



**La mancanza di equità fiscale per la famiglia
e i suoi effetti sulla crescita dell'Italia**

Family Tax

di Pier Luigi Fornari

LA FINANZIARIA 2007¹ SEGNA UN POTENTE RILANCIO dell'assegno per il nucleo familiare (Anf)¹, e una battuta di arresto nell'attenzione al tema specifico di una giusta tassazione delle famiglie con figli (equità orizzontale), anche se il governo Prodi ha cercato in tutti i modi di rendere favorevole al contribuente la riforma, con riduzioni della imposta netta che si estendono mediamente fino a redditi di 45mila euro. Ma si tratta appunto di riduzioni di imposta che sono rese possibili in quanto si fruisce dell'Anf. Far leva sul fisco per raggiungere obiettivi di politica familiare, e puntare sull'Anf sono scelte politicamente equivalenti? Il criterio di scelta tra le due impostazioni può essere ridotto unicamente alla valutazione della maggiore o minore

efficacia nel produrre certi effetti monetari, e in particolare quello di operare la massima redistribuzione possibile a favore delle categorie più povere? È auspicabile un'integrazione tra queste due linee, e a quali condizioni? Il problema è politico. Prima ancora della penalizzazione economica della famiglia con figli, è in gioco il rispetto delle regole democratiche, in altri termini la piena cittadinanza politica della famiglia, e del ruolo primario e naturale della solidarietà sociale che in essa si esplica, e dunque il rispetto della sua sostanza giuridica³. È evidente, peraltro, che da una corretta impostazione politica e giuridica deriveranno le necessarie implicazioni economiche, ma se manca un chiaro quadro di riferimento costituzionale, le implicazioni economiche divengono aleatorie e frutto di scelte sempre opinabili e controvertibili. Si può ritenere che proprio un'insufficiente rappresentazione politica delle tutele costituzionali garantite alla famiglia sia una delle cause della caduta della natalità che il nostro Paese ha subito da metà anni Settanta⁴. E tale tutela costituzionale passa inevitabilmente attraverso un riconoscimento fiscale del valore della paternità e maternità.

Per la famiglia, infatti, così come per il singolo cittadino, il trattamento fiscale, e il conseguente uso dell'imposta, costituisce il primario e fondamentale rapporto con lo Stato, tanto da essere storicamente alle origini del sorgere delle assemblee parlamentari e costituire, in ultima istanza, una misura della democraticità delle istituzioni. Afferma infatti il costituzionalista Luca Antonini: «La formula *no taxation without representation* è stata spesso presentata, nella letteratura giuridica, come il denominatore comune della prima teoria giuridica liberale sulle imposte»⁵. In realtà, sempre a detta del costituzionalista, la questione è ancora più radicale: alla base della teoria liberale vi è il riconoscimento del principio della autoimposizione, che non si può ridurre alla «semplice previsione formale» di un consenso parlamentare sulle imposte. Ma a ben vedere, proprio in ragione della odierna distribuzione della natalità, la formula riportata da Antonini si presta a un preoccupante rovesciamento. Infatti la famiglia con figli, la famiglia numerosa, la famiglia monoreddito, sono tipologie via via meno rappresentate a livello politico; quindi paradossalmente la formula, applicata alle famiglie con figli, si è drammaticamente trasformata in una convalidata argomentazione logica del suo contrario: *no representation, ergo taxation*. In sostanza si è passati da una situazione nella quale la condizione di lavoratore monoreddito con figli a carico era praticamente universale, e quindi l'aggravio sostenuto per mantenere moglie e figli era problema condiviso da tutti, a una situazione nella quale un'efficace politica familiare in apparenza sembra coinvolgere consensi elettorali sempre meno proporzionati al reale peso sociale esercitato⁶. Una tale consapevolezza deve costituire la premessa per una sorta di costituzionalizzazione della politica familiare, l'esplicitazione, cioè, di un'esigenza metapolitica, di un obbligo etico di convergenza bipartisan su questo tema, a salvaguardia dell'interesse nazionale e della stessa democrazia.

L'equità fiscale per la famiglia

La rilevanza politica della penalizzazione fiscale delle famiglie con figli si comprende solo analizzando nel dettaglio l'impatto della progressività sulle loro risorse⁷. Concepita per un aggregato di

Se non si sottraggono dall'imponibile i costi del minimo vitale per crescere un figlio prima di calcolare l'imposta, non si opererà mai quella svolta necessaria per una ripresa della natalità

Nella pagina a fianco, Norman Rockwell, "Planning the Home", 1920

singoli che diventano società solo attraverso la messa in comune di risorse imposta dallo Stato, la progressività senza opportune specificazioni - che però come si vedrà sono molto esplicite nella nostra Costituzione - non riconosce il ruolo primario della solidarietà familiare. Ma analizziamo il meccanismo della progressività nel suo concreto operare, senza tener conto del bilanciamento delle detrazioni e dell'assegno familiare. L'articolo 2 della Costituzione, che sancisce i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», trova la sua applicazione operativa nel comma secondo dell'articolo 53: «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». C'è in sostanza nella nostra Carta costituzionale un «obbligo di solidarietà» che si esprime nella «progressività». In altri termini, il contributo fiscale che si richiede ai cittadini non solo è tanto più consistente quanto più elevato è il reddito, in un rapporto, cioè, di proporzionalità diretta, ma aumenta a un ritmo più che proporzionale. Infatti la quota del prelievo aumenta su quote di reddito successive, che, nel caso della persona senza carichi familiari, una volta soddisfatti i bisogni primari, possono essere destinate al risparmio, a spese voluttuarie, o facoltative: investire in obbligazioni, o pagare il mutuo per l'acquisto di una seconda casa. Con la prospettiva di un aumento del reddito disponibile futuro. Ma nel caso del contribuente che mette su famiglia, le cose non vanno in questo modo. L'effetto della progressività sarà tale per cui il responsabile padre di famiglia rema controcorrente, in quanto su ogni quota aggiuntiva di reddito procurata per soddisfare bisogni elementari dei suoi familiari, vede gravare sempre più pesantemente la mano dell'erario, come se si trattasse di spese voluttuarie o investimenti che lo rendessero monetariamente più ricco. E così nonostante il generoso e responsabile impegno per dare la vita, mantenere ed educare i propri figli (i contribuenti e il «capitale sociale» di domani), si vedrà privato dal fisco delle risorse necessarie a mantenerli. In teoria la persona singola e il genitore hanno un medesimo dovere di solidarietà sociale. Ma in pratica, il primo è tenuto solo all'obbligo fiscale. Il genitore, invece, dopo aver dato il suo contributo sociale mantenendo i suoi figli, ne «paga» un secondo, subendo l'impatto della progressività dell'imposta sul suo reddito. La conclusione ovvia è che la solidarietà della famiglia risulta irrilevante per il Welfare State. Tant'è che la famiglia non può esercitarla a pieno, perché l'erario le toglie risorse necessarie per assolvere il suo compito. E ciò costituisce una grave violazione dei principi costituzionali che riconoscono la famiglia come una «società naturale».

Ma per prevenire questi esiti assurdi, i nostri padri costituenti avevano congegnato opportuni rimedi. L'articolo 53 già citato, che costituzionalizza la progressività, prevede infatti al comma 2 che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». E l'articolo 30 che «è dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli». Senza citare l'articolo 31 che prevede misure economiche per agevolare «la formazione delle famiglie e l'adempimento dei compiti relativi con particolare riguardo alle famiglie numerose». Bastano i summenzionati articoli per arrivare a concludere che, visto che mantenere ed educare i figli è un diritto-dovere dei genitori, le spese relative non possono essere considerate parte della capacità contributiva. In altri termini, i costi del minimo vitale per ogni figlio devono essere sottratti dall'imponibile prima di calcolare l'imposta. Infatti è questa la proposta del *Basic income familiare* (Bif) avanzata da tempo dal Forum delle Associazioni familiari. È evidente che la questione della giustizia nel prelievo fiscale operato sulle famiglie con figli è questione prioritaria, qualunque sia la finalità sociale alla quale si vogliono destinare le risorse raccolte. Un lodevole intento

assistenziale non si può finanziare sulla base di un'ingiustizia. Sarebbe, peraltro, paradossale venire in soccorso ai poveri, rendendo poveri coloro che responsabilmente hanno investito nel futuro del nostro Paese. Del resto, pur restando nel quadro dell'intervento fiscale, il rimborso delle agevolazioni non godute da parte degli incapienti (coloro cioè che hanno redditi così bassi da non pagare imposta) costituisce già una misura che viene incontro ai redditi bassi. Queste misure potrebbero essere perfezionate con integrazioni al minimo vitale per le famiglie povere. In questo modo l'approccio fiscale potrebbe rendere lineare e organica la politica familiare realizzando un mix di interventi: misure destinate a tutti, e misure per i più poveri.

Il rilancio dell'assegno per il nucleo familiare

Ma è un fatto che il tema dell'equità fiscale in quanto tale per la famiglia non è stato sufficientemente interiorizzato dal mondo politico italiano, e che invece la mera operazione redistributiva in favore di indici reddituali bassi, indipendentemente dalla sostanza giuridica, relazionale e dalla composizione della famiglia, è invece la preoccupazione dominante quando si devono affrontare le politiche dirette ai genitori con figli. La Finanziaria 2007 segna, come si è detto, un potente rilancio dello strumento dell'assegno per il nucleo familiare (Anf), e una battuta di arresto nell'attenzione al tema specifico di una giusta tassazione delle famiglie con figli⁸. Anche se da parte del governo Prodi si è tenuto a sottolineare che si tratta di una manovra integrata di detrazioni e assegno, in realtà, anche per le modalità nelle quali sono state congegnate le detrazioni (decescenti in base al reddito), si può dire che la logica redistributiva dell'assegno è in qualche modo prevalente, e assimila a sé anche il meccanismo delle detrazioni. La riflessione, comunque, si impone, anche perché si registra il rilancio dell'Anf, un istituto che risale al 1988. Uno strumento complesso e selettivo in base alla somma dei redditi lordi del nucleo familiare⁹. Comunque il dato saliente è che l'Anf, nonostante le numerose casistiche considerate¹⁰, non è una misura universale quanto alla platea dei beneficiari, infatti esclude i lavoratori autonomi, ed è indirizzato solo ai lavoratori dipendenti, ai pensionati e ai parasubordinati. Il fatto che sia stata potenziata una misura che esclude alcune categorie di lavoratori, ha portato il professor Paolo Onofri, che pure è un convinto assertore della selettività in base al reddito, a parlare di una «occasione mancata»¹¹ nella Finanziaria 2007, perché non si è compiuto «un passo opportuno verso l'universalismo nei sostegni alle responsabilità familiari», in modo da iscriverli veramente nei diritti di cittadinanza. È chiaro che se non si coniugano gli interventi a favore delle famiglie con figli nel quadro dell'universalismo e dei diritti di cittadinanza, non si opererà mai quella svolta culturale e politica necessaria per una ripresa della natalità. Ma l'opinione di chi scrive è che solo attraverso il fisco è possibile perseguire un obiettivo del genere. In altri termini, se la preoccupazione di realizzare una formale redistribuzione a favore di indici reddituali bassi resta predominante, si finirà per essere invischiati in una spirale di tabelle e indici, come è avvenuto per l'Anf, nella ricerca della redistribuzione perfetta, con il risultato di mettere in ombra la sostanza delle relazioni familiari, nelle quali rientra a pieno titolo il concetto fiscale di «familiare a carico»¹².

Quando fu introdotto, l'Anf segnò una rottura anche nello specifico campo degli assegni familiari, perché era accompagnato da una caratteristica filosofia sociale¹³. Un'impostazione politica che fu anticipata, dalla decisione presa dal primo governo Craxi, in vista della Finanziaria 1984, di

infrangere la consuetudine dell'assegno familiare universale, indipendente dal reddito, e di introdurre, invece, gli assegni per i figli destinati solo alle classi di reddito meno abbienti. Questo paradigma politico si confermava con la proposta di un unico «assegno sociale» delineata nel 1985 dal «Rapporto conclusivo» su *La povertà in Italia* della Commissione di studio istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, commissione presieduta da Ermanno Gorrieri. L'accostamento del tema «povertà» al tema «famiglia» pregiudicava fin dall'inizio una corretta impostazione del problema. L'idea che emergeva era in sostanza quella del superamento della separazione fra agevolazioni fiscali e trasferimenti di reddito, che dovevano essere integrate in un unico assegno selettivo sulla base del reddito, indirizzato prevalentemente a situazioni di povertà. Il progetto si precisa-

La Finanziaria 2007 rilancia l'assegno per il nucleo familiare, ma esclude, tra i beneficiari, i lavoratori autonomi. Ancora una volta, il sostegno alle responsabilità familiari non viene iscritto nei diritti di cittadinanza

va nel capitolo del «Rapporto» programmaticamente intitolato *La redistribuzione del reddito a fini sociali*. «Ne consegue - si affermava - che il diritto alla prestazione non nasce da uno status anagrafico (essere anziano, avere figli) oppure fisico (inabilità) oppure professionale (non avere occupazione) e così via. Il diritto sorge semplicemente dall'insufficienza di reddito. Vengono così a cadere alcuni concetti che sono alla base della legislazione vigente: come quello di assegni o detrazioni per persone «a carico»... L'abbandono del concetto di «carico» - cioè di benefici concessi a un «capo famiglia» (figura, del resto, non più prevista dal diritto di famiglia) per il mantenimento di persone economicamente da lui dipendenti - significa che destinataria dell'intervento diventa l'unità di convivenza... Cade così anche il concetto stesso di assegno familiare qual è oggi configurato: e ciò potrà contribuire a ridurre, almeno sul piano di principio, i rapporti di dipendenza all'interno della famiglia»¹⁴. In questo quadro, infatti, non interessava la famiglia costituzionale, ma la famiglia anagrafica, al fine di estendere gli interventi anche alle «unioni familiari di fatto»¹⁵. In realtà, si scelse poi di indirizzare l'intervento solo alle famiglie fondate sul matrimonio, così come sancito dalla nostra Costituzione, ed è questo un innegabile elemento di validità dell'Anf⁶.

Comunque si cominciava a considerare la famiglia solo come un aggregato di redditi, mentre la sostanza delle sue relazioni giuridiche, come il concetto di «carico», tendeva a passare in secondo piano¹⁷. Era questa impostazione che non poteva portare lontano. E la storia degli ultimi vent'anni offre materia di utile riflessione. L'operazione della trasformazione della politica familiare in politica della povertà, si è accompagnata, infatti, a un «dirottamento» delle risorse destinate alle nuove generazioni verso il consumo presente. Scriveva il sociologo Pierpaolo Donati nel 1991: «Le generazioni adulte, e anche anziane, debbono prendere atto che negli ultimi anni hanno goduto di condizioni economiche in buona misura «truccate». Nel contesto di una congiuntura sostanzialmente favorevole (con materie prime a costi contenuti), esse hanno fruito di trasferimenti in denaro e servizi da parte di uno Stato sociale che, per pagare quanto ha dato, si è indebitato fino al collo, mentre le stesse famiglie procreavano meno figli e così potevano guadagnare ancora qualcosa in più in termini di opportunità di consumi immediati»¹⁸. E in effetti la giustificazione delle esigenze di risparmio adottata in tale trasformazione della politica familiare in politica della povertà, risulta oggi paradossale alla luce di quanto avvenuto in questi ultimi venti anni. «È inutile nascondersi che tutto quanto dovremo fare - affermava il presidente del

Consiglio Bettino Craxi nell'introduzione al *Rapporto sulla povertà* del 1985 - e abbiamo fermamente intenzione di fare, è destinato a colpire interessi, grandi e piccoli, privilegi, grandi e piccoli, consuetudini, abitudini, modi di pensare molto radicati. Colpirà molti di coloro che hanno avuto vantaggi non per diritto ma per grazia ricevuta... Ma il fatto certo è che anche per le politiche sociali è giunto il momento di voltare pagina¹⁹. Era una sorta di proclama per preparare la strada alla riduzione della politica familiare a politica per la povertà, con la giustificazione della necessità di operare economie nella spesa pubblica. Ma con il senno di poi sappiamo che dal 1984, anno in cui durante il primo governo Craxi l'assegno familiare smise di essere universale, a oggi, l'indebitamento del Paese è passato da circa il 50% a oltre il 100% del Pil. Ed è risaputo che un debito è tanto meno sopportabile economicamente quanto più ristretta è la classe dei futuri contribuenti. In Italia, invece, si è assistito a un'espansione del debito e a una restrizione della base della futura popolazione attiva. Invece della dichiarata logica di austerità è trionfata in quegli anni la mentalità del *carpe diem* elevata a categoria politica, tanto da stornare risorse destinate al sostegno delle nuove generazioni verso il consumo presente. Le parole di Craxi, a veder bene, avrebbero dovuto apparire paradossali anche a un osservatore contemporaneo, infatti la Cassa assegni familiari era l'ultimo settore a necessitare tagli, perché la denatalità aveva prodotto già consistenti avanzi. Nel 1983 la Cassa registrava un avanzo di 18.404 miliardi di lire²⁰. Una cifra che corrispondeva a oltre il 3% del Pil di quell'anno. Ciononostante nel 1984 entrava in vigore la prima formulazione di assegno selettivo in base al reddito, che accresceva ulteriormente i saldi attivi annuali. Una scelta singolare, peraltro, perché l'assegno era (ed è ancora, seppure in minima parte) una misura mutualistica. Dagli anni Sessanta era basato su un prelievo del 6,20% sul reddito del lavoratore dipendente²¹. Un finanziamento più che generoso che ha fatto della Cassa assegni familiari un elemento di sostegno finanziario dell'Inps. Quindi per l'effetto combinato del calo delle nascite e della selettività dell'assegno, la somma dei saldi attivi relativi all'assegno avrebbe dovuto crescere ancora, fino a raggiungere nel 2000 un livello di circa 138.217 miliardi di lire²². Una cifra che corrispondeva a circa il 6% del Pil di quell'anno, un'entità molto rilevante se si tiene conto che in base a dati Eurostat nel 2000 la spesa per famiglia e bambini era in Italia dello 0,9% del Pil²³. Ma il fatto è che dal 1989 le risorse degli assegni familiari erano isolabili solo a livello di stima²⁴, perché erano confluite nel più ampio contenitore della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Ciò si accompagnava a un sostanziale paradosso: un Paese che aveva bisogno di sostegni alla famiglia e alla natalità, non destinava a questa primaria finalità le somme che pure aveva raccolto a tale titolo. Tutto ciò è avvenuto mentre l'ammontare del debito pubblico andava raddoppiandosi. Il fatto che questi due fenomeni preoccupanti si siano prodotti all'incirca nello stesso orizzonte temporale (dalla fine degli anni Settanta a oggi), non consente di istituire tra di essi un rapporto di causa-effetto. Ma certo essi non sarebbero stati possibili se, dalla fine degli anni Ottanta, tra le parti sociali non fosse stato stipulato un compromesso, in qualche modo assai più influente sulla struttura demografica del Paese del «compromesso storico». Un compromesso sociale che anteponeva la spesa presente all'investimento nelle nuove generazioni. Sta di fatto che con tale compromesso tra le parti sociali si infrangeva una prassi molto consolidata di tutela della prole all'interno del contratto di lavoro. Si pensi infatti che l'assegno familiare nella sua formula tradizionale, ha avuto origine in Italia da un contratto collettivo di lavoro dei

lanieri di Biella nel 1933, assurgendo poi a istituto di contratto collettivo l'anno successivo²⁵. La riproduzione della forza lavoro, infatti, era nell'interesse di entrambe le parti sociali, e in primo luogo della intera «classe» operaia. Come è stato possibile un cambiamento così radicale di impostazione? Forse esso non sarebbe stato possibile senza quel trauma profondo subito dalla coscienza civile degli italiani dopo l'approvazione della legge sull'aborto (18 maggio 1978), trauma che va molto al di là dei superficiali mutamenti dell'opinione pubblica. L'assegno, così, da elemento costitutivo del patto tra le parti sociali e tra le generazioni, concesso per questo in dimensione pienamente universale, è divenuto solo lo strumento per operare una redistribuzione a favore di indici reddituali nominalmente più bassi. Il dato saliente è che ciò gli conferisce un carattere convenzionale e opinabile. Nella prassi politica diviene una misura che va bilanciata e commisurata nella sua entità con altre esigenze congiunturali e obiettivi di politica economica, mentre il concetto fiscale di «carico familiare», e di capacità contributiva sono in qualche modo oggettivi, e collegati al diritto-dovere dei genitori di «mantenere, istruire ed educare i figli» (articolo 30 della Costituzione) principi questi tutti sanciti nel quadro delle tutele garantite dalla nostra Carta fondamentale alla «famiglia come società naturale fondata sul matrimonio» (articolo 29).