

Per realizzare il principio costituzionale della pari dignità sociale e dell'eguaglianza, le politiche sociali devono assicurare a tutti i cittadini — per il solo fatto di essere tali — un adeguato livello o pacchetto di risorse (materiali e immateriali): istruzione, lavoro, reddito, servizi sociali, sanità, previdenza, condizioni abitative, ambientali e relazionali vivibili, ecc.

Per raggiungere questi obiettivi, si deve tener presente che la famiglia, come soggetto e, al tempo stesso, destinataria privilegiata delle politiche sociali, è fondamento e risorsa primaria della società. Essa va dunque tutelata come «bene pubblico», affermandone la cittadinanza e riconoscendone e valorizzandone le funzioni. Le politiche sociali debbono assumere le unità di convivenza familiare come principio generale di riferimento e il «parametro famiglia» (reddito complessivo familiare correlato al numero di componenti) come criterio orientativo degli interventi.

È in atto una riscoperta della famiglia come istituzione basilare della società. C'è tuttavia il rischio di limitarsi ad esercitazioni astratte e massimalistiche, se non si tiene conto della situazione politico-culturale con le difficoltà che essa comporta:

1) nonostante il molto parlare che si fa della famiglia, non c'è, nel modo di pensare della grande maggioranza degli italiani, nessuna disponibilità ad accettare riduzioni, anche modestissime, dei redditi individuali per destinare il ricavato a sostegno della famiglia, insomma, è largamente diffusa e radicata una cultura tipicamente individualistica;

2) alle accennate difficoltà culturali (che non favoriscono certo il consenso per le politiche di sostegno alla famiglia) si aggiunge un ostacolo oggettivo, costituito dal grave deficit delle finanze dello Stato. Non è pensabile, nella situazione culturale e finanziaria di oggi, lo stanziamento di quelle decine di miliardi che sarebbero necessarie.

Le considerazioni che seguono riguardano uno solo dei molti temi della politica per la famiglia, quello relativo al *sostegno economico*; e più precisamente, agli interventi realizzabili a livello nazionale.

A questo proposito sono in discussione due tesi diverse. Si sostiene, da una parte, che la famiglia deve essere aiutata in quanto tale, indipendentemente dalle condizioni

Fisco e famiglia: un richiamo alla concretezza

ERMANNO GORRIERI*

Quale famiglia sostenere?

* Esperto di problemi sociali sulla famiglia.

economiche, come riconoscimento della funzione sociale che la famiglia svolge. L'altra tesi è solo parzialmente diversa: d'accordo sulla necessità di riconoscere e sostenere tutte le famiglie, e ciò anche sul piano degli aiuti finanziari. Purtroppo però, ciò comporta mezzi finanziari che non sono oggi disponibili. Ancora d'accordo sulla necessità di una mobilitazione per ottenere stanziamenti più adeguati. La differenza fra le due opinioni sta nel fatto che, secondo gli uni, i mezzi oggi disponibili debbono essere erogati a tutte le famiglie e, secondo gli altri, debbono essere distribuiti tenendo conto dello stato di bisogno delle famiglie.

A mio avviso, se, *per ora*, siamo purtroppo costretti a fare i conti con mezzi limitati, diventa importante utilizzarli secondo criteri di equità. Ciò significa tener conto delle disuguaglianze che solcano la società italiana, che tendono ad aumentare; sicché giustamente si dice che i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri. Il criterio comunemente usato per valutare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito è quello della suddivisione delle famiglie in dieci gruppi, ciascuno dei quali è pari a un decimo del totale delle famiglie stesse. Il risultato di questa operazione è riportato nella tabella 1 e si riferisce ai 19 milioni e 200 mila famiglie indagate da Bankitalia nel 1993.

Decimi	N° famiglie	Quota di reddito (%)	Reddito medio netto annuo
1°	1.920	2,1	8.384
2°	1.920	3,8	15.130
3°	1.920	5,1	20.262
4°	1.920	6,2	24.773
5°	1.920	7,5	29.493
6°	1.920	8,9	35.347
7°	1.920	10,8	42.753
8°	1.920	13,0	51.409
9°	1.920	16,1	63.731
10°	1.920	26,5	104.290
Totali	19.200	100,0	
Reddito familiare medio			39.600

Fonte: Bankitalia (*I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995. Supplemento al Bollettino statistico, n. 9-1995, pag. 41*)

Come si vede, non ci sono solo i poveri o «gli ultimi», come si suol dire, ma anche *i penultimi, i terzultimi, i quartultimi*; milioni di famiglie e di cittadini che vivono in condizioni più o meno gravi di disagio economico.

Com'è noto, molto spesso alle ristrettezze economiche si accompagnano più bassi livelli d'istruzione, lavoro meno qualificato (quando c'è), peggiori condizioni abitative e ambientali, ecc.

Ebbene, possiamo ignorare la realtà della disuguaglianza?

Il sostegno economico alle famiglie si esplica in Italia attraverso forme varie, che vanno dagli interventi locali (servizi sociali, ecc.) a prestazioni economico-monetarie che si applicano a tutto il territorio nazionale. Queste ultime sono, come è noto, di due tipi: agevolazioni fiscali e assegni familiari.

Sul piano fiscale, l'istituto in vigore in Italia è costituito dalle *detrazioni d'imposta per carichi familiari*, che consistono nel diritto del contribuente, una volta calcolata l'imposta lorda, di sottrarre da questa una determinata somma a titolo di sostegno pubblico per chi ha persone a carico. Hanno diritto alle detrazioni tutti i contribuenti, indipendentemente dal loro reddito.

L'importo delle detrazioni è stato finora aumentato in misura superiore all'incremento del costo della vita e del Pil; il loro valore reale attuale (potere d'acquisto) è più del doppio di quello del 1980.

La legge finanziaria 1996 ha stanziato 990 miliardi per l'aumento della detrazione per il coniuge, in misura differenziata in base al reddito del contribuente. Gli importi in vigore nel 1996 sono indicati nella tabella 2.

L'istituto delle detrazioni d'imposta

**Tab. 2 - Detrazioni d'imposta 1996
con aumenti legge finanziaria**

Classi di reddito	(migliaia di lire)				Totale	
	Ordinaria annuo	mensile	Aumento* annuo	mensile	annuo	mensile
Per il coniuge						
fino a 30.000	818	68	240	20	1.058	88
30.000 - 60.000	818	68	144	12	962	80
60.000 - 100.000	818	68	72	6	890	74
Oltre 100.000	818	68	—	—	818	68
Per ciascun figlio						
senza distinzioni di reddito	189	16	—	—	189	16

* L'importo degli aumenti potrà subire qualche ritocco a seguito di una più approfondita verifica, da parte del Ministero delle Finanze, circa il loro onere complessivo.

È necessario tener presente che, secondo gli ultimi dati disponibili, nel 1990 i coniugi a carico erano 5.958.000 e i figli 13.000.000. Il costo delle agevolazioni, con gli importi di allora, era di 5.057 miliardi.

Splitting e quoziente familiare

L'evidente insufficienza degli sgravi ottenibili mediante le detrazioni ha indotto (e induce tuttora) a proporre soluzioni più adeguate. È diffusa la preferenza per l'uso delle agevolazioni fiscali, ma ciò esige un'attenta riflessione sui costi e sui benefici derivanti da una scelta di questo genere.

Negli anni ottanta insistenti furono le richieste di introdurre anche in Italia lo *splitting*, un sistema che permette al contribuente di dividere per due il reddito complessivo percepito dal contribuente stesso ed eventualmente dal proprio coniuge e di calcolare l'imposta con le aliquote dovute su ciascuna parte.

È un metodo (molto costoso per l'erario) per annullare il beneficio fiscale di cui godono, a parità di reddito, le coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito, a prescindere dalla presenza o meno di figli. Questo metodo, che pone in primo piano la sperequazione orizzontale fra coppie monoreddito e bireddito, presenta due gravi difetti: anzitutto non tiene conto dell'onere per i figli e, in secondo luogo, produce sgravi crescenti in proporzione all'entità dei redditi. La sua adozione da parte della Germania si spiega con la presenza di altissimi assegni familiari per i figli e con finanziamenti per la famiglia di ben altro livello rispetto a quelli italiani.

Negli ultimi anni l'attenzione si è spostata a favore dell'adozione del *quoziente familiare*. Con questo metodo si assegna ad ogni componente della famiglia un coefficiente, al coefficiente attribuito al contribuente si aggiunge il coefficiente attribuito al coniuge e la somma dei coefficienti attribuiti ai figli, il totale complessivo così ottenuto costituisce il «quoziente familiare». Il reddito complessivo della famiglia viene diviso per il quoziente e si ottengono le parti di reddito, alle quali si applicano le aliquote dell'Irpef, che sono più basse di quelle che graverebbero sul reddito non suddiviso.

È noto che anche il metodo del quoziente familiare è tutt'altro che immune da gravi aspetti negativi. Infatti:

a) gli sgravi sono crescenti al crescere del reddito, sicché ne deriva una redistribuzione alla rovescia, cioè a favore dei ceti più abbienti;

b) il suo costo (in termini di perdita di gettito fiscale) è molto elevato: il sistema di quoziente familiare previsto, su proposta dell'allora Ministro delle Finanze Rino Formica, dalla legge finanziaria 1991 (che non ebbe seguito per mancanza dei decreti di attuazione) sarebbe costato, a regime, 7.000 miliardi, nonostante il coefficiente irrisorio attribuito ai figli.

Gli effetti redistributivi del quoziente familiare si possono verificare prendendo in esame un'*ipotesi A*, quella adottata da Formica (capofamiglia coefficiente 1; coniuge 0,5; ogni figlio 0,1) e un'*ipotesi B*, quella applicata in Francia (capofamiglia 1; coniuge 1; ogni figlio 0,5).

Nella tabella 3 sono indicati i benefici che si otterrebbero col quoziente familiare applicato nelle due ipotesi appena prospettate, rispetto al sistema vigente in Italia nel 1996.

Tab. 3 - Riduzione dell'imposta, rispetto al sistema vigente, ottenibile col quoziente familiare - 1996			
(migliaia di lire)			
Reddito imponibile	Contribuente coniuge 1 figlio	Contribuente coniuge 2 figli	Contribuente coniuge 3 figli
Ipotesi A (Formica)			
20.000	- 449	- 551	- 653
25.000	- 297	- 328	- 405
30.000	- 296	- 328	- 358
40.000	499	469	438
50.000	1.059	1.169	1.138
60.000	1.131	1.259	1.419
70.000	1.831	2.011	2.191
Ipotesi B (Francia)			
20.000	329	379	192
25.000	579	823	1.042
30.000	829	1.072	1.314
40.000	1.925	2.369	2.612
50.000	2.625	3.228	3.810
60.000	3.325	3.928	4.529
70.000	4.797	5.400	6.003

Sistema vigente: detrazione per il coniuge 818.000 lire, detrazione per ciascun figlio 189.000 lire, aumenti della detrazione per il coniuge come da legge finanziaria 1996 (importi annui).

Il segno negativo indica che, col quoziente familiare, l'imposta è più alta di quella dovuta col sistema vigente.

Nonostante l'esperienza negativa del 1990, si continua a sostenere l'adozione del quoziente familiare appellandosi all'esperienza della Francia; ma si dimentica che in questo Paese il metodo del quoziente familiare è solo *uno dei molti* strumenti per il sostegno della famiglia e per la redistribuzione del reddito a favore dei meno abbienti. Se in Italia il bilancio pubblico rendesse disponibili mezzi sufficienti per adeguare la nostra politica familiare, si potrebbe pensare ad una molteplicità di interventi simili a quelli francesi. Ma così non è. Tant'è vero che il *Forum delle Associazioni Familiari* (il movimento cattolico che propone l'adozione del quoziente familiare) responsabilmente sostiene che esso «è realizzabile senza pregiudizio per le entrate fiscali, modificando le aliquote e gli scaglioni di tassazione in modo da rendere costante il gettito tributario complessivo». Purtroppo, però, non sembra che il clima politico permetta, almeno per ora, inasprimenti delle imposte dirette. In conclusione, è da escludere lo *splitting*, perché non tiene conto dei figli, il *quoziente familiare* potrà esser preso in considerazione in futuro, ma solo se i mezzi disponibili saranno di tale entità da poter realizzare un sistema simile a quello della Francia.

Nella situazione attuale, se si vuole utilizzare con maggiore incidenza la leva fiscale, la soluzione più semplice — fra l'altro, già collaudata sul piano burocratico-applicativo — è quella di aumentare le detrazioni fiscali. Occorre ribadire, ancora, in proposito, che si possono avanzare proposte serie solo se sono suffragate dal calcolo dei costi e dei benefici.

Ad esempio, per le detrazioni per i figli, un aumento di 120.000 lire annue comporta un onere di 1.400-1.500 miliardi (supponendo che i figli a carico siano alquanto diminuiti rispetto ai 13 milioni del 1990). Va inoltre ricordato che il suddetto aumento porterebbe lo sgravio per ciascun figlio dalle attuali 16.000 lire mensili a 26.000 lire: una somma irrisoria rispetto alle necessità dei percettori di bassi redditi e insignificante per chi supera i 4-5 milioni al mese.

Come si vede, l'ampiezza della platea dei beneficiari comporta costi elevati per assicurare benefici minimi per i destinatari.

Prospettive realistiche

Le agevolazioni fiscali sono un intervento universalistico, non adatto ad un uso che si proponga anche diversificazioni in base alle condizioni economiche delle famiglie. Perciò, considerate le gravi disuguaglianze nei redditi fa-

miliari, si rende necessario affiancare alle agevolazioni fiscali un istituto destinato a ridurre queste disuguaglianze. Interventi differenziati in base al reddito sono, a maggior ragione, necessari quando si disponga di mezzi finanziari limitati, altrimenti si finisce per cadere in quelle dispersioni a pioggia che, dando poco a tutti, riducono l'efficacia degli interventi.

L'unico istituto che permette l'uso di mezzi limitati in modo equo ed efficace è l'assegno al nucleo familiare. Con esso si realizza una *perequazione orizzontale* (fra famiglie con lo stesso reddito e di diversa composizione) e una *perequazione verticale* (fra famiglie con la stessa composizione e con diversi livelli di reddito). E insieme, si concentrano i mezzi disponibili a favore delle famiglie meno abbienti.

La storia degli assegni familiari dagli anni settanta in poi, è stata molto travagliata, soprattutto perché il loro importo cessò di esser legato all'andamento della contingenza e quindi del costo della vita. Inoltre i fondi destinati agli assegni subirono, alternativamente, aumenti e tagli. In complesso hanno registrato una forte riduzione, come risulta dal fatto che nel 1975 la spesa per assegni familiari era pari al 15 per mille del PIL e che nel 1993 era scesa al 3,3 per mille.

Inoltre, nel 1993 i contributi versati hanno dato un gettito di 16.239 miliardi e ne sono stati erogati 5.138 miliardi. Gli avanzi della gestione della CUAFF (Cassa unica assegni familiari) sono stati dirottati su altre gestioni previdenziali. I suddetti avanzi, benché contabilizzati, non sono effettivamente disponibili.

Se — come chiedono ancor oggi molti fautori di più adeguate politiche familiari e come prometteva formalmente il programma di Forza Italia per le elezioni del 1994 — si intendesse usare l'intero gettito della contribuzione per quella che sarebbe la sua vera destinazione, il Tesoro dovrebbe versare all'Inps una corrispondente somma per sanare il deficit di altre gestioni.

Recentemente, poi, la legge di riforma delle pensioni ha sanzionato formalmente la destinazione al sistema pensionistico, di una notevole parte della contribuzione per gli assegni familiari. Sicché non serve andare alla ricerca di fondi che non ci sono più. È tutto il sistema che deve essere impostato su nuove basi.

Il prolungato saccheggio della CUAFF è indicativo della cultura individualistica dominante, che investe governi, partiti e sindacati, i quali hanno dato la priorità a prestazioni

dirette ai singoli, come le pensioni, rispetto al sostegno alle famiglie.

Recentemente si è registrato un risveglio, dopo la lunga dimenticanza che, nell'ultimo periodo (1988-1994), aveva fatto perdere, agli importi degli assegni al nucleo familiare, il 40 per cento del loro potere d'acquisto.

Il governo Ciampi ha aumentato l'assegno di 20.000 lire mensili per ogni figlio, con esclusione del primo. Il governo Dini, con la manovra bis ha stanziato 600 miliardi su base annua allo scopo di permettere un aumento dell'assegno per i nuclei con più di 2 figli. L'importo di quest'ultimo aumento, con decreto del Ministro del Lavoro, è stato fissato in 84.000 lire mensili per figlio a partire dal terzo. A questi interventi, di incidenza relativamente limitata, si è aggiunto, con la *Finanziaria 1996*, lo stanziamento, già ricordato, di 990 miliardi per l'aumento della detrazione fiscale per il coniuge a carico e di altri 1.890 miliardi per gli assegni al nucleo familiare.

Questi stanziamenti sono stati ottenuti grazie, anche, alle sollecitazioni delle associazioni familiari e di vari gruppi parlamentari.

Fino a questo momento non si conosce l'esatta configurazione della nuova tabella degli assegni al nucleo familiare, che sarà fissata da un decreto ministeriale. Essa comunque non dovrebbe discostarsi da quella allegata ad un ordine del giorno, presentato dai deputati Guerzoni, Innocenti, Gaiotti de Biase, Lumia, Cordoni, Lucà e Pennacchi, accolto dal Governo e approvato dalla Camera (i nuovi, approssimativi importi degli assegni sono riportati nella tabella 4 alla pagina seguente).

Il presente intervento — che affronta solo uno dei tanti aspetti delle politiche familiari, quello del sostegno economico-monetario realizzabile a livello nazionale — può apparire una semplice e fredda esposizione di informazioni e di dati: e quindi un intervento superfluo, per chi conosce la materia.

Esso costituisce, comunque, un richiamo alla concretezza. Alla quale chi fa politica deve sempre ispirarsi.

Tab. 4 - Nuovi importi mensili dell'assegno al nucleo familiare
(indicati orientativamente dalla Camera dei deputati) a partire dal gennaio 1996
validi per i nuclei familiari con entrambi i genitori e con figli minori

(migliaia di lire)									
Reddito familiare			Numero dei componenti il nucleo familiare						
Clas- si di red- dito	Imponibile annuo	Netto mensile (annuo/12)	1 comp. ¹	2 comp. ² (1 figlio min.)	3 comp. (1 figlio min.)	4 comp. (2 figli min.)	5 comp. (3 figli min.)	6 comp. (4 figli min.)	7 e più comp. (5 o più figli m.)
1°	Fino a 17.306	1.250	90	120	190	410	600	800	1000
2°	17.307 - 21.632	1.513	45	100	150	375	550	750	950
3°	21.633 - 25.958	1.776	—	70	110	340	500	700	900
4°	25.959 - 30.282	2.038	—	40	80	300	425	650	850
5°	30.283 - 34.609	2.276	—	—	50	200	324	575	775
6°	34.610 - 38.935	2.514	—	—	25	100	294	530	700
7°	38.936 - 43.260	2.752	—	—	25	70	244	500	650
8°	43.261 - 47.585	2.990	—	—	25	50	194	468	620
9°	47.586 - 51.910	3.227	—	—	—	50	144	438	600
10°	51.911 - 56.236	3.465	—	—	—	50	75	328	562
11°	56.237 - 60.562	3.700	—	—	—	—	75	150	432
12°	60.563 - 64.888	3.913	—	—	—	—	—	150	300
13°	64.889 - 69.214	4.125	—	—	—	—	—	—	200

¹ Per nucleo di un solo componente si intende quello costituito da una sola persona qualora la stessa sia titolare di pensione ai superstiti da lavoro dipendente ed abbia età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero si trovi, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro (come previsto dal comma 8 dell'art. 2 della legge n. 153/1988).

² Per nucleo di due componenti si intende quello costituito da un solo genitore e un figlio minore, i nuclei di tre o più componenti possono essere costituiti da un solo genitore e da due o più figli minori. In tutti questi casi, l'importo dell'ANF indicato nella tabella deve essere maggiorato del 25%, come disposto dall'art. 3, comma 3, della *Legge finanziaria 1996* (L. 28 dicembre 1995, n. 500).