



Conferenza Nazionale della Famiglia
Firenze, 24-26 maggio 2007

Famiglia e risorse

Paolo Onofri

Il concetto di sviluppo umano e quello di risorsa in esso implicito è molto più ampio del semplice concetto di crescita del Pil e della sua distribuzione. Difficile non concordare con le considerazioni normative che pongono lo sviluppo umano al centro del dover essere della politica economica e sociale, come è ampiamente documentato nella relazione di Paolo Bosi. Le politiche sociali devono comunque confrontarsi con le aspirazioni *hic et nunc* delle popolazioni e i vincoli che esse percepiscono alla loro realizzazione. Non è compito dell'economista analizzare il processo di formazione delle aspirazioni, mentre lo è valutare tali vincoli e la loro diversa natura, individuale e collettiva. I vincoli individuali alla realizzazione delle aspirazioni hanno a che fare, ovviamente, con la storia personale di ciascuno, non indipendente da un insieme di condizioni di contorno di natura sistemica che hanno definito il suo punto di partenza e presieduto all'eventuale mancato sviluppo delle sue potenzialità. I vincoli collettivi sono riconducibili agli assetti delle politiche economico-sociali presenti e del passato e, in quest'ultimo caso, delle loro modalità di finanziamento.

Purtroppo nell'incontro-scontro tra aspirazioni e vincoli sono le risorse materiali a essere protagoniste. Di fatto, difficilmente ci libereremo di esse. Non possiamo quindi evitare di parlarne. Sia al presente che al futuro.

Con riferimento al presente, sono sia la fase di crescita economica (misurata dalla crescita del Pil) che stiamo vivendo, sia lo stato della finanza pubblica a condizionare l'evoluzione delle politiche sociali.

Dopo circa cinque anni di stagnazione economica, la crescita del Pil sembra ritornata su livelli corrispondenti ai tassi di crescita potenziale, nell'intorno dell'1.5%. Nelle prime fasi di recupero dell'attività la crescita può anche superare il tasso potenziale, ma successivamente tenderà ad adeguarsi a esso. Nel 2006 l'espansione è stata prossima al 2% e per il 2007 si può prevedere che

nella media non sarà significativamente diversa da quella dell'anno precedente, anche se con minore intensità congiunturale.

Le ragioni di questa ripresa sono da ricondurre al miglioramento della congiuntura internazionale legato in modo prevalente alla forte espansione dei paesi emergenti e al riaggiustamento dell'economia tedesca che ha messo in atto trasformazioni degli assetti produttivi che le hanno consentito di riprendere a esportare a ritmi molto sostenuti, nonostante l'elevatezza del costo del lavoro per unità di prodotto in Germania. Parte di questo tipo di aggiustamento è stato realizzato anche dalle imprese italiane, il che ha permesso loro non solo di rispondere positivamente all'incremento della domanda tedesca di prodotti intermedi, ma anche di rilanciare le esportazioni di prodotti finali su altri mercati.

Il ritorno a tassi di crescita superiori all'1,5% ha esercitato sia in Germania che in Italia, positivi effetti sul bilancio pubblico. In entrambi i paesi le entrate fiscali sono aumentate al di là delle aspettative e i disavanzi si sono ridotti a livelli anch'essi inattesi.

In Italia è molto probabile che questo fenomeno sia stato rafforzato dalla percezione da parte dei contribuenti che l'atteggiamento delle autorità fiscali nei confronti dell'evasione è mutato. Se così è quella parte di maggiori entrate imputabili a quest'ultimo fenomeno potrebbe essere considerata di natura permanente. Pur nella difficoltà che queste valutazioni comportano, la stima che questo incremento permanente corrisponda a 8-10 miliardi di euro appare plausibile.

Per quanto riguarda il futuro, l'espansione delle risorse a disposizione delle politiche sociali dipenderà anche dalla capacità delle medesime di creare condizioni favorevoli alla conciliazione del lavoro femminile con le responsabilità familiari, alla piena integrazione degli ingenti flussi di immigrati che stiamo sperimentando e che proseguiranno nel futuro, al miglioramento delle prestazioni del sistema scolastico e universitario. In tal modo non solo si contrasterà l'effetto di riduzione delle forze di lavoro che la demografia della popolazione in età di lavoro autoctona esercita, ma si aumenterà anche la loro produttività.

Quando, nei prossimi decenni, l'invecchiamento della popolazione avrà liberato tutti i suoi effetti le tensioni sociali sulla distribuzione delle risorse giungeranno al massimo; se supponiamo si possano trascurare condizioni sistemiche di invidia sociale, a quel punto più forte sarà stata la crescita a partire già da questi anni, minore sarà il costo in termini sociali di quelle tensioni.

Un aspetto di queste potenziali tensioni si manifesterà attraverso il bilancio pubblico. È ormai noto a tutti che l'evoluzione futura della spesa sanitaria, di quella per la non auto-sufficienza, e di quella pensionistica spingeranno all'insù la spesa sociale e questa si troverà a configgere con l'intera struttura del bilancio se non si sarà fatto adeguato spazio attraverso la riduzione degli oneri del debito pubblico e quindi dello stock di debito pubblico in rapporto al Pil.

I livelli attuali di debito pubblico (106% circa del Pil, nel 2007) e di interessi sul debito (4,8% del Pil nel 2007) se combinati con un avanzo primario pari a quello medio degli ultimi sei anni, l'1,3% del Pil, implicherebbero il raggiungimento di un rapporto debito/Pil del 100% nel 2020; se l'avanzo primario verrà mantenuto al livello del 2,6% il debito/Pil scenderà sotto il 100% nel 2011, ma sarà ancora superiore, sia pure di poco, all'80% nel 2020.

Se per incanto il debito potesse scendere al 60% del Pil, a parità di tassi di interesse l'onere del debito si ridurrebbe di quasi 30 miliardi di euro. Il contenimento della spesa sociale è un percorso obbligato per finanziare il pagamento degli interessi; prima riduciamo il debito, prima liberiamo risorse per le politiche sociali. Dobbiamo avere il coraggio di scegliere una distribuzione sufficientemente uniforme dell'onere da caricare sulle diverse generazioni. Rinviare la riduzione del debito vuol dire scegliere di fare pagare alle generazioni future sia l'onere del debito formatosi nei decenni passati, sia l'onere dell'invecchiamento della popolazione. Questa potrebbe essere considerata una scelta consapevolmente equa in termini intertemporali se si potessero garantire oggi politiche di stimolo alla crescita delle risorse future in grado di alleviare tale sovraccarico di oneri.

Ci si domanderà cosa c'entrino le famiglie in tutto questo. Dal punto di vista demografico, ci sono le funzioni riproduttive da sostenere e conciliare con il lavoro, obiettivo che non è incompatibile con quello di favorire la crescita. Dal punto di vista della equità in generale e della valorizzazione delle capacità individuali ci sono le considerazioni formulate nell'intervento di Paolo Bosi. Mi concentrerò sul problema dei trasferimenti monetari alle famiglie con responsabilità nei confronti di minori.

La legge finanziaria 2007 ha fatto solamente alcuni passi, non conclusivi, nella direzione indicata dal programma dell'Unione del 2006. Stanziamento molto limitato di fondi per un piano nidi nazionale e per il sostegno alle condizioni di non autosufficienza; avvio della ristrutturazione del

sistema di detrazioni dalle imposte per i carichi relativi ai figli e loro integrazione con l'erogazione degli assegni al nucleo familiare.

Per quanto riguarda quest'ultimo intervento, come spesso accade, la forza centripeta esercitata dai canali di erogazione esistenti ha avuto la meglio e il risultato è stato l'aumento delle erogazioni ma non il ripensamento dell'istituto in quanto tale.

Ormai da diversi anni l'analisi degli strumenti di sostegno alle famiglie con figli ha condotto a conclusioni sufficientemente univoche, anche se esse possono differire per le modalità applicative. Il principio informatore è un principio abbastanza banale e difficile da mettere in discussione: la universalità degli aiuti alle famiglie con figli. Il superamento dell'attuale sistema categoriale implica offrire un assegno mensile di cura dei figli a tutte le famiglie indistintamente dalla loro posizione lavorativa: lavoratore autonomo, dipendente, disoccupato o inoccupato.

Già nella legislatura 1996-2001, ci si era mossi nella direzione della universalità dei sostegni alla famiglia e alla gravidanza/maternità attraverso sia la parziale riduzione degli oneri sociali che finanziano i fondi relativi agli assegni al nucleo familiare e alla integrazione di reddito nei periodi di assenza obbligatoria dal lavoro pre e post parto, sia la estensione, in quest'ultimo caso, di un contributo a tutte le madri indipendentemente dall'essere lavoratrici dipendenti e l'istituzione di un assegno speciale per il terzo figlio.

I provvedimenti presi dal successivo governo Berlusconi, con riferimento agli aiuti alle imprese che stanno per perdere le disponibilità liquide costituite dal Tfr dei loro dipendenti, hanno stabilito la progressiva riduzione degli oneri residui per Cuaf e maternità (l'1,14%) fino al loro azzeramento.

In questo modo, l'onere degli attuali assegni al nucleo familiare e la garanzia della continuità di reddito alle lavoratrici passa a totale carico della fiscalità generale; è quindi il momento per l'attuazione del principio di cittadinanza relativamente a questi diritti.

Infatti, il sostegno a queste funzioni familiari, in linea di principio, dovrebbe essere lo stesso per tutti gli individui che hanno queste responsabilità. Una prima implicazione che se ne trae è che le detrazioni dalle imposte per figli a carico dovrebbero essere assemblate nel nuovo assegno da erogare a tutti: non solamente alle diverse tipologie di lavoratrici/lavoratori, ma anche ai diversi soggetti fiscali: capienti e incapienti.

I vincoli sulle risorse di bilancio cui prima si è fatto riferimento impongono una selettività di questi aiuti e il criterio di selettività, pur permanendo su base individuale le responsabilità fiscali, dovrebbe fare riferimento al reddito equivalente delle famiglie.

È probabile che sia opportuno dare una nuova configurazione giuridica a questo istituto e classificarlo sotto la forma di spesa fiscale. Ciò che rileva è che la sua organizzazione amministrativa consenta l'erogazione mensile a tutti i lavoratori autonomi, agli inoccupati e agli occupati totalmente o parzialmente incapienti. L'unico ente che può svolgere questa funzione è l'Inps, con il quale l'Agenzia delle Entrate potrebbe stipulare un contratto di servizio avente per oggetto questa funzione.

L'entità del sostegno dovrebbe partire dai 200 euro mensili, per tredici mensilità, complessivi per il primo figlio per salire meno che proporzionalmente per numerosità superiori. Le disponibilità di bilancio dovrebbero indicare da quale livello di reddito equivalente familiare cominciare a fare scendere gradualmente l'aiuto e a quale livello del medesimo azzerarlo.

L'avvio di questo nuovo istituto offre una soluzione equitativa al problema del sostegno monetario alle famiglie che proposte con un certo fascino superficiale come il quoziente familiare affronterebbero in modo certamente distorsivo della distribuzione del reddito al netto delle imposte.

Inoltre, questo istituto offrirebbe un sia pure parziale aiuto alle famiglie di lavoratori precari con figli, che perdurerebbe anche nelle fasi di intermittenza del lavoro, a fronte della complessità di soluzione della questione dell'indennità di disoccupazione per tali lavoratori.

Infine, nel caso di inoccupati incapienti con figli, questa erogazione costituirebbe un primo nucleo di Reddito Minimo d'Inserimento.

Non si tratta della soluzione di tutti i problemi con un solo strumento, ma della intersezione del problema dei trasferimenti monetari alle famiglie con i problemi della precarietà sul mercato del lavoro e della povertà, che troveranno più ampio svolgimento nei lavori di gruppo.

Un cenno a parte merita il tema della incidenza delle spese per la casa sulle risorse a disposizione delle famiglie. Sia nel caso di proprietà, sia nel caso di affitto il drenaggio di risorse è preoccupante per le famiglie più giovani. Prima ancora di riflettere su come sollevare tali famiglie da parte

dell'onere che l'abitazione comporta, vi è un problema di equo trattamento fiscale tra chi la casa in cui abita la possiede pienamente, chi l'ha acquistata, ma contraendo un mutuo e chi l'ha affittata. Entrambe le imposte che insistono sul reddito effettivo o figurativo dell'abitazione e sul suo valore patrimoniale (Ici e Ire) dovrebbero essere coinvolte da questo riequilibrio degli oneri relativi che gravitano su di essa.

Su questo tema avrà molto da dire Teresio Poggio.

Trasferimenti alle famiglie, sgravi fiscali mirati a creare condizioni di equità di trattamento di fronte all'ammontare elevato di spese necessarie cui le famiglie incorrono e la predisposizione di servizi che assistano le famiglie all'interno delle quali sono necessari lavori di cura sia per i minori, sia per gli anziani sono interventi necessari, ma che si scontrano con i vincoli di bilancio già menzionati. Si tratta di interventi spesso promessi e altrettanto spesso abbozzati senza alcun ridisegno dell'esistente e con quasi impercettibili incrementi delle erogazioni correnti lungo i canali esistenti.

Riforma radicale degli assegni per i minori, ristrutturazione dell'imposizione sulla casa e sugli affitti, Piano triennale di dimensione consistente per gli asili nido e Piano quinquennale per l'andata a regime di un sistema di assistenza alla non autosufficienza sono punti irrinunciabili che si dovranno perseguire sin da subito dando a essi una dimensione piena e non una progressività così cauta che non riesce a sposare adozione del provvedimento e incidenza positiva del medesimo sulle vita quotidiana delle famiglie.

Quanto appena affermato non deve essere vissuto come contraddittorio con quanto sostenuto all'inizio relativamente alla necessità di accelerare la discesa del rapporto debito/Pil. L'ultima legge finanziaria ha suscitato molte critiche: ha spostato risorse per 36 miliardi di euro, ma ridotto il disavanzo per 15. Pochi hanno colto il fatto che questa è stata la prima significativa LF di una nuova stagione in cui gli interventi di bilancio dovranno essere soprattutto interventi riallocativi di entrate e di spese.

Se quelli enunciati sono obiettivi condivisi governare, vorrà dire scegliere individuando quali altre spese dovranno essere ridotte per fare spazio al loro perseguimento.