

LA POLITICA ECONOMICA PER LA FAMIGLIA IN ITALIA

di *ERMANNO GORRIERI**

PREMESSA

La politica di aiuto finanziario alle famiglie utilizza in Italia, come del resto nella quasi totalità dei paesi in cui esiste un tale tipo di politica, due fondamentali criteri di intervento: a) le detrazioni fiscali per carichi familiari (chi ha persone a carico vede diminuite le sue imposte di una somma variabile in relazione al numero dei familiari a carico; b) i trasferimenti diretti, meglio noti come assegni familiari.

Se in questo campo si vuole trovare una caratteristica peculiare dell'Italia è che nel nostro paese è maggiore l'incidenza degli assegni familiari sul totale dei benefici per carichi di famiglia, mentre nella maggior parte degli altri paesi lo strumento di gran lunga più importante rimane quello delle detrazioni fiscali. L'aspetto di differenziazione più rilevante non consiste tuttavia nell'uso privilegiato di questo o quello strumento di intervento, quanto piuttosto nella grande differenza nel volume globale dei benefici che toccano ai lavoratori per carichi familiari e che in Italia sono da tempo a livello di elemosina.

Cominciamo dagli assegni familiari. Si tratta di una tipica forma di mutualità: tutti pagano un quid attraverso i versamenti dei loro datori di lavoro e il ricavato viene distribuito in funzione del bisogno. In questi ultimi anni in seguito all'inflazione galoppante il potere d'acquisto di questa forma di aiuto alle famiglie è stato fortemente ridotto.

Il luogo comune che chi paga le spese dell'inflazione sono i lavoratori a reddito fisso è vero fino ad un certo punto. In realtà i lavoratori, anche se non tutti nella stessa misura, sono protetti contro la svalutazione. Sommando gli effetti della scala mobile e dei miglioramenti contrattuali il potere d'acquisto di gran parte dei lavoratori dipendenti ha realizzato qualche passo avanti anche negli anni dell'inflazione. C'è invece una categoria totalmente indifesa: coloro che hanno carichi di famiglia. Per la verità – per molti anni, dal 1958 al 1975 – grazie a periodici adeguamenti, l'importo degli assegni familiari (per semplicità consideriamo quello del figlio a carico) ha fatico-

* Deputato al Parlamento.

samente inseguito l'aumento del costo della vita. Dal 1975 si cambia politica: il costo della vita sale vertiginosamente, ma nessuno pensa più agli assegni familiari. Il loro importo per un figlio che nel 1958 era di 4.628 lire mensili, col 1° febbraio 1975 arriva a 9.880: dopo di che resta invariato. Se mettiamo a confronto i numeri indice del costo della vita, degli assegni familiari e dei salari operai, nel periodo febbraio 1975 - febbraio 1980, troviamo che i salari monetari sono raddoppiati, mentre il potere d'acquisto degli assegni familiari si è ridotto a meno della metà.

TABELLA N. 1

	Assegni familiari	Costo della vita	Salari operai
febbraio 1975	100	100	100
luglio 1979	100	202,2	210,9
ottobre 1979	100	214,1	222,3
febbraio 1980	100	231,7	—

Analogo discorso vale per le detrazioni fiscali, che sono attestate su livelli ancora più bassi.

Per il coniuge a carico vi è una detrazione annua fissa di 72.000 lire, corrispondenti a 6.000 lire al mese. Per i figli le detrazioni sono crescenti in funzione del numero degli individui a carico. Per un figlio 7.000 lire annue elevabili a 14.000 se anche il coniuge è a carico. Per due figli 15.000 elevabili a 30.000. Per tre 23.000, elevabili a 46.000 e così via.

E chiaro che queste cifre hanno più che altro il sapore di uno scherzo di cattivo gusto, per quanto la legge finanziaria attualmente in corso di approvazione definitiva (febbraio 1980), preveda di elevare leggermente le detrazioni fiscali per carichi familiari (2.000 lire al mese invece delle precedenti 1.167).

QUALCHE CONFRONTO

Se gettiamo uno sguardo fuori dai confini di casa ci accorgiamo che tra i maggiori paesi industrializzati, l'Italia si trova, in fatto di politica sociale di aiuto alle famiglie, in fondo alla graduatoria.

A titolo di esempio si può fare un confronto con alcuni dei principali paesi europei che aderiscono all'OCSE (l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) prendendo come base del confronto il rapporto tra il totale dei benefici (detrazioni più assegni) e il reddito medio di "un lavoratore dipendente addetto alla produzione". In altre parole, dato che in ogni paese la somma dei benefici per carichi familiari rappresenta una certa percentuale rispetto al reddito medio dei lavoratori, tanto più alta è questa percentuale, tanto più efficace - evidentemente - è la tutela economica assicurata alle famiglie con persone a carico.

Nella tabella che segue si riportano le percentuali relative all'anno 1976 inerenti a due diverse situazioni familiari. Nella prima il lavoratore occupato ha tre persone a carico: il coniuge e due figli; nella seconda, cinque: il coniuge e quattro figli. Come si può notare, a parte la Germania Federale l'Italia è in coda alla graduatoria.

TABELLA N. 2
Benefici per carichi familiari in alcuni paesi OCSE.
Percentuale sul reddito medio da lavoro dipendente

Paesi	3 persone a carico	5 persone a carico
Germania Fed.	5,7	17,0
Italia	11,3	18,1
Svezia	14,0	20,7
Danimarca	17,6	21,7
Francia	24,8	48,4
Belgio	26,2	40,3
Inghilterra	27,7	48,2
Svizzera (Cantone di Zurigo)	38,7	60,5
Olanda	41,3	52,8

È necessario però rilevare che nel luglio del 1979 anche la Germania federale ha notevolmente aumentato gli assegni familiari: per cui oggi siamo assolutamente in coda alla graduatoria.

IL COSTO DI UNA FAMIGLIA

Oltre al confronto con gli altri paesi sembra molto significativo vedere in quale misura le provvidenze offerte dall'attuale politica di aiuto alle famiglie concorrano a far fronte alle spese che mediamente sono necessarie per il mantenimento di una persona a carico. Per far questo è necessario innanzi tutto cercare di dare una risposta anche solo indicativa alla domanda: quanto costa mantenere una famiglia oggi in Italia? È chiaro che a questa domanda si possono dare mille risposte: dipendono evidentemente dalle abitudini di vita e dal livello dei redditi di cui ciascuno dispone. Sulla quantità e qualità dei consumi che ciascuno considera necessari il giudizio è diverso da persona a persona. Si può comunque cercare di rispondere al quesito prendendo come punto di riferimento il tenore di vita medio degli italiani.

A questo scopo può rispondere l'indagine sui consumi delle famiglie che l'Istituto Centrale di Statistica conduce ogni anno su un campione di 36.000 famiglie distribuite in 700 comuni. Gli ultimi dati pubblicati si riferiscono al 1978. Con una operazione un po' empirica, ma sufficientemente indicativa della realtà, possono essere aggiornati applicando il tasso di aumento del costo della vita intervenuto nel frattempo: tasso di aumento che nel febbraio 1980 è stato del 32,2 per cento rispetto all'indice medio del 1978.

Sulla base di questa operazione e tenendo conto delle varie voci di spesa (collettiva e individuale) che compongono la spesa media mensile della famiglia italiana, e delle variazioni delle suddette voci in relazione alla diversa composizione della famiglia, è stata elaborata una tabella (la n. 3) in cui si indica il fabbisogno mensile necessario per allinearsi al tenore di vita medio italiano.

TABELLA N. 3
Fabbisogno mensile per allinearsi al tenore di vita medio italiano

Composizione della famiglia	Spese comuni della famiglia	Spese individuali	Fabbisogno totale	Indice
2 persone	209.000	306.000	515.000	100
3 persone	232.000	459.000	691.000	134
4 persone	255.000	612.000	867.000	168
5 persone	278.000	765.000	1.043.000	202
6 persone	301.000	918.000	1.219.000	236
7 persone	324.000	1.071.000	1.395.000	270

Dalla tabella risulta che il costo aggiuntivo di un individuo a carico del bilancio familiare si aggira, al febbraio 1980, intorno alle 176.000 lire mensili. Si tratta, come abbiamo già sottolineato, di una stima teorica, di cui non è nota la misura in cui è influenzata dalle necessità effettive per condurre una vita decente, e la misura in cui, di contro, è influenzata dal livello del reddito disponibile.

I risultati sono tuttavia sufficienti per riscontrare l'inadeguatezza dei benefici concessi mensilmente alle famiglie per effetto delle detrazioni fiscali e degli assegni familiari.

Nella tabella n. 4 sono indicati per ciascun tipo di famiglia l'onere aggiuntivo per i vari familiari a carico, i benefici che derivano dalle detrazioni fiscali e dagli assegni familiari, e la percentuale che questi ultimi rappresentano del suddetto onere aggiuntivo.

TABELLA N. 4
Confronto fra l'onere mensile medio aggiuntivo e benefici mensili per carichi familiari

Composizione della famiglia	Familiari a carico	Onere aggiuntivo mensile medio per familiari a carico	Benefici mensili per carichi familiari	% dell'onere mensile medio
2	1	176.000	15.880	9,0
3	2	352.000	26.927	7,6
4	3	528.000	38.140	7,2
5	4	704.000	49.353	7,0
6	5	880.000	60.733	6,9
7	6	1.056.000	73.613	6,9

A questo punto si potrà obiettare: in fondo le situazioni indicate dalla tabella n. 4 sono teoriche. Le famiglie numerose che vivono con una sola fonte di reddito sono ormai in numero limitato, concentrate nelle zone più depresse della penisola. Oggi è molto più diffuso il caso di famiglie in cui tutti e due i coniugi lavorano, magari con l'aggiunta di un terzo o quarto

reddito nel caso di famiglie in cui vi siano figli percettori di reddito. Niente di meno rispondente alla realtà. Se torniamo a dare un'occhiata alla già citata indagine ISTAT sui consumi delle famiglie, nella parte in cui l'analisi è dedicata alla struttura e composizione di queste ultime riscontriamo che le famiglie italiane con un solo percettore di reddito rappresentano quasi il 50% come si può ben vedere dalla tabella che segue.

TABELLA N. 5
Ampiezza delle famiglie e numero dei percettori di reddito

Numero percettori di reddito	Fam. di 2 membri (migliaia)	Fam. di 3 membri (migliaia)	Fam. di 4 membri (migliaia)	Fam. di 5 membri (migliaia)	Totale famiglie (migliaia)
1	1.860	1.899	2.192	1.336	7.287
2	2.133	1.545	1.253	843	5.774
3	—	480	402	509	1.391
4	—	—	127	273	400
5 e più	—	—	—	101	101
Totale	3.993	3.924	3.974	3.602	14.953

D'altra parte è certamente vero che nei casi in cui in una famiglia entra più di un reddito, il tenore di vita è notevolmente migliore. Per sincerarcene è sufficiente fare un esempio molto semplice. Consideriamo due operai metalmeccanici di pari specializzazione (quarta categoria), di pari anzianità (18 anni) e con premio aziendale identico (86.669 lire mensili: che è la media dei premi aziendali in atto nella provincia di Modena nell'anno 1979). Il primo con moglie casalinga e due figli a carico guadagnava (ci riferiamo ai salari in atto nel 1979) 423.688 lire nette mensili, più 29.640 di assegni familiari e 8.500 di rimborso d'imposta. Detratta una somma di 255.000 lire di spese generali familiari e diviso il rimanente per quattro persone, la disponibilità individuale ammontava, nel 1979, a 51.707 lire mensili.

Il secondo ha un solo figlio e la moglie centralinista in Comune, con uno stipendio di 447.051 lire (18 anni di anzianità) percepisce 9.880 lire di assegni familiari e 6.000 di rimborso d'imposta. Tolte 232.000 lire di spese comuni, la disponibilità individuale risulta essere di 218.201 lire: esattamente il quadruplo rispetto alla famiglia del primo operaio.

Tale è la differenza tra due famiglie apparentemente molto simili.

QUALE POLITICA PER LA FAMIGLIA

A questo punto, qualcuno avanza la seguente proposta: invece di migliorare sensibilmente la politica di aiuto alle famiglie oggi praticamente a livello di elemosina, che in ogni caso non potrà mai accollarsi completamente l'onere dei familiari a carico, perché non risolvere il problema alla radice, dando occupazione al maggior numero possibile di persone mediante la creazione di nuovi posti di lavoro?

Questa tesi, in linea di principio è senz'altro giusta e auspicabile. Tuttavia, la storia recente insegna che le soluzioni radicali rimangono spesso, proprio

per questa loro caratteristica, sulla carta, oppure richiedono tempi di attuazione lunghissimi. Oggi tutti possono constatare quanto sia difficile, nei sistemi industrializzati dell'Occidente, nell'attuale fase di ricorrenti crisi la creazione di nuovi posti di lavoro. E in ogni caso, se anche si mettessero in moto politiche di sviluppo dell'occupazione, i risultati si farebbero senz'altro attendere parecchio.

Le speranze di repentini cambiamenti rivoluzionari sembrano ormai definitivamente sopite anche tra i movimenti politicamente più a sinistra. Che fare dunque? Aspettare un improbabile ritorno ad una crescita automatica del reddito e quindi dell'occupazione, in virtù delle naturali risorse interne del sistema industriale? E intanto l'attuale politica di aiuto alle famiglie viene del tutto azzerata dall'inflazione galoppante.

Esiste poi un altro discorso. Perché imporre a tutti il lavoro extra domestico pena il destino di essere relegati nelle fasce più basse del tenore di vita? Se è giusto rivendicare per tutti, e soprattutto per le donne, il diritto al lavoro, è altrettanto giusto riconoscere il diritto a dedicarsi alla cura della famiglia e dei figli.

Giunti a questo aspetto del problema, è necessario chiedersi come mai in Italia si sia potuto produrre questa degenerazione della politica di aiuto alle famiglie, tanto da portarla a livelli ridicoli per non dire offensivi, senza che nessuna delle forze politiche e sindacali (per altri versi assai sensibili a tante altre tematiche di carattere sociale) mostrasse interesse per questo tipo di problemi.

La ragione di tale situazione va probabilmente ricercata in un atteggiamento generale, in un costume, definito normalmente come laico-radicale che in questi ultimi anni si è largamente diffuso nel nostro paese. Atteggiamento e costume che facendo dell'individuo e dei suoi diritti qualcosa di inviolabile non poteva vedere certo di buon occhio la famiglia e le sue esigenze di sopravvivenza anche economica. Per cui una seria politica di aiuto alle famiglie – che non si preoccupasse degli aspetti ideologici legati alla famiglia, ma si limitasse ad adottare criteri di giustizia distributiva fra i cittadini che per la stragrande maggioranza vivono all'interno di nuclei familiari – non poteva essere comunque accolta positivamente.

Né può avere alcun fondamento nello scoraggiare una politica di questo tipo, la preoccupazione di innescare spirali demografiche incontrollate. In questi ultimi anni, il tasso di natalità in Italia è calato paurosamente, di pari passo al crescere del reddito pro capite disponibile, come è avvenuto regolarmente in altri paesi più avanzati del nostro. Solo in alcune aree circoscritte caratterizzate da fenomeni di grave depressione economica si riscontrano ancora casi di prolificità eccessiva, tali però da non influire in maniera determinante su quello che ormai sta diventando un generalizzato fenomeno di denatalità.

Non esistono quindi se non pregiudizi ideologici e preconcetti non fondati razionalmente a rivedere radicalmente l'attuale politica di aiuto alle famiglie. Ripetiamolo, in questo discorso non è in gioco la famiglia come entità sociologica e culturale. Molto più semplicemente, constatando che la stragrande maggioranza dei cittadini vive all'interno di nuclei familiari, s'impongono strumenti di redistribuzione del reddito improntati a criteri di giustizia e di egualitarismo ormai da tempo assimilati dalla nostra società.

Ed ecco quali dovrebbero essere a nostro avviso alcuni dei criteri generali da seguire nel rivedere tutta la politica di aiuto alle famiglie. Innanzi tutto, visto che le risorse sono limitate, i miglioramenti sostanziosi dei benefici per carichi familiari (siano essi assegni o detrazioni) non dovrebbero essere generalizzati, ma limitati ad alcune fasce di reddito familiare veramente bisognose, escludendo tutte le famiglie a reddito alto o medio-alto. In secondo luogo dovrebbe essere limitato il periodo di godimento degli assegni e delle detrazioni dei figli a carico. Oggi l'età massima per un figlio a carico è di 26 anni: dovrebbe essere ridotta almeno a 18 anni. Ancora, i benefici dovrebbero essere variabili in relazione al numero dei figli. Ad esempio crescenti fino al terzo figlio, decrescenti o addirittura nulli per i figli successivi. Questo per scoraggiare eventuali incentivazioni alla natalità.

Si tratta evidentemente di suggerimenti parziali e frammentari che richiedono integrazioni e approfondimenti. Le soluzioni tecniche possono essere infinite. L'importante è che si crei una mentalità non più assurdamente punitiva nei confronti della famiglia, ma che riconosca in quest'ultima quella "cellula economica di base" in cui bene o male vive il 96% degli italiani.