

RISPARMIO FISCALE E TRASFERIMENTI MONETARI ALLE FAMIGLIE: UN CONFRONTO EUROPEO

(Intervento al Convegno organizzato dal [Sindacato delle famiglie](#) sul tema:
“Sussidiarietà fiscale e sovranità della famiglia”, Milano, 27 ottobre 2007)

Francesco Belletti¹, direttore Cisf
Centro Internazionale Studi Famiglia

Premessa

L'intervento sarà centrato su tre principali questioni:

- imposte e spesa pubblica (modalità di prelievo, filosofie di fondo, destinazione);
- la spesa sociale (dimensioni e finalità);
- come costruire un “welfare sussidiario a misura di famiglia”.

Attraverso questi tre passaggi si intende brevemente riflettere su come si sono costruiti e organizzati i sistemi di welfare in Europa (centralità dell'intervento pubblico per attuare interventi solidaristici), sul finanziamento realizzato attraverso il prelievo fiscale (crescente fabbisogno di risorse finanziarie, finalizzate al perseguimento del bene comune), e sul modo in cui i due fenomeni (offerta di servizi e pressione fiscale) si relazionano ad un sistema di protezione sociale che veda la famiglia al centro, e in particolare una famiglia considerata non come destinatario passivo (spesso riottoso o “non affidabile”) di interventi assistenziali e caritatevoli (anche quando pubblici), ma come risorsa attiva, protagonista dei percorsi di aiuto e portatrice di una “libertà di scelta e di azione” (principio di sussidiarietà, di cui sono titolari “famiglie responsabili”).

1. Imposte e spesa pubblica

1.1 Filosofie di fondo del prelievo fiscale

Le società contemporanee si confrontano con orientamenti diversi rispetto a quale sia il giusto mix tra ricchezza, imposte e bisogno di servizi, in un momento storico di grande incertezza, rapidità di trasformazioni e “squilibrio di potere” tra sistemi politici (nazionali) e scelte economiche (transnazionali, globalizzate). Inoltre il dibattito sulle modalità più eque, efficienti ed efficaci di prelievo fiscale è tuttora molto acceso, essendo inevitabilmente collegato a rilevanti questioni culturali, politiche e ideologiche (ruolo dello Stato e libertà/responsabilità del cittadino, libertà dell'iniziativa economica, libertà e responsabilità della libera azione pro-sociale di persone e organizzazioni di società civile). I modelli di intervento sulle politiche sociali e familiari sono poi estremamente eterogenei tra i diversi Stati, anche all'interno del solo contesto europeo: tuttavia, prima ancora del “come” spendere le risorse, occorre riflettere sulla quantità di risorse disponibili/necessarie per la spesa pubblica, e poi verificare la quantità e la qualità di risorse dedicate a scopi di protezione sociale e/o di sostegno alla famiglia.

Si potrebbe comunque partire da un dato di attualità: il 17 ottobre 2007 l'OCSE ha segnalato che la pressione fiscale nei Paesi OCSE (quelli più industrializzati), nel 2006 è risalita ai livelli del 2000, anno che aveva segnato una sorta di “picco massimo” per la pressione fiscale. Quindi, in sostanza,

¹ **Francesco Belletti**, sociologo, dal 2000 è Direttore del CISF (Centro Internazionale Studi Famiglia) di Milano, centro culturale del settimanale *Famiglia Cristiana*. È anche nel comitato di direzione del mensile *Famiglia oggi*. Svolge da oltre vent'anni attività di ricerca, consulenza, docenza e formazione in campo sociologico, in ambito privato e universitario, con particolare interesse a politiche sociali, dinamiche del privato-sociale, tematiche familiari. Collabora a numerose riviste divulgative e specializzate. È membro della Consulta nazionale di Pastorale familiare dell'ufficio per la pastorale della famiglia della CEI e collaboratore del Forum nazionale delle associazioni familiari.

dal 2000 al 2005 si è verificato un percorso di diminuzione della pressione fiscale, mentre quest'anno siamo di fronte a un nuovo significativo aumento della pressione fiscale. In qualche modo i sistemi pubblici chiedono più risorse ai cittadini per erogare i servizi a loro destinati. In particolare 14 nazioni hanno avuto un incremento e 11 nazioni hanno avuto una diminuzione; l'Italia, abbastanza prevedibilmente (almeno a partire dalla percezione dei cittadini, che in questo caso ha un forte riscontro di realtà) è nel gruppo di quelli che hanno avuto un incremento, anzi in particolare tra i tre Paesi che hanno avuto un incremento maggiore (1,6 punti percentuali in un solo anno).

Tabella 1 Entrate fiscali totali come percentuale del Prodotto Interno Lordo²

Nazione	1975	1985	1995	2000	2004	2005	2006 (*)
Italia	25,4	33,6	40,1	42,3	41,1	41,1	42,7
Francia	35,4	42,8	42,9	44,4	43,5	44,1	44,5
Gran Bretagna	36,3	37,6	34,7	37,3	35,6	36,5	37,4
Germania (#)	34,3	36,1	37,2	37,2	34,8	34,8	35,7
Spagna	18,4	27,2	32,1	34,2	34,7	35,8	36,7
Svezia (valore massimo)	41,6	47,8	48,1	52,6	49,9	50,7	50,1
USA (valore minimo) (§)	25,6	25,6	27,9	29,9	26,2	27,3	28,2
Media Paesi OCSE	29,5	32,7	34,9	36,2	36,5	36,2	-
Media Paesi OCSE europei	31,1	35,4	37,2	38,6	37,8	38,4	-

Fonte: OCSE, comunicato stampa del 17 ottobre 2007, dal sito: www.oecd.org

(*) stima

(#) Dal 2001, a seguito della riunificazione delle due Germanie, la Germania ha modificato alcuni meccanismi di conteggio dei carichi fiscali (cfr. il report OCSE).

(§) Messico e Corea del Sud presentano dati ancora più bassi (al 2006 rispettivamente 20,6% e 26,8)

In effetti l'Italia condivide con tutti Paesi OCSE un deciso trend alla crescita negli ultimi trent'anni, e dal 1985 in poi presenta un prelievo fiscale superiore sia alla media dei Paesi OCSE sia a quella dei Paesi OCSE europei, in uno scenario di grande differenziazione tra i vari Paesi: la Svezia, ad esempio, ha un prelievo fiscale superiore al 50% sul PIL, mentre all'estremo opposto abbiamo gli USA che non hanno mai superato il 30%. Evidentemente questo dato corrisponde, oltre che ad un modello di funzionamento del sistema economico, anche a scelte relative alla quantità e qualità di servizi di welfare/protezione sociale che si vuole garantire, nonché alle modalità di erogazione (servizi erogati solo dalla pubblica amministrazione, oppure erogati con altre forme).

La scelta del nostro Paese, rispetto alla "pressione fiscale" nel suo complesso, si colloca all'interno del modello europeo: le nazioni a noi più vicine presentano dati simili: la Francia ha un livello un po' più alto, mentre Spagna, Germania e Regno Unito evidenziano una pressione fiscale minore.

Ma con quali modalità viene effettuato il prelievo fiscale? Diverse sono le scelte in proposito, ciascuna delle quali ha forti e dirette conseguenze non solo sulla quantità complessiva di risorse che la pubblica amministrazione ottiene (e sugli interventi che così può attuare), ma soprattutto sui bilanci e sulle scelte economiche delle famiglie stesse. In particolare occorre sottolineare la

² Nelle tabelle si considerano alcune nazioni significative, tra le quali, laddove possibile, le quattro nazioni collegate al network "I quattro motori di Europa": Italia, Francia, Spagna, Germania.

distinzione tra imposte dirette (sul reddito, alla fonte) e imposte indirette³ (collegate cioè al consumo, come l’IVA o le “altre imposte” - accise - sulla benzina), con problemi non marginali rispetto alla loro equità. Se infatti, ad esempio, posso intervenire con imposte indirette che colpiscono in modo più forte i “consumi di lusso”, prelevando risorse, quindi, da chi è più ricco, dall’altro chiedo maggiori risorse a chi consuma di più (così, per esempio, una famiglia numerosa che “*deve comprare più cibo e una macchina più grande*” paga “anche” più tasse indirette). Una breve analisi di alcuni dati a livello europeo può facilitare la comprensione.

Tabella 2 *Principali tipologie di prelievo fiscale - anno 2003 (% sul totale delle imposte)*

Tipo di imposta	Francia	Germania	Italia	Eu 15	OCSE
Imposte sul reddito delle persone fisiche	17,5	23,9	25,1	25,0	24,9
Imposte sul reddito di impresa	5,7	3,5	6,6	8,1	9,3
Contributi sociali e previdenziali	40,2	40,5	29,5	29,8	27,0
Tasse patrimoniali	7,3	2,4	8,0	5,2	5,6
Imposte indirette (sul consumo: IVA ed altre tasse)	25,5	29,4	25,7	30,4	32,1

Fonte: OCSE

Come si nota dalla tabella 2 l’imposizione fiscale nel nostro Paese su persone fisiche e imprese è più alta di Francia e Germania (e in linea con la media europea dei 15 e dell’OCSE), mentre il prelievo per la sicurezza sociale è nettamente inferiore ai due Paesi di confronto (e nuovamente in linea con la media europea e OCSE). Sulle imposte indirette il nostro Paese ha invece un dato nettamente inferiore alla media OCSE, e più in linea con Francia e Germania. È però più interessante vedere l’evoluzione nel tempo di questa tipologia di imposte (tabella 3).

Tabella 3 *Principali tipologie di prelievo fiscale in Italia e nei Paesi OCSE – anni vari (% sul totale delle imposte)*

Tipo di imposta	Italia 1995	Italia 2000	Italia 2003	OCSE 1995	OCSE 2005
Imposte sul reddito delle persone fisiche	26,0	25,7	25,1	27,1	24,5
Imposte sul reddito di impresa	8,7	7,5	6,6	8,0	10,3
Contributi sociali e previdenziali	31,5	28,5	29,5	24,7	25,6
Tasse patrimoniali	5,6	4,3	6,0	5,5	5,6
Imposte indirette (sul consumo: IVA ed altre tasse)	27,3	28,4	25,7	32,4	31,9
Altre tasse (IRAP, ICI..)	0,0	5,6	6,0	-	-

Fonte: OCSE

Negli ultimi anni si assiste ad una diminuzione delle imposte sulle persone fisiche e soprattutto di quelle sulle imprese (compensate essenzialmente da altre tasse, soprattutto dall’introduzione dell’IRAP, imposta regionale sulle attività di impresa), ma non sempre una diminuzione del prelievo fiscale “sulle persone fisiche” si tramuta in una diminuzione della pressione fiscale complessiva sul singolo contribuente (persone e famiglia), proprio per il mix di imposte che

³ Uno dei più recenti “*Policy Brief*” dell’OCSE è stato dedicato al ruolo che le imposte indirette potranno assumere nei sistemi fiscali del futuro, e alle loro potenzialità e criticità nel promuovere lo sviluppo economico nel suo complesso, oltre che al loro impatto in termini di equità verticale, ossia nell’ampliare o ridurre la distanza tra ricchi e poveri, intervenendo in modo indiscriminato o distintivo su quantità e tipologia di consumi (OECD Observer, *Consumption Taxes: the Way of the Future?*, Policy Brief, October 2007 - www.oecd.org).

possono andare a bussare al “portafoglio” della singola famiglia: una quota della ricchezza disponibile (imposte sul reddito, la famosa IRPEF), ma anche un prelievo sui patrimoni (imposta con forti potenzialità di equità fiscale, ma che colpisce spesso anche i piccoli risparmiatori), così come le imposte su molti beni di consumo difficilmente definibili “di lusso”⁴. In effetti, rispetto alle imposte indirette, l’OCSE ricorda che “*i vantaggi in termini di efficienza delle imposte sul consumo sono in genere correlati ad un aumento della distanza tra ricchi e poveri (rispetto alla capacità redistributiva del sistema fiscale)*”...e anche se alcune nazioni, tra cui l’Italia, “*applicano un’aliquota ridotta ad alcuni beni di consumo considerati “necessari”, allo scopo di ridurre il carico fiscale per le classi più povere,...* questo è un sistema poco efficace”⁵.

Ma a questo punto conviene forse fermarsi: non è obiettivo di questo intervento fare ordine o spiegare nel dettaglio il sistema fiscale del nostro Paese; quello che però conviene sottolineare è proprio la sua indubbia complessità, la sua “oscurità”, che rende il fisco molto poco “amico”, e per certi versi anche molto poco “democratico”, dal momento che la trasparenza⁶ dei sistemi regolativi del vivere sociale, fiscalità *in primis*, è certamente un prerequisito essenziale perché i cittadini possano essere certi e consapevoli dei loro diritti e doveri (e preferisco non ampliare questa riflessione ai meccanismi elettorali oggi in vigore e a quelli in discussione...).

1.2 Destinazione della spesa pubblica

Ma a quali funzioni devono essere destinate le risorse così ottenute? Perché è chiaro che i cittadini sono probabilmente disposti a sopportare una pressione fiscale maggiore se ad essa corrisponde la garanzia di più numerosi e più qualificati servizi “di utilità generale” (ad esempio infrastrutture efficienti e moderne, una giustizia rapida ed equa, garanzie di sicurezza pubblica e privata, strumenti di protezione sociale, ed altro ancora). Molte sono le modalità di catalogazione delle cosiddette “funzioni” della spesa pubblica, ma preferiamo utilizzare la classificazione Eurostat-COFOG utilizzata anche dal recente “Libro Verde sulla spesa pubblica in Italia”, che confronta alcuni Paesi europei⁷.

Dalla tabella 4 si rileva che in linea generale alcune funzioni, almeno nei sistemi democratici occidentali, sono squisitamente pubbliche, ed è ragionevole chiedere ai cittadini di sostenerle anche attraverso la fiscalità generale; una giustizia equa, o il bene della sicurezza e dell’ordine pubblico devono essere garantiti direttamente dalla pubblica amministrazione, e per farlo occorre avere a disposizione risorse sufficienti (finanziarie, ma anche organizzative, operative, umane). Per alcune funzioni è invece auspicabile una gestione diversa, non solo pubblica, in cui la pubblica amministrazione garantisca equità e universalità di accesso per il bene da custodire, ma senza escludere modelli operativi diversi, in particolare coinvolgendo anche altri attori sociali (vedi le riflessioni sui diversi modelli di welfare, e il tema della sussidiarietà, più avanti): questa opzione è

⁴ Basti pensare alla benzina, bene di larghissimo consumo, a tutti i livelli di reddito, il cui prezzo è composto da poco più del 30% di costi, compreso il margine per il gestore del distributore, mentre oltre il 50% è composto da accise – tasse di scopo di varia natura – e dal “solito” 20% di IVA; per le sigarette le imposte salgono al 75%. In effetti l’IVA per pane, latte, frutta, verdura è al 4% (per proteggere i redditi bassi), ma il vino è al 20%.

⁵ OECD Observer, *Consumption Taxes: the Way of the Future?*, Policy Brief, October 2007, p. 6 (www.oecd.org).

⁶ «C’è un obbligo morale del cittadino di pagare le tasse nella misura richiesta dalle leggi e perciò di fare una dichiarazione dei redditi onesta», ma esiste anche «un dovere sociale di rendere il sistema fiscale sempre più equo e (...) *sempre più trasparente*, che renda più difficile e minore possibile l’elusione fiscale. La gente infatti è disposta a fare sacrifici, purché ne veda il significato e *possa verificare*, almeno entro certi limiti, come il denaro prelevato viene distribuito, impiegato e speso, e con quale rendimento, in modo da comprendere che le tasse non sono da considerare la privazione di un bene che si possiede ma come un contributo per crescere insieme a tutti gli altri cittadini» (G. Salvini, *Sistema fiscale ed etica*, La Civiltà Cattolica, n. 6/2006, 18 marzo, pp. 561-571; corsivi nostri)

⁷ I dati sulla pressione fiscale (tabella 1) e sulla spesa pubblica (tabella 4), in percentuale sul PIL, sono diversi, perché sono voci diverse, ma anche per la diversità delle fonti e per le modalità di conteggio; rimangono confermati i trend complessivi, necessari alle riflessioni di questo contributo.

certamente possibile rispetto alla funzione di “spesa sociale”, ma anche altre funzioni sono “aperte” ad altri soggetti: basti pensare alla protezione dell’ambiente, in cui grande ruolo ha l’associazionismo e il volontariato di tutela ambientale e protezione civile, anche nel nostro Paese, oppure al modo in cui il diritto universalistico all’educazione viene garantito da sistemi erogatori plurali (vedi il sistema scolastico in Belgio).

Ovviamente queste riflessioni fanno riferimento anche alle modalità con cui si erogano i servizi, e in particolare a criteri di efficienza ed efficacia (quantità, qualità e costi dei servizi): il maggiore o minore dimensionamento di una pubblica amministrazione e il connesso fabbisogno finanziario (che genera la pressione fiscale, in effetti) può variare molto in presenza di sistemi efficienti, capaci di valorizzare al massimo le risorse, diminuendo le richieste finanziarie (tasse), o di sistemi inefficienti, con basse prestazioni (scarsa qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini) e alti costi (alte richieste di contribuzione fiscale agli stessi cittadini che non ricevono servizi corrispondenti).

Tabella 4. La spesa pubblica per funzioni principali nel 2004 (in % sul PIL)

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Regno Unito	Paesi area Euro
servizi pubblici generali	6,1	4,8	7,3	8,7	4,6	7,0
<i>Di cui per interessi sul debito pubblico</i>	2,8	2,0	2,7	4,7	2,0	3,1
difesa	1,1	1,1	1,9	1,4	2,5	1,4
ordine pubblico	1,6	1,8	1,3	2,0	2,5	1,7
affari economici	3,6	5,0	3,0	3,9	3,0	3,9
Ambiente	0,5	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Educazione	4,2	4,4	6,2	4,6	5,8	5,0
Spesa sociale, di cui	29,9	20,7	32,6	26,3	24,6	27,9
<i>Sanità</i>	6,1	5,5	7,3	6,7	6,9	6,4
<i>Pensioni</i>	11,4	8,6	12,8	14,2	6,6	11,5
<i>Altri scopi (assistenziali/ redistributivi...)</i>	10,5	6,0	12,2	4,9	7,0	8,8
SPESA TOTALE	47,1	38,8	53,2	47,7	43,7	47,6

FONTE: Libro verde sulla spesa pubblica, 2007, tabella 2.1, p. 14.

Da una rapida scorsa ai contenuti specifici della tabella 4 si rileva che il sistema Italia presenta almeno due specificità: una elevata spesa per interessi sul debito pubblico, unica nettamente superiore alla media dei Paesi dell’area dell’euro (4,7% sul PIL, mentre nessuna delle altre nazioni in tabella supera il 3%) e per la spesa pensionistica (14,2%, con la sola Francia che si avvicina; 12,2%); non appare senza significato, quindi, la sottolineatura che fa il Libro Verde nel commentare la tabella, quando evidenzia che “*assumendo un livello della spesa pubblica invariato rispetto al PIL e non volendo offrire nessuna prescrizione di politica economica, è un fatto che se solo la spesa per interessi e quella pensionistica fossero in linea con le altre grandi economie europee, l’Italia avrebbe ogni anno circa 50-60 miliardi di euro (circa 4 punti di PIL) da destinare ad altre finalità quali un più rapido raggiungimento del pareggio di bilancio, l’investimento in infrastrutture e in ricerca, lo sviluppo degli ammortizzatori sociali e la riduzione del prelievo fiscale*”⁸.

⁸ Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Libro verde sulla spesa Pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Roma, 6 settembre 2007, tabella 2.1, p. 14.

Si nota anche, sempre dalla tabella, che nel confronto con la Francia, Paese che ha adottato forti politiche per la famiglia e pro-nataliste, al nostro Paese mancano risorse pari a quasi otto punti percentuali (12,2% in Francia, solo 4,9% in Italia) di PIL da destinare agli “altri scopi”, tra cui vanno inserite le politiche familiari propriamente dette, risorse che in Italia utilizziamo per maggiore spesa pensionistica ma soprattutto che “mancano” del tutto dal comparto della spesa sociale nel suo complesso (26,3% in Italia, 32,6% in Francia). Insomma, per avere risorse per politiche familiari serie e impegnative (e quindi finalmente efficaci) sarà necessario ridiscutere sia la composizione interna della spesa sociale, sia le priorità complessive del sistema Italia (oltre che la sua complessiva efficienza, ovviamente).

1.3 La sussidiarietà è anche fiscale?

Il principio di sussidiarietà⁹ emerge inizialmente, seppur indirettamente, nel pensiero di Aristotele (rapporto tra governo e libertà), di Tommaso d'Aquino e di Johannes Althusius (1557-1638), ma viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo; una prima definizione compiuta deriva infatti dalla dottrina sociale della chiesa, della quale costituisce uno dei fondamenti: di esso si trova un primo abbozzo già nell'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di Papa Leone XIII ma la formulazione più esplicita di questo principio si trova nell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931) di Pio XI: *“Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché è l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidium) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle”*. E quindi: *“È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità”*.

Anche successivamente la chiesa cattolica promuoverà questo principio, sottolineando soprattutto il ruolo della famiglia e dei corpi intermedi in tutti i settori della società, mentre il principio si afferma progressivamente anche in diversi rami della scienza giuridica: di particolare interesse sono le sue implicazioni nel diritto amministrativo e nel diritto comunitario.

Nel diritto amministrativo il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative dovrebbero essere svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i Comuni), e che può essere delegata ai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Aree metropolitane, Comunità montane ed isolate) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente. Questa accezione del principio di sussidiarietà è stata recepita nell'ordinamento italiano con la riforma dell'art. 118 della Costituzione (2001). Il principio di sussidiarietà può quindi essere visto sotto un duplice aspetto: in senso verticale, secondo cui la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale, il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime.

Rispetto al diritto comunitario, il principio di sussidiarietà è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico italiano attraverso il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 che lo ha qualificato come principio cardine dell'Unione Europea. Il principio viene, infatti, richiamato nel preambolo del Trattato: *“[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra*

⁹ Nella descrizione del principio di sussidiarietà ci affidiamo, per amore di brevità, alla voce on line su “wikipedia”.

i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà." E viene esplicitamente sancito dall'Articolo 5 di tale Trattato (come modificato a seguito dell'introduzione, il 1° febbraio 2003 del Trattato di Nizza), che richiama la sussidiarietà come principio regolatore dei rapporti tra Unione e stati membri. Tale principio è stato poi ulteriormente confermato dalla Costituzione europea.

Una definizione di sussidiarietà orizzontale più fenomenologia, meno giuridica ma forse più comprensibile, è quella data da Pierpaolo Donati in un'intervista, qualche anno fa: "Il modo corretto di intendere la sussidiarietà è quella per cui gli enti locali non devono chiamare i corpi intermedi a tappare buchi ma devono invece semplicemente creare le condizioni affinché questi soggetti facciano quello che vogliono, debbono e possono fare autonomamente. Lo Stato centrale deve cedere dei poteri, non può più imporre i suoi standard. Da qui la soluzione societaria che io sostengo, una soluzione di GOVERNANCE, non di government. Non è una questione di governo per cui c'è un soggetto che fa da sintesi, ma un auto coordinamento di tutti i soggetti, pubblici e privati, in cui ognuno svolge la propria funzione, rispettando le prerogative dell'altro"¹⁰.

Estendere questa riflessione alla fiscalità e ai sistemi di tassazione significa interrogarsi non solo sulle modalità di erogazione dei servizi (vedi oltre, nella costruzione di sistemi di welfare locale plurale), ma anche sulle modalità con cui la pubblica amministrazione reperisce le risorse; il crescente "appetito fiscale" dei moderni stati e dei loro sistemi di welfare potrebbe trasformarsi anch'esso in senso sussidiario, come ben esemplifica la sperimentazione dell'ormai famoso "cinque per mille": *"Oltre che come nuova forma di finanziamento del cosiddetto terzo settore, l'istituto del cinque per mille è pure considerato dalla dottrina giuridica quale esempio di sussidiarietà fiscale. In virtù della previsione del cinque per mille viene difatti garantita al contribuente una sfera di sovranità nella quale egli stesso può decidere a chi destinare parte della ricchezza con cui contribuisce alle spese pubbliche (art. 53 Costituzione: Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche...) al di fuori dell'usuale processo per cui è unicamente il Parlamento a decidere sulla destinazione del gettito delle imposte (sulla base del principio no taxation without representation). In tale prospettiva, l'intento del cinque per mille non è solo l'individuazione di nuove forme di sovranità, ma pure la responsabilizzazione del contribuente nell'individuazione degli enti che meritano di essere finanziati con le risorse pubbliche.*

Il cinque per mille rappresenta inoltre un'applicazione pratica del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma della Costituzione: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà).

Il cinque per mille è stato oggetto di dibattito per quanto attiene alle modalità di attuazione individuate dal legislatore, in quanto si ritiene necessario da un lato garantire l'autonomia degli enti finanziati, dall'altro lato il loro effettivo perseguimento dell'interesse generale"¹¹.

In effetti la logica del cinque per mille offre al cittadino una preziosa "libertà di scelta" anche sul prelievo fiscale, garantendogli una "cittadinanza attiva" che lo rende protagonista, e non destinatario passivo di prestazioni¹².

¹⁰ P. Donati, intervista su VITA, 8 aprile 2005, p. 11.

¹¹ Dalla voce "cinque per mille", da "wikipedia" (on line).

¹² Non è certo questa la logica di "garanzia di cittadinanza" esemplificata da questa citazione: *"La ragion d'essere di un moderno stato democratico è quella di provvedere con i proventi della loro tassazione a tutti quei servizi che hanno bisogno di una direzione, organizzazione e gestione pubblica tra i quali sembra ovvio annoverare quelli di interesse sociale e di carattere umanitario"*, dove sotto una semplice elencazione indifferenziata delle responsabilità della pubblica amministrazione (*direzione, organizzazione e gestione*) e la banale affermazione *"sembra ovvio"* si nasconde un centralismo statalista che storicamente ha mostrato tutti i suoi limiti, non solo in termini di efficienza ed efficacia, ma soprattutto rispetto al senso di *civicsness* (responsabilità sociali) dei cittadini (da www.aduc.it, sito di una

Anche sulla sussidiarietà fiscale, come nel caso dei sistemi plurali di offerta/quasi mercati di servizi socio-sanitari, non sono senza fondamento alcune critiche, relative alla scarsa disponibilità informativa per i consumatori, all'asimmetria informativa tra chi offre e chi chiede servizi, alla presenza di prezzi e qualità "rigide", predefinite, alla difficoltà di organizzare sistemi di controllo e monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dai vari attori, alla necessità di garantire qualità ed equità a tutti. Tuttavia le soluzioni alternative (quelle ad elevato controllo e gestione pubblica) hanno dimostrato a loro volta elevatissime rigidità e criticità: crisi di efficienza, burocratizzazione, a volte scarsa democraticità di accesso, bassa qualità complessiva connessa a costi troppo elevati, e comunque non corrispondenti alla qualità erogata, senza riuscire a garantire quel protagonismo del cittadino che il principio di sussidiarietà invece pone come suo primo obiettivo (senza renderlo utente passivo di prestazioni assistenziali), e di cui le democrazie occidentali tanto hanno bisogno (*in primis* quella del nostro Paese).

Credo cioè che tutti noi, come cittadini, siamo disposti a contribuire al bene comune anche "con il nostro portafoglio", anche attraverso la fiscalità; esigiamo però di essere coinvolti nella costruzione dell'individuazione degli obiettivi e delle modalità concrete con cui il bene comune viene scelto, promosso e difeso. Altrimenti si rimane intrappolati nella sterile dicotomia tra chi da un lato sostiene che "le tasse sono bellissime"¹³, e chi, dall'altro, segna sul calendario il "tax freedom day"¹⁴ per protestare o addirittura invocare la "disobbedienza" o lo "sciopero fiscale"¹⁵. Meritano invece una citazione le equilibrate parole del Card. Bertone, il 19 agosto 2007, laddove ricordava che *"Come è già stato detto da esponenti di Chiesa e da me stesso, tutti dobbiamo fare il nostro dovere anche nel pagare le tasse secondo leggi giuste e nel destinare i proventi delle tasse a opere giuste e all'aiuto per i più poveri e più deboli"*.

organizzazione di difesa di consumatori ispirata e sostenuta dai movimenti radicali). Tutto fuorché sussidiarietà, in questa impostazione!

¹³ La ormai famosa espressione del Ministro dell'Economia, Tommaso Padoa Schioppa (6 ottobre 2007, nella trasmissione condotta da Lucia Annunziata "In mezz'ora", su RAI3) ha sollevato moltissime polemiche, anche perché nel vivo di un dibattito politico molto acceso, avviato ad inizio agosto da un'intervista su Famiglia Cristiana in cui il premier Romano Prodi sottolineava che *"un terzo degli italiani evade. È inammissibile. Per cambiare mentalità occorre che tutti, a partire dagli educatori, facciano la loro parte, scuola e Chiesa comprese. Perché, quando vado a Messa, questo tema non è quasi mai toccato nelle omelie? Eppure ha una forte carica etica. Possibile che su 40 milioni di contribuenti sono solo 300 mila quelli che dichiarano più di 100 mila euro l'anno?"*. In effetti la frase del Ministro Padoa Schioppa in sé riportava un valore importante: *"La polemica anti tasse è irresponsabile. Dovremmo avere il coraggio di dire che le tasse sono una cosa bellissima e civilissima, un modo di contribuire tutti insieme a beni indispensabili come la salute, la sicurezza, l'istruzione e l'ambiente"*. Sottoscrivere questo non significa però non poter discutere l'equità e l'entità delle tasse imposte.

¹⁴ L'espressione giornalistica "tax freedom day", che non è certamente "amichevole" verso la pressione fiscale, indica il giorno dell'anno a partire dal quale il reddito delle giornate lavorative non è destinato all'erario (tasse) ma comincia ad essere utilizzato per le esigenze del lavoratore; ovviamente più è anticipato nel calendario, minore è la pressione fiscale (nel 2006 il Corriere della Sera stimava che cadesse il 21 giugno, dopo 172 giorni, poco meno della metà dell'anno, poco meno del 50% di imposte sul totale).

¹⁵ Anche il tema della "disobbedienza fiscale" ha segnato gli ultimi anni di dibattito politico, sia come rivolta *tout court* nei confronti del livello complessivo della pressione fiscale, sia contro alcune specifiche imposte o destinazioni delle spese (ad esempio rifiuto non violento di versare una quota per le spese militari, oppure contro il canone RAI), fino al recente "sciopero fiscale" lanciato da Umberto Bossi. Del resto il movimento leghista ha sempre posto in primo piano il tema della fiscalità (con grande attenzione al federalismo fiscale e alle "ragioni di scambio" territoriali).

2. La spesa sociale: risorse e destinazione

2.1 Premessa: quali modelli di welfare oggi

L'Europa occidentale è oggi certamente caratterizzata da un forte impegno per le politiche sociali, anche se ogni nazione ha utilizzato propri modelli ideali di riferimento, rispetto al prelievo fiscale, al ruolo dello Stato e all'autonomia del cittadino, ai criteri di accesso, al ruolo della famiglia e all'attenzione ad essa rivolta dalle politiche sociali e familiari ("propriamente dette"). Inoltre tutti i sistemi di welfare, anche i più organici, sono stati colpiti dalla complessa crisi dell'ultimo ventennio del secolo scorso, che è stata insieme economica, finanziaria e di consenso, costringendo ciascun modello nazionale a forti ripensamenti e riorganizzazioni, tuttora in corso. Esistono quindi, anche oggi, modelli molto diversi di stato sociale (welfare state), distinti sulla base delle interazioni fra Stato, mercato e famiglie nel rispondere ai bisogni di tutela dei "rischi sociali".

Tra le numerose tipologie proposte dalla letteratura (non solo economica, ma anche sociologica) proponiamo qui una delle distinzioni più semplici, che distingue quattro principali modelli ideali, in vario modo attuati nell'Europa occidentale della seconda metà del secolo scorso:

- a) socialdemocratico;
 - b) liberale;
 - c) corporativo;
 - d) mediterraneo.
- a) Il **modello socialdemocratico** si è sviluppato soprattutto nei paesi scandinavi, ed è caratterizzato da una elevata spesa sociale, dall'universalità delle prestazioni (ogni singolo cittadino, in quanto cittadino, ha diritto alle prestazioni sociali), da una rilevante ampiezza dell'intervento (non solo tutela della salute, ma anche cura dei figli e degli anziani, fino ad un welfare "dalla culla alla bara") e dal ruolo preminente, se non esclusivo, dello Stato per l'offerta di servizi. Prevede per una parte rilevante il finanziamento dalla fiscalità generale, e si coniuga con elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro.
 - b) Il **modello liberale** è stato attuato principalmente in Gran Bretagna, e in modo molto più radicale, fuori dai confini europei, negli Stati Uniti, e si caratterizza per la "selettività" (che tende, soprattutto negli USA, ad un "welfare minimo", sia come costi che come prestazioni): intende quindi tutelare pochi rischi (interviene solo su gravi fenomeni di povertà ed emarginazione sociale), limitando l'accesso a rigorose soglie di reddito attraverso un ampio utilizzo di metodi di "controllo dei mezzi" (*means test*). In tale modello sono incentivate soluzioni "di mercato", vale a dire non pubbliche (solidarietà privata).
 - c) Il **modello lavoristico-corporativo**, detto anche continentale, è l'esperienza della Germania e, almeno in parte, della Francia e dei paesi dell'area Benelux, ed è caratterizzato da una forte tutela dei rischi strettamente connessi con il mercato del lavoro (è il lavoratore, non il cittadino ad essere oggetto di tutela; quindi è definibile "non universalistico"), da programmi di spesa che rischiano di essere frammentati per "categorie" di lavoratori, per esempio con diversi trattamenti tra dipendenti pubblici e dipendenti privati, da un importante ruolo della famiglia, protetta con politiche familiari "esplicite". Il finanziamento è fondato prevalentemente su contributi sociali, distinti per programmi di spesa; tipico è l'istituto degli assegni familiari.
 - d) Il **modello mediterraneo** viene a volte qualificato anche dal termine "corporativo", a segnalarne una certa vicinanza al modello precedente, ed è tipico dei paesi del Sud Europa, come Italia, Spagna Grecia; si caratterizza per una forte componente lavoristica (non universalistico), accompagnata però da una maggiore frammentazione dei programmi di spesa, e da un forte ruolo di "ammortizzatore sociale", assegnato alla famiglia in via

informale, senza che a questa responsabilizzazione familiare corrispondano adeguati piani di sostegno e promozione; in effetti politiche familiari organiche, in questo modello, sono scarsamente presenti.

Da una sommaria analisi comparativa si può sottolineare sinteticamente che la quantità e qualità di prestazioni sociali che un sistema-Paese intende offrire ai propri cittadini dipende da una complessa ed eterogenea serie di fattori, la cui combinazione virtuosa non è sempre garantita: in particolare sono essenziali scelte consapevoli e condizioni necessarie almeno rispetto a:

- quantità di risorse pubbliche destinate alla spesa sociale (vedi tabella 4);
- modalità di prelievo fiscale (vedi tabella 3);
- universalità o selettività delle prestazioni, scelta ovviamente collegata anche alle risorse economiche disponibili;
- modelli di erogazione delle prestazioni (solo servizi pubblici o sistemi plurali), con particolare attenzione al ruolo della famiglia (più o meno supportata) come “erogatore di cura”.

Ma queste scelte e/ø condizioni devono poi confrontarsi con la politica, con il sistema economico, con il consenso popolare, e non ultimo con la capacità organizzativa e operativa dei sistemi di erogazione; la concreta storia dei vari modelli nazionali di welfare dimostra che l’equilibrio e l’efficienza complessiva tra tutti questi elementi è particolarmente complesso, e non facile da mantenere nel corso del tempo. Anche il principio di sussidiarietà, in effetti, “mette alla prova” gli impianti teorici e i concreti modelli organizzativi dei vari sistemi di welfare, nella misura in cui consentono una reale cittadinanza attiva delle persone e delle famiglie, oppure si limitano a “risolvere problemi”.

2.2 Come si spende per il welfare

L’analisi comparativa della composizione della spesa sociale in alcuni Paesi europei consente di leggere con più dettaglio le specificità del contesto italiano, che appare segnato, oltre che da un leggero sottodimensionamento della quota percentuale di risorse destinate alla spesa sociale (cfr. tabella 4), da una forte peculiarità nel peso specifico delle varie voci di spesa.

Tabella 5 *Composizione della spesa sociale – Anno 2003 (% sul totale della spesa sociale)*

	Germania	Francia	Spagna	Gran Bretagna	Svezia	Italia	UE 15
Sanità	27,8	30,6	30,7	29,7	26,3	25,6	28,3
Invalità	7,9	4,8	7,3	9,3	14,2	6,3	7,8
Vecchiaia	41,2	36,4	41,1	41,3	37,8	51,6	41,3
Superstiti	1,4	6,9	3,1	3,5	2,2	10,2	4,5
Famiglia	10,7	8,9	4,1	6,9	9,6	3,9	7,8
Disoccupazione	8,6	7,9	13,5	2,7	5,9	2,0	6,7
Casa	0,7	2,7	1,0	5,4	1,9	0,0	1,9
Altro	1,7	1,7	1,0	0,8	2,2	0,0	1,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: OCSE

Il dato (già ricordato) che emerge con nettezza dalla tabella 5 è l'assoluta prevalenza di spese di natura pensionistica, sia per le pensioni di vecchiaia (oltre il 50% della spesa sociale, dieci punti percentuali in più della media europea) e delle pensioni per i "superstiti" (oltre il 10%, a fronte di una media di 4,5%). Ovviamente questa eccessiva presenza di spese previdenziali deprime tutte le altre voci, che sono inevitabilmente più basse che negli altri Paesi; la quota di spese per sanità, invalidità, disoccupazione, casa, famiglia, sono tutte, in Italia, inferiori alla media europea. È questo l'effetto di politiche sociali soprattutto lavoristiche, con un welfare preoccupato soprattutto di proteggere i lavoratori, ma che ha sovradimensionato la spesa pensionistica anche a danno di politiche attive del lavoro (vedi la bassa quota di risorse specificamente destinate alla disoccupazione, oppure l'oggettiva difficoltà di finanziare gli ammortizzatori sociali per promuovere l'occupazione giovanile e combattere il precariato e la difficoltà dell'ingresso nella vita attiva). Pesa molto, inoltre, l'utilizzo distorto di strumenti quali il prepensionamento (o addirittura le baby pensioni) come misure di contrasto alla disoccupazione, che ha scaricato costi permanenti sul sistema previdenziale che oggi sembrano difficilmente sostenibili.

Nello specifico delle politiche per la famiglia, il nostro Paese spende per la famiglia il 3,9% della spesa sociale, a fronte del 7,8% dell'Unione Europea, del 10% della Germania e dell'8,9% della Francia; vicina al dato italiano – ma pur sempre superiore – è solo la Spagna, che nel 2003 ha speso il 4,1% (ma è di queste settimane la notizia dalla Spagna di forti allocazioni sulle politiche familiari). Quindi i paesi del modello mediterraneo, dove la famiglia è al centro, non hanno le risorse per aiutare le famiglie di fronte alle crescenti sfide della società complessa.

Per esempio sul tema della disoccupazione in Italia si spende il 2%, la Spagna spende ben il 13%, la Germania l'8%; per la casa in Gran Bretagna spendono il 5,4% della spesa sociale, mentre nella tabella OCSE sulla riga Italia c'è scritto 0 (zero!). In altre parole, abbiamo un modello di spesa sociale che è tutto irrigidito, congelato e non libera risorse, e questo è un vero problema da risolvere, un vero nodo da sciogliere, anche se è chiaro che non sarà semplice, perché la pressione fiscale in Italia è comunque abbastanza elevata, e non è ipotizzabile il reperimento di risorse aggiuntive per voci di spesa che invece corrispondono direttamente ai bisogni delle famiglie (casa, ammortizzatori sociali per il lavoro, politiche familiari propriamente dette)¹⁶.

2.3 Sussidiarietà e welfare plurale

In molti sistemi nazionali europei anche le politiche familiari sono ormai prodotte da un mix di interventi nazionali, regionali e locali (sussidiarietà verticale), così come, in misura tuttavia minore, si stanno costruendo sistemi di "welfare comunitario", superando il modello politico-organizzativo del welfare state attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Un sistema di welfare plurale (sussidiario) deve riconoscere quattro principali attori/ambiti che generano il benessere delle persone delle comunità: l'azione pubblica (a tutti i livelli),

- il mercato (attori economici di vario genere),
- il privato-sociale organizzato (o terzo settore),
- il quarto settore, all'incrocio tra sistemi familiari e reti informali (parentali allargate, amicali, di vicinato).

Ciascuno di questi attori ha caratteristiche, regole, logiche di funzionamento, modalità operative e responsabilità specifiche e distintive, ma queste diversità costituiscono un prezioso punto di forza, nella attuale società complessa: i bisogni sono infatti sempre più eterogenei, dinamici, differenziati in qualità, quantità e distribuzione territoriale, connessi a fattori sia strutturali (povertà, lavoro, casa) che relazionali (isolamento sociale, fragilità dei legami familiari, delle relazioni sociali, delle

¹⁶ La finanziaria 2007, a onor del vero, ha rilanciato per la prima volta da molti anni un "piano casa", mentre appare ancora flebile l'intervento sul mercato del lavoro, stretto nel contenzioso sul protocollo sul welfare.

identità), e possono essere meglio intercettati, compresi e affrontati da una serie eterogenea di attori, piuttosto che da un unico macro-sistema di offerta indifferenziata, come spesso si è configurato il welfare state istituzionale, a diretta gestione pubblica e con forti rischi di standardizzazione e burocratizzazione delle risposte. Ovviamente restano da garantire, per il sistema nel suo complesso, funzioni essenziali per l'equità, di coordinamento, governo, orientamento, valutazione e controllo, e soprattutto di garanzia di qualità e accesso universalistico, ma la modalità con cui svolgere tale compito è quella, più moderna, della governance, anziché del "governo" diretto. In altre parole, alla pubblica amministrazione spetta il compito di garantire alcuni criteri universalistici delle prestazioni, attraverso regole, modelli organizzativi, sistemi e circuiti informativi e programmatori sussidiari, capaci cioè di valorizzare al massimo grado l'autonoma iniziativa dei diversi attori; e questo sia verso la sussidiarietà orizzontale (tra diversi attori) che verso la sussidiarietà verticale (tra livelli della pubblica amministrazione).

“nelle società moderne l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte degli enti pubblici si dovrebbe declinare in un'attenzione sempre più acuta a non invadere i campi di intervento nei quali i privati possono fare da soli. L'affronto della questione risulta complicato dal fatto che alcune funzioni che i cittadini potrebbero svolgere senza l'intervento dell'istituzione pubblica, sono divenute nel tempo di competenza pubblica (Stato ed enti locali) e risulta quindi necessario restituire queste funzioni alla società civile, laddove quest'ultima si dimostri capace di svolgere le relative funzioni e ne reclami la restituzione... [occorre per questo] ... distinguere le modalità di relazione tra l'ente pubblico e i soggetti privati destinatari degli interventi di sussidiarietà in quattro modelli ...:

- a) la pura esternalizzazione dei servizi (outsourcing);
- b) la sussidiarietà “per progetti”;
- c) la valorizzazione delle iniziative dei privati;
- d) la redistribuzione delle risorse senza apparato istituzionale di gestione (monetarizzazione)¹⁷.

Senza entrare nel dettaglio, si possono inoltre segnalare, nel contesto lombardo, tre interventi che hanno esplicitamente adottato e promosso i principi di sussidiarietà orizzontale e di governance:

- la L. 23/99 sulla famiglia, sia nelle parti in cui promuove le associazioni di solidarietà familiare, sostenendone finanziariamente i progetti (modalità tra b. e c., secondo i modelli precedentemente illustrati), sia nelle parti in cui sostiene con interventi economici diretti le giovani coppie per l'acquisto prima casa o l'acquisto di sussidi e ausili per soggetti disabili (modello d);
- la L. 22/2001, che riconosce e valorizza la funzione educativa degli oratori, promuovendo e sostenendo anche economicamente le loro attività (soprattutto modello c);
- le erogazioni monetarie alle famiglie nella forma del buono scuola, che tra l'altro consente di mitigare il carico economico (e la disparità di trattamento ad esso connessa) per chi frequenta “scuole non statali” che erogano un servizio pubblico (modello d).

Quando poi si affronta il livello locale, l'obiettivo di costruire un welfare municipale (o locale) plurale affida proprio all'ente locale (in genere il Comune singolo o in associazione) questa funzione di governance, ma anche in questo ambito occorre particolare vigilanza, per non riproporre uno nuovo “pubblico-centralismo locale” della pubblica amministrazione, con ruoli e funzioni marginali per reti informali, associazionismo, terzo settore.

¹⁷ Cfr. la breve ma puntuale descrizione dei modelli in M.E. Maccarini, *Sussidiarietà orizzontale: quattro modelli teorici*, in *Pedagogika.it*, anno VII, n. 5, settembre-ottobre 2003, p. 31-32.

3. Le politiche familiari

3.1 Vedere la famiglia

Le politiche familiari in Italia oggi sono ancora estremamente deboli, non solo dal punto di vista quantitativo (vedi tabella 5), ma anche nella loro identità; sono state spesso appiattite sulle politiche sociali e/o di contrasto alla povertà, marginali, con scarsi finanziamenti, spesso giocate sulla logica dell'una tantum (ieri con il bonus bebé, oggi con il sostegno agli incapienti). Invece politiche familiari degne di questo nome devono essere esplicite, dirette, distintive, organiche e promozionali (vedi anche la tabella 6)¹⁸:

- **esplicite**, cioè concentrate sul nucleo e sulle qualità della famiglia, ossia sulla sua natura di relazione di reciprocità tra sessi e generazioni (a promozione, tutela e sostegno delle relazioni di coppia e intergenerazionali, sia interne alla famiglia che tra generazioni nel sociale);
- **dirette**, vale a dire “sulla famiglia in quanto tale”, e non solo su singoli membri, mentre spesso politiche di protezione di singoli membri o condizioni, pur necessarie, vengono etichettate come familiari. È il caso di molti provvedimenti sulle pari opportunità e sulla donna, sui minori, che trattano solo gli individui, e non le singole condizioni “dentro” le relazioni familiari; in questo senso le politiche familiari dovrebbero essere “relazionali”¹⁹;
- **distintive**, nel senso che devono essere in grado di distinguere tra i contesti di vita che sono famiglia e i contesti caratterizzati da altri criteri e scelte; dell'importanza di questo criterio è esemplare conferma la perdurante discussione sulle coppie di fatto e sulla loro regolamentazione, che ha segnato tutto il 2007, passando anche attraverso la grande manifestazione di popolo del Family day, il 12 maggio 2007;
- **organiche**, cioè capaci di includere le diverse dimensioni della famiglia, senza interventi settoriali e sconnessi. Ciò implica anche la capacità di valutare il cosiddetto “impatto familiare” di provvedimenti in settori diversi da quello sociale (ad esempio lo sviluppo urbanistico, o le regole del mercato del lavoro); questo esigerebbe anche che, ad esempio, quando si discute di finanziaria si affrontasse “prima” la famiglia, come motore di sviluppo sociale ed economico del sistema Italia, e non da ultima, a contendersi le briciole con altri temi;
- **promozionali**, vale a dire indirizzate a leggere ogni sistema familiare alla ricerca di capacità e potenzialità (più o meno latenti), per rimetterle in gioco, anziché mettere al centro della diagnosi e della relazione con le famiglie i problemi, le mancanze, le fragilità. Occorre cioè uscire da un modello assistenziale e riparatorio, nei confronti delle famiglie, a favore di un approccio promozionale che consenta sia di scoprire e mettere in gioco le risorse dei portatori di bisogno, sia di prevenire malesseri e fragilità maggiori. Ed è proprio questo il criterio che maggiormente concretizza il principio di sussidiarietà nei confronti della famiglia.

¹⁸ Il Forum delle associazioni familiari aveva chiesto, in occasione della Conferenza di Firenze, che le politiche familiari nel nostro Paese fossero anche “audaci”: a fine 2007 non pare che questo aggettivo sia stato concretizzato...

¹⁹ Su questo aspetto sono particolarmente innovative le proposte di Pierpaolo Donati contenute negli ultimi due Rapporti Cisf, laddove chiede politiche del lavoro relazionali, e soprattutto nel primo capitolo del Decimo Rapporto; cfr. P. Donati (a cura di) *Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie. Nono Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Edizioni San Paolo, Cinisello B., 2005, pp. 77-84, pp. 415-440; P. Donati (a cura di), *Ri-conoscere la famiglia: quale valore aggiunto per la persona e la società? Decimo Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Edizioni San Paolo, Cinisello B. 2007, soprattutto pp. 38-60.

Tab. 6 Linee guida di politica sociale per la famiglia

<i>Politiche sinora perseguite a livello centrale, regionale, locale</i>		<i>Idee-guida per il necessario cambiamento</i>	
1. Assistenziali	Ti do un beneficio affinché tu possa fare a meno dei legami familiari	1. Principio di sussidiarietà	Ti aiuto a fare ciò che devi fare tu (applicato alla famiglia e alle associazioni Familiari)
2. Matrifocali	Centrate sulla donna e sulla diade madre-bambino	2. Sul nucleo familiare	Centrate su tutto il nucleo familiare, in termini di reciprocità di coppia e fra le generazioni
3. Politiche implicite	Per singole classi di età (categorie generazionali) soprattutto minori e anziani	3. Politiche esplicite	Sull'intreccio generazionale come problema di solidarietà relazionale
4. Politiche indirette	Utilizzare la famiglia come strumento di lotta alla povertà o per altri problemi sociali	4. Politiche dirette	Aumentare la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari

FONTE: P. Donati, Linee e proposte emergenti per una politica locale di sostegno e promozione sociale della famiglia, in G. Bursi, G. Cavazza, E. Messori, Strategie di politiche familiari, FrancoAngeli, Milano 1999, p. 39.

3.2 La cittadinanza della famiglia: una soggettività da costruire

La costruzione di politiche familiari così configurate consentirebbe inoltre di costruire condizioni e strumenti per rendere possibile finalmente una reale “cittadinanza della famiglia”; è però essenziale poter contare sulla responsabilità della famiglia, tema che troppo spesso emerge in modo secondario quando si riflette sul rapporto tra politiche e famiglia. È più frequente, in genere, un approccio – peraltro giustificato - secondo cui “la società non ha fatto/deve fare per la famiglia”, con una lunga lista di inadempienze, incongruenze, dimenticanze o penalizzazioni ai danni delle famiglie, da parte del sistema politico-amministrativo a livello nazionale e locale, cui fa seguito di solito un breve rimando alla responsabilità sociale delle famiglie, che vengono prima di tutto sollecitate a “fare pressione” nei confronti del mondo politico stesso.

Ma la relazione tra famiglia e politica sociale potrà essere radicalmente modificata a favore delle famiglie, nei termini prima brevemente tratteggiati, solo quando le famiglie stesse sapranno acquisire una chiara consapevolezza del proprio ruolo sociale, della propria responsabilità pubblica, della propria soggettività autonoma di fronte all’agire degli altri sottosistemi (politico, amministrativo, economico). Occorre cioè, in altre parole, maggiore consapevolezza e maggiore pratica dell’“agire sociale” della famiglia; “ripartire dalla famiglia” non può essere più solo uno slogan, da difendere e affermare teoricamente, ma è la responsabilità che ogni famiglia deve assumersi. Solo a partire da una presenza reale, da fatti sociali, prodotti direttamente dalle famiglie associate, sarà possibile esigere una reale “cittadinanza sociale della famiglia”.

Del resto l’esistenza di questo movimento “dal basso” è condizione essenziale perché si possa parlare di **sussidiarietà reale**; il modello sussidiario non è infatti assicurabile solo dall’alto, “graziosamente concesso dal sovrano”, ma presuppone, esige addirittura l’esistenza di una società civile forte, capace di esprimersi, di auto-organizzarsi, di produrre fatti sociali, servizi, azioni, presenze.

Solo questa autonoma forza della società civile consente di uscire da logiche assistenziali e di stato sociale istituzionale o totale, evitando nel contempo i rischi di una privatizzazione solo mercantile, che lasci le singole famiglie sole di fronte al contesto sociale; del resto, la storia recente del volontariato e del terzo settore nel nostro Paese, negli ultimi venti anni, conferma che l’emergere (o

meglio lo svelarsi) di un soggetto “terzo”, diverso rispetto alla vecchia dicotomia Stato – mercato, ha favorito il difficile (e nient’affatto concluso) compito di coniugare autonomia e solidarietà, efficienza e attenzione ai più deboli, sviluppo economico e azioni a favore di chi, da tale sviluppo, rimane escluso ed emarginato.

Diventa però fondamentale, in una prospettiva sussidiaria, un **approccio promozionale** nei confronti della famiglia, proposto come criterio essenziale per la progettazione e la realizzazione di politiche sociali realmente sussidiarie.

Secondo tale prospettiva, in effetti, le risposte che il sistema politico e sociale deve attivare di fronte ai bisogni delle famiglie non devono porsi nell’ottica di “risolvere i problemi” (cosa che del resto non si è certamente verificata gli scorsi anni), ma devono in primo luogo cercare di “rimettere in moto” il sistema famiglia, considerandolo non come destinatario passivo di prestazioni, ma come partner attivo di un percorso di aiuto in cui sia il portatore di bisogno (la famiglia, da sola o meglio associata) sia il prestatore di aiuto (servizi, enti locali, governo centrale, ecc.) progettano e realizzano insieme percorsi di uscita dalle condizioni di mancanza e di bisogno.

Anche in questo caso, quindi, il problema non è tanto chiedere maggiori risorse per la famiglia (che pure sono assolutamente necessarie), quanto piuttosto pretendere una diversa prospettiva, non assistenziale, non passivizzante, ma (appunto), promozionale, in cui le risorse messe a disposizione dai servizi (professionisti, strutture, risorse finanziarie, politiche fiscali, prestazioni di varia natura) entrino in sinergia con le capacità e le potenzialità delle famiglie destinatarie degli interventi.

Una positiva relazione, di tipo sussidiario, tra famiglia e politiche sociali può quindi realizzarsi solo dall’incontro tra questi due orientamenti virtuosi: da parte della famiglia deve esplicitarsi un agire sociale caratterizzato dalla responsabilità e da un orientamento pro-sociale; da parte delle politiche, deve essere proposto un approccio promozionale, capace di favorire la “messa in movimento” della famiglia.

Gli orientamenti opposti generano invece un relazione “perversa”, in cui un atteggiamento privatistico da parte delle famiglie, interessate solo al perseguimento del proprio interesse particolare, viene confermato e accentuato da un approccio assistenziale e passivizzante da parte dei servizi.

In altri termini, *“le politiche sociali dovrebbero ripensare tutti gli interventi e le misure nella chiave di un criterio di base: se e come esse aumentano oppure invece diminuiscono il capitale sociale primario della famiglia. Questa è la vera uscita dall’assistenzialismo. Non si tratta di operare una sussidiarietà intesa come privatizzazione dei servizi o come un “lasciar fare” alle famiglie “fai-da-te”, ma, al contrario, si tratta di inventare misure che sostengano le famiglie attraverso l’aumento della loro capacità di generare relazioni fiduciarie, cooperative e di reciprocità”*²⁰.

²⁰ P. Donati (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana. Ottavo Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Edizioni San Paolo, Cinisello B. 2003, p. 101.

Tabella 7 *Sussidiarietà e solidarietà: un modello interpretativo della relazione famiglia - società²¹*

		SUSSIDIARIETÀ	
		ASSENZA	PRESENZA
SOLIDARIETÀ	ASSENZA	<p>A</p> <p>La famiglia dipende da supporti esterni, che però non sono di responsabilità della collettività (intervento assistenziale, basato sulla beneficenza privata)</p>	<p>B</p> <p>Responsabilizzazione delle famiglie, lasciate con scarsi supporti dalla società (auto-aiuto familista individualista)</p>
	PRESENZA	<p>C</p> <p>Forte intervento sociale su cittadini che ricevono passivamente i servizi (approccio assistenziale, basato sull'intervento pubblico, con famiglie passive)</p>	<p>D</p> <p>Famiglie attive di fronte ai propri bisogni, in un sistema in cui la società ha come obiettivo esplicito il sostegno ai propri membri deboli attraverso la promozione della cittadinanza attiva</p>

*FONTE: F.Belletti, **Sussidiarietà con solidarietà**, in "Famiglia oggi", n. 6-7, giugno-luglio 2007, pp.91-92.*

3.3 Politiche familiari: quanto si spende, e per cosa?

L'OCSE, nel presentare i dati comparativi sulla spesa pubblica per il sostegno alla famiglia, introduce le seguenti distinzioni sulle forme che possono assumere tali interventi:

"In generale ci sono tre modalità di spesa pubblica per interventi a favore delle famiglie:

a) trasferimenti monetari alle famiglie con bambini, riferiti direttamente alla presenza di figli; tra questi:

- *assegni per i figli, la cui entità in alcune nazioni varia al crescere dell'età dei figli, e in alcuni casi sono collegati al reddito;*
- *sostegno al reddito nei periodi di congedo di maternità;*
- *sostegni al reddito per famiglie con un solo genitore (in alcune nazioni);*
- *sostegno pubblico ai servizi di cura per i bambini tramite erogazioni vincolate ai genitori (buoni-voucher);*

b) finanziamento pubblico di servizi alle famiglie, che comprende:

- *finanziamento e sostegno economico diretti ad erogatori di cure ed educazione per l'infanzia (nidi e scuole materne, ndr);*
- *finanziamenti pubblici per servizi per i giovani e per politiche residenziali-abitative;*
- *servizi per le famiglie finanziati dal settore pubblico, compresi centri di servizio e servizi domiciliari per famiglie in condizioni di bisogno;*

c) sostegno economico diretto alle famiglie tramite il sistema fiscale. Gli interventi fiscali a favore delle famiglie includono:

- *esenzioni fiscali (per esempio i sussidi per i figli non vengono inseriti nel reddito imponibile e quindi non sono tassati);*
- *deduzioni fiscali per i figli (viene fissata una quota di reddito per i figli che viene dedotta dal reddito lordo e non viene quindi inclusa nel reddito imponibile)²²;*

²¹ Schema e commento sono ripresi da

- detrazioni fiscali per i figli (crediti d'imposta), cifre che sono dedotte per i figli dal totale delle imposte(...).

Inoltre in molti Paesi OCSE (compresi Belgio, Germania, Francia, Irlanda, Portogallo, Svizzera) il sostegno alle famiglie con bambini è incorporato nei coefficienti fiscali, in modo che dato un certo livello di reddito, più numerosa è la famiglia, minore è il reddito imponibile. Queste misure non costituiscono propriamente spese fiscali, in quanto non costituiscono una deviazione dal sistema di tassazione standard del Paese (come invece nel caso delle detrazioni, ndr), ma politiche di questo tipo producono un chiaro sistema di sostegno finanziario per le famiglie con figli, e sono quindi incluse nei conteggi sulla spesa pubblica per le famiglie”²³.

Valutare le politiche familiari nel nostro Paese significa quindi domandarsi in primo luogo quanto le tre modalità di azione siano presenti, in quantità e qualità, e quanto il loro effetto congiunto costruisca politiche familiari efficaci, consistenti e adeguate ai bisogni e alle aspettative delle famiglie.

Tabella 8 Spesa pubblica per le famiglie per tipo di spesa:
spesa percentuale sul PIL in alcuni Paesi europei – 2003

Nazione	Trasferimenti monetari	Servizi	Politiche fiscali	Totale
Italia	0,6	0,7	0,0	1,2
Francia	1,4	1,6	0,8	3,8
Gran Bretagna	2,2	0,8	0,4	3,3
Germania	1,2	0,8	1,0	3,0
Spagna	0,4	0,7	0,1	1,1
Nazione con valore massimo per ogni colonna	3,5 (Lussemburgo)	2,3 (Danimarca)	1,0 (Germania)	4,1 (Lussemburgo)
Nazione con valore minimo per ogni colonna	0,4 (Spagna)	0,3 (Irlanda)	- (Grecia)	1,1 (Spagna)

Fonte: OCSE

Negli altri Paesi sono state operate varie scelte: alcune nazioni agiscono soprattutto alla fonte, con prelievi fiscali che si modulano secondo i carichi familiari (splitting, quoziente familiare, ecc.; vedi Germania e Francia), altre agiscono con decisione sul fronte dell'offerta di servizi (vedi il modello scandinavo di welfare, con la Danimarca), altre ancora sulla leva dei trasferimenti monetari (Lussemburgo, Gran Bretagna), fino a “casi esemplari”, come la Francia degli ultimi vent'anni, che con una cospicua (3,8% sul PIL) serie integrata e coordinata di interventi di politica familiare e demografica di lungo periodo (non mutevoli ad ogni cambio di governo, come invece accade regolarmente nel nostro Paese, dove la prima parte di legislatura è di solito dedicata a “disfare ciò

²² È esattamente quanto richiesto dal Forum delle associazioni familiari con la richiesta di introdurre il b.i.f. (*Basic Income familiare*; cfr. www.forumfamiglie.org)

²³ Dal sito www.oecd.org; il testo prosegue con una interessante distinzione tra politiche per i figli e politiche per le coppie coniugate (*married couples, married people*), precisando che nella “spesa pubblica per le famiglie” sono incluse le risorse per i figli e non per le coppie sposate (quindi il quoziente familiare è incluso solo parzialmente). Questa scelta appare perlomeno meritevole di approfondimento e verifica, perché sostenere le famiglie è certamente sostenere anche le coppie, e quindi la presenza di politiche e di risorse per le coppie è a nostra parere certamente una “politica familiare” positiva (pressoché totalmente assente nel nostro Paese); curiosa appare poi la scelta “semantica” dell'OCSE, che adotta il termine “coniugate, sposate” per definire i destinatari delle politiche familiari di coppia, con buon pace di tant dibattito nostrano, che chiede strumentalmente, invece, “politiche per tutti, a prescindere dal matrimonio”, dimenticando il riferimento al matrimonio come criterio forte di riconoscibilità per poter indirizzare le politiche (ancora più paradossale, questo, nel nostro Paese, che proprio nell'art. 29 della nostra Costituzione ribadisce questa funzione insostituibile del matrimonio come patto esplicito, “pubblico”, per i coniugi tra loro, ma ancora di più “tra i coniugi e lo Stato”).

che era stato fatto prima”...), ha incrementato il numero medio di figli per donna in modo deciso e netto (da 1,70 nel '95 a quasi 2 nel 2005).

Rispetto al caso Italia, poi, a commento della tabella 8, oltre a quanto evidenziato in merito alla tabella 5 (media della spesa per la famiglia nei 15 Paesi UE: 7,8%; spesa dell'Italia: 3,9%), si può evidenziare che:

- i trasferimenti monetari, pur leggermente migliorati, sono ancora ridotti in entità, e in più distribuiti in modo ineguale (assegni familiari, ancora centrati sulle contribuzioni lavoristiche, e non connessi in modo universalistico ai figli);
- la quantità e qualità dei servizi per le famiglie è ancora insoddisfacente (finalmente parte il piano asili, con una somma complessivamente insufficiente, ma comunque “non simbolica”; uno dei pochi risultati concreti del nuovo Ministero della Famiglia);
- il nostro sistema fiscale persegue con grande determinazione l'equità verticale, anche se è caratterizzato da una bassa efficienza in questo, soprattutto rispetto all'economia in nero e all'evasione fiscale, ma anche per la disparità di trattamento tra lavoro dipendente e autonomo (anche se i dati più recenti segnalano una significativa e positiva crescita delle entrate fiscali, anche a seguito di maggiori controlli); certamente però non produce equità orizzontale, anzi penalizza pervicacemente le famiglie con carichi familiari (figli e altri membri non percettori di reddito; il dato 0,0% significa che qualche attenzione c'è (per la Grecia la casella è “completamente” vuota), ma non arriva ad intercettare neanche uno 0,1% del PIL.

Lo specifico del “trasferimenti monetari” consente qualche ulteriore riflessione.

Tabella 9 Trasferimenti monetari alle famiglie – 2000

Nazione	In % sul PIL	In % sul totale della spesa sociale	In % sul totale della spesa per la famiglia	Incremento percentuale 1991-2000 (a prezzi costanti)
Italia	0,5	2,0	52,2	+28,6
Francia	2,0	7,0	73,0	+15,4
Gran Bretagna	1,4	5,5	78,4	+20,2
Germania	2,1	7,5	70,9	+81,1
Spagna	0,2	0,9	34,6	+47,3
Lussemburgo(max incred. 1991-2000)	2,6	12,9	77,6	+155,8
Olanda (minimo incred. 1991-2000)	0,8	2,9	64,4	(-15)
Media EU 15	1,4	5,5	67,2	+35,8

Fonte: OCSE

Come si nota dalla tabella 9, i Paesi mediterranei sono molto restii a sostenere con trasferimenti monetari le politiche familiari, e le prestazioni sono offerte soprattutto in servizi (dato che il fisco, soprattutto al 2000, anno di riferimento della tabella, era certamente molto più “indifferente” alla dimensione familiare di quanto non sia oggi – il che è tutto dire, almeno nel nostro Paese); peraltro questa scarsa propensione a politiche familiari *in cash* si accoppia ad una bassissima quota di risorse destinate alla voce “politiche per la famiglia”: 0,5% per l'Italia, addirittura 0,2% per la Spagna), il che significa, in linguaggio di vita comune, “*pochi soldi, pochi interventi per le famiglie, e di quei pochi soldi il meno possibile in mano alle famiglie*”.

Francia, Gran Bretagna, Germania, Lussemburgo presentano invece un'elevata quota di trasferimenti monetari diretti alle famiglie, più una quota di PIL quasi quadrupla di quella italiana (2,0% di Francia, 2,1% della Germania rispetto alle 0,5% italiane), che consiste "anche" in politiche fiscali "a misura di famiglia", ma "anche" in servizi numerosi e di qualità: sempre in linguaggio di famiglia, "tanti soldi, per fare molte cose per le famiglie, e molte di queste cose le facciamo fare alle famiglie lasciando loro le risorse monetarie e la libertà di scelta".

Un ultimo dato meritevole di attenzione è l'incremento durante gli anni Novanta: l'Italia si colloca ben al di sotto della media europea (+28,6%, a fronte del +35% dei 15 Paesi UE), ma non perché, come Francia e Gran Bretagna, avesse già un intervento cospicuo, ma semplicemente per "mancata attenzione". Quanto invece è importante il dato della Germania, che in dieci anni ha quasi raddoppiato i trasferimenti monetari alle famiglie (80%), o del Lussemburgo, piccola nazione ma che ha avuto il coraggio di incrementare di oltre il 150% questa modalità di intervento!

Ecco, in sintesi, una modalità concreta per capire se e quanto una politica familiare è presente, efficace, e soprattutto "sussidiaria", in primo luogo verso le famiglie: se lascia loro risorse, potenzialità e responsabilità di essere attori e protagonisti della risposta ai propri bisogni e della concretizzazione dei propri progetti e delle proprie scelte. E dove si colloca l'Italia, in questa scelta? Dai dati la risposta è ovvia, e documenta quanto sia ancora lontana, nel nostro Paese, una politica familiare realmente sussidiaria, costruita cioè davvero "con le famiglie e a partire da esse".

3.4 L'equità orizzontale a misura di famiglia: politically un-correct?

La politica fiscale può quindi essere un fattore decisivo nel qualificare le politiche familiari di un Paese, sia per la modalità adottata (deduzioni, detrazioni, coefficienti di riduzione dell'imposta, ecc.), sia per la quantità di risorse in tal modo reperibili e/o destinate al sostegno alla famiglia. Un confronto internazionale appare utile a questo riguardo.

Tabella 10 Prelievo fiscale e condizione familiare: un confronto internazionale - 2007

Reddito imponibile	25.000 Euro		50.000 Euro	
	Single	Coppia e 2 figli min.	single	Coppia e 2 figli min.
ITALIA	5.127 20,51%	1.725 6,90%	15.153 30,31%	13.207 26,43%
FRANCIA	1.889 7,56%	52 0,21%	8.260 16,52%	2518 5,00%
GERMANIA	3.545 16,23%	628 3,29%	12.186 26,40%	7.193 16,12%
SPAGNA	4.132 16,33%	3.463 13,85%	13.495 26,99%	12.826 25,65%
REGNO UNITO	3.463 13,85%	3.463 13,85%	8.963 17,93%	8.963 17,93%

FONTE: *ILSole24Ore*, lunedì 15 gennaio 2007, pp. 1-3 (Fisco&famiglie, *La famiglia dimenticata*)

L'effetto delle politiche fiscali rispetto alla famiglia è per il nostro Paese assolutamente desolante; infatti è operante una chiara – e doverosa – attenzione alla progressività del prelievo fiscale (il 30% di prelievo fiscale per un *single* con reddito annuo di 50.000 Euro è l'aliquota più alta di tutta la tabella), ma è totalmente inefficace l'equità orizzontale, dal momento che il 26,43% di prelievo fiscale sul reddito della coppia italiana con due figli è inferiore solo all'aliquota del *single* spagnolo (e superiore, sia pure di poco, a quello della coppia spagnola con due figli); in altre parole, il *single*

spagnolo con 50.000 euro annue paga le stesse tasse di una coppia italiana con due figli (e sono le due condizioni che pagano di più, nella tabella); peccato che, dopo questo prelievo fiscale, le quattro persone della famiglia italiana hanno a disposizione, per vivere in un anno, 36.793 euro, cifra di poco superiore a quella di cui dispone il *single* spagnolo (36.505); il *single* italiano, sempre con 50.000 euro di reddito imponibile, vive con 34.847 euro.

Impressionante, invece, il dato francese, dove una coppia con due figli se ha 25.000 euro di reddito paga solo 52 (cinquantadue/00, conviene scriverlo come sugli assegni, altrimenti quasi non ci si crederebbe...), e anche con 50.000 euro di reddito, le imposte sono pari al 5% (circa 5.000 euro), mentre il *single* della fascia di reddito corrispettiva paga oltre 8.000 euro. Anche la Germania, a sua volta, propone un forte differenziale di equità orizzontale (a parità di reddito si paga molto meno se si è in quattro), e il dato evidenzia anche, se ancora ce ne fosse bisogno, che politiche familiari eque, capaci di riconoscere i carichi familiari, non generano necessariamente il disastro dei conti pubblici (che sono certamente, in Francia e in Germania, più in ordine che nel nostro Paese).

Da ultimo merita uno sguardo il caso della Gran Bretagna, che invece ha coefficienti d'imposta rigorosamente sterilizzati rispetto ai carichi familiari: pagano esattamente la stessa aliquota il *single* e la coppia con 2 figli; l'equità orizzontale, in questo ambito, viene però protetta da un deciso intervento in trasferimenti monetari per i figli (1,4% sul PIL, cfr. tabella 9), capace di riequilibrare le condizioni di vita e la misura della ricchezza tassabile (il reddito realmente "disponibile", che è quello che deve essere tassato) secondo i carichi familiari.

Forse conviene analizzare ulteriormente i dati, per documentare che questo confronto tra redditi dei *single* e di coppie con figli non ha intenti persecutori o vessatori nei confronti dei primi, ma tenta di restituire equità a meccanismi sbilanciati e iniqui: usiamo allora il coefficiente ISEE, *Indicatore di Situazione Economica Equivalente*, ampiamente adottato in Italia per l'accesso a servizi di varia natura, inclusa la determinazione delle tasse universitarie secondo il reddito, e che individua il reddito individuale "disponibile", che è il reddito da tassare. Il meccanismo è, alla fine, semplice, e si traduce in un numero: divido il reddito familiare per capire quanto reddito resta disponibile per *ciascun* componente del nucleo. L'ISEE non divide semplicemente per il numero dei membri²⁴, ma per un coefficiente, indicato dal D.Lgs. 109/98, che lo istituisce, pari a 2,79 per la coppia con due figli. Così, nel confronto della tabella 10 il prelievo fiscale di un *single* con reddito disponibile di 25.000 euro risulta inappropriato perché il "reddito personale equivalente disponibile" è, per ciascun membro, di 8.960,57% euro (25.000/2,79). Apparente parità di reddito del nucleo familiare, ma reale forte disparità tra i soggetti.

3.5 Un fisco a misura di famiglia

La fiscalità potrebbe quindi essere strumento fondamentale (anche se non insostituibile) per promuovere l'equità orizzontale e riconoscere e sostenere i nuclei con carichi familiari. Tuttavia il nostro sistema fiscale appare impermeabile a questa preoccupazione, anche a causa di alcuni principi costituzionali, più volte riaffermati. Infatti

“Il regime fiscale della famiglia è ispirato al principio dell'imposizione separata dei membri della famiglia, vale a dire dell'imputazione del reddito al soggetto che lo produce, con esclusione dei familiari sprovvisti di redditi propri. Ne consegue che ai fini dell'imposizione diretta, non è

²⁴ Dividere semplicemente per il numero di membri, per ottenere il reddito individuale, è evidente dal punto di vista matematico, ma non tiene conto delle "economie di scala": l'affitto si ripartisce su più persone, "per far bollire l'acqua in una pentola piccola o grande ci si mette quasi lo stesso tempo...", ecc. La discussione oggi in atto sull'ISEE lo valuta peraltro eccessivamente penalizzante – ancora! – per i nuclei con carichi familiari (cfr. la proposta di revisione avanzata dal Forum delle associazioni familiari, sul sito www.forumfamiglie.org).

applicabile il metodo di calcolo dell'imposta basato sulla scomposizione in quote della somma dei redditi prodotti dai membri della famiglia in tante parti uguali quanti sono i familiari e, poi, dalla imputazione a ciascuno di essi della somma così ottenuta. Sono queste le principali conclusioni contenute nella sentenza n. 7191 del 15 aprile 2004, con cui i giudici della Corte suprema di cassazione si sono pronunciati su una questione di legittimità costituzionale sollevata da un contribuente in merito al principio dell'imputazione del reddito esclusivamente al soggetto produttore, e non anche ai suoi familiari sprovvisti di redditi propri, dichiarandone la manifesta infondatezza.

In particolare, confermando ancora una volta un consolidato orientamento giurisprudenziale e dichiarando inammissibile una simile questione, la Corte suprema ha evidenziato che spetta unicamente al legislatore dettare nuovi criteri di tassazione dei redditi della famiglia, al fine di evitare il protrarsi di sperequazioni che possano danneggiare le famiglie monoreddito e quelle numerose con componenti che non producono alcun reddito”.²⁵

La prima parte del testo segnala vincoli certamente non banali; l'ultimo paragrafo, peraltro, richiama la classe politica e dirigente del nostro Paese ad individuare “nuovi criteri di tassazione” per evitare “sperequazioni”, ossia iniquità: in questo senso la proposta del B.i.f. (*Basic Income familiare*) corrisponde in pieno a questa esigenza, con un meccanismo semplice, trasparente ed equo, almeno per due motivi che conviene qui ricordare:

- considera “non disponibile”, e quindi da non tassare, una cifra già consolidata, la soglia di incapienza, vale a dire il livello di reddito al di sotto del quale l'individuo non viene tassato, perché gli serve per procurarsi i “beni necessari” ad una vita dignitosa; il Bif “si limita” a moltiplicare questa cifra per il numero di membri (giustamente!), consentendo così di riconoscere il carico di cura per ciascun soggetto del nucleo familiare;
- non genera effetti moltiplicativi negativi rispetto all'equità verticale, come altri strumenti; in altre parole, la quota “non disponibile” è sempre uguale, sia a fronte di un reddito basso o medio, sia in un reddito alto.

Con questa misura si potrebbe ridisegnare un sistema fiscale trasparente, comprensibile, chiaro e finalmente equo nei confronti della famiglia: è quindi tempo che il sistema politico affronti questa richiesta del Paese, ormai vera e propria “emergenza sociale”.

²⁵ R. Arciero, “*Al regime tributario della famiglia non si applica il metodo dello splitting*”, Notiziario dell'Agenzia delle Entrate, 7 maggio 2004 (su www.fiscoggi.it).