

## FAMIGLIA, ECONOMIA E SOCIETA' \*

*Paola Maria Zerman*  
*Avvocato dello Stato*

**I. LA FAMIGLIA NEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO. II. COME LO STATO TRATTA LA FAMIGLIA? III. IL BIF COME STRUMENTO DI EQUITÀ FISCALE E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE. IV. UN'OCCASIONE DA NON PERDERE. IL FEDERALISMO FISCALE.**

### **I. La famiglia nel contesto socio-economico.**

Spesso si è letto nel corso di questi mesi, che l'Italia ha retto la crisi meglio di altri Paesi, perché le *"famiglie hanno tenuto"*.

Sarebbe importante cercare di comprendere con maggior esattezza l'esatta portata del ruolo della famiglia in un contesto di crisi economica.

Ritengo, infatti, che non si debba esaurire la sua incidenza positiva nella dote di prudenza negli investimenti e di risparmio, ma anche in altre risorse tipiche della famiglia come soggetto relazionale in grado di assicurare nei momenti difficili supporto e appoggio, quali ad esempio:

---

\* Intervento tenuto il 28 febbraio 2011 presso l'Avvocatura Generale dello Stato nell'ambito del Convegno su "Crisi di famiglia. Difficoltà educative e sociali" organizzato da federazione Italiana Donne Arti e Professioni

a) l'aiuto economico ai figli fino ad età avanzata, a causa del fenomeno del precariato e della disoccupazione giovanile, che in Italia ha raggiunto punte elevate (29%).

b) L'assistenza agli anziani e ai disabili, sopperendo le mancanze del SSN, che raggiunge il 70,80%<sup>1</sup>.

Tuttavia, mi sembra che, come ampiamente riportato dai quotidiani nel corso degli ultimi due anni, in realtà il contesto socio economico ci rappresenta una situazione di allarmante gravità, determinato da una circostanza che investe la famiglia.

Per usare un'espressione chiara e sintetica di Gotti Tedeschi, la vera causa della crisi economica è data dal fatto che "non si fanno più figli".

Si pensi in concreto che il 63% delle coppie hanno zero o un figlio<sup>2</sup>.

Tale emergenza investe tutti i Paesi europei, ma è particolarmente significativa in Italia, dove è ormai culturalmente acquisito il fatto che la nostra è una popolazione vecchia, basti pensare che già oggi un italiano su 5 ha più di 65 anni (quasi il 20% della popolazione).

Questo comporta che:

- a) non c'è il ricambio generazionale (attualmente la media è di 1,4 figli per donna (essendo necessari a tal fine almeno 2 figli a coppia)<sup>3</sup>;
- b) non è garantita la copertura della spesa pensionistica (attualmente in Italia ci sono 71 pensionati su 100 occupati).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dati Istat 2007

<sup>2</sup> Istat 2007, nonché i dati contenuti nella relazione "La famiglia in cifre" curato dal Dipartimento per le politiche della famiglia in collaborazione con l'ISTAT e presentato alla Conferenza nazionale della famiglia nel novembre 2010

<sup>3</sup> Circa l'80% della crescita è dovuto all'immigrazione

<sup>4</sup> In Italia la spesa pensionistica, rappresenta il 51,4% di tutta la spesa sociale, contro una media europea del 39,6. La spesa sociale, poi grava per 25,5 del PIL. La spesa pensionistica corrisponde al 15,2% del PIL

## II. Come lo Stato tratta la famiglia?

In questo contesto che è destinato ad aggravarsi con il passare degli anni, considerato che solo un italiano su sette ha meno di 14 anni, qual è l'atteggiamento dello Stato nei confronti della famiglia?

E' presto detto, perché i seguenti sono dati ormai noti e conosciuti ai più. L'Italia è il Paese che meno investe nelle politiche familiari<sup>5</sup>

Oltre alla politiche familiari, sostanzialmente assenti e fondate su una logica *di contrasto alla povertà* più che di sostegno alla famiglia, quest'ultima sta affrontando una serie di difficoltà e attacchi sia dall'interno della stessa che dall'esterno, in particolare:

- La famiglia sta passando una crisi profonda dettata dalla *"povertà relazionale"*<sup>6</sup> che indebolisce i legami familiari e sempre più spesso approda alla rottura (aumento in Italia di separazioni e divorzi);
- *dall'esterno*: l'istituzione familiare fondata sul matrimonio tra uomo e donna (art. 29 della Costituzione) non è riconosciuta nella sua funzione essenziale: molteplici i tentativi di riconoscimento di altre unioni, specie omosessuali.
- *Sotto il profilo economico*: avere uno o più figli, nonostante il *favor familiae* previsto dalla Costituzione, è relegato ad un fatto privato e il peso economico dei figli ricade interamente sulla famiglia.

Sotto tale profilo si consideri che in Italia gli assegni familiari, nonché le deduzioni familiari (art. 12 TUIR) sono di tale esigua entità da apparire insignificanti e comunque legati al reddito.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> solo lo 0,9 per cento del PIL rispetto alla media europea del 2,3 %. Si pensi che la spesa pensionistica è del 15,2 % del PIL.

<sup>6</sup> Termine usato da P. Donati nella conferenza Nazionale della famiglia 2010. "Le politiche familiari in Italia, problemi e prospettive"

<sup>7</sup> Importo mensile per 3 figli: reddito 12.500= 136 euro; reddito 15.000= 117; 25.000= 47 euro; 30.000=45; Reddito 40.000= 41 euro — rif. Finanziaria 2007

E' sempre utile analizzare la differenza con la vicina

- *Francia*: una famiglia con un reddito lordo di 50.000 e aliquota 16,52%: Scende al 5% se ha due figli a carico (7,76 se il reddito lordo è di 75.000);
- *Italia*: la famiglia italiana, reddito 50.000: aliquota 30,31
- Scende al 26,43 se ha due figli a carico (33,10 se il reddito lordo è di 75.000 euro)<sup>8</sup>.

Questa indifferenza fiscale per i carichi familiari, genera le c.d. nuove povertà da reddito.<sup>9</sup>

Il sistema attualmente presente in Italia *contrasta con la capacità contributiva indicata dall'art. 53 della Costituzione*. L'art.53 della Costituzione prevede che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema è informato a criteri di progressività".

Che cos' è la capacità contributiva?

E' l' attitudine a concorrere alle spese pubbliche manifestata dalla forza economica del soggetto, espressione del dovere di solidarietà in campo politico ed economico. Il principio di capacità contributiva costituisce primario criterio di giustizia nella creazione e ripartizione dei tributi.

*"In un sistema di tassazione di tipo individuale, gli obiettivi di equità orizzontale sono realizzati principalmente attraverso una tassazione differenziata in funzione delle caratteristiche del nucleo familiare di appartenenza . La capacità di pagare le imposte del singolo **contribuente è legata al contesto familiare in cui vive**. Un contribuente con un più elevato numero di familiari a carico deve sopportare costi maggiori che riducono la sua capacità contributiva. **Le detrazioni per carichi di***

---

<sup>8</sup> Dati del Sole 24 ore del 2007

<sup>9</sup> Un figlio mm.: 10,1 %; 2 figli mm. 17,2; 30 più :27,8 Nel Sud: è povero il 42,7 % delle fam. con 3 o più figli minori. Sotto soglia povertà (2,5 fam oltre 7 milioni) a rischio eguale (7 milioni circa) povertà : c.a. 900 euro fam.

*famiglia svolgono quindi un importante ruolo di personalizzazione dell'imposta".*<sup>10</sup>

### III. Il BIF come strumento di equità fiscale e lotta all'evasione fiscale

Giova a tal punto chiedersi che cosa realmente possa fare lo Stato per sostenere la famiglia dal punto di vista economico-sociale.

Al di là della necessità di un cambiamento radicale dell'impostazione del welfare (*da assistenziale a sussidiario*)<sup>11</sup> è imprescindibile approntare una seria riforma fiscale.

Da anni il forum delle famiglie invoca l'applicazione del *quoziente familiare* o del *BIF* (basic income family).<sup>12</sup> Come è noto il primo sistema, adottato in Francia, comporta la somma dei redditi familiari con la successiva divisione per il numero dei figli.

Quest'ultima impostazione fiscale ha come *soggetto passivo la famiglia*, ed è ancora molto lontana dalla nostra, a livello invece individualistico<sup>13</sup>. L'introduzione del quoziente familiare comporterebbe, al di là del costo immediato, una diversa impostazione fiscale, che attualmente non sembra rientrare nella volontà politica, nonostante le diverse affermazioni al solo uso di propaganda elettorale.

Ben diverso è il discorso da fare per quanto concerne il c.d. BIF.

La previsione della possibilità di dedurre dal reddito tutte le spese sostenute per il mantenimento e l'educazione dei figli, non solo sembra presentarsi

---

<sup>10</sup> Bosio. I tributi nell'economia italiana – decima edizione 2009 Il Mulino pag. 105

<sup>11</sup> Della necessità di un welfare *sussidiario e relazionale* parla diffusamente Donati nell'op. cit.

<sup>12</sup> O anche del "fattore famiglia" che individua una "no tax area".

<sup>13</sup> Sbaglia, però, chi invoca, contro l'introduzione del quoziente familiare, la lontana sentenza n. 179/1976 della Corte Costituzionale che si era pronunciata contro il cumulo dei redditi del coniuge, atteso che il quoziente familiare non consiste solo nel cumulare i redditi, ma nel dividerli poi con il quoziente previsto a secondo del numero dei figli.

come lo strumento più efficace per attuare quella capacità contributiva prevista dall'art. 53 della Costituzione, ma anche per combattere un fenomeno di inquietante dimensioni qual è l'evasione fiscale nel nostro Paese.

Secondo stime diffuse, l'evasione fiscale supera i 200 miliardi l'anno, raggiungendo circa l'8,2% del PIL (quasi 10 finanziarie!). L'evasione più importante è quella che viene a livello diffuso dei piccoli imprenditori, commercianti, prestatori di servizi.<sup>14</sup>

Al di là della previsione di più incise sanzioni, anche di carattere penale, non sembra possa essere revocato in dubbio che lo strumento efficace di controllo può essere dato solo dal *contrasto di interessi*, così come sta attualmente avvenendo per la legge contro il fumo.

L'efficacia di quest'ultima legge è strettamente collegata all'esistenza *di due categorie tra loro configgenti*: i fumatori e i non fumatori, custodi attivi, questi ultimi, dell'applicazione del divieto di fumo nei locali pubblici.

Eguale. La possibilità di portare in deduzione *tutte le tipologie di acquisti e di servizi*, anche in percentuale, porterebbe necessariamente ad un efficace controllo incrociato sulla necessità di documentazione di qualsiasi spesa e servizio, con la pratica riduzione dell'evasione dell'IV A.

Se, in prima battuta, ne deriverebbe una riduzione dell'IRPEF quasi contestualmente aumenterebbe il gettito dell'IVA, così venendo a compensare il più basso gettito.

Il soggetto famiglia, liberato da un eccessivo peso fiscale, potrebbe, inoltre, aumentare le spese con un notevole impulso all'economia.

Auspico che vi siano le sedi tecniche e politiche per portare l'argomento ad una seria riflessione.

#### **IV. Un'occasione da non perdere. Il federalismo fiscale.**

Si è aperta di recente un'ulteriore occasione per arrivare all'attuazione del

---

<sup>14</sup> Cfr. R. Lupi: Evasione fiscale, paradiso e inferno – IPSOA 2008

dettato costituzionale di cui all'art. 29 della Costituzione.

Mi riferisco al *federalismo fiscale* attualmente in fase di attuazione.

Nel prevedere una maggiore autonomia impositiva da parte delle Regioni e dei Comuni, la legge delega 42/2009 detta tra i "principi e criteri direttivi generali" che i decreti legislativi debbano rispettare la: "gg) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli art. 29, 30, e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti" (art. 2 lett. gg) l. n. 42/2009).

Nello schema di d.lgs. relativo alle entrate delle Regioni si prevede che queste ultime "nell'ambito dell'addizionale di cui al presente articolo (addizionale regionale all'IRPEF) possano disporre con propria legge detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del d.p.r. 917/1986" (art.5 comma 4).

Il comma 5, poi, inaugura la stagione della **sussidiarietà fiscale orizzontale**, stabilendo che: "Al fine di favorire l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione, le Regioni, nell'ambito dell'addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall' addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale".

Il principio appare di rilevante importanza, perchè, come autorevolmente sostenuto<sup>15</sup> si applica quindi al federalismo fiscale un famoso disposto della Corte costituzionale tedesca per cui *il risparmio fiscale viene prima dell'assistenzialismo*.

Come autorevolmente affermato<sup>16</sup> i decreti legislativi delegati che non

---

<sup>15</sup> L.Antonini, op.cit.pag.14

<sup>16</sup> La tutela della famiglia enll'attuazione del federalismo fiscale – G.Salerno. Intervento alla Conferenza Nazionale della Famiglia 2010

attuassero il favor familiare previsto dalla legge delega non si sottrarrebbero alla censura di legittimità costituzionale.

Occorre anche ricordare infine, altri importanti strumenti attuati in sede locale, come quello di revisione dell'ISEE, attuato per esempio con il c.d. "quoziente Parma". In base ad esso *le prestazioni sociali e i servizi comunali (dalla scuola ai trasporti ecc.) vengono calcolati in ragione del carico familiare.*

In tale linea si muove anche il disegno di legge regionale del Lazio n. 104/2010.

Si tratta di importanti segnali, che vengono dal "basso" e cioè dalle realtà locali. Forse sarà proprio dal federalismo municipale che si diffonderanno, come avvenuto in Spagna, azioni concrete per sollevare fiscalmente le famiglie con figli a carico.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. il chiaro e completo contributo di L.Antonini: FEDERALISMO E WELFARE FAMILIARE alla Conferenza nazionale della famiglia 2010 par 6: Un confronto con il federalismo fiscale spagnolo.

