

## FINANZIARIA 2002

### UN PRIMO PASSO VERSO L'APPLICAZIONE DEL BIF

#### Che cosa è il Bif ?

Il Basic income familiare è una riforma della tassazione familiare che prevede la deduzione dall'imponibile del minimo vitale necessario al mantenimento di ogni figlio. Se, in una prima approssimazione, si prende come base di calcolo il reddito fiscalmente esente per la persona sola, pari a circa 8 milioni e 500 mila (calcolato sulla base del 1998), il minimo vitale per ogni figlio corrisponde a circa 5 milioni. Per agevolare l'applicazione di tale principio il Forum ha accettato che in prima approssimazione si introduca, invece della deduzione, una detrazione (riduzione dell'imposta) pari a 900 mila lire annue per figlio [Cfr. Approfondimento n°3 Il costo dei figli].

#### Perché i tempi di attuazione del Bif non sono indifferenti?

Per le famiglie e per il Paese è di estrema importanza il tempo entro il quale sarà avviata una vera politica familiare. Si sta esaurendo il tempo per correggere gli squilibri demografici e le loro conseguenze economiche e sociali. Il rinvio sine die dell'attuazione piena del Bif può nascere da un difetto di prospettiva : siccome le conseguenze economiche del calo demografico esploderanno in modo drammatico nel prossimo futuro, si può essere indotti a ignorare che si deve approfittare adesso di una finestra temporale che sta per chiudersi. Sorge però anche il sospetto che si stia prendendo tempo per archiviare, senza far troppo rumore, il problema della equità fiscale per le famiglie. Ignorare la variabile tempo vuol dire confermare per la politica familiare il ruolo paradossale della tartaruga che rincorre una lepre. La politica familiare fa sì passetti in avanti, ma la misura che conta veramente è la distanza che la separa dagli standard medi di vita. Una distanza che si va vistosamente accrescendo. [Cfr. Approfondimenti : n°4 Urgenza di una politica familiare, n°5 Politica sociale e teoria della comunicazione]

#### Perché il Bif ?

Sono fondamentalmente due le motivazioni che sollecitano la sua applicazione: a) L'attuazione di principi costituzionali: in base all'articolo 30 della Costituzione (diritto-dovere del mantenimento dei figli) non si può ritenere che il minimo vitale, necessario al mantenimento e alla educazione di ogni figlio, faccia parte della capacità contributiva. In base all'articolo 53 (concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva) il minimo vitale non deve essere soggetto al prelievo fiscale. [Cfr. Approfondimento n.1 Corte costituzionale e fisco familiare]. b) La assenza di una vera politica familiare: il Bif è un primo passo per coprire il vuoto derivante da tale assenza.

#### Perché l'equità orizzontale è indispensabile per la politica familiare?

Come in ogni problema scientifico la soluzione dipende dai dati del problema. La esigenza della politica familiare nasce dalla differenza negli standard di vita di chi ha figli e di chi non li ha. Questa differenza è accentuata dal sistema progressivo delle aliquote e delle tariffe. Chi ha figli, a parità di reddito, paga aliquote medie più elevate di chi ne ha (10-33 punti percentuali in più). Quindi il primo obiettivo della politica familiare è eliminare questo meccanismo perverso attraverso adeguate deduzioni o detrazioni fiscali. Si deve fare in modo che la scelta di fare figli non comporti di per sé un pesante arretramento dalla condizione sociale di partenza, a qualunque livello di reddito essa si collochi (equità orizzontale). Il fallimento della politica familiare italiana nasce, invece, dal fatto che si è voluto imporre a questo problema specifico soluzioni pensate per altri problemi (ridistribuzione di reddito tra diverse classi di reddito). L'esperienza storica mostra che quei Paesi

che hanno attuato misure di equità orizzontale sono riusciti a promuovere la natalità. Viceversa quei Paesi, come la Spagna (fino a metà anni '90) e l'Italia, che hanno cercato attraverso la politica familiare di operare una redistribuzione tra diverse classi di reddito, hanno raggiunto i più bassi tassi di fecondità in Europa (Cfr. A. Golini, Tendenze demografiche e politiche per la popolazione, Isp, Il Mulino, Roma 1994 ). Da tutto ciò consegue il criterio selettivo che dà diritto all'intervento non deve essere estrinseco al problema familiare (livello di reddito) ma intrinseco (presenza di figli). Tutta la più recente letteratura è d'accordo con questo principio. Giampiero Dalla Zuanna (Politiche amichevoli verso le nascite (con qualche possibilità di successo, Il Mulino, marzo-aprile, 2000) propone interventi scanditi sul numero dei figli. Molti politici italiani risentono ancora di un gap culturale : restano legati al vecchio dogma del criterio reddituale [ Cfr. Approfondimento n° .5 Politica sociale e teoria della comunicazione]. Si tratta di un ossequio irrazionale a un luogo comune superato da tempo che provoca anche una sovrapposizione di interventi centrali e locali condizionati al reddito (Cfr. Istat Rapporto annuale 1999, pp 369-370).

### Perché agire sul fisco?

Lasciando alla famiglia le risorse che essa stessa produce si applica il principio di sussidiarietà. Si eliminano lungaggini e costi burocratici. Si stimola la responsabilità e la crescita economica. Si opera una riduzione del costo del lavoro. Diversamente gli interventi legati al reddito provocano trappole della povertà, una sorta di predestinazione all'indigenza per le madri ma anche per i padri. In tal modo si disincentiva la genitorialità e/o l'efficienza professionale, mentre si promuove l'elusione e l'evasione fiscale [Cfr Approfondimento n°2 Pari opportunità per le famiglie].

### A chi giova il Bif ?

Non è una rivendicazione di presunte "lobby" delle famiglie. È una questione di primario interesse generale. È universalmente accettata la concezione dello sviluppo compatibile. Ma tale compatibilità è in primo luogo determinata dai vincoli della "ecologia umana". Compito della politica familiare è quello di preservare tale "ecologia umana", rispettando il suo "habitat" primario costituito dalla famiglia. Questa fondamentale "ecologia umana" è delineata in alcuni fondamentali principi della Costituzione (artt.29-31; 53). L'espropriazione delle risorse prodotte dalla famiglia - risorse indispensabili all'esercizio dei suoi compiti - costituisce una violazione di tale "ecologia umana" e provoca una "desertificazione" della società. È quanto di fatto è avvenuto negli ultimi decenni e che rischia di rendere incompatibile il nostro sviluppo nel prossimo futuro. [Vedi approfondimenti : 6) Esplosione della spesa pubblica, 7) Utilità della politica familiare, 8) Immigrazione, 9) Immigrazione e economia].

---

## APPROFONDIMENTI

1) Corte Costituzionale e fisco familiare. In uno studio pubblicato sulla "Rivista di Diritto tributario" (n°11/1999), Luca Antonini ha calcolato che nell'attuale regime fiscale per una famiglia di 5 elementi, a fronte di un reddito annuo di circa 24.000.000, il costo implicito per il mantenimento dei figli è stimato in 2.400 lire giornaliere per ciascuno! Al di là dell'evidente iniquità fiscale si pone in realtà un problema ben più vasto di complessiva coerenza dell'ordinamento tributario con il dettato costituzionale ed in particolare con gli articoli 2, 29, 30 e 31, che riconoscono alla famiglia una autentica soggettività sociale. In questa ottica la Corte Costituzionale ha sistematicamente richiamato il legislatore ad intervenire (Sentenze n°/1968, n°179/1976, n°358/1995), sostenendo in particolare che "l'attuale trattamento fiscale della famiglia penalizza i nuclei monoreddito e le famiglie numerose con componenti che non producono o

svolgono lavoro casalingo" (Sent.358), ma le conclusioni non lasciano adito ad illusioni in quanto "i rimedi per il necessario ristabilimento dell'equità fiscale in materia e la tutela della famiglia sotto questo aspetto non possono essere apprestati da questa Corte . . . . ., in quanto ciò implicherebbe pluralità di complesse scelte, come emerge dalle varie ipotesi prospettate dalla citata sentenza n°76/1983, dalle diverse esperienze di altri Stati e dall'ampio e recente dibattito parlamentare: scelte che competono esclusivamente al legislatore". Il legislatore, come sappiamo, è intervenuto in modo disorganico e l'attuale d.d.l. della Finanziaria non fa eccezione alla regola del costante misconoscimento della centralità sociale della famiglia. Ben diversa appare invece la situazione ad esempio della Germania, dove la Corte Costituzionale ha precisato che "Lo Stato che riconosce la dignità dell'uomo come massimo valore giuridico. . . . e tutela il matrimonio e la famiglia non può porre sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private; di conseguenza non può attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie" (BverfGe 82,60, /87 - in Luca Antonini op.cit.).

2) Pari opportunità per la famiglia. Il tema delle pari opportunità limitato alla condizione femminile ha fatto spesso dimenticare che vige, non solo per la donna, ma anche per l'uomo una sorta di incompatibilità tra, da una parte, la scelta di mettere al mondo dei figli e, dall'altra, il mantenimento del proprio standard di vita e la realizzazione professionale. Una incompatibilità che è ineluttabile anche quando si cerchi di supplire con la propria iniziativa alle carenze dello Stato. Infatti aumenti di reddito necessari a coprire bisogni elementari dei figli, vengono tassati come fossero indicatori di ricchezza crescente, causano la perdita di provvidenze garantite solo fino a una certa soglia di reddito, fanno scattare in alto i vari redditometri e sanitometri, con effetti moltiplicati per il numero dei componenti. È il fenomeno delle trappole della povertà, già oggetto di numerosi studi all'estero (Cnel, Gruppo di lavoro Mercato sociale. Spesa Pubblica per l'assistenza, ruolo degli enti locali e "trappole della povertà", 21 aprile 1998). Per chi ha figli, dunque, un aumento lordo di stipendio si può tradurre in una considerevole perdita di netto disponibile.

3) Il costo dei figli. Le politiche attuate in Europa presentano un'ampia gamma di interventi volti a rimborsare anche ampiamente i costi del mantenimento dei figli. La proposta del Forum si limita a chiedere solo un primo passo di politica familiare: una parziale detassazione del costo dei figli, che è, peraltro, prescritta da alcuni fondamentali principi costituzionali (diritto-dovere del mantenimento dei figli, art.30, e tassazione conforme alla capacità contributiva, art.53). La proposta del Forum si basa anche su una ipotesi del costo dei figli collocato sulla variante medio-bassa (cfr. Gustavo De Santis Il costo economico dei figli in Barbagli, Saraceno Lo stato delle famiglie in Italia). Invece in base a una variante alta, il costo di un figlio si aggirava, già, nel 1994 sugli 8 milioni e cinquecentomila lire, la Corte Costituzionale tedesca inoltre ha calcolato che a partire dal 2002 il costo complessivo di un figlio si aggira sui 15 milioni di lire.

4) Urgenza di una politica familiare. L'Italia caso isolato. Il luogo comune dell'Italia Paese prolifico, pesantemente contestato dai fatti, sembra sopravvivere nella convinzione che vi sia sempre tempo per invertire la rotta. La verità è invece che il nostro Paese sta toccando il punto del non ritorno. Infatti l'indice di fertilità non segnala solo una quantità sensibilmente più bassa di quella di tutti gli altri Paesi europei, ma anche una situazione qualitativamente diversa. Per prendere in prestito un'espressione di T. S. Eliot, l'Italia si avvia ad essere una sorta di Waste land (terra desolata) nel contesto di un'Europa che in qualche modo sta fronteggiando il fenomeno denatalità. Di fatti nel quinquennio 1991-95 il numero medio di figli per donna è stato di 1,75 in Francia, 1,77 nel Regno Unito, 1,86 in Svezia, 1,72 in Danimarca, mentre in Italia attualmente è sotto il livello di 1,2. Nota il demografo Gianpiero Dalla Zuanna: "può sembrare che mezzo figlio per donna in più può sembrare poco, al contrario quando la speranza di vita si avvicina a 80 anni 1,7-1,8 figli per donna sono sufficienti per contrastare il declino numerico e l'invecchiamento della popolazione se

associati con contenuti flussi migratori" (Il Mulino, marzo-aprile 2000). Si è parlato di recente di nuovi baby-boom in alcune regioni italiane, ma sono dati così limitati che non possono invertire una tendenza (Cfr in dossier-stampa. "Baby-boom? Andiamoci piano", Avvenire, 2 settembre 2000).

5) Politica sociale e teorie della comunicazione. Come mai la politica sociale finora attuata non è riuscita a far arrivare al Paese un messaggio di promozione della famiglia? Se si analizza la situazione alla luce delle teorie della comunicazione si può dire che il segnale trasmesso dallo Stato è troppo debole e contrastato. La politica dei "piccolissimi passi" (segnale debole) è infatti accompagnata da altri interventi, assai più consistenti, di natura non propriamente familiare. Questa sproporzione produce un messaggio contraddittorio. Nel momento in cui gli interventi di sostegno alla natalità sono principalmente limitati alle classi basse di reddito il messaggio che se ne ricava è che la natalità è una sorta di infortunio particolarmente frequente nelle situazioni di maggior disagio sociale. Nessun pubblicitario, qualunque sia la sua opzione politica, si servirebbe di questa immagine per lanciare una campagna in favore della natalità. Se invece si vuole allargare il consenso intorno al valore della paternità e della maternità occorre che esso sia presentato come un valore universale valido per tutti gli standard di vita, un valore che può sviluppare una virtuosa emulazione sociale a tutti i livelli di reddito.

6) Utilità di una politica familiare. Il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, ha costatato che "il ristagno o addirittura la diminuzione della popolazione, l'invecchiamento demografico frenano il risparmio, la capacità di innovazione, l'investimento" (Vita e Pensiero Gennaio/Febraio 1999). Il demografo Massimo Livi Bacci in occasione della lettura annuale del 1997 dell'associazione il Mulino ha sostenuto l'utilità di una politica in favore della natalità (M. Livi Bacci *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, Il Mulino 6/1997., pp.993-1009). Il numero di marzo-aprile del Mulino di questo anno dedica una ampia sezione al tema *Una società senza bambini*. Il contributo di Chiara Saraceno (*Italiani fate più figli*) afferma che le politiche in favore delle famiglie con più figli si giustificano anche perché "chi ha figli sostiene costi che in qualche misura andranno a beneficio della società", e Giampiero Dalla Zuanna (*Politiche amichevoli verso le nascite con qualche possibilità di successo*) si occupa specificamente delle misure che possono essere adottate. Per Antonio Fazio (articolo citato) "esistono margini per una politica sociale volta ad attenuare la differenza tra il numero (dei figli) desiderato e quello effettivo e muovere verso valori più equilibrati della struttura per età della popolazione".

7) Esplosione della spesa pubblica. Riportiamo alcune brevissime indicazioni degli effetti economici del calo demografico: nel 1995 in uno studio dell'Ocse gli economisti Leibfritz W., D. Roseveare, D. Fore e E. Wurzel *Aging populations, pension system and government budgets: how they affect saving?* (Oecd Working Paper, 156, Paris) hanno calcolato per l'Italia nel 1993 uno squilibrio generazionale del 446% a fronte di valore 100% per gli Usa, 27% per la Germania, 53 % per la Norvegia, 31 % per la Svezia. Più recentemente un lavoro di Laurence Kotlikoff e Brend Raffelhuschen *Generational accounting around the globe* (American Economic Review 1999) prevede che in Italia "la tendenza demografica futura porterà, nell'arco di un decennio o due a un'altra crisi (del bilancio dello Stato)" [Cfr Dossier- stampa: *Italia, il futuro ha i conti in rosso*, Avvenire, 21 maggio 2000, Giancarlo Blangiardo, "Inspiegabile miopia su una questione cruciale", Avvenire 26 gennaio, 2000].

8) Immigrazione. Le spinte xenofobe, recentemente registrate nel nostro Paese, necessitano una riflessione approfondita. Come mai un popolo che anche nei momenti critici della sua storia ha saputo conservare un sostanziale atteggiamento di comprensione nei confronti dello straniero si trova ora a essere attraversato da spinte di questo tipo? Non si può escludere che tra le cause vi sia anche un fattore demografico. Di fatto sono stati completamente ignorati gli ammonimenti che

venivano dalle istituzioni europee fin da metà degli anni 80 sulla base dell'esperienza dei Paesi che da lungo tempo avevano subito consistenti flussi migratori. Nel 1986 una relazione sulla situazione demografica elaborata dal Comitato economico e sociale della Cee osservava che "la costruzione di società multirazziali si realizzerà tanto più armoniosamente, tenuto conto delle profonde differenze culturali, quanto più le società ospite avranno esse stesse una popolazione giovane sufficiente". È del resto prevedibile che in una popolazione che presenta un ritmo crescente di invecchiamento si possano generare reazioni sclerotiche di incomprendimento al posto di atteggiamenti di apertura.

9) Immigrazione e economia. In contrasto con i luoghi comuni dominanti, a livello scientifico è consolidata da tempo la consapevolezza che i fenomeni migratori non possono supplire in toto alla carenza della popolazione nazionale. In questo senso si pronunciò già nel 1988 (Firenze, 7-10 dicembre) il Symposium on Population Change and European Society. (Cfr. in particolare Ron Lesthaeghe, *Are Immigrants Substitutes for Births?*). Sotto un profilo strettamente economico non si può pensare che l'offerta di lavoro proveniente dalla immigrazione possa coprire una domanda di forza lavoro estraneamente segmentata, specie nei settori a elevata tecnologia [Cfr Dossier-stampa, "Soluzioni vere alla denatalità" Intervista a Marcello Pacini, presidente della Fondazione Agnelli, *Avvenire*, 25 gennaio 2000].