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne;
- promuovere una visione positiva della popolazione anziana».

I provvedimenti recenti

Le politiche familiari attivate in Italia e in molti paesi dell'Unione Europea accompagnano generalmente la famiglia nel suo intero ciclo vitale. Questo genere di interventi tende a sostenere le coppie dal momento della realizzazione del loro desiderio riproduttivo ai successivi passaggi che caratterizzano la nascita e la crescita del figlio. Ciò che assimila l'Italia ai paesi europei, in tale ambito, sono le modalità attraverso le quali queste misure vengono applicate: per la maggior parte dei casi si tratta di interventi di tipo economico effettuati sotto forma di trasferimenti monetari o di esenzioni fiscali.

Come si è più sopra osservato, al centro degli interventi vengono solitamente individuati i due momenti essenziali della formazione del-

⁷ *Ibidem*, art. 16.

⁸ D.p.r. 3/01.

la famiglia: la nascita del bambino (compreso il periodo della gravidanza) e la sua crescita. Tra le misure adottate in molteplici paesi europei quella che maggiormente ha seguito la via della omogeneizzazione nelle varie normative è stata la legge di tutela della maternità. In Italia è prevista l'indennità di maternità per i due mesi precedenti alla data presunta del parto e i tre mesi successivi (inoltre la donna può facoltativamente richiedere ulteriori sei mesi di congedo senza perdere il posto di lavoro). L'indennità corrisposta è pari all'80% per il periodo obbligatorio e al 30% per il periodo facoltativo. La madre lavoratrice ha inoltre il diritto di assentarsi fino a tre anni per grave malattia del bambino. Questo istituto viene attuato attraverso l'applicazione dell'aspettativa non pagata, che contempla un periodo limitato. Il congedo supplementare facoltativo può essere richiesto anche dal padre, da quando, nel 1987, la Corte Costituzionale è intervenuta con una sentenza che dichiarava illegittimo quanto previsto in un articolo della legge 903 del 1977, che prevedeva il godimento del congedo suppletivo da parte del padre solo "in alternativa" alla madre non in grado di esercitarla perché impossibilitata per decesso o per grave infermità.

La nascita dei figli, inoltre, viene soprattutto percepita come un costo che non può essere esclusivamente sostenuto dalla famiglia. Si tratta di un costo, quello dei figli, che penalizza da un lato le famiglie povere per le quali diversi paesi prevedono l'erogazione in diverse misure di assegni a sostegno e dall'altro le famiglie monogenitore, per le quali sono previsti benefici, come del resto per le famiglie con figli portatori di handicap.

A sostanziare tali trasformazioni di diritto si accompagnano una serie di provvedimenti di natura finanziaria, volti a salvaguardare le condizioni economiche delle famiglie numerose, facilitando le possibilità di crescita degli stessi minori. E' vero tuttavia che il sistema fiscale italiano – e con esso le politiche per la famiglia – tende a conformarsi a una logica *spoused-oriented* piuttosto che *children oriented*. Cioè a dire: il sistema di tassazione pone al centro l'individuo singolo e il proprio reddito, al di là della composizione familiare, che viene "recuperata" attraverso meccanismi di deduzioni e correttivi. Se è vero che tale assetto comporta evidenti positivi effetti per il lavoro

femminile, è anche vero che i nuclei familiari numerosi si trovano obiettivamente svantaggiati. La famiglia monoreddito – anche numerosa – si trova a pagare quanto il singolo, e dunque appare, almeno in partenza, svantaggiata

Per tali ragioni sono stati avviati – soprattutto in tempi recenti – una serie di interventi che possano fattivamente sostenere le famiglie, in particolare quelle economicamente bisognose e quelle numerose.

La Finanziaria 1999 ha fissato alcuni criteri di intervento dello Stato per garantire condizioni minime di sostegno ai componenti della famiglia che risultino in condizioni di indigenza, bisogno o che siano sprovvisti di risorse adeguate. In particolare, la normativa ha determinato specifiche iniziative configurabili come elementi di un modello organico di sostegno dell'agenzia familiare, esplicitando le principali caratteristiche dei soggetti fruitori.

Le principali misure adottate dalla normativa hanno cercato, da una parte, di eliminare alcuni limiti vigenti, dall'altra hanno segnalato la volontà di porre le basi per una politica sociale più attenta ai bisogni delle fasce più deboli della popolazione, come singoli e come nuclei familiari, con indubbi effetti positivi in termini redistributivi. In tale quadro rientrano ad esempio le misure dirette ad esentare dall'Irpef la maggiorazione sociale delle pensioni al minimo; l'aumento della detrazione per i pensionati sotto i 18 milioni di reddito; l'aumento delle pensioni sociali e dell'assegno sociale; l'estensione di un assegno di maternità ai soggetti non titolari della specifica tutela riconosciuta, oggi, solo alle lavoratrici dipendenti ed autonome.

Riguardo ai nuclei familiari, la novità è contenuta nell'art. 49 del collegato di sessione (legge 488/98), che introduce, a partire dal 2000, un assegno a favore dei nuclei familiari (dei lavoratori dipendenti e non) che si trovino in specifiche situazioni reddituali. Tale assegno sarà erogato dai Comuni e finanziato con le risorse di un apposito fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (e, quindi, a carico della fiscalità generale), con una dotazione di 390 miliardi per il 1999, di 400 miliardi per il 2000, di 405 miliardi per il 2001. Per il 2002, gli stanziamenti sono definiti in 231.372.691 euro. La crescita

degli stanziamenti si collega al fatto che sia gli importi dell'assegno, sia quelli relativi ai requisiti economici dei nuclei familiari, vengono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

I nuclei beneficiari devono presentare determinate caratteristiche:

- essere composti da cittadini italiani residenti;
- comprendere almeno tre figli minori, tutti con età inferiore ai 18 anni (i nuclei devono quindi essere composti da almeno 5 componenti o, eventualmente, da almeno 4 in caso di mancanza di uno dei coniugi);
- possedere risorse economiche non superiori al valore dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE, secondo il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109) che, con riferimento ai nuclei familiari composti da 5 componenti e tenuto conto della rivalutazione per l'anno 2001 in base all'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, è fissato nella misura massima di 37.526.976 di lire all'anno. I possibili nuclei beneficiari della legge erano stimati, per il 1999, in 174mila, pari al 26,6% del totale dei nuclei con tre o più figli minori. Per il 2001, l'importo dell'assegno è fissato, nella sua misura massima, in 208.483 lire mensili per tredici mensilità: le risorse disponibili sono, dunque, decisamente di lieve entità, e le soglie di reddito sono talmente basse da coinvolgere solo un modesto numero di famiglie.

Come meglio si vedrà più avanti, questo provvedimento, nella misura in cui si rivolge alle famiglie a basso reddito e numerose, si configura più come uno strumento di parziale contrasto alla povertà piuttosto che come un riconoscimento del costo economico del figlio come "consumatore" di beni e servizi di mercato, a conferma del fatto che in Italia non è facile «argomentare culturalmente e politicamente l'opportunità, persino l'equità, di un riconoscimento sociale di questi costi economici, di forme di redistribuzione a favore delle famiglie con figli»⁹, se non nella forma dell'opzione pro-natalista o in quella di un intervento di sostegno ai nuclei familiari più poveri.

⁹ C. Saraceno, *op. cit.*

Tabella 1 - Aree di intervento e relativi indicatori per la ripartizione tra i distretti socio-sanitari della quota dei finanziamenti provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Anno 2001

<i>Aree di intervento</i>	<i>Indicatori</i>	<i>%</i>
Responsabilità familiari	Popolazione residente	15
Diritti dei minori	Popolazione < 18 anni	5
	Popolazione < 4 anni	5
Persone anziane	Popolazione > 65 anni	30
	Popolazione > 75 anni	30
Contrasto povertà	Disagio socio-economico	7
Disabili	Numero delle pensioni di invalidità	7
Avvio della riforma	Popolazione residente	1

Fonte: Linee guida ai Comuni per l'utilizzo delle risorse provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali 2001.

Gli interventi strutturali in favore dei minori rimangono in un ambito di marginalità. Come esemplificato dalla Tabella 1, i finanziamenti provenienti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali vengono erogati per il 60% per gli interventi a favore di persone anziane al di sopra dei 65 anni; solo il 15%, invece, viene utilizzato nell'area delle responsabilità familiari, che include azioni di sostegno anche nei confronti di quei soggetti o nuclei in difficoltà non ricompresi nella legge 32/2001, quali ad esempio persone divorziate e ragazze madri.

Gli interventi previsti dalla finanziaria 2002

La legge finanziaria del 2002 contiene una serie di iniziative volte alla salvaguardia dei diritti e della qualità della vita di minori e famiglie. Ciò almeno al livello dei principi. Come illustrato dal Governo si tratta di: aggredire l'area della povertà con interventi selettivi a favore delle fasce più deboli, delle famiglie numerose, degli anziani, dei pensionati a basso reddito; favorire un forte impulso alla domanda anche attraverso il sostegno al reddito; introdurre maggiore efficienza al sistema fiscale; procedere nel segno dell'equità, graduando cioè gli interventi in modo da incidere maggiormente sui redditi più bassi. Nelle intenzioni del Governo tali provvedimenti devono essere inquadrati

come una prima fase di un più generale disegno di riassetto tributario, volto a ridefinire i carichi fiscali in considerazione della presenza dei figli a carico. Consapevole di quanto sopra osservato circa la scarsa considerazione legislativa delle famiglie numerosi e degli oneri ad essi imposti, si tratta di ridefinire la materia riconoscendo il ruolo sociale dei nuclei familiari numerosi: allo stato attuale, anche alla luce delle indicazioni relative alla manovra finanziaria prevista per il 2003, è tuttavia lecito avanzare qualche prudenza circa la reale portata della riforma in corso.

Gli interventi che direttamente intervengono in materia di politica per i minori riguardano le detrazioni per i figli, con la previsione di un trattamento di favore per i figli portatori di handicap.

Sinteticamente la legge finanziaria 2002 ha previsto i seguenti interventi:

- si lascia immutata la struttura dell'Irpef vigente nel 2001 sia in riferimento agli scaglioni di reddito imponibile (fino a 20 milioni; da 20 a 30; da 30 a 60; da 60 a 135; oltre 135 milioni) e delle relative aliquote (rispettivamente 18%; 24%; 32%; 39%; 45%). Infatti, la rimodulazione delle aliquote che avrebbe dovuto operare nel 2002, in accordo con la programmazione indicata nella legge finanziaria per il 2001 (riduzione dal 24% al 23% per il secondo scaglione; dal 39% al 38,5% per il quarto scaglione; dal 45% al 44,5% per l'ultimo scaglione di reddito), è stata per il momento congelata. Per coloro che avrebbero dovuto godere dei vantaggi fiscali, questa sospensione ha significato un mancato guadagno, in termini di minori imposte, per cifre che vanno da 100 mila lire annue per redditi tra 30 e 60 milioni, o di 800 mila lire, ad esempio, per redditi di 200 milioni;
- la manovra appare soprattutto focalizzata attorno alle detrazioni per i figli a carico. Tali detrazioni si avvantaggiano degli incrementi delle stesse già programmati per il 2002.

Rispetto ai figli a carico, si possono individuare dieci "regole" che disciplinano la nuova organizzazione di prelievo fiscale e di detrazioni.

Tabella - Le dieci regole per i figli a carico

- 1 La detrazione è unica per ciascuna persona a carico
 - 2 La detrazione per figli a carico deve essere ripartita tra coloro che ne hanno diritto, in proporzione all'effettivo onere sostenuto da ciascuno
 - 3 Se spetta a due contribuenti, la quota non fruita da uno può essere utilizzata dall'altro
 - 4 Ciascun coniuge deve calcolare la parte di detrazione a lui spettante, tenendo conto del proprio livello di reddito
 - 5 Se non spetta la detrazione di 516,46 euro per i figli a carico, la detrazione è di 303,68 euro, ovvero di 336,73 euro per i figli successivi al primo, a condizione che il reddito complessivo non superi 51.645,69 euro
 - 6 L'importo della detrazione è aumentato di 240mila lire, pari a 123,95 euro, per ciascun figlio di età inferiore ai tre anni
 - 7 Se per il primo figlio si beneficia della detrazione prevista per il coniuge, non si ha diritto, solo per questo figlio, all'incremento di 123,95 euro, per i minori di 3 anni
 - 8 L'incremento di 123,95 euro non spetta nemmeno nel caso in cui il contribuente ha diritto alla detrazione di 516,46 euro (un milione di lire)
 - 9 Per i figli portatori di handicap la detrazione è di 774,69 euro (1.500.000 lire)
 - 10 Se manca un genitore, per il primo figlio spetta la detrazione prevista per il coniuge a carico, se più conveniente rispetto alla detrazione prevista per il figlio
-

Fonte: Il Sole 24 ore

Come evidenziato dalla tabella, si considerino dunque i seguenti mutamenti di politica fiscale:

- viene elevata a 516,46 € (1 milione di lire) la detrazione massima utilizzabile per ciascun figlio a carico nel caso in cui il reddito annuo del 2002 non superi 36.151,98 € (70 milioni di lire);
- tale detrazione viene correlata e parametrata sia al numero dei figli che al livello di reddito complessivo di ciascun contribuente (il riferimento rimane sempre il singolo individuo);
- la stessa detrazione massima (516,46 €) spetterà anche ai contribuenti con reddito compreso tra 36.151,98 € (70 milioni) e 41.316,55 € (80 milioni) e con due o più figli; a quelli con reddito compreso tra 41.316,55 € e 46.481,12 € (90 milioni) e con tre o più figli. In presenza di almeno quattro figli a carico, tale detrazione massima spetta qualunque sia il livello di reddito;
- per le situazioni reddituali e di composizione familiare non comprese nei precedenti punti, vengono invece confermate le detrazio-

ni già previste, per il 2002, dalla precedente finanziaria. Cioè a dire: per i redditi fino a 51.645,69 € (100 milioni di lire) gli importi rimangono fissati in 303,68 € (588.000 lire) per i primi figli ed in 336,73 € (652.000 lire) dal secondo figlio in poi. Per i redditi superiori a 51.645,69 € la detrazione rimane fissata in 285,08 € (552.000 lire);

- per i figli di età inferiore ai tre anni è confermata la vigente maggiorazione di 123,95 € (240.000 lire) per tutte le detrazioni inferiori a 516,46 €;

per i figli portatori di handicap è prevista una specifica detrazione nella misura di 774,69 € (1.500.000 lire). Dal testo legislativo non è del tutto chiaro se ciò valga limitatamente ai casi in cui spetta la detrazione di 516,46 €, ovvero se applicabile in ogni caso. Sarà bene attendere chiarimenti.

Per quanto riguarda gli effetti, in termini di minori imposte nette rispetto a quelle pagate nel 2001, calcolati per vari scaglioni di reddito e per sei tipologie familiari si può evidenziare come:

- per quanto concerne il singolo e il lavoratore con a carico solo il coniuge, così come le famiglie bireddito senza figli, la situazione rimane immutata;
- anche per quanto concerne i contribuenti monoreddito a più basso reddito si riscontra un'assenza di effetti. La scaletta dei benefici nulli (gli zero contenuti nella tabella) aumenta all'aumentare del numero dei figli anche a causa della incapienza di imposta;
- si osservano invece cospicui miglioramenti per coloro che occupano la parte centrale della scala dei redditi;
- esiste inoltre una progressiva decelerazione degli effetti all'aumentare dei livelli di reddito, cosa che non avviene solo per la tipologia con presenza di coniuge e quattro figli a carico;
- si nota infine un significativo miglioramento per redditi superiori ai 120 milioni in presenza di quattro figli.

In conclusione di tale analisi, sembra potersi osservare che la pressione fiscale nel 2002, definita dall'aliquota media percentuale, è rimasta sostanzialmente immutata (levate ovviamente le influenze di istituti "esterni", quali il fiscal drag, le addizionali regionali e comuna-

li) per i singoli e per i lavoratori con coniuge a carico. Ad esempio, per una famiglia monoreddito con 40 milioni di reddito imponibile, l'aliquota di tassazione sarà pari al 18,2% 8 (come nel 2001) se con solo coniuge a carico; passerà al 13,2% (dal 15,3% del 2001) se nella famiglia sono presenti anche due figli; all'8,2% (dal 12,2%) se i figli sono quattro.

In linea di massima per le famiglie bireddito, e soprattutto quelle con più accentuato divario tra i redditi percepiti da ciascuno dei due coniugi, si sono notati miglioramenti più cospicui rispetto alle famiglie di tipo monoreddito con pari livello reddituale, in quanto le prime possono beneficiare di detrazioni complessivamente maggiori e crescenti con l'aumentare del numero dei figli. Si sostanzia dunque un'ulteriore divaricazione della forbice tra le due tipologie familiari proporzionalmente al numero dei figli.

I provvedimenti ora descritti comportano alcuni importanti vantaggi dal punto di vista delle famiglie numerose e dei minori in generale.

Una prima considerazione può trarsi circa il consolidamento della considerazione della famiglia come oggetto di azione politica: i provvedimenti intrapresi, pur nella loro perfettibilità tracciano un chiaro percorso politico di riconoscimento degli oneri familiari: quantitativamente, il numero dei figli beneficiari dell'intervento sulle detrazioni viene stimato, ufficialmente, in circa 10 milioni (80% del totale): sei milioni i primi figli, tre milioni i secondi figli, 700 mila i figli oltre il secondo.

In secondo luogo le modifiche implementate apportano importanti elementi sul piano della selettività fiscale (adeguando la pressione fiscale ai bisogni dei soggetti) e introducono interessanti innovazioni sul piano della equità orizzontale: (parità di reddito ma diversità nella composizione familiare): la riduzione della pressione fiscale, in termini di aliquota media percentuale di tassazione, risulta infatti più accentuata al crescere del numero dei figli.

Al tempo stesso, si possono evidenziare, all'interno dei meccanismi fiscali attivati, alcuni elementi che impongono prudenza e autorizzano a ulteriori riflessioni.