

Il trattamento economico delle famiglie italiane: un bilancio

ERMANN0 GORRIERI

Dagli anni '70 in poi si è registrato, in Italia, un progressivo affievolimento della politica per la famiglia. Basti un dato: il rapporto fra prestazioni dell'Inps per gli assegni familiari e ammontare del Prodotto interno lordo è passato dal 15,03 per mille nel 1975, al 3 per mille nel 1994. Come si vedrà, un piccolo segnale di risveglio si è avuto con il Governo Ciampi all'inizio del 1994. Ad esso sono seguiti più consistenti interventi negli anni successivi.

Complessivamente, sono stati stanziati 3.690 miliardi per l'aumento degli importi degli assegni al nucleo familiare e per l'estensione del loro godimento ad un numero maggiore di famiglie. Inoltre, in sede di riforma dell'Irpef, 1.500 miliardi sono stati destinati all'aumento delle detrazioni fiscali per i figli a carico del contribuente.

Questi due tipi di interventi sono frutto di indirizzi politici diversi. Più della metà degli stanziamenti per gli assegni al nucleo familiare è stata resa possibile dalla disponibilità delle tre Confederazioni sindacali a rinunciare alla restituzione del *fiscal drag* e dalla loro richiesta di destinare queste somme al sostegno della famiglia. A sua volta il governo ha contribuito con propri stanziamenti, sollecitato da un'intensa pressione di un gruppo di parlamentari. L'aumento delle detrazioni fiscali è dovuto, invece, soprattutto all'azione del *Forum delle associazioni familiari*, che ha trovato la disponibilità del Ministro delle Finanze, Visco.

Prima di illustrare nel dettaglio i provvedimenti citati, è opportuno esporre sommariamente alcuni dei presupposti che chi scrive ritiene essenziali per la politica di sostegno economico della famiglia. A questi presupposti si sono ispirati anche coloro che, in diverse occasioni, hanno sostenuto l'aumento degli assegni familiari.

La funzione sociale della famiglia

La consapevolezza dei limiti imposti dalla situazione della spesa pubblica non può esimere dall'affrontare, in modo finalmente adeguato, sia pure con l'inevitabile gradualità, il problema del sostegno economico alle famiglie con figli minori.

La famiglia oltre ad essere il centro primario degli affetti e della condivisione di gioie, dolori e speranze, è anche luogo dove si assicura la continuità delle generazioni e dove si producono beni e servizi essenziali alle persone. Essa svolge quindi un'importantissima funzione d'interesse sociale. Come tale deve essere aiutata dallo Stato e dalle isti-



tuzioni regionali e locali a svolgere i suoi compiti, evitando di riversare sulle spalle della famiglia mansioni che un *welfare state* dimagrito non sarebbe più in grado di svolgere. È fuori di dubbio che – in una società come quella italiana, in cui l'invecchiamento della popolazione si fa sempre più preoccupante – la procreazione, la crescita e l'educazione dei figli rispondono anche ad un interesse pubblico. Se così è, il costo di produzione di un cittadino adulto in grado di contribuire al bene della società non può essere lasciato, esclusivamente o in gran parte, a carico delle famiglie.

Una serie di provvedimenti di riordino e di più adeguato finanziamento destinato al sostegno alle responsabilità familiari sono necessari per due ragioni:

a) l'allineamento dell'Italia ad un sistema di protezione sociale di tipo europeo; è noto infatti che il settore in cui l'Italia è, di gran lunga, più indietro è quello del sostegno alla famiglia e alla maternità: ad esso destiniamo lo 0,9 per cento del Pil contro una media europea del 2,1;

b) l'equità intergenerazionale, che esige di porre rimedio alla grave inadeguatezza degli interventi a favore delle nuove generazioni. Questi interventi devono proporsi, da un lato, di favorire l'inserimento dei giovani nel lavoro e, dall'altro, il miglioramento delle condizioni di vita di quelli, fra i giovani, che non sono ancora in età lavorativa: i *bambini* e i *ragazzi*. Il che significa affrontare i problemi delle famiglie che di loro si prendono cura.

Solo per farsi un'idea dell'onere che comporterebbe l'allineamento dell'Italia alla spesa media europea per la famiglia, è bene tener presente che quell'1,2 per cento del Pil, che noi dovremmo recuperare, corrisponde a stanziamenti aggiuntivi pari ad oltre 22.480 miliardi. La consapevolezza dell'impossibilità di un recupero rapido non deve far dimenticare quanto sia lunga la strada da percorrere.

Il tasso di natalità dell'Italia è il più basso del mondo; siamo arrivati al punto che la regione più prolifica, la Campania, con 12,5 nascite ogni 1.000 abitanti, è scesa al di sotto della Svezia (12,6 per mille).

Il crollo della natalità è dovuto solo in parte alle difficoltà economiche; le ragioni sono essenzialmente culturali e di costume. Tuttavia, sul piano concreto, due tipi di interventi possono avere peso sulle decisioni procreative delle coppie: in via primaria, quelli diretti a rendere compati-

**Allineamento
all'Europa ed equità
fra le generazioni**

**La politica di
penalizzazione della
procreazione**

le il lavoro domestico e la cura dei figli con il lavoro nel mercato, sia sul versante dell'organizzazione del lavoro che su quello dei servizi sociali; in misura minore, ma tutt'altro che trascurabile, può influire il sostegno economico, se viene destinato alle coppie a basso reddito, desiderose di avere figli, ma scoraggiate dalle ristrettezze economiche. Una politica selettiva a favore di queste famiglie può tradursi in un importante investimento per il futuro, sia per l'equilibrio finanziario dello Stato sociale e, in genere, del bilancio dello stato, sia per non privare la società di domani dell'apporto di creatività e di dinamismo delle classi giovani.

Servizi sociali e agevolazioni monetarie

Gli interventi pubblici volti ad alleggerire i costi della crescita e dell'educazione dei figli possono esplicarsi per due vie: quella dell'offerta di specifici servizi sociali (nidi, scuole dell'infanzia, centri estivi, trasporti, mense, attività ludiche, formative, culturali, sportive, ecc.) e quella delle agevolazioni economico-monetarie (sgravi fiscali, trasferimenti di reddito, sconti tariffari). Molti dei servizi sociali svolgono preminenti funzioni educative e formative. E quindi hanno, di per sé, grande importanza. Viene, tuttavia, preso in considerazione, in questa sede, il loro significato di contributo in natura ai bilanci familiari.

È urgente estendere a tutto il territorio nazionale una rete di servizi a sostegno e ad integrazione del ruolo primario che compete alla famiglia. Laddove i servizi esistono, occorre perseguire un giusto equilibrio fra l'offerta di servizi e il sostegno economico-monetario. Non si deve, infatti, trascurare un importante aspetto delle esigenze della vita familiare: quello di vedersi riconosciuta e valorizzata quella libertà ed autonomia nel gestire i propri compiti e le proprie risorse, che è propria della logica della nuova cultura della responsabilizzazione del cittadino.

Lo stesso sostegno monetario deve esser rispettoso della suddetta autonomia di gestione. Sono, perciò, da evitarsi erogazioni ad utilizzazione vincolata, specie quando assumano la forma della deduzione dal reddito imponibile di determinate spese invece di altre.

Il sovraccarico delle famiglie con figli minori

Due fattori determinano rilevanti differenze nelle condizioni di vita delle famiglie a seconda che abbiano o non abbiano figli minori:

- a) *i bilanci tempo;*
- b) *i bilanci economici.*

Circa il problema dei *bilanci tempo* occorre sottolineare l'importanza per quelle coppie in cui ambedue i coniugi svolgono lavoro nel mercato e nello stesso tempo debbono provvedere al lavoro domestico e di cura. La crescita e l'educazione dei figli impongono crescenti impegni; quando il lavoro nel mercato è a tempo pieno e con orari rigidi, le coppie (e soprattutto le donne) sono sottoposte ad un sovraccarico di funzioni, per le quali la risorsa *tempo* è insufficiente (anche quando è alleviata dalla disponibilità di nonni validi, ai quali, peraltro, non si deve delegare l'educazione dei figli).

Si fa un gran parlare di flessibilità: ma si intende quella che permetta all'azienda di organizzare meglio la produzione, non quella rispondente alle esigenze della famiglia. Si invoca il part-time, ma il suo uso non viene adeguatamente incentivato.

Si impone dunque un ripensamento radicale del modello di lavoro, col superamento di quello tradizionale e standardizzato, a tempo pieno e a tempo indeterminato, e con l'incentivazione di nuovi modelli, caratterizzati da flessibilità di orari e forme molteplici di percorsi lavorativi.

L'alleggerimento del sovraccarico funzionale – molto più che l'aiuto economico – potrebbe aiutare le coppie intenzionate a procreare a superare le difficoltà di organizzazione della loro vita familiare e il mutamento di vita che l'aver figli comporta.

D'altro lato, se si considera l'aspetto dei *bilanci economici* della famiglia, sono essenzialmente ragioni di equità sociale che rendono necessario un più adeguato sostegno economico alle famiglie con figli minori.

Partendo da queste linee di indirizzo, conviene ora prendere in esame alcuni aspetti della politica per la famiglia e della sua evoluzione negli ultimi anni. Mentre in gran parte dei Paesi europei è prevista una pluralità di istituti destinati al sostegno economico-monetario delle famiglie, in Italia gli interventi sono solo due: le detrazioni fiscali e gli assegni al nucleo familiare.

Inoltre l'entità di questi istituti è di gran lunga inferiore rispetto a quello che dovrebbe essere un adeguato intervento di concorso pubblico all'onere sopportato dalle famiglie.

I recenti miglioramenti apportati sia dalla Finanziaria 1998, che dalla riforma del sistema fiscale del dicembre scorso, hanno certamente migliorato sostanzialmente la situazione, ma la misura del miglioramento è ancora insufficiente rispetto alle effettive necessità.

Le esigenze
economiche delle
famiglie con figli
minori

Le detrazioni fiscali

Per agevolare, sul piano fiscale, la famiglia, l'istituto in vigore in Italia è costituito dalle detrazioni di imposta per carichi familiari, che consistono nel diritto di sottrarre dall'imposta una determinata somma a titolo di sostegno pubblico per chi ha persone a carico. Sono considerati a carico, il coniuge, i figli e altri familiari, purché non abbiano redditi propri superiori ad un certo limite (5.500.000 nel 1998). Hanno diritto alle detrazioni tutti i contribuenti, indipendentemente dal loro reddito. Alla fine dell'anno 1997, con il Decreto legislativo n. 446 — chiamato anche riforma Visco — sono state fissate nuove detrazioni d'imposta a favore del reddito della famiglia. Per valutare più attentamente le innovazioni apportate dal provvedimento governativo di cui sopra, è opportuno il confronto fra le detrazioni in vigore nell'anno 1997 e quelle introdotte a partire dal gennaio dell'anno in corso. Per quanto riguarda le detrazioni per il coniuge, esse sono rimaste immutate e sono le seguenti:

Tab. 1.

Classi di reddito imponibile	Ammontare annuo	Ammontare mensile
Fino a 30 milioni	1.057.552	88.000
Da 30 a 60 milioni	961.552	80.000
Da 60 a 100 milioni	889.552	74.000
Oltre 100 milioni	817.552	68.000

Per quanto, invece, riguarda le detrazioni per i figli a carico, con i 1.500 miliardi circa che sono stati stanziati allo scopo, sono stati previsti gli aumenti indicati nella tabella 2.

Tab. 2.- Confronto tra le detrazioni in vigore nel 1997 e quelle a partire dal 1° gennaio 1998

	Anno 1997		Anno 1998	
	Ammontare annuo	Ammontare mensile	Ammontare annuo	Ammontare mensile
Per ciascun figlio				
Misura semplice	94.437	7.900	168.000	14.000
Misura doppia	188.874	16.000	336.000	28.000
Altri familiari a carico (con reddito inferiore a 5.500.000)				
Per ognuno	130.592	11.000	168.000	14.000

Occorre ricordare che il numero dei figli beneficiari di detrazioni è molto elevato. Nel 1990 i figli a carico erano circa

13 milioni; si stima che oggi il loro numero si aggiri intorno ai 10 milioni. Tale numero è comunque notevole e pur con i 1.500 miliardi destinati ad essi (cifra anch'essa notevole) si può tuttavia notare che gli aumenti apportati sono solamente poche migliaia di lire al mese. Questo deriva dalla scelta politica di dare le detrazioni fiscali indipendentemente dal reddito familiare e dal numero di figli di una famiglia.

Il secondo istituto, presente nel nostro Paese, destinato al sostegno economico-monetario della famiglia è l'assegno al nucleo familiare. Gli assegni familiari avevano, in origine, funzioni esclusive di perequazione orizzontale (cioè indipendentemente dal reddito) e non era prevista, per legge, l'indicizzazione al costo della vita, salvo il periodo (anni Cinquanta e parte anni Sessanta) in cui, grazie ad un accordo sindacale, veniva destinato alla CUAFF (Cassa unica assegni familiari) un punto ogni quattro di aumento della contingenza. Questa prassi fu abbandonata sotto la spinta della cultura individualistica che cominciava a serpeggiare anche nei sindacati.

Solamente nel 1994 si è registrato un primo risveglio di interesse per l'assegno al nucleo familiare. Il governo Ciampi aumentò l'assegno di 20.000 lire mensili per ogni figlio, con esclusione del primo (legge n. 451/1994). Il governo Dini, con la manovra bis (legge n. 85/1995) stanziò 600 miliardi su base annua, allo scopo di permettere un aumento dell'assegno per i nuclei con più di 2 figli. Tale aumento venne fissato, con decreto del Ministro del lavoro, in 84.000 lire mensili. Con la finanziaria del 1996 (legge n. 550/95) vennero stanziati altri 1.890 miliardi serviti per un aumento dell'importo degli assegni e per ampliare la platea dei beneficiari. Oltre a ciò venne prevista una maggiorazione del 25 per cento per i nuclei con un solo genitore. La finanziaria del 1997 (legge n. 663/1996) ha stanziato 1.200 miliardi che hanno permesso un aumento di circa il 16 per cento di tutti gli assegni e, grazie all'aggiunta di altre tre classi di reddito, l'accesso alla prestazione di circa 350.000 nuovi nuclei (secondo una stima Inps).

La legge finanziaria per il 1998 (legge n. 450/97) all'articolo 3, stabilisce un finanziamento destinato all'aumento degli assegni per i nuclei familiari con figli e «con particolare riferimento a quelli monoparentali, a quelli con soggetti portatori di handicap e a quelli in cui sia presente più di un figlio». Tale aumento ha come conseguenza un incremento degli assegni di circa il 5,5% e una ulteriore espansione della platea dei beneficiari. Per avere un'idea degli aumenti apportati all'assegno al nucleo familiare negli ultimi anni si

Gli assegni al nucleo familiare

riportano le tabelle seguenti che confrontano la situazione al 1° luglio 1993 con quella valida fino al 30 giugno 1998.

Tab. 3. - Nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore. Situazione al 1° luglio 1993

	3 componenti	4 componenti	5 componenti	6 componenti	7 e più comp.
Scaglioni di reddito	Importo assegno mensile				
Fino a 15.984	160	230	300	370	440
15.985 - 19.980	140	200	280	360	420
19.981 - 23.876	110	170	250	350	400
23.977 - 27.970	80	140	220	330	380
27.971 - 31.966	50	110	200	320	360
31.967 - 35.962	20	80	170	300	340
35.963 - 39.957	—	50	120	270	310
39.958 - 43.952	—	20	70	240	280
43.953 - 47.947	—	—	20	210	260
47.948 - 51.943	—	—	—	100	230
51.944 - 55.938	—	—	—	—	100
Oltre 55.938	—	—	—	—	—

Tab. 4. Situazione fino al 30-6-1998

	3 componenti	4 componenti	5 componenti	6 componenti	7 e più comp.
Scaglioni di reddito	Importo assegno mensile				
Fino a 19.953	253	485	695	953	1.200
19.954 - 24.691	222	427	658	932	1.163
24.692 - 29.428	179	369	606	916	1.131
29.429 - 34.163	127	306	548	879	1.094
34.164 - 38.901	85	216	468	789	983
38.902 - 43.639	50	158	421	757	846
43.640 - 48.376	30	111	342	705	904
48.377 - 53.112	30	75	263	657	851
53.113 - 57.848	25	50	199	615	825
57.849 - 62.585	25	50	178	436	772
62.586 - 67.323	25	45	178	299	567
67.324 - 72.060	—	45	152	299	424
72.061 - 76.798	—	45	152	256	424
76.799 - 81.535	—	—	152	256	366
81.536 - 86.273	—	—	—	256	366
86.274 - 91.011	—	—	—	—	366

Come si può vedere dalle tabelle qui sopra riportate, l'importo degli assegni al nucleo familiare ha avuto, in questi ultimi anni, un consistente aumento, anche se il loro ammontare rimane al di sotto delle effettive necessità che comportano la presenza, in una famiglia, di figli minori. Si nota inoltre, sempre dal confronto delle due situazioni evidenziate qui sopra, che gli scaglioni di reddito sono stati elevati e ciò comporta un consistente aumento dei nuclei familiari che usufruiscono di questa misura economica.

L'adozione del «Riccometro», proposto dalla Commissione Onofri, apre la strada ad una svolta nel sistema di protezione sociale, con il superamento delle sue residue caratteristiche mutualistico-categoriali, per passare ad un *sistema universalistico*, che assuma come destinatario il cittadino in quanto tale e ponga fine a tutte le distinzioni fra garantiti e non garantiti. Tuttavia, l'estensione a tutti i cittadini di prestazioni e di servizi di pari qualità, finanziati dal bilancio dello Stato (e non dai contributi di specifiche categorie) è sostenibile solo se accompagnato da criteri di *selettività*, graduando l'entità delle prestazioni e delle contribuzioni degli utenti al costo dei servizi, in base alle possibilità economiche dei beneficiari. Un criterio, questo, imposto da esigenze di bilancio ed anche di equità sociale. Il ricorso a criteri di selettività non significa adottare soglie di accesso che dividano i cittadini in due gruppi: gli ammessi e gli esclusi dalle prestazioni e dai servizi dello Stato sociale, gli esenti e i non esenti dai ticket, ecc. Al contrario, lo spirito è quello di permettere l'articolazione delle agevolazioni secondo una pluralità di fasce: e quanto più numerose saranno queste fasce, tanto più puntualmente rispecchieranno la complessità della stratificazione sociale.

Nei prossimi mesi il Riccometro adottato dal governo dovrà essere recepito dagli enti erogatori di servizi per le opportune decisioni in merito, dovrà essere digerito dai cittadini che si troveranno alle prese con le autocertificazioni, e controllato dagli organi legislativi, per ricavarne le opportune correzioni previste dalla legge dopo un periodo di assestamento.

Le soluzioni non sono semplici, a causa delle incongruenze contenute nel testo legislativo al quale si deve dare applicazione. Ma a parte gli aspetti tecnici, c'è un problema nodale che va affrontato sul piano politico: come evitare che i contribuenti che dichiarano al fisco redditi inferiori

Un'importante
innovazione: il
Riccometro

al vero vengano favoriti anche nel godimento delle prestazioni sociali?

Per ridurre questo rischio, molti Comuni, in passato, nel fissare le rette dei servizi per l'infanzia, collocarono i lavoratori autonomi e i titolari di piccola impresa nella fascia a tariffa più alta. Altri, come il Comune di Bologna, attribuirono ai redditi da lavoro dipendente un peso pari al 60% del loro importo. Tale comportamento non sarà più possibile. Anche chi ha utilizzato simili accorgimenti dovrà adottare le nuove norme a ciò che la legge prescrive.

La diversa valutazione dei redditi è una questione discriminante. Si possono fare, in proposito, dotte disquisizioni di principio, ma la politica deve stare con i piedi per terra: il sistema fiscale italiano — speriamo ancora per poco — è quello che è. Senza l'applicazione di correttivi, si rischia di aggiungere iniquità ad iniquità.

Il Decreto legislativo approvato dal Governo (31 marzo 1998, n.109) prevede, almeno in parte, una differenziazione fra i redditi diversi, stabilendo, nel considerare il reddito da prendere come base per il calcolo della famiglia, il reddito complessivo ai fini "Irpef". Questa misura tuttavia proprio per i diversi sistemi con i quali si arriva a calcolare il suddetto reddito, porta a una differenza, a vantaggio del reddito da lavoro dipendente o da pensione, di circa il 15%. Differenza assolutamente insufficiente se si tiene conto come si arriva, nella dichiarazione dei redditi, a stabilire il reddito complessivo per il lavoro dipendente, o da pensione, e per quello autonomo.

Occorrerà, a questo punto, che da parte dei Comuni ci sia, in questo periodo che ci separa dalla definitiva entrata in vigore del Decreto, una consistente sperimentazione per vedere quali sono i risultati a cui porta questo nuovo metodo. Solo allora, in sede di revisione della legge, così come previsto dalla delega, si potranno studiare gli opportuni cambiamenti per utilizzare il Riccometro per una effettiva svolta nel sistema di protezione sociale.

A prescindere dai gravi limiti delle modalità adottate per accertare la situazione economica dei cittadini, l'uso dei criteri di selettività negli interventi dello Stato sociale rappresenta una radicale svolta rispetto all'originario criterio di dare tutto gratis a tutti; criterio che non era più attuabile per la situazione della finanza pubblica, ma che non rispondeva neppure a principi di equità sociale, dato che si proponeva in omaggio ad un'astratta concezione dei di-

ritti di cittadinanza, di assicurare interventi indifferenziati a tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Si può infine notare che l'attuale riforma dello Stato sociale assume, come termine di riferimento, la condizione economica della famiglia e non del singolo individuo: un criterio che sembrerebbe ovvio, ma che ha incontrato non lievi difficoltà a farsi strada, dopo l'ubriacatura individualistica degli anni Settanta e Ottanta.