



Incontri Ecclesiali di Impegno Civile e Politico

ISTITUTO SUPERIORE DI SCIENZE RELIGIOSE

"RUFINO DI CONCORDIA" IN PORTOGRUARO

"SETTIMANE SOCIALI"

La Famiglia nella società tra diritto e politica

Dossier

Quaderno n.2

Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 1 |
| 1. La famiglia e la sua rilevanza politica | 3 |
| 2. Famiglia e politiche pubbliche: alcune riflessioni | 3 |
| 3. La famiglia nella Costituzione | 4 |
| 4. La famiglia e le unioni di fatto | 5 |
| 5. Un quadro del nostro Paese: crescita lenta, bassi salari, elevato cuneo fiscale | 6 |
| 6. Il tema dell' equità nel sistema fiscale; politiche fiscali e sociali negli ultimi cinquant'anni in favore della famiglia | 7 |
| 7. Equità orizzontale e quoziente familiare | 8 |
| 8. Equità e federalismo fiscale; politiche fiscali a sostegno della famiglia | 9 |
| 9. Il ruolo degli Enti Locali ed il quoziente Parma | 10 |

APPROFONDIMENTI

| | |
|---|----|
| La famiglia: aspetti giuridici e prospettive | 13 |
| Il quoziente familiare quale nuova possibile forma di prelievo fiscale di prelievo fiscale a vantaggio della famiglia | 15 |

Introduzione

Nella 46° edizione della Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, "Un'agenda di speranza per il futuro del Paese", che si è svolta a Reggio Calabria dal 14 al 17 ottobre 2010, il tema della famiglia ha avuto un rilievo del tutto particolare e attuale. Nel documento preparatorio essa è definita *"espressione unica della insopprimibile socialità della persona umana, socialità la cui verità è ultimamente nell'amore come libero dono di sé"*; si tratta di una realtà che *"nei limiti della propria specificità, travalica ogni tentativo di reclusione nel privato e gode di una piena dignità sociale e pubblica"*.

La famiglia, quale *"società naturale fondata sul matrimonio"*, deve essere considerata certamente un fatto personale ed esistenziale che assume, però, dimensioni sociali e pubbliche.

Il presente documento è frutto delle sessioni di confronto che si sono svolte nell'ambito degli *Incontri Ecclesiali di Impegno Civile e Politico* a Portogruaro (Ve), tenutisi nel periodo settembre 2010/maggio 2011, presso l'Istituto Superiore di Scienze Religiose "Rufino di Concordia", ed è incentrato sugli aspetti giuridici e sulle prospettive inerenti alla famiglia. Contestualmente ci si è soffermati sulla necessità di un sistema fiscale che riconosca la soggettività della famiglia e la sua funzione pubblica, nel quadro del "favor familiae", che caratterizza certamente la nostra Costituzione, ma che nei fatti è tutt'altro che realizzato compiutamente nella legislazione ordinaria e nel sistema di protezione sociale.

Il tema assume una particolare attualità in questo contesto nel quale si parla insistentemente di riforma fiscale e nel quale sta prendendo forma, attraverso i decreti delegati, il federalismo fiscale, così come prefigurato dalla legge delega del maggio del 2009.

Il presente Dossier consta di:

- documento di sintesi del Gruppo di IEICP di Portogruaro (Ve);
- contributo di Gianfranco Maglio: "La Famiglia; aspetti giuridici e prospettive";
- contributo di Francesco Lena: "Il Quoziente familiare quale nuova possibile forma di prelievo fiscale a vantaggio della famiglia";

Portogruaro, 13 giugno 2011

LA FAMIGLIA NELLA SOCIETÀ FRA DIRITTO E POLITICA

DOCUMENTO DI SINTESI

1. La famiglia e la sua rilevanza politica

Il tema della famiglia non è un tema settoriale, ma appartiene a pieno titolo alla questione sociale e alla questione antropologica.

Il valore plurisecolare dell'istituzione familiare spiega l'attenzione che il diritto ha sempre avuto per quella che, pur nel mutamento dei tempi e delle culture, è stata a ragione considerata la prima cellula della società umana. Non solo: nella tradizione classica la famiglia era vista come il prototipo della stessa società politica; principio, origine e causa della *civitas*. Pensiamo per un momento alla celebre definizione di Cicerone: la famiglia è *seminarium rei publicae*, assumendo in tal senso una precisa e diretta rilevanza politica.

In altre parole potremmo dire che la famiglia è il luogo dove si apprende la cultura della pace, dove si educa alle virtù sociali; è al centro dell'agenda sociale, è l'occasione dove coltivare responsabili vocazioni alla politica e al volontariato.

È dai gesti concreti, dai gesti quotidiani dei padri e delle madri, dalla testimonianze positive e dallo stile di servizio di chi si impegna nel sociale o nel politico, che passa l'educazione familiare al bene comune e l'agenda sociale della speranza si incarna nella vita concreta delle persone.

Questo atteggiamento viene meno nel pensiero moderno che opera una scissione tra famiglia e società politica, togliendo alla prima quel rilievo diretto di cui sopra abbiamo detto e operandone la delimitazione nel campo dei meri rapporti privati.

In questo modo il grande patrimonio della società familiare (in termini di proiezione al bene comune, di educazione, di habitus alla pace e tolleranza) viene tolto alla politica, che ne esce depotenziata e artificializzata.

Questo particolare aspetto è stato sottolineato anche dal Cardinale Bagnasco durante una Tavola Rotonda promossa dall'Aspen Institute Italia il 24 Aprile 2009: *"Occorre ribadire l'esigenza di una marcata svolta del welfare italiano in favore della famiglia. Per troppo tempo infatti si è concepita la famiglia esclusivamente come "fatto privato" e ambito esistenziale rilevante solo per coloro che ne fanno parte. Una visione parziale, che ha condotto alla rimozione di quella dimensione e funzione sociale, che i padri costituenti, pur provenendo da storie e culture differenti, seppero riconoscere"*.

2. Famiglia e politiche pubbliche: alcune riflessioni

In che modo le politiche pubbliche devono sostenere la famiglia? Quali possono essere le soluzioni pratiche per risolvere il tema della famiglia, senza farsi condizionare da atteggiamenti pregiudiziali o ideologici?

Dal documento della Settimana sociale dei cattolici italiani appare una denuncia: siamo il paese con le politiche familiari meno efficaci in Europa.

Dall'analisi emersa nel corso degli incontri di questo inverno 2010/2011, anche noi degli IEICP di Portogruaro abbiamo toccato con mano questa inefficacia.

Il modello italiano tradizionale - famiglia centrata intorno alla figura del capofamiglia, spesso monoreddito, con una casa di proprietà e figli a carico - ha prodotto una situazione contraddittoria. I cambiamenti recenti hanno reso ancora più complessa la situazione. L'Italia è il paese europeo dove si discute molto a parole della famiglia, ma pochissimo si fa concretamente per essa. In Italia è molto difficile costruirsi una famiglia e mettere al mondo dei figli. Molti figli rimangono a lungo nelle famiglie di origine.

Invece, fare politiche familiari significa attivare una **fiscalità specifica e incentivare una attiva partecipazione alla vita sociale e lavorativa delle donne**, in assoluta sintonia alla famiglia come valore. La famiglia come valore non si contrappone alla promozione umana e all' emancipazione dei suoi componenti.

La crescita demografica è maggiore in paesi dove la donna lavora di più (fuori dalla famiglia) ed è più indipendente. In questi Paesi vi sono **politiche familiari con assegni ai nuclei più deboli o numerosi e con asili-nido** che favoriscono una migliore organizzazione del tempo di lavoro e migliori ritmi di vita. L' equilibrio familiare e demografico positivo può essere guidato dal ruolo della donna.

Allo stesso modo occorre pensare e praticare politiche che favoriscano la **costituzione di nuove famiglie** e avviare una migliore demografia. Come? Inserendo i **giovani** più rapidamente nel mondo del lavoro (politiche industriali e della scuola) e assicurando loro condizioni per potersi muovere dalla famiglia di origine, a partire da costi minori per le **case in affitto**. Essere a favore della famiglia significa aiutare ad attivare la positività delle persone e la loro realizzazione.

Oltre a politiche vere e concrete per la famiglia, ci vorrebbe una maggiore attenzione al lavoratore piuttosto che al posto di lavoro. Un nuovo sistema di **protezione del lavoro**, forse la sicurezza dei lavoratori può essere garantita con politiche di sostegno e assistenza intensiva alla famiglia e ai lavoratori nella fase di passaggio da un'occupazione a un'altra, più e meglio che ingessando i posti di lavoro. Questo nuovo concetto intende coniugare le esigenze di flessibilità dei datori di lavoro con quelle di sicurezza dei lavoratori, passando dalla sicurezza del posto di lavoro (protezione del posto) alla sicurezza in termini di «occupabilità» e di capacità di svolgere un dato lavoro.

3. La famiglia nella Costituzione

La Costituzione del 1948 ha introdotto dei principi di grande rilievo.

- **L'art. 29** definisce la famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, della quale la Repubblica riconosce i diritti (1° comma), e introduce il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi alla base dell'istituto matrimoniale.
- **L'art.30** sancisce il diritto-dovere dei genitori al mantenimento, all'istruzione e alla educazione dei figli. Richiamando i doveri dei genitori verso i figli, parla espressamente, al comma 3°, di famiglia legittima: ciò comporta una netta distinzione fra quest'ultima e la cosiddetta famiglia di fatto che è una stabile convivenza fra uomo e donna basata su un reciproco vincolo ma senza alcun impegno giuridicamente vincolante.
- **L'art.31** afferma come la Repubblica agevoli con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Oltre agli articoli 29,30 e 31 (espressamente dedicati alla famiglia) in tutta la nostra Costituzione emerge un "favor familiae" che può essere considerato un vero e proprio principio ispiratore.

La famiglia dunque è una forma associativa che lo Stato non crea ma riconosce, con ciò impegnandosi a regolarla nel rispetto della sua autonomia e a tutelare i diritti della famiglia

quali veri e propri diritti fondamentali. Ci troviamo di fronte a una dimensione fondamentale della persona umana, capace di tradursi in un nucleo valoriale che lo Stato deve salvaguardare e tutelare ma con limiti ben precisi d'interferenza: nessun preteso interesse pubblico può impedire la libera esplicazione della personalità umana nell'ambito della famiglia.

Da un altro punto di vista potremo dire che la famiglia, nella sua natura più profonda, incarna i quattro principi cardine della Dottrina Sociale della Chiesa.

“È in famiglia che si scopre **la dignità della persona**. È in famiglia che si vive **il principio di solidarietà**, quando i grandi si preoccupano dei più piccoli e gli adulti non abbandonano gli anziani. La libertà della famiglia di organizzare attività economiche, educative e sociali, incarna **il principio di sussidiarietà**. Il capitale sociale prodotto dalla famiglia sta alla base del **bene comune** (Gentili, La Società, n.3 – 2010)”.

Infine la famiglia può essere considerata un formidabile pilastro della comunità nella costruzione di un sistema di welfare comunitario.

Il Rapporto Istat 2010 conferma che è la famiglia il vero ammortizzatore sociale, insieme e forse più della cassa integrazione, contro gli effetti devastanti della crisi. Le famiglie hanno costituito un efficace welfare di sostegno a chi è più in difficoltà a causa della disoccupazione. *“Al tempo stesso la famiglia ha svolto il consueto ruolo di ammortizzatore sociale, sopportando il peso della mancanza di occupazione dei figli. L'azione congiunta di questi due aspetti ha quindi mitigato gli effetti della crisi, almeno per il momento”.* (pag.15)

Nonostante ciò quando Ciampi fu eletto Presidente della Repubblica, nel suo discorso a Camere riunite, disse che gli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione erano un progetto costituzionale incompiuto; così come negli anni '50, l'On.le Calamandrei a proposito di famiglia disse che a partire dalla Costituzione si doveva registrare una rivoluzione mancata.

4. La famiglia e le unioni di fatto

Papa Giovanni Paolo II^o, durante il suo discorso alla Rota Romana per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, nel febbraio 2001 affermava che *“... tra le più ardue sfide che attendono oggi la Chiesa vi è quella di **un' invadente cultura individualistica** tendente... a circoscrivere e confinare il matrimonio e la famiglia nel mondo del privato”* (L'Osservatore Romano, 2 febbraio 2001).

Bartolomeo Sorge, in un editoriale di Aggiornamenti Sociali (n.3, 2001) interpretava l'affermazione del Papa con l'evidenza del prevalere della **cultura liberal-individualistica** che **ha messo in ombra la rilevanza sociale e civile della famiglia** e ha aperto la strada alla proliferazione di **nuovi rapporti di convivenza**, basati esclusivamente sulla libertà e le volontà individuali dei partner, senza che essi debbano render conto a nessuno della loro scelta e senza nessuna responsabilità nei confronti della comunità e dello Stato.

Peraltro la **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea**, approvata al vertice di **Nizza (7 dicembre 2000)** esprimeva l'intenzione di cercare il compromesso tra la cultura tradizionale di ispirazione cristiana e la cultura liberal-individualistica.

Infatti, se **da una parte** nella Carta stessa si rinviene la volontà di rimanere fedeli al patrimonio spirituale e morale dell'Europa (ispirato ai valori cristiani) a partire dai valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà di uguaglianza e di solidarietà, ponendo la persona al centro dell'azione (Preambolo), **dall'altra**, all'art.9, la Carta introduce **una distinzione tra “diritto di sposarsi” e “diritto di costituire una famiglia”**.

Questa distinzione ha aperto certamente le porte alla legittimazione di altre forme di convivenza, alla **pluralizzazione delle forme familiari**.

Riguardo al nostro Paese il Legislatore – evidentemente – non può non tenere conto delle trasformazioni culturali e di costume della società; nello stesso tempo, però non può prescindere dalla norma costituzionale che abbiamo visto essere esplicita all'art.29 nel riconoscere i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il **Cardinale Carlo Maria Martini**, nel **discorso di S. Ambrogio del 2001** aveva modo di confermare "... che equiparare **la famiglia alle coppie di fatto** equivarrebbe ad indebolire i vincoli sociali che caratterizzano la famiglia fondata sul matrimonio e che non si danno invece nelle unioni private di fatto le quali non sono legate da doveri pubblici di stabilità e di reciproca solidarietà. In altre parole: la famiglia fondata sul matrimonio, in quanto è una **istituzione stabile e sovra-individuale**, ha un ruolo pubblico, sociale e civile che le coppie di fatto non hanno".

Con ciò non si deve interpretare la promozione e il sostegno alla famiglia fondata sul matrimonio quale "unica forma di stabile istituzione sovra-individuale (sentenza 8/1996 Corte Costituzionale)" come una penalizzazione o una marginalizzazione delle coppie di fatto che a loro volta possono esprimere esigenze di mutuo amore e di mutuo sostegno, rivestendo almeno nelle intenzioni una certa funzione sociale. Lo Stato è tenuto certamente a riconoscere e tutelare i diritti inalienabili di ogni cittadino sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e per ciò stesso a provvedere e a proteggere la maternità, l'infanzia e i diritti dei figli nati fuori dal matrimonio, in coerenza con lo spirito e la lettera della Carta Costituzionale (art.2 e 30).

Si deve invece intendere che la Carta Costituzionale stabilisce una graduatoria di rilevanza tra varie istituzioni che si richiamano a modelli familiari diversi.

Solo **la famiglia**, come società fondata sul matrimonio, **riveste una piena funzione sociale garantendo insieme mutuo amore, mutuo sostegno e solidarietà, impegno di stabilità e dimensione della fecondità.**

Così non è per le famiglie di fatto che, se da una parte possono generare mutuo amore e mutuo sostegno e aprirsi alla fecondità, dall'altra evidenziano un deficit di stabilità e di assunzione pubblica di impegno, che ne rende incerta la funzione sociale.

5. Un quadro del nostro Paese: crescita lenta, bassi salari, elevato cuneo fiscale

Un'emersione lenta dalla recessione gravata dai pesi tradizionali che rendono meno dinamica e competitiva l'economia italiana, a partire **dal cuneo fiscale sul costo del lavoro**. È la doppia fotografia offerta dal **Fondo Monetario Internazionale** e dall'**Ocse**, che **ieri** hanno diffuso, rispettivamente, il "**Regional economic outlook**" per l'Europa e il rapporto annuale "**Taxing wages**".

Un invito alle riforme è sostenuto dall'Ocse, secondo cui l'Italia resta uno dei paesi con un **carico fiscale** tra i più elevati e con **le buste paga** tra le più basse dell'area (il paese è al 23esimo posto della classifica).

L'Italia è nella parte bassa della classifica dei Paesi più avanzati per **entità del salario medio** ma tra i primi per imposizione fiscale sul reddito da lavoro.

In termini di **potere di acquisto** il lavoratore Italiano senza carichi di famiglia si piazza al 22° posto con 25 mila dollari di salario netto a fronte dei 42.000 dollari del lavoratore svizzero (in cima alla classifica) e dei 30.000 dollari della media europea.

Tra il 2009 ed il 2010 l'Italia ha visto crescere il **prelievo complessivo sui salari lordi** dal 46,5% al 46,9% per un lavoratore senza carichi di famiglia.

In pratica questo dato rappresenta il "**cuneo fiscale**", ossia l'incidenza di tasse e contributi sullo stipendio di un lavoratore senza carichi di famiglia.

In sostanza, su 100 euro pagati al lavoratore dal datore di lavoro, 46 euro finiscono nelle casse dello Stato per gli oneri fiscali e previdenziali e solo 54 nelle tasche del lavoratore stesso.

Siamo al 5° posto su 34 nazioni, superati soltanto da Belgio, Francia, Germania ed Austria.

Le **rendite pensionistiche** sono relativamente alte mentre **i sussidi** sono ridotti.

Permangono **squilibri fra le generazioni** e le diverse componenti.

Gli inoccupati e le **persone in povertà assoluta** sono privi di sussidi e di aiuti.

Il peso del fisco sul salario lordo per un genitore con due figli a carico scende al 37,2% grazie alle detrazioni, ma l'Italia – in tale classifica – si pone al 3° posto alle spalle di Belgio e Francia, e lontana dalla media dei Paesi OCSE (24,8%).

Il prelievo sui redditi delle famiglie dei lavoratori dipendenti è in Italia fra i più alti del mondo a fronte di un **trasferimento di risorse** dallo Stato alle famiglie che si sta progressivamente riducendo: l'1,4% del PIL su una media dei Paesi OCSE pari al 2,2%, con punte sino al 3,8% (il doppio) in alcuni Paesi europei.

Questi elementi portano ragionevolmente a sostenere:

- **lo spostamento di parte dell'imposizione dal lavoro dipendente alle rendite finanziarie (titoli di Stato esclusi) e parzialmente ai consumi non di base, attraverso l'incremento e l'armonizzazione delle aliquote IVA;**
- **il riequilibrio del trattamento fiscale delle famiglie attraverso politiche orientate alla equità orizzontale con l'adeguato riconoscimento dei carichi familiari.**

6. Il tema dell' equità nel sistema fiscale; politiche fiscali e sociali negli ultimi cinquant'anni in favore della famiglia

In termini di equità, si evidenzia come il carico fiscale debba essere commisurato alla capacità contributiva di ciascun cittadino, così come previsto anche dalla Costituzione all'art. 53 (**equità verticale**).

La misura della capacità contributiva, però, non si esaurisce con la misura del reddito percepito; il reddito è solo uno degli indicatori della capacità contributiva.

Infatti a parità di reddito familiare il benessere di ciascun membro cambia al variare delle dimensioni della famiglia, mentre a parità di reddito individuale il benessere del singolo dipende dalla numerosità e dalle risorse della famiglia cui appartiene. Se si considerano tali differenze nel benessere individuale e/o familiare come indicatori di differenti capacità contributive, allora si rende necessario quantificarle e tenerne conto nel calcolo dell'imposta dovuta (**equità orizzontale**).

Il sistema fiscale italiano da un lato, in coerenza con il dettato costituzionale, assume in linea di principio che i costi per il mantenimento dei figli a carico devono essere riconosciuti; dall'altro, nel fissare la misura delle detrazioni, sembra voler disincentivare le famiglie a generarli e a farsi carico del loro mantenimento.

Il nostro Paese, se da una parte realizza pienamente il principio dell' equità verticale con un sistema fiscale progressivo, dall'altra trascura quasi completamente la dimensione della equità orizzontale, nonostante la Carta costituzionale sottolinei la rilevanza sociale ed economica delle funzioni della famiglia.

A differenza di quanto avviene in gran parte dei paesi europei, in Italia il sistema fiscale sembra ritenere che la capacità contributiva della famiglia sia influenzata in misura irrilevante dalla presenza dei figli a carico.

Anche il documento preparatorio alla 46° Settimana Sociale dei Cattolici Italiani al numero 18 affronta in modo diffuso questo tema.

"L'iniquità con la quale le politiche fiscali e sociali degli ultimi cinquant'anni hanno trattato le famiglie con figli -vi si legge- può certamente annoverarsi tra i tanti paradossi italiani. A dispetto di un'abbondante retorica profusa da tutti gli schieramenti politici e nonostante la moltiplicazione di evidenti segnali di difficoltà da parte delle famiglie italiane, gli aiuti pubblici a genitori e figli sono sempre stati centellinate continuano a esserlo: esigue le agevolazioni fiscali, poco più che simboliche per una famiglia a medio reddito; modesti e non uniformemente distribuiti sul territorio i servizi per l'infanzia (asili nido, ecc.); più in generale, poco amichevole - quando non addirittura ostile - il clima nei confronti delle famiglie con figli, nello spazio pubblico e nel mondo del lavoro. Il risultato è che la famiglia italiana - una famiglia da sempre caratterizzata da forti vincoli affettivi e da generosi meccanismi di sostegno nei confronti dei membri più deboli - finisce per essere abbandonata a se stessa proprio nei momenti in cui avrebbe più bisogno di aiuto: all'arrivo di un figlio, quando le spese per la crescita e l'istruzione si fanno più gravose, quando un suo componente si trova ad affrontare passaggi in cui il vivere si fa più pesante, quando un anziano perde l'autosufficienza o rimane solo".

A tale proposito sempre al numero 18 del documento preparatorio delle Settimane sociali si legge: *"Una fiscalità e servizi che riconoscano la funzione pubblica della procreazione e dell'educazione dei figli sono soprattutto un segnale chiaro del fatto che l'Italia vuole ancora credere nel suo futuro e in quelli che saranno i protagonisti del domani".*

Con uno slogan si potrebbe dire che quel che è buono per la famiglia è buono per il paese, perché una osmosi feconda tra la comunità familiare e la comunità civile è alla base della crescita sociale.

Un sistema fiscale basato non solo sull'equità verticale (chi più ha più paga), ma anche sull'equità orizzontale, per cui a parità di reddito chi ha figli da mantenere non deve pagare le stesse tasse di chi non ne ha, è indubbiamente uno dei temi che dovrebbe essere messo all'attenzione dell'agenda politica dei partiti e delle istituzioni del nostro Paese.

Il reddito imponibile deve dunque essere calcolato non solo in base al reddito percepito, ma anche in base al numero dei componenti della famiglia.

Con la petizione del Forum delle Famiglie, che ha raccolto a suo tempo circa 2 **m** di firme, è stato richiesto, quale primo passo verso una vera equità fiscale, un sistema di deduzioni dal reddito pari al reale costo di mantenimento di ogni soggetto a carico, sulla base delle scale di equivalenza, indipendenti dal reddito, che gli studiosi hanno da tempo identificato.

Questo sistema è semplice, di immediata applicazione, mantiene intatta la progressività del prelievo e può sostituire, migliorandolo, l'attuale complicato sistema di detrazioni.

Il problema di coloro che non godrebbero delle deduzioni a causa di redditi troppo bassi, i cosiddetti incapienti, si può risolvere introducendo l'imposta negativa, un'integrazione al reddito pari alla deduzione non goduta.

In questo modo, per il Forum delle Famiglie, nell'ambito di una futura, complessiva riforma del sistema fiscale, sarà possibile prevedere anche l'introduzione di strumenti, quale il quoziente familiare, che abbiano alla base, come soggetto imponibile, non più l'individuo ma il nucleo familiare.

In altre parole il quoziente familiare è una modalità di tassazione ideata per tenere in considerazione la numerosità dei componenti del nucleo familiare nella fase della tassazione del reddito.

7. Equità orizzontale e quoziente familiare

L'equità orizzontale può essere perseguita con differenti strumenti.

Il modello del "quoziente familiare" è già in vigore in alcuni Paesi Europei ed extra-Europei con specifiche caratteristiche.

In Francia, ad esempio, è stato introdotto negli anni 1950 ed è stato inserito nel sistema fiscale con l'obiettivo dichiarato di incentivare l'aumento della natalità in presenza di una tassazione favorevole nei confronti della famiglia. Nello specifico, il quoziente è pari a 2 per una coppia senza figli, a 2,5 per una coppia con un figlio, a 3 per una coppia con due figli, a 4 per una coppia con tre figli, e così di seguito. Aggiungendo 1 al coefficiente per ogni figlio successivo, si riduce sensibilmente l'imposta dovuta dal nucleo familiare.

In Germania e negli Stati Uniti (U.S.A.), invece, viene adottato, per tradizione, il cosiddetto *splitting familiare*. Il reddito familiare complessivo viene suddiviso per 2 e alla «parte» così ottenuta si applica l'aliquota in vigore. Il risultato si moltiplica nuovamente per due per calcolare l'imposta dovuta, considerando la presenza di familiari a carico con deduzioni e detrazioni

In Italia, sino alla nota Sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 14 luglio 1976, è stato applicato il sistema del cumulo dei redditi dei coniugi. Attualmente, invece, la tassazione è individuale e si tiene conto della presenza dei familiari a carico con numerose detrazioni d'imposta (ossia riducendo l'imposta dovuta) o con deduzioni dall'imponibile (ossia riducendo l'ammontare di reddito sottoposto a tassazione) detrazioni e deduzioni certamente inadeguate rispetto all'effettivo carico.

In prima approssimazione si può affermare che il quoziente familiare è il sistema che maggiormente tiene conto dei bisogni crescenti al crescere del nucleo e che attribuisce il maggior vantaggio alle famiglie numerose. Negli altri casi (*splitting*, cumulo e tassazione individuale) è possibile tenere conto degli oneri familiari con detrazioni d'imposta e/o deduzioni dall'imponibile crescenti al crescere delle dimensioni del nucleo familiare.

8. Equità e federalismo fiscale; politiche fiscali a sostegno della famiglia

La legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" introduce l'autonomia impositiva regionale e locale nella logica della sussidiarietà verticale e del superamento dei trasferimenti vincolati da parte dello Stato.

"Questa legge delega, come affermato nell'art.1 comma 1, costituisce attuazione dell'art.119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e Regioni, garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e di garantire la loro massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".¹

Questa nuova autonomia regionale e locale sarà, infatti, guidata in base ai principi di coordinamento che, ai sensi dell'art.119, II comma, Cost., sono elencati all'art.2 della legge delega. Tra questi, nell'economia dell'argomento, è utile qui ricordare quelli di:

- **sussidiarietà orizzontale:** lettera ff) che recita: *"definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale"*

¹ CERNIGLIA F., *Federalismo fiscale; quale progetto in cantiere*, in *Aggiornamenti Sociali*, n.4/ 2011

- **favor familiae**: lettera gg) che recita: *"individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti"*

- **flessibilità**: lettera bb) che prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale: *"garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi"*.

Si tratta di principi che dovrebbero confermare, nel quadro della riforma del federalismo fiscale, l'obiettivo di un maggiore riconoscimento fiscale dei carichi familiari e quindi dell'attuazione di quel *"favor familiae"* che orienta il nostro dettato costituzionale ma che – come abbiamo visto – non ha trovato una concreta adeguata realizzazione nell'ambito delle politiche di welfare e, nello specifico, nell'ambito della politica fiscale.

In particolare a livello regionale questo potrà avvenire nell'ambito della nuova addizionale Irpef, la cui dimensione quantitativa dovrebbe divenire molto più rilevante dell'attuale, con contemporanea ed equivalente riduzione di quella nazionale.

A riguardo l'art.7 prevede che il Legislatore delegato debba strutturare il sistema in modo da consentire alle leggi regionali *"di introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali"* e *"disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale"*, ciò che allo Stato non è consentito alle Regioni stesse.

Anche a livello locale sarà possibile la stessa cosa: l'autonomia degli enti locali, infatti, si realizzerà anche attraverso il potere di *"modificare le aliquote dei tributi ... e di introdurre agevolazioni"* (art.12, lett. h). Anche in questo caso valgono i principi dell'art. 2 della legge: in particolare della lett. ff): *"definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale"* e della lettera gg) che dispone: *"individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti"*.

Questi ultimi due principi, come evidenziato sopra, sono principi di coordinamento che informano l'intero sistema tributario regionale e locale. Da essi quindi dovrebbe derivare un vincolo preciso per la redazione dei decreti legislativi nel tradurre in termini normativi quella voce *"agevolazioni"* cui fa riferimento la lett. h) dell'art.12 e che peraltro richiama l'espressione utilizzata nella formulazione dell'art.31 della Costituzione :*"La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose"*.

E' chiaro che a questo punto il riconoscimento dei carichi di famiglia dovrà essere riportato non solo sull'asse della fiscalità nazionale, ma anche sull'asse della fiscalità regionale e locale.

9. Il ruolo degli Enti Locali e il quoziente Parma



Le Amministrazioni locali si stanno muovendo in modo significativo. Sono ormai quasi una decina le città piccole e grandi che si sono attivate per proporre una sorta di quoziente familiare sul quale rimodulare il sistema delle tariffe, di accesso ai servizi comunali (nidi, scuole di infanzia, servizi socio assistenziali) e i sistemi contributivi di sostegno.

A riguardo, come eventuale modello, può essere evidenziato il cosiddetto "quoziente Parma", strumento attraverso il quale il Comune ha adeguato il sistema tariffario dei servizi alla persona.

Il "quoziente Parma" è un algoritmo che va a modificare l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) in funzione di alcuni parametri legati alla tipologia familiare e a vari fattori legati alla situazione di ciascuna famiglia; il n° di componenti, la presenza di figlia a carico, gli eventuali affidamenti, la presenza di persone disabili, la situazione lavorativa dei genitori.

Il "quoziente Parma" (Parma è il primo comune che ha creato questo sistema) assegna un peso maggiore a ogni componente familiare, determinando una riduzione della tariffa tanto maggiore quanti più sono i componenti e i carichi assistenziali che gravano su di essa, riconoscendo così alla famiglia il lavoro che quotidianamente svolge in campo educativo, di cura, di dialogo tra le generazioni e di coesione sociale.

In questo senso il Comune ha inteso avviare una "buona pratica" da condividere e da promuovere anche altrove. E' il nuovo volto di un welfare familiare con il carattere della sussidiarietà che riconosce e promuove la famiglia come la più grande risorsa locale della società.

APPROFONDIMENTI

La famiglia: aspetti giuridici e prospettive

a cura di Gianfranco Maglio

Il valore plurisecolare dell'istituzione familiare spiega l'attenzione che il diritto ha sempre avuto per quella che, pur nel mutamento dei tempi e delle culture, è stata a ragione considerata la prima cellula della società umana. Non solo: nella tradizione classica la famiglia era vista come il prototipo della stessa società politica; principio, origine e causa della *civitas*. Pensiamo per un momento alla celebre definizione di Cicerone: la famiglia è *seminarium rei publicae*, assumendo in tal senso una precisa e diretta rilevanza politica. Questo atteggiamento viene meno nel pensiero moderno che opera una scissione tra famiglia e società politica, togliendo alla prima quel rilievo diretto di cui sopra abbiamo detto e operandone la delimitazione nel campo dei meri rapporti privati. Come abbiamo scritto altrove: *in questo modo il grande patrimonio della società familiare (in termini di proiezione al bene comune, di educazione, di habitus alla pace e tolleranza) viene tolto alla politica, che ne esce depotenziata e artificializzata*².

Anche il nostro ordinamento giuridico segue questa impostazione, in particolare con il codice civile del 1942 mentre, a livello di norme costituzionali emerge, al di là delle frasi di stile, una maggiore attenzione per la rilevanza pubblica (non statale) dell'istituzione familiare. Iniziando dalle norme codicistiche, che sono in realtà poco più vecchie della Costituzione, nella loro versione originaria e prima della riforma del 1975, occorre dire che emergeva una visione gerarchica della famiglia caratterizzata dalla disuguaglianza giuridica tra i coniugi (il marito era il capo della famiglia) e tra figli legittimi e figli naturali (illegittimi). Si trattava della traduzione giuridica di una visione tradizionale, ormai cristallizzata da secoli e diffusa nel senso comune. Ma proprio la Costituzione del 1948 introduce dei principi di grande rilievo, in controtendenza rispetto alle norme civilistiche del tempo: l'art. 29 definisce la famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, della quale la Repubblica riconosce i diritti (1° comma), e introduce il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi alla base dell'istituto matrimoniale.

La prima considerazione da fare riguarda il concetto di *società naturale*: si tratta di una forma associativa che lo Stato non crea ma, appunto, riconosce, con ciò impegnandosi a regolarla nel rispetto della sua autonomia e a tutelare i diritti della famiglia quali veri e propri *diritti fondamentali*. Pur nell'evoluzione storica, che è certo innegabile, sussiste un nucleo che risponde a un bisogno fondamentale dell'uomo, quello di realizzarsi nella comunità familiare che è la prima forma di convivenza umana³. La famiglia è *società naturale* perché trova nella coscienza sociale e nei principi etici i propri essenziali valori, base e presupposto di ogni regolamentazione giuridica. Ci troviamo di fronte a una dimensione fondamentale della persona umana, capace di tradursi in un nucleo valoriale che lo Stato deve salvaguardare e tutelare ma con limiti ben precisi d'interferenza: nessun preteso interesse pubblico può impedire la libera esplicazione della personalità umana nell'ambito della famiglia⁴. Ovvio che una volta definita la famiglia quale *società naturale*, nel senso sopra descritto, ci si debba chiedere se tale espressione evidenzia o meno una sorta d'immutabilità dei principi giuridici che la regolano. La risposta a tale domanda non può che essere negativa: l'evoluzione storica ha prodotto mutamenti importanti a livello sociale, si sono affermati valori di eguaglianza e rispetto che in passato non godevano di considerazione, la più ampia e molteplice tutela della persona umana ha prodotto conseguenze importanti anche all'interno della concezione tradizionale della famiglia. Tutto ciò ha cambiato molti atteggiamenti dell'etica sociale, giustificando revisioni e mutamenti della disciplina familiare.

Società naturale non significa quindi immutabilità⁵, come hanno dimostrato le riforme degli ultimi decenni, a cominciare da quella del 1975, prima vera attuazione dei principi costituzionali in materia di eguaglianza dei coniugi e di *status* dei figli.

2 G. MAGLIO, *Famiglia e società politica: origine di una scissione*, in *Un Futuro per l'uomo*, n. 1/2006, Gabrielli, Verona, pp. 113-114.

3 C.M. BIANCA, *Diritto civile, 2. La famiglia. Le successioni*, 3° ed., Giuffrè, Milano 2001, pp. 14-15.

4 *ibidem*, p. 15.

5 F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, vol. I, CEDAM, Padova 2009, p. 541.

L'attuazione dell'art. 29 della Costituzione si è svolta sulla base della solenne affermazione che la famiglia è una società naturale fondata sul matrimonio, ossia avente quale presupposto un preciso contratto matrimoniale. L'art. 30, richiamando i doveri dei genitori verso i figli, parla espressamente, al comma 3°, di famiglia legittima: ciò comporta una netta distinzione fra quest'ultima e la cosiddetta *famiglia di fatto* che è una stabile convivenza fra uomo e donna basata su di un reciproco vincolo ma senza alcun impegno giuridicamente vincolante.

Nonostante il *favor* costituzionale per la famiglia legittima, la famiglia di fatto assume un'indiretta rilevanza per quanto riguarda i diritti e doveri dei genitori nei confronti dei figli (equiparazione fra legittimi e naturali-art. 30) e gli interventi pubblici per l'effettivo adempimento dei doveri genitoriali (art. 31).

Il sempre maggior rilievo che le convivenze di fatto hanno assunto negli ultimi anni ha determinato un'attenzione nuova del legislatore ordinario nei confronti dei *rapporti di convivenza*, sino ai recenti progetti in materia di *patti civili di solidarietà*⁶.

Bisogna peraltro ricordare che, nei suoi interventi, la Corte costituzionale ha evitato di parificare la posizione del convivente a quella del coniuge, anche laddove ha attribuito rilevanza alla convivenza *more uxorio* a determinati fini: così ad esempio in materia di successione nel contratto di locazione⁷. Più recentemente, alcune riforme hanno seguito la stessa strada: con riguardo alla tutela degli incapaci (nuovo art. 417 c.c., ove fra i legittimati compare la persona *stabilmente convivente*) o ancora in materia di fecondazione artificiale (l'art. 5 della legge 40/2004 consente di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita anche alle coppie maggiorenti-di sesso diverso-conviventi)⁸.

Per quanto riguarda i figli, come si accennava, l'equiparazione della famiglia di fatto alla famiglia legittima è in pratica totale: aggiungiamo che la recente legge 8 febbraio 2006, in materia di potestà genitoriale, ha uniformato il trattamento dei minori indipendentemente dal fatto che siano figli di genitori coniugati o non coniugati.

A tutt'oggi si discute sull'opportunità di regolamentare in modo autonomo la convivenza (abbiamo citato i cosiddetti *patti di solidarietà*): i problemi che si pongono sono vari e delicati perché la scelta costituzionale per la famiglia legittima fondata sul matrimonio è chiara e, anche considerando il mutamento del costume sociale, difficilmente può essere istituito una sorta di surrogato del matrimonio medesimo.

Certo è possibile prevedere un *contratto privatistico di convivenza* ma, nel momento in cui si valorizzano diritti e doveri del tutto analoghi a quelli che discendono dal *contratto matrimoniale*, non è dato vedere il motivo per cui i conviventi (che hanno scelto di non sposarsi proprio per evitare gli obblighi giuridici) dovrebbero privilegiare tale diverso contratto. Forse la spiegazione è il tentativo di introdurre nel diritto di famiglia le *unioni fra persone dello stesso sesso* (c.d. matrimonio omosessuale): alcuni paesi europei si sono mossi su questa strada (Olanda, Belgio e, da ultimo, Spagna), ma, anche se per la validità del matrimonio civile non è espressamente richiesto il requisito della *disparitas sexus* (essenziale, invece, per il diritto canonico) è da ritenere che tale *disparitas* sia implicita nel concetto stesso di matrimonio così come da sempre avvertito dalla sensibilità sociale, in forza di radicati valori etici e antropologici. Sul tema occorre ricordare quanto prevede l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (oggi contenuta nel Trattato di Lisbona entrato in vigore in Italia nel 2009): richiamando l'art. 12 della CEDU non si vieta né si impone la concessione dello status matrimoniale a unioni tra persone dello stesso sesso; sul punto viene pertanto mantenuta la competenza del legislatore nazionale. Ciò significa che rimane fermo il limite dell'ordine pubblico che, allo stato, non può realizzare tale equiparazione in quanto contraria ai principi costituzionali vigenti. Conseguenza che l'eventuale convivenza omosessuale potrebbe, al

6 Per un quadro sintetico della problematica mi permetto di rinviare al mio articolo *Brevi riflessioni introduttive sulla problematica delle convivenze di fatto*, in *Un futuro per l'uomo*, n. 1/2006, Gabrielli, Verona 2006, pp. 66-70.

7 Corte Cost., sentenza del 7/4/88 n. 404, in *Foro italiano* 1988, I, c. 2515.

8 Ricordiamo anche le norme in materia di violenza familiare (artt. 342 bis e ter c. civile, introdotti dalla legge n. 154/2001) che consentono l'allontanamento dalla casa familiare del convivente responsabile.

massimo, essere ricondotta a una semplice convivenza *more uxorio* (come è avvenuto in alcuni Paesi) ma non equiparata alle coppie unite in matrimonio⁹.

Per concludere occorre ribadire che il diritto, anche nel disciplinare la famiglia quale fondamentale espressione della persona umana, se da un lato deve saper leggere i mutamenti storici e sociali dall'altro non deve abdicare a quei valori di fondo che traducono un patrimonio di civiltà plurimillenario.

Il quoziente familiare quale nuova possibile forma di prelievo fiscale di prelievo fiscale a vantaggio della famiglia

a cura di Francesco Lena

Introduzione

Il quoziente familiare è una modalità di tassazione ideata per tenere in considerazione la numerosità dei componenti del nucleo familiare nella fase della tassazione del reddito.

In un sistema fiscale moderno il numero dei componenti il nucleo familiare non può essere trascurato per numerosi motivi e principalmente:

a) per garantire una maggiore equità nella imposizione. Il carico fiscale deve essere commisurato alla capacità contributiva di ciascun cittadino¹⁰. Il concetto di capacità contributiva è un principio di complessa definizione, ed il reddito, tradizionalmente inteso, è solo uno degli indicatori. E'indubbio che, a parità di reddito familiare, il benessere di ciascun membro varia al variare della numerosità dei componenti del nucleo familiare e che, a parità di reddito individuale, il benessere del singolo soggetto è direttamente influenzato dalla numerosità e dalle risorse a disposizione della famiglia di appartenenza. Queste diversità nel benessere individuale e/o familiare sono indicatrici di una differente capacità contributiva, che è necessario quantificare e tenere in considerazione nella scelta della forma di tassazione più adeguata e nel conseguente calcolo dell'imposta da versare all'Erario.

Un'equità fiscale che, comunque, deve rispettare anche i vincoli di Bilancio dello Stato ovvero deve garantire una sostanziale invarianza del gettito tributario. Da questo punto di vista le modalità di tassazione che individuano come soggetto di riferimento il nucleo familiare, anziché il singolo individuo, non paiono la soluzione ottimale, a causa del considerevole stimato decremento delle entrate tributarie che sono state stimate nell'eventualità di una sua applicazione.

b) per consentire l'utilizzo di "incentivi fiscali" (ad es. della natalità). L'incentivo o il disincentivo fiscale rappresentano un elemento di forte condizionamento per l'adozione di determinati comportamenti da parte della popolazione. Tuttavia, è bene sottolinearlo, l'esperienza concreta ha dimostrato che gli effetti che si sono prodotti sono spesso molteplici, complessi e, talvolta, contraddittori e, pertanto, difficili da valutare nella loro complessità.

Il meccanismo di funzionamento del quoziente familiare ed i sistemi alternativi di tassazione familiare previsti in altri Paesi

Il calcolo dell'imposta dovuta, nei sistemi tributari dove è attualmente in vigore la tassazione attraverso il metodo del quoziente familiare, avviene innanzitutto suddividendo il reddito complessivo familiare per un coefficiente (il «quoziente») determinato in relazione alla numerosità dei componenti della famiglia. Al risultato così ottenuto si applica l'aliquota fiscale in vigore, ottenendo un importo che viene, nuovamente, moltiplicato per il quoziente stesso.

Quanto più marcato è l'incremento delle aliquote in presenza di un sistema progressivo, tanto più diminuirà il prelievo fiscale al crescere delle dimensioni della famiglia, in quanto il reddito così suddiviso per il quoziente si collocherà in uno scaglione d'imposta inferiore e, di conseguenza, l'imposta complessiva sarà inferiore a quella dovuta da un soggetto monoreddito percettore di un reddito complessivamente uguale a quello del nucleo familiare considerato.

⁹ Per un quadro comparatistico e di analisi dei progetti più recenti v. M. SESTA, *Manuale di diritto di famiglia*, CEDAM, Padova 2009 (3° ed.), pp. 198-204.

¹⁰ L'art. 53 della Costituzione afferma, infatti, che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

Il modello del "quoziente familiare" è già in vigore in alcuni Paesi Europei ed extra-Europei con specifiche caratteristiche.

In Francia, ad esempio, è stato introdotto negli anni 1950 ed è stato inserito nel sistema fiscale con l'obiettivo dichiarato di incentivare l'aumento della natalità in presenza di una tassazione favorevole nei confronti della famiglia. Nello specifico il quoziente è pari a 2 per una coppia senza figli, a 2,5 per una coppia con un figlio, a 3 per una coppia con due figli, a 4 per una coppia con tre figli, e così di seguito. Aggiungendo, pertanto, 1 al coefficiente per ogni figlio successivo, si riduce sensibilmente l'imposta dovuta dal nucleo familiare.

In Germania e negli Stati Uniti (U.S.A.), invece, viene adottato, per tradizione, il cosiddetto *splitting familiare*. Il reddito familiare complessivo, in questo specifico caso, viene suddiviso per 2 e alla «parte» così ottenuta si applica l'aliquota in vigore. Il risultato si moltiplica nuovamente per due per calcolare l'imposta dovuta, considerando la presenza di familiari a carico con deduzioni e detrazioni

In Italia, invece, sino alla nota Sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 14 luglio 1976, è stato applicato il sistema del cumulo dei redditi dei coniugi. Attualmente, invece, si tiene conto della presenza dei familiari a carico con numerose detrazioni d'imposta (ossia riducendo l'imposta dovuta) o con deduzioni dall'imponibile (ossia riducendo l'ammontare di reddito sottoposto a tassazione).

E' il caso, tuttavia, di evidenziare la presenza di forme di tassazione della famiglia che tengono conto della numerosità del nucleo familiare nel calcolo dell'imposta dovuta.

Incentivi/disincentivi alle scelte individuali e familiari

I diversi sistemi di tassazione incentivano o disincentivano specifici comportamenti economici e sociali come, ad esempio, la decisione di sposarsi, di cercare lavoro da parte del coniuge attualmente a carico, o di incrementare il numero dei componenti del nucleo familiare.

a) Il matrimonio

- Con riferimento alla tassazione individuale, l'attuale sistema fiscale in essere nel nostro Paese è neutrale rispetto allo stato civile dei coniugi, nel senso che l'imposta dovuta dai singoli, sostanzialmente, non varia a seconda che il soggetto persona fisica sia celibe o nubile, sposato o convivente, ad eccezione delle detrazioni per il coniuge e figli a carico, di cui possono usufruire solamente i soggetti coniugati;

- Con riferimento al cumulo dei redditi o alla tassazione familiare la tassazione secondo la tecnica del cumulo, ove ancora presente, è un evidente disincentivo alla decisione di contrarre matrimonio. In presenza di una marcata progressività dell'imposta si assiste ad un aumento del carico fiscale dei contribuenti che, a seguito del matrimonio, sono tenuti a pagare un tributo che non è più funzione dei redditi individuali, ma dipende direttamente della loro somma (il cumulo dei redditi);

- Con riferimento alla tassazione per parti nella forma tecnica dello *splitting* o del quoziente familiare se i coniugi sono percettori di redditi di ammontare sensibilmente diverso e l'imposta è progressiva, il matrimonio genera dei vantaggi dal punto di vista fiscale in termini di minore imposizione. E' appena il caso di dire che alcuni Paesi, che hanno adottato la tassazione per parti, hanno esteso l'applicazione di questi metodi di tassazione anche alle cd. coppie di fatto.

b) Gli effetti nel trattamento dei nuclei familiari mono e bi-reddito.

In generale, con il sistema di tassazione nella forma progressiva e per singolo individuo, l'imposta complessivamente dovuta dai nuclei familiari dipende dalla ripartizione del reddito tra i coniugi e aumenta con la sua concentrazione in capo ad un singolo soggetto. Infatti, a parità di reddito del nucleo, essa è minore quanto più i redditi dei coniugi sono di ammontare simile ed è sempre maggiore per il nucleo familiare monoreddito. Ad esempio nel caso di un'imposta con le stesse aliquote e scaglioni, l'ammontare dovuto da due coniugi entrambi lavoratori è, con il sistema a tassazione individuale, inferiore a quanto dovuto da un contribuente con coniuge a carico che guadagni la stessa somma da solo. Nel caso del sistema di tassazione nella forma tecnica dello *splitting* o del quoziente familiare, la divisione del reddito complessivo familiare per un opportuno coefficiente finisce per diminuire sensibilmente il carico

tributario complessivo in quanto verrà applicata alla base imponibile, opportunamente determinata, una aliquota progressiva inferiore.

c) L'incentivo/disincentivo alla scelta di cercare lavoro da parte del secondo coniuge

Nelle famiglie monoreddito la tassazione individuale, anche se può essere penalizzante per il maggiore carico fiscale mediamente sopportato, non disincentiva la ricerca di un posto di lavoro da parte del coniuge a carico. Viceversa questa scelta non è per nulla incentivata nel caso di una tassazione familiare con il metodo del cumulo o della tassazione per parti, in quanto anche l'eventuale reddito da lavoro del coniuge attualmente a carico verrebbe ad essere sommato con il reddito da lavoro del consorte, aumentando così l'importo sul quale applicare poi il quoziente familiare.

Nel caso di tassazione individuale, il secondo reddito, specie se modesto, genera un aumento di carico fiscale complessivo per la famiglia minore che nell'ipotesi di tassazione familiare, e quindi un maggiore aumento di reddito disponibile. Tale disincentivo costituisce un «effetto collaterale» particolarmente sgradevole se si ricorda che il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro in Italia è tra i più bassi in Europa.

d) Natalità e famiglie numerose

Il principale argomento dei sostenitori dell'adozione del quoziente sul modello francese è il vantaggio fiscale, in termini di riduzione di imposta, che questo strumento assicura ai nuclei molto numerosi e quindi - si dice - l'incentivo alla fecondità. A riguardo occorre, tuttavia, considerare meglio la complessità della materia.

e) La perdita di gettito

L'introduzione nel nostro sistema tributario di un sistema di tassazione di tipo familiare comporterà necessariamente una diminuzione del gettito tributario. La divisione del reddito complessivo della famiglia per un coefficiente riduce la base imponibile e, di conseguenza, anche le potenziali entrate tributarie ottenibili con una imposta progressiva.

A parità di entrate tributarie, per l'Erario il gettito perduto dovrebbe essere recuperato solo con l'aumento delle aliquote. Tale operazione attualmente non pare realizzabile e finirebbe per diminuire l'aumento del reddito disponibile senza considerare gli effetti redistributivi dalle famiglie poco numerose a quelle molto numerose.

f) I vantaggi maggiori sono per i nuclei familiari più benestanti

Il passaggio alla tassazione cd. familiare assicura vantaggi maggiori, in termini di risparmio d'imposta, ai nuclei familiari più ricchi, perché dividere il reddito per un coefficiente che non varia al variare del reddito riduce automaticamente la progressività dell'imposta. In altre parole, le famiglie con reddito modesto sperimenterebbero una lieve riduzione del carico fiscale, se sono molto numerose, e un effetto nullo o addirittura negativo se perdessero il diritto alle detrazioni. Ad ogni modo il risparmio d'imposta in termini assoluti aumenterebbe al crescere del reddito familiare complessivo. A questi effetti potenzialmente regressivi bisogna aggiungere la questione dei casi di incapienza, cioè di quei contribuenti il cui reddito risulta così basso da non essere assoggettato ad alcuna imposta o quasi. Per questi la riduzione dell'imponibile derivante dal nuovo sistema fiscale avrebbe effetti minimi o nulli e la loro situazione potrebbe peggiorare sensibilmente, qualora alla riduzione di gettito facesse seguito una contrazione dei servizi pubblici, di cui questi soggetti hanno particolarmente bisogno.

Conclusioni

In prima analisi si può affermare che il quoziente familiare è il sistema che, sembra, maggiormente tiene conto dei bisogni crescenti all'aumentare del nucleo familiare e che attribuisce il maggior vantaggio fiscale alle famiglie numerose.



Quaderno n.2

La Famiglia nella società tra diritto e politica

Negli altri casi (*splitting*, cumulo e tassazione individuale) è possibile tenere conto dei carichi familiari con specifiche detrazioni d'imposta e/o deduzioni dall'imponibile crescenti al crescere delle dimensioni del nucleo familiare.

In ultimo si segnala la recente proposta denominata "Fattore Famiglia" presentata dal Forum delle Associazioni Familiari nel corso della Conferenza della Famiglia tenutosi a Milano nel 2010 e la previsione, all'interno dell'emanando decreto sul federalismo regionale di politiche fiscali, a livello regionale, a sostegno dei nuclei familiari.