

# Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale\*

**Valeria Filì**

*Ordinaria di Diritto del Lavoro nell'Università di Udine*

**SOMMARIO:** 1. *Gender gap* e discriminazioni indirette nel sistema italiano di *Welfare*. – 2. Una lettura di genere dei dati Inps: più povere, più vecchie e più malate. – 2.1. Il *gender gap* si autoalimenta in modo apparentemente neutro: il paradosso dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo. – 3. Una lettura di genere dei dati Inail: il *boomerang* del *multitasking* femminile. – 4. Una critica in prospettiva di genere alle regole sull'I.S.E.E.: ancora sottovalutata la violenza economica. – 5. Accesso alla sicurezza sociale e possibili discriminazioni intersezionali: il caso delle madri straniere. – 6. Brevi (polemiche) considerazioni conclusive.

*Sinossi:* La sicurezza sociale non solo costituisce il riflesso delle dinamiche occupazionali, ma ne rappresenta anche il lato oscuro in quanto frutto di ciò che si è seminato negli anni precedenti, quindi concretizzazione di ogni discriminazione, patologia e disarmonia presente nel mondo del lavoro e, prima ancora, nella società. A tutt'oggi, nella regolamentazione degli istituti di previdenza e assistenza sociale non si tengono nel dovuto conto i cambiamenti sociali e culturali, in tal modo ignorando le vere esigenze delle persone.

*Abstract:* *Social security is not only a reflection of employment dynamics but is also its dark side as it is the result of what has been sown in previous years, and thus the materialization of every discrimination, pathology and disharmony presents in the world of work and, before that, in society. Even today, social security and social assistance institutions do not take due account of social and cultural changes, thus ignoring people's real needs.*

**Parole chiave:** Differenza di genere – Sicurezza sociale – Discriminazioni

**Key-words:** Gender gap – Welfare system – Discriminations

\* La ricerca è riconducibile al PRIN LIVEABLE-Labour as a driver of sustainable development (P.I. Valeria Filì), Bando 2020, Prot. 20205W92MT, Unità dell'Università di Udine, CUP G23C22000560001 .

## 1. Gender gap e discriminazioni indirette nel sistema italiano di Welfare

Il nostro sistema di sicurezza sociale è nato e si è strutturato a misura di una società in cui il differenziale di genere è un dato acquisito e, in molti casi, considerato come naturale effetto della differenza dei ruoli delle donne e degli uomini nella società e nella famiglia<sup>1</sup>. Le discriminazioni e le disparità presenti nella società e nel mercato del lavoro non possono che riversarsi nel sistema di Welfare che da quella società e da quel mercato trae linfa e fondamento.

Detto diversamente, se nel mercato del lavoro ancora oggi riscontriamo un differenziale retributivo connesso al genere e discriminazioni dirette e indirette che inibiscono o deprimono l'occupazione femminile specie nel caso delle lavoratrici madri, non ci si può meravigliare del c.d. *gender gap* previdenziale, che si sostanzia in una maggiore povertà e, complessivamente, vulnerabilità delle donne pensionate rispetto agli uomini.

La stessa strutturazione del Welfare italiano non tiene nel dovuto conto i cambiamenti sociali e culturali che dalla fine dell'Ottocento (ma specie dagli anni '60 del Novecento) ad oggi hanno caratterizzato la vita delle persone, in tal modo ignorando le necessarie esigenze di adeguamento del sistema a tali evoluzioni.

Analizzando i dati elaborati dall'Inps e dall'Inail e riflettendo sulle regole del sistema di sicurezza sociale, emerge un mosaico complesso in cui il disequilibrio di genere appare molto forte, in ragione delle diverse carriere lavorative e della mancata adozione di correttivi idonei a riequilibrare, almeno in parte, gli ostacoli che di fatto le donne incontrano nella vita e nel lavoro.

## 2. Una lettura di genere dei dati Inps: più povere, più vecchie e più malate

La fotografia del sistema di sicurezza sociale scattata dall'Inps nel suo ultimo rapporto annuale<sup>2</sup>, come detto, consente di guardare con realismo e disincanto quello che è successo nel mercato del lavoro negli ultimi decenni, visto che la sicurezza sociale non solo costituisce il riflesso delle dinamiche occupazionali, ma ne rappresenta anche il "lato oscuro" in quanto frutto di ciò che si è seminato negli anni precedenti e, quindi, concretizzazione di ogni discriminazione, patologia e disarmonia presente nel mondo del lavoro e, prima ancora, nella società.

<sup>1</sup> Cfr. VICARELLI, *Sistemi familiari e configurazioni di welfare. Note per una analisi longitudinale*, in *DRI*, 2024, 1, 19 e ss.; SPANGARO, *Famiglia e sicurezza sociale nella prospettiva civilistica*, in *DRI*, 2024, 31 e ss.; FILI, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, 2024, 48 e ss.

<sup>2</sup> INPS, *XXII Rapporto annuale*, settembre 2023, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

Stando ai dati dell'anno 2022, nel nostro Paese sono circa 16 milioni i pensionati, di cui 15 milioni e mezzo i pensionati Inps; di questi, il 52% sono donne e percepiscono in media un trattamento di importo inferiore del 36% rispetto a quello percepito dagli uomini<sup>3</sup>. Come era prevedibile, i termini di paragone si invertono con riferimento alle pensioni ai superstiti in cui le vedove, che rappresentano l'87% del totale dei percettori, godono di un trattamento medio più alto di quasi il 36% rispetto a quello percepito dai vedovi. Questi dati confermano, evidentemente, oltre che la maggiore longevità femminile, anche il divario retributivo e pensionistico di genere ancora fortemente presente nel nostro sistema di *Welfare*<sup>4</sup>.

Secondo l'Inps, sul differenziale di genere dei trattamenti incide in maniera significativa l'uscita delle donne dal mercato del lavoro prevalentemente con lo strumento della pensione di vecchiaia a causa di carriere contributive discontinue e ritardate (fatta salva la via di fuga rappresentata da «Opzione donna», cfr. *infra*), mentre gli uomini riescono a maturare la pensione di vecchiaia anticipata il cui importo è tendenzialmente superiore perché legato a carriere lavorative più lunghe, spesso con remunerazioni più elevate (1.975 euro in media rispetto a 1.092 euro dei trattamenti di vecchiaia)<sup>5</sup>.

Con riferimento all'età media al pensionamento, le donne sono costrette, come detto, ad andare in pensione successivamente agli uomini, prevalentemente con il pensionamento di vecchiaia, chiaramente a causa della maggiore discontinuità delle loro carriere che comporta ritardi nel raggiungimento dei requisiti contributivi per la pensione anticipata<sup>6</sup>. Con riferimento alle c.d. misure di flessibilità pensionistica o «vie di fuga dal lavoro», l'analisi congiunta svolta dall'Inps con l'Ufficio Parlamentare di Bilancio su «Quota 100» ha evidenziato una adesione a questa misura di gran lunga inferiore rispetto alle attese che ne avevano accompagnato l'introduzione (d.l. 28 gennaio 2019, n. 4), nonché una declinazione fondamentale al maschile, come ampiamente pronosticato visti i requisiti richiesti<sup>7</sup>. Le domande di pensione «Quota 100» proposte da donne e accolte al 31 dicembre 2021 sono state solo il 31% del totale, valore che rappresenta la media tra il 17% del totale tra gli autonomi, il 21% dei dipendenti privati e il 55% del complesso dei dipendenti pubblici. La maggiore presenza di donne pensionate con «Quota 100» nel pubblico impiego viene spiegata per il poderoso numero di donne alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni cui generalmente si accompagna un percorso di carriera più lineare e continuo rispetto alle lavoratrici del settore privato.

<sup>3</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 1.

<sup>4</sup> INPS, *XXII Rapporto annuale*, settembre 2023, Appendice, 46, in [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>5</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 152.

<sup>6</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 150.

<sup>7</sup> INPS e UPB, *Un bilancio di Quota 100 a tre anni dal suo avvio*, 22 giugno 2022, in [www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2022.06.un-bilancio-di-quota-100-evento-inps-e-ufficio-parlamentare-bilancio.html](http://www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2022.06.un-bilancio-di-quota-100-evento-inps-e-ufficio-parlamentare-bilancio.html).

In ogni caso, tra gli importi è notevole il differenziale di genere, specialmente con riferimento alle aree del lavoro autonomo e di quello privato in cui le donne ammesse a «Quota 100» percepiscono (in ciascuna) trattamenti più bassi di circa il 25% rispetto agli uomini; viceversa, nell'area del pubblico impiego il *gender gap* si riduce all'8%<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda la via di uscita anticipata denominata «Opzione donna» vanno fatte alcune considerazioni specifiche, specie alla luce dei dati disponibili.

La l. 23 agosto 2004, n. 243 (c.d. riforma Maroni) aveva introdotto (art. 1, comma 9) la possibilità in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2015, di conseguire il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di anzianità, in presenza di un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e di un'età pari o superiore a 57 anni per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni per le lavoratrici autonome a condizione che optassero per una liquidazione del trattamento secondo le regole di calcolo del sistema contributivo. Tale meccanismo è stato più volte prorogato e ritoccato nel corso del tempo (si pensi all'innalzamento di un anno del requisito anagrafico da parte dell'art. 16, d.l. n. 4/2019, conv. con modif. nella l. 28 marzo 2019, n. 26), fino ad arrivare alle leggi di bilancio per il 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) e il 2024 (l. 30 dicembre 2023, n. 213) che, per ridimensionare le uscite, hanno previsto un vero e proprio inasprimento dei requisiti di accesso alla misura.

Nel 2024 il diritto è riconosciuto a due categorie di lavoratrici: innanzi tutto, a quelle che entro il 31 dicembre 2021 hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età pari o superiore a 58 anni per le dipendenti e a 59 anni per le autonome; in secondo luogo, alle lavoratrici che entro il 31 dicembre 2023 hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica di almeno 61 anni, ridotta di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni e che si trovano in una delle seguenti condizioni "soggettive": a) assistano, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con *handicap* in situazione di gravità *ex* art. 3, comma 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con *handicap* in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti; b) abbiano una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento; c) siano state licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale presso la struttura per la crisi d'impresa *ex* art. 1, comma 852, l. 18 aprile 2006, n. 296 e in questo caso la riduzione massima di due anni del requisito anagrafico di 61 anni si applica a prescindere dal numero di figli.

Finalmente la qualificazione delle donne quali badanti o *caregivers* viene messa nero su bianco dal legislatore. Nella consapevolezza della carenza strutturale dei servizi destinati

<sup>8</sup> INPS e UPB, *Un bilancio di Quota 100*, cit., p. 16.

ai disabili, agli anziani e alle persone comunque non autosufficienti, ancora una volta si punta sul *welfare* familiare, cioè sulle donne, apparentemente “premiandole” con una uscita anticipata, ma in realtà continuando a pregiudicarle.

Sempre stando ai dati dell’Inps, a gennaio 2023 le donne andate in pensione con questo strumento sono state 174.535, di cui oltre la metà lavoratrici subordinate e prevalentemente residenti nel Nord del Paese. Questi pensionamenti costituiscono il 16,3% del complesso delle pensioni anticipate liquidate a lavoratrici subordinate e autonome dal 2010 e l’assegno medio è del 39,8% più basso rispetto alla media delle pensioni anticipate (1.171,19 euro contro 1.946,92 euro).

Optare per questa via di uscita dal lavoro non è certo indolore per le donne: il ricalcolo contributivo comporta una penalizzazione importante che però scema con il diminuire della quota astrattamente riconducibile al calcolo col metodo retributivo, quindi agli anni di contribuzione anteriori al 1° gennaio 1996. Questo significa che in prospettiva, con la diminuzione dei contributi versati prima dell’entrata in vigore della c.d. Riforma Dini (l. 8 agosto 1995, n. 335), la perdita causata dal metodo di calcolo tenderà a scomparire.

Certo, se si paragona il trattamento percepito con questo meccanismo e quello che le optanti avrebbero astrattamente percepito se avessero continuato a lavorare, emerge nuovamente una cospicua perdita economica. Va aggiunto che dai dati spicca una maggiore propensione a utilizzare l’opzione tra le lavoratrici collocate nelle classi di reddito più basse e quindi già in partenza con minore contribuzione<sup>9</sup>.

In definitiva, «Opzione donna» non solo è frutto del *gender gap* ma lo riproduce.

Da un lato, l’uscita anticipata è stata pagata a caro prezzo, con una decurtazione importante del trattamento già di partenza modesto, così amplificando il *gender gap* previdenziale, comunque esistente; dall’altro lato, le donne sono state spinte ad utilizzare questo strumento da condizioni familiari e contesti sociali che le hanno “risucchiate” tra le mura domestiche, in particolare per svolgere funzioni di *caregivers*, per occuparsi di minori, disabili e anziani non autosufficienti, colmando, come da tradizione italiana, le inefficienze del *Welfare* statale.

Per chiudere la carrellata sui dati vale la pena segnalare anche quelli relativi alle prestazioni assistenziali, rispetto alle quali la percentuale di donne che ne usufruiscono è maggiore rispetto a quella degli uomini: questo riguarda sia le pensioni e gli assegni sociali (circa il 62,5% di donne) sia i trattamenti di invalidità civile (circa il 58,4% di donne).

Va evidenziato che, se per i trattamenti di invalidità civile l’importo medio mensile lordo al 31 dicembre 2022 è di 471 euro per le donne e 465 euro per gli uomini, con riferimento alle pensioni e assegni sociali gli uomini percepiscono comunque 15 euro di più al mese (485 contro 470 delle donne)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 181-188.

<sup>10</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 146.

Interessante è, poi, un altro aspetto messo chiaramente in luce dall'Inps: analizzando i dati del periodo che va dal 2014 al 2021 si constata che, se certamente le donne vivono più a lungo degli uomini, è anche vero che si ammalano di più (54,5% delle patologie tumorali, 54,7% psichiatriche, 55,9% del sistema nervoso, 59% altre patologie)<sup>11</sup>. Detto diversamente, la maggiore longevità delle anziane va a detrimento della loro qualità di vita.

Questa prospettiva è oramai oggetto di attenta analisi interdisciplinare, in particolare grazie agli studi riconducibili alla c.d. medicina di genere che guarda alle patologie e alle terapie tenendo in considerazione non solo i dati clinici ma anche i fattori ambientali, sociali, culturali e reddituali poiché tutti questi elementi contribuiscono sia alla longevità sia allo stato di salute delle persone.

Grazie alla spinta dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel 2019<sup>12</sup> il Ministero della Salute ha approvato il «Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere» in attuazione dell'art. 3, comma 1, della l. 11 gennaio 2018, n. 3, al fine di diffondere un approccio alla salute e all'erogazione delle cure in modo personalizzato, mettendo al centro la persona malata secondo una visione olistica che considera non solo le caratteristiche biologiche e cliniche della malattia, ma anche i fattori personali, culturali e sociali che compongono il suo *background* e che costituiscono fattori rilevanti per il benessere o malessere incidendo sulla costruzione del percorso assistenziale e sulla relazione di cura<sup>13</sup>. La consapevolezza della sottorappresentazione delle donne nella medicina (essendo state storicamente marginalizzate nella ricerca scientifica e medica che si è concentrata sul corpo maschile, trascurando le differenze femminili), sia con riferimento alla diagnostica, sia alla clinica, sia alle cure, non ha ancora determinato l'eliminazione del *gender gap* nella tutela della salute, anzi, l'uso massiccio dell'intelligenza artificiale nella diagnostica e nella scelta terapeutica rende ancora più urgente l'accertamento dell'assenza di "*bias*" negli algoritmi di *machine learning* onde evitare non solo la ripetizione degli stereotipi e il perpetuarsi delle discriminazioni di genere, ma anche l'aumento delle disuguaglianze nell'assistenza sanitaria<sup>14</sup>.

In definitiva, analizzando i dati, possiamo con certezza affermare che il *gender gap* esiste anche nella sicurezza sociale nel suo complesso, emergendo un *identikit* femminile non rassicurante: più povere, più vecchie e più malate.

<sup>11</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 334.

<sup>12</sup> Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere, in [www.epicentro.iss.it/medicina-di-genere/piano-medicina-genere](http://www.epicentro.iss.it/medicina-di-genere/piano-medicina-genere).

<sup>13</sup> GAUDINO (a cura di), *La relazione di cura tra legge e prassi. Un'indagine comparativa tra Italia, Francia, Spagna e Inghilterra*, Pisa, 2021.

<sup>14</sup> ZACK, LEHMAN, SUZGUN, RODRIGUEZ, CELI, GICHOYA, JURAFSKY, SZOLOVITS, BATES, ABDULNOUR, BUTTE, ALSANTZER, *Assessing the potential of GPT-4 to perpetuate racial and gender biases in health care: a model evaluation study*, in *Lancet Digit Health*, 2024, 6, 12 e ss.; FIGUEROA, LUO, AGUILERA, LYLES, *The need for feminist intersectionality in digital health*, in *Lancet Digit Health*, 2021, 526 e ss.

### **2.1. Il *gender gap* si autoalimenta in modo apparentemente neutro: il paradosso dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo**

La rilevanza di una lettura in chiave interdisciplinare dei fenomeni, come nel caso della medicina di genere, emerge anche nel rapporto dell'Inps laddove viene "smascherato" il paradosso dei vigenti coefficienti di trasformazione del montante contributivo.

Secondo l'Istituto «numerosi studi mostrano che la mortalità varia significativamente in funzione delle caratteristiche individuali e in particolare del reddito. Dal punto di vista previdenziale l'entità delle differenze è cruciale per l'equità e la solidarietà del sistema pensionistico quando il metodo di calcolo delle prestazioni è contributivo e basato su coefficienti di trasformazione indifferenziati. Infatti, questo metodo, pur raggiungendo l'obiettivo di legare l'importo della prestazione alla speranza di vita, risulta iniquo dal punto di vista attuariale in quanto nella redistribuzione delle risorse non tiene conto delle differenze di mortalità tra soggetti e in presenza di eterogeneità per classe di reddito, comporta un trasferimento di risorse dai soggetti meno facoltosi a quelli più ricchi e longevi generando di fatto una solidarietà al contrario»<sup>15</sup>.

L'Inps mette in discussione la struttura dell'algoritmo su cui si fonda il calcolo dell'aspettativa di vita, evidenziando la pluralità di condizioni che incidono sulla longevità e la loro complessa interazione. Non considerare questi elementi comporta il rischio di amplificare i divari sociali, col paradosso di dare luogo ad un sistema fondamentalmente iniquo.

La speranza di vita, infatti, varia in relazione al sesso, al reddito "familiare" o "coniugale" (specie per le donne) e alla residenza geografica, a dimostrare il forte peso che ha il contesto socioeconomico e culturale sul benessere (e malessere) delle persone.

A conti fatti, i dati che oggi fondano la costruzione dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo, pur sembrando apparentemente neutri, sono forieri di discriminazioni indirette, poiché sono tarati su valori della speranza di vita indifferenziati, penalizzando i soggetti già più fragili e vulnerabili perché, come dice chiaramente l'Inps, non considerare che i meno abbienti hanno normalmente una speranza di vita inferiore alla media determina l'erogazione di una prestazione iniqua a tutto vantaggio dei più ricchi<sup>16</sup>. In questa condizione di vulnerabilità economico-sociale si ritrovano e si ritroveranno sempre più donne, specie se "single" o separate, divorziate e senza figli, condizione statisticamente in aumento.

Il *gender gap* nel mercato del lavoro è ormai un dato acquisito<sup>17</sup> che, come sopra evidenziato, si propaga e amplifica nella sicurezza sociale in più modalità.

<sup>15</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 189.

<sup>16</sup> INPS, *XXII Rapporto*, cit., 142.

<sup>17</sup> Sul punto si rinvia a quanto già scritto, v. Filì, «*Mind the gap!*». *La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere*, in BROLO, ZOLI, LAMBERTUCCI, BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT *Labour Studies e-Book series* n. 101, 2024, 425 e ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

### 3. Una lettura di genere dei dati Inail: il *boomerang* del *multitasking* femminile

Anche analizzando i dati sugli infortuni e le malattie professionali, si può toccare con mano il *gender gap* e le discriminazioni in danno delle lavoratrici.

L'*identikit* tratteggiato dall'ultimo rapporto Inail<sup>18</sup> rispecchia la complessità e poliedricità della vita delle donne e dei ruoli da queste assunti nella nostra società.

In particolare, emerge come la difficoltà di conciliare la vita personale e familiare con quella lavorativa si traduce nella maggiore esposizione al rischio degli infortuni *in itinere*. Infatti, la frequenza degli spostamenti, la frenesia dei ritmi e la difficoltà di ritagliarsi adeguate pause per il recupero comportano un maggior rischio "strada" e stress lavoro-correlato. Il c.d. *multitasking* che caratterizza il tempo delle donne c.d. madri di famiglia o comunque *caregivers* di persone non autosufficienti, diventa il *boomerang* che ne decreta la maggiore vulnerabilità per quanto concerne infortuni e malattie professionali.

A questo si aggiunga che professioni con un tasso di femminilizzazione molto alto, come quelle sanitarie e legate al mondo della scuola, sono, da un po' di anni, al centro di violenze e aggressioni, esponendo chi lavora in questi settori anche a questi nuovi rischi. Il rapporto Inail segnala che le lavoratrici sopra i 50 anni sono soggette a infortuni più degli uomini<sup>19</sup> e, comunque, la stragrande maggioranza degli infortuni si concentrano nei settori della sanità e assistenza sociale, trasporto e magazzinaggio, commercio, ristorazione e manifatturiero, servizi domestici e familiari e, ovviamente, nel Conto Stato. Viene evidenziata anche una interazione tra il genere e il dato geografico, in quanto i due terzi degli infortuni femminili si concentrano al Nord del Paese<sup>20</sup>.

Sembra, dunque, che la maggiore occupazione delle donne nelle Regioni Settentrionali ne determini anche la maggiore esposizione a fonti di pericolo; eppure, stando alle norme vigenti, i datori di lavoro (fatta eccezione per il lavoro domestico) dovrebbero operare una attenta valutazione dei rischi, anche con riferimento alle diversità di genere e di età.

Il combinato disposto degli artt. 6, 11, 12 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 con l'art. 28 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, impone un esame attento dei luoghi di lavoro e delle attività svolte in relazione alle specificità correlate all'impiego di personale femminile, seppure lo stillicidio degli infortuni, oltre che l'aumento delle malattie professionali (che sono risalite per entrambi i generi dalla fine della pandemia), lascino intendere che se molto è stato fatto, ancora molto resta da fare, specie sul fronte dell'approccio c.d. *gender oriented* anche alle misure di prevenzione.

<sup>18</sup> INAIL, *Dossier Donne 2024*, 7.3.2024, in [www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/dossier-e-speciali/dossier-speciali-donne-2024.html](http://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/dossier-e-speciali/dossier-speciali-donne-2024.html).

<sup>19</sup> INAIL, *Dossier Donne*, cit.

<sup>20</sup> INAIL, *Dossier Donne*, cit.



#### **4. Una critica in prospettiva di genere alle regole sull'I.S.E.E.: ancora sottovalutata la violenza economica**

Nel ragionare di *gender gap* e discriminazioni indirette nell'accesso a prestazioni e servizi riconducibili all'area dell'assistenza sociale, il discorso non può non planare sullo strumento che nel nostro ordinamento viene utilizzato per l'accertamento dello stato di bisogno effettivo: il c.d. I.S.E.E.

La nascita dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente risale al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, con cui sono stati delineati, in via sperimentale, 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.

In attuazione del citato decreto legislativo è stato emanato il d.p.c.m. 7 maggio 1999, n. 221, che, nel definire la composizione del nucleo familiare ai fini ISEE (art. 1-*bis*), ha utilizzato, per motivi ovvi, come riferimento la famiglia anagrafica, seppure prevedendo alcune ipotesi di eccezione a tale regola.

Ragionando di un criterio che è funzionale a valutare la capacità economica di una famiglia e dei suoi componenti al fine di farli accedere ad un beneficio di natura assistenziale, è logico e ragionevole considerare, *in primis*, il dato della convivenza, quindi partire dalla residenza anagrafica come registrata dal Comune competente.

Tale dato evita anche, in molti casi, il pericolo di frodi alla legge, inibendo creazioni fittizie di nuclei familiari distinti ma conviventi sotto lo stesso tetto al mero fine di procurarsi I.S.E.E. più favorevoli per lucrare benefici assistenziali altrimenti non dovuti.

Nel caso di coniugi con la stessa residenza il d.p.c.m. n. 221/1999 applicava in via esclusiva il criterio anagrafico senza possibilità di eccezioni. Tale previsione appariva sintonica con la definizione di «famiglia anagrafica» contenuta nell'art. 4 del «Regolamento anagrafico della popolazione residente» approvato con d.p.r. 30 maggio 1989 n. 223, versione originaria, secondo cui «per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune».

In realtà, procedendo in tal modo, sono state totalmente ignorate tutte le ipotesi di violenza domestica con conseguente necessità di ricovero della donna in dimora protetta o affidamento esclusivo dei minori ad un genitore o di abbandono della famiglia da parte di un genitore o di violazione da parte del genitore non affidatario dell'ordine del Giudice di provvedere al mantenimento della prole.

In altre parole, ai fini I.S.E.E. «una famiglia» in cui si consumavano condotte riconducibili alla violenza domestica o economica restava «una famiglia» finché la residenza anagrafica non veniva modificata da parte di uno dei due *partner*.

Addirittura, il d.p.c.m. n. 221/1999 disponeva che anche nel caso di coniugi con diversa residenza anagrafica, la regola fosse quella dell'attrazione ai fini I.S.E.E. nello stesso nucleo

familiare, identificato sulla base della famiglia anagrafica di uno dei coniugi, con priorità per quella considerata di comune accordo come corrispondente alla residenza familiare. Perlomeno, nel caso di diversa residenza anagrafica, erano previste alcune eccezioni al fine di tenere conto di una serie di situazioni “patologiche” quali: l'intervenuta presenza di provvedimenti emessi in occasione della separazione dei coniugi; nel caso di esclusione di uno dei coniugi dalla «potestà» genitoriale o di adozione di un provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare; nel caso di proposizione di domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio in caso di condanna, con sentenza passata in giudicato, anche per fatti commessi in precedenza per determinati delitti; infine, nell'ipotesi di abbandono da parte di uno dei coniugi della casa familiare, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali.

Le ipotesi di convivenza *more uxorio* nella vigenza del d.p.c.m. n. 221/1999 erano ignorate, essendo riconducibili tendenzialmente nell'alveo della nozione di «famiglia anagrafica» di cui all'art. 4 del d.p.r. n. 223/1989, specie in presenza di figli di uno o entrambi i componenti la coppia, anche perché l'art. 1 *bis* del d.p.c.m. n. 221/1999 considera il figlio minore come parte del nucleo familiare del genitore con cui risiede.

Nessuna considerazione, quindi, per le situazioni di violenza domestica, maltrattamenti, violazione dei doveri di mantenimento da parte di un genitore o abbandono di fatto della famiglia da parte di uno dei due coniugi o conviventi: ai fini dell'I.S.E.E. dovevano essere computati nel nucleo familiare tutti i residenti, impedendo, pertanto, alla componente più vulnerabile della coppia di poter ottenere un I.S.E.E. “separato” in modo da accedere ad una serie di prestazioni di natura assistenziale, visto che solitamente il reddito percepito dall'uomo è maggiore rispetto a quello della donna (stante il *gender gap* nel mercato del lavoro di cui si è già detto).

Il legislatore ha ignorato l'*id quod plerumque accidit*: e cioè che, specie nelle more di una separazione, il *partner* si rifiuta di rendere trasparente la propria posizione fiscale e patrimoniale (es. anche bancaria) impedendo di fatto alla donna di ottenere il rilascio dell'I.S.E.E. per incompletezza della documentazione necessaria.

Le uniche strade percorribili per ottenere un I.S.E.E. autonomo sono state, quindi, quelle del cambio di residenza oppure della richiesta di cancellazione anagrafica del *partner* nel caso di abbandono di fatto della residenza familiare.

Queste due ipotesi, apparentemente semplici e ragionevoli, hanno avuto e continuano ad avere un impatto differenziato sui generi, non tenendo conto, da un lato, del fatto che per una donna vulnerabile dal punto di vista culturale, sociale ed economico, vittima di maltrattamenti o violenza domestica o anche “solo” economica, magari in procinto di separarsi, è molto difficile trovare una dimora in cui poter trasferire la residenza anagrafica, per sé e per i figli; dall'altro, che la procedura di cancellazione anagrafica prevista dall'art. 11 del d.p.r. n. 223/1989, come successivamente modificato, dura tendenzialmente più di un anno e in molti Comuni anche più di due.

Ciò premesso, dopo circa quindici anni, il d.lgs. n. 109/1998 e il d.p.c.m. n. 221/1999 sono stati abrogati a seguito dell'entrata in vigore del d.p.c.m. 5 dicembre 2013 n. 159, in ot-

temperanza a quanto stabilito nell'art. 5, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito con modificazione nella l. 22 dicembre n. 214/2011, ma, purtroppo, nulla è cambiato.

La nuova disciplina dell'I.S.E.E. di cui al d.p.c.m. n. 159/2013 continua ad ignorare tutte le situazioni in cui le donne vittime di violenza domestica o economica o anche semplicemente con una separazione in corso non riescono "a liberarsi" ai fini I.S.E.E. dell'«ex» poiché il medesimo per dispetto o interesse (ad esempio se cittadino straniero) si ostina a non trasferire altrove la residenza.

L'accesso ai benefici di assistenza sociale in molti casi diventa, per queste donne, quasi impossibile, basti pensare anche solo agli sconti che la presentazione dell'I.S.E.E. garantisce per le mense scolastiche, i servizi di dopo scuola, i centri estivi, le prestazioni sanitarie. In tali casi, le vittime di violenza fisica, psicologica ed economica diventano anche "vittime del sistema", dovendo agire per le vie legali contro gli *ex* partner e, contemporaneamente, affrontare le lentezze della burocrazia dei Comuni, le incompetenze dei Patronati e le rigidità dell'INPS per rivendicare un I.S.E.E.

Degna di nota è solo una novità introdotta nel 2013: la previsione di un I.S.E.E. dedicato alle prestazioni agevolate rivolte ai minorenni. L'art. 7 del d.p.c.m. 5 dicembre 2013, n. 159 dispone che «ai fini del calcolo dell'ISEE per le sole prestazioni sociali agevolate rivolte a minorenni, il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non ricorra uno dei seguenti casi: a) quando il genitore risulti coniugato con persona diversa dall'altro genitore; b) quando il genitore risulti avere figli con persona diversa dall'altro genitore; c) quando con provvedimento dell'autorità giudiziaria sia stato stabilito il versamento di assegni periodici destinato al mantenimento dei figli; d) quando sussiste esclusione dalla potestà sui figli o è stato adottato ai sensi dell'art. 333 c.c. il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare; e) quando risulti accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici».

Nonostante l'*incipit* della disposizione tenda ad attrarre il genitore nel nucleo del figlio, le diverse ipotesi di esclusione, specie quelle sub lett. c), d), e), consentono di estromettere dal nucleo familiare ai fini I.S.E.E. il genitore, solitamente il padre, che materialmente e/o affettivamente non si occupa più dei figli.

Dalla disamina delle regole sullo strumento principale per la determinazione dello stato di bisogno effettivo emerge la difficoltà del nostro legislatore di riuscire a contemperare in maniera ragionevole ed equa le due esigenze in gioco: da un lato, quella di evitare comportamenti devianti e fraudolenti diretti ad aggirare le regole di calcolo dell'I.S.E.E. al mero fine ottenere un indebito vantaggio (l'accesso ad una prestazione cui non si avrebbe altrimenti diritto o l'accesso ad un costo ridotto); dall'altro, quella di tutelare i soggetti economicamente e socialmente davvero vulnerabili, spesso madri e figli vittime di violenza domestica o economica, spesso in condizioni di deprivazione culturale e disagio sociale. In questi casi, la rigidità regolatoria e le presunzioni legali hanno un impatto differenziato sui generi, non considerando i fenomeni di violenza familiare che, però, le cronache e le statistiche ci dicono essere comuni e reali, così rendendo le donne "due volte vittime".

Sarebbe auspicabile una revisione della normativa che consenta di trovare una soluzione ragionevole, lineare e rapida per tutti i casi in cui la donna e i figli minori necessitino di un I.S.E.E. autonomo per poter accedere a servizi e prestazioni assistenziali, nelle more della separazione o della cancellazione della residenza dell'*ex* convivente irreperibile o che di fatto non vive più nella casa familiare o in altre situazioni in cui sussista violenza domestica o economica.

Probabilmente una soluzione potrebbe essere ravvisata nell'attivazione di un meccanismo di verifica caso per caso delle situazioni delicate, magari ad opera del servizio ispettivo dell'INPS, per consentire di discernere le ipotesi meritevoli di tutela, evitando il più possibile le ingiustizie, oltre che gli abusi. Dall'altro lato, sarebbe davvero necessaria una regolamentazione delle cancellazioni anagrafiche che obblighi i Comuni a definire i procedimenti amministrativi in tempi molto più rapidi di quanto oggi accada, con sanzioni a carico delle Amministrazioni inadempienti e la previsione del risarcimento del danno arrecato ai cittadini pregiudicati da tale lentezza.

## **5. Accesso alla sicurezza sociale e possibili discriminazioni intersezionali: il caso delle madri straniere**

Un'altra questione che interseca il genere con altri fattori di discriminazione è quella dell'accesso ai diritti sociali, in particolare all'assistenza sociale, per i cittadini di Paesi Terzi o gli apolidi.

Infatti, se il nostro sistema previdenziale è ispirato al principio di territorialità, per cui i diritti previdenziali (riconducibili al comma 2 dell'art. 38 Cost.) spettano a prescindere dalla nazionalità e sono direttamente connessi allo *status* di lavoratore o lavoratrice<sup>21</sup>, l'accesso alle prestazioni rientranti nell'alveo dell'assistenza sociale, cioè del comma 1 dell'art. 38 Cost., viene filtrato sulla base di requisiti e parametri di volta in volta identificati dal legislatore nazionale o regionale.

Per i cittadini di Stati membri dell'UE la materia è disciplinata dal diritto euro-unitario secondario e, salvo eccezioni, è fondata sul principio di parità di trattamento<sup>22</sup>, mentre per i cittadini dei Paesi Terzi, cioè per gli «stranieri extra UE», la questione si fa più complicata perché in molte circostanze dagli Stati membri viene richiesto il possesso di alcuni requisiti come quello della residenza prolungata in un territorio, c.d. lungo residenza, ovvero della

<sup>21</sup> Per il diritto nazionale v. art. 37, r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827; per il diritto dell'UE v. art. 13, comma 2, lett. a), reg. CEE 14 giugno 1971, n. 1408; art. 12, reg. CE 29 aprile 2004, n. 883, con le modifiche apportate dal reg. UE 22 maggio 2012, n. 465.

<sup>22</sup> Cfr. PIZZOFERRATO, *La sicurezza sociale*, in CARINCI F., PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, terza ed., Torino, 2021, 427 ss.

dimostrazione di determinati livelli reddituali o di altre condizioni, rendendo più difficile l'accessibilità ai diritti sociali rispetto ai cittadini italiani o di Paesi dell'UE<sup>23</sup>.

Si tratta di un tema "caldo", non solo dal punto di vista giuridico ma fundamentalmente politico-economico, poiché ha ricadute sulla società nel suo insieme e sulla sostenibilità dei costi dei sistemi di sicurezza sociale.

Scegliendo come approccio quello della lettura in prospettiva di genere del sistema *welfare* italiano, va menzionato un caso emblematico, non solo perché ha coinvolto tre eminenti corti – Corte di Cassazione, Corte costituzionale e Corte di Giustizia UE – ma perché ha messo in luce un caso di discriminazione intersezionale, cioè di fattori che interagiscono tra loro amplificando la vulnerabilità di un soggetto, quali ad esempio il genere e la cittadinanza. Nel caso di specie sono state pregiudicate fundamentalmente le neo-madri straniere cui è stato inibito l'accesso a due misure di sostegno alla natalità e alla maternità essendo, tali provvidenze, subordinate al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo.

La delicatezza e complessità della questione di legittimità costituzionale posta dalla Suprema Corte di Cassazione alla Corte costituzionale ha indotto quest'ultima a sottoporre alla Corte di Giustizia UE<sup>24</sup> una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE unitamente ad altre disposizioni di diritto euro-unitario secondario. La vicenda si è poi chiusa con la pronuncia n. 54/2022 della Corte costituzionale<sup>25</sup> che, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che limitavano l'accesso per le straniere alle sole titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ha riconosciuto il diritto all'assegno di natalità (*ex art. 1, comma 125, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 e successive proroghe*) e a quello di maternità di base (*ex art. 74 del d.lgs. n. 151/2001, c.d. assegno di maternità dei Comuni*) anche alle straniere prive di quel titolo di soggiorno.

La Corte ha statuito che *«nel condizionare il riconoscimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni, al possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e alla disponibilità di un alloggio idoneo, il legislatore ha fissato requisiti privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare. Nell'introdurre presupposti reddituali stringenti per il riconoscimento di misure di sostegno alle famiglie più bisognose, le disposizioni censurate istituiscono per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantino un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione. Un siffatto criterio selettivo nega adeguata*

<sup>23</sup> Sul punto si rinvia a quanto già scritto, v. Filì, *L'accesso all'assistenza sociale per gli stranieri extra UE nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LG, Gli speciali 2022*, 73 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>24</sup> C. giust., Grande Sezione, 2 settembre 2021, causa C350/20, *O. D. e altri*, in *curia.europa.eu*.

<sup>25</sup> C. cost. 4 marzo 2022, n. 54, in *www.cortecostituzionale.it*. V. anche INPS, msg. 7 aprile 2022, n. 1562, in *www.inps.it*.

*tutela a coloro che siano legittimamente presenti sul territorio nazionale e siano tuttavia sprovvisti dei requisiti di reddito prescritti per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Un sistema così congegnato pregiudica proprio i lavoratori che versano in condizioni di bisogno più pressante<sup>26</sup>.*

Viene pertanto previsto che il criterio di attribuzione incentrato sulla permanenza nel territorio dello Stato non episodico e di non breve durata discrimina arbitrariamente sia le madri straniere sia i nuovi nati e non presenta alcuna ragionevole correlazione con la finalità che permea le prestazioni in oggetto. Infatti, l'assegno di natalità e quello di maternità di base servono per sopperire a una peculiare situazione di bisogno che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva, quindi, al soddisfacimento dei c.d. bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona umana e, sebbene spetti alla discrezionalità del legislatore il compito di individuare i beneficiari delle prestazioni sociali, tenendo conto del limite delle risorse disponibili, una tale individuazione è comunque vincolata al rispetto del canone di ragionevolezza; pertanto, l'introduzione di requisiti selettivi devono sempre obbedire a una causa normativa adeguata ed essere sorretti da una giustificazione razionale e trasparente, altrimenti correndosi il rischio di escludere proprio coloro che potrebbero risultare i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale<sup>27</sup>.

## 6. Brevi (polemiche) considerazioni conclusive

Il quadro sopra tratteggiato fa comprendere come, ancora oggi, nella regolamentazione degli istituti di previdenza e assistenza sociale non si tengono nel dovuto conto i cambiamenti sociali e culturali, in tal modo ignorando le esigenze delle persone.

Nel nostro sistema di sicurezza sociale riecheggiano sempre gli stereotipi del padre di famiglia “che porta i soldi a casa” (*male breadwinner*) e della madre “angelo del focolare” (*female caregiver and housekeeper*) e su questo vengono modellate le tutele e i servizi, che quindi lasciano fuori proprio le persone più deboli.

La carenza strutturale di servizi pubblici per la prima infanzia e per i ragazzi (dagli asili nido ai centri estivi e dopo scuola), nonché per la terza e la quarta età, la disabilità e la non autosufficienza, sono il frutto non solo di una scelta di politica economica prudente o miope, ma anche di una ideologia della famiglia e della società che guarda al passato anziché al presente e al futuro<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> C. cost. 4 marzo 2022, n. 54, §13.3, cit.

<sup>27</sup> C. cost. 19 luglio 2013, n. 222, §7, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); C. Cost. 4 luglio 2013, n. 172, §4.1, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>28</sup> Sul punto si rinvia a quanto già scritto, v. Fili, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà*,

La bassissima natalità italiana<sup>29</sup> dimostra che queste scelte politiche hanno fallito, perchè il vestito che continua ad essere cucito addosso alla società non va più bene.

Servono scelte coraggiose e diverse, che tengano nella dovuta e concreta considerazione tutti i cambiamenti in atto con una maggiore valorizzazione delle differenze, di genere, età, cittadinanza, ecc., adeguando i servizi e le prestazioni ad una società sempre più complessa, multietnica e multiculturale, in cui il tradizionale modello di riferimento del legislatore, cioè il maschio bianco eterosessuale cattolico, non può più essere l'unico.

---

*pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, in GAROFALO, TIRABOSCHI, FILI, TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 96, 2023, 435 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>29</sup> ISTAT, *Report. Indicatori demografici Anno 2023*, 29 marzo 2024, in [https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori\\_demografici.pdf](https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori_demografici.pdf).

