

Tutela e promozione della famiglia nella contrattazione sociale

Relazione di Pietro Cerrito
Segretario Confederale CISL

Hotel Quirinale – 20 Ottobre 2010
Roma

Reddito familiare ed equità: nel sistema fiscale e nel welfare

1. I limiti della politica familiare italiana e le prospettive

La politica per la famiglia ed i figli costituisce un'area in cui registriamo una distanza enorme dell'Italia rispetto alla media dell'Unione Europea e l'ormai noto doppio record negativo del bassissimo tasso di natalità e della scarsa occupazione femminile attestano emblematicamente questo gap.

Qualche dato:

Solo la spesa in senso stretto per famiglia e bambini evidenzia una differenza di 2 punti di Pil tra Italia, Francia e Germania - 28 md. Euro - : sono valori che si commentano da soli!

Se citiamo la spesa sociale essa e' ferma a 4 punti sotto Germania e Francia ed è evidente che lo stato della finanza pubblica italiana non consente di percorrere questa via!

Realisticamente la politica economica per la famiglia puo' contare solo su un limitato aumento della spesa pubblica e su di una razionalizzazione di quella esistente.

Come fare questa operazione? Noi pensiamo che da una parte si possano recuperare sprechi ed evasione e dall'altra si possano riallocare sulla famiglia risorse destinate altrove.

E' molto interessante citare uno studio della Università Cattolica di Milano che ha verificato che quei paesi dove è maggiore la percentuale di incarichi ministeriali occupati da donne sono anche quelli dove maggiore è la spesa per famiglia e figli in rapporto al Pil!

Nella nostra visione la famiglia deve essere il soggetto protagonista di un insieme di politiche: dei redditi, del lavoro, dei servizi, dell'abitare, perché è anche attraverso la sua promozione e tutela che si produce crescita e coesione sociale, cioè sviluppo in senso pieno

Oggi affronteremo alcuni di questi aspetti, ma consapevoli delle interconnessioni tra i diversi ambiti e della necessità di adottare una strategia integrata di valorizzazione delle potenzialità della famiglia, che superi gli

stereotipi della cultura “familistica” che la lascia sola, ma anche quella della “defamilizzazione” che la ignora.

2 Reddito, famiglia e fisco

In particolare la distanza dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei si amplia ulteriormente quando si consideri la questione dei redditi e dell'equità, sia orizzontale che verticale. Richiamandoci così, rispetto al nostro sistema fiscale, alla assoluta necessità di rispondere ad una ragionevole richiesta di giustizia sociale sia riconoscendo i carichi familiari che intervenendo sulla condizione di quanti vivono con redditi modesti.

All'interno della famiglia, un aumento delle imposte dirette o indirette si ripercuote inevitabilmente sulla quantità di beni e servizi consumabili dai componenti che non lavorano, come i bambini, che, quindi, rientrano tra coloro che effettivamente pagano le imposte.

Di conseguenza un criterio di equità impositiva è quello di considerare il numero di componenti tra i quali si deve ripartire un dato reddito familiare, e allora è il reddito pro capite (eventualmente corretto per possibili economie di scala) la base imponibile di riferimento.

La Francia ha adottato il meccanismo noto come “**quoziente familiare**”, che è stato considerato, anche nel nostro paese, un modello di riferimento. Questo sommariamente può descriversi come segue: l'aliquota d'imposta viene calcolata sul reddito del nucleo familiare, diviso per un valore (numero della parti) che viene determinato assegnando un peso pari a 1 per ogni coniuge e 0,5 per ogni figlio, con alcune eccezioni nel caso di handicap o numerosità familiare elevata.

Il sistema del quoziente, ha avuto il merito di inserire un meccanismo orientato nei confronti della famiglia, con uno strumento semplice e comprensibile da parte del contribuente, il che rappresenta un valore fondamentale di democrazia, prima ancora che di efficienza.

Ma pur riconoscendo questa positività bisogna considerare il suo impatto all'interno del nostro sistema, altrimenti mutueremmo solo una tessera di un mosaico che rischia di disegnare una immagine non coerente.

In questo senso, come evidenza anche il Forum delle Associazioni familiari, una delle criticità è data dal fatto che una sua introduzione offrirebbe guadagni ai redditi più elevati, insostenibile nel nostro contesto di forte diseguaglianza nella distribuzione dei redditi e la correzione di questa avrebbe un costo insostenibile per il nostro sistema.

Infatti l'applicazione del quoziente familiare nel caso italiano comporterebbe un costo stimabile, in media, intorno ai 14 miliardi di euro, il che corrisponde a un ulteriore punto Pil: di conseguenza la precedente stima aumenta a 3 punti del Pil e a una ricollocazione di risorse pari a circa 42 miliardi di euro.

Oltre a questo ostano i noti vincoli costituzionali e la necessità di modificare la scala delle aliquote, che non sono funzionali all'introduzione del quoziente.

E' evidente quindi che vanno studiate soluzioni più rispondenti alla nostra realtà, praticabili e sostenibili, non perdendo di vista l'obiettivo della giustizia sociale, che come detto si sovrappone in buona parte a quello di una politica fiscale equa a livello familiare. Potremmo dire che la cifra di 14 miliardi di euro configura in realtà la misura della disuguaglianza fiscale che le famiglie subiscono e che il potere politico attualmente accetta.

A maggior ragione, quindi, una politica per la famiglia non può che rappresentare una priorità di governo.

2. I motivi e le finalità di una alleanza sociale a livello nazionale e locale

Con l'iniziativa di oggi, noi proponiamo un'alleanza col Forum, che parte da una comune visione e dalla volontà di dialogo su concrete proposte, cercando di superare un dibattito a volte troppo evanescente ed altre troppo enfatico.

Pur avendo presenti alcune differenze tra di noi negli strumenti di riforma fiscale da adottare, sicuramente non invalicabili, abbiamo inteso avviare una discussione per sollecitare risposte dalle istituzioni, dando concreta priorità alla formazione e crescita della famiglia.

Siamo un' ampia – e molto reticolata – rappresentanza del sociale che unifica i propri sforzi per ottenere non provvedimenti episodici, ma una politica esplicita diretta ed organica, che chiede di costruire, in un confronto aperto un nuovo modo di interpretare la politica per la famiglia.

Si tratta di ricreare così un filo logico, sulla base della condizione economica della famiglia, tra il momento in cui lo Stato chiede di contribuire alla fiscalità generale, con quello in cui le istituzioni pubbliche subordinano le agevolazioni nell'erogazione delle prestazioni.

Sul versante piu' interno alla Cisl, poi, siamo dell' idea che la politica per la difesa ed il sostegno alla famiglia vada costruito al centro – e qui gioca tutto il suo rilievo la politica fiscale – ma anche in periferia, nel rapporto con le istituzioni

locali per la definizione e l'uso di strumenti che, se opportunamente utilizzati, costituiscono leve straordinarie nell'azione sindacale sul territorio.

E' altresì evidente che intendiamo perseguire una analoga politica di alleanza a livello territoriale, per i poteri decisionali che già oggi, ed ancor piu' col federalismo, saranno gestiti dalle istituzioni locali.

3. Contrattazione sociale territoriale e politiche per la famiglia

Con l'assemblea dell'Ergife dello scorso luglio abbiamo definito lo schema entro il quale far viaggiare la contrattazione sociale territoriale: oggi ci spingiamo più avanti, entrando di più nello specifico, ragionando su strumenti di azione territoriale – in particolare l' ISEE – inseriti in un quadro più generale di azione sindacale contrattuale, verificandone portata ed effetti oltre che loro efficacia (come il caso di Parma).

C'e' oggi la **necessità di riflettere sul modello**, consapevoli che la flessibilità territoriale dello stesso ha come condizione necessaria, sia un raccordo solido con gli orientamenti nazionali, pensiamo ai livelli essenziali ed alla loro integrale copertura finanziaria, sia quella di dotare tutte le strutture territoriali della capacità di un suo utilizzo.

E' proprio la condizione economica del paese che deve obbligare tutti ad affrontare il tema del futuro della famiglia, della sua difesa e del suo ruolo.

Siamo, tra l'altro, alla vigilia del confronto che si apre oggi sulla **riforma fiscale**, da noi particolarmente sollecitato, in ultimo con la manifestazione del 9 ottobre u.s., che, nella sua definizione, dovrà comportare effetti e benefici certi per la famiglia, come anche è già prevista per la **prima settimana di novembre, a Milano, la Conferenza Nazionale per la famiglia**: un appuntamento nel quale non faremo mancare il nostro contributo di proposte, (alcune delle quali abbiamo anticipato nel documento che avete in cartella)

Non è retorico ripeterci e sottolineare la nostra volontà di sollecitare un'azione organica e coerente a difesa della famiglia, convinti che, per lo sviluppo del paese, la sua unità e la sua coesione, il ruolo della famiglia sia centrale.

E' chiaro, per noi, che le politiche di contrasto alla povertà delle famiglie sono cosa diversa dalla politica per la famiglia, ma la dimensione del fenomeno dell'allargamento dell'area della povertà ne fa una priorità. I dati ufficiali dell'Istat per il 2009, indicano un progressivo consolidamento dell'area della povertà delle

famiglie italiane in termini relativi pari al **10,9%** ed in termini assoluti pari al **4,7%**.

Situazione che non è divenuta esplosiva solo grazie, per un verso al ruolo svolto dagli ammortizzatori sociali e dall'altro proprio dalla solidarietà familiare. Ciò deve impegnare tutte le istituzioni ad un approccio che sia figlio di una strategia precisa.

L'azione nazionale sul fisco, nella logica della salvaguardia dei redditi da lavoro dipendente e di tutela del potere d'acquisto delle pensioni, oltre che per ottenere una equità vera nella distribuzione della risorse, impone la concertazione locale, che diventa quel "livello di governance" per attivare politiche a favore della famiglia, sulle quali il livello istituzionale locale ha sempre più titolo esclusivo a decidere.

Basti pensare alle politiche di contrasto alla povertà, alla creazione di politiche organiche a favore dei non autosufficienti, alla conciliazione dei tempi di vita, di lavoro delle città, alla strutturazione dei servizi sociali, alla determinazione dei sistemi tariffari, ecc...

Resta fondamentale, nell'individuazione degli interventi, affrontare prioritariamente i problemi delle famiglie che vivono in condizione di disagio economico, quelle con pesanti carichi di cura legati alla non autosufficienza, quelle infine con doveri di educazione.

La **concertazione sociale** è l'anello che salda gli attori istituzionali e sociali nel rispondere ai bisogni delle persone e delle famiglie, tenendo in debito conto le condizioni economiche delle famiglie destinatarie dei servizi, dei costi di produzione dei servizi e degli obiettivi stessi dei servizi.

4. Welfare e selettività equa

Il sistema di welfare si sta rimodulando a fronte della necessità di governare le dinamiche espansive della domanda sociale sia in termini quantitativi che qualitativi e dei vincoli di bilancio, proponendo innovazioni sia negli aspetti di

infrastrutturazione istituzionale, accentuando le caratteristiche della sussidiarietà verticale ed orizzontale, nella tipologia delle prestazioni, a vantaggio dei servizi, come infine nei criteri di erogazione.

Su quest'ultimo punto, fin dai lavori della Commissione Onofri, uno dei principali filoni di intervento fu proprio l'adozione del cosiddetto "universalismo selettivo", peraltro ripreso dal Libro Bianco sul welfare".¹

Una parte crescente delle politiche sociali ha assunto infatti le caratteristiche di universalità dei destinatari, ma adottando la prova dei mezzi per graduare le prestazioni, prevedendo forme di compartecipazione ai costi (in ambito socio assistenziale una stima di questo esborso delle famiglie si aggira intorno al 20% del complesso della spesa).

Questa prospettiva è da sempre culturalmente molto dibattuta e politicamente molto delicata, in quanto potrebbe tradursi facilmente in un *ossimoro* qualora la selettività fosse, e di fatto in alcuni casi è, utilizzata per introdurre un sistema di "welfare minimo", che garantisce l'accesso alle prestazioni soltanto alle famiglie in condizioni di disagio economico o di povertà e trascura quanti, pur contribuendo al sistema o non ottengono alcun beneficio o lo ottengono con compartecipazioni troppo onerose.

Invece è proprio una distribuzione delle risorse più equa che consente non solo di destinarle a coloro che ne hanno bisogno, ma anche di liberare risorse aggiuntive per ampliare l'offerta di prestazioni e servizi sociali.

Quanti erano esclusi dal sistema di protezione e costretti a rivolgersi al mercato privato, attraverso un sistema di compartecipazione possono essere incentivati a rientrare nell'ambito di un sistema pubblico regolato e garantito.

Per questo abbiamo sempre preferito parlare di selettività equa, per superare l'insidiosità dell'ossimoro "universalismo selettivo" soprattutto in questa fase di risorse per il welfare decrescenti e di carenza di livelli essenziali.

¹ "Per garantire la sostenibilità ed evitare il razionamento delle prestazioni è necessario tener conto delle possibilità di spesa. È questo il principio guida dell'universalismo selettivo, che ne segna la distanza dall'utopia di un universalismo assoluto, che non fa i conti con la scarsità delle risorse e con la sostenibilità.

L'universalismo selettivo sancisce il principio della parità dei cittadini nell'accesso alle risorse e, allo stesso tempo, pone i presupposti per la sostenibilità finanziaria e il controllo della qualità dei servizi. È un modello che valorizza la responsabilità degli individui e la capacità dell'attore pubblico di stabilire ordini di priorità e dosare le risorse per mantenere il più possibile ampia la platea delle prestazioni e dei beneficiari, nel rispetto degli equilibri finanziari e senza introdurre" dal Libro Bianco sul futuro del modello sociale – "La vita buona nella società attiva" Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali- maggio 2009

5. L' Isee ed i suoi obiettivi

Con l'intento allora di razionalizzare tutta la materia e di definire uno strumento di rango nazionale da generalizzare, fu dato l'avvio, grazie al Protocollo sul welfare, sottoscritto tra governo e parti sociali nel 1997, alla legislazione che ha introdotto nel nostro ordinamento **l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)**.

L'Isee si configura come uno strumento di welfare (quindi non fiscale e pertanto rivolto soltanto a quanti richiedono le prestazioni agevolate) e di secondo livello (ovvero che acquisisce informazioni già in possesso delle Amministrazioni).

I suoi obiettivi sono:

- migliorare la individuazione dei destinatari degli interventi sulla base di una più affidabile condizione economica superando la doppia iniquità (evasione-elusione fiscale/maggiori benefici sociali);
- considerare come riferimento la numerosità e le caratteristiche del nucleo familiare di chi richiede le prestazioni sociali (riconoscendo una soggettività al nucleo familiare quale misura per politiche eque);
- armonizzare, pur mantenendo elementi di autonomia, il "metro" da utilizzare, anche se le "misure" permangono nella discrezionalità degli enti erogatori (determinazione delle soglie e criteri aggiuntivi);
- minimizzare i costi amministrativi e gli eccessivi oneri burocratici per il cittadino, offrendo una infrastrutturazione operativa ed informativa a tutti gli enti gestori le prestazioni.

6. Le problematiche applicative dell'Isee

L'indicatore in questi anni ha avuto ampia diffusione, richiamato anche dalla Legge 328/2000, sia pure con un percorso tortuoso, che è partito da benefici nazionali e legati alle politiche sociali, ma che attualmente vede la preponderanza di prestazioni di welfare locale ed ha oltrepassato il settore strettamente connesso alle prestazioni socio assistenziali, per investire il settore dell'istruzione e dell'università, della abitazione e della sanità ed estendendosi fino al sistema tariffario dei servizi di pubblica utilità (nel 2009 erano 6 milioni ed 800 mila i nuclei familiari interessati che hanno presentato la Dichiarazioni Isee con un rilevante incremento rispetto agli anni precedenti).

Lo strumento, quindi, nonostante alcune criticità , si conferma utile a perseguire politiche redistributive più eque, anche se a nostro avviso emerge la necessità

di costruire un riferimento tecnico-politico istituzionale, condiviso tra istituzioni e parti sociali, per il monitoraggio, l'analisi e l'interpretazione della normativa.

Infatti fino ad oggi la sua carente promozione e “manutenzione” hanno comportato che gli enti erogatori lo interpretassero a volte in maniera rigida altre, invece, che lo utilizzassero in modo improprio, rendendo il panorama confuso.

Peraltro va ancora regolata la delicata materia relativa all'utilizzo dell'Isee personale per disabili ed anziani non autosufficienti nei percorsi socio-sanitari, definendo precisamente il campo di applicazione e mantenendo a nostro avviso in capo al cittadino la libertà di scegliere l'eventuale adozione del criterio più favorevole.

Le innovazioni che sono state introdotte dal D.L. 78/2010 convertito nella Legge 122/2010, tra le più rilevanti dal varo dell'Isee, introducono correttivi su alcuni degli aspetti rivelatisi più problematici e sono finalizzati ad una migliore conoscenza della platea dei beneficiari di queste prestazioni (implementando il sistema informativo sociale tanto importante quanto trascurato), come anche ad un più rigoroso controllo (che permetterà un automatismo nell'incrocio dei dati anagrafici e reddituali) e sanzione nei confronti di quanti ne usufruiscono indebitamente, con conseguente segnalazione agli enti erogatori.

Oltre a ciò una ulteriore innovazione è contenuta nel disegno di legge 1167 “Collegato Lavoro” che sana il problema, da noi sollevato in più occasioni, dei redditi soggetti a tassazione definitiva o sostitutiva, che non erano presi in considerazione nella Dsu e soprattutto introduce un sistema di armonizzazione dei criteri di determinazione dell'Isee rispetto alla evoluzione della normativa fiscale.

Riteniamo indispensabile che tutti questi nuovi meccanismi, in particolare quelli inerenti i controlli, siano rapidamente implementati e che per quanto riguarda le sanzioni si graduino offrendo tutte le garanzie alle famiglie.

Per quanto riguarda ancora gli aspetti reddituali riteniamo che pur essendo auspicabile prendere a riferimento quello disponibile, piuttosto che quello dichiarato, in quanto più prossimo temporalmente al godimento delle prestazioni agevolate, rileviamo la difficoltà di definizione di tale reddito e quella delle amministrazioni di verificare i dati fondandosi su redditi ancora presuntivi.

Alcune condizioni particolari che si verificano in corso d'anno (es. stato di disoccupazione) possono essere comunque gestite dall'Ente inserendo nella domanda della prestazione tali informazioni per riparametrare il valore dell'Isee.

Inoltre andrebbe considerato l'effetto di possibile appiattimento che potrebbe tendere a premiare in misura maggiore i redditi alti sia per la progressività dell'imposta che, per la decrescenza degli assegni al nucleo familiare nel caso si volessero includere anch'essi, inoltre creerebbe una situazione di divergenza tra famiglie con lo stesso reddito lordo il cui reddito netto invece risulterebbe diverso a seconda della distribuzione tra i componenti a causa della tassazione individuale.

Particolarmente problematica risulta la componente patrimoniale. Quella mobiliare è fortemente sottodichiarata, tanto che ad oggi dai dati presenti nel sistema informativo dell'Inps la franchigia supera per la quasi totalità delle dichiarazioni i valori indicati come patrimonio mobiliare. Pertanto è necessario sviluppare un più stringente sistema di controlli su questi dati, che può comportare un efficace effetto deterrente su quanti omettono tali valori economici.

Oltre a ciò potrebbe essere utile, al fine di rendere più equa la valutazione di questa componente, verificare la praticabilità della certificazione della media annuale del patrimonio mobiliare prodotta su richiesta degli interessati da parte degli Istituti bancari e di tutti gli altri intermediari.

Per il patrimonio immobiliare riteniamo che le franchigie oggi in vigore (euro 5164 per l'affitto e 51.640 per l'abitazione principale) risultino entrambe ridotte rispetto ai valori di mercato e quindi sarebbero da elevare.

L'altra componente essenziale dell'Indicatore è data dal nucleo familiare e dalle scale di equivalenza che riparametrano la condizione economica alla composizione familiare.

Su questo punto riteniamo, come proposto anche dal Forum delle Associazioni familiari, che una ulteriore articolazione dei coefficienti per favorire le famiglie con particolari carichi familiari (ad esempio le più evidenti sono i figli minori ed i disabili o anziani non autosufficienti, ecc.) siano da introdurre e per questo valutiamo con attenzione l'esperienza promossa dal Comune di Parma.

Su questo aspetto dovremmo avviare una riflessione comune per individuare, sulla base di precise simulazioni, i parametri da modificare per rendere l'indicatore equo rispetto all'intera gamma delle prestazioni ed evitando che una eccessiva differenziazione delle condizioni dei componenti, che mutano i parametri di riferimento, comporti una problematica "rincorsa" delle famiglie rispetto a continue correzioni alla Dichiarazione (Dsu).

7. La gestione strategica della selettività nel welfare locale

L'Isee oltre a definire percorsi corretti di misurazione della condizione economica familiare e quindi avere un valore tecnico, rappresenta un elemento che può attivare percorsi di innovazione strategica nel welfare locale, proprio perché connesso a meccanismi di distribuzione delle risorse.

L'individuazione delle prestazioni soggette alla verifica della condizione economica del cittadino, i livelli d'accesso alle diverse prestazioni e per le agevolazioni, come la scelta di associare ad esso ulteriori criteri di selezione (sociali, sanitari, ecc.) sono solo alcune delle opzioni che vengono effettuate, a volte senza l'indispensabile base conoscitiva della popolazione di riferimento e fuori dai processi di programmazione partecipata territoriale dei servizi e degli interventi.²

In questo senso la Banca dati Inps, di cui auspichiamo la sua evoluzione secondo quanto previsto dalle recenti innovazioni legislative, deve essere accessibile in modo da fornire indicazioni attendibili circa le caratteristiche socio-economiche della popolazione di riferimento ed entrare a far parte del sistema informativo sociale.

Per la concertazione sociale, come sindacato abbiamo inoltre a disposizione le analisi che emergono dai dati in possesso del Caf.

Rilevante poi è anche la concertazione a livello regionale, che dovrebbe offrire orientamenti e criteri omogenei, in particolare sugli spazi di flessibilità lasciati dalla normativa nazionale o sul calcolo delle tariffe, come anche sul versante operativo promuovendo attività di supporto informativo, consulenza monitoraggio.

In sostanza l'Isee, oltre alle correzioni ed agli affinamenti tecnici ed operativi, deve essere gestito a livello locale entro l'orizzonte politico programmatico dei processi concertativi: dalla analisi della struttura delle famiglie e dei loro bisogni, alla valutazione della efficienza della rete dei servizi e della efficacia

² Dall'indagine che abbiamo effettuato sui criteri di accesso e la definizione delle tariffe nei Comuni capoluogo di Regione relativamente al servizio di asilo nido e di assistenza domiciliare, risulta quanto segue: (Cisl- "Famiglia, equità e servizi alla persona", Edizioni Lavoro, Roma 2009)

- i criteri selettivi dei nidi sono sbilanciati sugli aspetti economico-lavorativi dei genitori e non considerano gli aspetti educativi; con riguardo alle tariffe - che incidono in maniera consistente sul reddito disponibile delle famiglie - il range della compartecipazione risulta piuttosto ampio variando dal 10 al 30% dell'Isee, per di più in alcuni comuni il costo del servizio è proporzionalmente maggiore per i redditi medio bassi.
- per il servizio di assistenza domiciliare invece abbiamo rilevato, la perdurante pluralità di modalità di calcolo oltre l'Isee, ed una generale considerazione delle condizioni economiche associate ai criteri socio-sanitari che lo configurano come un servizio iperregolamentato rivolto sostanzialmente ad una fascia economicamente marginale, mentre la maggior parte delle famiglie CON persone non autosufficienti deve ricorrere ad un mercato privato senza tutele né garanzie.
- La compartecipazione, laddove prevista è spesso ancora a tariffa unica, a scaglioni o fasce e non sempre è di tipo lineare, cioè con tariffazione progressivamente incrementata al crescere dell'Isee. Il che permetterebbe di evitare iniquità legate al "salto" di fascia

dei diversi interventi, alla valorizzazione del complesso delle risorse delle famiglie e di quelle pubbliche. In tal modo sarà un reale strumento di equità, promotore di un welfare rinnovato e di qualità.