

SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
EZIO VANONI

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

LIBRO BIANCO

L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

TRIBUTI

Supplemento n. 1

2008

**COMMISSIONE DI STUDIO
SULL'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E SUL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE**

La Commissione, istituita su impulso del Viceministro dell'Economia e delle Finanze Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" il 14 marzo del 2007, aveva il compito di ricostruire la storia dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e degli strumenti di sostegno alle famiglie, di individuare eventuali criticità, di prospettare ipotesi di intervento per migliorare e rendere più coerente l'assetto degli istituti oggetto di analisi.

La Commissione ha concluso il proprio lavoro nel febbraio del 2008. Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini, che hanno coordinato i lavori, ne hanno riassunto i risultati in questo Libro Bianco. Esso è composto di tre parti: nella prima viene ricostruita la storia ultratrentennale dell'Irpef e degli assegni per il nucleo familiare e vengono chiarite le criticità tuttora presenti; nella seconda parte si propone un confronto tra diversi modelli di imposta-trasferimento e se ne ricavano alcune indicazioni operative perché una riforma abbia la maggiore efficacia per il beneficio dei cittadini; nella terza parte sono raccolti una serie di contributi individuali dei componenti della Commissione, testi che sono serviti come base di discussione.

Componenti della Commissione

De Vincenti Claudio (Università di Roma “La Sapienza”, Presidente)
Paladini Ruggero (Università di Roma “La Sapienza”, Vicepresidente)
Artoni Roberto (Università Bocconi di Milano)
Baldini Massimo (Università di Modena e Reggio Emilia e CAPP)
Biasco Salvatore (Università di Roma “La Sapienza”)
Boeri Tito (Università Bocconi di Milano)
Bordignon Massimo (Università Cattolica di Milano)
Bosi Paolo (Università di Modena e Reggio Emilia)
Campiglio Luigi (Università Cattolica di Milano)
Ceriani Vieri (Banca d’Italia)
Colombino Ugo (Università di Torino)
Cozzolino Mariella (Ministero dell’Economia e delle Finanze)
Dallera Giuseppe (Università di Perugia)
Di Nicola Fernando (Istituto di Studi e Analisi Economica)
Fassina Stefano (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Ferranti Gianfranco (SSEF – Ezio Vanoni)
Fiorio Carlo (Università di Milano)
Gastaldi Francesca (Università di Roma “La Sapienza”)
Geroldi Gianni (Università di Parma e Ministero del Lavoro)
Giannini Silvia (Università di Bologna)
Granaglia Elena (Università della Calabria e SSEF – Ezio Vanoni)
Guerra Cecilia (Università di Modena e Reggio Emilia)
La Pecorella Fabrizia (Università di Bari)
Liberati Paolo (Università di Urbino)
Longobardi Ernesto (Università di Bari)
Martone Angela (Sogei)
Monteduro Maria Pia (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Palomba Geremia (Dipartimento Politiche Fiscali - MEF)
Pennacchi Laura (Presidente Associazione Melfi)
Pisauro Giuseppe (Università di Roma “La Sapienza” e SSEF – Ezio Vanoni)
Pollastri Corrado (Centro Europa Ricerche)
Proto Gaetano (ISTAT)
Puglisi Paolo (Dipartimento Politiche Fiscali - MEF)
Ricci Loretta (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Tangorra Raffaele (Ministero della Solidarietà Sociale)
Vagliasindi Pietro (Università di Parma)
Zanardi Alberto (Università di Bologna)

**COMMISSIONE DI STUDIO
SULL'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E SUL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE**

LIBRO BIANCO

A CURA DI Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini

PREFAZIONE DI Vincenzo Visco

Nella Parte I il Capitolo 2 è stato curato dalla dr.ssa Loretta Ricci e il Capitolo 3 dalla dr.ssa Angela Martone.

Si ringrazia la dr.ssa Laura Petrotta, della Banca d'Italia, per il contributo inserito nella Parte III.

Si ringrazia inoltre la dr.ssa Ambra Citton per il valido sostegno fornito ai curatori nella preparazione del Libro Bianco.

INDICE

PREFAZIONE.....	XI
SOMMARIO E CONCLUSIONI.....	1
PARTE I	
IMPOSTA PERSONALE E SOSTEGNO DELLE RESPONSABILITÀ FAMILIARI: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO	
Introduzione.....	9
Capitolo 1 - L'Irpef dalla sua istituzione ai giorni nostri.....	21
Appendice.....	49
Glossario.....	71
Capitolo 2 – Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela.....	81
Appendice.....	101
Capitolo 3 – Dieci anni di riforme a confronto.....	105
Conclusioni – Le principali criticità dell'assetto esistente.....	141
Riferimenti bibliografici.....	144
PARTE II	
RICOMPORRE IL PUZZLE: INTERVENTI A CONFRONTO	
Capitolo 1 – Una riflessione sul <i>tax design</i> : tre modelli alla prova.....	149
Appendice.....	169
Capitolo 2 – Suggerimenti per un percorso di riforma.....	175
Appendice.....	193
Riferimenti bibliografici.....	205

PARTE III

TEMI DI DISCUSSIONE SU IMPOSTA PERSONALE E DINTORNI

L'Irpef e la casa, <i>di Massimo Baldini</i>	209
Imposta personale, dote per i figli e strumenti di <i>means testing</i> , <i>di Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra</i>	221
Reddito Minimo Garantito: un esercizio di simulazione con un modello microeconomico, <i>di Ugo Colombino</i>	239
Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi, <i>di Giuseppe Dallerà</i>	253
Ipotesi di revisione della tassazione separata ispirata alla progressività, <i>di Fernando Di Nicola</i>	275
Analisi dell'Irpef 2007 vs sistemi di imposizione alternativi utilizzando TABEITA04, <i>di Carlo V. Fiorio</i>	281
La condivisione dell'Irpef tra livelli di governo: alcune questioni aperte, <i>di Francesca Gastaldi, Ernesto Longobardi e Alberto Zanardi</i>	301
Nuovi sviluppi nel disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta di trasferimenti? <i>di Elena Granaglia</i>	327
Trasferimenti monetari e politiche strutturali: implicazioni delle ipotesi di reddito minimo garantito, <i>di Laura Pennacchi</i>	343
Le politiche di trasferimento monetario per la famiglia in sede internazionale, <i>di Laura Petrotta</i>	351
Una ipotesi di riforma graduale del sostegno alle responsabilità familiari, <i>di Corrado Pollastri</i>	377
Il sostegno monetario dei carichi familiari in Italia: alcuni fatti stilizzati, <i>di Gaetano Proto</i>	385
La Dote fiscale dei figli: problemi giuridici e di applicazione, <i>di Paolo Puglisi e Carla Coppola</i>	399
Imposizione e famiglia: cumulo, detrazioni, <i>splitting</i> e quoziente familiare, <i>di Pietro A. Vagliasindi</i>	411

PREFAZIONE

di Vincenzo Visco

Il Libro Bianco sull'Irpef e gli assegni per il nucleo familiare ha rappresentato l'occasione per una riflessione sull'evoluzione e sulla situazione attuale della nostra principale imposta. Il lavoro, coordinato da Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini, ha coinvolto poco meno di 40 esperti e studiosi, alcuni dei quali hanno anche fornito un contributo autonomo specifico sui singoli aspetti, contributi che vengono pubblicati assieme al rapporto principale. Il libro bianco quindi riflette punti di vista ed analisi che si possono considerare ampiamente condivisi dalla comunità scientifica italiana, e mettono a disposizione una mole di dati conoscitivi di grande utilità.

L'analisi indica alcune rilevanti criticità dell'imposta che è utile richiamare:

- a) La base imponibile è molto ristretta e si limita sostanzialmente ai redditi di lavoro e di pensione, e manca un coordinamento logico e sistematico con altre forme di tassazione previste per altre tipologie di reddito;
- b) Il gettito dell'imposta è molto elevato soprattutto nel confronto con altre fonti di prelievo. Se si tiene presente per esempio che – a parità di aliquote con altri Paesi europei – l'IVA fornisce un gettito inferiore di 2 punti di PIL rispetto a quanto accade altrove, si può concludere che esistono ampi margini di riequilibrio e di ricomposizione del prelievo complessivo nel nostro Paese. La riduzione dell'evasione dell'IVA che avrebbe anche effetti indiretti di allargamento della base imponibile Irpef, dovrebbe in prospettiva consentire una revisione organica dell'imposta e una riduzione della sua incidenza superiore ai 2 punti di PIL;
- c) l'imposta andrebbe riorganizzata –a regime – superando i suoi attuali difetti tecnici, il principale dei quali consiste sull'uso sistematico, affermatosi nei primi anni '80, del sistema delle detrazioni (o deduzioni) di imposta decrescenti rispetto al reddito. Ciò determina una deformazione surrettizia della progressività dell'imposta rispetto a quanto stabilito dalla struttura delle aliquote formali: le aliquote effettive sono infatti considerevolmente più elevate di quelle apparenti (formali) per tutti gli scaglioni di reddito salvo gli ultimi due. Ciò determina una progressività molto (troppo) elevata sui redditi bassi (con conseguenti effetti di disincentivo al lavoro), e un'incidenza troppo elevata sui redditi medi che risultano i più penalizzati dall'attuale struttura. La trasparenza del prelievo è assolutamente compromessa.

E' noto che una "buona" imposta sul reddito, data la base imponibile, usa la struttura delle aliquote per determinare il grado di progressività del prelievo (i suoi effetti distributivi) e la struttura delle detrazioni e/o deduzioni per gestire al meglio i problemi di equità orizzontale. Aver confuso e mescolato i due piani rende l'imposta poco razionale e poco comprensibile. Sarebbe opportuno programmare in prospettiva il ritorno a detrazioni/deduzioni eguali per tutti i livelli di reddito, tenendo presente che già questa eguaglianza determina un incremento della progressività complessiva dell'imposta;

- d) nel corso del tempo l'imposta è stata sempre più impropriamente utilizzata come strumento di elargizione di incentivi specifici (spese fiscali), molto analitici e spesso di scarsissimo rilievo quantitativo. Ciò contribuisce a complicare enormemente l'imposta, la cui gestione da parte dei contribuenti risulterebbe impossibile senza il ricorso massiccio all'informatica (fisco telematico) e agli intermediari fiscali (CAAF, ecc.): occorre trovare un equilibrio tra la ricerca di consenso politico le esigenze di semplicità e razionalità del prelievo;
- e) il libro bianco pone in luce le esigenze di un coordinamento, anzi di una integrazione tra il prelievo dell'Irpef e le erogazioni monetarie effettuate con gli assegni familiari: ambedue concorrono a determinare il reddito disponibile (spendibile) dei contribuenti. In assenza di coordinamento si creano facilmente situazioni di iniquità, di trappole della povertà, ecc. La soluzione logica consiste nel costruire un sistema di imposta negativa che unifichi i due diversi strumenti di intervento: detrazioni per carichi familiari e assegni familiari. Ciò consentirebbe di separare e rendere trasparenti le erogazioni monetarie alle famiglie distinguendole, dalla –necessaria – offerta di servizi di sostegno (asili nido, ecc.). Il fatto che anche gli assegni familiari siano decrescenti rispetto al reddito si presta agli stessi rilievi precedenti a proposito delle detrazioni;
- f) il libro bianco affronta anche la questione della tassazione della famiglia optando per il mantenimento dell'attuale tassazione su base individuale, più robusti interventi di sostegno per i carichi familiari. Risulta evidente che a parità di aliquota (vale a dire in assenza di un consistente aumento delle aliquote medie e più elevate), la tassazione per parti (*splitting* o quoziente familiare) avrebbe poco a che vedere con la riduzione dell'imposta per le famiglie e molto di più con l'obiettivo di ridurre l'imposizione per i redditi elevati. Inoltre il disincentivo al secondo lavoro familiare (femminile) sarebbe molto forte e in controtendenza rispetto alle esigenze della nostra economia;
- g) le proposte di intervento contenute nel libro bianco, pur nella loro gradualità, e molto attente ai vincoli di bilancio, vanno nella giusta direzione di una razionalizzazione e semplificazione dell'imposta e di una modernizzazione dei meccanismi di prelievo/trasferimento alle famiglie nel nostro sistema.

SOMMARIO E CONCLUSIONI

1. L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro paese è il sedimento di un lungo processo di aggiustamenti successivi, scandito da alcuni passaggi chiave: l'istituzione dell'Irpef nel 1974, gli aggiustamenti degli anni ottanta, il riassetto del 1998, i due moduli della XIV legislatura, l'intervento della finanziaria 2007. Il susseguirsi di interventi segnala sia l'esistenza di criticità nella struttura dell'imposta, sia l'alternarsi di diverse impostazioni con cui farvi fronte.

2. Il sostegno ai redditi familiari segue una storia parallela, ma scoordinata da quella dell'imposta. I vecchi assegni familiari vengono riformati nel 1988 e diventano gli assegni per il nucleo familiare (Anf); in seguito subiscono una serie di interventi disordinati. Una parziale correzione viene apportata con la Legge finanziaria per il 2007.

3. Quando nel 1974 viene introdotta l'Irpef, nell'ambito della riforma tributaria dei primi anni settanta, l'Italia è un paese che presenta una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei, anche tenendo conto del minor Pil pro-capite che la caratterizzava. Inoltre la composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette. Nel giro di circa quindici anni la situazione si modifica in misura rilevante: a fine anni ottanta la pressione fiscale si avvicina a quella dei nostri principali partners e la composizione del prelievo vede aumentare il peso delle imposte dirette e in particolare dell'Irpef, che diventa il tributo più importante.

Una costante della nostra imposta personale è rappresentata dal peso assolutamente prevalente dei redditi da lavoro dipendente e da pensione sul totale. Ciò è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, sono esclusi dalla base imponibile Irpef altri cespiti, come la maggior parte dei redditi finanziari, i redditi dell'agricoltura definiti su base catastale, molto lontana dalla realtà, cui si è poi aggiunta l'esclusione della rendita catastale della casa d'abitazione. In secondo luogo, vi è stato un fenomeno di erosione provocato da vari interventi normativi. Infine, ma non in ordine di importanza, vi è il fenomeno dell'evasione vera e propria..

4. Negli anni novanta e duemila si è assistito a oscillazioni nella quota dei redditi da lavoro dipendente e pensione sul totale dei redditi dichiarati, riconducibili almeno in parte a fasi alterne nel recupero dei redditi evasi. Sono peraltro continuati i processi di erosione della base imponibile attraverso il moltiplicarsi di misure di deduzione e detrazione di specifiche tipologie di spese, con una perdita di coerenza e trasparenza dell'imposta.

Il peso dell'imposta, divenuto nel frattempo superiore alla media europea anche se inferiore rispetto ad alcuni dei partners più importanti, è rimasto così concentrato essenzialmente sui redditi da lavoro dipendente e pensione.

5. Il confronto internazionale e la distribuzione del peso dell'Irpef sulle diverse categorie di contribuenti segnalano l'opportunità di combinare il necessario recupero di base imponibile attraverso il contrasto dell'evasione con una più forte riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti. E' naturalmente auspicabile una sua complessiva riduzione in rapporto al Pil, ma essa richiede un corrispondente contenimento della spesa pubblica se si vuole assicurare un avanzo primario sufficiente a sostenere il necessario processo di rientro del debito, molto più alto della media europea in rapporto al Pil.

6. Negli ultimi dieci anni gli interventi che si sono susseguiti hanno ridotto l'incidenza media dell'imposta sui contribuenti (che era cresciuta ininterrottamente dal 1974), con un aumento della fascia di esenzione. Ma questo processo è stato realizzato con interventi che hanno irrigidito la struttura dell'imposta.

In particolare, i provvedimenti della XIV Legislatura (i due moduli) hanno determinato, oltre a una riduzione dell'imposta, due conseguenze: (i) un innalzamento delle aliquote marginali effettive – risultanti dall'effetto congiunto delle aliquote formali e dell'andamento decrescente delle deduzioni – con effetti negativi di disincentivo al lavoro, soprattutto per i redditi bassi e medio-bassi; (ii) un andamento ondulatorio delle aliquote effettive – con un alternarsi di aumenti e di riduzioni dell'aliquota marginale in relazione all'aumentare del reddito, cioè con casi di calo delle aliquote marginali effettive mentre il reddito aumenta – con riflessi negativi in termini di equità e di efficienza.

La finanziaria 2007, oltre a un miglioramento dei trattamenti per i redditi più bassi concentrato essenzialmente sulle famiglie con figli, ha prodotto una razionalizzazione nell'andamento delle aliquote marginali effettive, anche grazie alla sostituzione delle deduzioni con detrazioni regolarmente decrescenti, e un miglioramento dell'equità orizzontale attraverso il rafforzamento delle detrazioni per carichi familiari.

L'effetto redistributivo della finanziaria 2007 a favore dei meno abbienti, data la scarsità di risorse disponibili, è stato di entità limitata, sebbene risulti nei fatti più sensibile di quello realizzato nella XIV Legislatura. E le criticità rimangono rilevanti.

7. Sul fronte degli assegni per il nucleo familiare, la riforma del 1988 accentua l'aspetto redistributivo che era già implicito nel meccanismo precedente di finanziamento ed erogazione. In particolare concentra le risorse sui redditi bassi e sulle famiglie numerose. Già nel disegno originario della riforma la decrescenza degli Anf in funzione del reddito familiare seguiva un percorso "a scalini", provocando "trappole della povertà", ossia una riduzione

secca dell'assegno per un minimo aumento di reddito, con l'effetto di ridurre la busta paga netta. Questo effetto, sommandosi all'aliquota marginale Irpef, determinava un andamento erratico dell'aliquota marginale effettiva.

Nel prosieguo del tempo il fenomeno si è andato accentuando a causa di ripetuti disordinati interventi, i quali hanno moltiplicato le tabelle in base a una varietà di tipologie familiari, a volte incomprensibile, e hanno incrementato i trattamenti in maniera casuale a seconda delle risorse a disposizione. Il risultato è stato una variabilità degli importi da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza riferimento a scale razionali di equivalenza e con effetti quanto mai discutibili in termini di equità.

8. La finanziaria 2007, nell'incrementare i trattamenti, sia pure in modo limitato a causa della scarsità di risorse a disposizione, ha rimodulato gli assegni per il nucleo familiare superando l'andamento "a scalini" e realizzando una decrescenza pressoché continua in relazione al reddito familiare. In questo modo la busta paga aumenta regolarmente all'aumentare della retribuzione. Si è proceduto inoltre a estendere i limiti di reddito per i quali si ha diritto all'assegno con un corrispondente ampliamento della platea dei beneficiari.

L'intervento sugli Anf si collega a quello sull'Irpef, che ha sostituito le deduzioni dal reddito imponibile con detrazioni di imposta regolarmente decrescenti, contribuendo a risolvere alcune incongruenze derivanti dalla configurazione di Irpef e Anf. Anche in questo caso restano tuttavia criticità rilevanti, in particolare perché i due istituti di sostegno delle responsabilità familiari – detrazioni e assegni – seguono ancora logiche separate.

9. Il libro bianco contiene un corposo archivio ove sono indicati, anno per anno, la struttura dell'Irpef e la struttura degli assegni familiari, e le loro implicazioni per i redditi netti disponibili dei cittadini, in modo da offrire a tutti un *data base* ultratrentennale sul quale poter riflettere, studiare, valutare qualsiasi tipo di opzione si voglia scegliere per un eventuale intervento di riforma dell'imposizione sui redditi personali e degli strumenti di sostegno delle famiglie.

10. Alla luce di questa massa di dati, la Commissione ha individuato alcune criticità dell'assetto attuale dell'imposta personale e degli strumenti di sostegno alle famiglie:

- a) aliquote marginali effettive d'ingresso – cioè subito al di sopra dei minimi imponibili – sensibilmente elevate, soprattutto per i lavoratori dipendenti e parasubordinati. La ragione sta nella rapida decrescenza della detrazione di imposta per lavoro dipendente e l'effetto è di fatto un disincentivo sui redditi bassi, particolarmente rilevanti per l'offerta di lavoro femminile;

- b) ne deriva un'aliquota media che inizialmente, superato il minimo imponibile, cresce rapidamente, con un duplice effetto: quello di determinare un significativo *fiscal drag* e quello di addensare il gettito dell'imposta sui redditi medio-bassi e medi;
- c) le aliquote effettive, sul primo e secondo scaglione, risultano troppo vicine tra di loro, in particolare per i lavoratori dipendenti; e la stessa cosa si verifica tra la terza e la quarta aliquota;
- d) anche la decrescenza degli Anf appare troppo accentuata;
- e) gli Anf inoltre presentano la caratteristica della settorialità, nel senso che riguardano solo i lavoratori dipendenti (e i pensionati ex lavoratori dipendenti); questa caratteristica è decisamente in contrasto con la *ratio* stessa di un istituto di sostegno delle famiglie con figli, che dovrebbe avere per sua natura carattere universalistico, quindi essere rivolto anche agli autonomi;
- f) per i lavoratori incapienti, cioè con redditi inferiori ai minimi imponibili, mancano strumenti di sostegno coerenti con la struttura dell'imposizione che aiutino a contrastare la povertà e siano incentivanti il lavoro e l'emersione.

11. L'esigenza di una riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti e di un sostegno ai redditi disponibili va perseguita, quindi, con una riforma che migliori il disegno dell'imposta personale e dei trasferimenti con riferimento a tre criteri fondamentali: equità verticale, equità orizzontale, efficienza. Il primo criterio si riassume nel principio costituzionale della progressività: a parità di condizioni personali (*single*, nucleo familiare di varia ampiezza, altre particolari condizioni), l'incidenza dell'imposta deve crescere, ma in modo ragionevole, al crescere del reddito. Il secondo criterio – l'equità orizzontale - implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta deve variare in base alle condizioni personali, per esempio deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap. Il terzo criterio fa riferimento alla struttura degli incentivi: a parità di obiettivo di gettito complessivo, il profilo della progressività va disegnato in modo da contenere i possibili effetti di disincentivo all'offerta di lavoro sia in termini di scelta circa la partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di ore lavorate e sforzo lavorativo.

12. La Commissione ha esaminato diversi modelli possibili di intervento. Alla fine è giunta alla conclusione che, tra le diverse opzioni vagliate concretamente, un modello sembra rispondere meglio ai tre criteri indicati: è quello dell'imposta progressiva su base individuale, accompagnata da un sistema di detrazioni da lavoro e da un istituto di sostegno delle responsabilità familiari, che per i cittadini incapienti fornisca un trasferimento netto a loro favore (cosiddetta imposta negativa). E' questo il modello che, tra le diverse scelte possibili esaminate dalla Commissione, risulta: salvaguardare meglio gli incentivi al lavoro, specie per

le fasce di reddito basse e medie e per l'offerta di lavoro femminile; garantire l'equità verticale attraverso la combinazione della progressività dell'imposta e delle detrazioni; assicurare l'equità orizzontale attraverso il sostegno delle responsabilità familiari.

13. Una proposta coerente con questa impostazione può essere, nei suoi tratti essenziali, la seguente:

- a) riduzione delle aliquote marginali effettive d'ingresso attraverso due interventi connessi tra loro. Il primo: una significativa riduzione dell'aliquota formale sul primo scaglione, oggi al 23%. Il secondo: l'attenuazione della decrescenza della detrazione personale per tipo di reddito e la distinzione di quest'ultima in due parti, una comune a dipendenti, parasubordinati e autonomi e un'altra destinata in modo specifico a dipendenti e parasubordinati per "spese di produzione del reddito". Per coloro che hanno redditi da pensione la detrazione dovrebbe essere articolata in funzione dell'età, cioè crescente in relazione all'età;
- b) l'intervento sull'insieme delle aliquote dovrebbe mirare ad ottenere un andamento il più regolare possibile dell'incidenza dell'imposta. In questo contesto, il passo più urgente può essere quello di una riduzione della terza aliquota, oggi al 38%;
- c) introduzione di una "dote fiscale dei figli" che riassorba gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef, incrementando in modo significativo il sostegno alle famiglie; lo Stato dovrebbe dotare ogni figlio, indipendentemente dal tipo di occupazione dei genitori (dipendente o autonomo), di un ammontare di reddito annuo che fornisca un consistente sostegno alla famiglia per le spese di mantenimento ed educazione. L'obiettivo è di promuovere una maggiore eguaglianza delle opportunità; il nuovo istituto risponde quindi ad un'ispirazione universalistica e va costruito in coerenza con la struttura dell'imposta. La dote, che dovrebbe essere garantita appieno anche agli incapienti, va erogata a dipendenti e parasubordinati direttamente in busta paga, mese per mese; gli autonomi ne usufruirebbero in sede di dichiarazione dei redditi; la dote, proporzionata al numero dei figli, viene calcolata su un indicatore di reddito familiare (in prospettiva l'Isee) e decresce, ma senza scomparire, nemmeno nel caso dei redditi più elevati;
- d) il problema dell'incapienza va affrontato con l'imposta negativa; il problema trova una risposta nella stessa introduzione della "dote" per quanto riguarda il sostegno specifico delle famiglie con figli; per quanto riguarda in generale i contribuenti con reddito basso, si può prevedere l'erogazione di una somma corrispondente alla detrazione che eccede l'imposta lorda e che altrimenti non potrebbe essere goduta dal contribuente; come primo passo, si tratta di erogare in busta paga a favore dei lavoratori incapienti la detrazione per "spese di produzione del reddito"; per coloro che sono ai margini del mercato del lavoro, andrà costruito uno strumento distinto,

appositamente mirato e quindi condizionato a programmi di reinserimento lavorativo, ripensando l'esperienza passata del reddito minimo di inserimento.

14. La proposta, per le sue stesse finalità equitative e di incentivo, ha un costo per la finanza pubblica: esso può essere valutato in poco più di 1 punto di Pil. A seconda dell'ammontare di risorse che via via si renderà disponibile, si potrà procedere ad attuare la riforma per passi successivi. E' anche questo un aspetto considerato dalla Commissione nel valutare i diversi modelli di intervento. La proposta appena tratteggiata ha il pregio di poter essere articolata per moduli, ispirati a un duplice criterio: configurare, nella loro combinazione finale, l'assetto desiderato a regime; risultare, ognuno preso a sé, autoconsistente, ossia tale da costituire di volta in volta un miglioramento del sistema dal punto di vista sia dell'equità che dell'efficienza.

15. Il Libro Bianco contiene poi una terza parte che raccoglie diversi contributi individuali di componenti della Commissione.

PARTE I

IMPOSTA PERSONALE E SOSTEGNO DELLE RESPONSABILITÀ FAMILIARI: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO

INTRODUZIONE

Alle origini dell'imposta progressiva

L'imposta personale mette al centro non i singoli redditi prodotti ma chi li riceve (individuo o famiglia). Permette di tener conto di elementi soggettivi del contribuente, come i carichi familiari o gli handicap, e soprattutto permette di graduare in senso progressivo l'imposizione. Già la concessione di un minimo esente introduce una componente di progressività; questa viene accentuata da una struttura a scaglioni.

L'imposta progressiva si sviluppa, partendo dai paesi anglosassoni e del nord Europa, nella prima metà del XX secolo, innestandosi spesso, come è il caso del Regno Unito, su una preesistente imposta a carattere reale, per poi diffondersi in tutti i paesi dell'area OECD, dove è quasi sempre il primo tributo.

Il dibattito sulla progressività si sviluppa in particolare nel settecento e diviene incandescente nell'ottocento. Gli argomenti pro e contro sono vari, ma quelli a favore sono principalmente due. Il primo consiste nella distinzione tra consumi necessari e superflui: quelli indispensabili alla sopravvivenza non vanno colpiti, a differenza degli altri. Vi è un brano di Guicciardini, a proposito della "decima scalata", l'imposta introdotta a Firenze ai tempi dei Medici sui redditi fondiari, che illustra perfettamente questo punto di vista¹. La distinzione tra necessario e superfluo, sviluppatasi nel pensiero cristiano, perde col Rinascimento la componente religiosa e viene rielaborata poi da Ricardo in termini di effetti economici: le imposte sui beni necessari (ai lavoratori) finiscono per aumentare il salario pagato dal capitalista e quindi finiscono per incidere i profitti, deprimendo gli investimenti.

Quando nella seconda metà dell'ottocento si afferma la teoria del valore fondata sull'utilità, si sviluppa, ad opera principalmente di economisti olandesi ed inglesi², la tesi per cui il criterio impositivo debba basarsi sul sacrificio, in termini di utilità perduta, che l'imposta determina; questo sacrificio può essere visto sia in chiave equitativa (sacrificio uguale o proporzionale), sia in chiave di funzione di benessere utilitarista. Questa

¹ "Chi ha di entrata 50 ducati o manco, non può con questa entrata supplire alle necessità, e se di questi ha a pagare una decima, bisogna che stremi alle spese che gli sono necessarie; il mediocre che ha di entrata 100 o 150 ducati, ha il panno più largo, e paga una decima e un quarto, una decima e mezzo col resecare le spese della comodità, ma non si restringe nelle cose necessarie; colui che ha di entrata 250 o 300 ducati, sebbene paga il quarto o il terzo della sua entrata, non solo non restringe le spese necessarie, ma neanche manca delle comodità, spende quelli che avrebbe dissipato in spese superflue o accumulati nella cassa" (Ricca Salerno 1882, p.37).

² Ci si riferisce ai nomi di Cohen Stuart ed Edgeworth (si veda Cosciani 1961, Steve 1957).

impostazione richiede ovviamente che si accetti l'ipotesi di misurabilità e confrontabilità della funzione di utilità³.

L'affermarsi dell'imposta progressiva viene considerata come la conseguenza di una progressiva accettazione da parte della collettività degli argomenti a favore: il sistema tributario deve informarsi a principi di progressività perché ciò è giusto. Un'altra linea interpretativa, di cui De Viti De Marco può considerarsi l'antesignano⁴, connette l'affermarsi della progressività all'estendersi del suffragio universale, nonché ad un'alleanza che le classi lavoratrici riescono a stabilire con le classi medie; la scuola di *public choice*⁵ svilupperà questo tema argomentando, in sintesi, che la maggioranza dei votanti è favorita dal passaggio da un'imposta proporzionale ad una progressiva, e ciò perché la distribuzione dei redditi è tale per cui il reddito mediano – al di sotto del quale si colloca il 50% della popolazione - si colloca a sinistra del reddito medio – ossia più del 50% della popolazione ha un reddito inferiore al reddito medio e quindi è favorito dalle più basse aliquote iniziali di un'imposta progressiva. Un'ipotesi plausibile (e salomonica) è che entrambi i fattori abbiano svolto un ruolo nell'affermarsi della progressività, come anche lo hanno sicuramente svolto i *leader* politici di orientamento socialdemocratico e cristiano.

Dalla comprehensive income tax al sistema duale

Nel secondo dopoguerra si afferma tra gli studiosi ed i politici la *comprehensive income tax*, con il concetto di reddito-entrata, che era stato elaborato da autori quali Haig (1921), Simons (1938), Vickrey (1947), e che avevano avuto antesignani quali Schanz (1896) e Griziotti (1912). L'impostazione alternativa era quella del reddito-spesa, che pure contava importanti sostenitori, da Einaudi (1929) e Fisher (1930) a Kaldor (1957). In Italia, in particolare ad opera di Vanoni (1940) prima e Cosciani (1950) poi, l'idea di un'imposta personale progressiva basata sul concetto di reddito-entrata diviene il punto di riferimento della Commissione sulla riforma tributaria che lavora negli anni sessanta.

Già negli anni settanta, anche a causa della crescita delle prelievo fiscale, ed in particolare delle imposte sui redditi, incomincia a crearsi un clima favorevole alla messa in

³ La critica della confrontabilità delle funzioni di utilità si ritrova nei principali autori italiani quali De Viti De Marco (1934), Einaudi (1938). E' interessante uno scambio tra Robbins ed Harrod sull'*Economic Journal*. Robbins, nella seconda edizione del suo famoso saggio (1932) aveva argomentato la tesi del *no bridge*; di fronte alle obiezioni di Harrod (1938), Robbins (1938) afferma: "I do not believe, and I never had believed, that in fact men are necessarily equal or should always be judged as such. But I do believe that, in most cases, political calculations which do not treat them *as if* they were equal are morally revolting".

⁴ Sin dai suoi primi corsi universitari di Scienza delle Finanze, e poi in modo più completo nel testo definitivo dei *Principi* (De Viti De Marco, 1934).

⁵ Una buona sintesi, anche per quanto riguarda i temi della tassazione ottimale, è fornita da Cullis e Jones (1998).

discussione del ruolo centrale della *comprehensive income tax*, con le sue aliquote marginali che arrivano a livelli molto elevati. Il passaggio dalla vecchia microeconomia marshalliana alla nuova microeconomia paretiana permette di analizzare il ruolo degli effetti di reddito e di sostituzione; in particolare questi ultimi costituiscono il punto di riferimento della teoria della tassazione ottimale⁶. Per quanto riguarda la discriminazione qualitativa dei redditi, cioè la differenziazione tra redditi da lavoro e redditi da capitale, questa analisi pone in luce come, qualora si consideri la sola scelta tra tempo libero e lavoro (e quindi reddito), la tassazione del reddito da capitale abbia caratteristiche ottimali⁷, mentre qualora si consideri solamente la scelta tra consumo presente e consumo futuro, il risultato si capovolga: ad essere ottimale è l'imposta sul reddito da lavoro, ovvero l'imposta sul consumo, che è equivalente all'imposta sul lavoro. E' evidente allora che se si prendono in considerazione simultaneamente entrambe le scelte, il rapporto tra le aliquote delle due imposte dipenderà dagli elementi soggettivi ed oggettivi del modello⁸.

Per quanto riguarda invece la discriminazione quantitativa, la scelta tra lavoro (e quindi reddito) e tempo libero permette di evidenziare come, a parità di gettito, l'imposta progressiva determini un eccesso di pressione rispetto all'imposta proporzionale; da qui parte l'analisi di Mirrlees (1971) che, in un complesso modello con un'esplicita funzione di benessere sociale (quindi con elementi di misurazione cardinale), giunge a suggerire una struttura impositiva con aliquote a scaglioni prima crescenti e poi decrescenti⁹. L'ampia letteratura che segue prepara il terreno alla proposta della *flat tax* (si veda più avanti il Capitolo 1 della Parte II). Il vecchio problema della doppia tassazione del risparmio viene rivisto alla luce della tassazione ottimale¹⁰; i sostenitori della tassazione del reddito spesa

⁶ Tassazione ottimale della quale Enrico Barone (1912) era stato un (troppo precoce) anticipatore.

⁷ L'imposta cioè determina solo un effetto di reddito e non di sostituzione, presentando quindi le caratteristiche dell'imposta *lump sum*.

⁸ Gli elementi oggettivi sono dati dal tasso di crescita della popolazione e della produttività, nonché dal tasso di interesse; quelli soggettivi dalla funzione di utilità ipotizzata, che determina le elasticità compensate tra tempo libero e consumo presente, tra consumo presente e consumo futuro, nonché tra tempo libero e consumo futuro.

⁹ Per una esposizione didattica del modello di Mirrlees e per riflessioni sul tema, si veda Atkinson e Stiglitz (1980) e Brown e Jackson (1986).

¹⁰ Nella scelta tra consumo presente e consumo futuro si mostra che l'imposta sul consumo o, del tutto equivalente, l'imposta sul solo reddito da lavoro ha caratteristiche *lump sum*, mentre l'imposta sul reddito da capitale determina un eccesso di pressione. Ma nella scelta tra reddito e tempo libero accade esattamente l'opposto. Pertanto quando si analizza un modello nel quale siano presenti entrambe le scelte, *a priori* non si può affermare che l'imposta sul reddito-entrata sia superiore a quella sul reddito-spesa; si può dire che le aliquote dell'imposta sul reddito da lavoro e di quella sul reddito da capitale dipendono dalle elasticità compensate della classica analisi degli effetti di reddito e sostituzione alla Slutsky, il che vuol dire che non è possibile stabilire *a priori* un criterio di superiorità di un'imposta sull'altra.

crescono e ricevono un notevole supporto teorico con la pubblicazione del rapporto Meade (1978)¹¹.

Mentre l'impostazione della tassazione ottimale, sulla scia di Dupuit e Ramsey, porta a differenziare le aliquote delle imposte, dirette ed indirette, sulla base delle elasticità delle variabili in gioco (Visco, 1992), agli inizi degli anni ottanta cresce la tesi per cui sono preferibili ampie basi imponibili e basse aliquote (riforma fiscale USA del 1986). A cavallo tra gli anni ottanta ed i novanta i paesi scandinavi promuovono un sistema di riforma dell'imposizione diretta secondo un criterio duale: una aliquota base (comunque elevata, cioè nell'ordine del 25%) per tutti i redditi da capitale; un'imposta personale sui soli redditi da lavoro e pensione con una struttura a scaglioni, e con una prima aliquota pari a quella che grava sui redditi da capitale, ed altre più elevate, ma comunque nettamente inferiori a quelle di un tempo. Va tenuto presente che la liberalizzazione dei movimenti dei capitali a livello internazionale e la creazione del mercato comune europeo determinano una situazione in cui il fattore mobile per eccellenza, il capitale, si può spostare in certi casi con la massima facilità.

Oltre a questo problema di concorrenza fiscale, il sistema duale cerca una via di compromesso tra l'imposta sul reddito e l'imposta sulla spesa. In linea teorica l'eliminazione della cosiddetta doppia tassazione del risparmio può essere realizzata sia esentando il risparmio dalla base imponibile dell'imposta, sia esentando i redditi da capitale¹². La tassazione duale istituisce una mediazione tra la tassazione piena con l'aliquota marginale e l'esenzione, suggerendo appunto di applicare l'aliquota base dell'imposta progressiva ai redditi da capitale. Un altro motivo per applicare l'aliquota base consiste nel desiderio di ridurre l'incidenza sui redditi da obbligazioni, i cui rendimenti sono tassati anche sulla parte che è pura compensazione della perdita in conto capitale causata dall'inflazione. Infatti in presenza di un rendimento nominale del 4%, composto, ad esempio, per metà dalla compensazione della perdita di valore del titolo dovuta ad un'inflazione del 2%, e per metà di un rendimento reale al 2%, l'incidenza sul rendimento reale sarà doppia rispetto all'aliquota formale¹³.

Tuttavia l'esperienza del sistema duale nordico mostra che numerosi problemi sussistono per quanto riguarda l'imposizione delle imprese minori, dei redditi finanziari ed in particolare delle plusvalenze, e che soluzioni diverse sono state prese dai paesi scandinavi¹⁴,

¹¹ Va peraltro ricordato che nel rapporto Meade si propone, accanto ad un'imposta personale sulla spesa, un'imposta sul patrimonio, sia ordinaria che di successione. Per un'ampia analisi del ruolo della tassazione patrimoniale e del suo inserimento nell'ambito dei sistemi fiscali, si veda il saggio di Giuseppe Dall'era nella Parte III.

¹² Da intendere in senso lato, come reddito da immobili, titoli, preziosi, opere d'arte, e così via.

¹³ L'incidenza sui redditi obbligazionari si avvicinerrebbe a quella sui dividendi azionari; con un sistema classico, che preveda la doppia imposizione dei dividendi, il peso fiscale complessivo sarebbe dato dal doppio dell'aliquota meno il quadrato.

¹⁴ Si veda su questi temi Sorensen (1998).

con inevitabili compromessi tra misure complesse, ed anche raffinate, e problemi di gestione amministrativa di tali misure¹⁵.

Per quanto riguarda poi l'ipotesi di orientare l'imposizione sul criterio del reddito-spesa, in molti paesi si sono diffuse varie forme di detassazione dei versamenti ai fondi pensione (a capitalizzazione), ma non è facile distinguere l'obiettivo della eliminazione della doppia tassazione del risparmio da quello dell'incentivazione della previdenza a capitalizzazione; il primo criterio porta all'applicazione di uno schema EET (esenzione dei versamenti, esenzione dei rendimenti, tassazione delle prestazioni), mentre il secondo può portare a forme di detassazione più accentuate, come è avvenuto in alcuni paesi tra i quali l'Italia. Peraltro, se ci riferiamo al rapporto Meade, possiamo constatare che la complessa e coerente costruzione lì immaginata (con la tassazione dell'impresa di tipo *cash flow*, l'imposta sul patrimonio e così via) non ha ispirato le riforme degli anni ottanta e novanta.

Dare coerenza al sistema italiano

Se osserviamo la nostra imposta personale ad oggi, possiamo notare come essa possa essere criticata da diversi punti di vista. Per i sostenitori della *comprehensive income tax*, cioè del modello teorico che fa riferimento al concetto di reddito-entrata, al quale si erano ispirati vari paesi ed anche il nostro al momento della elaborazione della proposta da parte della Commissione di riforma tributaria (vedi più avanti, Capitolo 1), rileva oltre all'assenza della maggior parte dei redditi da attività finanziaria e alle erosioni dei valori dei redditi fondiari¹⁶, l'eliminazione nel 2001 della rendita della casa d'abitazione dall'imponibile. Tuttavia, per i sostenitori del sistema duale l'assenza dei redditi finanziari non costituisce necessariamente un problema, così come non lo rappresenta quella della rendita della casa di abitazione, se tutti i redditi da immobile vengono ad essere tassati a parte. Piuttosto, da questo punto di vista il sistema non corrisponde ai criteri ispiratori del sistema duale, se guardiamo alla struttura delle aliquote effettive dell'Irpef, nonché della tassazione dei redditi societari e finanziari. E' quasi inutile aggiungere che i sostenitori del reddito-spesa troverebbero ancora maggiori ragioni di critica.

Beninteso, non è solo l'imposta italiana a soffrire di carenze e distorsioni rispetto ad un modello ideale; in realtà nessuna struttura impositiva è esente da peccati di deviazione rispetto alla strada maestra di riferimento, e quello che si può desiderare è di correggere i

¹⁵ Si pensi ai criteri di distinzione della componente di lavoro e di quella da capitale nelle piccole imprese, o il modo di tassare gli incrementi di capitale evitando la doppia tassazione.

¹⁶ Su questo si veda più avanti, il Capitolo 1. Non citiamo il problema dell'evasione, perché quello è una questione di grande rilevanza ma che riguarda non solo il reddito entrata, ma qualunque altra impostazione, dal sistema duale alla *flat tax*.

difetti più seri che l'Irpef presenta, cercando una maggiore coerenza col modello ispiratore. Da questo punto di vista sembra che né il modello del reddito-entrata, né quello di reddito-spesa possano essere ragionevolmente presi come gli schemi di riferimento; piuttosto il modello duale può costituire un realistico compromesso cui ispirarsi, tenendo presente che la concorrenza fiscale sulla tassazione dei redditi da capitale continuerà a costituire un dato di fatto imprescindibile per qualunque legislatore. Principio di progressività, problemi di gestione e costi amministrativi, concorrenza fiscale, sono diversi aspetti che il nostro sistema fiscale nel suo complesso deve tenere presenti. L'Irpef deve inserirsi in modo il più possibile coerente all'interno di questo quadro¹⁷.

Un rapido confronto internazionale

Abbiamo visto come l'evoluzione dell'imposta personale sia il frutto, in tutti i paesi, di una storia tormentata, con allontanamenti di segno diverso dai possibili modelli di riferimento. Ma, al termine di questa storia, come si posiziona l'imposta personale italiana nel confronto con i principali partners europei?

La Tabella 1 riassume l'evoluzione della pressione fiscale complessiva e dell'aggregato imposte dirette negli ultimi trent'anni. Il nostro paese partiva a metà anni settanta da un livello di pressione fiscale e da un rapporto tra imposte dirette e Pil nettamente inferiori rispetto agli altri paesi europei: sono gli anni in cui comincia a crescere il debito pubblico italiano. In un arco di tempo relativamente breve il rapporto tra imposte dirette e Pil aumenta in virtù soprattutto dell'Irpef, trainata dalla crescita nominale della base imponibile e dalla elevata elasticità dell'imposta (si veda oltre il Capitolo 1). Questo processo rallenta dalla metà degli anni ottanta: a inizio anni novanta comunque l'incidenza delle imposte dirette sul Pil si colloca un po' sopra la media europea, per poi aumentare nella fase di risanamento 1996-97 e ridiscendere gradualmente fino al 2005, come mostrano le Tabelle 2 e 3. Nel Capitolo 3 vedremo gli effetti delle manovre di riduzione dell'Irpef dal '98 a oggi. Qui va ancora segnalata la modifica intervenuta nella composizione dei cespiti dichiarati (Tabella 4): in particolare, i redditi da lavoro autonomo e da impresa dichiarati, che avevano fatto registrare un recupero nella seconda metà degli anni novanta, riducono la loro quota nella prima metà degli anni 2000¹⁸.

¹⁷ Per l'imposizione sui redditi da capitale rinviamo alla Relazione finale della Commissione di studio sulla tassazione dei redditi da capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria e per la tassazione sulle società alla Relazione finale della Commissione di studio sulla imposizione fiscale sulle società.

¹⁸ A conferma dell'incidenza sul lavoro dipendente, la ripartizione dell'insieme di imposte e contributi, cioè il numeratore della pressione fiscale, vede quasi la metà della stessa gravare sui lavoratori dipendenti; cfr. Bernardi (2002).

La Tabella 5 riassume la posizione relativa dell'Italia al termine di questo periodo. In rapporto al Pil le imposte dirette nel nostro paese risultano leggermente superiori alla media dell'Europa a 25, in particolare sopra Francia, Germania e Spagna e sotto Regno Unito e Svezia. Per l'imposta personale vale sostanzialmente lo stesso discorso. Questo posizionamento sulle dirette, e in particolare sull'imposta personale, riflette peraltro una diversa composizione dell'imposizione nei vari paesi. Così, Francia e Germania compensano il minor peso dell'imposta personale con un peso nettamente più elevato dei contributi e, nel caso della Francia, anche delle imposte indirette. Al contrario il Regno Unito, presenta un'incidenza delle dirette nettamente sopra la media europea e anche nettamente sopra il nostro paese, che sommata a un'incidenza consistente delle indirette porta la pressione tributaria (dirette più indirette) a livelli elevati, compensandola con un peso molto basso dei contributi dovuto al ruolo ridotto della previdenza pubblica. Si noti poi che il Regno Unito e la Francia fanno rilevare un peso significativo delle "altre" imposte dirette, che nel caso del Regno Unito sono soprattutto quelle gravanti sulle attività finanziarie e nel caso della Francia anche l'imposta personale patrimoniale.

Il nostro paese presenta un peso dei contributi inferiore alla media europea e un peso delle indirette leggermente superiore. La pressione fiscale complessiva è superiore alla media europea, anche se inferiore rispetto ad alcuni dei partners più importanti. Una sua riduzione è naturalmente auspicabile ma richiede un corrispondente contenimento della spesa pubblica se si vuole assicurare un avanzo primario sufficiente a sostenere il necessario processo di rientro del debito, molto più alto della media europea in rapporto al Pil. Il bilancio pubblico italiano è gravato da un onere per interessi sul debito che è quasi il doppio della media europea, oltre due punti di Pil in più che assorbono risorse altrimenti utilizzabili per ridurre la pressione fiscale e per migliorare i servizi di *welfare* e l'investimento in capitale umano. La spesa corrente primaria non è superiore alla media europea ma certamente la sua qualità può e deve essere migliorata in termini di efficienza e di efficacia delle prestazioni.

Il confronto sopra tratteggiato segnala che l'auspicabile riduzione della pressione fiscale dovrebbe passare in primo luogo per una riduzione del peso dell'imposta personale che deve avvenire combinando il necessario recupero di base imponibile attraverso il contrasto dell'evasione con una più forte riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti. Questa operazione va condotta migliorando il disegno dell'imposta personale con riferimento ai tre criteri che devono ispirarla: equità verticale, equità orizzontale, efficienza. E' questo il tema cui sarà dedicata la Parte II del presente Rapporto, che segue alla ricostruzione storica che proponiamo qui di seguito.

Tabella 1: Pressione fiscale e tassazione diretta in rapporto al PIL nei principali Paesi Europei (1975-2006)

	GERMANIA*	SPAGNA**	FRANCIA**	ITALIA	SVEZIA	REGNO UNITO	UE 15
1975							
DIR	11,8	4,1	5,6	5,4	21,0	15,8	11,3
TOT	34,3	18,4	35,4	25,4	41,6	35,3	32,1
1985							
DIR	12,5	7,1	6,8	12,4	20,2	14,5	13,1
TOT	36,1	27,2	42,8	33,6	47,8	37,6	37,4
1990							
DIR	11,3	10,0	6,7	13,8	22,0	14,3	13,4
TOT	34,8	32,5	42,0	37,8	52,7	36,3	38,0
1995							
DIR	11,3	9,4	7,0	14,2	18,9	12,8	13,3
TOT	37,2	32,1	42,9	40,1	48,1	34,7	38,8
2000							
DIR	11,2	9,7	11,1	14,0	21,5	14,6	14,4
TOT	37,2	34,2	44,4	42,3	52,6	37,3	40,4
2004							
DIR	9,5	9,8	10,2	12,9	19,0	13,1	13,3
TOT	34,8	34,7	43,5	41,1	49,9	35,6	39,1
2005							
DIR	9,8	10,5	10,4	12,9	19,8	14,0	13,7
TOT	34,8	35,8	44,1	41,0	50,7	36,5	39,7
2006 (previsionale)							
DIR	10,8	11,3	10,8	14,0	19,7	14,9	13,7
TOT	35,7	36,7	44,5	42,7	50,1	37,4	39,8

DIR = tassazione diretta complessiva in percentuale del PIL

TOT = pressione fiscale in percentuale del PIL

* = i dati si riferiscono alla Germania unificata a partire dal 1991.

** = i valori sono ridotti in misura pari all'ammontare di trasferimenti in conto capitale che rappresentano imposte non riscosse

FONTE: OECD, "Revenue Statistics 1965-2006", ed. 2007

Tabella 2: Composizione delle entrate fiscali (rapporti al PIL) nei principali Paesi europei (1995-2005)

	GERMANIA	SPAGNA	FRANCIA	ITALIA	SVEZIA	REGNO UNITO	UE 27 (media ponderata)	EUROZONE (EA-13) (media ponderata)
1995								
DIR	10,9	10,3	8,4	15,0	20,0	15,3	12,5	11,4
IND	12,0	10,7	16,0	12,4	16,1	14,1	13,4	13,1
CON	16,8	11,8	18,6	12,6	12,9	6,2	13,9	15,5
TOT	39,8	32,7	42,7	40,1	49,0	35,6	39,7	39,9
1996								
DIR	11,3	10,4	9,0	15,4	20,9	15,2	12,9	11,9
IND	11,9	10,7	16,6	12,2	16,6	13,8	13,5	13,2
CON	17,4	12,0	18,6	14,3	14,0	6,1	14,1	15,9
TOT	40,7	33,1	43,9	41,8	51,5	35,1	40,4	40,9
1997								
DIR	11,1	10,6	9,7	16,5	21,4	15,5	13,2	12,2
IND	11,9	11,0	16,5	12,7	16,8	14,0	13,6	13,3
CON	17,7	12,0	18,1	14,6	13,8	6,2	13,9	15,8
TOT	40,7	33,2	44,1	43,7	52,0	35,7	40,7	41,3
1998								
DIR	11,4	10,3	11,8	14,6	21,3	16,7	13,5	12,4
IND	12,0	11,5	16,4	15,6	17,6	13,9	14,0	13,9
CON	17,4	11,9	16,1	12,2	13,8	6,2	13,0	14,8
TOT	40,9	33,0	44,0	42,5	52,7	36,7	40,5	41,1
1999								
DIR	11,9	10,4	12,5	15,0	22,1	16,7	13,8	12,8
IND	12,6	12,0	16,4	15,3	18,7	14,2	14,3	14,1
CON	17,2	11,9	16,3	12,1	12,5	6,3	13,0	14,8
TOT	41,7	33,6	44,9	42,5	53,3	37,1	41,0	41,6
2000								
DIR	12,5	10,5	12,5	14,5	22,3	17,0	14,0	12,9
IND	12,5	11,9	15,8	15,2	16,8	14,2	14,0	13,9
CON	16,9	12,0	16,1	12,1	14,3	6,3	12,8	14,6
TOT	41,9	33,9	44,1	41,8	53,4	37,6	40,7	41,3
2001								
DIR	11,0	10,4	12,6	14,8	19,9	17,2	13,6	12,5
IND	12,2	11,5	15,4	14,7	16,8	13,8	13,7	13,6
CON	16,7	12,2	16,1	12,0	14,6	6,3	12,8	14,4
TOT	40,0	33,5	43,8	41,5	51,4	37,3	40,0	40,4
2002								
DIR	10,7	10,8	11,8	14,1	18,0	16,1	13,1	12,1
IND	12,1	11,6	15,4	14,7	17,2	13,6	13,7	13,5
CON	16,7	12,1	16,2	12,1	14,5	6,0	12,7	14,4
TOT	39,5	33,9	43,1	40,9	49,7	35,8	39,3	40,0
2003								
DIR	10,6	10,5	11,4	14,7	18,7	15,6	12,8	12,0
IND	12,2	11,9	15,3	14,3	17,4	13,6	13,7	13,5
CON	16,9	12,2	16,3	12,3	14,1	6,4	12,9	14,5
TOT	39,7	33,9	42,8	41,3	50,2	35,6	39,3	39,9
2004								
DIR	10,2	10,6	11,6	13,9	19,5	15,8	12,8	11,8
IND	12,1	12,2	15,5	14,3	17,1	13,5	13,7	13,6
CON	16,6	12,2	16,2	12,4	13,8	6,7	12,8	14,4
TOT	38,8	34,5	43,1	40,7	50,5	35,9	39,2	39,6
2005								
DIR	10,3	11,4	11,9	13,5	20,1	16,8	13,1	12,0
IND	12,1	12,5	15,8	14,5	17,3	13,3	13,8	13,8
CON	16,3	12,2	16,4	12,6	13,8	6,9	12,8	14,3
TOT	38,8	35,6	44,0	40,6	51,3	37,0	39,6	39,9

DIR = totale imposte dirette in rapporto al PIL
IND = totale imposte indirette in rapporto al PIL
CON = totale contributi sociali in rapporto al PIL
TOT = pressione fiscale in rapporto al PIL

FONTE: "Taxation trends in EU", EUROSTAT Statistical books, ed. 2007

Nota: I dati EUROSTAT non corrispondono perfettamente ai dati OECD riportati nella Tabella 4, a causa di differenti scelte compiute dalle due istituzioni nella costruzione degli aggregati fiscali di riferimento. Per una ricostruzione dettagliata delle analogie e degli scostamenti tra le due tipologie di classificazione si rinvia all'Allegato A (par. G) della pubblicazione OECD, "Revenue Statistics", op. cit

Tabella 3: Composizione delle imposte dirette (rapporti al PIL) nei principali Paesi europei (1995-2005)

	GERMANIA	SPAGNA	FRANCIA	ITALIA	SVEZIA	REGNO UNITO	UE 27 (media ponderata)	EUROZONE (EA-13) (media ponderata)
1995								
P	9,3	7,7	5,3	10,4	16,5	10,3	9,2	8,5
S	0,9	1,9	1,8	3,3	2,6	2,8	2,1	1,9
A	0,7	0,7	1,4	1,2	0,8	2,3	1,2	1,0
TOT	10,9	10,3	8,4	15,0	20,0	15,3	12,5	11,4
1996								
P	9,4	7,7	5,5	10,7	17,4	9,6	9,3	8,6
S	1,2	2,0	2,0	3,8	2,6	3,2	2,4	2,2
A	0,8	0,7	1,5	0,9	0,9	2,4	1,2	1,0
TOT	11,3	10,4	9,0	15,4	20,9	15,2	12,9	11,9
1997								
P	9,2	7,2	5,8	11,1	17,6	9,3	9,2	8,6
S	1,3	2,7	2,3	4,1	2,9	3,9	2,8	2,5
A	0,6	0,7	1,6	1,3	0,9	2,4	1,2	1,0
TOT	11,1	10,6	9,7	16,5	21,4	15,5	13,2	12,2
1998								
P	9,5	7,0	8,0	11,2	17,7	10,2	9,7	9,1
S	1,3	2,5	2,3	2,5	2,6	3,8	2,6	2,3
A	0,6	0,7	1,5	1,0	1,0	2,6	1,2	1,0
TOT	11,4	10,3	11,8	14,6	21,3	16,7	13,5	12,4
1999								
P	9,9	6,7	8,2	11,3	18,0	10,4	9,8	9,3
S	1,5	2,9	2,7	2,7	3,1	3,4	2,7	2,5
A	0,6	0,8	1,6	1,0	1,0	2,8	1,3	1,0
TOT	11,9	10,4	12,5	15,0	22,1	16,7	13,8	12,8
2000								
P	10,2	6,6	8,4	10,6	17,4	10,8	9,9	9,3
S	1,7	3,1	2,8	2,3	3,8	3,4	2,8	2,6
A	0,6	0,8	1,3	1,6	1,1	2,8	1,3	1,1
TOT	12,5	10,5	12,5	14,5	22,3	17,0	14,0	12,9
2001								
P	9,9	6,8	8,2	10,8	16,3	10,9	9,7	9,2
S	0,6	2,9	3,1	2,9	2,7	3,3	2,6	2,4
A	0,6	0,8	1,4	1,1	1,0	3	1,3	1,0
TOT	11,0	10,4	12,6	14,8	19,9	17,2	13,6	12,5
2002								
P	9,6	6,8	7,9	10,6	15,0	10,4	9,5	9,0
S	0,6	3,3	2,5	2,5	2,1	2,8	2,3	2,2
A	0,5	0,7	1,3	1,0	0,8	2,9	1,2	0,9
TOT	10,7	10,8	11,8	14,1	18,0	16,1	13,1	12,1
2003								
P	9,3	6,6	7,9	10,5	15,6	10,0	9,3	8,8
S	0,7	3,1	2,1	2,2	2,3	2,7	2,2	2,0
A	0,5	0,8	1,3	2,1	0,8	2,8	1,3	1,1
TOT	10,6	10,5	11,4	14,7	18,7	15,6	12,8	12,0
2004								
P	8,7	6,4	7,8	10,4	15,7	10,0	9,0	8,5
S	0,9	3,5	2,4	2,2	3,0	2,8	2,4	2,2
A	0,6	0,8	1,4	1,3	0,8	2,9	1,3	1,0
TOT	10,2	10,6	11,6	13,9	19,5	15,8	12,8	11,8
2005								
P	8,6	6,7	8,0	10,4	15,6	10,5	9,2	8,6
S	1,1	3,9	2,4	2,3	3,8	3,3	2,6	2,4
A	0,6	0,8	1,5	0,7	0,7	2,9	1,3	1,0
TOT	10,3	11,4	11,9	13,5	20,1	16,8	13,1	12,0

P = imposte sui redditi delle persone fisiche in rapporto al PIL

S = imposte sulle società in rapporto al PIL

A = altre imposte dirette in rapporto al PIL

TOT = totale imposte dirette in rapporto al PIL

FONTE: "Taxation trends in EU", EUROSTAT Statistical books, ed. 2007

Tabella 4**Incidenza dei singoli cespiti dichiarati sul reddito complessivo***Analisi per anno d'imposta - Valori percentuali*

	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2005
<i>Terreni + Fabbricati</i>	5,8	3,0	3,2	3,5	4,4	4,4	4,8	4,9	4,7
<i>Dipendente+Pensione</i>	73,4	80,5	78,8	77,5	76,9	75,3	75,8	79,3*	80,4
<i>Lavoro autonomo</i>	3,2	2,5	4,0	5,8	6,7	7,0	6,9	3,9*	4,4
<i>Impresa</i>	11,9	7,1	7,0	6,2	5,2	5,5	5,1	4,9	4,6
<i>Altri redditi</i>	5,7	6,9	6,9	7,0	6,7	7,7	7,2	7,1	6,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Il cambiamento delle quote rispetto al 2000 risente della disposizione della finanziaria per il 2001 che ha spostato i redditi dei cosiddetti co.co.co. da lavoro autonomo a lavoro dipendente in modo da far loro beneficiare di una detrazione più favorevole (in specie per le retribuzioni basse)*

Incidenza dei singoli cespiti dichiarati sul reddito complessivo*Analisi per anno d'imposta - Valori percentuali*

	1998	2000	2001	2005
<i>Terreni + Fabbricati</i>	4,4	4,8	4,9	4,7
<i>Dipendente</i>	50,8	49,1	53,3*	52,4
<i>Pensione</i>	24,5	26,6	26,0	28,0
<i>Lavoro autonomo</i>	7,0	6,9	3,9*	4,4
<i>Impresa</i>	5,5	5,1	4,9	4,6
<i>Altri redditi</i>	7,7	7,2	7,1	6,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

**Il cambiamento delle quote rispetto al 2000 risente della disposizione della finanziaria per il 2001 che ha spostato i redditi dei cosiddetti co.co.co. da lavoro autonomo a lavoro dipendente in modo da far loro beneficiare di una detrazione più favorevole (in specie per le retribuzioni basse)*

Tabella 5: Statistiche di finanza pubblica nei Paesi dell'Unione Europea. Dati in percentuale sul PIL. Anno 2005

PAESI	PRESSIONE FISCALE/PIL	IMPOSTE DIRETTE/PIL				IMPOSTE INDIRETTE/PIL	CONTRIBUTI/PIL
		(A) IMPOSTE PERSONALI/ PIL	(B) IMPOSTE SOCIETARIE /PIL	(C) ALTRE DIRETTE/PIL	TOTALE (A+B+C)		
ITALIA	40,6	10,4	2,3	0,8	13,5	14,5	12,6
GERMANIA	38,8	8,6	1,1	0,6	10,3	12,1	16,3
FRANCIA	44,0	8,0	2,4	1,5	11,9	15,8	16,4
SPAGNA	35,6	6,7	3,9	0,8	11,4	12,5	12,2
SVEZIA	51,3	15,6	3,8	0,7	20,1	17,3	13,8
REGNO UNITO	37,0	10,5	3,3	3,0	16,8	13,3	6,9
EUROZONE (EA-13)	39,9	8,6	2,4	1,0	12,0	13,8	14,3
UE-25	39,7	9,2	2,6	1,4	13,2	13,8	12,8

Fonte: EUROSTAT. "Taxation trends in EU"; EUROSTA Statistical Books; edizione 2007.

CAPITOLO 1

L'IRPEF DALLA SUA ISTITUZIONE AI GIORNI NOSTRI

Premessa

L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro paese è il sedimento di un lungo processo di aggiustamenti successivi, scandito da alcuni passaggi chiave: la sua istituzione nel 1974, la sentenza della Corte Costituzionale del 1976, l'intervento del 1983 nonché quello del 1993, il riassetto del 1998, i due moduli della XIV legislatura, l'intervento della finanziaria 2007. Il susseguirsi di interventi segnala sia l'esistenza di criticità nella struttura dell'imposta, sia l'alternarsi di diverse impostazioni con cui fare fronte alle suddette criticità. Una ricostruzione di questa complessa storia è necessaria per consentire al lettore di meglio inquadrare le problematiche attuali.

1. I primi passi dell'Irpef

L'imposta sul reddito delle persone fisiche (d'ora in poi Irpef) è un'imposta personale, individuale e progressiva; il prelievo è determinato in relazione alle caratteristiche soggettive del contribuente, caratteristiche che attengono al singolo individuo, sul cui reddito l'imposta sale più che proporzionalmente.

L'introduzione nel nostro ordinamento di un'imposta personale e progressiva avviene nel 1974, con un notevole ritardo rispetto ai paesi più avanzati, in un periodo nel quale il modello della *comprehensive income tax*, l'imposta la cui base imponibile include tutte le entrate del contribuente, costituiva il principale punto di riferimento teorico, recepito, anche se con limitazioni inevitabili, in molti paesi avanzati fin dai primi decenni del secolo scorso.

In Italia precedentemente esisteva un sistema tributario complesso basato su molteplici imposte reali¹ e personali² che si applicavano alle diverse categorie di redditi.

¹ Sui terreni, fabbricati, redditi agrari, Ricchezza Mobile Cat. A,B,C/1, C/2 - imposte il cui ammontare è determinato solo in relazione all'oggetto dell'imposta (siano redditi o patrimoni) senza tenere conto delle caratteristiche soggettive.

E' il 1963 quando si insedia una Commissione guidata dal prof. Cosciani e composta dai più autorevoli studiosi dell'epoca. Si lavora per l'introduzione di una imposta personale progressiva sul reddito ed un'imposta generale sui consumi. La relazione viene presentata solo nel 1967 dal vice-presidente Visentini³ e la legge delega di riforma è pronta nel 1971. Le nuove imposte previste vedono la luce nel 1973 per IVA ed Invim, e nel 1974 per l'Irpef.

La struttura iniziale dell'imposta vede 32 scaglioni di reddito ed altrettante aliquote, la più bassa delle quali al 10 per cento e la più alta all'82 per cento (per i redditi oltre i 500 milioni di lire; per la conversione dei valori monetari dell'epoca in valori 2007 il lettore può fare riferimento, qui come anche in seguito, alla Tabella 3 dei coefficienti di conversione riportata nell'Appendice al Capitolo 2). Già nel 1975 la scala delle aliquote è rielaborata con una attenuazione della progressività e la definitiva scelta dell'ultima aliquota al 72 per cento (si rinvia all'Appendice per la Tabella 1 riassuntiva della struttura dell'imposta al momento della sua introduzione).

Il problema dell'unità impositiva

Il nuovo sistema fiscale parte con l'obbligo del cumulo dei redditi dei coniugi, e quindi della dichiarazione congiunta per redditi cumulativamente superiori a quattro milioni di lire, limite che nello stesso 1974 fu elevato a cinque milioni, poiché era già in corso un processo inflazionistico elevato⁴. Ma all'indomani della riforma del diritto di famiglia che ha equiparato i diritti dei coniugi, la storica sentenza del 14 luglio 1976 della Corte Costituzionale, individuando una disparità di trattamento nell'imposizione in capo al marito dei redditi cumulati, sancisce definitivamente il carattere individuale del prelievo. Dopo aver ricordato i principi costituzionali di uguaglianza dei cittadini nonché dei coniugi nel matrimonio, di diritto al lavoro ed ad una giusta retribuzione, la sentenza ricorda l'art.53: "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro personale capacità contributiva". E' da notare che il termine personale non si trova nell'art. 53 ma è un'aggiunta della Corte, la quale così prosegue: "la convivenza dei coniugi indubbiamente influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, ma non é dimostrato né dimostrabile, anche per la

² L'imposta complementare, che era progressiva ma forniva un gettito molto limitato perché veniva applicata solo su un ristretto numero di contribuenti (nel 1973 erano circa 4,8 milioni, un quinto dei contribuenti della Ricchezza Mobile).

³ Infatti Cosciani aveva nel frattempo dato le dimissioni per una serie di dissensi e, in particolare, perché riteneva che non si stessero preparando la riorganizzazione e il potenziamento dell'amministrazione finanziaria necessari per gestire l'applicazione della riforma.

⁴ L'obiettivo era quello di esentare dal cumulo i redditi medio-bassi; i cinque milioni rivalutati ai soli prezzi equivalgono a 27.500 euro; rivalutati secondo la crescita del Pil nominale equivalgono a poco meno di 50.000 euro. Si veda la Tabella 3 in Appendice al Capitolo 2.

grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate, tra l'altro, dalla esistenza di figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati". La Corte afferma che l'imputazione del reddito della moglie in capo al marito è in contrasto con la riforma del diritto di famiglia, oltre che con lo stesso dettato costituzionale, creando anche una discriminazione tra le coppie unite in matrimonio rispetto alle coppie di fatto. La Corte dava l'indicazione di "un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi", aggiungendo comunque che potesse "essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice"⁵.

Già a partire dall'anno di imposta 1976 l'obbligo del cumulo viene abolito.

Redditi esclusi, erosi, evasi

Secondo la logica della *comprehensive income tax* "un'imposta progressiva sul reddito per essere perequata deve essere commisurata al reddito netto complessivo del soggetto, da qualunque fonte provenga, ed i singoli elementi che lo compongono devono essere determinati in modo omogeneo per tutte le categorie [...] Lo scostamento dal reddito effettivo in uno o più elementi che compongono il reddito complessivo [...] non si limita a ridurre in misura corrispondente l'onere finanziario che si intende agevolare, ma si trasforma, altresì, in uno sgravio per gli altri redditi soggetti al regime normale" (Cosciani 1984).

Da questo punto di vista l'Irpef si discosta non poco dall'impostazione logica ben sintetizzata dalle parole di Cosciani. Si possono distinguere tre categorie di redditi (vedi Riquadro 1): quelli che non entrano nella base imponibile e vengono tassati con aliquota sostitutiva, cioè tutti i redditi da attività finanziarie; quelli che entrano nella base imponibile ma con valori nettamente più bassi di quelli effettivi, cioè i redditi da terreni e fabbricati⁶; quelli che dovrebbero entrare per i valori effettivi nella base imponibile ma vengono evasi, in percentuali diverse (minori per i redditi da lavoro dipendente, maggiori per i redditi d'impresa o di professione).

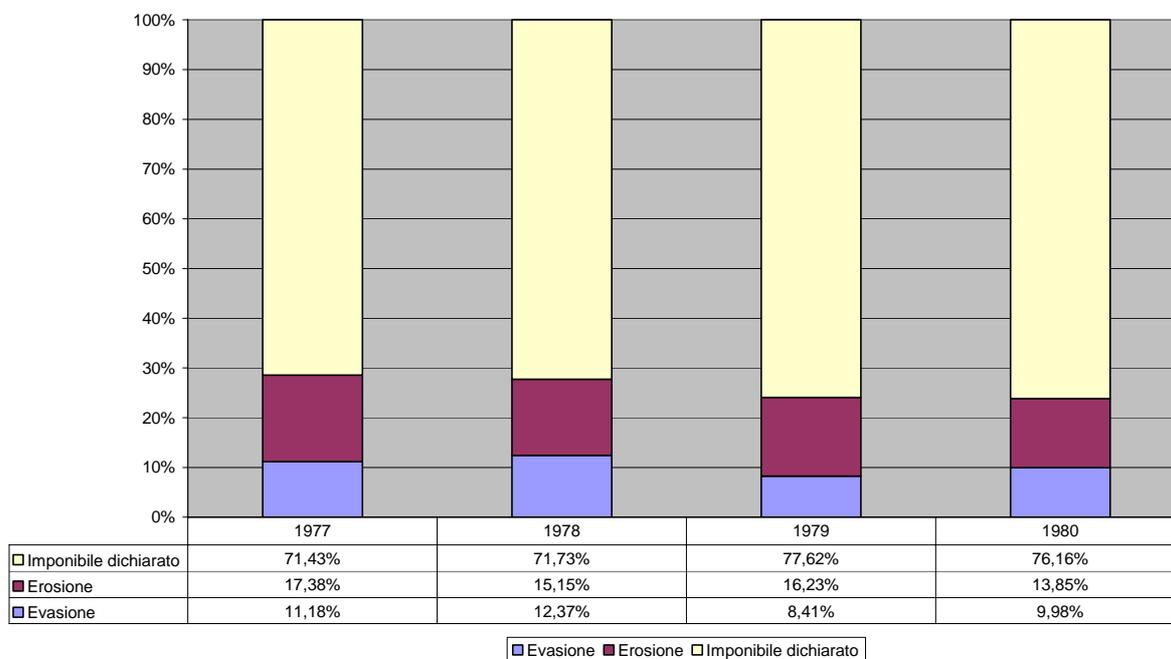
⁵ L'indicazione è, plausibilmente, per un sistema di splitting o di quoziente; si tenga presente che la Corte Costituzionale tedesca aveva indicato lo splitting come il sistema di tassazione conforme alla Costituzione, circa venti anni prima.

⁶ Tra questi redditi rientra anche il reddito della casa di abitazione, come il caso più rilevante di autoconsumo; l'inclusione della rendita della casa d'abitazione incontrava una forte ostilità popolare, oltre a quella ovvia delle organizzazioni della proprietà edilizia; quando il Ministro Reviglio pubblicò il Libro Bianco sugli immobili (Ministero delle Finanze 1981) si premurò di citare Einaudi: "non vi è nessun dubbio che tanto il reddito quanto il consumo della casa possono essere tassati"(p.12). Sarà solo dopo l'istituzione dell'ICI (imposta anch'essa largamente impopolare) che si decise di esentare progressivamente la rendita della casa d'abitazione, fino che nella Finanziaria 2001 fu completamente esentata.

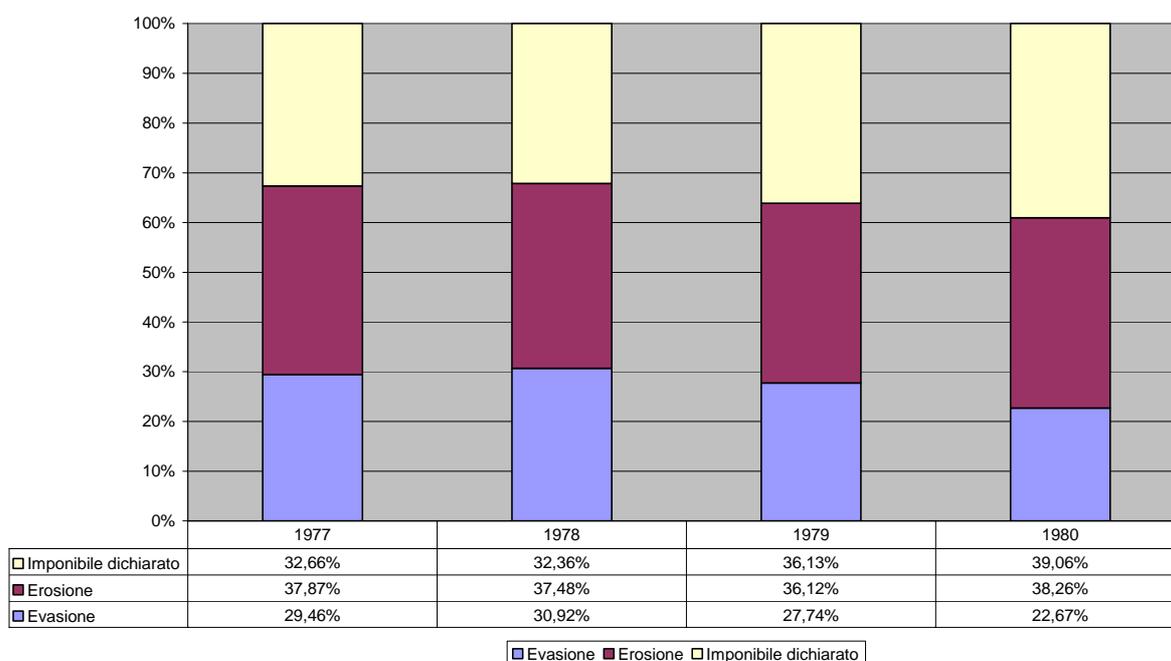
Riquadro 1 – Erosione ed evasione a fine anni settanta

Confrontando i dati fiscali con quelli di contabilità nazionale (Visco 1984), si ottengono i seguenti risultati rispettivamente per i redditi da lavoro e pensione e per i redditi da lavoro autonomo e impresa:

Redditi di lavoro dipendente e pensione



Redditi di lavoro autonomo e altri



I grafici si commentano da soli. Stime analoghe sono state sempre confermate nei lavori successivi sull'erosione e l'evasione: si vedano Cannari, Ceriani e D'Alessio (1995) e Bovi (2006).

Vi sono poi dei casi *borderline*. L'affitto di fabbricati comporta, da parte del proprietario, l'obbligo di inclusione nell'Irpef dell'affitto, al netto di una percentuale forfetaria di costi; ma in molti casi vi è evasione totale o parziale, ed in questi casi, onde limitare la perdita di gettito, la normativa prevede che venga dichiarato almeno il valore catastale. Un altro caso è costituito dalle plusvalenze realizzate fuori dall'attività di impresa⁷: secondo la logica del reddito entrata tutte le plusvalenze (ma a rigore anche le minusvalenze) dovrebbero concorrere a determinare l'imponibile; nel caso dell'Irpef alcune plusvalenze su immobili (aree fabbricabili, immobili acquistati e venduti entro cinque anni, e non usati come abitazione) entrano de iure nella base imponibile; negli altri casi la normativa stabiliva (art. 76 del titolo VI) che "Le plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi ...concorrono alla formazione del reddito complessivo per il periodo d'imposta in cui le operazioni si sono concluse".

La dizione è molto generale, e vale sia nel caso di vendita di un quadro che di un'azione. Il problema è però l'accertamento della presenza di "intento speculativo", dato che si può tranquillamente scartare l'ipotesi che sia lo stesso contribuente a dichiararlo, inserendo la plusvalenza nella sua Irpef. In linea teorica si sarebbe potuto stabilire un criterio presuntivo⁸ nel caso di plusvalenze realizzate su titoli, visto che l'acquisto di un titolo viene fatto per ricavarne un reddito ma anche una eventuale plusvalenza, ma questo era un compito della normativa, e comunque la giurisprudenza non ha ritenuto di inoltrarsi su questa strada⁹. Quando, nel 1986 Visentini varò il Testo Unico, eliminò la dizione generale dell'art. 76, ed individuò i casi tassativi di plusvalenze, tra cui (art. 67 del TUIR, comma c) le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate.

L'esclusione dei redditi da attività finanziaria era stata fortemente caldeggiata dalla Banca d'Italia, la quale temeva che nel caso contrario si sarebbe verificata una fuga di capitali, non tanto per una questione di pressione fiscale, quanto per l'idiosincrasia dei possessori di attività finanziarie ad essere "identificati" dal fisco. Le aliquote sostitutive andavano da un 10% per i conti correnti ad un 30% per i dividendi. Dato che l'aliquota dell'Irpeg era del 25%, l'incidenza sulla quota di utile dell'azionista, o socio, era del 47,5%.

⁷ Se realizzate in sede di impresa si considerano sia le plusvalenze che le minusvalenze.

⁸ Sulla base del tempo di detenzione del titolo, come avveniva in vari paesi.

⁹ Come invece avveniva in varie legislazioni, nelle quali il criterio era proprio il periodo di tempo nel quale veniva realizzata la plusvalenza su titoli.

Un'incidenza quindi elevata¹⁰, ma uguale per qualunque possessore di azioni. D'altra parte, almeno nel caso delle azioni ordinarie, non vi era un problema di anonimato, essendo le azioni nominative. Pertanto con la legge Pandolfi, dal 1978 i dividendi da azioni ordinarie entrarono nell'Irpef, insieme ad un credito d'imposta¹¹, per annullare la doppia tassazione dell'utile, secondo le indicazioni della Commissione Europea. Il credito d'imposta valeva solo nei casi in cui il dividendo provenisse da una società residente, cioè da parte di una società che aveva versato l'Irpeg all'erario italiano¹². Questo sistema verrà sostituito dalla riforma dell'Ires di Tremonti, perché ritenuto in contrasto con le norme comunitarie dalla Corte Europea in quanto in conflitto con la realizzazione del mercato unico.

Viene spesso citata una affermazione di Visco (1984): "l'Irpef non è certamente una imposta generale sul reddito, ma assume piuttosto le caratteristiche di un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. [...] Risultano esenti di diritto quasi la totalità dei redditi di capitale non azionari, dei redditi dell'agricoltura e buona parte dei redditi da fabbricati [...]. L'erosione è quindi una delle caratteristiche fondamentali dell'Irpef [...] e l'evasione è generalizzata e riguarda tutti i redditi, compresi quelli da lavoro dipendente, ma è particolarmente elevata per gli altri redditi (autonomi, di impresa, ecc.)". E, a dieci anni dalla introduzione dell'Irpef, non era stato ancora attuato alcun intervento di riforma dell'amministrazione finanziaria, in grado di adeguarla alla gestione di un tributo come l'Irpef. Si tratta di una questione fondamentale: secondo Cosciani il mutamento radicale dell'impianto tributario che si stava introducendo richiedeva la riforma e l'adeguamento delle strutture dell'amministrazione finanziaria. Questo punto non aveva ricevuto in realtà adeguata considerazione¹³, e anzi si può anzi dire che, in particolare nei confronti dei piccoli imprenditori e dei professionisti, l'amministrazione aveva perso quella capacità di verifica che aveva avuto in passato ai tempi della Ricchezza Mobile; le riunioni delle direzioni compartimentali delle Imposte Dirette, dove venivano presentate accurate

¹⁰ L'aliquota del 48% si situava nello scaglione tra 80 e 100 milioni, cioè per redditi molto elevati (all'epoca ovviamente).

¹¹ Il credito era fissato al 33% del dividendo, essendo l'aliquota Irpeg al 25%; infatti il credito d'imposta deve essere pari all'aliquota divisa per il complemento a uno dell'aliquota stessa. Ed infatti, quando Vicentini nel 1984 porterà l'aliquota Irpeg al 36% il credito d'imposta diverrà di $9/16$ cioè $0,36/(1-0,36)$. Il contribuente aggiungeva dividendo e credito agli altri suoi redditi, come se avesse ricevuto l'utile in assenza di Irpeg; poi detraeva il credito dall'imposta complessiva; in questo modo l'utile avrebbe ricevuto un'imposizione marginale proprio del livello di reddito complessivo di ciascun contribuente.

¹² Nei casi di dividendi provenienti da paesi con cui vigevano convenzioni bilaterali, si applicavano dei crediti parziali. Il sistema del credito d'imposta verrà eliminato con l'introduzione dell'Ires, perché una sentenza della Corte Europea lo aveva dichiarato in contrasto con le norme comunitarie; fu introdotto un criterio analogo a quello della Germania (riforma del 2000), per cui nel caso di partecipazioni qualificate solo il 40% del dividendo entrava nella base imponibile dell'Irpef. Per le partecipazioni non qualificate vi era doppia tassazione (con aliquota però al 12,5%).

¹³ Come già ricordato, la non condivisione di queste ed altre soluzioni portano il professore alle dimissioni dall'incarico prima della conclusione dei lavori della Commissione.

radiografie dei settori produttivi al fine di stabilire parametri ragionevoli da poter usare nella fase dei controlli delle dichiarazioni, cessarono con gli inizi degli anni settanta.

Anni dopo, nel 1983, verrà riconosciuto il ruolo centrale che ha l'attività dell'amministrazione nell'assicurare l'effettiva e uniforme applicazione dell'imposta e di come, stranamente, proprio questo ruolo essenziale, soprattutto in materia di controlli, nelle nuove condizioni createsi con l'avvio della riforma tributaria, primo fra tutti l'ampliarsi smisurato (da 4,8 a oltre 22 milioni) dei contribuenti, sia stato quasi completamente trascurato (Pedone 1984).

Il problema dell'inflazione

La riforma istitutiva dell'Irpef entra in vigore in un periodo delicato, in cui la società e l'economia sono sottoposte a prove difficili. Conflitti sociali, caduta del sistema dei cambi fissi, aumento delle materie prime ed in particolare del petrolio, portano una tensione inflazionistica senza precedenti, che si trasforma, grazie anche all'accordo sulla scala mobile del 1975, in una spirale prezzi-salari-cambio. I nuovi tributi danno gettito, ma il ritmo di crescita delle entrate non è sufficiente, perché lo Stato deve affrontare una serie di maggiori spese, come la costruzione dello stato sociale e una riforma previdenziale (introdotta con la legge delega 18-03-68 n. 238 e successivi decreti attuativi) che determina un andamento molto più sostenuto delle spese. Al sistema contributivo si sostituisce infatti quello retributivo, in cui la pensione dipende dalle retribuzioni degli ultimi anni (5 per il settore privato); in periodi di inflazione la dinamica diviene più accentuata.

Sempre in quegli anni prende il via il trasferimento di funzioni statali alle periferie, ma la riforma fiscale ha accentrato nello Stato la funzione di riscossione delle imposte: le Regioni e gli enti locali gestiscono risorse provenienti dallo Stato senza nessuna responsabilità di entrata.

La spesa, centrale e decentrata, aumenta progressivamente e passa tra il 1969 ed il 1978 dal 33,5% al 44,5% del Pil, mentre le entrate erariali nello stesso arco di tempo passano dal 31,5% al 33,8%. Il debito pubblico incomincia a crescere, ed è il disavanzo primario a causare questa crescita, perché in questo periodo il costo del debito è inferiore al tasso di crescita del Pil¹⁴.

La struttura dell'Irpef tra il 1976 ed il 1982 rimane sostanzialmente invariata, con le stesse aliquote e leggeri aggiustamenti degli scaglioni (vedi la Tabella 1 in Appendice a

¹⁴ Quindi il debito non si autoalimenta, nel senso che in assenza di disavanzo primario, e quindi con un disavanzo limitato agli interessi, il debito crescerebbe meno del Pil, cosicché diminuirebbe il rapporto.

questo capitolo). L'elasticità dell'imposta è elevata, soprattutto ai livelli medio-bassi di reddito; a titolo di esempio, abbiamo, per livelli di redditi bassi e medi le seguenti elasticità¹⁵:

milioni	elasticità
3	1,3
4	1,5
5	1,6
6	1,7
7	1,5

Pertanto avviene che a parità di reddito reale le retribuzioni nominali crescono in proporzione maggiore rispetto alla modesta rivalutazione degli scaglioni, con l'effetto di aumentare l'incidenza dell'imposta (come mostrano le Tabelle 2a-2b e i Grafici 1-2 in Appendice)¹⁶. Questo fenomeno, che ha preso il nome, in Italia¹⁷, di *fiscal drag*, è stato in quel periodo di grande rilievo a causa dell'elevata inflazione.

2. Gli anni Ottanta

La dinamica dell'imposta comincia a creare disagio. Il 1983 è l'anno del primo intervento sulla struttura dell'imposta che viene radicalmente modificata per contenere gli effetti del *fiscal drag* diminuendo l'incidenza dell'imposta, in particolare sui redditi da lavoro medio-bassi, ma non diminuendo, anzi accentuando, l'elasticità dell'imposta. Lo sgravio del carico sui redditi medio-bassi, viene realizzato accrescendo le detrazioni ed introducendo nuove detrazioni di consistente entità per i soli redditi da lavoro dipendente, ed in misura più limitata per il lavoro autonomo e di impresa minore. La novità è che queste nuove detrazioni

¹⁵ L'elasticità è calcolata trascurando le detrazioni, che variano alquanto in questo periodo, ma non sono particolarmente elevate; esse comunque accentuano ulteriormente i valori dell'elasticità.

¹⁶ Si vedano anche i Grafici 3a-3d dove è riportato l'andamento dell'incidenza dell'Irpef su quattro livelli di reddito standardizzato da 1974 al 2007: Pil pro-capite di ogni anno, metà del Pil pro-capite, due volte il Pil pro-capite dal 1974 al 2007.

¹⁷ Nella letteratura anglosassone il *fiscal drag* ha un altro significato, collegato alla flessibilità automatica di qualunque imposta che sia funzione del reddito, quindi anche proporzionale. L'effetto specifico dell'inflazione viene invece definito *bracket creeping*.

sono stabilite con importi decrescenti al crescere del reddito, attraverso una serie di gradini¹⁸ (sette per i dipendenti, due per gli altri)¹⁹. Per compensare la perdita di gettito la prima aliquota sale dal 10 al 18 per cento; l'attenuazione del peso dell'imposta per i redditi medio-alti viene invece realizzata con una riduzione del numero degli scaglioni che scendono a nove, e con la discesa dell'ultima aliquota al 65 per cento. In Appendice riportiamo la Tabella 1 delle nuove aliquote e detrazioni.

La progressività viene quindi attenuata dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote, e reintrodotta con le detrazioni²⁰. Il risultato finale, in termini di incidenza media non è poi molto dissimile dalla situazione al 1982, ma l'andamento dell'aliquota media non ha più carattere continuo, subendo degli scalini in aumento in corrispondenza di ogni scalino delle detrazioni, e portandosi ora sopra e ora sotto la corrispondente aliquota media precedente l'intervento, senza apparenti criteri razionali (Visco 1984).

Il problema dell'evasione

Quanto al problema dell'evasione, il sistema di accertamento approntato con la riforma del 1974 e basato sull'utilizzo dei soli riscontri contabili, si rivela per i contribuenti minori un buon mezzo per occultare parte delle operazioni, pur continuando a tenere una contabilità formalmente in regola. La contabilità semplificata prevista per le imprese minori, in grado di fornire una quantità di informazioni molto inferiore rispetto a quella che può dare invece una contabilità ordinaria, avrebbe dovuto essere accompagnata da una disciplina dei controlli che prevedesse l'utilizzo di indicatori extracontabili. Ma ciò non era previsto e l'amministrazione finanziaria si trovava sovente nell'impossibilità di dimostrare l'omessa registrazione di ricavi da parte di imprese e lavoratori autonomi²¹.

¹⁸ Se trasformiamo l'andamento discendente a gradini in una retta discendente, l'aliquota implicita che ne risulta è del 3,8% che andrebbe sommata al 18% di prima aliquota formale e, nell'intervallo tra 11 e 16 milioni di lire, anche al 27% della seconda aliquota.

¹⁹ Fin dall'inizio i lavoratori dipendenti avevano una detrazione di 84.000 lire di detrazione fissa per spese di produzione del reddito (indicizzata ai prezzi corrisponde ad una detrazione di 461 euro 2008); nel 1980 la cifra viene raddoppiata e viene aggiunta una ulteriore detrazione di 52.000 lire per i redditi inferiori a 2,5 milioni. Nel 1982 la detrazione fissa è salita a 240.000 e l'ulteriore detrazione (per redditi inferiori a 3,5 milioni) a 130.000.

²⁰ A contenere la progressività giocano anche le deduzioni per spese mediche e sanitarie, introdotte da Reviglio nel 1980, oltre a quelle esistenti fin dall'inizio per interessi passivi su mutui ipotecari e premi di assicurazione sulla vita. Le deduzioni determinano infatti uno sgravio d'imposta che dipende dall'aliquota marginale. Da rilevare che anche per questo inizialmente i premi di assicurazione sulla vita erano stati usati a scopi elusivi, per cui era stato necessario introdurre delle misure (come la durata minima del contratto) volte ad evitare il fenomeno.

²¹ Nella seconda metà degli anni settanta erano state adottati alcuni strumenti di controllo per limitare l'evasione fiscale, quali la bolla d'accompagnamento per le merci viaggianti, la ricevuta fiscale, i registratori di cassa sigillati, ma queste misure non si erano rivelate particolarmente efficaci.

Nel 1984, con la “Visentini-ter”²², si affronta questo problema prevedendo, per i contribuenti in contabilità semplificata, un meccanismo di determinazione del valore aggiunto, da parte dall’amministrazione finanziaria, a seconda dei settori produttivi. Una volta fissato il valore aggiunto il passaggio al reddito imponibile in Irpef avviene con la deduzione dei costi dichiarati dal contribuente; il reddito imponibile è quindi determinato congiuntamente dal contribuente e dall’amministrazione. Ma la possibilità di sottrarsi all'applicazione della norma viene subordinata semplicemente alla tenuta, in via opzionale, della contabilità ordinaria: il risultato più evidente di questo provvedimento è quello di incentivare i contribuenti ad indirizzarsi con maggiore preferenza verso l'adozione di questo tipo di contabilità che, comunque, fornisce al fisco una maggiore quantità di informazioni.

Gli effetti della “Visentini ter” sono positivi. E’ una della riforme fiscali che sembra avere più stimolato la crescita del reddito dichiarato e che pertanto, nata per essere applicata per un triennio, viene poi prorogata fino al 1988. L’introduzione della “Visentini ter” coincide infatti con il sensibile incremento del reddito medio d’impresa e di lavoro autonomo (Herr 2000)²³. Anche la successiva riforma del 1989 sul trattamento delle imprese minori e minime che introduce i coefficienti di congruità, avrà effetti simili.

La seconda metà del decennio

Il problema del contrasto al fenomeno del drenaggio fiscale, sebbene l’intervento del 1983 abbia effettuato la compensazione del prelievo per quell’anno, non è definitivamente risolto. Il tema resta al centro delle richieste sindacali e trova una prima risposta indiretta nei provvedimenti che Visentini prende a partire dal 1986²⁴, che riducono le aliquote marginali e medie sui redditi bassi e medio-bassi: per un verso si effettua un sostanziale dietro-front sia sul livello della prima aliquota, che scende tornando nel 1989 al 10 per cento, sia sulle detrazioni, dove la detrazione in cifra fissa viene aumentata e quella decrescente si riduce a due scalini; per altro verso si continua sulla strada della diminuzione del numero degli

²² D.L. 19 dicembre 1984 n. 853 convertito in legge 17 febbraio 1985, n. 17.

²³ Oltre al passaggio alla contabilità ordinaria, che comportava però maggiori costi per il commercialista, un’altra strada per recuperare il grado di evasione precedente fu quello di ridurre, negli anni successivi, i ricavi dichiarati, cioè il punto di partenza dell’applicazione dei coefficienti di valore aggiunto stabiliti dall’amministrazione. In effetti il confronto tra l’andamento dei ricavi dei contribuenti a contabilità semplificata, rispetto a quelli dei contribuenti a contabilità ordinaria, mostra una netta divaricazione: nel triennio 1985-88 il volume d’affari dei contribuenti a contabilità ordinaria è aumentato del 42,6% mentre quello dei contribuenti a contabilità semplificata solo del 7,5% (Ministero delle Finanze, 1989).

²⁴ Nel 1985 le detrazioni decrescenti vengono strutturate in modo tale che al passaggio di un gradino l’aliquota marginale non superi il 100%; la misura, pur opportuna dal punto di vista logico, creò complicazioni non piccole ai sostituti d’imposta, e fu pertanto abbandonata.

scaglioni, che da nove sono ridotti a sette, con un effetto di attenuazione del *fiscal drag* (si veda la Tabella 1 riportata in Appendice).

Ma è con l'accordo del gennaio 1989 tra Governo e sindacati che si stabilisce in via normativa la restituzione automatica del *fiscal drag* qualora il tasso di inflazione superi il 2%, attraverso l'aggiornamento degli scaglioni e degli importi delle detrazioni²⁵.

Nello stesso accordo il Governo viene impegnato ad intensificare il contrasto all'evasione fiscale e le norme citate prevedono così anche una modifica del regime delle imprese in contabilità semplificata (art. 79 del TUIR²⁶) e delle imprese con determinazione forfetaria del reddito (art. 80 del TUIR) e sono introdotti i coefficienti presuntivi e di congruità. Essi hanno il duplice scopo di strumenti di controllo e di determinazione induttiva del reddito.

3. Gli anni del risanamento finanziario e della riforma fiscale

Con gli anni '90 si apre la stagione degli sforzi finalizzati al risanamento finanziario. L'elevato debito pubblico e la perdita di competitività determinano la crisi finanziaria e valutaria dell'estate 1992, cui il Governo risponde con la manovra della finanziaria 1993. Le più urgenti correzioni da lato della politica di bilancio passano, per la parte delle entrate, attraverso una consistente stretta fiscale: le aliquote Irpef vengono tutte elevate di un punto a partire dalla terza (si veda la Tabella 1 riportata in Appendice) e la deducibilità delle spese sanitarie, degli interessi sui mutui e altri oneri, viene trasformata in detraibilità al 27%, con l'effetto quindi di produrre aggravii di imposta per i percettori di redditi medio-alti²⁷. L'incidenza media dell'imposta aumenta²⁸ in misura significativa (si veda ancora il Grafico 2 in Appendice),

Gli autonomi e i percettori di reddito di impresa – d'ora in avanti con l'espressione “autonomi” intenderemo per brevità l'insieme di questi lavoratori²⁹ - devono fare i conti con

²⁵ Art. 3 D.L. 2 marzo 1989, n. 69, convertito con legge 27 aprile 1989, n.154.

²⁶ E' del 1988 l'entrata in vigore del nuovo T.U. delle Imposte Dirette (D.P.R. 917/1986).

²⁷ Per coloro che avevano l'aliquota marginale più bassa del 27% (cioè i redditeri fino a 14,4 milioni) si applica l'aliquota dello scaglione di appartenenza. Con finanziarie successive la detrazione scenderà fino al 19% nel 1998 (aliquota coincidente con la prima), e così rimarrà, anche dopo l'elevazione, a partire dal 2003 della prima aliquota al 23%.

²⁸ Dalla rendita della casa d'abitazione viene sottratto un milione di lire, che fa diminuire sensibilmente l'incidenza sui titolari di soli redditi fondiari, ma questa misura avviene insieme all'introduzione dell'ICI (per il 1992 anticipata dall'ISI); con la finanziaria 2001 la rendita verrà completamente esentata.

²⁹ Equivalenti a quelli che in inglese sono indicati come *self-employed*.

l'introduzione della "*minimum tax*". Il D.L n. 384/1992³⁰ crea il nuovo meccanismo basato sul contributo diretto lavorativo, in base al quale viene determinato un reddito minimo al di sotto del quale il contribuente non può dichiarare. Qualora si verifichi tale eventualità l'amministrazione finanziaria automaticamente procede all'iscrizione a ruolo dell'importo risultante dalla differenza tra le imposte autoliquidate e quelle determinate in base alla *minimum tax*. Già a partire dall'anno d'imposta 1994³¹ il contributo diretto lavorativo diviene però solo uno strumento di calcolo, insieme ai coefficienti presuntivi di reddito, per eventuali accertamenti induttivi, viene dunque meno la vera e propria "*minimum tax*". Si prepara così il terreno per gli Studi di Settore che incominceranno a entrare in funzione dal 1998.

La finanziaria 1993 rivede in misura anche più sensibile la tassazione delle società; l'Ilor è resa indetraibile in toto dall'Irpeg, e viene inoltre introdotta (programmaticamente per un triennio, di fatto sarà per cinque anni) un'imposta sul capitale proprio delle imprese, accentuando così la convenienza fiscale per l'indebitamento.

La riforma della XIII Legislatura

Superata la crisi valutaria, con la formazione del Governo Prodi nel 1996, l'obiettivo diventa l'adesione alla moneta unica europea. In questo contesto, allo scopo di razionalizzare l'assetto del sistema fiscale italiano, la legge finanziaria per 1997 vara una norma di delega³² volta a ristrutturarlo, con l'introduzione dell'Irap, ed una revisione significativa dell'Irpef.

L'Irap è la nuova imposta a larga base imponibile e bassa aliquota che riassume i contributi sanitari e la tassa sulla salute, l'Ilor, l'imposta sul capitale proprio delle imprese nonché tributi minori, con un gettito finalizzato al finanziamento delle regioni. Il superamento dell'imposta sul capitale delle imprese si accompagna ad un ulteriore intervento che corregge il sistema favorendo il finanziamento con capitale proprio: la riforma infatti, introduce la Dit, cioè un sistema di imposizione del reddito delle imprese che tassa in misura minore gli utili derivanti da nuovi apporti di capitale.

Per quanto riguarda l'Irpef si ha un avvicinamento al sistema duale scandinavo con la prima aliquota che viene elevata al 18,5% (19% tenendo conto dell'aliquota base iniziale dell'addizionale regionale, quindi in linea con l'aliquota che tassa il rendimento normale dell'investimento nella Dit delle imprese), e la massima che scende dal 51% al 45%, mentre gli scaglioni si riducono ulteriormente, da sette a cinque (si veda la Tabella 1 riportata in Appendice). Le detrazioni da lavoro vengono elevate, in relazione all'aumento della prima

³⁰ Convertito nella legge 14 novembre 1992 n. 438.

³¹ D.L. 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 29 ottobre 1993, n. 427.

³² L. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, c. 143-149. Il decreto legislativo di attuazione è il n. 446 del 15 dicembre 1997.

aliquota, ottemperando all'indicazione della legge delega, che stabilisce che la riforma non debba creare aggravii d'imposta, in particolare sui lavoratori dipendenti³³. Per motivi di gettito le maggiori detrazioni vengono ristrutturate in senso decrescente rispetto al reddito, col sistema a scalini³⁴ (si veda sempre la Tabella 1 riportata in Appendice). Va specificato che l'addizionale regionale è obbligatoria all'aliquota base (inizialmente pari 0,5 e poi aumentata a 0,9) in coerenza con il processo di decentramento fiscale centrato sull'Irap³⁵, mentre ai comuni viene offerta la possibilità, ma non l'obbligo, di ricorrere a un'addizionale comunale entro un limite massimo³⁶.

Con la finanziaria 2001 vengono apportati ulteriori ritocchi (ancora Tabella 1 riportata in Appendice): la prima aliquota scende al 18 per cento e le successive vengono ridotte³⁷; le detrazioni da lavoro vengono aumentate e il numero dei gradini sale, con un profilo di decrescenza più accentuato. Per i pensionati si aggiungono, agli importi delle detrazioni per lavoro dipendente, ulteriori detrazioni³⁸.

Infine, sempre con la finanziaria 2001, esce del tutto dalla base imponibile la rendita della casa d'abitazione che in precedenza era stata già parzialmente esentata³⁹. Peraltro gli interessi sui mutui ipotecari rimangono detraibili. Questo provvedimento si inserisce nella tendenza, già evidenziata, alla erosione della base imponibile dell'imposta personale che allontana ulteriormente la nostra Irpef dal riferimento alla *comprehensive income tax* (si veda sopra la ricostruzione proposta nell'Introduzione).

Nel complesso, la riduzione dell'imposta realizzata tra il 1998 e il 2001 assomma a circa 17 miliardi di euro (vedi, oltre, il Capitolo 3), che si distribuiscono su tutti i contribuenti con una incidenza dei benefici maggiore sui redditi bassi e medi e sulle famiglie (anche tenendo conto degli aumenti deliberati per gli assegni al nucleo familiare di cui al Capitolo 2). L'incidenza media dell'imposta si riduce in misura significativa (Grafico 2)⁴⁰.

³³ L'Irap non cambia molto per i lavoratori, che pagavano solo 1% dei contributi sanitari; diverso il discorso per gli autonomi, per i quali infatti la legge delega si limitava ad indicare un'invarianza in linea di massima della pressione dell'Irpef.

³⁴ 17 scalini (ma anche gli autonomi ne hanno 7), approssimabili con una spezzata, al 3,2% e all'1%.

³⁵ L'aliquota regionale verrà strutturata poi da alcune regioni in senso progressivo, andando al di là dell'intendimento originario del legislatore ma ricevendo l'assenso della Corte Costituzionale nel 2006.

³⁶ Il tema del federalismo fiscale e delle sue relazioni con l'Irpef è sviluppato nel saggio di Gastaldi, Longobardi e Zanardi nella Parte III.

³⁷ Questa riduzione è in parte da collegare con l'entrata a regime della maggiore autonomia impositiva locale basata sulle addizionali.

³⁸ 98 euro per quelli sotto i 75 anni (con due gradini fino a 9.296 euro) e 186 per quelli dai 75 in su (con due gradini fino a 9.813 euro).

³⁹ Per una analisi del trattamento della casa di abitazione in sede Irpef e per un confronto con la legislazione di altri paesi, si veda il saggio di Massimo Baldini nella Parte III.

⁴⁰ Si vedano anche i Grafici 3a-3d dell'incidenza su livelli di reddito standardizzato.

4. La riforma della XIV legislatura

Con la legge delega per la riforma del sistema fiscale⁴¹ le due principali imposte dirette sono oggetto di una profonda revisione, anche nel nome: l'Irpef dovrebbe divenire Ire (imposta sul reddito) includendo anche gli enti non commerciali, mentre l'Irpeg dovrebbe divenire Ires⁴². I lineamenti dell'Ires sono disegnati sulla falsariga della riforma tedesca del 2000: *participation exemption* per dividendi e plusvalenze, eliminazione del credito d'imposta sui dividendi, eliminazione della Dit sulle imprese e introduzione della *thin capitalization*; l'aliquota è abbassata al 33%.

Per quanto riguarda l'Ire le indicazioni della delega sono meno dettagliate, ma sono comunque significative:

- a) viene proposta l'introduzione di una tassazione con due soli scaglioni con aliquote al 23% fino a 100 mila euro di reddito e 33% dopo;
- b) si introduce un livello di reddito minimo personale esente (c.d. *no tax area*), in funzione della soglia di povertà, "tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta";
- c) si propone la sostituzione progressiva delle detrazioni con deduzioni;
- d) si prospetta una complessa articolazione delle deduzioni in funzione di una palinodia di obiettivi: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, anziani e portatori di handicap, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare, non profit e attività svolte nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica, volontariato e confessioni religiose ammesse dalla legge, attività sportive giovanili, costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro;
- e) si prospetta una concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di meglio garantire la progressività e di ridurre il prelievo fiscale sui detti redditi.

Se si legge l'insieme di queste indicazioni non si può non notare un'influenza delle impostazioni alla *flat tax*; l'aliquota al 23%, che avrebbe riguardato il 99,5% dei contribuenti comporta una riduzione notevole per tutti quelli con aliquote marginali maggiori della prima⁴³. Certo la seconda aliquota al 33% non è ovviamente nella logica della *flat tax*, ma

⁴¹ Legge 07-04-03 n. 80.

⁴² Come in effetti avverrà con il dlgs 12-12-03 n. 344.

⁴³ Peraltro va detto che l'aliquota, scesa nel 2001 al 18% riguardava la maggioranza assoluta dei contribuenti.

non è questa la principale ragione dell'allontanamento dal modello teorico. Le due cause principali sono piuttosto la previsione di deduzioni decrescenti rispetto al reddito, e limitate ai redditi bassi e medi, e l'ampissima gamma di spese deducibili previste al punto d).

Infatti, come vedremo in breve, prevedere deduzioni che si estinguono arrivati ai redditi medi⁴⁴, significa introdurre un'aliquota implicita per i redditi bassi e medi nettamente più alta del 23%, ed uscire quindi dalla logica della *flat tax*⁴⁵. Anche la vastissima gamma di spese deducibili contrasta con le indicazioni del modello teorico, sia perché comporta un aggravio amministrativo, in contrasto alla semplificazione cercata dalla *flat tax*⁴⁶, sia perché costringe, per recuperare la perdita di gettito, ad aumentare l'aliquota. Per questo aspetto, le indicazioni della legge delega si inseriscono, esasperandola, in una tendenza al proliferare di detrazioni e deduzioni per specifiche tipologie di spese che, come abbiamo già accennato, ha accompagnato l'evoluzione dell'Irpef. La Tabella 3 riportata in Appendice riassume la congerie di detrazioni e deduzioni specifiche quale si presentava al 2004. Ma la tendenza è tutt'altro che esaurita e ha continuato a operare fino a oggi: il rischio, come è chiaro, sta nella progressiva perdita di semplicità, trasparenza e coerenza dell'imposta.

Da segnalare, infine, altri due aspetti salienti dell'impostazione seguita nella XIV legislatura in materia di imposizione diretta: l'estensione, tentata con la finanziaria 2004, di meccanismi di determinazione forfetaria dell'imponibile, il cosiddetto concordato preventivo, nei confronti sia del reddito di impresa che del reddito da lavoro autonomo; il blocco delle addizionali regionali e comunali, volto a evitare che i tagli all'Irpef nazionale vengano compensati da aumenti della medesima imposta in sede locale. Con riferimento al concordato preventivo, si deve rilevare *ex post* la scarsa adesione da parte dei soggetti interessati e quindi il sostanziale insuccesso del provvedimento. Con riferimento al blocco delle addizionali, è chiaro che una tale misura contrasta con l'esigenza di dare effettiva attuazione al federalismo fiscale, limitando l'autonomia degli enti decentrati e fornendo un alibi che rischia di indebolire nei fatti i loro vincoli di bilancio.

La legge delega non ha trovato, per quanto riguarda l'imposta personale, una completa attuazione. Sono stati varati due moduli che esamineremo subito appresso ma la struttura dell'imposta è rimasta lontana dal modello *flat tax* che ispirava, pur con le contraddizioni

⁴⁴ A meno di non ritenere che i redditi medi arrivino fino a 100.000 euro.

⁴⁵ Per ottenere un effetto di progressività è sufficiente una aliquota costante ed una deduzione fissa; l'aliquota media salirà gradualmente al crescere del reddito tendendo, ma non raggiungendo mai, l'aliquota d'imposta. Certo per avere un effetto di rilievo sul grado di progressività, che non è peraltro la preoccupazione principale dei sostenitori della *flat tax*, la deduzione deve essere elevata. Per un'analisi più articolata si veda più avanti il Capitolo 1 della Parte II di questo lavoro. Si noti inoltre che a regime l'applicazione della delega avrebbe implicato un andamento a U dell'aliquota marginale effettiva: inizialmente più alta, poi più bassa, poi di nuovo più alta (Patrizii 2002). Come vedremo subito appresso, le aliquote marginali effettive del primo ma anche del secondo modulo avranno un andamento opposto.

⁴⁶ Nella proposta di Hall e Rabutka (1983) è prevista solo una deduzione personale e per carichi familiari.

sopra richiamate, la delega. L'estensione agli enti non profit non è avvenuta e quindi il nome stesso dell'imposta è rimasto quello originario di imposta sui redditi delle persone fisiche⁴⁷.

I° Modulo: aliquote formali ed effettive

La finanziaria 2003 (si veda la Tabella 1 riportata in Appendice) introduce alcune idee formulate nella legge delega (all'epoca in corso di approvazione) alzando la prima aliquota al 23%, allungando il primo scaglione a 15.000 euro, nonché abolendo le detrazioni personali, ed introducendo le seguenti deduzioni decrescenti rispetto al reddito (d'ora in avanti le cifre riportate sono, naturalmente, tutte in euro):

3.000 per tutti i contribuenti (compresi i redditi non da lavoro e pensione), cui si aggiungono
4.500 per i lavoratori dipendenti in proporzione al periodo di tempo lavorativo,
4.000 i pensionati (sempre in proporzione al periodo di godimento),
1.500 per i lavoratori autonomi.

Le deduzioni pertanto esentano un lavoratore dipendente fino a 7.500 euro, un pensionato a 7.000⁴⁸, un autonomo a 4.500⁴⁹, un possessore di immobili o di altri redditi da capitale fino a 3.000. Le deduzioni scendono linearmente fino ad annullarsi a livelli differenziati di reddito: 33.500 per i lavoratori dipendenti, 33.000 per i pensionati, 30.500 per gli autonomi e 29.000 per gli altri. Infatti i contribuenti aggiungono ad un limite fisso di 26.000 euro la deduzione teorica, sottraggono il loro reddito e dividono per il medesimo limite fisso; la percentuale ottenuta⁵⁰ viene moltiplicata per la deduzione teorica, ottenendo quella spettante.

⁴⁷ Mentre l'Irpeg ha preso il nome di Ires ma continua ad applicarsi, con le particolarità del caso, anche agli enti non commerciali.

⁴⁸ Per la verità i pensionati tra 7.000 e 7.500 erano esentati dall'imposta; passando tale reddito però il calo della deduzione avrebbe portato ad un'aliquota marginale maggiore del 100%; pertanto tra 7.500 ed 7.800 l'aliquota fu limitata al (solo) 100%.

⁴⁹ Per gli autonomi si tratta di un notevole aumento del livello di esenzione; essi avevano avuto un aumento della detrazione nel 1998, rafforzato nel 2001, che aveva portato l'esenzione a 3.185 euro.

⁵⁰ La percentuale è compresa tra zero, se il reddito è pari alla somma della soglia fissa più deduzione, ed uno, se il reddito è pari alla deduzione.

In sintesi, la struttura di aliquote e deduzioni è la seguente:

Scaglioni	Aliquote %
Fino a 15.000	23
Da 15.001 a 29.000	29
Da 29.001 a 32.600	31
Da 32.601 a 70.000	39
Oltre 70.000	45

Tipologie	Deduzioni	Soglie
Lavoratori dipendenti	7.500	33.500
Pensionati	7.000	33.000
Lavoratori autonomi	4.500	30.500
Rentier	3.000	29.000

La discesa delle deduzioni determina il fenomeno della divergenza tra aliquote marginali effettive e aliquote formali, dove le prime si ottengono aggiungendo a quelle esplicite le aliquote implicite dovute alla decrescenza delle deduzioni (Paladini-Visco 2002). Per esempio nel caso del lavoratore dipendente, ogni 100 euro di aumento del reddito determinano un calo di 28,85 euro di deduzione, cifra che va moltiplicata per l'aliquota marginale dello scaglione. Pertanto il confronto tra gli scaglioni e le aliquote formali e gli scaglioni e le aliquote effettive è riportato dalla tabella seguente:

Lavoratore dipendente single

Scaglioni formali	Aliquote formali	Scaglioni effettivi (reddito del lavoratore)	Scaglioni effettivi (imponibile al netto delle deduzioni)	Aliquote effettive
Fino a 15.000	23	Fino a 19.142	Fino a 11.642	29,63
Da 15001 a 29.000	29	Da 19.143 a 30.007	Da 11.643 a 22.507	37,37
Da 29.001 a 32.600	31	Da 30.008 a 32.801	Da 22.508 a 25.301	39,94
		Da 32.802 a 33.500	Da 25.302 a 26.000	50,25
Da 32.601 a 70.000	39	Da 33.501 a 70.100	Da 26.001 a 63.000	39
Oltre 70.000	45	Oltre 70.100	Oltre 63.000	45

Il termine “aliquote effettive” va inteso in senso letterale; la struttura formale degli scaglioni, aliquote e deduzioni decrescenti, può essere trasformata in una struttura del tutto equivalente, con deduzioni fisse e scaglioni ed aliquote opportunamente ritoccati. Come si vede dalla tabella, solo gli ultimi due scaglioni – dove la deduzione si è ormai azzerata - hanno le aliquote effettive pari a quelle formali del 39% e del 45%, mentre i precedenti hanno aliquote effettive maggiori⁵¹.

La medesima operazione si può ripetere anche per gli altri contribuenti; poiché la deduzione è più bassa (soprattutto per autonomi e *rentier*) le aliquote effettive sono più basse, ma comunque, fino a livelli di reddito intorno ai 30.000 euro, maggiori di quelle formali. E' evidente che siamo molto lontani da un'imposta *flat tax*, ma siamo anche in presenza di una struttura progressiva a scaglioni che presenta un andamento anomalo delle aliquote effettive, prima crescenti e poi decrescenti.

II° modulo: le deduzioni per carichi

La finanziaria 2005 introduce due rilevanti novità: la prima è la rimodulazione degli scaglioni, che divengono quattro⁵², e delle aliquote:

Scaglioni	aliquote
Fino a 26.000	23
Da 26.001 a 33.500	33
Da 33.501 a 100.000	39
Oltre 100.000	43

La seconda è la sostituzione delle detrazioni per familiari a carico con deduzioni linearmente decrescenti rispetto al reddito (si veda la Tabella 1 riportata in Appendice); le

⁵¹ Come si può notare, gli scaglioni effettivi sono sei, con un piccolo scaglione di 698 euro e un'aliquota del 50,25%; si tratta di un infortunio tecnico che verrà corretto col secondo modulo. Inoltre il primo modulo aveva introdotto alcune detrazioni, di piccola entità, per alcuni livelli di reddito medio-alto, per evitare che qualche contribuente potesse subire un aggravio d'imposta, in seguito al venir meno delle detrazioni preesistenti. Ad esempio, per i lavoratori dipendenti le detrazioni iniziavano da redditi superiori a 27.000 euro fino a 29.500 (detrazione di 130 euro); salivano fino a 36.500 (235 euro), poi calavano fino ad estinguersi a 52.000 euro. Le aliquote marginali, per incrementi di 100 euro, subivano delle oscillazioni estremamente ampie, potendo divenire dei sussidi (fino al 92,63%), oppure superare il 100% (nel caso di incremento a 46.700 l'aliquota marginale è del 144%). Anche queste complicazioni sono state superate con lo spostamento degli scaglioni operato col secondo modulo.

⁵² L'aliquota al 43% formalmente si presenta come un'aliquota al 39% più un contributo del 4%; ma viene poi chiarito che si tratta di una sovrimposta.

deduzioni principali sono quella per il coniuge (3.200) e per ogni figlio (2.900)⁵³. Il meccanismo della decrescenza è il medesimo di quello applicato alle deduzioni personali, ma il limite fisso è triplicato: 78.000. Questa deduzione per oneri familiari si affianca a quella personale; quindi un lavoratore dipendente con coniuge a carico ha una deduzione personale fissa fino a 7.500, mentre quella per il coniuge incomincia a decrescere da 3.200⁵⁴.

Pertanto un contribuente con coniuge e un figlio aveva una deduzione di 6.100 che terminava a 84.100, un livello di reddito che non si può certo definire medio (secondo l'indicazione della legge delega), ma che serviva ad evitare che per livelli di reddito elevato si determinassero delle perdite significative⁵⁵ rispetto alle detrazioni preesistenti. Peraltro per i redditi con reddito superiore a circa 65.000, il risparmio d'imposta per coniuge e figli a carico incomincia a diminuire rispetto a quello in vigore nel 2004; ad esempio un redattore con 90.000 ha perso cifre che vanno da 422 nel caso di solo coniuge a carico a 2.229 nel caso di coniuge e quattro figli. Ciò ha ridotto il vantaggio dovuto alla diminuzione della struttura delle aliquote (a quel livello di reddito 1.722) fino a trasformarsi in una perdita⁵⁶. Peraltro al crescere del reddito il vantaggio derivante dalla discesa della aliquota più alta dal 45% al 43% continua a salire, riducendo la perdita per poi produrre di nuovo un vantaggio, verso i 110.000 euro.

Il fenomeno delle aliquote implicite nel sistema di decrescenza viene quindi a riguardare non solo i contribuenti senza carichi familiari, ma anche quelli con carichi; nel caso del solo coniuge ogni 100 euro di aumento del reddito si perdono 4,1 euro di deduzione, nel caso di coniuge ed un figlio 7,8, e così via.

Le tabelle seguenti mostrano le aliquote effettive per i diversi tipi di contribuenti per le prime tre aliquote formali; nel caso della terza (39%) il tipo di reddito del contribuente non conta perché la deduzione è terminata per quasi tutti⁵⁷.

⁵³ Le deduzioni aumentano nel caso di minore di tre anni, di genitore singolo, di handicap.

⁵⁴ Viene introdotta anche una deduzione, con un limite di 1.820, per le spese per le badanti di persone non autosufficienti.

⁵⁵ Nella finanziaria 2002 le detrazioni per figli erano cambiate, strutturandosi in modo da scendere a gradini (rispetto al reddito) fino a tre figli, ma divenendo fisse a 285,08 euro; dai quattro figli in poi invece le detrazioni erano sempre fisse a 516,46; anche le detrazioni per il coniuge avevano tre gradini, scendendo da 546,18 a 422,23.

⁵⁶ La perdita ovviamente aumenta di 516,46 euro per ogni figlio oltre il quarto.

⁵⁷ Per i contribuenti con famiglie molto numerose (sette figli o più) le deduzioni operano anche oltre i 100.000 euro di reddito, e quindi vi sono aliquote implicite anche rispetto a quella formale del 43%. Per fare un esempio nel caso di un contribuente con coniuge, due figli minori e sei figli maggiori di tre anni, la deduzione ammonta a 27.500, e quindi si azzerà a 105.500. Pertanto l'aliquota effettiva, corrispondente a quella formale del 43%, è del 58,16%.

I° scaglione: aliquota formale al 23% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Dipendente	29,63	30,48	31,43	32,29
Pensionato	29,19	30,14	30,99	31,85
Autonomo	26,98	27,92	28,78	29,63

II° scaglione: aliquota formale al 33% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Dipendente	42,52	43,87	45,10	46,33%
Pensionato	41,88	43,24	44,47	45,69%
Autonomo	38,71	36,26	41,29	42,52%

III° scaglione: aliquota formale al 39% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Tutti i Contribuenti	39	40,60	42,05	43,50

Come si può notare, le aliquote effettive del secondo scaglione, per i lavoratori dipendenti e per i pensionati, sono sempre più alte di quelle del terzo scaglione; il ventaglio delle aliquote effettive è estremamente ampio, ed ancora di più lo sarebbe considerando i contribuenti con maggiori carichi familiari. Non esiste pertanto più una singola struttura di scaglioni e aliquote ma tante quante sono le figure dei contribuenti⁵⁸: pensionato senza carichi familiari, autonomo con coniuge a carico, lavoratore dipendente con due figli, ecc. Da notare anche che le aliquote marginali effettive aumentano con i carichi familiari, anche se quelle medie risultano a parità di reddito più basse.

Le aliquote marginali effettive del quarto scaglione coincidono con quella formale al 43% in quanto le deduzioni si azzerano prima dei 100.000 euro di reddito, ossia del limite

⁵⁸ Cfr. Paladini (2003).

inferiore dell'ultimo scaglione, a meno che il numero di familiari a carico non sia così elevato (più di sei) da allungare il percorso di decrescenza delle deduzioni sopra il limite.

Aspetti di equità orizzontale

In un sistema a scaglioni, la caratteristica della deduzione fissa è quella di fornire un risparmio d'imposta al contribuente in funzione della sua aliquota marginale⁵⁹; pertanto una deduzione fissa di 1.000 euro darà un risparmio di 230 euro se l'aliquota del primo scaglione è del 23%, di 330 se la seconda aliquota è 33%, e così via. Un contribuente che si trovi a cavallo tra due scaglioni avrà un risparmio dato dalla media ponderata, ad esempio un risparmio tra 230 e 330.

Che cosa succede invece nel caso in cui le deduzioni sono decrescenti rispetto al reddito, come quelle stabilite dai due moduli? Il risparmio d'imposta avrà un andamento decrescente finché si rimane nel primo scaglione, poi subirà un aumento nel passaggio al secondo scaglione, poi di nuovo andamento decrescente e ancora un salto verso l'alto col passaggio successivo. Il profilo del risparmio viene quindi a somigliare a quello di un paesaggio montagnoso (Bosi - Guerra 2006, p. 106).

Nel caso in cui vi sia una famiglia bireddito, si continua ad applicare una disposizione secondo la quale i genitori possono stabilire le quote di detrazione per i figli a discrezione. Questo criterio era nato quando le detrazioni per i figli erano fisse, e permetteva quindi ad un genitore di utilizzare pienamente la detrazione nel caso in cui il partner fosse incapiente. Ma già la finanziaria 2001 introduce uno scalino per le detrazioni per i figli, e l'anno dopo la finanziaria 2002 rende più complessa la struttura delle detrazioni, nel caso di uno, due e tre figli; pertanto la detrazione parte da 516,46 euro e scende a 285,08 (oltre il reddito di 51.646), rimanendo poi fissa. Dal quarto figlio in poi la detrazione per figlio era fissa a 516,46 euro indipendentemente dal reddito. Quindi salvo il caso delle famiglie numerose, per le altre vi era la convenienza ad imputare i figli a carico al genitore con reddito più basso⁶⁰.

Con la finanziaria 2005 la scelta della ripartizione delle deduzioni per i figli tra i genitori diventa un calcolo più complesso, perché non è detto che sia conveniente attribuire la deduzione a colui (o colei) che ha il reddito minore; potrebbe essere conveniente che la deduzione la assuma il redditiero maggiore, perché appartiene ad uno scaglione più alto, e quindi il risparmio d'imposta risulta più alto, perché determinato da una deduzione spettante più bassa (reddito più alto) ma moltiplicata per un'aliquota più alta.

⁵⁹ Nel caso di una *flat rate* deduzione dall'imponibile o detrazione dall'imposta sono del tutto equivalenti.

⁶⁰ Questo ovviamente nel caso in cui i genitori si trovassero su livelli diversi di reddito.

Una curiosità poi è data dall'ipotesi in cui i due genitori abbiano esattamente lo stesso reddito; in questo caso sembrerebbe logico pensare che qualunque ripartizione della deduzione dia lo stesso risparmio d'imposta (i genitori appartengono allo stesso scaglione), ed invece l'analisi della formula della deduzione mostra che il risparmio è massimo se la deduzione viene attribuita per intero ad uno dei due.

Gli effetti dei due moduli

La valutazione di insieme dei due moduli porta a concludere che i circa 11,4 miliardi di euro complessivamente impegnati si sono distribuiti su gran parte dei contribuenti, eccetto quelli, in particolare lavoratori dipendenti e pensionati, che erano già esenti nel 2001. I risparmi d'imposta sono stati sparsi in modo disomogeneo: il primo modulo ha privilegiato in particolare i lavoratori dipendenti ed autonomi a basso reddito, mentre il secondo i redditi medi ed elevati; nel caso di questi ultimi tuttavia il vantaggio è risultato maggiore per i contribuenti *single* rispetto a quelli con molti figli (per alcuni dei quali vi sono state delle perdite).

Si può quindi comprendere come l'effetto complessivo dei due moduli dal punto di vista distributivo sia stato molto modesto; l'indice di Gini del reddito disponibile delle famiglie (reddito meno imposta più assegni al nucleo familiare) scende da 34,39 (legislazione 2002) a 34,28 (legislazione 2005), ma è il frutto di due variazioni in senso opposto: il primo modulo lo riduce a 34,17, mentre il secondo lo fa risalire a 34,28 (Baldini - Bosi 2007). A risultati analoghi si perviene più avanti nel Capitolo 3.

Gli interventi dal 1998 al 2001 avevano accentuato il grado di elasticità del prelievo per le fasce di reddito basse (ma superiori ai livelli esenti); i due moduli della legislazione 2001-2006 accentuano complessivamente il grado di elasticità sui redditi bassi e medi, aumentando notevolmente la dispersione delle aliquote marginali effettive ed il loro andamento erratico, anche se questo effetto è mascherato da una struttura di scaglioni ed aliquote apparentemente uguali per tutti i contribuenti. Una struttura di questo tipo accentua il fenomeno del *fiscal drag*. L'introduzione di deduzioni decrescenti in sé costituisce un miglioramento rispetto alle decrescenze a scalini, che generano andamenti molto discontinui delle aliquote marginali, ma presenta gli inconvenienti sopra evidenziati sull'andamento delle aliquote marginali effettive.

Anche dal punto di vista dell'equità orizzontale il sistema presenta dei seri inconvenienti: contribuenti con redditi molto simili tra loro, e con uguali carichi familiari, possono usufruire di risparmi d'imposta nettamente differenti; famiglie bireddito, a parità di reddito complessivo, solo casualmente avranno uguali risparmi d'imposta per i figli.

5. La finanziaria per il 2007

La prima Finanziaria del nuovo Governo Prodi interviene sull'Irpef nel contesto dell'impegno alla riduzione del cuneo fiscale e quindi in parallelo con l'esclusione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro dalla base imponibile Irap. L'intervento sull'Irpef, combinato con la rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare (vedi oltre il Capitolo 2), va a beneficio dei contribuenti con redditi bassi e medi: nel complesso l'onere netto per la finanza pubblica, tenendo conto dell'effetto delle addizionali, è di circa 1,35 miliardi di euro (di cui poco meno di 1 miliardo di incremento degli assegni per il nucleo familiare), ma con una redistribuzione a favore dei contribuenti con redditi fino a 40.000 euro cui affluiscono più di 3 miliardi di euro, con una riduzione dell'incidenza media in particolare sui redditi da lavoro dipendente sotto quella soglia (vedi Tabelle 2a-2b e, oltre, il Capitolo 3).

L'intervento sull'Irpef è consistito in un riassetto dell'imposta basato sul passaggio dalle deduzioni alle detrazioni e su un corrispondente rifacimento di aliquote e scaglioni (si veda la Tabella 1 in Appendice). Il passaggio alle detrazioni, come vedremo più avanti, rende più regolare il profilo della progressività dell'imposta e facilita l'eventuale introduzione di forme di imposta negativa, basate sulla erogazione al contribuente incapiente della parte della detrazione in eccesso rispetto all'imposta lorda. La nuova struttura di aliquote e detrazioni è la seguente:

Scaglioni	Aliquote %
Fino a 15.000	23
Da 15.001 a 28.000	27
Da 28.001 a 55.000	38
Da 55.001 a 75.000	41
Oltre 75.000	43

Tipologie	Detrazioni	Soglie
Lavoratori dipendenti	1.840	55.000
Pensionati (over 75)	1.725 (1.783)	55.000 (55.000)
Lavoratori autonomi	1.104	55.000
Coniuge	800	80.000
Un figlio	800	95.000
Due figli	1.600	110.000
Tre figli	2.400	125.000

Per quasi la metà dei contribuenti (quelli con redditi maggiori di 15.000 euro) le nuove aliquote determinano un'imposta lorda più alta, la quale viene compensata, fino a certi livelli di reddito (orientativamente sui 40.000 euro) dalle maggiori detrazioni, con l'effetto di ridurre l'imposta netta. Le detrazioni per lavoratori dipendenti, pensionati ed autonomi vengono innalzate ed estese in modo significativo, e così quelle per i figli, mentre per il coniuge la differenza è sensibile solo per i redditi bassi. Le nuove detrazioni implicano un aumento dei minimi imponibili che, per un contribuente senza carichi familiari, arrivano a 8.000 euro nel caso del dipendente, 7.500 nel caso del pensionato (7.750 per gli ultrasettantacinquenni), 4.800 per l'autonomo.

Le detrazioni per tipi di reddito sono decrescenti, come erano le deduzioni, ma a soglia fissa, cioè terminano tutte a 55.000 euro. Le detrazioni dei lavoratori dipendenti e dei pensionati presentano una discesa più rapida fino a 15.000 euro, e più lenta successivamente. Quelle per familiari a carico vengono estese a livelli di reddito superiori rispetto alle soglie di decrescenza delle deduzioni⁶¹. Si noti che le detrazioni dei figli hanno una soglia che continua ad aumentare di 15.000 euro al crescere del numero dei figli. La detrazione per il coniuge scende fino a 15.000 euro, è costante fino a 40.000, quindi termina a 80.000. Quelle dei figli invece scendono linearmente fino alla soglia.

Il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni rende regolarmente decrescente il risparmio d'imposta e quindi aiuta a regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive. Questo effetto di regolarizzazione è rafforzato dalla parallela rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, operata anch'essa dalla finanziaria 2007, che ha sostituito all'andamento decrescente a scalini degli assegni rispetto al reddito familiare una decrescenza sostanzialmente continua, superando così le "trappole della povertà" che gli assegni presentavano (vedi oltre Capitolo 2). Peraltro, la decrescenza mantenuta per le detrazioni (e

⁶¹ In presenza del coniuge a carico e di un figlio, le deduzioni terminavano a 84.100, con due figli a 87.000. Solo nel caso del coniuge la deduzione finiva a 81.200. Come anche per le deduzioni, vi sono poi detrazioni maggiori per i figli minori di tre anni e per quelli con handicap.

per gli assegni), implica che le aliquote marginali effettive continuano a divergere da quelle formali. L'andamento delle aliquote effettive risultanti da aliquote formali e decrescenza delle detrazioni è sintetizzato nelle tavole seguenti:

I° scaglione: aliquota formale al 23% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Dipendente	30,17	30,90	31,74	32,35
Pensionato ⁶²	29,27	30,00	30,84	31,45
Autonomo	25,20	25,93	26,77	27,38

II° scaglione: aliquota formale al 27% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Dipendente	30,34	30,34	31,18	31,79
Pensionato	30,14	30,14	30,98	31,59
Autonomo	29,20	29,20	30,04	30,65

III° scaglione: aliquota formale al 38% ed aliquote effettive

	Senza carichi familiari	Coniuge a carico	Coniuge ed un figlio	Coniuge e due figli
Dipendente	41,34	41,34* 43,06°	42,18* 43,90°	42,79* 44,51°
Pensionato	41,14	41,14* 42,86°	41,98* 43,70°	42,59* 44,31°
Autonomo	40,20	40,20* 41,92°	41,04* 42,76°	41,65* 43,37°

* Da 28.000 euro di reddito fino a 40.000

° Dopo 40.000 euro di reddito (la detrazione per il coniuge rimane costante da 15.000 a 40.000).

Come si vede le aliquote marginali effettive sono in genere più alte di quelle formali, ed i lavoratori dipendenti sono quelli che le hanno più elevate, come è inevitabile se la

⁶² Si tratta di pensionato di età inferiore a 75 anni.

detrazione ha valore di partenza più alto: le aliquote marginali più basse degli autonomi risentono di una detrazione inferiore – aliquota media maggiore - e quindi però anche di un profilo di decrescenza meno accentuato. Tuttavia l'andamento delle aliquote marginali effettive si è in larga misura regolarizzato, superando il profilo ondulatorio che caratterizzava il regime precedente. Inoltre, tenendo conto della riforma degli Anf, sono stati anche superati gli scalini nell'andamento del reddito disponibile all'aumentare dell'imponibile: ora il disponibile cresce regolarmente all'aumentare dell'imponibile seguendo una corretta progressività (si veda il Grafico 2 nel Capitolo 2).

Va rilevato, peraltro, che le aliquote marginali effettive sono sostanzialmente due, perché sono molto vicine tra loro le prime due da una parte (il lavoratore dipendente passa dal 30,17 al 30,34)⁶³ e le ultime tre dall'altra (tra 41 e 43); vi è poi un difetto nel passaggio tra la terza e la quarta aliquota, perché a 55.000 euro si azzerava la detrazione personale cosicché l'aliquota effettiva, in assenza di carichi familiari, da 41,34 scende a 41.

Nel caso di nuclei familiari bireddito le detrazioni per i figli sono divise a metà tra i genitori, eccetto casi particolari, come ad esempio nel caso in cui uno dei coniugi sia incapiente (in tal caso tutta la detrazione può essere utilizzata dal coniuge con reddito più alto). In questo modo, se due famiglie hanno lo stesso reddito complessivo avranno anche lo stesso risparmio per figlio (purché i redditi dei coniugi si collochino entro i limiti della decrescenza delle detrazioni, che è ciò che si verifica nella stragrande maggioranza dei casi). Pertanto dal punto di vista dei figli i criteri in vigore dal 2007 rispettano l'equità orizzontale, a differenza di quello che accadeva in precedenza.

I risultati principali del riassetto operato dalla finanziaria 2007 sono, oltre al miglioramento dei trattamenti dei redditi bassi e medi, una razionalizzazione nell'andamento delle aliquote marginali effettive – rafforzata anche dalla rimodulazione degli Assegni per il nucleo familiare che ha superato le “trappole della povertà” (vedi oltre) –, una maggiore trasparenza dell'imposta lorda con i passaggi di aliquota che coincidono con i passaggi di scaglione, una maggiore equità orizzontale via rafforzamento delle detrazioni per carichi e loro suddivisione a metà tra i genitori nel caso delle famiglie bireddito.

L'effetto redistributivo, sebbene di entità limitata, è risultato comunque più sensibile di quello del primo modulo della XIV Legislatura - il secondo, come sopra richiamato, aveva agito in senso inverso: l'indice di Gini del reddito disponibile delle famiglie (reddito meno imposta più assegni al nucleo familiare) scende da 34,28 a 33,93 (Baldini-Bosi 2007). Le stime circa gli effetti distributivi tra le famiglie per decili di reddito “equivalente” mostrano un'incidenza del beneficio sul reddito disponibile più elevata di quella del II modulo, tranne che sul decimo decile; il beneficio è particolarmente significativo sui decili centrali (CER 2007). Una più articolata analisi degli effetti redistributivi è svolta più avanti nel Capitolo 3.

⁶³ Sono solo i possessori di redditi da immobili o da capitale, che non godono delle detrazioni per tipo di reddito, ad avere una reale differenza tra le prime due aliquote.

La struttura dell'Irpef, anche ripulita degli effetti erratici dei due moduli, rimane tuttavia un sistema con aliquote marginali effettive sostanzialmente elevate anche a livelli bassi e medi di reddito.

Un altro punto critico è costituito dal problema dell'incapienza, dato che l'aumento delle soglie di esenzione ha accresciuto il numero dei soggetti che si trova ad avere detrazioni maggiori dell'imposta lorda. Questo problema, che spesso riguarda persone in condizioni di povertà, rende il tema del sostegno dei redditi bassi particolarmente rilevante e spiega le prime forme parziali di imposta negativa introdotte con la finanziaria 2008⁶⁴. Rileva notare al riguardo che il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni realizzato con la finanziaria 2007 facilita l'introduzione dell'imposta negativa su base generale: il trasferimento spettante al contribuente incapiente è dato semplicemente dalla parte della detrazione che risulta in eccesso rispetto all'imposta lorda.

⁶⁴ Ci si riferisce al bonus *una tantum* per gli incapienti 2006 e alla corresponsione, a regime, agli incapienti della parte eccedente il debito d'imposta della detrazione aggiuntiva per le famiglie con almeno quattro figli e della detrazione per gli inquilini.

APPENDICE

Tabella 1 – Una cronistoria in numeri

L'IRPEF nel 1974**Scaglioni di reddito e aliquote**

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a	2	10%
	2	3
	3	4
	4	5
	5	6
	6	7
	7	8
	8	9
	9	10
	10	12
	12	14
	14	16
	16	18
	18	20
	20	25
	25	30
	30	40
	40	50
	50	60
	60	80
	80	100
	100	125
	125	150
	150	175
	175	200
	200	250
	250	300
	300	350
	350	400
	400	450
	450	500
oltre	500	72%

L'IRPEF nel 1974**Le detrazioni dall'imposta**

(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati(*)	36.000
- se con reddito < 4 milioni ulteriori	36.000
(*)e per redditi di impresa se < 3 milioni	
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	36.000
per un figlio	7.000
per due figli	15.000
per tre figli	25.000
per quattro figli	35.000
(limite di reddito per essere a carico	600 mila lire)

L'IRPEF nel 1975
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a	2	10%
	2	3
	3	4
	4	5
	5	6
	6	7
	7	8
	8	9
	9	10
	10	12
	12	14
	14	16
	16	18
	18	20
	20	25
	25	30
	30	40
	40	50
	50	60
	60	80
	80	100
	100	125
	125	150
	150	175
	175	200
	200	250
	250	300
	300	350
	350	400
	400	450
	450	500
oltre	500	72%

L'IRPEF nel 1975
Le detrazioni dall'imposta
(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati (*)	36.000
- se con reddito < 5 milioni ulteriori	42.000
(*)e per redditi di impresa se < 3 milioni	
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	36.000
per un figlio	7.000
per due figli	15.000
per tre figli	25.000
per quattro figli	35.000
altri familiari	12.000
(limite di reddito per essere a carico	600 mila lire)

L'IRPEF dal 1976 al 1982
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)	aliquota
fino a 3	10%
3 - 4	13%
4 - 5	16%
5 - 6	19%
6 - 7,5	22%
7,5 - 9	25%
9 - 11	27%
11 - 13	29%
13 - 15	31%
15 - 17	32%
17 - 19	33%
19 - 22	34%
22 - 25	35%
25 - 30	36%
30 - 35	38%
35 - 40	40%
40 - 50	42%
50 - 60	44%
60 - 80	46%
80 - 100	48%
100 - 125	50%
125 - 150	52%
150 - 175	54%
175 - 200	56%
200 - 250	58%
250 - 300	60%
300 - 350	62%
350 - 400	64%
400 - 450	66%
450 - 500	68%
500 - 550	70%
oltre 550	72%

L'IRPEF dal 1976 al 1982
Le detrazioni dall'imposta
 (importi in lire)

1976-1979

Per i lavoratori dipendenti e pensionati (*)	84.000
- se con reddito < 6 milioni ulteriori	24.000
(*)e per redditi di impresa se < 4,5 milioni fino al 1977	
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	72.000
per un figlio	7.000
per due figli	15.000
per tre figli	23.000
per quattro figli	32.000
altri familiari	12.000
(limite di reddito per essere a carico	600 mila lire)
elevato nel 1978 a 960 mila lire	
nello stesso anno viene tolta l'ulteriore detrazione per i	
lavoratori dipendenti con < 6 milioni di reddito	
che riappare nel 1979 per i redditi < 2 milioni	

1980

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	168.000
- se con reddito < 2,5 milioni ulteriori	52.000
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	108.000
per un figlio	12.000
per due figli	24.000
per tre figli	36.000
per quattro figli	48.000
altri familiari	12.000
(limite di reddito per essere a carico	960 mila lire)

1981

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	228.000
- se con reddito <3 milioni ulteriori	52.000
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	180.000

1982

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	240.000
- se con reddito <3,5 milioni ulteriori	130.000
Per quota esente	36.000
Per il coniuge a carico	180.000
per un figlio	18.000
per due figli	36.000
per tre figli	54.000

L'IRPEF dal 1983 al 1985
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni milioni di lire)	(in	aliquota
fino a	11	18%
11	24	27%
24	30	35%
30	38	37%
38	60	41%
60	120	47%
120	250	56%
250	500	62%
oltre	500	65%

Le detrazioni dall'imposta

	(importi in lire)
1983	
Per i lavoratori dipendenti e pensionati	240.000
- se con reddito < 4,5 milioni ulteriori	180.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 9	324.000
da 9 a 10	276.000
da 10 a 12	156.000
da 12 a 15	84.000
da 15 a 16	60.000
Per i lavoratori autonomi	
fino a 6	200.000
da 6 a 12	100.000
Per quota esente	36.000
- se con reddito < 10 milioni	96.000
Per il coniuge a carico	240.000
per un figlio	18.000
per due figli	36.000
per tre figli	54.000
per quattro figli	72.000
altri familiari	12.000
(limite di reddito per essere a carico	2,750 milioni)

1984

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	277.200
- se con reddito < 4,8 milioni ulteriori	180.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 9,9	356.400
da 9,9 a 11	303.600
da 11 a 13,2	171.600
da 13,2 a 16,5	92.400
da 16,5 a 17,6	66.000
Per i lavoratori autonomi	
fino a 6,6	220.000
da 6,6 a 13,2	110.000
Per quota esente	36.000
- se con reddito < 10 milioni	96.000
Per il coniuge a carico	264.000
per un figlio	19.800
per due figli	39.600
per tre figli	59.400
per quattro figli	79.200
altri familiari	13.200
(limite di reddito per essere a carico	2,750 milioni)

1985

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	296.604
- se con reddito < 5,1 milioni ulteriori	180.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 10,593	381.348
da 10,594 a 10,661	381.348 - 82%(reddito -10,593 mln.)
da 10,662 a 11,770	324.852
da 11,771 a 11,963	323.852 - 73%(reddito -11,770 mln.)
da 11,964 a 14,124	183.612
da 14,125 a 14,240	183.612 - 73%(reddito -14,124 mln.)
da 14,241 a 17,655	98.870
da 17,655 a 17,693	98.870 - 73%(reddito -17,655 mln.)
da 17,694 a 18,832	70.620
da 18,833 a 19,928	70.620 - 73%(reddito -18,832 mln.)
Per i lavoratori autonomi	
fino a 7,062	235.400
da 7,063 a 7,205	235.400 - 82%(reddito -7,062 mln.)
da 7,206 a 14,124	117.700
da 14,125 a 14,285	117.700 - 73%(reddito -14,124 mln.)
Per quota esente	36.000
- se con reddito < 10 milioni	96.000
Per il coniuge a carico	282.000
per un figlio	21.200
per due figli	42.400
per tre figli	63.500
per quattro figli	84.700
altri familiari	14.124

L'IRPEF dal 1986 al 1988
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a	6	12%
	6	22%
	11	27%
	28	34%
	50	41%
	100	48%
	150	53%
	300	58%
oltre	600	62%

L'IRPEF dal 1986 al 1988
Le detrazioni dall'imposta
 (importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	492.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (*) (reddito in milioni)	
fino a 11	156.000
da 11 a 11,213 (**)	156.000-73%(reddito - 11mln.)
Per i lavoratori autonomi	
fino a 6	150.000
da 6 a 6,192	150.000-78%(reddito - 6 mln.)
(*) nel 1988	228.000
(**) solo nel 1986	
Per il coniuge a carico (***)	360.000
Per ogni figlio	48.000
(in misura doppia se il coniuge è a carico o manca)	
altri familiari	96.000
(limite di reddito per essere a carico	3 milioni)
(***) nel 1987	420.000
e nel 1988	462.000

L'IRPEF nel 1989**Scaglioni di reddito e aliquote**

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a	6	10%
	6	22%
	12	30%
	30	33%
	60	40%
	150	45%
oltre	300	50%

L'IRPEF nel 1989**Le detrazioni dall'imposta**

(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	552.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 11	180.000
da 11 a 11,230	180.000-78%(reddito - 11mln.)
Per i lavoratori autonomi	
fino a 6	150.000
da 6 a 6,192	150.000-78%(reddito - 6 mln.)
Per il coniuge a carico	552.000
Per ogni figlio	48.000
(in misura doppia se il coniuge è a carico o manca)	
altri familiari	96.000
(limite di reddito per essere a carico	4 milioni)

L'IRPEF nel 1990**Scaglioni di reddito e aliquote**

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a 6,4	6,4	10%
6,4	12,7	22%
12,7	31,8	26%
31,8	63,7	33%
63,7	159,1	40%
159,1	318,3	45%
oltre 318,3		50%

L'IRPEF nel 1990**Le detrazioni dall'imposta**

(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	611.136
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 11,7	190.980
da 11,7 a 11,944	190.980-78%(reddito - 11,7mln.)
Per i lavoratori autonomi	
fino a 6,4	159.150
da 6,4 a 6,604	159.150-78%(reddito - 6,4mln.)
Per il coniuge a carico	636.600
Per ogni figlio (in misura doppia se il coniuge è a carico o manca)	50.928
altri familiari (limite di reddito per essere a carico	101.856
	4,2 milioni)

L'IRPEF nel 1991**Scaglioni di reddito e aliquote**

	reddito per scaglioni (in milioni di lire)	aliquota
fino a	6,8	10%
	6,8	13,5
	13,5	33,7
	33,7	67,6
	67,6	168,8
	168,8	337,7
oltre	337,7	50%

L'IRPEF nel 1991**Le detrazioni dall'imposta**

(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati 648.415

Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti
(reddito in milioni)

fino a 12,4 202.630

Per i lavoratori autonomi

fino a 6,8 168.858

Per il coniuge a carico 675.433

Per ogni figlio 78.035

(in misura doppia se il coniuge è a carico o manca)

altri familiari 108.070

(limite di reddito per essere a carico 4,2 milioni)

L'IRPEF dal 1992 al 1997
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a 7,2	7,2	10%
7,2	14,4	22%
14,4	30	27%
30	60	34%
60	150	41%
150	300	46%
oltre	300	51%

Le detrazioni dall'imposta

(importi in lire)

1993

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	727.000
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 14,5	237.722
da 14,5 a 14,6	200.725
da 14,6 a 14,7	127.715
da 14,7 a 14,825	45.590
Per i lavoratori autonomi	
fino a 7,6	189.000
da 7,6 a 7,7	150.000
da 7,7 a 7,8	72.000
Per il coniuge a carico	757.500
per un figlio	87.500
per due figli	175.000
per tre figli	262.500
per quattro figli	350.000
altri familiari (limite di reddito per essere a carico	5,1 milioni)

1995 -1997

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	784.633
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 15	244.996
da 15 a 15,1	207.310
da 15,1 a 15,2	131.904
da 15,2 a 15,3	47.085
Per i lavoratori autonomi (*)	
fino a 8,2	204
da 8,2 a 8,3	161.891
da 8,3 a 8,5	77.708
Per il coniuge a carico (**)	817.552
Per ogni figlio (in misura doppia se il coniuge è a carico o manca)	94.437
altri familiari (limite di reddito per essere a carico	130.592 5,5 milioni)

(*) 1996 e 1997

fino a 8,6	213.570
da 8,6 a 8,7	169.500
da 8,7 a 8,9	81.360

() 1996** la detrazione per il coniuge
a carico diventa decrescente in base al reddito

fino a 30 mln	1.570.000
da 30 a 60	961.552
da 60 a 100	889.552
oltre 100 mln	817.552

L'IRPEF dal 1992 al 1997

Le detrazioni dall'imposta

(importi in lire)

1992

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	690.562
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 13,2	215.801
Per i lavoratori autonomi	
fino a 7,2	179.834
Per il coniuge a carico	719.336
per un figlio	83.107
per due figli	166.214
per tre figli	249.321
per quattro figli	332.428
altri familiari (limite di reddito per essere a carico	115.093 4,8 milioni)

1994

Per i lavoratori dipendenti e pensionati	759.715
Ulteriori detrazioni per i lavoratori dipendenti (reddito in milioni)	
fino a 14,5	237.215
da 14,5 a 14,6	200.725
da 14,6 a 14,7	127.715
da 14,7 a 14,825	45.590
Per i lavoratori autonomi	
fino a 7,9	197.505
da 7,9 a 8	156.750
da 8 a 8,2	75.240
Per il coniuge a carico	791.588
per un figlio	91.438
per due figli	182.876
per tre figli	274.314
per quattro figli	365.752
altri familiari (limite di reddito per essere a carico	126.445 5,3 milioni)

L'IRPEF dal 1998 al 2000
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota
fino a	15	18,5%
	15	30 26,5% (*)
	30	60 33,5%
	60	135 39,5%
oltre		135 45,5%
(*) dal 2000		25,5%

L'IRPEF dal 1998 al 2000
Le detrazioni dall'imposta
 (importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati reddito in milioni)		importi
fino a	9,1 (**)	1.680.000
da 9,1 a	9,3 (**)	1.600.000
da 9,3 a	15 (**)	1.500.000
da 15 a	15,3 (**)	1.350.000
da 15,3 a	15,6 (**)	1.250.000
da 15,6 a	15,9 (**)	1.150.000
da 15,9 a	30	1.050.000
da 30 a	40	950.000
da 40 a	50	850.000
da 50 a	60	750.000
da 60 a	60,3	650.000
da 60,3 a	70	550.000
da 70 a	80	450.000
da 80 a	90	350.000
da 90 a	90,4	250.000
da 90,4 a	100	150.000
oltre	100	100.000
(**) per il 2000		
fino a	9,1	1.750.000
da 9,1 a	9,3	1.650.000
da 9,3 a	15	1.550.000
da 15 a	15,3	1.400.000
da 15,3 a	15,6	1.300.000
da 15,6 a	15,9	1.200.000
Per i lavoratori autonomi		
fino a	9,1	700.000
da 9,1 a	9,3	600.000
da 9,3 a	15	500.000
da 15 a	30	400.000
da 30 a	60	300.000
		200.000
Per il coniuge a carico		
fino a 30	30	1.058.000
da 30 a	60	961.552
da 60 a	100	889.552
oltre 100		817.552

L'IRPEF nel 2001

Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in milioni di lire)		aliquota	
fino a	20	18,0%	
	20	30	24,0%
	30	60	32,0%
	60	135	39,0%
oltre	135	45,0%	

Detrazioni per carichi di famiglia

Per il coniuge a carico

reddito (in milioni)	importi
fino a 30	30 1.058.000
da 30 a	60 961.552
da 60 a	100 889.552
oltre 100	817.552

Per figli (da dividere se a carico dei due genitori)

fino a 100 (**)	552.000
oltre 100	516.000
(**) per figli oltre il primo	616.000

per ogni figlio <3 anni altre 240.000

altri familiari a carico equiparati ai figli
(limite di reddito per essere a carico 5,5 milioni)

L'IRPEF nel 2001

Le detrazioni dall'imposta

(importi in lire)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati

reddito (in milioni)	importi		
fino a	12,0	2.220.000	
	12,0	12,3	2.100.000
	12,3	12,6	2.000.000
	12,6	15,0	1.900.000
	15,0	15,3	1.750.000
	15,3	15,6	1.600.000
	15,6	15,9	1.450.000
	15,9	16,0	1.330.000
	16,0	17,0	1.260.000
	17,0	18,0	1.190.000
	18,0	19,0	1.120.000
	19,0	30,0	1.050.000
	30,0	40,0	950.000
	40,0	50,0	850.000
	50,0	60,0	750.000
	60,0	60,3	650.000
	60,3	70,0	550.000
	70,0	80,0	450.000
	80,0	90,0	350.000
	90,0	90,4	250.000
	90,4	100,0	150.000
oltre			100.000

Per i lavoratori autonomi

reddito (in milioni)	importi		
fino a	9,1	1.110.000	
	9,1	9,3	1.000.000
	9,3	9,6	930.000
	9,6	9,9	800.000
	9,9	15,0	700.000
	15,0	15,3	600.000
	15,3	16,0	480.000
	16,0	17,0	410.000
	17,0	18,0	340.000
	18,0	19,0	270.000
	19,0	30,0	200.000
	30,0	60,0	100.000
oltre		60,0	-

L'IRPEF nel 2002
Scaglioni di reddito e aliquote

reddito per scaglioni (in euro)		aliquota
fino a 10.329		18,0%
10.330	15.494	24,0%
30.001	30.987	32,0%
60.001	69.722	39,0%
oltre	69.722	45,0%

Detrazioni per carichi di famiglia

Per il coniuge a carico

reddito in euro)		importi
fino a 15.494		546
15.495	30.987	497
30.988	51.646	460
51.647	-	422

Per figli (da dividere se a carico dei due genitori)

un figlio

fino a 36.152		516
36.153	51.646	304
oltre	51.646	285

due figli

fino a 41.317		1.032
41.318	51.646	641
oltre	51.646	570

tre figli

fino a 46.481		1.548
46.482	51.646	978
oltre	51.646	855

quattro figli

		2.066
--	--	-------

per ogni figlio <3 anni altri 123
altri familiari a carico equiparati ai figli
(limite di reddito per essere a carico 2.841 euro)

L'IRPEF nel 2002
Le detrazioni dall'imposta
(importi in euro)

Per i lavoratori dipendenti e pensionati

reddito (in euro)		importi
fino a 6.197		1.147
6.198	6.352	1.085
6.353	6.507	1.033
6.508	7.747	981
7.748	7.902	904
7.903	8.057	826
8.058	8.212	749
8.213	8.263	687
8.264	8.780	651
8.781	9.296	615
9.297	9.813	578
9.814	15.494	542
15.495	20.658	491
20.659	25.823	439
25.824	30.987	387
30.988	31.142	336
31.143	36.152	284
36.153	41.317	232
41.318	46.481	181
46.482	46.688	129
46.689	51.646	77
oltre	51.646	52

Per i lavoratori autonomi

fino a 4.701		573
4.702	4.803	516
4.804	4.958	480
4.959	5.113	413
5.114	7.747	362
7.748	7.902	310
7.903	8.263	248
8.264	8.780	212
8.781	9.296	176
9.297	9.813	139
9.814	15.494	103
15.495	30.987	52
oltre	30.987	-

L'IRPEF nel 2003 e nel 2004
Deduzioni per la progressività

In luogo delle detrazioni sono riconosciute le **deduzioni** che operano prima dell'applicazione delle aliquote di imposta. L'importo è diverso a seconda della tipologia di reddito. Il reddito imponibile è infatti determinato attraverso il **coefficiente di deducibilità** che per i lavoratori dipendenti è dato dalla formula A), per i lavoratori autonomi dalla formula B) e per i pensionati dalla formula C) sotto riportate

- A) (26.000+7.500-reddito del lavoratore dipendente) : 26.000
 B) (26.000+4.500-reddito del lavoratore autonomo) : 26.000
 C) (26.000+7.000-reddito del pensionato) : 26.000

Se il coefficiente di deducibilità è:	la deduzione è:
	caso A)
coeff. =< 0	0
0 <coeff. <1	coeff. x 7500
coeff.> 1	7.500
	caso B)
coeff. =< 0	0
0 <coeff. <1	coeff. x 4.500
coeff.> 1	4.500
	caso C)
coeff. =< 0	0
0 <coeff. <1	coeff. x 7.000 (*)
coeff.> 1	7.000

(*) Ma l'imposta dovuta dal pensionato resta comunque pari a zero fino a 7.500 euro di reddito

L'IRPEF nel 2003 e nel 2004
Scaglioni di reddito e aliquote

scaglioni (in euro)		aliquota
fino a	15.000	23%
	15.001	29%
	29.001	31%
	32.601	39%
oltre	70.000	45%

Detrazioni per carichi di famiglia		
Per il coniuge a carico		
reddito (in euro)	importi	
fino a	15.494	546
	15.495	497
	30.988	460
	51.647	422
	-	
Per figli (da dividere se a carico dei due genitori)		
un figlio		
fino a	36.152	516
	36.153	304
oltre	51.646	285
due figli		
fino a	41.317	1.032
	41.318	641
oltre	51.646	570
tre figli		
fino a	46.481	1.548
	46.482	978
oltre	51.646	855
quattro figli		
		2.066
per ogni figlio <3 anni altri 123		
altri familiari a carico equiparati ai figli		
(limite di reddito per essere a carico 2.841 euro)		

L'IRPEF nel 2005 e nel 2006

Deduzioni

Sono riconosciute **deduzioni** che operano prima dell'applicazione delle aliquote di imposta. L'importo è diverso a seconda della tipologia di reddito. Il reddito imponibile è infatti determinato attraverso il **coefficiente di deducibilità** che per i lavoratori dipendenti è dato dalla formula A), per i lavoratori autonomi dalla formula B) e per i pensionati dalla formula C), come nel 2003 e 2004

- A) $(26.000+7.500-\text{reddito del lavoratore dipendente}) : 26.000$
B) $(26.000+4.500-\text{reddito del lavoratore autonomo}) : 26.000$
C) $(26.000+7.000-\text{reddito del pensionato}) : 26.000$

Se il coefficiente di deducibilità è: la deduzione è:

caso A)
coeff. ≤ 0 0
 $0 < \text{coeff.} < 1$ coeff. x 7500
coeff. > 1 7.500

caso B)
coeff. ≤ 0 0
 $0 < \text{coeff.} < 1$ coeff. x 4.500
coeff. > 1 4.500

caso C)
coeff. ≤ 0 0
 $0 < \text{coeff.} < 1$ coeff. x 7.000 (*)
coeff. > 1 7.000

(*) Ma l'imposta dovuta dal pensionato resta comunque pari a zero fino a 7.500 euro di reddito

L'IRPEF nel 2005 e nel 2006

Scaglioni di reddito e aliquote

scaglioni (in euro)		aliquota	
fino a	26.000	23%	
	26.001	33 500	33%
	33.501	100 000	39%
oltre	100 000		43%

Deduzioni per oneri di famiglia

Anche per i familiari a carico vengono introdotte le deduzioni in luogo delle detrazioni. Il procedimento passa attraverso il calcolo dei coefficienti secondo le formule D) e E) rispettivamente per coniuge e figli a carico.

- D) $(78.000+3.200-\text{reddito coniuge non a carico}) : 78.000$

Se il coefficiente di deducibilità è: la deduzione è:

coeff. ≤ 0 0
 $0 < \text{coeff.} < 1$ coeff. x 3.200
coeff. > 1 3.200

- E) $(78.000+2.900-\text{reddito coniuge non a carico}) : 78.000$

coeff. ≤ 0 0
 $0 < \text{coeff.} < 1$ coeff. x 2.900
coeff. > 1 2.900

Spetta a scelta ad uno o a tutti e due (suddivisa) i genitori per ogni figlio

Per i minori di tre anni l'importo teorico di 2.900 euro sale a 3.500

Altri familiari a carico equiparati ai figli maggiori di tre anni (limite di reddito per essere a carico 2.841 euro)

L'IRPEF nel 2007
Scaglioni di reddito e aliquote

Scaglioni	scaglioni (in euro)	aliquota
fino a	15000	23%
	15001 28000	27%
	30001 55000	38%
	60001 75000	41%
oltre	75000	43%

L'IRPEF nel 2007
Le detrazioni dall'imposta

	reddito	importi
Lavoro dipendente		
fino a	8.000	1.840
8.001	15.000	$1.840 - 502 * (\text{reddito} - 8.000) / 7.000$
15.001	55.000	$1.338 * [1 - (\text{reddito} - 15.000) / 40.000]$
Lavoro autonomo		
fino a	4.800	1.104
4.801	55.000	$1.104 * [1 - (\text{reddito} - 4.800) / 50.200]$
Pensione		
<75 anni		
fino a	7.500	1.725
7.501	15.000	$1.725 - 470 * (\text{reddito} - 7.500) / 7.500$
15.001	55.000	$1.255 * [1 - (\text{reddito} - 15.000) / 40.000]$
>=75 anni		
fino a	7.750	1.783
7.501	15.000	$1.783 - 486 * (\text{reddito} - 7.750) / 7.250$
15.001	55.000	$1.297 * [1 - (\text{reddito} - 15.000) / 40.000]$
Per il coniuge a carico		
fino a	15000	$800 - 110 * (\text{reddito} / 15.000)$
15001	40000	690
40001	80000	$690 * [1 - (\text{reddito} - 40.000) / 40.000]$
Per ogni figlio a carico minore di tre anni		
		$900 * [1 - (\text{reddito} / 95.000)]$ (*)
Per ogni figlio a carico dai tre anni in su		
		$800 * [1 - (\text{reddito} / 95.000)]$ (*)
(*) Per ogni figlio oltre il primo il denominatore aumenta di 15.000 euro per tutti i figli		
Nel caso ambedue i genitori siano titolari di redditi, la detrazione per figli viene suddivisa a metà tra i genitori (salva la possibilità di attribuirla per intero al genitore con reddito più alto nel caso di incapacità dell'altro)		
Nel caso di contribuente con più di tre figli, l'importo base della detrazione è aumentato di 200 euro per ogni figlio (compresi i primi tre)		
per quattro figli e più detrazione ulteriore		1.200
Altri familiari a carico (limite di reddito per essere a carico 2.841 euro)		$750 * [1 - (\text{reddito} / 80.000)]$

Tabella 2a - Lavoratore dipendente senza carichi familiari
Aliquota netta media Irpef

	1976	1983	1989	1993	1998	2001	2006	2007
75% reddito lavoro dipendente medio	4,0%	9,9%	13,1%	13,7%	16,2%	15,2%	13,9%	13,4%
reddito lavoro dipendente medio	5,6%	14,0%	16,4%	17,0%	18,8%	18,7%	17,8%	17,6%
125% reddito lavoro dipendente medio	7,1%	17,1%	18,3%	19,0%	21,8%	21,6%	20,2%	20,1%

Tabella 2b - Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico
Aliquota netta media Irpef

	1976	1983	1989	1993	1998	2001	2006	2007
75% reddito lavoro dipendente medio	1,9%	6,6%	7,7%	7,3%	8,2%	6,5%	0,4%	-3,6%
reddito lavoro dipendente medio	4,0%	11,6%	12,3%	12,3%	12,8%	12,4%	8,4%	5,4%
125% reddito lavoro dipendente medio	5,8%	15,2%	15,0%	15,2%	17,3%	16,6%	13,2%	10,6%

Tabella 3

ONERI DETRAIBILI E DEDUCIBILI

Anno d'imposta 2004

Ammontari e medie espressi in euro

ONERI DETRAIBILI	Freq.	Amm.	Media.
RP1_C2 ALTRE SPESE SANITARIE	11.879.017	10.062.151.501	847,05
RP2 SPESE SANITARIE PER FAMILIARI NON A CARICO	27.972	40.368.361	1.443,17
RP3 SPESE SANITARIE PER PORTATORI DI HANDICAP	33.631	52.513.311	1.561,46
RP4_C2 SPESE PER I VEICOLI ADATTATI PER I PORTATORI DI HANDICAP	47.725	276.832.279	5.800,57
RP5_C2 SPESE PER PER L'ACQUISTO DEI CANI GUIDA	278	440.191	1.583,42
RP6_C2 TOT. SPESE SANIT. PER LA RATEIZZAZIONE IN PREC. DICH. - IMPORTO	4.750	32.405.684	6.822,25
RP7 INTERESSI PER MUTUI IPOTECARI PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZ. PRINCIPALE	3.323.736	4.613.087.406	1.387,92
RP8 INTERESSI PER MUTUI IPOTECARI PER ACQUISTO ALTRI IMMOBILI	50.711	44.934.595	886,09
RP9 INTERESSI PER MUTUI CONTRATTI NEL 1997 PER RECUPERO EDILIZIO	14.939	14.058.373	941,05
RP10 INTERESSI PER MUTUI IPOTECARI PER LA COSTRUZIONE ABITAZ. PRINCIPALE	179.324	229.527.874	1.279,96
RP11 INTERESSI PER PRESTITI O MUTUI AGRARI	56.098	96.105.155	1.713,17
RP12 ASSICURAZIONI SULLA VITA, CONTRO GLI INFORTUNI E CONTRIBUTI VOLONTARI	8.216.064	6.882.469.953	837,68
RP13 SPESE DI ISTRUZIONE	2.048.273	1.242.208.570	606,47
RP14 SPESE FUNEBRI	387.047	555.264.710	1.434,62
RP_COD_15 EROGAZIONI A FAVORE DI PARTITI POLITICI	24.772	49.738.846	2.007,87
RP_COD_16 EROGAZIONI A FAVORE DELLE ONLUS	1.153.473	229.714.302	199,15
RP_COD_17 EROGAZIONI A FAVORE DI ASSOCIAZIONI SPORTIVE	18.827	9.644.992	512,3
RP_COD_18 CONTRIBUTI ASSOCIATIVI SOCIETA' MUTUO SOCCORSO	103.292	32.208.800	311,82
RP_COD_19 EROGAZIONE ASSOCIAZIONE PROMOZIONE SOCIALE	15.590	3.261.904	209,23
RP_COD_20 EROGAZIONE PER LA BIENNALE	253	61.593	243,45
RP_COD_21 SPESE PER BENI SOGGETTI A REGIME VINCOLISTICO	2.894	31.388.485	10.846,06
RP_COD_22 EROGAZIONE PER ATTIVITA' CULTURALI ED ARTISTICHE	3.564	3.582.206	1.005,11
RP_COD_23 EROGAZIONI LIBERALI A FAVORE DI ENTI OPERANTI NELLO SPETT.	657	282.437	429,89
RP_COD_24 EROGAZIONE A FAVORE ENTI MUSICALI	886	759.368	857,07
RP_COD_25 SPESE VETERINARIE	232.623	30.948.415	133,04
RP_COD_26 SPESE PER SORDOMUTI	501	263.625	526,2
RP_COD_27 ALTRI ONERI DETRAIBILI	47.498	24.556.415	517
TOTALE ONERI DETRAIBILI	27.874.395	24.558.779.351	881
ONERI DEDUCIBILI	Freq.	Amm.	Media.
RP19 CONTRIBUTI PREVIDENZIALI ED ASSISTENZIALI	10.628.073	14.085.501.971	1.325,31
RP20 CONTRIBUTI PER ADDETTI AI SERVIZI DOMESTICI E FAMILIARI	296.665	219.939.967	741,37
RP21 EROGAZIONI LIBERALI A FAVORE DI ISTITUZIONI RELIGIOSE	135.959	33.264.874	244,67
RP22 SPESE MEDICHE E DI ASSISTENZA SPECIFICA DEI PORTATORI DI HANDICAP	58.929	220.475.016	3.741,37
RP23 ASSEGNO PERIODICO CORRISPOSTO AL CONIUGE, ESCLUSA QUOTA MANTENIM. FIGLI	100.151	540.138.812	5.393,24
RP24_C3 PREVIDENZA COMPLEMENTARE - TOTALE DEI CONTRIBUTI E PREMI VERSATI	388.973	779.018.911	2.002,76
RP25_COD1 CONTRIBUTI VERSATI AI FONDI INTEGRATIVI AL SSN	63.878	13.193.722	206,55
RP25_COD2 DONAZIONI ALLE O.N.G.	65.200	15.548.541	238,47
RP25_COD3 SPESE SOSTENUTE PER LA GESTIONE ASILI NIDO	3.114	3.319.309	1.065,93
RP25_COD4 ALTRI ONERI DEDUCIBILI	665.856	138.585.200	208,13
TOTALE ONERI DEDUCIBILI	11.317.570	16.048.991.560	1.418,06

Grafico 1

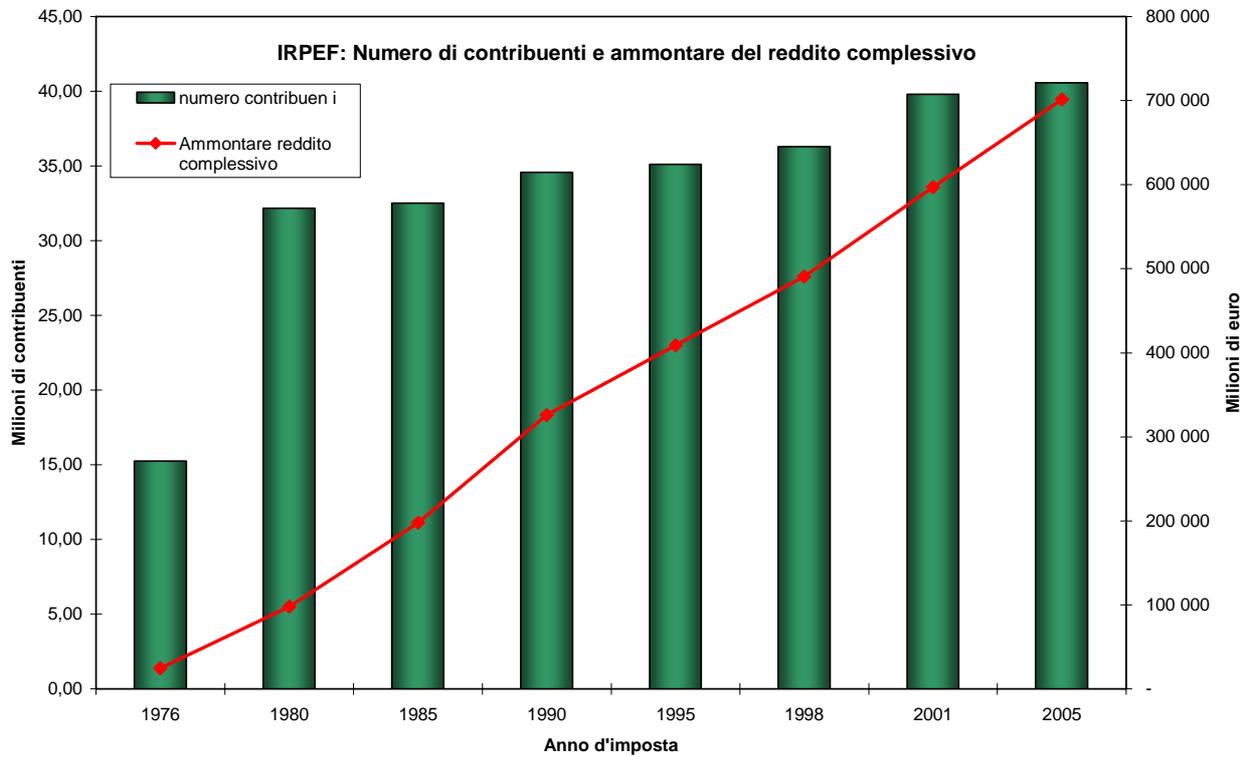


Grafico 2

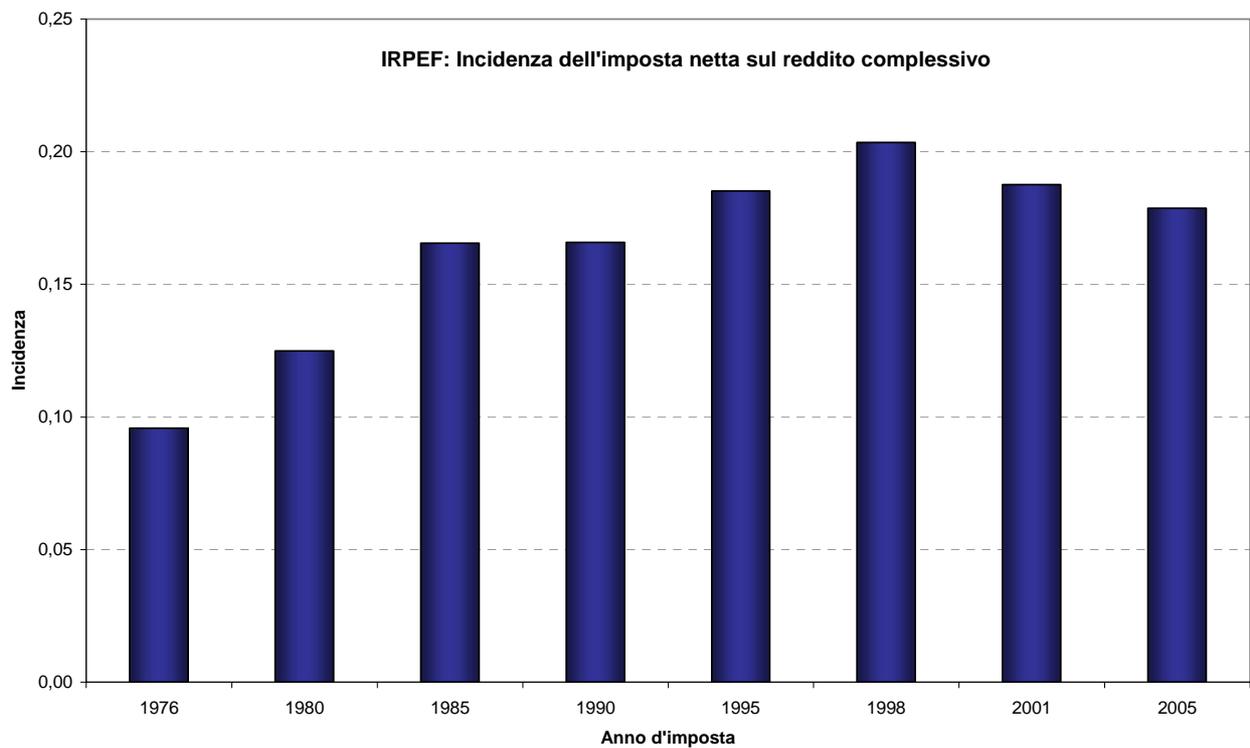


Grafico 3a

Incidenza dell'Irpef - Lavoratore dipendente senza carichi familiari
(redditi standardizzati in termini di PIL pro-capite)

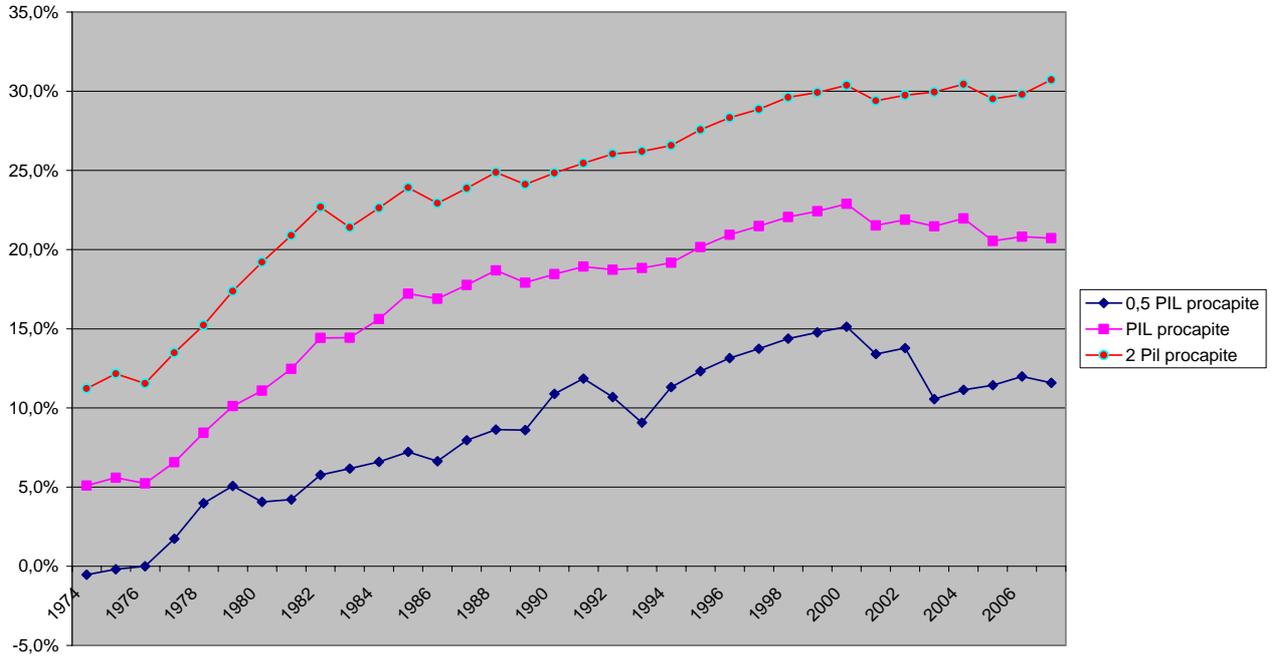


Grafico 3b

Incidenza dell'Irpef - Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico
(redditi standardizzati in termini di PIL pro-capite)

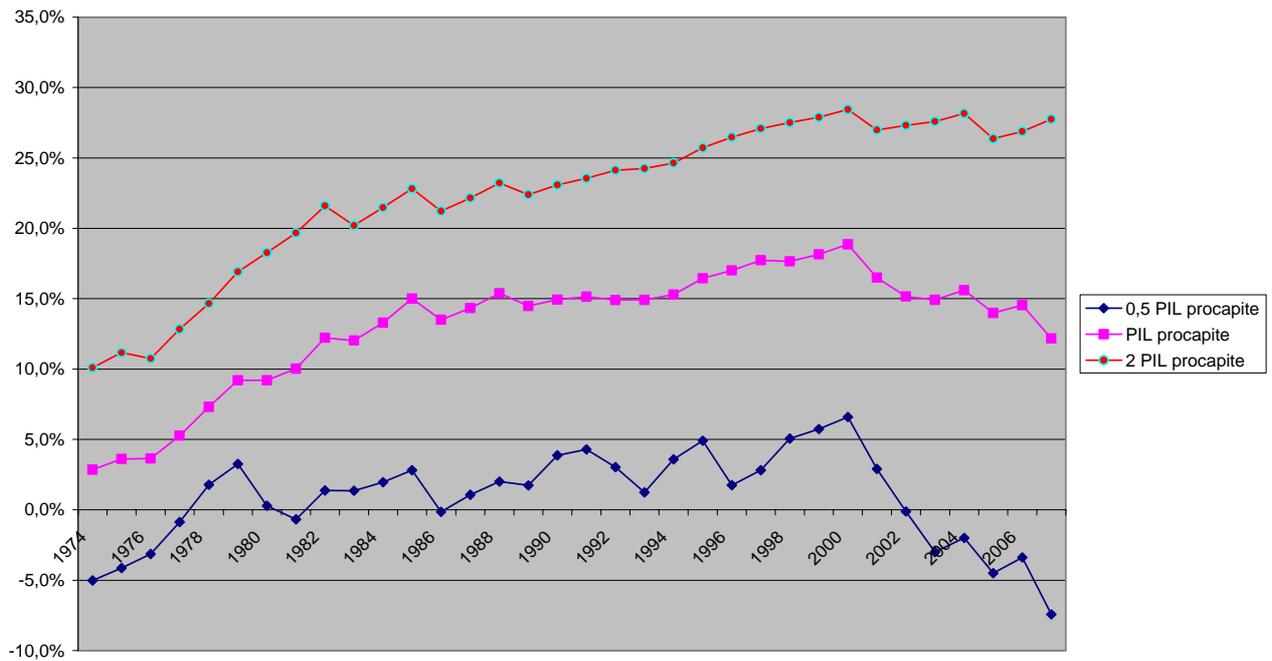


Grafico 3c

Incidenza dell'Irpef - Lavoratore autonomo senza carichi familiari
(redditi standardizzati in termini di PIL pro-capite)

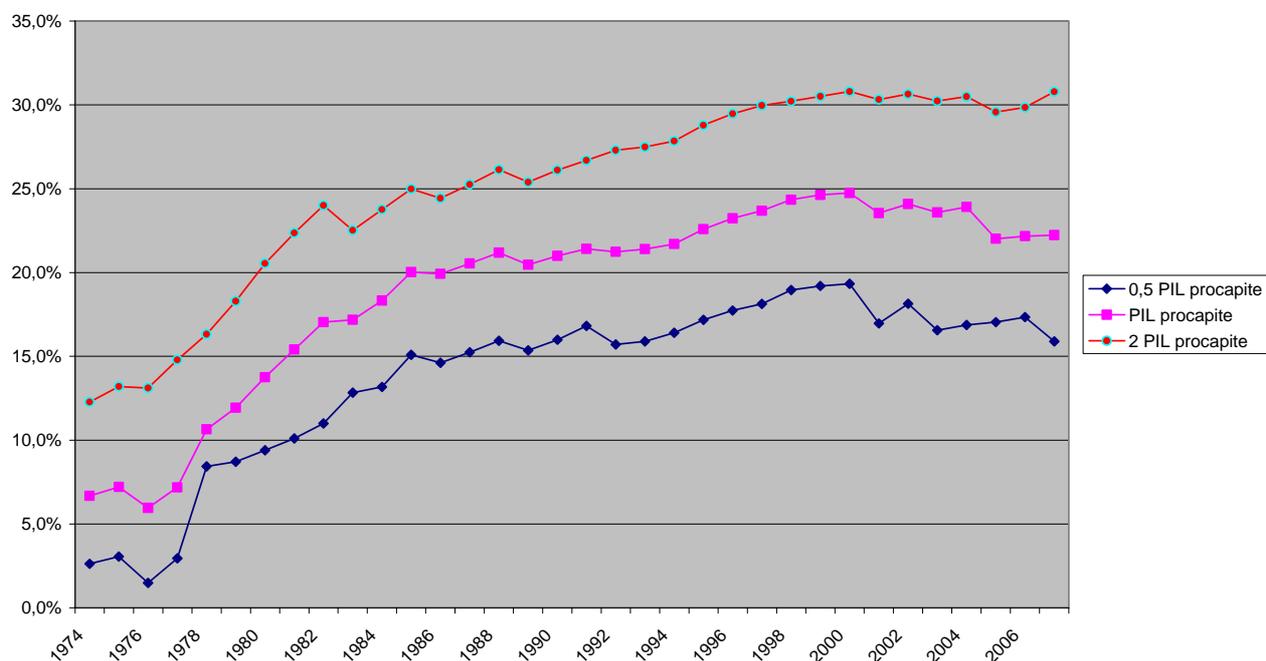
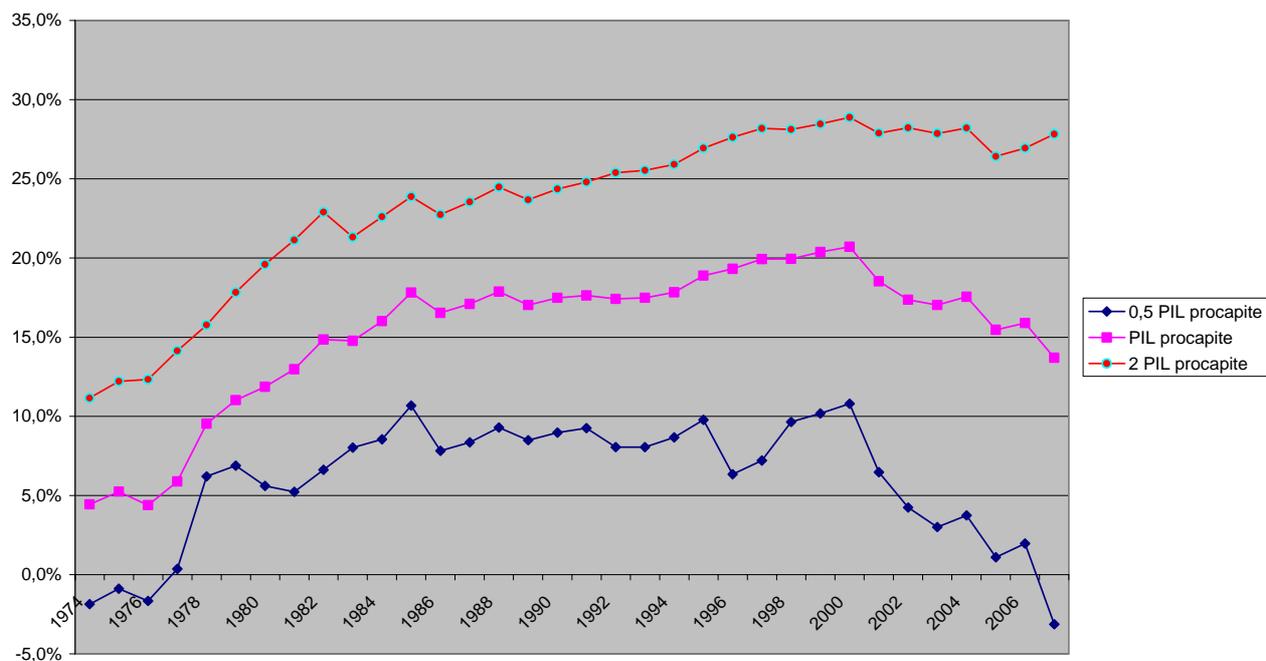


Grafico 3d

Incidenza dell'Irpef - Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico
(redditi standardizzati in termini di PIL pro-capite)



GLOSSARIO

AGEVOLAZIONE FISCALE: trattamento preferenziale accordato in determinati casi. Si concretizza generalmente nell'applicazione di un'aliquota ridotta oppure nella concessione di crediti di imposta, deduzioni dall'imponibile, detrazioni di imposta, esenzioni.

ALIQUOTA: percentuale da applicare alla base imponibile per determinare l'imposta. L'*aliquota* indica la misura del prelievo fiscale e può essere *fissa* (come avveniva, ad esempio per l'Irpeg) oppure più o meno crescente all'aumentare della base imponibile, nel qual caso si dice *progressiva* (ad esempio, le aliquote Irpef).

ALIQUOTA MARGINALE: indica di quanto varia il debito di imposta al variare della base imponibile. Essa rappresenta quanto dovuto dal contribuente per ogni unità aggiuntiva di base imponibile.

ALIQUOTA MEDIA: è pari al rapporto tra debito di imposta e base imponibile. Essa rappresenta quanto dovuto, in media, dal contribuente per ogni unità di base imponibile.

BASE IMPONIBILE: è il valore o la grandezza a cui si commisura l'imposta.

Nel caso dell'Irpef – definita su base individuale per le persone fisiche diverse da imprese – è costituita dalla somma di tutti i redditi del soggetto passivo al netto delle deduzioni previste dalla legge. Essa si discosta da quella di reddito prodotto, pur senza coincidere con quella di reddito entrata.

CAPACITÀ CONTRIBUTIVA: è riferita alla effettiva capacità di ciascun contribuente di far fronte all'onere di imposta rispetto alla propria disponibilità economica. In Italia, l'articolo 53 della Costituzione stabilisce che “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Secondo tale principio, non si stabilisce un collegamento diretto tra le imposte subite da ciascun soggetto ed i vantaggi che questi deriva dall'attività dello Stato, in quanto attraverso l'imposizione fiscale è possibile perseguire obiettivi ulteriori e diversi rispetto al mero finanziamento dell'offerta pubblica di beni e servizi, in particolare finalità di redistribuzione. A tal fine, il sistema impositivo deve essere costruito in base a criteri di equità.

CONTRIBUENTE: soggetto nei cui confronti si verifica il presupposto dell'imposta e che, quindi, è tenuto al pagamento della stessa (contribuente “di diritto”). Si definisce, invece, contribuente “di fatto” colui che, sebbene sopporti l'onere

tributario, non è obbligato direttamente a sostenerlo (è il caso del consumatore finale per l'IVA).

Possono essere contribuenti le persone fisiche, le persona giuridiche e, in generale, tutte le organizzazioni di beni e di persone anche prive di personalità giuridica nei cui confronti si sia verificato il presupposto dell'imposta.

CONTRIBUTO: Nell'accezione tributaria si tratta di forme particolari di prelievo cui sono soggetti obbligatoriamente, non a domanda come per la tassa, alcuni individui a fronte di un vantaggio di cui beneficiano per l'erogazione di una spesa pubblica (ad esempio i vecchi contributi di miglioria, per i consorzi di bonifica). Di contributi si parla oggi, invece, con riferimento al settore della cosiddetta "parafiscalità" – contributi previdenziali, contributi sociali – ma queste contribuzioni non hanno carattere di tributo.

DEBITO DI IMPOSTA: somma che il contribuente è tenuto a pagare quando si verificano i presupposti previsti dalla legge tributaria. A volte è determinato in misura fissa, ma più spesso si calcola applicando alla base imponibile l'aliquota di imposta.

DEDUZIONE: agevolazione consistente nella possibilità di sottrarre una parte del reddito complessivo all'applicazione dell'imposta. Il beneficio fiscale che ne deriva è commisurato all'aliquota marginale raggiunta dal contribuente. Una deduzione dall'imponibile, infatti, si traduce in uno sgravio fiscale il cui ammontare è tanto più elevato quanto più elevata è l'aliquota marginale del contribuente. Ne beneficiano, pertanto, gli individui ad alto reddito, salvo che la struttura delle deduzioni non sia costruita in modo da assumere un andamento decrescente.

DETRAZIONE: agevolazione consistente nella possibilità di sottrarre determinate somme dall'imposta lorda. La detrazione corrisponde pertanto ad un abbattimento dell'imposta uguale per tutti i contribuenti: la detrazione, infatti, riduce, in valore assoluto, l'onere tributario in eguale misura per ogni contribuente.

DISCRIMINAZIONE QUALITATIVA: principio equitativo che prevede una differenziazione del carico fiscale in base alla fonte di reddito, in relazione ai sacrifici necessari per produrlo o ad altre caratteristiche quali la temporaneità o rischiosità. Nelle applicazioni storiche si traduce in una tassazione più lieve dei redditi da lavoro.

ELASTICITÀ DELL'IMPOSTA: l'elasticità dell'imposta rispetto al reddito indica di quanto varia il gettito in corrispondenza di variazioni dell'imponibile ed è pari al rapporto tra l'aliquota marginale e l'aliquota media (t_m/t_a). L'elasticità può essere utilizzata anche come indice locale di progressività dell'imposta.

ELUSIONE: comportamento del contribuente che rientra nella più ampia figura giuridica di teoria generale dell'*agere in fraudem legis*. In caso di elusione fiscale il contribuente non viola alcuna norma positiva, attuando comportamenti formalmente corretti e permessi dall'ordinamento, ciò nonostante, a determinate condizioni, sanzionabili dall'Amministrazione finanziaria. Si tratta di artifici giuridici, effettuati alla luce del sole e senza alcuna falsità materiale o ideologica, ma caratterizzati da scappatoie squisitamente concettuali, contrastanti con i principi del sistema; quali quelli desumibili da una serie di prescrizioni normative di elevata valenza sistematica che il contribuente riesce a non far scattare.

In Italia esiste una norma antielusiva c.d. "generale": l'art. 37-bis del D.P.R. n. 600/1973, secondo il quale sono inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, fatti e negozi, anche collegati tra di loro, che siano contemporaneamente: privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare norme tributarie e volti ad ottenere una riduzione del carico fiscale altrimenti indebita.

EQUITÀ ORIZZONTALE: principio secondo cui individui con eguale capacità contributiva devono pagare la stessa imposta. Corrispondentemente, a parità di reddito monetario, contribuenti in condizioni personali diverse, come nuclei familiari di numerosità diversa o presenza di handicap, devono essere trattati in modo differenziato, nel senso che l'incidenza dell'imposta deve scendere all'aumentare del numero dei componenti o in funzione della presenza e gravità dell'handicap.

EQUITÀ VERTICALE: principio secondo cui individui con maggiore capacità contributiva devono pagare più imposte. Se si ritiene che la capacità contributiva cresca più che proporzionalmente rispetto al reddito, il principio richiede che l'imposta sia progressiva (vedi oltre).

EROSIONE: smagliatura del disegno di un tributo che si traduce nell'esclusione dalla base imponibile idealmente corrispondente al presupposto di un'imposta di quote di reddito, per finalità estranee alla logica del tributo (ad esempio, esclusione dei redditi delle attività finanziarie dalla base imponibile di un'imposta che dovrebbe gravare sul reddito complessivo).

ESENZIONE FISCALE: particolare forma di agevolazione tributaria con la quale il legislatore sottrae determinati redditi all'imposizione

EVASIONE: comportamento attraverso il quale il contribuente si sottrae in tutto o in parte (evasione totale o parziale) all'imposizione fiscale. Consiste principalmente

nell'occultare proventi o nel dedurre costi inesistenti (ad es. false fatture per costituire fondi neri).

FAMILIARI A CARICO: familiari del contribuente in possesso di redditi propri non superiori ad un determinato ammontare (che attualmente è fissato in 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili).

Sono considerati a carico:

- il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- i figli, anche se naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati;
- gli altri familiari quali: il coniuge legalmente ed effettivamente separato, i discendenti dei figli, i genitori e gli ascendenti prossimi, anche naturali, i genitori adottivi, i generi e le nuore, il suocero e la suocera, i fratelli e le sorelle, anche unilaterali.

FISCAL DRAG: aumento della pressione tributaria per effetto dell'inflazione, pur in assenza di incrementi del reddito reale o delle aliquote. La neutralizzazione del fenomeno può essere attuata con l'adeguamento del valore delle detrazioni e degli scaglioni di imposta alla dinamica dell'inflazione.

GETTITO: ammontare complessivo delle entrate tributarie (imposte, tasse, contributi, tributi speciali) relativo ad un determinato periodo di tempo.

IMPOSTA: parte di ricchezza privata che lo Stato, le regioni e gli enti locali prelevano coattivamente per far fronte alle spese necessarie al loro mantenimento e per soddisfare i bisogni pubblici. Dal punto di vista giuridico, l'imposta è un'obbligazione che nasce dalla legge e che ha come caratteri essenziali la coattività e la mancanza di una controprestazione diretta dello Stato.

IMPOSTA PERSONALE: si contrappone all'imposta reale (vedi oltre) e colpisce il reddito o la ricchezza in quanto appartenete ad una determinata persona. Tipico esempio di imposta personale è l'Irpef. Nell'applicazione dell'imposta personale si tiene conto delle condizioni soggettive del contribuente, come ad esempio l'esistenza di familiari a carico, il fatto di svolgere determinate attività lavorative o aver sostenuto particolari spese di rilevanza sociale.

IMPOSTA PROGRESSIVA: un'imposta è progressiva se all'aumentare della base imponibile il debito di imposta aumenta più che proporzionalmente. Ciò comporta che, per tale imposta, l'aliquota media aumenta all'aumentare della base imponibile ed è sempre inferiore all'aliquota marginale.

IMPOSTA PROPORZIONALE: un'imposta si dice proporzionale se all'aumentare della base imponibile il debito di imposta aumenta della stessa proporzione. In un'imposta di questo tipo si ha un'aliquota unica che non varia in funzione

della base imponibile. In un'imposta proporzionale, quindi, aliquota media ed aliquota marginale coincidono.

IMPOSTA REGRESSIVA: un'imposta è regressiva se all'aumentare della base imponibile il debito di imposta aumenta meno che proporzionalmente. Ciò comporta che per tale imposta l'aliquota media diminuisce al crescere della base imponibile ed è sempre superiore all'aliquota marginale.

IMPOSTA SOSTITUTIVA: è un'imposta che colpisce in modo autonomo singoli flussi di redditi assoggettati a tassazione in modo isolato rispetto ai regimi Irpef ed Ires. Spesso è applicata a prescindere dal periodo di imposta e con aliquote agevolate (ad esempio le aliquote ridotte per la tassazione dei redditi da capitale).

IMPOSTE DIRETTE: secondo il criterio della commisurazione dell'imposta alla capacità contributiva dei soggetti sui quali essa ricade, si definiscono imposte dirette quelle che colpiscono manifestazioni immediate di detta capacità contributiva. Vengono altresì classificate come imposte dirette, facendo riferimento al criterio della diversa probabilità che il loro onere venga trasferito su soggetti terzi, quelle imposte che gravano effettivamente sul contribuente individuato dalla legge.

IMPOSTE INDIRETTE: tributi che non sono commisurati al reddito del contribuente, ma colpiscono una manifestazione indiretta della capacità contributiva, come ad esempio l'acquisto o il trasferimento di un bene. Sono esempi di imposta indiretta: l'IVA, l'imposta di registro, le imposte ipotecaria e catastale, l'imposta di bollo, le accise.

IMPOSTE REALI: sono imposte il cui ammontare è determinato solo in relazione all'oggetto dell'imposta (categorie di redditi o patrimoni), senza tener conto delle caratteristiche soggettive del contribuente.

LUMP SUM TAX: ciascun individuo paga un'imposta di ammontare fisso (che può essere differenziata da individuo a individuo) che non dipende dai suoi comportamenti (per esempio dalla sua decisione in ordine a quanto lavorare, risparmiare, consumare, ecc.). Le imposte *lump sum* sono considerate imposte "efficienti" poiché, essendo costruite in modo tale da non consentire ai contribuenti di evitarle modificando i propri comportamenti, non influenzano le decisioni individuali di offerta di lavoro e di consumo.

ONERI DEDUCIBILI: spese che la legge consente di dedurre dal reddito complessivo lordo. I principali oneri deducibili sono: i contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge, gli assegni periodici corrisposti

al coniuge legalmente separato, le erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose, le spese mediche e di assistenza specifica per i portatori di handicap, ecc.

PRESSIONE FISCALE: è data dal rapporto tra l'insieme delle imposte dirette ed indirette previste dall'ordinamento tributario, compresi i contributi sociali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed il PIL.

PRESSIONE TRIBUTARIA: è data dal rapporto tra il totale delle imposte dirette ed indirette previste dall'ordinamento tributario ed il PIL, al netto dei contributi sociali.

PRESUPPOSTO DELL'IMPOSTA: è il fatto o le circostanze al verificarsi delle quali scatta l'applicazione di un tributo. Per le imposte dirette (Irpef e Ires) è il possesso di redditi, in denaro o in natura, rientranti in una delle categorie previste dal Tuir, ovunque prodotti. Per i non residenti sono tassabili soltanto i redditi prodotti in Italia.

PROGRESSIVITÀ: la progressività delle imposte ha un'importanza determinante nel valutare gli effetti distributivi del prelievo tributario: un'imposta progressiva, infatti, distribuisce il carico tributario in modo ineguale, facendo sopportare un onere relativamente maggiore a chi ha una base imponibile superiore. La progressività di un'imposta può essere misurata con indicatori locali e globali. Le misure *locali* sono calcolate con riferimento a particolari valori di imponibile; quasi sempre esse si traducono in un confronto tra l'aliquota marginale e quella media. Gli indici *globali* misurano la progressività dell'imposta prendendo in considerazione l'intera distribuzione dei redditi imponibili e ne forniscono un indicatore sintetico.

QUOZIENTE FAMILIARE: metodo di calcolo dell'imposta su base familiare tradizionalmente utilizzato in Francia. Il reddito complessivo familiare viene diviso per un quoziente che si ottiene attribuendo a ciascun componente del nucleo familiare un coefficiente. Moltiplicando per tale valore l'aliquota di riferimento si ottiene l'imposta complessivamente dovuta dal nucleo familiare.

REDDITI (CATEGORIE DI): Sono i vari tipi di compensi o proventi indicati dal Testo Unico delle imposte sui redditi. Possono essere:

- **da capitale** (interessi, proventi delle obbligazioni e delle azioni e altre entrate derivanti dall'impiego di capitale);
- **fondari** (proventi dei terreni e dei fabbricati situati nel territorio dello Stato iscritti o da iscriverne nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio. Tale reddito si distingue in *reddito dominicale* dei terreni, *reddito agrario* e *reddito di fabbricati*);

- **di impresa** (derivanti dall'esercizio di imprese commerciali);
- **da lavoro autonomo** (derivanti dall'esercizio di arti e professioni);
- **da lavoro dipendente** (derivanti da lavoro prestato alle dipendenze e sotto la direzione di altri. Sono, inoltre, considerati redditi da lavoro dipendente le pensioni e gli assegni equiparati ed altri redditi ad essi assimilati dalla legge);
- **diversi** (categoria residuale in cui confluiscono i redditi derivanti da vari eventi che non sono riconducibili alle altre categorie di redditi, ma che comportano comunque un incremento di ricchezza).

REDDITO COMPLESSIVO: somma dei redditi posseduti dal contribuente in un periodo di imposta. I redditi sono calcolati distintamente per ciascuna categoria di appartenenza (fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di impresa, diversi). Per le persone non residenti il reddito complessivo è costituito soltanto dai redditi prodotti nel territorio dello Stato. Concorrono alla determinazione del reddito complessivo, con segno negativo, anche eventuali perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali o dall'attività di lavoro autonomo.

Sottraendo dal reddito complessivo le deduzioni si ottiene il reddito imponibile.

REDDITO CONSUMO: questa nozione di reddito imponibile fa riferimento alla classificazione dei redditi secondo gli usi e propone come oggetto della tassazione la componente del consumo con esclusione del reddito risparmiato.

REDDITO ENTRATA: è l'ammontare massimo di risorse che può essere potenzialmente consumato in un dato periodo, garantendo alla fine dello stesso la medesima situazione patrimoniale esistente all'inizio del periodo. In questa accezione il reddito può essere misurato dalla somma del consumo e della variazione del valore del patrimonio in un dato periodo di tempo. L'adozione del reddito entrata consente, quindi, di sottoporre a tassazione *tutte* le fonti di reddito.

REDDITO IMPONIBILE: valore del reddito al quale viene applicata la scala delle aliquote. Si ottiene sottraendo al reddito complessivo del contribuente le deduzioni tradizionali previste dalla legge.

REDDITO PRODOTTO: è il reddito ottenuto come corrispettivo della partecipazione ad un'attività produttiva in un dato periodo di tempo. Esso si identifica con il concetto di valore aggiunto, definito come somma dei redditi prodotti dai diversi fattori della produzione.

RITENUTA ALLA FONTE A TITOLO DI ACCONTO: somma sottratta dal reddito ad opera di chi lo eroga (c.d. “sostituto di imposta”) e che rappresenta (diversamente dalla ritenuta a titolo di imposta) una parte dell’imposta totale dovuta. L’acconto è infatti basato sull’ammontare del reddito da cui viene sottratto, e non tiene conto degli altri redditi del sostituto. Al momento della dichiarazione il contribuente deve dichiarare fra i suoi redditi quelli che sono già stati assoggettati a ritenuta d’acconto. Nel caso che le imposte dovute in base al totale dei redditi si rivelino maggiori o minori della somma delle ritenute d’acconto, il contribuente dovrà tenerne conto in sede di dichiarazione.

RITENUTA ALLA FONTE A TITOLO DI IMPOSTA: somma sottratta dal reddito ad opera di chi lo eroga (c.d. “sostituto di imposta”) e che rappresenta (diversamente dalla ritenuta a titolo di acconto) l’intera imposta dovuta. Il contribuente non ha quindi più l’obbligo di dichiarare il reddito in questione.

SCAGLIONI IRPEF: fasce di reddito a cui corrisponde una diversa aliquota. Attualmente sono previsti cinque scaglioni.

SOSTITUITO: colui che subisce da parte del sostituto di imposta la ritenuta alla fonte sul reddito percepito.

SOSTITUTO DI IMPOSTA: colui che (datore di lavoro, ente pensionistico, ecc.) per legge sostituisce in tutto o in parte il contribuente (sostituto) nei rapporti con l’Amministrazione finanziaria, trattenendo le imposte dovute dai compensi, salari, pensioni o altri redditi erogati e successivamente versandoli allo Stato.

SPLITTING: metodo di calcolo dell’imposta su base familiare tradizionalmente utilizzato in Germania e negli Stati Uniti. Con lo *splitting* il reddito complessivo familiare è dato dalla somma dei redditi dei due coniugi. Il debito di imposta del nucleo familiare è calcolato applicando l’aliquota di riferimento alla metà esatta del reddito complessivo così determinato e moltiplicando per due il valore ottenuto. Si considera la presenza di figli o altri familiari a carico attraverso l’introduzione di deduzioni e detrazioni.

TASSA: corrispettivo pagato ad un ente pubblico per la fornitura di un bene o la prestazione di un servizio che procura un beneficio individuale, in relazione al quale il destinatario esprime una domanda individuale allo stesso ente fornitore (a differenza di una tariffa, la tassa non è stabilita con riferimento a un qualche concetto di costo di produzione del servizio). Tuttavia, in generale il beneficio complessivo prodotto dalla prestazione del servizio è più rilevante di quello individuale e, quindi, gli incassi della tassa coprono solo una frazione non

elevata del costo complessivo. Esempi significativi sono le tasse scolastiche e le tasse per il rilascio di alcuni documenti o emanazioni di atti.

TRIBUTO: indica genericamente un qualunque prelievo riscosso in forma coattiva (tasse, imposte, canoni, ecc.)

CAPITOLO 2

GLI ASSEGNI PER IL NUCLEO FAMILIARE: UNA STORIA PARALLELA

a cura di Loretta Ricci

“Grosso modo beneficiano oggi della previdenza e assistenza, solo i lavoratori dipendenti, con molte esclusioni e limitazioni. Differenze di trattamento, ormai inconcepibili, permangono ancora per operai e impiegati e fra dipendenti pubblici e dipendenti privati. I lavoratori autonomi, dal più umile artigiano, al più rinomato professionista, sono totalmente al di fuori della sfera di azione della previdenza sociale.”

1947, Ludovico D'Aragona Presidente della Commissione per la riforma della previdenza sociale

Premessa

L'assegno per il nucleo familiare costituisce, sul versante della spesa pubblica, la prestazione monetaria più significativa per il sostegno economico delle famiglie. Esso non è però uno strumento universalistico, cioè non è destinato a tutte le famiglie, ma è un istituto di tipo categoriale, perché indirizzato ai lavoratori dipendenti e ai pensionati da lavoro dipendente ed è finanziato (ormai solo parzialmente) dalla contribuzione dei datori di lavoro.

L'attuale assegno al nucleo familiare fa riferimento ad una norma introdotta nel 1988 per modificare e razionalizzare i trattamenti fino ad allora utilizzati, unificando gli *assegni familiari* (a sostegno dei lavoratori dipendenti privati) e le *aggiunte di famiglia* (in favore dei lavoratori pubblici), entrambi basati su vecchie normative oggetto di corpose stratificazioni di interventi.

1. La prima parte della storia

Gli assegni familiari

I primi esempi di sostegno economico ai lavoratori con famiglia risalgono alla prima metà degli anni trenta nell'ambito di un accordo tra industriali e sindacati¹ volto a ridurre l'orario di lavoro e proporzionalmente il salario. Allo scopo di non gravare eccessivamente sul tenore di vita di alcune categorie di operai (specificamente quelli con più di due figli) fu riconosciuta loro la possibilità di ottenere gli assegni familiari, in misura uguale per ogni figlio, finanziando la spesa con la contribuzione. La finalità dell'intervento fu propriamente previdenziale, a favore di alcune tipologie di lavoratori dipendenti del settore privato.

A partire dal 1937 si susseguirono numerosi interventi normativi² che portarono al progressivo allargamento dei benefici - in primo luogo concedendo l'assegno già dal primo figlio e svincolandolo dalla riduzione dell'orario di lavoro - e all'estensione delle prestazioni ad operai ed impiegati di tutti i settori economici.

Nell'immediato dopoguerra furono insediate più d'una commissione incaricata di riformare lo Stato sociale ereditato dal periodo fascista. La Commissione per la riforma della previdenza sociale istituita nel 1947 fu fortemente influenzata dal dibattito internazionale innescato dal Piano Beveridge e lavorò ad un programma fortemente innovativo in linea con i principi della *social security*³. Alla fine di dicembre del 1949 fu presentato anche un "Progetto di riforma degli assegni familiari" che si rifaceva in parte alle proposte della Commissione, ma le innovazioni ivi proposte non furono attuate. Continuò invece l'attività istruttoria e per tutti gli anni cinquanta vi fu un susseguirsi di studi e commissioni in ogni ambito della protezione sociale, che non sfociò mai nell'attesa riforma globale. Fu così che lo Stato sociale italiano si sviluppò in continuità con la struttura impressagli dal passato liberale e fascista, persistendo in una gestione ad elevata frammentazione istituzionale e organizzativa.

Per tutti gli anni cinquanta e sessanta gli interventi normativi sulla disciplina degli assegni familiari seguirono le stesse linee evolutive: estrema diversificazione delle prestazioni in considerazione dei diversi regimi occupazionali. Nel 1955 vi fu il primo intervento di riunificazione normativa con il D.P.R. 30 maggio n. 797 "Approvazione del testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari", che riassorbiva tutta la legislazione a partire dagli anni trenta, e raggruppava in nove tabelle le prestazioni, suddivise in base al settore

¹ Accordo interconfederale dell'11 ottobre 1934.

² Tra il 1937 ed il 1946 se ne contano già otto, più altri tre tra il 1949 ed il 1953 fino al testo unico del 1955.

³ Molte le proposte innovative, tra cui: una copertura previdenziale che avrebbe dovuto interessare tutti i lavoratori alle dipendenze di terzi senza limite alcuno e tutti i lavoratori indipendenti e inoltre una struttura delle prestazioni erogate collegata ai redditi dei beneficiari. Le prestazioni infine avrebbero dovuto essere gestite globalmente da un ente unico.

economico di produzione dei lavoratori. Gli assegni erano riconosciuti a tutti gli assicurati ed erogati al capofamiglia (padre o madre - ma solo se vedova o abbandonata) per ogni figlio fino a 18 anni⁴, per la moglie (o il marito, ma solo se invalido) e per i genitori senza adeguate fonti di sostentamento. I contributi, a carico dei datori di lavoro, erano più alti nei settori produttivi più “ricchi” (come credito e assicurazioni). Conseguentemente gli importi degli assegni per ogni familiare a carico erano più elevati per i lavoratori di questi settori, per esempio per il dipendente di una banca rispetto a quello dell’industria. La struttura della prestazione, la cui gestione era affidata all’INPS, aveva un’impronta fortemente assicurativo-previdenziale, con aliquote molto elevate, temperate dalla presenza di massimali di retribuzione da assoggettare a contribuzione (Cfr. Tabella 2 in Appendice).

Nel corso degli anni successivi alla riforma del 1955 il sovrapporsi delle norme riprese immutato. Per i dipendenti agricoli, ad esempio, ogni anno una legge rideterminava importi, contributi e finanziamento pubblico degli assegni⁵.

Un nuovo riordino fu necessario non molto tempo dopo, nel 1961⁶, con il riassorbimento in tre tabelle delle prestazioni e dei contributi: tabella A per il settore industriale, agricolo e commerciale, tabella B per le banche e assicurazioni e tabella C per i giornalisti professionisti (come sotto riportato: per la conversione dei valori monetari dell’epoca in valori 2007 il lettore può fare riferimento, qui come anche in seguito, alla Tabella 3 riportata in Appendice).

Tabella A) Assegni settimanali

Aventi diritto:

Dirigenti, impiegati ed operai:

Per ciascun figlio. L. 1.140

Per il coniuge. L. 828

Per ciascun ascendente. L. 330

Contributo (a carico del datore di lavoro): per gli agricoli 110 lire al giorno. Per gli altri 17,50 per cento sulla retribuzione lorda (retribuzione minima assoggettabile: 500 lire giornaliere).

⁴ Se apprendisti o studenti fino a 21 anni. Ma in alcuni settori, come l’agricoltura, l’assegno veniva erogato solo per i figli fino a 14 anni.

⁵ Leggi 14 aprile 1956 n. 307; DPR 13 maggio 1957 n. 853; legge 25 novembre 1957 n. 1176; legge 17 dicembre 1958 n. 1206.

⁶ L. 17 ottobre 1961, n. 1038 “Modifiche al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari e la determinazione del contributo per la Cassa per la integrazione dei guadagni degli operai dell’industria”.La legge abbassò alla metà circa le aliquote di contribuzione con una contestuale riforma degli importi dei massimali di retribuzione lorda imponibile.

TabellaB) Assegni mensili

Aventi diritto:

Dirigenti, impiegati ed operai:

Per ciascun figlio. L. 6.500

Per il coniuge. L. 6.500

Per ciascun ascendente. L. 6.500

Contributo (a carico del datore di lavoro): 18 per cento sulla retribuzione lorda (retribuzione minima assoggettabile: 600 lire giornaliere)

TabellaC) Assegni mensili

Per ciascun figlio. L. 6.500

Per il coniuge. L. 4.654

Per ciascun ascendente. L. 2.678

Contributo (a carico del datore di lavoro): 12,50 per cento sulla retribuzione lorda (elevata al 15,60 per cento nel 1965) (retribuzione minima assoggettabile: 500 lire giornaliere)

L'allargamento dello Stato sociale degli anni sessanta e settanta coinvolse anche l'istituto degli assegni familiari. Con una legge del 1967⁷ essi vennero estesi anche ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, per un importo pari a 22.000 lire all'anno per ogni figlio ed equiparati a carico, con uno stanziamento statale di 28 miliardi di lire l'anno; pochi anni dopo, nel 1971, furono inclusi anche i lavoratori domestici⁸. Dal 1° gennaio 1969⁹ gli assegni furono riconosciuti anche ai lavoratori disoccupati e in cassa integrazione che percepivano già dal 1960 alcune maggiorazioni per carichi familiari¹⁰.

Analoga maggiorazione, da attribuire in presenza di carichi familiari, vigeva per i pensionati da lavoro dipendente del settore privato¹¹. Poi con effetto dal 1° gennaio 1974, (secondo quanto stabilito dal D.L. del 2 marzo 1974 n. 30) ai titolari delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti vennero riconosciuti gli assegni familiari, sempre a carico della Cassa unica per gli assegni familiari, in luogo delle quote di maggiorazione.

L'ampliamento dei benefici a categorie più svantaggiate che non partecipavano agli obblighi di finanziamento avvenne contestualmente ad una revisione al ribasso delle aliquote

⁷ Legge 14 luglio 1967 n. 585.

⁸ Con legge n. 1403.

⁹ Con legge 5 novembre 1968 n. 1115.

¹⁰ Con legge n. 1237 di quello stesso anno.

¹¹ Legge n. 903 del 1965.

contributive versate dai datori di lavoro per i lavoratori in attività. Nel 1970¹² si stabilì il contributo per tutti (escluso gli agricoltori) al 15 per cento della retribuzione lorda. Nel 1974¹³ il contributo scese fino al 7,50 per cento, con eccezione di datori di lavoro artigiani e commercianti (5,15 per cento) e agricoltori (3,5 per cento), con un contestuale provvedimento di aumento degli importi delle prestazioni per tutte le categorie. Pertanto divenne indispensabile per l'equilibrio contabile della Cassa unica il contributo diretto dello Stato che programmò uno stanziamento, a partire dal 1974, di 80 miliardi di lire. In effetti nel 1975 l'ammontare delle prestazioni risultava superiore all'importo complessivo dei contributi. Ma la forte inflazione della seconda metà degli anni '70 invertì la tendenza: si cominciò a registrare un crescente avanzo della gestione. Nonostante la progressiva riduzione delle aliquote nominali, i contributi stabiliti in percentuale delle retribuzioni crescevano più che proporzionalmente rispetto alle somme erogate, il cui ammontare non era indicizzato¹⁴. Gli avanzi sempre più consistenti della gestione finirono col finanziare altre prestazioni previdenziali, in particolare la crescente spesa per le pensioni. Dal gennaio 1979 l'aliquota contributiva si stabilizzò al 6,20 per cento, livello che mantenne fino al 1995 (con le consuete eccezioni di artigiani, commercianti e imprenditori agricoli che l'avevano più bassa).

L'aggiunta di famiglia

Nel 1945 fu introdotta un'indennità aggiuntiva per i pubblici dipendenti con famiglia.)¹⁵. L'aggiunta di famiglia, come successivamente fu chiamata, era una erogazione lorda mensile che si aggiungeva alla retribuzione dei dipendenti per ogni persona di famiglia (moglie, figli minorenni e ascendenti a carico).

I due filoni normativi, quello riguardante i lavoratori dipendenti privati e quello concernente i dipendenti del settore pubblico, rimasero separati fino agli anni '80. Con modalità del tutto simili al processo di stratificazione normativa che interessava gli assegni familiari, anche le aggiunte di famiglia subirono costanti ritocchi per l'adeguamento al caro vita, miglioramenti di importi e allargamento dei beneficiari. Nel 1959¹⁶ l'aggiunta di famiglia fu concessa anche ai lavoratori in quiescenza, ma in misura fortemente ridotta rispetto ai lavoratori in attività.

¹² D.L. 26 ottobre, n. 745.

¹³ Con il citato D.L. n.30.

¹⁴ Non era prevista alcuna indicizzazione per legge. Tuttavia solo per un certo periodo di tempo (tra gli anni '50 e gli anni '60) operò per prassi, grazie ad un accordo sindacale, una rivalutazione di un punto di contingenza ogni quattro di aumento (Gorrieri, 2002).

¹⁵ Con D.Lgs.Lgt. del 21 novembre 1945 n. 722. In realtà se fin dagli anni '20 erano previste per alcune speciali categorie, come i carabinieri di carriera. La norma del 1945 probabilmente risente dell'impostazione militare facendo riferimento (art. 2) al "personale maschile coniugato e al personale vedovo con prole minorenni".

¹⁶ Con legge del 27 maggio, n. 324.

Gli importi aggiuntivi venivano determinati in misura maggiore per la prima persona di famiglia a carico ed erano differenziati in base all'ampiezza demografica del comune nel quale il lavoratore aveva la sede di servizio. Nel 1959 gli importi per la prima persona a carico variavano da 5.120 lire lorde mensili per i lavoratori in comuni con meno di 600 mila abitanti a 8.940 lire per i lavoratori in comuni con più di 800 mila abitanti. Per i pensionati invece erano riconosciuti in misura costante.

A decorrere dal 1976¹⁷, per le quote di aggiunta di famiglia spettanti al personale statale cessarono di operare le differenziazioni in relazione alla popolazione del comune sede di servizio, all'ordine del carico dei figli ed alla differenziazione dei medesimi in quanto di età superiore o inferiore ai 14 anni: con effetto dal 1977 furono stabilite nella misura mensile unica di 9.880 lire per il coniuge e per ciascun figlio a carico.

2. La riforma del 1988 e la stratificazione successiva

Fino a metà degli anni ottanta gli assegni familiari avevano avuto una funzione esclusiva di perequazione orizzontale tra famiglie di diversa composizione senza tenere conto del loro reddito. Nel 1983, nuovamente in virtù di un accordo con le confederazioni sindacali, mutò il carattere della prestazione. Fu previsto uno stanziamento consistente di 1.300 miliardi di lire l'anno per l'istituzione di una maggiorazione degli assegni familiari da assegnare in base al reddito e alla composizione del nucleo familiare (D.L. 29 gennaio 1983 n. 17). Negli anni immediatamente successivi due interventi ulteriori fissarono un limite di reddito familiare oltre il quale non spettavano più gli assegni¹⁸.

Queste disposizioni normative si applicarono congiuntamente ai lavoratori del settore privato e pubblico, ai pensionati, disoccupati e cassaintegrati. Fu il primo esempio di quel processo di uniformazione che poi sfociò nella riforma del 1988, che avrebbe abrogato la distinzione tra assegni familiari e aggiunte di famiglia.

La nuova normativa più restrittiva varata tra il 1983 e il 1986 determinò una forte contrazione del numero dei beneficiari anche perché la legge finanziaria rivalutava annualmente i limiti di reddito in ragione del tasso di inflazione programmato, ma non aggiornava l'importo degli assegni che rimase inalterato dal 1981 al 1987. I beneficiari (capifamiglia e persone a carico) scesero da 24 milioni a 14 milioni (Gorrieri, 2002).

¹⁷ Con legge 31 luglio 1975, n. 364

¹⁸ D.L. 17 aprile 1984 n. 70 e legge 28 febbraio 1986 n. 41.

Determinazione dell'assegno integrativo (mensile) da corrispondere per i figli a carico di età inferiore a 18 anni. Anno 1986

Reddito familiare (in lire)	1 figlio	2 figli	3 figli	4 figli ed oltre
fino a 5.060.000	60.000	120.000	180.000	240.000
Fino a 8.400.000	30.000	90.000	150.000	210.000
fino a 10.800.000	-	60.000	120.000	180.000
fino 12.900.000	-	-	90.000	150.000
fino a 15.000.000	-	-	-	120.000

I vecchi assegni familiari furono quindi sostituiti dall'attuale assegno per il nucleo familiare due anni dopo, con il D.L. 13 marzo 1988, n.69, convertito nella legge 13 maggio 1988, n.153. La riforma esclude i coltivatori diretti, mezzadri, coloni per i quali è rimasta ancora in vigore la disciplina degli assegni familiari con le relative prestazioni.

L'importo veniva attribuito in base allo stato di bisogno della famiglia: doveva integrare il reddito familiare quando inferiore a determinati limiti variando la sua misura sia in funzione del reddito che del numero dei componenti del nucleo familiare di colui che richiedeva l'assegno. L'assegno fu riconosciuto ai lavoratori dipendenti attivi, sia privati che pubblici, ai pensionati ex lavoratori dipendenti, ai lavoratori in cassa integrazione, in mobilità o impegnati in lavori socialmente utili e ai disoccupati percettori dell'indennità di disoccupazione¹⁹. La composizione del nucleo familiare da considerare ai fini dell'individuazione del reddito e della determinazione dell'importo dell'assegno, vedeva: il lavoratore dipendente (o il pensionato ex dipendente ecc.) richiedente l'assegno; il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; i figli ed equiparati di minore età o maggiorenni se inabili. I figli maggiorenni non inabili, anche se membri del nucleo familiare non ebbero pertanto rilievo, né come componenti, né come eventuali apportatori di redditi.

Nel calcolo del reddito di riferimento si doveva tenere conto della somma dei redditi del richiedente e degli altri componenti del nucleo, considerando sia i redditi assoggettabili ad Irpef sia gli altri redditi di qualsiasi natura, autocertificati al datore di lavoro o all'ente previdenziale²⁰. Infine per avere diritto all'assegno la somma dei redditi da lavoro dipendente

¹⁹ Nonché più recentemente ai lavoratori cosiddetti parasubordinati (vedi oltre).

²⁰ Compresi, se superiori a £. 2.000.000 annui, i redditi esenti e quelli assoggettati a ritenuta alla fonte o ad imposta sostitutiva. Sono invece esclusi dal computo dei redditi: i trattamenti di fine rapporto (comunque denominati); le rendite vitalizie erogate dall'Inail; le pensioni di guerra; le indennità di accompagnamento; i trattamenti di integrazione salariale; le quote di indennità di trasferta non eccedenti il limite di assoggettabilità all'Irpef.

e da pensione o da altre prestazioni previdenziali non doveva essere inferiore al 70% del reddito familiare complessivo. Queste norme costituiscono tuttora i riferimenti dell'assegno al nucleo familiare.

Sebbene il disegno di legge originario di riforma dell'istituto fosse ispirato a criteri di semplicità, “la pioggia di emendamenti approvati nel dibattito in Parlamento ha fatto dell'assegno per il nucleo familiare un istituto complicato [...]: il disegno individuava come destinatari i nuclei familiari, per così dire, normali, nel presupposto che alle situazioni di particolare difficoltà (handicap e simili) si dovesse provvedere con normative specifiche. Invece, a causa degli emendamenti introdotti, all'unica tabella di modulazione degli assegni, altre sono state aggiunte per assicurare migliori trattamenti economici ai nuclei comprendenti componenti in situazioni di particolare difficoltà” (Gorrieri, 2002). La tabella unica originaria è riportata qui di seguito.

Determinazione dell'assegno mensile per i nuclei familiari. Anno 1988

Reddito familiare (migliaia di lire)	Numero dei componenti del nucleo familiare						
	1	2	3	4	5	6	7
Fino a 12.000	60	90	160	230	300	370	440
12.001 – 15.000	20	70	140	200	280	360	420
15.001 – 18.000		50	110	170	250	350	400
18.001 – 21.000		20	80	140	220	330	380
21.001 - 24.000			50	110	200	320	360
24.001 - 27.000			20	80	170	300	340
27.001 - 30.000				50	120	270	310
30.001 - 33.000				20	70	240	280
33.001 – 36.000					20	210	260
36.001 – 39.000						100	230
39.001 – 42.000							100
Oltre 42.000							

Sempre Gorrieri, ispiratore e autore della riforma, racconta che il disegno di legge originario prevedeva nella definizione del nucleo familiare anche le convivenze di fatto, che sparirono nel passaggio parlamentare. Infine, le prestazioni vennero riconosciute anche a beneficiari senza figli a causa di un'equivoca formulazione. In effetti, fino ad allora le tabelle degli assegni familiari facevano riferimento, nella modulazione delle prestazioni, al numero dei figli. Nella tabella della riforma del 1988 compare invece la dizione di “numero dei componenti” il nucleo. Evidentemente la svista di cui parla Gorrieri è consistita nel

confondere le due formulazioni, completando la tabella senza considerare la variazione e di fatto riconoscendo l'assegno anche a nuclei senza figli.

L'aggiungersi di tante altre tabelle deriva dagli aumenti degli importi dei limiti di reddito familiari previsti nel caso di nuclei familiari che comprendano soggetti particolari: se con disabilità, i limiti erano elevati di 10 milioni; per i nuclei monogenitori i limiti erano elevati di due milioni per ogni fascia. In seguito anche gli importi destinati a nuclei senza figli vennero poi scorporati in un'apposita tabella²¹.

Sempre nel disegno di legge originario era prevista l'indicizzazione ai prezzi sia delle classi di reddito, sia dell'importo degli assegni, ma nella trattativa tra Governo e sindacati questi ultimi rinunciarono alla seconda per ottenere l'anticipo di sei mesi dell'entrata in vigore. Nella stessa occasione fu anche diminuito il numero delle fasce di reddito con l'idea di semplificare l'applicazione, in realtà creando degli scalini più accentuati negli importi degli assegni al crescere del reddito a danno dei beneficiari.

Nonostante la perequazione delle fasce di reddito ai prezzi, la prestazione ha subito una erosione consistente. Già intorno alla metà degli anni novanta ciò aveva comportato una diminuzione della spesa complessiva per gli assegni familiari in termini monetari, collegata ad una contrazione della platea dei beneficiari. Gli avanzi di bilancio della gestione INPS aumentavano ancora. Come già precedentemente accennato il surplus della gestione veniva utilizzato per il finanziamento della crescente spesa per le pensioni.

Nel 1995 nell'ambito della riforma del sistema pensionistico²², venne deciso di istituzionalizzare la situazione attraverso un taglio sostanziale dell'aliquota di finanziamento degli assegni (dal 6,20 al 2,48 per cento) e l'aumento corrispondente dell'aliquota di finanziamento delle pensioni. Contestualmente è iniziata un'azione di potenziamento dell'istituto attraverso l'aumento sia degli importi che del numero dei beneficiari riportando alla fine degli anni novanta le uscite a superare le entrate, e comunque ad un equilibrio nel lungo periodo.

Il processo di riduzione dell'aliquota è proseguito nel corso dell'ultimo decennio. Un primo esonero di 0,8 punti è stato riconosciuto ai datori di lavoro con la norma disposta dall'art. 120 della legge n. 388 del 2000 (si tratta cioè di una fiscalizzazione). Dal 1° gennaio 2006²³ è riconosciuto ai datori di lavoro un ulteriore esonero dal versamento dei contributi sociali relativi alla gestione prestazioni temporanee nel limite massimo di un punto percentuale (prioritariamente contributi CUAF - Cassa Unica degli assegni al nucleo

²¹ Il risultato è una corposa produzione di tabelle a seconda delle diverse tipologie di nuclei familiari (con o senza genitori, con o senza inabili, con o senza figli minori) ad ognuna delle quali corrisponde una struttura di riferimento in cui i vari importi dell'assegno vengono associati ai diversi livelli di reddito e al numero dei componenti il nucleo.

²² Legge 4 agosto 1995, n.335.

²³ Art 1. cc.361 e 362 della legge 266 del 2005.

familiare- maternità e disoccupazione). Attualmente il contributo effettivamente versato dai datori di lavoro è pari allo 0,68 per cento della retribuzione lorda.

Nella tabella che segue sono riportati i contributi complessivi (al lordo della quota finanziata a carico della GIAS – Gestione Interventi Assistenziali- e quindi delle fiscalizzazioni) e le prestazioni erogate dall'INPS fino al 2006.

I trattamenti di famiglia gestiti dall'INPS (escluso trattamenti in favore dei lavoratori dipendenti della P.A.)		
Anno	Contributi (al lordo parte fiscalizzata)	Prestazioni
1975(in miliardi di lire)	1.881	2.083
1980	4.673	2.658
1985	8.534	4.143
1989	11.677	6.461
1990	13.237	6.485
1991	14.596	5.239
1992	15.867	5.284
1993	16.239	5.138
1994	16.276	4.915
1995	16.947	5.239
1996	8.055	5.965
1997	7.706	7.655
1998	7.516	8.297
1999	7.720	8.009
2000 (in milioni di euro)	3.970	4.813
2001	4.240	4.767
2002	4.393	4.685
2003	4.670	4.502
2004	4.814	4.413
2005	5.072	4.614
2006	5.292	4.727

Fonti : Matteuzzi (1996), Gorrieri (2002) e aggiornamenti con dati pubblicati sulla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese di vari anni.

A partire dal 1994 il potenziamento delle prestazioni è avvenuto in modo continuo ma disorganico, con interventi di varia natura. I livelli di reddito e la misura degli assegni al nucleo familiare sono stati modificati in varie occasioni come segue²⁴:

1. nel 1994 fu aumentato l'importo mensile dell'assegno per i nuclei familiari con 2 o più figli nella misura di 20.000 lire per ogni figlio oltre il primo²⁵;
2. nel 1995 fu disposto un aumento temporaneo di 84.000 lire per ogni figlio a partire dal terzo; questo aumento, era aggiuntivo rispetto al precedente era previsto fino al 31.12.1995²⁶;
3. nel 1996, a titolo di restituzione del drenaggio fiscale ai lavoratori dipendenti, è stato confermato l'aumento di cui sopra ed è stato disposto l'aumento dell'importo di base per tutti i nuclei con figli minorenni, in misura variabile a seconda della composizione del nucleo²⁷;
4. nel 1997 sono stati aumentati del 20% gli importi mensili dell'assegno vigenti al 31.12.1996 per tutti i nuclei (escludendo ancora una volta quelli formati dai soli coniugi); è stato aumentato il valore massimo del reddito e quindi il numero delle fasce di reddito, con l'obiettivo di incrementare del 20% il numero dei beneficiari; è stato ulteriormente aumentato del 25% l'importo dell'assegno per i nuclei familiari comprendenti soggetti inabili²⁸;
5. nel 1998, sempre in luogo della restituzione del drenaggio fiscale, gli importi e i limiti di reddito vigenti al 31.12.97 per i nuclei familiari con figli sono stati ulteriormente aumentati in varia misura con particolare riferimento ai nuclei con più figli, ai nuclei monoparentali e a quelli in cui sono presenti soggetti portatori di handicap²⁹.

All'inizio degli anni 2000 si contavano circa 4 milioni di nuclei familiari beneficiari degli assegni (il dato include anche i nuclei di lavoratori e pensionati del settore P.A., anche se in questo caso si tratta di una stima³⁰). La mancanza di dati sui nuclei beneficiari distinti per classe di reddito e numero dei componenti ha sempre reso difficile effettuare un monitoraggio o comunque una verifica ex post dell'applicazione dell'assegno al nucleo familiare. Un'analisi in questo senso invece sarebbe più che mai opportuna.

In effetti, in seguito ai provvedimenti menzionati, all'inizio di questo decennio si era venuta a determinare una situazione di disordine nella struttura delle prestazioni, che è rimasta immutata fino al 2006. Gli aumenti intervenuti, quando a favore delle famiglie molto numerose, quando di quelle monoparentali e di quelle con soggetti inabili, in misura variabile a seconda dell'entità delle risorse messe a disposizione di volta in volta, erano stati applicati

²⁴ L'elenco delle disposizioni che seguono è tratto dalle pubblicazioni di Spi, Fnp, Uilp "Vademecum" di vari anni.

²⁵ Art. 12 comma 8, DL 16 maggio 1994, 229, conv. In L 19 luglio 1994, n.451.

²⁶ Art. 47 quinquies L 22 marzo 1995, n. 85 e DM lavoro 1 agosto 1995.

²⁷ Art. 3, comma 3, della L 28 dicembre 1995, n.550, attuato con DM dell'11 aprile 1996.

²⁸ Art. 3, comma 2, della legge 23 dicembre 1996, n. 663, attuato con DM del 19 marzo 1997.

²⁹ Art. 3, comma 2 L 27 dicembre 1997, n.450, attuato con DM del 13 maggio 1998.

³⁰ Gorrieri (2002).

senza rispettare precisi criteri di coerenza equitativa. Il risultato era una variabilità degli importi da nucleo a nucleo e da reddito a reddito, con logiche bizzarre, senza riferimento a scale di equivalenza, tanto da non consentire una inequivocabile definizione della stessa natura dell'istituto.

Come mostra la tabella di seguito riportata, relativa agli assegni alla vigilia della riforma intervenuta nel 2007, gli incrementi dell'assegno all'aumentare del numero dei figli erano privi di coerenza: per esempio, fino a tre figli (nucleo con cinque componenti) l'aumento decresceva per la prima fascia di reddito all'aumentare del numero dei componenti, per poi aumentare col quarto e quinto figlio, senza riferimento a una intelligibile scala di equivalenza; invece a partire dalla seconda fascia di reddito l'incremento dell'assegno era maggiore già col terzo figlio. Per le famiglie numerose, oltre agli scalini del valore degli assegni al passaggio da una fascia di reddito all'altra, esisteva un vistoso "scalone" nel momento in cui si superava la soglia massima di reddito per avere diritto all'assegno. In questo caso limite, assumeva particolare rilevanza la "trappola della povertà" che operava in ogni passaggio da una fascia di reddito alla successiva (per un tratto a cavallo di due fasce contigue, a una crescita del reddito familiare prima dell'assegno corrisponde una riduzione del reddito disponibile finale, a causa del minore importo dell'assegno stesso). Le trappole più profonde derivavano dagli aumenti in cifra fissa per ogni figlio a partire dal terzo stabiliti nel 1995, che erano stati applicati alle fasce di reddito preesistenti senza prevedere un meccanismo di riduzione progressiva attraverso l'innalzamento della soglia massima di reddito.

La riforma del 1988, graduando il beneficio in funzione del reddito, aveva voluto configurare l'assegno come uno strumento di sostegno alle famiglie con redditi bassi e medi, il mentre susseguirsi di interventi ne hanno poi accentuato il ruolo di aiuto per i nuclei più numerosi. Il forte orientamento alla tutela dei nuclei più ampi è riscontrabile attraverso il semplice calcolo delle differenze tra i diversi livelli dei benefici erogati per ogni componente in più del nucleo familiare (cfr. di nuovo la tabella di seguente).

**NUCLEI FAMILIARI IN CUI SONO PRESENTI ENTRAMBI I GENITORI E
ALMENO UN FIGLIO MINORE SENZA COMPONENTI INABILI**

Assegni mensili validi dal 1° luglio 2005 al 30 giugno 2006
(importi in euro)

Reddito familiare annuo		Componenti il nucleo familiare						
		1	2	3	4	5	6	7
				(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1	12.229	-	-	131	250	359	492	620
12.229	15.133	-	-	115	221	340	481	601
15.133	18.036	-	-	92	191	313	473	584
18.036	20.937	-	-	66	158	283	454	565
20.937	23.841	-	-	44	112	242	407	508
23.841	26.744	-	-	26	82	217	391	489
26.744	29.648	-	-	14	57	177	364	467
29.648	32.550	-	-	14	39	136	339	440
32.550	35.452	-	-	13	26	103	318	426
35.453	38.355	-	-	13	26	92	225	399
38.355	41.259	-	-	13	23	92	154	293
41.259	44.162	-	-	-	23	79	154	219
44.162	47.065	-	-	-	23	79	132	219
47.066	49.968	-	-	-	-	79	132	189
49.968	52.872	-	-	-	-	-	132	198
52.872	55.776	-	-	-	-	-	-	189
55.776	-	-	-	-	-	-	-	-

reddito familiare annuo		Aumento dell'importo per ogni componente in più						
		1	2	3	4	5	6	7
				(a)	(b-a)	(c-b)	(d-c)	(e-d)
1	12.229	-	-	131	119	109	133	128
12.229	15.133	-	-	115	106	119	141	120
15.133	18.036	-	-	92	99	122	160	111
18.036	20.937	-	-	66	92	125	171	111
20.937	23.841	-	-	44	68	130	165	101
23.841	26.744	-	-	26	56	135	174	98
26.744	29.648	-	-	14	43	120	187	103
29.648	32.550	-	-	14	25	97	203	101
32.550	35.452	-	-	13	13	77	215	108
35.453	38.355	-	-	13	13	66	133	174
38.355	41.259	-	-	13	10	69	62	139
41.259	44.162	-	-	-	-	56	75	65
44.162	47.065	-	-	-	-	56	53	87
47.066	49.968	-	-	-	-	-	53	57
49.968	52.872	-	-	-	-	-	-	66
52.872	55.776	-	-	-	-	-	-	-
55.776	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-

Tabella numero 11 per tipologia e situazione familiare (in tutto le tabelle sono 15). I nuclei con oltre 7 componenti gli importi sono del 10 per cento in più. Per nuclei ancora più numerosi l'aumento è di 54 euro per ogni componente in più.

Il crescente propagarsi di forme di lavoro atipico ed il diffondersi di nuove attività più moderne e dinamiche con organizzazioni autonome, soprattutto tra le nuove generazioni, al di fuori dalle tutele consolidate del mondo del lavoro dipendente tradizionale, impose alla fine degli anni novanta un ripensamento sullo stato sociale di tipo categoriale. La *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale* presieduta dal prof. Paolo Onofri, istituita con lo scopo di studiare le concrete possibilità di indirizzare lo Stato sociale verso una trasformazione universalistica, ma coerentemente con gli obiettivi di risanamento finanziario, fornì precise indicazioni per una politica che riuscisse a coniugare l'universalità, e quindi il superamento della categorialità degli istituti di spesa sociale, con la selettività nelle modalità di erogazione delle prestazioni, con l'intento di razionalizzare la spesa indirizzandola verso i soggetti in oggettiva necessità.

Nell'ambito delle politiche di sostegno alle responsabilità familiari due furono gli esiti immediati di tale impostazione: da un lato l'allargamento dell'assegno per i nuclei familiari alle nuove tipologie di lavoratori e dall'altro la creazione di un istituto totalmente nuovo di sostegno ai nuclei a basso reddito con figli minori, che fosse accessibile da chiunque a prescindere dalla condizione lavorativa.

Due anni dopo la creazione di una gestione pensionistica INPS per i lavoratori cosiddetti parasubordinati, il diritto agli assegni al nucleo familiare e a prestazioni di maternità fu esteso anche a questa tipologia di lavoratori, a decorrere dal 1° gennaio 1998, con un contributo aggiuntivo all'aliquota pensionistica dello 0,5 per cento³¹. Tuttavia in prima battuta, per un eccesso di prudenza dell'INPS che riteneva l'aliquota troppo bassa, fu stabilito che il diritto ad usufruire del beneficio per i lavoratori parasubordinati si acquisisse solo in presenza di almeno due figli minori e per redditi familiari non superiori agli otto milioni di lire per ogni componente il nucleo. Successivamente, fu evidente quanto la precarietà lavorativa costituisca un forte disincentivo alla formazione di una famiglia e alla procreazione: pertanto il contributo dello 0,5 per cento fu riconosciuto come più che sufficiente per coprire le spese degli assegni al nucleo familiare, equiparati in tutto e per tutto a quelli dei lavoratori dipendenti, nonché dell'indennità di maternità³².

Nel 1999 è stato poi introdotto un ulteriore istituto, l'assegno destinato ai nuclei con almeno tre figli minori³³. Si tratta di un strumento di sostegno alle famiglie a basso reddito

³¹ Art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

³² Art. 80 comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Ultimamente, l'allargamento dell'obbligo all'astensione dal lavoro per gravidanza (già riconosciuto alle lavoratrici dipendenti) anche alle donne iscritte alla gestione separata INPS, ha indotto, come nel 1998, nuove preoccupazioni di non riuscire a contenere gli oneri e provocato un aumento allo 0,72 per cento dell'aliquota di finanziamento. Questo nonostante i dati di consuntivo del bilancio INPS indichino il permanere di un sostanziale avanzo nella gestione delle prestazioni per assegni al nucleo familiare e per l'indennità di maternità per questa tipologia di lavoratori. Anzi si è assistito ad un calo negli ultimi anni delle donne che hanno usufruito dell'indennità di maternità della gestione separata (13.500 nel 2003, poco più di 10.000 nel 2005).

³³ Con l'art. 65 della legge 448/98 (Misure per la finanza pubblica), modificato dalla legge 17.5.1999, n. 144.

con carattere universale, riconosciuto quindi a tutti i cittadini (non necessariamente lavoratori dipendenti), cui è stato associato un severo criterio selettivo che ne limita l'accesso ai soggetti più bisognosi (si veda il riquadro).

L'assegno è concesso dai Comuni ai nuclei familiari in cui siano presenti il richiedente, cittadino italiano o comunitario, residente nel territorio dello Stato³⁴, e almeno tre minori con lui conviventi, che abbiano un valore dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE) inferiore al limite di 22.105 euro nel 2007, con riferimento ad un nucleo di 5 componenti. Per i nuclei familiari con diversa composizione la soglia di reddito viene riparametrata attraverso la scala di equivalenza. L'assegno non costituisce reddito sia ai fini previdenziali che fiscali.

Nel 2007, l'assegno consiste in un sussidio di 122,80 euro mensili, per 13 mensilità, erogato dall'INPS in due rate semestrali e indipendente dalla numerosità del nucleo. Il sussidio può competere in misura intera o ridotta. Spetta in misura intera se il valore dell'ISE del nucleo è inferiore o uguale alla differenza tra la soglia dei 22.105 euro e l'importo dell'assegno su base annua (1.596 euro), indicata nella tabella sottostante come soglia minima. Per valori di ISE del nucleo superiori a questa soglia, l'importo dell'erogazione decresce fino ad annullarsi del tutto in corrispondenza della soglia massima. Il limite dell'ISE viene elevato per i nuclei che hanno una particolare composizione (con soggetti inabili, con entrambi i genitori che lavorano, o nuclei con un solo genitore).

Assegno per almeno tre figli minori (importi anno 2007)				
numero dei componenti	scala di equivalenza	scala di equivalenza riparametrata	limite ISE: soglia massima (euro)	limite ISE: soglia minima (euro)
1	1		0	0
2	1,57		0	0
3	2,04		0	0
4	2,66 ³⁵	0,93	20.558	18.961
5	2,85	1,00	22.105	20.509
6	3,20	1,12	24.758	23.161
7	3,55	1,25	27.631	26.035
8	3,90	1,37	30.284	28.688

I valori dell'ISE di riferimento e l'importo dell'assegno vengono rivalutati annualmente in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati³⁶.

³⁴ L'assegno al nucleo familiare è riconosciuto al lavoratore dipendente straniero a patto che abbia i figli residenti in Italia. L'assegno per il terzo figlio non è riconosciuto ai cittadini extracomunitari.

³⁵ Il valore del parametro incorpora la maggiorazione riconosciuta in presenza di figli minori e di un solo genitore, pari a 0,2.

Ogni anno presentano domanda per questo assegno circa 200 mila famiglie, il 68 per cento delle quali sono composte da cinque componenti (tre figli e due genitori). Più del 60 per cento delle domande provengono da nuclei familiari residenti in tre regioni: Campania, Sicilia e Puglia.

3. Una prima razionalizzazione: la finanziaria per il 2007

La legge finanziaria per il 2007 (n. 296/2006) ha incrementato e rimodulato gli assegni per il nucleo familiare impostando una prima importante correzione delle irregolarità prima rilevate. L'obiettivo è stato quello di una ristrutturazione congiunta della curva dell'Irpef e degli assegni al nucleo familiare, in modo da risolvere alcune incongruenze derivanti dalla configurazione di imposta personale e trasferimenti.

Rinviando al capitolo precedente per quanto riguarda l'insieme delle modifiche apportate all'Irpef, qui ci soffermiamo specificamente sulla riforma degli assegni per il nucleo familiare e sulle sue relazioni con l'intervento in materia di carichi familiari³⁷. Quest'ultimo ha sostituito le deduzioni decrescenti con detrazioni anch'esse decrescenti e di importo superiore al risparmio d'imposta derivante dalle prime. La combinazione delle deduzioni decrescenti con l'andamento crescente delle aliquote progressive determinava un risparmio d'imposta che diminuiva all'aumentare del reddito all'interno di ogni scaglione, ma aumentava con il passaggio a uno scaglione superiore in virtù della maggiore aliquota risparmiata. Questo andamento a zig zag risultava privo di qualsiasi logica, economica ed equitativa, e violava il principio di progressività dell'imposta. Il passaggio alle detrazioni, regolarmente decrescenti all'aumentare del reddito, ha superato questa incongruenza determinando un risparmio d'imposta anch'esso regolarmente decrescente. E' stata così reintrodotta una corretta progressività dell'imposta, nel senso che le aliquote marginali effettive riferite all'imposta netta (che si ottengono aggiungendo alle aliquote esplicite quelle implicite nell'andamento decrescente delle detrazioni) risultano regolarmente crescenti all'aumentare del reddito.

In coerenza con questo intervento sull'Irpef, la riforma degli assegni per il nucleo familiare ha sostanzialmente superato l'andamento "a scalini" dei vecchi assegni, che al passaggio da uno scaglione di reddito familiare al successivo determinava le cosiddette "trappole della povertà" (a un aumento del reddito guadagnato dal lavoratore corrispondeva

³⁶ Il comunicato della Presidenza del Consiglio-Ministero della Famiglia che determina gli importi per il 2007 riportati nel testo è del 27 marzo 2007

³⁷ Cfr. De Vincenti – Paladini (2006).

una riduzione del suo reddito disponibile, ossia del reddito che il lavoratore trova nella sua busta paga). Come si è visto, queste trappole erano particolarmente insidiose per le famiglie numerose vicine alla soglia di reddito oltre la quale cessava il diritto all'assegno. In seguito alla riforma, la diminuzione dell'assegno avviene in modo pressoché continuo, cosicché la busta paga aumenta regolarmente all'aumentare del reddito guadagnato seguendo anche in questo caso una corretta progressività. Inoltre, si è proceduto ad un aumento degli importi medi erogati alle famiglie e a una estensione dei limiti di reddito per i quali l'assegno si annulla, con un corrispondente ampliamento della platea dei beneficiari. L'intervento di riforma degli assegni ha impegnato un ammontare di risorse pari a quasi 1 miliardo di euro.

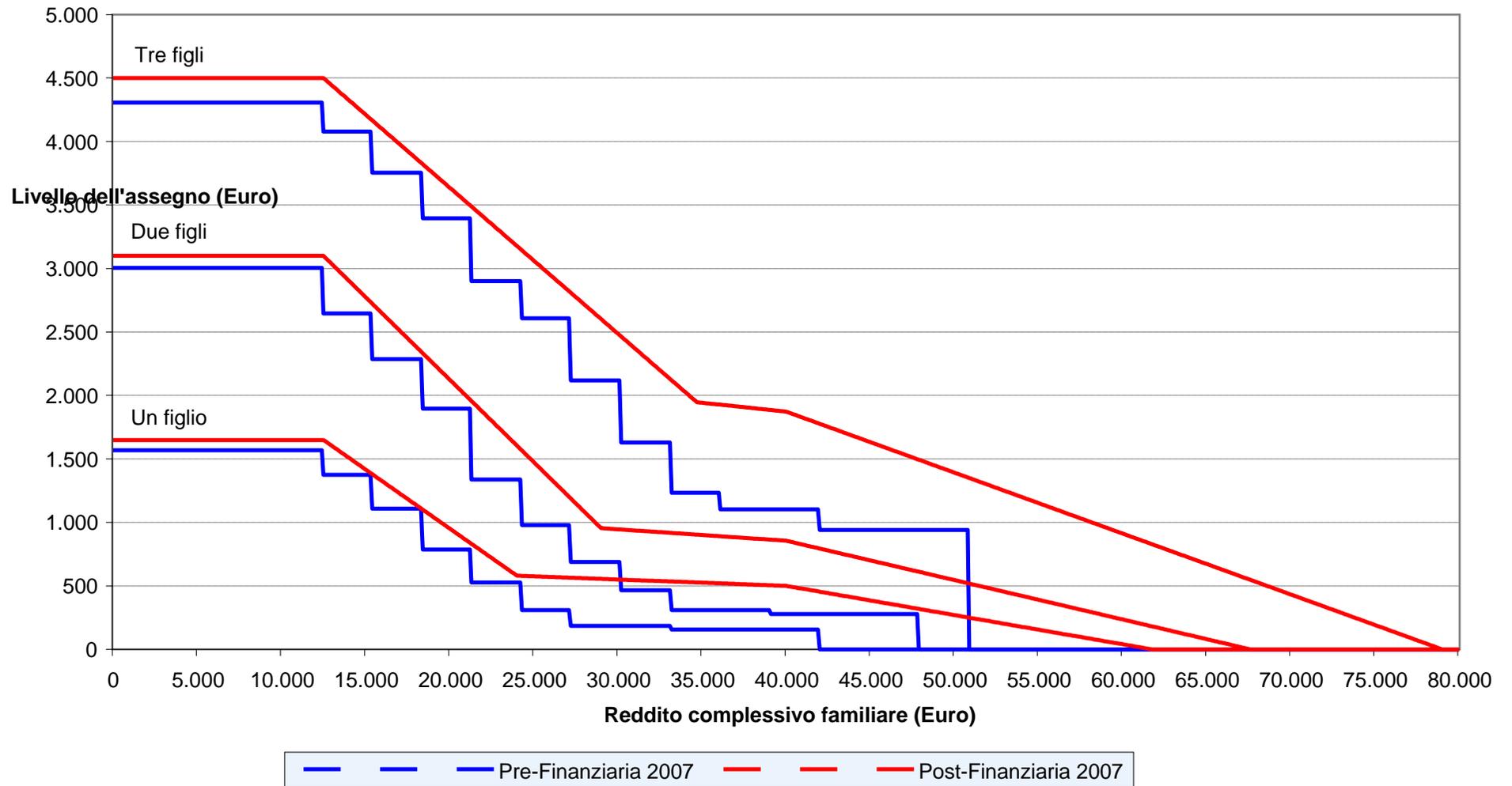
Gli effetti della riforma sono sintetizzati nei due grafici che seguono: nel primo (Graf.1) è riportato l'andamento degli assegni prima e dopo la Finanziaria 2007 per le famiglie con entrambi i genitori e uno, due e tre figli; nel secondo (Graf.2) viene esemplificato, con riferimento per brevità al solo caso del lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico, l'effetto di razionalizzazione dell'andamento del reddito disponibile in funzione del reddito imponibile derivante dalla riforma di Irpef e Anf contenuta nella Finanziaria 2007.

Il successivo intervento sugli assegni per i nuclei familiari con componenti inabili e per i nuclei orfanili, disposto con la Finanziaria per il 2008, ha esteso la riforma anche a questi nuclei, per i quali ci si era inizialmente limitati a un semplice incremento degli importi degli assegni.

Sotto il profilo dell'equità orizzontale permane però ancora una struttura tendenzialmente sbilanciata a favore dei nuclei numerosi, con incrementi di importo erogato maggiori dal 4 figlio in su per ogni fascia di reddito³⁸.

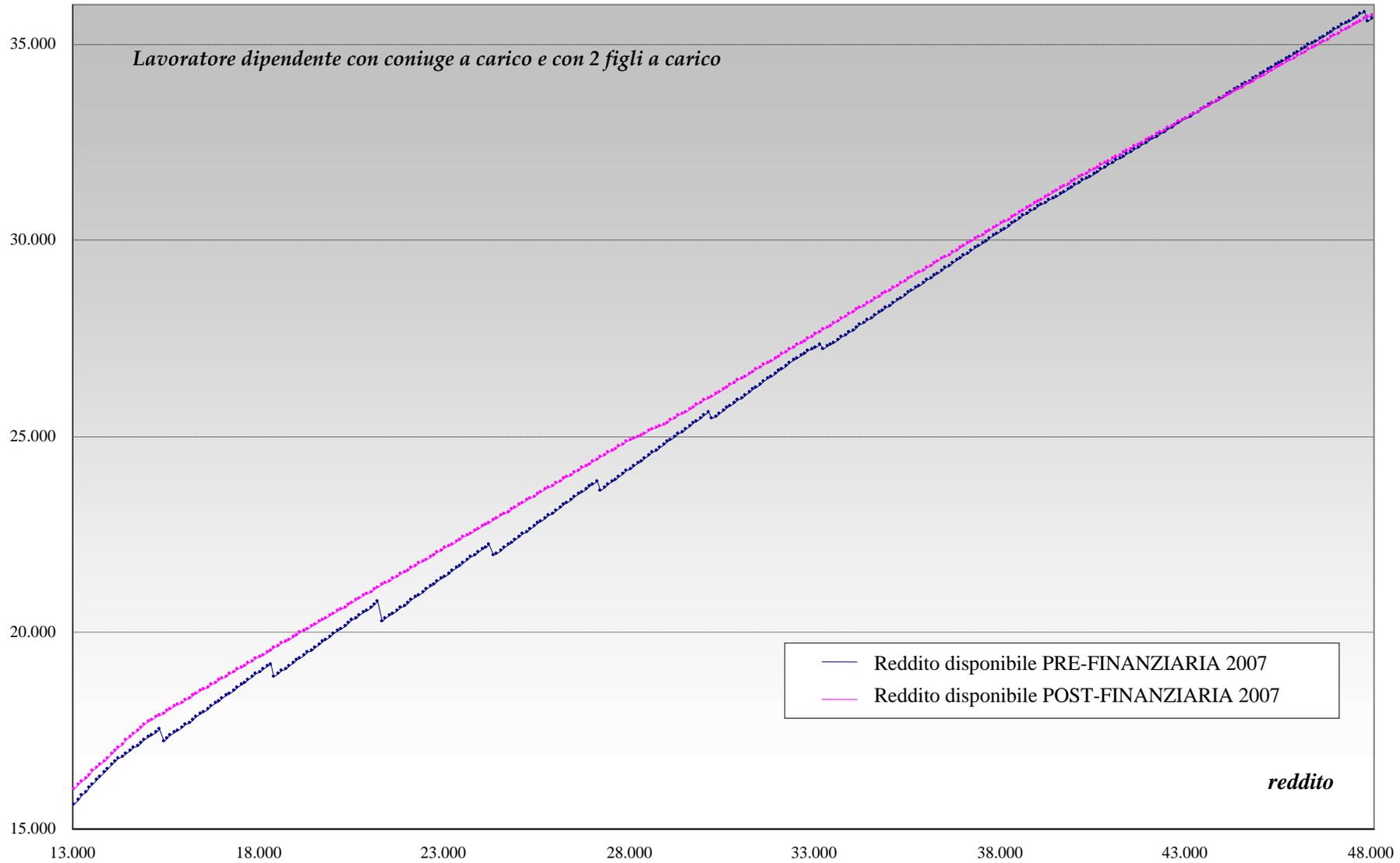
³⁸ Per una analisi delle criticità dell'attuale assetto complessivo dei trattamenti familiari, si veda il saggio di Gaetano Proto nella Parte III.

Graf.1 Livello degli Assegni per il Nucleo Familiare prima e dopo la Finanziaria per il 2007
Nuclei familiari con entrambi i genitori e 1, 2 o 3 figli



**GRAF.2 REDDITO DISPONIBILE PER LIVELLI DI REDDITO LORDO: CONFRONTO TRA LEGISLAZIONE PRE E POST FINANZIARIA
2007**

[Reddito disponibile = Reddito - imposta netta + ANF]



APPENDICE

Tabella 1 - Cronologia

	ASSEGNI FAMILIARI (lavoratori dipendenti privati)	AGGIUNTA DI FAMIGLIA (lavoratori dipendenti pubblici)	ASSEGNO AL NUCLEO FAMILIARE (lavoratori dipendenti privati e pubblici e pensionati)	ASSEGNO PER IL TERZO FIGLIO (universale)
1934	Accordo sindacale sancisce diritto per alcuni lavoratori con figli alla compensazione della perdita di salario, dovuta alla riduzione dell'orario di lavoro			
1937/38	Estensione a tutti i lavoratori dipendenti privati, anche agricoli. Comincia una lunga serie di interventi normativi che dura fino al 1955.			
1945		D.Lgt. 21/11/1945, n. 722 Introduzione del trattamento a favore dei lavoratori pubblici		
1955	Approvazione del testo unico della norma concernenti gli assegni familiari DPR 30/05/1955, n. 797			
1959		Estensione ai pensionati ex dipendenti pubblici		
1960	Maggiorazioni per disoccupati (L.1237/60)			
1961	Riforma del TU, nuovo accorpamento (L. 17/10/1961, n.1038)			
1965	Maggiorazioni per pensionati ex lavoratori dipendenti (L.21/7/1965 n.903)			
1967	Estensione ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri (L.14/7/1967, n.585)			
1969	Estensione del DPR 797/55 ai disoccupati e cassaintegrati (L.5/11/1968 n. 1115)			
1971	Estensione ai lavoratori domestici (L.1403/71)			
1974	Unificazione assegni familiari disoccupati, cassaintegrati pensionati (DL. 2/3/0974 n.30)			
1983	Maggiorazione degli assegni familiari per i figli fino a 18 anni compiuti, misura modulata in relazione al reddito familiare (DL. 29/01/1983, n.17)			
1984 1986	Eliminazione limite di età per figli inabili. Modifica degli importi e dei limiti della maggiorazione con rivalutazione annuale dei limiti di reddito in ragione del tasso di inflazione programmato. Concorrono i redditi di qualsiasi natura ivi compresi quelli esenti e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta. Aumento del 10 per cento dei limiti di reddito per famiglie monogenitore e del 50 per cento per famiglie con componente inabile. (L.28/02/1986, n.41)			
1988	Rimangono le norme del DPR n.797 / 1955 per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, piccoli coltivatori diretti e, come "maggiorazione della pensione", anche per i pensionati da lavoro autonomo (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni)		Introdotta con DL 13 marzo 1988, n. 69 (esclusi coltivatori diretti, mezzadri, coloni).	
1994/98			Varie modifiche legislative: aumenti a titolo di restituzione del	

			fiscal drag e potenziamento soprattutto per nuclei numerosi.	
1998/99			Inclusione dei lavoratori parasubordinati, iscritti alla gestione separata INPS, ma con limitazioni maggiori per l'accesso alla prestazione Art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449	Introdotta con l'art.65 della legge 448/98, modificata dalla legge 17.5.1999, n.144. Con l'art. 66 della stessa legge è stato introdotto anche l'assegno per maternità. Spetta a tutti i nuclei con almeno 3 figli minori ed un ISE non superiore ad un certo limite.
2001			Estensione paritetica ai lavoratori parasubordinati Art. 80 comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n. 388	
2007			Rimodulazione delle prestazioni nell'ambito della manovra finanziaria 2007: eliminazione "trappole della povertà" ed estensione dei limiti massimi di reddito	

Tabella 2 – Aliquote contributive degli assegni

Aliquote contributive (settore industria)				
Decorrenza	Riferimenti normativi	Aliquota (%)	Massimale di retribuzione giornaliero (Importi in lire)	
			Aziende <= 50 dip.	Aziende > 50 dip.
01/05/1958	L. 14/1959	33,00	(a) 1.000	(a) 1.000
01/05/1961	L. 1442/1960	35,10	(a) 1.000	(a) 1.000
19/10/1961	L. 1038/1961	17,50	2.500	2.500
01/01/1971	L. 1034/1970	15,00	3.500	4.000
01/01/1973	D.P.R. 534/1973	12,50	4.400	5.000
01/01/1974	L. 114/1974	7,50	(b)	
01/06/1975	L. 160/1975	6,50		
01/01/1979	L. 845/1978	6,20		
01/01/1996	L. 335/1995	2,48		
(a) Lire 800 per le donne.				
(b) Abolizione dei massimali di retribuzione da assoggettare a contribuzione CUAF (art. 20, L. 114/1974)				

Fonte: INPS

Tabella 3 - Coefficienti di conversione

Coefficienti per tradurre valori monetari dei periodi sottoindicati in valori del 2007 (ISTAT)			
Anni			
1931	1738,0920	1971	14,7987
32	1784,8815	72	14,0114
33	1897,0311	73	12,6950
34	2000,2709	74	10,6284
35	1972,2706	75	9,0710
1936	1833,7625	1976	7,7849
37	1675,2331	77	6,5918
38	1555,7663	78	5,8621
39	1489,9573	79	5,0650
40	1276,7446	80	4,1809
1941	1103,4289	1981	3,5223
42	954,6748	82	3,0275
43	569,2690	83	2,6328
44	128,1001	84	2,3809
45	65,0405	85	2,1924
1946	55,1103	1986	2,0664
47	34,0059	87	1,9752
48	32,1173	88	1,8819
49	31,6534	89	1,7652
50	32,0843	90	1,6637
1951	29,2438	1991	1,5635
52	28,0520	92	1,4833
53	27,5162	93	1,4235
54	26,7958	94	1,3696
55	26,0641	95	1,3000
1956	24,8287	1996	1,2512
57	24,3583	97	1,2299
58	23,2447	98	1,2082
59	23,3423	99	1,1894
60	22,7385	2000	1,1597
1961	22,0927	2001	1,1295
62	21,0206	02	1,1026
63	19,5510	03	1,0762
64	18,4567	04	1,0552
65	17,6883	05	1,0375
1966	17,3412	2006	1,0172
67	17,0011	07	1,0000
68	16,7872		
69	16,3288		
70	15,5387		

(a) Qualora la cifra originaria sia espressa in lire, mentre la cifra rivalutata debba essere espressa in euro, occorrerà effettuare prima la rivalutazione (moltiplicando per l'apposito coefficiente) e successivamente la conversione in euro (divisione per 1.936,27); al contrario, se la cifra di partenza sia espressa in euro, la cifra rivalutata, con il coefficiente delle tavole, risulterà anch'essa in euro e quindi se occorresse esprimerla in lire sarà necessaria l'operazione inversa (moltiplicazione per 1.936,27).

CAPITOLO 3

DIECI ANNI DI RIFORME A CONFRONTO

a cura di Angela Martone¹

1. Analisi per figure tipo

1.1. Introduzione

Cominciamo l'esame dei principali effetti delle riforme Irpef adottate negli ultimi dieci anni con una analisi per figure tipo. Lo scopo è quello di evidenziare i cambiamenti intervenuti nel trattamento fiscale di differenti categorie di contribuenti, con particolare riferimento alla tipologia di reddito percepita e al particolare contesto familiare in cui i contribuenti stessi si inseriscono.

È opportuno precisare che si tratta di figure teoriche, in cui si assume che la tipologia di reddito indicata (lavoro dipendente, lavoro autonomo, pensione) costituisca l'unico reddito del soggetto; non è altresì contemplata la presenza di eventuali oneri deducibili, di detrazioni per spese meritorie o per l'abitazione principale.

In ordine a quanto esposto sono presi in considerazione i soli provvedimenti inerenti la struttura di scaglioni e aliquote Irpef, la struttura delle detrazioni/deduzioni per tipo di reddito, delle detrazioni/deduzioni per carichi di famiglia, nonché la normativa in materia di assegni per il nucleo familiare (Anf).

L'analisi viene condotta sui redditi 2007: per ciascuna tipologia di contribuente considerata, e per determinati livelli di reddito complessivo, vengono ricostruiti l'imposta netta e gli assegni al nucleo familiare (qualora spettanti) secondo le differenti normative in vigore negli anni 1998, 2001, 2006 e 2007. Non vengono considerate le addizionali locali all'Irpef. Per ciascun anno, quindi, viene calcolato il "reddito disponibile" (definito come Reddito complessivo - Imposta netta + Anf), le cui variazioni di periodo costituiscono l'oggetto della presente analisi.

Seguiremo un duplice approccio. Una prima valutazione sarà effettuata applicando ai redditi 2007 la normativa fiscale degli anni in esame ai valori nominali originari. Questi risultati verranno messi a confronto con quelli che si ottengono da un analogo esercizio

¹ Si desiderano qui ringraziare Federica David, Bruno Greco, Francesca Laratta, Giorgio Mongelli, Gabriella Palmieri e Massimo Santi, componenti dell'Unità organizzativa "Sviluppo e coordinamento DPF" della Sogei, che hanno collaborato alle elaborazioni contenute in questo capitolo.

effettuato rivalutando i parametri fiscali dei vari anni - ovvero i limiti degli scaglioni delle aliquote nominali e i limiti di reddito e gli importi delle detrazioni/deduzioni delle legislazioni 1998, 2001 e 2006 - in base al tasso di crescita dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati (al netto dei tabacchi) intervenuto tra l'anno di riferimento e il 2007.

L'analisi per figure tipo viene normalmente utilizzata per testare ipotesi alternative di riforma o per valutare gli effetti indotti dai provvedimenti adottati da un anno all'altro. L'applicazione di tale metodologia di analisi sconta, nel lungo periodo, il limite di confrontare livelli di reddito nominali che testimoniano situazioni di benessere differenti nel tempo: le retribuzioni, e i redditi più in generale, seguono dinamiche di crescita più o meno marcate nei vari anni, e se nel breve periodo è lecito assumere l'invarianza del reddito funzionalmente alla valutazione degli effetti distributivi di una riforma, lo è di meno ai fini di un confronto di lungo periodo, dove gli stessi livelli di reddito rischiano di rappresentare figure di lavoratori di diverso profilo in anni tra loro molto distanti. Il secondo esercizio proposto nel testo riduce, ma non elimina del tutto questo inconveniente, correggendo i parametri fiscali per l'indice dei prezzi e quindi consente di cogliere gli effetti del *fiscal drag*.

1.2. Il lavoratore dipendente

In questa sezione si prende in considerazione la figura del lavoratore dipendente occupato per dodici mesi lavorativi. L'analisi viene condotta in prima battuta su un contribuente senza carichi familiari, per poi prendere in considerazione la situazione del lavoratore con coniuge e due figli a carico.

1.2.1. Il lavoratore dipendente senza carichi familiari

La tabella 1.1 illustra la situazione di un lavoratore dipendente senza carichi familiari a differenti livelli di reddito. Tale figura, sulla quale non intervengono le detrazioni/deduzioni d'imposta riconosciute a fronte di carichi familiari, costituirà in seguito un punto di riferimento per una corretta valutazione delle politiche in favore della famiglia che hanno caratterizzato la normativa Irpef dell'ultimo decennio.

La prima parte della tabella riporta l'esercizio condotto assumendo i parametri fiscali delle diverse normative ai relativi valori nominali. Si osserva che gli interventi del periodo 1998-2001 (il primo dei tre periodi considerati) hanno ridotto il carico fiscale su tutti i livelli di reddito considerati.

Tabella 1.1
Reddito disponibile e variazioni negli anni 1998-2007
Lavoratore dipendente senza carichi familiari

Reddito complessivo	Reddito disponibile (Euro)				Reddito disponibile Variazione <i>media annua</i> %			Incidenza % totale del beneficio sul reddito complessivo		
	1998	2001	2006	2007	2001/1998	2006/2001	2007/2006	2001/1998	2006/2001	2007/2006
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>										
10 000	8 512	8 742	9 259	9 397	0,89	1,16	1,48	2,30	5,17	1,37
15 000	12 187	12 562	12 777	12 888	1,02	0,34	0,87	2,50	1,44	0,74
20 000	15 495	15 950	16 296	16 371	0,97	0,43	0,46	2,27	1,73	0,38
25 000	18 768	19 298	19 814	19 874	0,93	0,53	0,30	2,12	2,06	0,24
30 000	22 042	22 647	23 033	23 116	0,91	0,34	0,36	2,02	1,29	0,28
40 000	27 996	28 661	29 010	28 982	0,79	0,24	-0,10	1,66	0,87	-0,07
50 000	33 891	34 606	35 110	34 847	0,70	0,29	-0,75	1,43	1,01	-0,53
75 000	48 673	49 513	50 360	49 580	0,57	0,34	-1,55	1,12	1,13	-1,04
100 000	62 298	63 263	65 610	63 830	0,51	0,73	-2,71	0,96	2,35	-1,78
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>										
10 000	8 842	8 954	9 289	9 397	0,42	0,74	1,16	1,12	3,35	1,07
15 000	12 454	12 747	12 803	12 888	0,78	0,09	0,67	1,95	0,37	0,57
20 000	15 999	16 323	16 316	16 371	0,67	-0,01	0,34	1,62	-0,04	0,27
25 000	19 324	19 663	19 829	19 874	0,58	0,17	0,22	1,36	0,67	0,18
30 000	22 586	23 003	23 143	23 116	0,61	0,12	-0,12	1,39	0,47	-0,09
40 000	28 931	29 397	29 177	28 982	0,53	-0,15	-0,67	1,16	-0,55	-0,49
50 000	34 918	35 378	35 277	34 847	0,44	-0,06	-1,22	0,92	-0,20	-0,86
75 000	49 821	50 478	50 527	49 580	0,44	0,02	-1,88	0,88	0,07	-1,26
100 000	64 090	64 576	65 777	63 830	0,25	0,37	-2,96	0,49	1,20	-1,95

Dal momento che è stata operata una riduzione di tutte le aliquote nominali Irpef, i benefici in valore assoluto risultano crescenti con il reddito. I contribuenti sono avvantaggiati in maniera abbastanza equilibrata e il verso distributivo dei provvedimenti sembrerebbe interpretare in maniera adeguata il principio della progressività dell'imposizione: l'incidenza sul reddito si mantiene superiore al 2% sui redditi fino a 30 mila Euro, per poi scendere in maniera graduale fino a un valore al di sotto dell'1% per il reddito da 100 mila Euro.

Differente appare il profilo dei provvedimenti adottati nel successivo periodo, dal 2001 al 2006: in termini monetari i benefici concessi sono più bassi, fatta eccezione per i redditi estremi (10 e 100 mila Euro), dove risultano sensibilmente più alti. Sul reddito più basso gioca l'effetto della No Tax Area, istituita per la prima volta nella Finanziaria per il 2003. La deduzione, pari a 7.500 Euro e introdotta per esonerare dal pagamento dell'imposta i lavoratori dipendenti al di sotto di un reddito di pari importo, a 10 mila Euro di reddito complessivo esercita ancora un effetto apprezzabile: a tale livello un lavoratore dipendente si trova a pagare minore imposta per 517 Euro. Per un dipendente con 100 mila Euro di reddito, invece, il beneficio risulta pari a circa 2.350 Euro, frutto di una drastica riduzione dell'aliquota massima pari a 6 punti percentuali, che dal 45% passa al 39% (solo oltre i 100 mila Euro di reddito complessivo è stato introdotto il "contributo di solidarietà" del 4%).

I provvedimenti adottati con la finanziaria 2007 compongono una manovra di tipo redistributivo a favore soprattutto dei lavoratori a reddito basso e medio-basso: l'incremento del reddito disponibile su base annua è per loro più significativo di quello medio dei periodi precedenti. I soggetti con reddito più elevato, hanno avuto un aggravio del prelievo: anche per

questi contribuenti, comunque, il reddito disponibile risulta maggiore rispetto a quello corrispondente alla normativa 2001; si è avuto quindi un contenimento, ma non un azzeramento, dei benefici concessi ai redditi alti nel periodo 2001-2006.

La seconda parte della tabella presenta l'esercizio condotto con i parametri fiscali rivalutati all'indice dei prezzi. Si osserva chiaramente come i benefici fiscali concessi dal legislatore per uno stesso livello di reddito nel corso del tempo risultino in parte "erosi" dalla crescita nominale dei redditi. Solo nel periodo 1998-2001 il beneficio fiscale resta comunque positivo per tutti i livelli di reddito.

I seguenti grafici 1.1a e 1.1b illustrano, nei due differenti approcci seguiti, le variazioni del reddito disponibile nei tre periodi considerati lungo l'intera scala dei redditi fino a 120 mila Euro. Le barre verticali indicano rispettivamente il reddito sotto il quale si colloca il 75% dei contribuenti analizzati e quello al di sotto del quale si colloca il 90%. I profili delle tre riforme appaiono chiari in base all'andamento delle curve. Si nota anche il profilo irregolare assunto dalle curve nell'ipotesi di rivalutazione dei parametri e il posizionamento dei relativi benefici su livelli più bassi.

Grafico 1.1a
Variazioni del reddito disponibile
Lavoratore dipendente senza carichi familiari

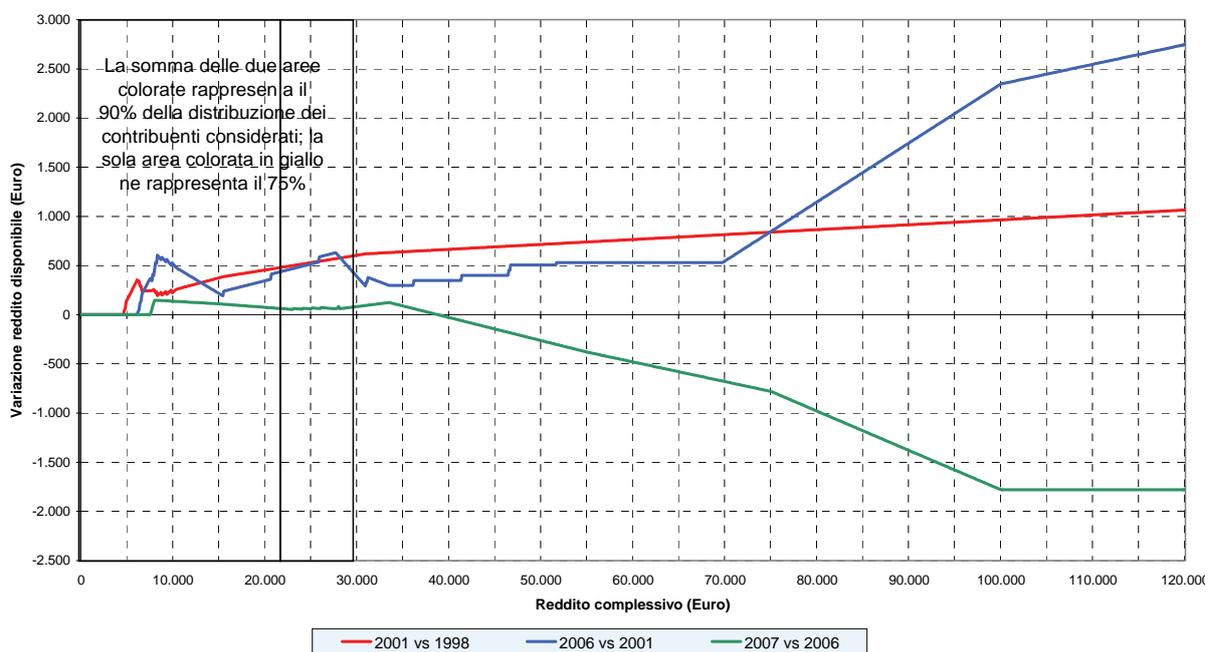
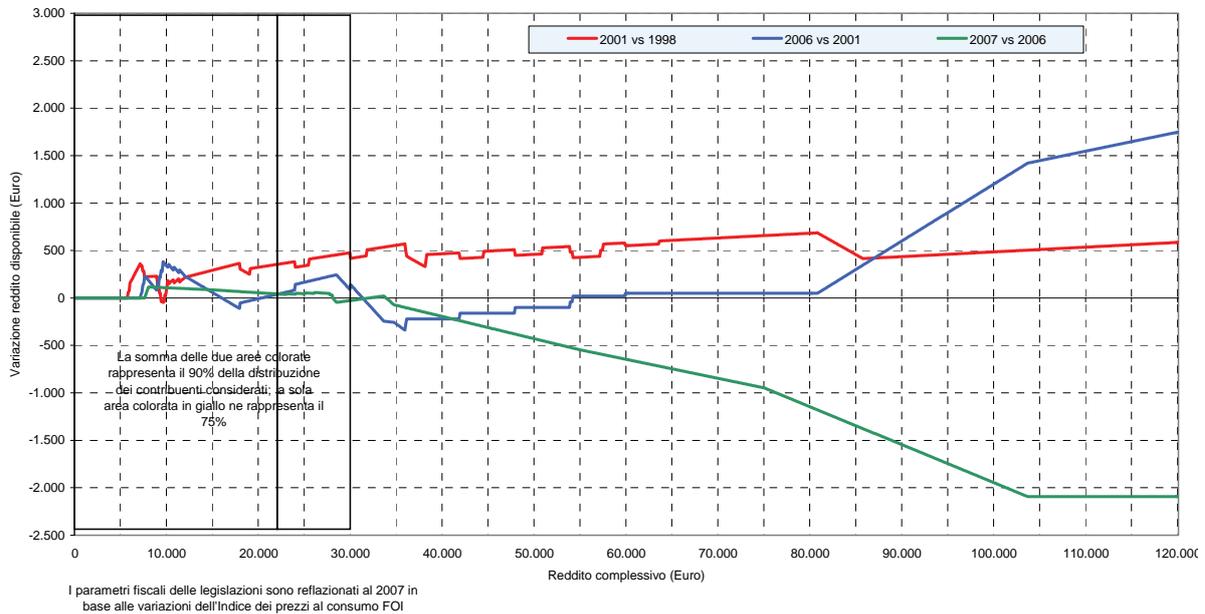


Grafico 1.1b

Variazioni del reddito disponibile

Lavoratore dipendente senza carichi familiari – Parametri fiscali rivalutati



Nella Tabella 1.2 sono riportate le aliquote medie nei due esercizi. Nel periodo che stiamo considerando, le politiche a favore dei redditi più bassi hanno determinato per gli stessi una riduzione dell'aliquota media di imposizione. Il fenomeno assume connotati meno marcati allorquando lo si osservi in relazione alle simulazioni con i parametri rivalutati. Di seguito i grafici 1.2a e 1.2b illustrano l'andamento delle aliquote medie nelle quattro legislazioni considerate secondo i due approcci seguiti.

Tabella 1.2
Aliquota media nel periodo 1998-2007
Lavoratore dipendente senza carichi familiari

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva (%)			
	1998	2001	2006	2007
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>				
10.000	14,88	12,58	7,41	6,03
15.000	18,75	16,25	14,82	14,08
20.000	22,53	20,25	18,52	18,15
25.000	24,93	22,81	20,74	20,51
30.000	26,53	24,51	23,22	22,95
40.000	30,01	28,35	27,48	27,55
50.000	32,22	30,79	29,78	30,31
75.000	35,10	33,98	32,85	33,89
100.000	37,70	36,74	34,39	36,17
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>				
10.000	11,58	10,46	7,11	6,03
15.000	16,97	15,02	14,65	14,08
20.000	20,00	18,38	18,42	18,15
25.000	22,70	21,35	20,68	20,51
30.000	24,71	23,32	22,86	22,95
40.000	27,67	26,51	27,06	27,55
50.000	30,16	29,24	29,45	30,31
75.000	33,57	32,70	32,63	33,89
100.000	35,91	35,42	34,22	36,17

Grafico 1.2a
Aliquota media
Lavoratore dipendente senza carichi familiari

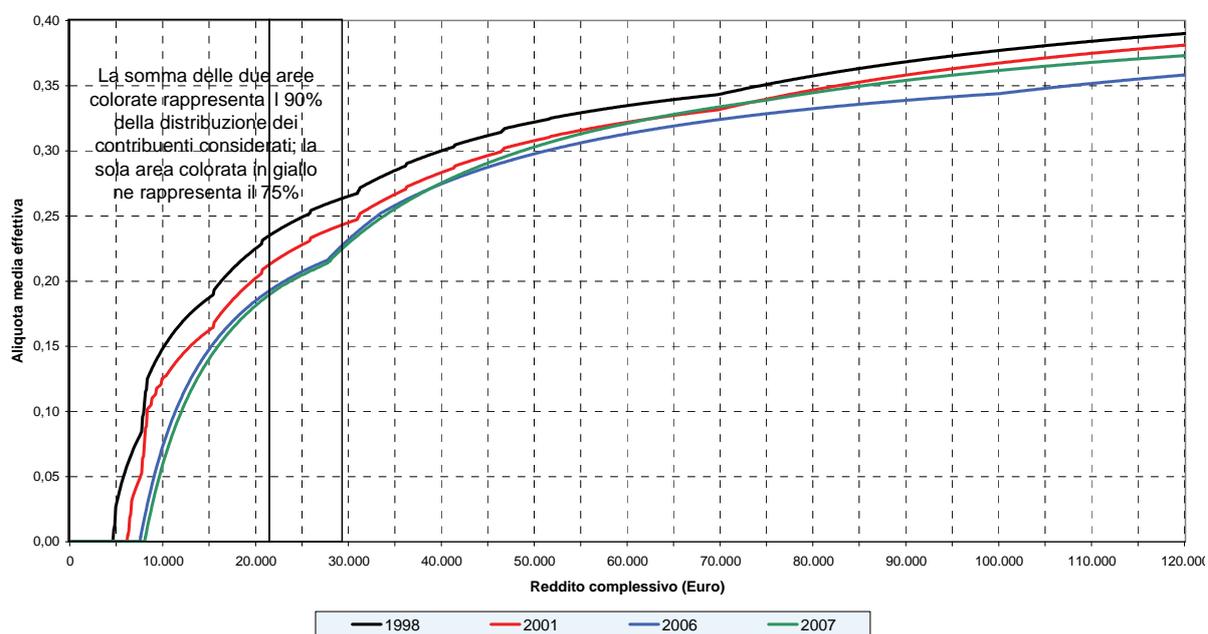
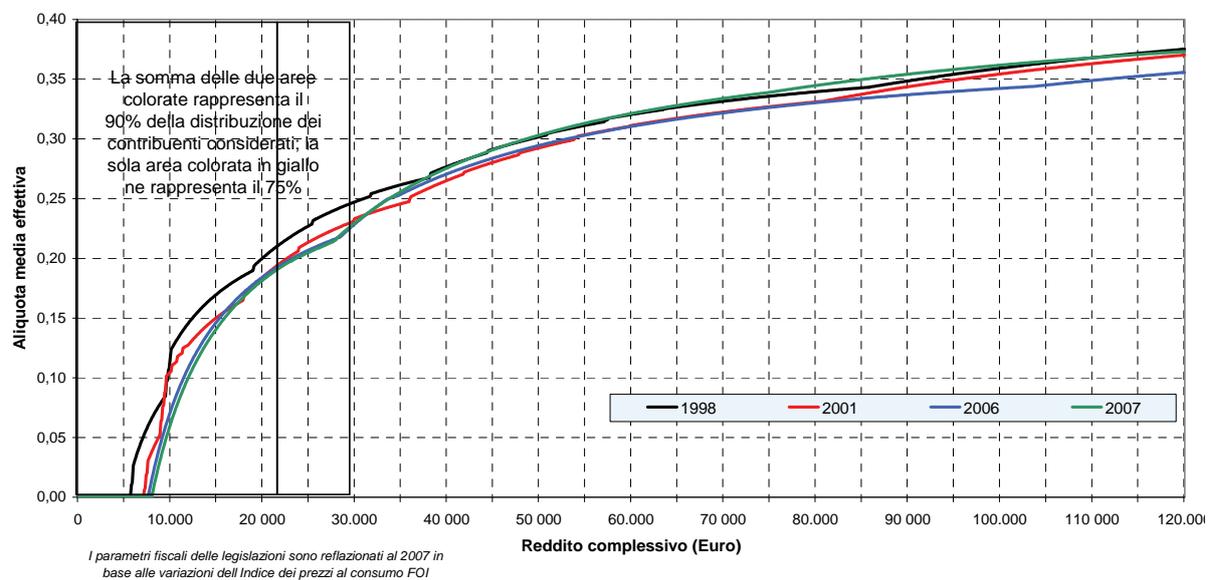


Grafico 1.2b
Aliquota media
Lavoratore dipendente senza carichi familiari – Parametri fiscali rivalutati



1.2.2. Il lavoratore dipendente con carichi familiari

La Tabella 1.3 illustra la situazione relativa a un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico. Risulta evidente come per tutta la durata del periodo considerato i carichi familiari siano stati oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore.

Tabella 1.3
Reddito disponibile e variazioni negli anni 1998-2007
Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico

Reddito complessivo	Reddito disponibile (Euro)				Reddito disponibile Variazione <i>media annua</i> %			Incidenza % totale del beneficio sul reddito complessivo		
	1998	2001	2006	2007	2001/1998	2006/2001	2007/2006	2001/1998	2006/2001	2007/2006
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>										
10 000	12 411	12 897	13 006	13 100	1,29	0,17	0,72	4,86	1,08	0,94
15 000	15 367	15 998	17 335	17 735	1,35	1,62	2,31	4,21	8,91	2,67
20 000	17 677	18 388	19 970	20 495	1,32	1,66	2,63	3,56	7,91	2,62
25 000	20 300	21 086	22 439	23 275	1,27	1,25	3,73	3,14	5,41	3,35
30 000	23 195	24 056	25 533	25 936	1,22	1,20	1,58	2,87	4,92	1,34
40 000	29 081	30 002	31 404	31 546	1,04	0,92	0,45	2,30	3,50	0,36
50 000	34 697	35 668	36 775	36 783	0,92	0,61	0,02	1,94	2,21	0,02
75 000	49 443	50 469	50 900	50 175	0,69	0,17	-1,42	1,37	0,58	-0,97
100 000	63 068	64 219	65 610	63 975	0,60	0,43	-2,49	1,15	1,39	-1,63
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>										
10 000	12 947	13 006	13 006	13 100	0,15	0,00	0,72	0,59	0,00	0,94
15 000	15 839	16 365	17 438	17 735	1,10	1,28	1,70	3,51	7,15	1,98
20 000	18 375	18 936	20 064	20 495	1,01	1,16	2,15	2,80	5,64	2,15
25 000	21 050	21 626	22 523	23 275	0,90	0,82	3,34	2,30	3,59	3,01
30 000	23 933	24 588	25 608	25 936	0,90	0,82	1,28	2,18	3,40	1,09
40 000	30 202	30 908	31 641	31 546	0,77	0,47	-0,30	1,76	1,83	-0,24
50 000	35 910	36 609	37 018	36 783	0,64	0,22	-0,63	1,40	0,82	-0,47
75 000	50 767	51 585	51 102	50 175	0,53	-0,19	-1,81	1,09	-0,64	-1,24
100 000	65 036	65 682	65 777	63 975	0,33	0,03	-2,74	0,65	0,09	-1,80

In termini di variazione media annua percentuale, i benefici risultano in molti casi maggiori nel periodo 1998-2001 rispetto al periodo 2001-2006 (il fenomeno è evidente anche nel caso di simulazioni a parametri rivalutati). Nel 2007 il legislatore ha mantenuto la stessa impronta sensibile ai temi della famiglia, con benefici percentuali più sensibili di quelli medi annui dei periodi precedenti per i redditi bassi e soprattutto medi: il combinato disposto tra la riforma Irpef e la riforma degli assegni al nucleo familiare adottate con la Finanziaria per il 2007, per esempio, determinano che a 25 mila euro di reddito complessivo il disponibile è di oltre 800 Euro superiore a quello del 2006. Per i redditi più alti si ha un moderato aggravio d'imposta.

Di seguito i grafici 1.3a e 1.3b, analogamente al precedente caso del lavoratore senza carichi, rappresentano lungo una scala continua dei redditi fino a 120 mila Euro le variazioni del reddito disponibile registrate nei tre periodi e secondo i due criteri di simulazione. Le barre verticali indicano i livelli di reddito sotto i quali si colloca il 75% e il 90% dei contribuenti esaminati.

Grafico 1.3a
Variazioni del reddito disponibile
Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico

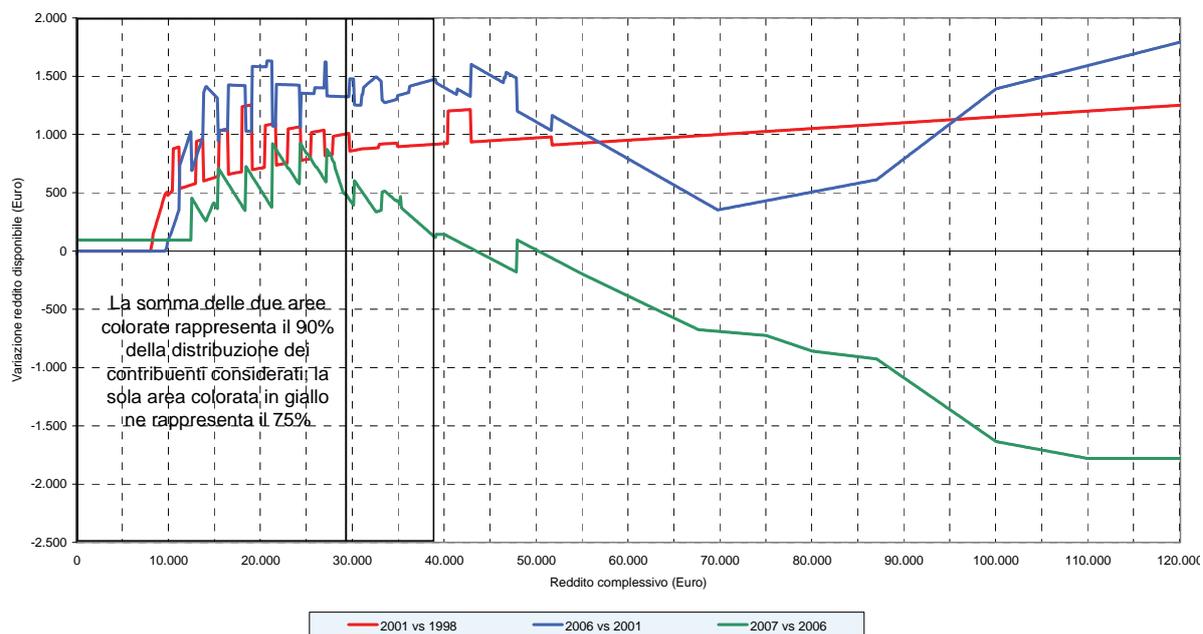
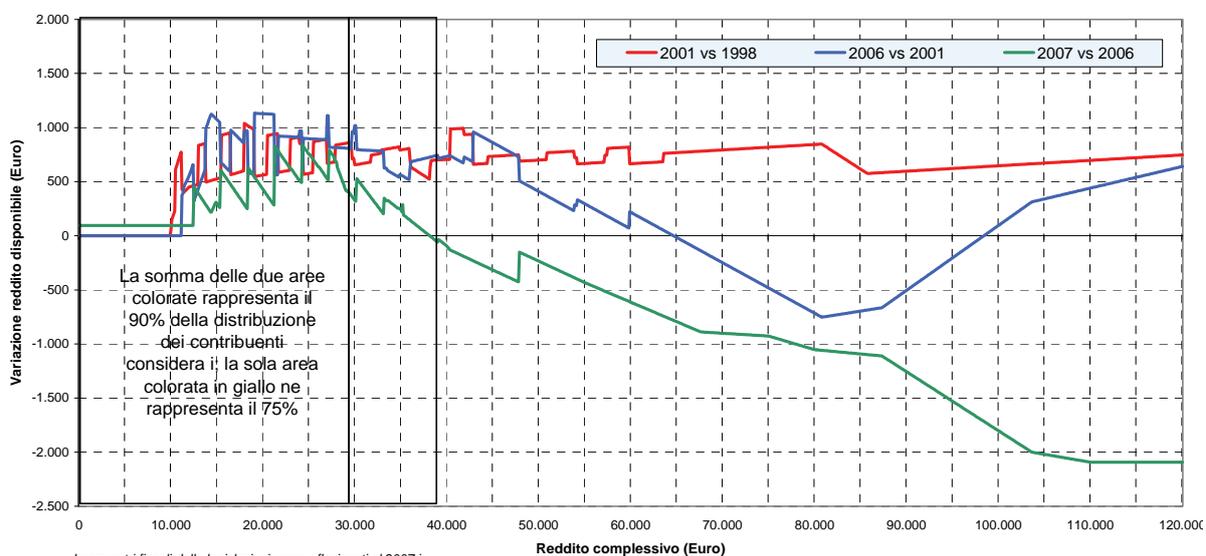


Grafico 1.3b
Variazioni del reddito disponibile
Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico – Parametri fiscali rivalutati



I parametri fiscali delle legislazioni sono revalutati al 2007 in base alle variazioni dell'Indice dei prezzi al consumo FOI

Completa il quadro la Tabella 1.4, che riporta per i livelli di reddito considerati le aliquote medie. Si sottolinea, come riportato in nota alla tabella stessa, che l'aliquota media viene calcolata rapportando al reddito complessivo la differenza tra il reddito complessivo

stesso e il reddito disponibile, tenendo conto, quindi, dei trasferimenti a titolo di assegni al nucleo familiare. Per tale motivo per i redditi più bassi, dove gli assegni integrano il reddito al netto delle imposte oltre il valore del reddito complessivo stesso, le aliquote medie assumono valore negativo.

Tabella 1.4
Aliquota media nel periodo 1998-2007
Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico

Reddito complessivo	Aliquota media (*) effettiva (%)			
	1998	2001	2006	2007
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>				
10.000	-24,11	-28,97	-30,06	-31,00
15.000	-2,45	-6,66	-15,56	-18,23
20.000	11,61	8,06	0,15	-2,47
25.000	18,80	15,66	10,25	6,90
30.000	22,68	19,81	14,89	13,55
40.000	27,30	24,99	21,49	21,14
50.000	30,61	28,66	26,45	26,43
75.000	34,08	32,71	32,13	33,10
100.000	36,93	35,78	34,39	36,02
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>				
10.000	-29,47	-30,06	-30,06	-31,00
15.000	-5,59	-9,10	-16,25	-18,23
20.000	8,12	5,32	-0,32	-2,47
25.000	15,80	13,50	9,91	6,90
30.000	20,22	18,04	14,64	13,55
40.000	24,50	22,73	20,90	21,14
50.000	28,18	26,78	25,96	26,43
75.000	32,31	31,22	31,86	33,10
100.000	34,96	34,32	34,22	36,02

(*) Nel calcolo dell' aliquota media si tiene conto dei trattamenti ANF

I seguenti grafici 1.4a e 1.4b mostrano il profilo delle aliquote medie nei due esercizi. Anche nel grafico naturalmente le aliquote medie tengono conto dei trattamenti Anf e, quindi, per i redditi più bassi assumono valori negativi (non visualizzati nel grafico per motivi di leggibilità dello stesso). Si noti, inoltre, il profilo assunto dalla curva dell' aliquota media relativa all'ultimo anno (2007), dove non compaiono le discontinuità che caratterizzano il profilo delle stesse negli anni precedenti e che sono dovute al previgente regime degli assegni familiari basato su un sistema di decrescenza a scalini. I nuovi criteri di calcolo, decrescenti secondo una funzione monotona pressoché continua (gli scaglioni hanno ampiezza di 100

Euro), hanno eliminato i precedenti sbalzi di aliquota marginale e le conseguenti trappole della povertà.

Grafico 1.4a

Aliquota media effettiva (*)

Lavoratore dipendente con coniuge a carico

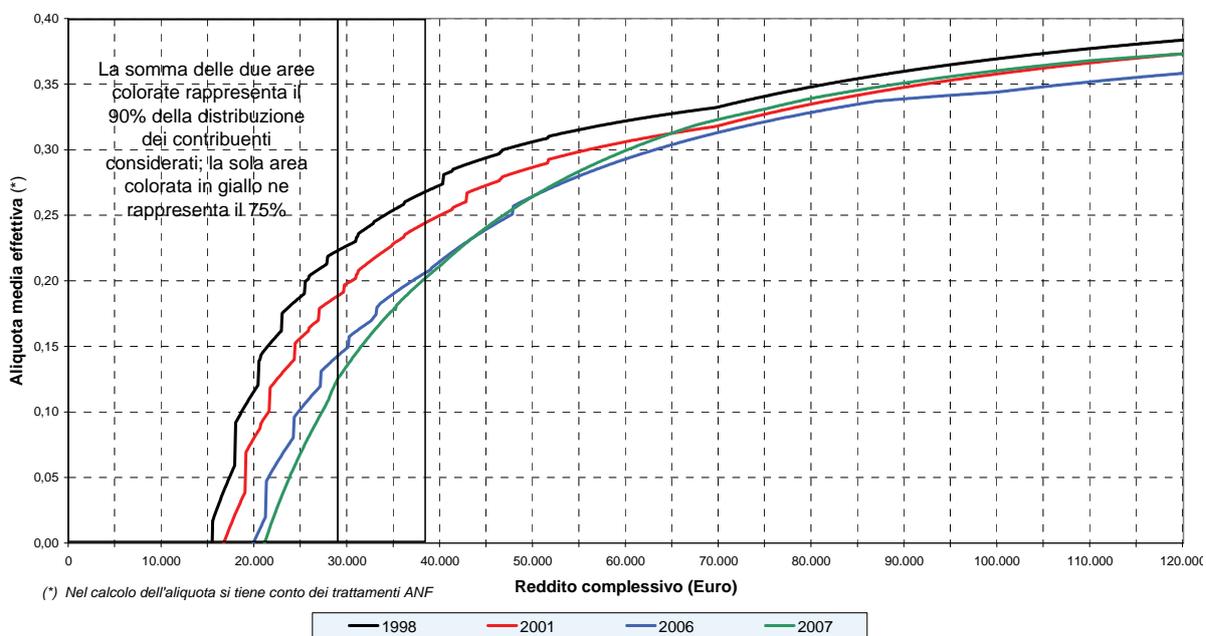
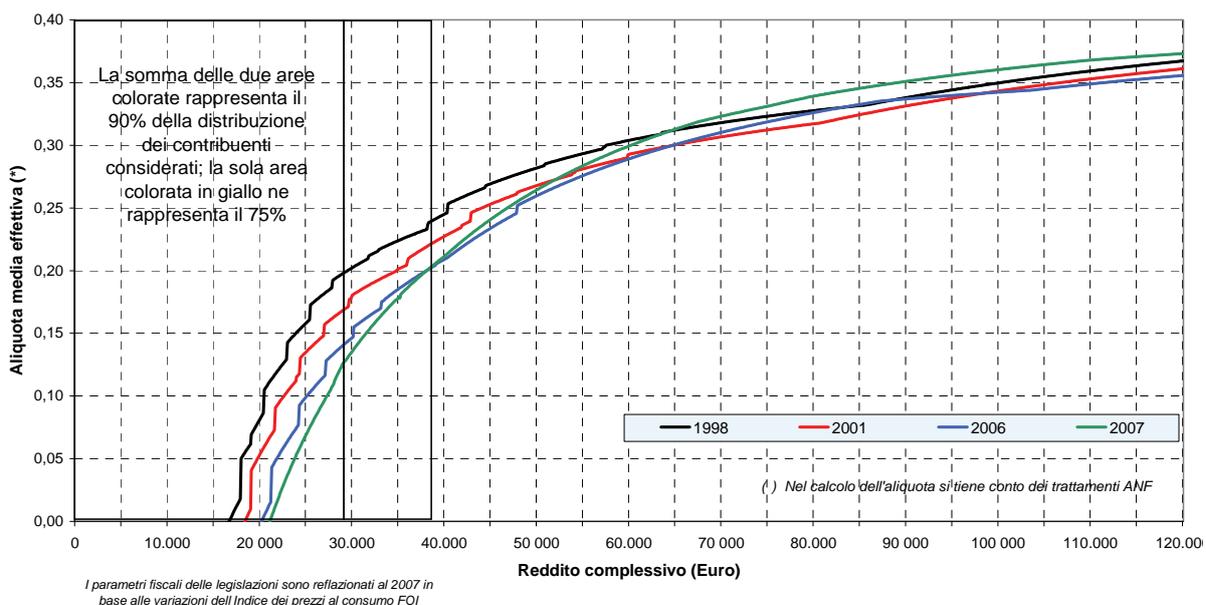


Grafico 1.4b

Aliquota media effettiva

Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico – Parametri fiscali rivalutati al 2007



1.3. Il lavoratore autonomo

In questo paragrafo si prende in considerazione la figura del lavoratore autonomo, intendendo come tale il contribuente che abbia come reddito esclusivo un reddito da professione oppure un reddito da impresa determinato secondo le condizioni che consentono la fruizione delle specifiche deduzioni o detrazioni d'imposta.

1.3.1. Il lavoratore autonomo senza carichi familiari

La tavola 1.5 illustra la situazione a differenti livelli di reddito per un lavoratore autonomo senza carichi familiari

Tabella 1.5
Reddito disponibile e variazioni negli anni 1998-2007
Lavoratore autonomo senza carichi familiari

Reddito complessivo	Reddito disponibile (Euro)				Reddito disponibile Variazione media annua %			Incidenza % totale del beneficio sul reddito complessivo		
	1998	2001	2006	2007	2001/1998	2006/2001	2007/2006	2001/1998	2006/2001	2007/2006
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>										
10 000	8 073	8 303	8 516	8 690	0,94	0,51	2,04	2,30	2,13	1,74
15 000	11 748	12 123	12 167	12 430	1,05	0,07	2,16	2,50	0,29	1,75
20 000	15 056	15 511	15 818	15 970	1,00	0,39	0,96	2,27	1,54	0,76
25 000	18 381	18 911	19 469	19 510	0,95	0,58	0,21	2,12	2,23	0,16
30 000	21 706	22 311	22 729	22 830	0,92	0,37	0,45	2,02	1,39	0,34
40 000	27 764	28 428	29 010	28 810	0,79	0,41	-0,69	1,66	1,45	-0,50
50 000	33 814	34 528	35 110	34 790	0,70	0,33	-0,91	1,43	1,16	-0,64
75 000	48 622	49 462	50 360	49 580	0,57	0,36	-1,55	1,12	1,20	-1,04
100 000	62 247	63 212	65 610	63 830	0,51	0,75	-2,71	0,96	2,40	-1,78
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>										
10 000	8 239	8 445	8 552	8 690	0,83	0,25	1,60	2,06	1,07	1,37
15 000	11 914	12 238	12 196	12 430	0,90	-0,07	1,91	2,16	-0,28	1,56
20 000	15 459	15 814	15 840	15 970	0,76	0,03	0,82	1,78	0,13	0,65
25 000	18 784	19 214	19 484	19 510	0,76	0,28	0,13	1,72	1,08	0,10
30 000	22 109	22 614	22 834	22 830	0,76	0,19	-0,02	1,68	0,73	-0,01
40 000	28 582	29 068	29 177	28 810	0,56	0,08	-1,26	1,21	0,27	-0,92
50 000	34 632	35 168	35 277	34 790	0,51	0,06	-1,38	1,07	0,22	-0,97
75 000	49 757	50 418	50 527	49 580	0,44	0,04	-1,88	0,88	0,15	-1,26
100 000	64 026	64 516	65 777	63 830	0,25	0,39	-2,96	0,49	1,26	-1,95

Come già osservato in sede di commento alla figura del lavoratore dipendente, i provvedimenti fiscali adottati nel periodo 1998-2001 hanno comportato benefici generalizzati grazie alla riduzione di tutte le aliquote Irpef e alla parziale revisione delle detrazioni da lavoro sotto gli 8 mila Euro di reddito (oltre che ad alcuni interventi sulle detrazioni per i figli a carico).

Spostando l'attenzione al secondo dei periodi considerati (2001-2006), si osserva come a 10 e 15 mila Euro di reddito complessivo le riduzioni d'imposta di cui hanno goduto i

lavoratori autonomi siano inferiori a quanto disposto nei confronti del lavoro dipendente. A 20 mila Euro le posizioni in termini relativi sono molto vicine (l'autonomo registra un vantaggio pari a 307 Euro rispetto alla normativa precedentemente in vigore contro un vantaggio del dipendente pari a 346 Euro), mentre su tutti i rimanenti redditi considerati il vantaggio dell'autonomo risulta sempre di poco superiore per via del fatto che, in termini relativi, il lavoro dipendente sconta l'eliminazione di quella piccola parte della detrazione da lavoro concessa a tutti i livelli di reddito come riconoscimento delle spese di produzione del reddito (52 Euro circa per i redditi superiori ai 100 milioni delle vecchie Lire).

Vale anche in questo caso quanto detto per il lavoratore dipendente: spalmati in media sui cinque anni di durata del periodo, i benefici registrati nel periodo dal 2002 al 2006 finiscono per essere, in percentuale media annua, inferiori a quelli registrati negli altri due periodi in esame. L'ipotesi di simulazione a parametri rivalutati attenua la portata degli effetti registrati, mantenendone, tuttavia, il verso distributivo nei suoi tratti essenziali.

Infine, il verso redistributivo dei provvedimenti adottati con la finanziaria 2007 mostra per il lavoratore autonomo un profilo analogo, semmai un po' più accentuato, a quello mostrato per il lavoratore dipendente.

I seguenti grafici 1.5a e 1.5b illustrano nel continuo l'andamento delle variazioni di reddito disponibile nei tre periodi rispetto al precedente, nelle due ipotesi di simulazione considerate. Le barre verticali hanno il consueto significato.

Grafico 1.5a
Variazioni del reddito disponibile
Lavoratore autonomo senza carichi familiari

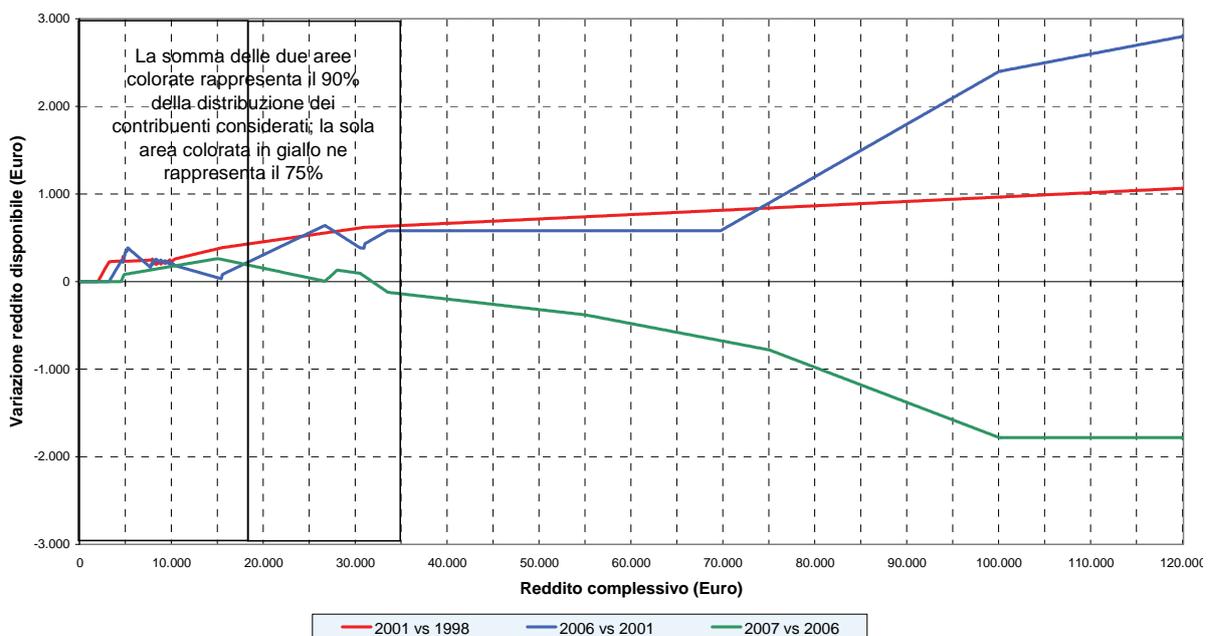
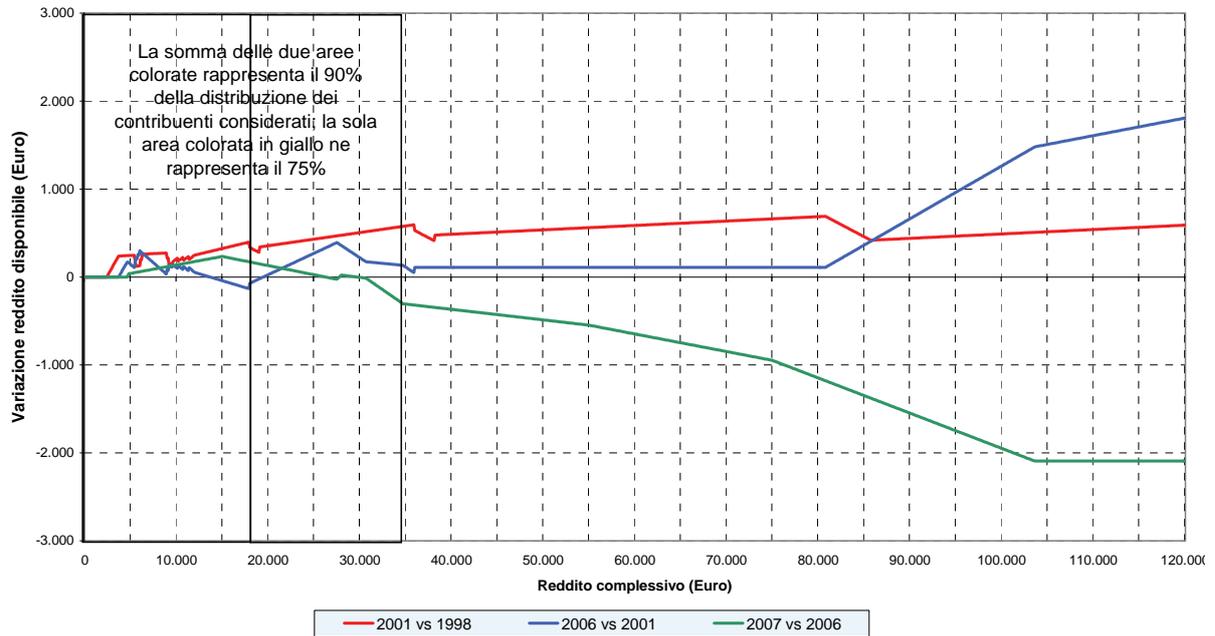


Grafico 1.5b

Variazioni del reddito disponibile

Lavoratore autonomo senza carichi familiari – Parametri fiscali rivalutati al 2007



La Tabella 1.6 riporta le aliquote medie relative ai livelli di reddito considerati, mentre i successivi grafici 1.6a e 1.6b mostrano il profilo dell'aliquota media nelle due ipotesi di simulazione lungo l'intera scala dei redditi.

Tabella 1.6
Aliquota media nel periodo 1998-2007
Lavoratore autonomo senza carichi familiari

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva (%)			
	1998	2001	2006	2007
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>				
10.000	19,27	16,97	14,84	13,10
15.000	21,68	19,18	18,89	17,14
20.000	24,72	22,45	20,91	20,15
25.000	26,48	24,36	22,12	21,96
30.000	27,65	25,63	24,24	23,90
40.000	30,59	28,93	27,48	27,98
50.000	32,37	30,94	29,78	30,42
75.000	35,17	34,05	32,85	33,89
100.000	37,75	36,79	34,39	36,17
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>				
10.000	17,61	15,55	14,48	13,10
15.000	20,57	18,41	18,69	17,14
20.000	22,70	20,93	20,80	20,15
25.000	24,86	23,14	22,07	21,96
30.000	26,30	24,62	23,89	23,90
40.000	28,54	27,33	27,06	27,98
50.000	30,74	29,66	29,45	30,42
75.000	33,66	32,78	32,63	33,89
100.000	35,97	35,48	34,22	36,17

Grafico 1.6a

Aliquota media effettiva

Lavoratore autonomo senza carichi familiari

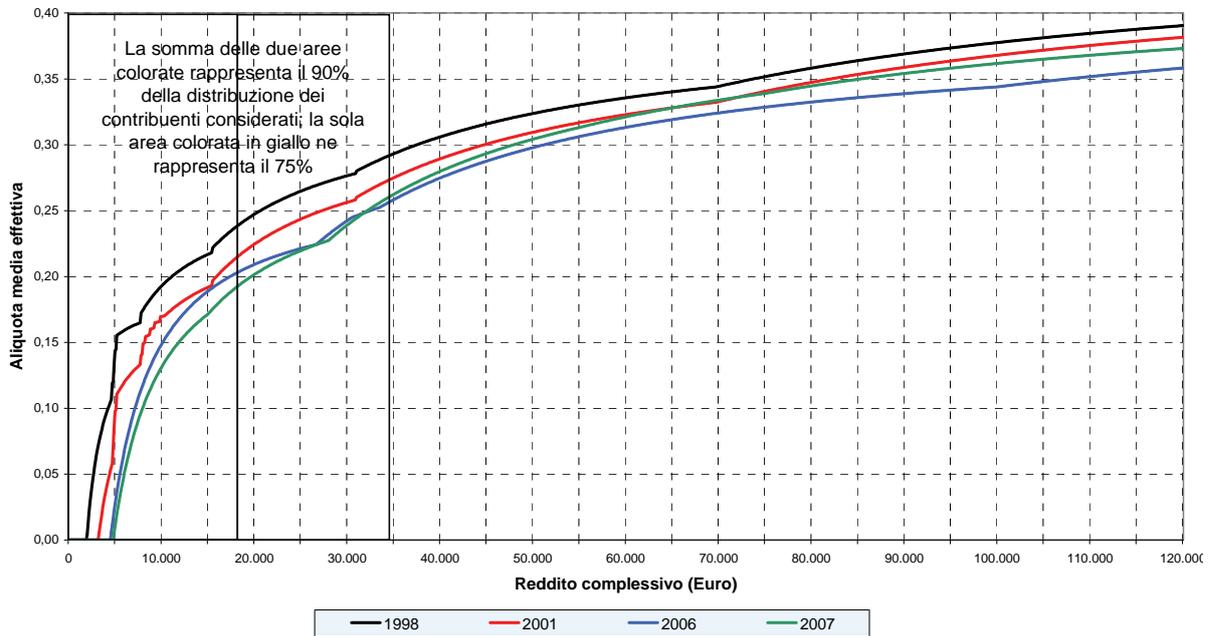
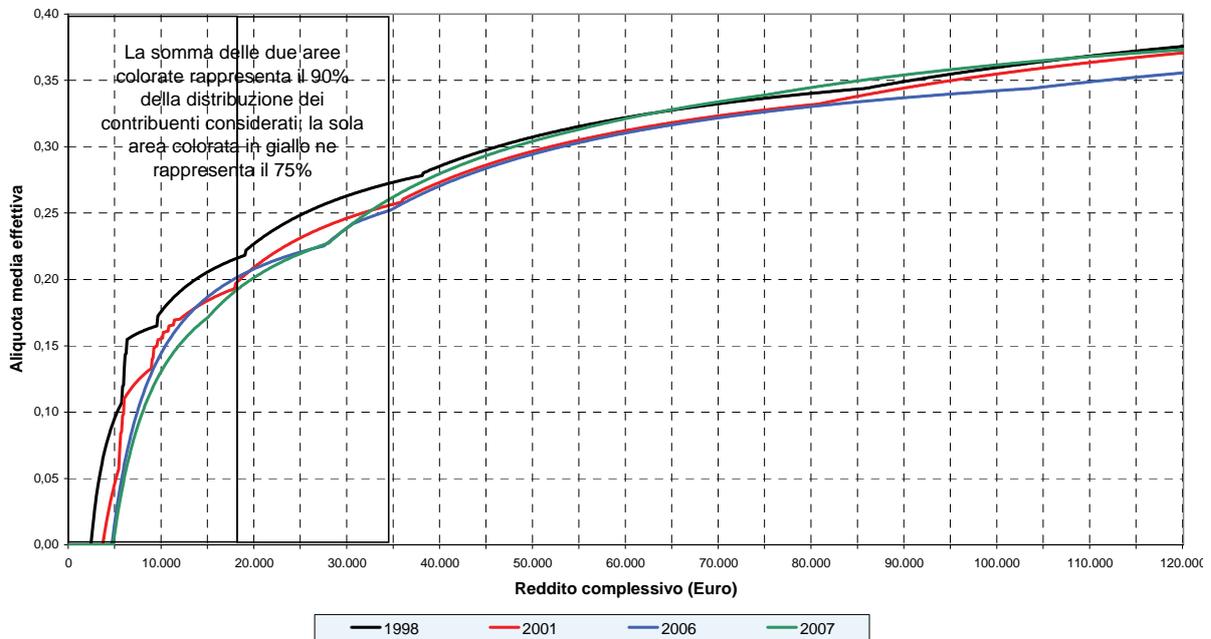


Grafico 1.6b

Aliquota media effettiva

Lavoratore autonomo senza carichi familiari – Parametri fiscali rivalutati al 2007



1.3.2. Il lavoratore autonomo con carichi familiari

La Tabella 1.7 illustra la situazione relativa a un lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico in termini di reddito disponibile secondo le differenti modalità di calcolo previste dalle legislazioni considerate, con e senza rivalutazione dei rispettivi parametri al 2007.

Tabella 1.7
Reddito disponibile e variazioni negli anni 1998-2007
Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico

Reddito complessivo	Reddito disponibile (Euro)				Reddito disponibile Variazione <i>media annua</i> %			Incidenza % totale del beneficio sul reddito complessivo		
	1998	2001	2006	2007	2001/1998	2006/2001	2007/2006	2001/1998	2006/2001	2007/2006
<i>Parametri fiscali delle normative a valori correnti</i>										
10 000	8 966	9 453	10 000	10 000	1,78	1,13	0,00	4,86	5,47	0,00
15 000	12 641	13 272	14 078	14 501	1,64	1,19	3,01	4,21	5,37	2,82
20 000	15 900	16 611	17 596	17 969	1,47	1,16	2,12	3,56	4,93	1,86
25 000	19 225	20 011	21 114	21 436	1,34	1,08	1,52	3,14	4,41	1,29
30 000	22 550	23 411	24 633	24 703	1,26	1,02	0,29	2,87	4,07	0,24
40 000	28 570	29 491	31 125	30 518	1,06	1,08	-1,95	2,30	4,08	-1,52
50 000	34 620	35 591	36 775	36 180	0,93	0,66	-1,62	1,94	2,37	-1,19
75 000	49 391	50 417	50 900	50 175	0,69	0,19	-1,42	1,37	0,64	-0,97
100 000	63 016	64 167	65 610	63 975	0,61	0,45	-2,49	1,15	1,44	-1,63
<i>Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007</i>										
10 000	9 338	9 777	10 000	10 000	1,55	0,45	0,00	4,40	2,23	0,00
15 000	13 013	13 570	14 185	14 501	1,41	0,89	2,23	3,72	4,10	2,11
20 000	16 497	17 089	17 692	17 969	1,18	0,70	1,57	2,96	3,01	1,39
25 000	19 822	20 489	21 198	21 436	1,11	0,68	1,12	2,67	2,84	0,95
30 000	23 147	23 889	24 704	24 703	1,06	0,67	0,00	2,47	2,72	0,00
40 000	29 574	30 299	31 362	30 518	0,81	0,69	-2,69	1,81	2,66	-2,11
50 000	35 624	36 399	37 018	36 180	0,72	0,34	-2,26	1,55	1,24	-1,68
75 000	50 703	51 525	51 102	50 175	0,54	-0,16	-1,81	1,10	-0,56	-1,24
100 000	64 972	65 623	65 777	63 975	0,33	0,05	-2,74	0,65	0,15	-1,80

Anche in questo caso si colgono gli aspetti essenziali delle politiche dell'ultimo decennio, basate sul riconoscimento fiscale della famiglia.

Per quanto riguarda il triennio 1998-2001, valgono le stesse considerazioni effettuate per i contribuenti senza carichi familiari: per i livelli di reddito considerati lavoratore dipendente e autonomo ricevono il medesimo trattamento con pari riduzioni del carico fiscale².

Nel successivo periodo (2001-2006), considerando le simulazioni senza rivalutazione dei parametri, il lavoratore autonomo ottiene, a 10 mila Euro di reddito, un alleggerimento dell'imposta oltre cinque volte superiore a quello di cui fruisce il lavoratore dipendente di pari reddito. Già a 15 mila Euro, tuttavia, il beneficio a favore del lavoratore autonomo risulta

² I relativi redditi disponibili si attestano comunque su livelli differenti per via degli assegni al nucleo familiare, percepiti solamente dal lavoratore dipendente. Questi, tuttavia, rimangono immutati da un anno all'altro (sono riconosciuti in base a scaglioni di reddito) determinando una sostanziale invarianza del beneficio tra le due figure che, quindi, ha natura puramente fiscale e finisce per incidere con maggior efficacia sul reddito disponibile dell'autonomo (più basso proprio perché non usufruisce degli ANF).

inferiore a quello del dipendente. A 40 mila Euro di nuovo il lavoratore autonomo registra un beneficio maggiore di quello del dipendente. Il fenomeno, come già espresso nella precedente nota 2, va letto alla luce del fatto che col crescere del suo reddito il lavoratore dipendente vede diminuire l'effetto degli assegni familiari, di cui il lavoratore autonomo non fruisce in alcun caso: il reddito disponibile dell'autonomo, infatti, si attesta in ogni caso su livelli inferiori.

E sono proprio gli assegni al nucleo familiare che determinano il minor beneficio goduto dall'autonomo rispetto al dipendente nell'ultimo dei periodi considerati. Tale istituto, infatti, è stato oggetto di una profonda riforma nella finanziaria del 2007 che ne ha migliorato i trattamenti. I lavoratori autonomi sono per definizione esclusi dai benefici dispensati da quest'ultima riforma e nel caso specifico (coniuge + due figli a carico) già a 40 mila Euro di reddito segnalano una maggiore imposta. Si noti, comunque, che al medesimo livello di reddito il disponibile è ancora di oltre mille Euro più elevato rispetto al 2001.

I grafici e le tavole di seguito riportate completano la figura del lavoratore autonomo con carichi di famiglia in merito a variazioni del disponibile e aliquote medie.

Grafico 1.7a
Variazioni del reddito disponibile
Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico

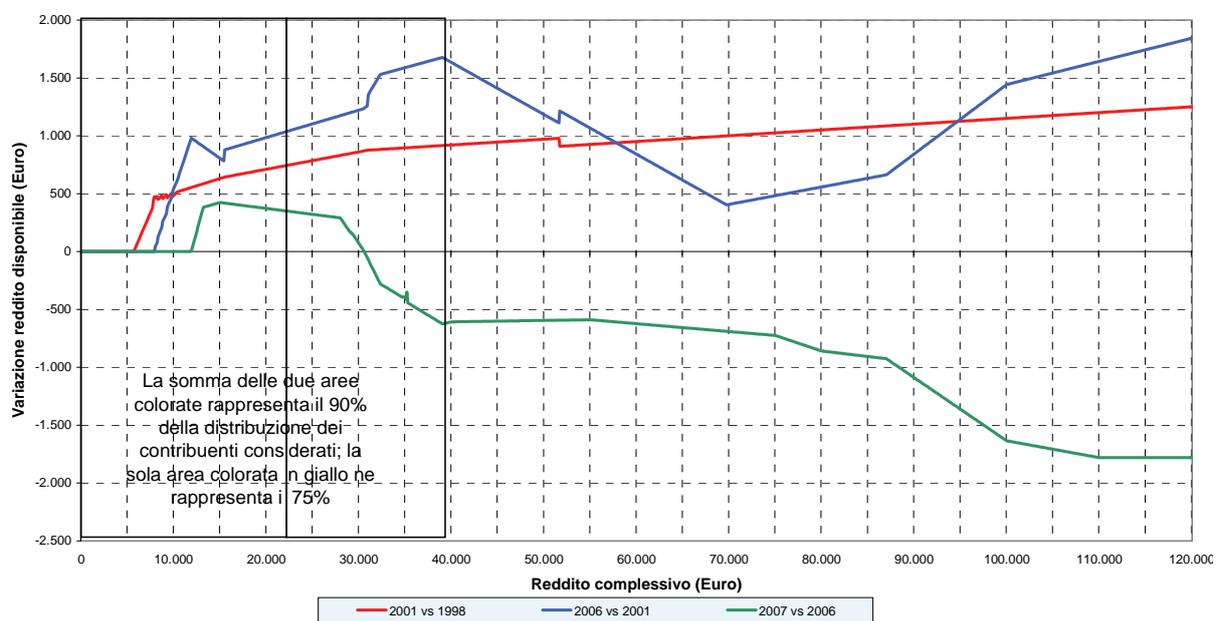


Grafico 1.7b

Variazioni del reddito disponibile

Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico – Parametri fiscali rivalutati al 2007

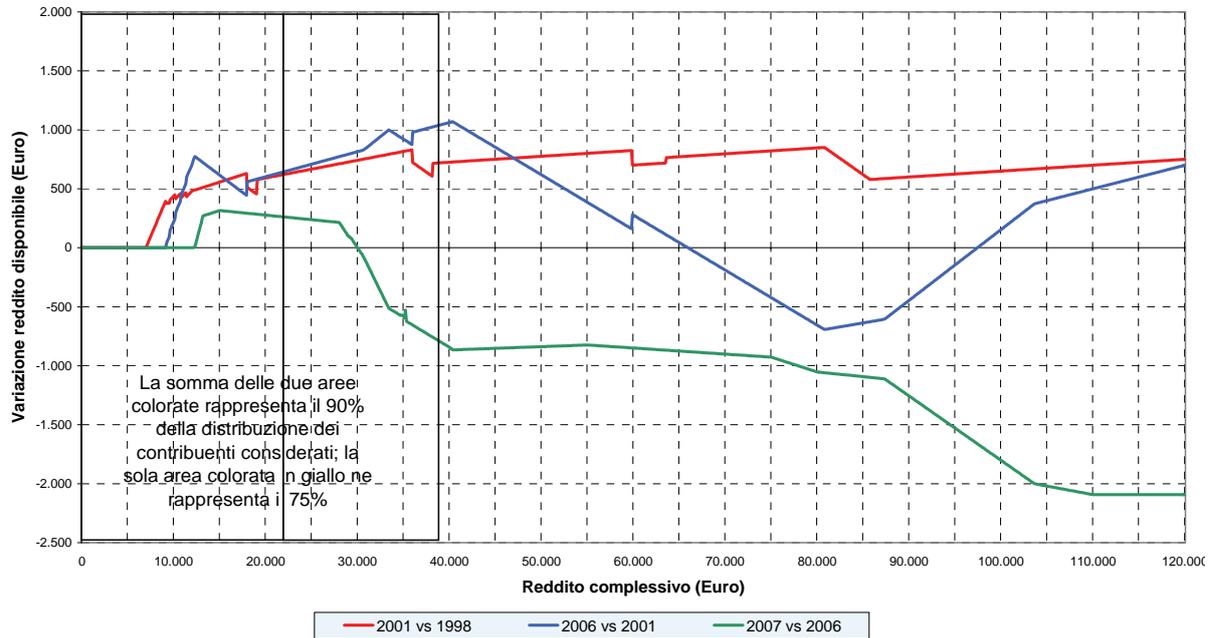


Tabella 1.8**Aliquota media nel periodo 1998-2007***Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico*

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva(%)			
	1998	2001	2006	2007

Parametri fiscali delle normative a valori correnti

10.000	10,34	5,47	0,00	0,00
15.000	15,72	11,52	6,15	3,32
20.000	20,50	16,95	12,02	10,16
25.000	23,10	19,96	15,54	14,26
30.000	24,83	21,96	17,89	17,66
40.000	28,57	26,27	22,19	23,70
50.000	30,76	28,82	26,45	27,64
75.000	34,15	32,78	32,13	33,10
100.000	36,98	35,83	34,39	36,02

Parametri fiscali delle normative rivalutati al 2007

10.000	6,62	2,23	0,00	0,00
15.000	13,25	9,53	5,43	3,32
20.000	17,52	14,56	11,54	10,16
25.000	20,71	18,04	15,21	14,26
30.000	22,84	20,37	17,65	17,66
40.000	26,07	24,25	21,60	23,70
50.000	28,75	27,20	25,96	27,64
75.000	32,40	31,30	31,86	33,10
100.000	35,03	34,38	34,22	36,02

Grafico 1.8a
Aliquota media

Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico

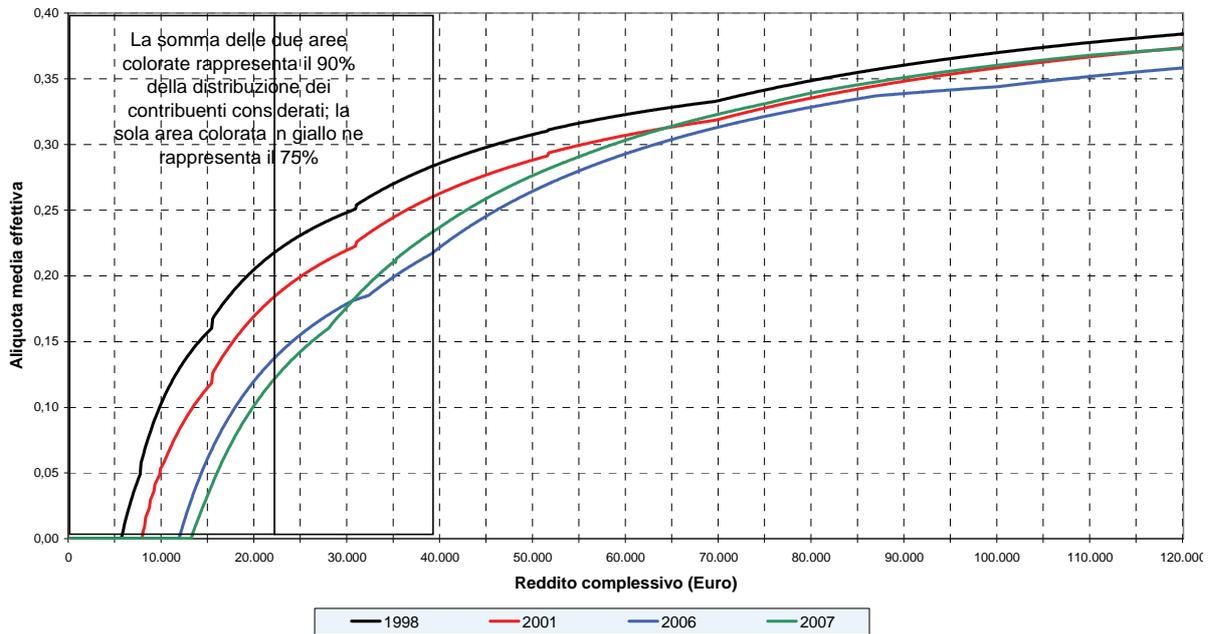
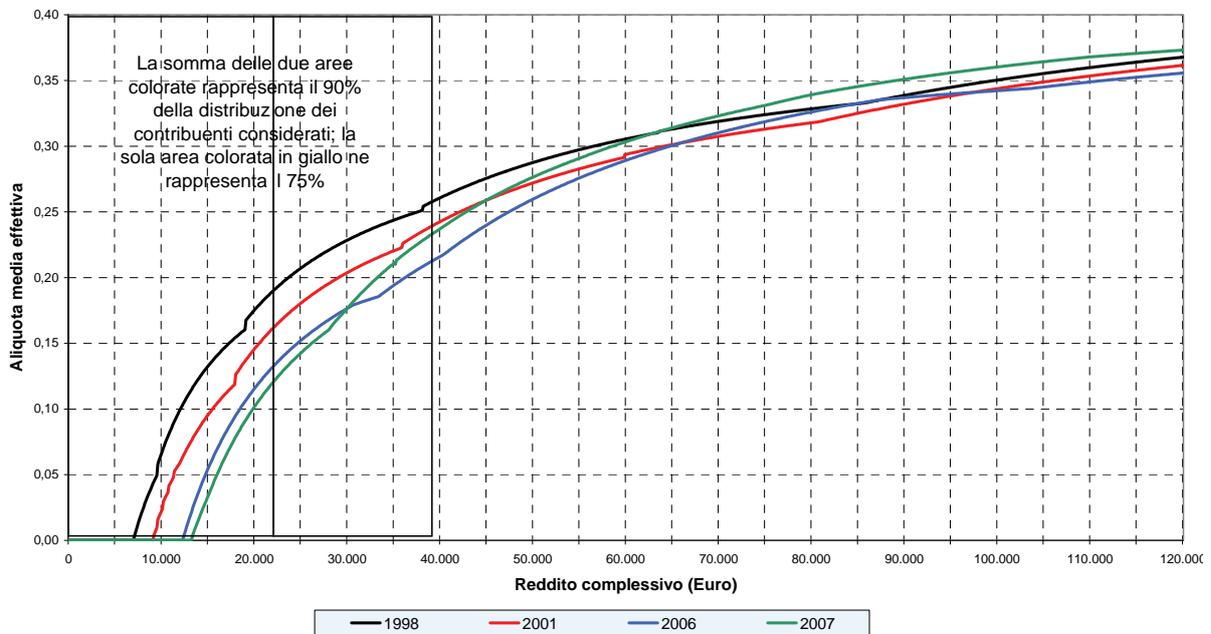


Grafico 1.8b
Aliquota media

Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico – Parametri fiscali rivalutati al 2007



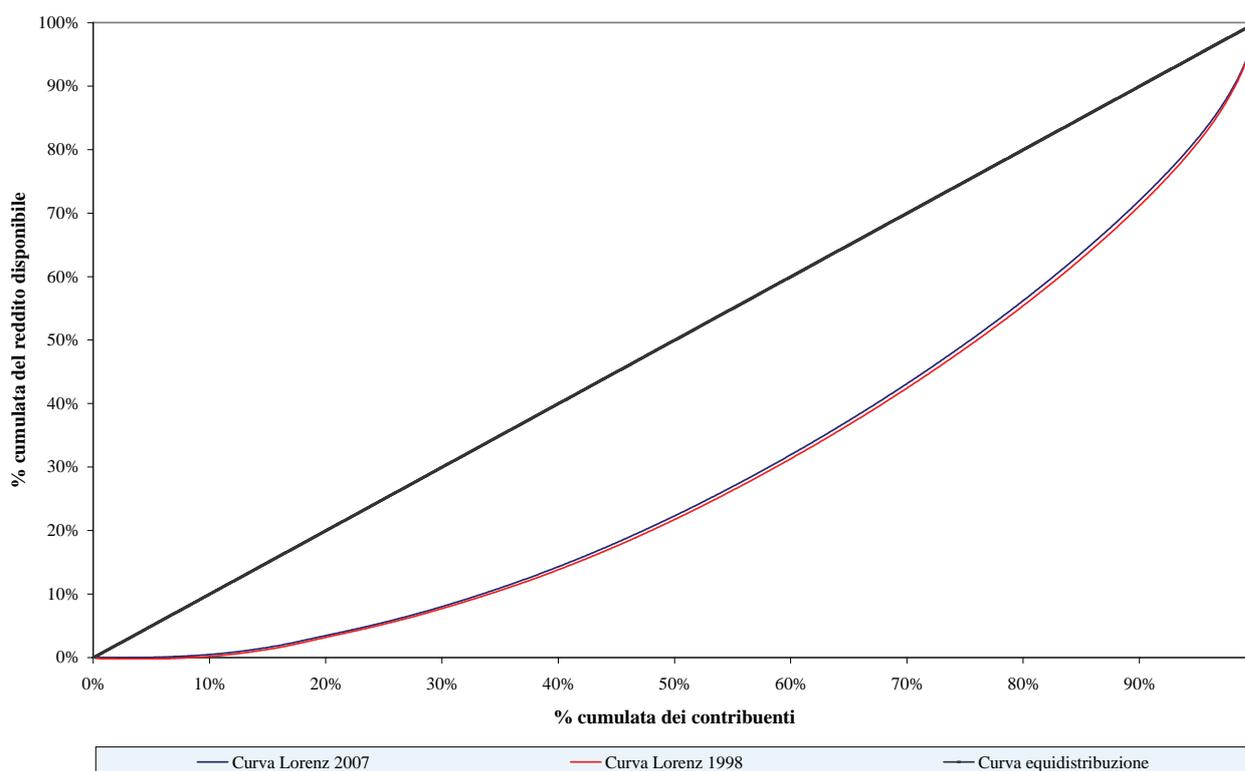
2. Misure di disuguaglianza e di progressività

Di seguito le differenti normative fiscali che si sono alternate nel periodo considerato, dal 1998 al 2007, vengono poste a confronto rispetto al grado di progressività del sistema impositivo e in termini di effetti sulla disuguaglianza dei redditi, misurati attraverso appositi indicatori.

Gli indici statistici proposti per il confronto sono tutti basati sulla Curva di Lorenz (Grafico 2.1). Quest'ultima è definita come l'insieme dei punti che associano sul piano cartesiano la percentuale cumulata del reddito alla percentuale cumulata dei percettori, ordinati in base al reddito. L'area compresa tra la curva così definita e la retta di equidistribuzione (la retta a 45° bisettrice del primo quadrante) è detta area di concentrazione e può essere utilizzata come base per la definizione di appositi rapporti di concentrazione. Ai fini di una valutazione comparativa, la curva di Lorenz più vicina alla bisettrice rappresenta una distribuzione maggiormente uguale

Grafico 2.1 Curva di Lorenz

Reddito disponibile, Legislazione 1998 e 2007



Gli indici presi in considerazione per le valutazioni possono essere suddivisi in due categorie:

- Indici positivi per i quali la misurazione della disuguaglianza sintetizza il grado di dispersione (variabilità) della distribuzione di un carattere trasferibile (quali

il reddito e l'imposta). Rispetto alle due caratteristiche fondamentali di asimmetria e di dispersione, gli indici sintetici di disuguaglianza privilegiano il secondo aspetto: qualora si osservino due distribuzioni con diversa asimmetria, non è sempre possibile affermare inequivocabilmente quale delle due sia la più egualitaria. In questa sede sono stati considerati l'Indice di concentrazione, l'Indice di Kakwani e l'Indice di Reynolds – Smolensky.

- Indici normativi i quali riportano il confronto nell'ambito d'una nozione del benessere sociale in relazione alle perdite subite a causa d'una distribuzione diseguale. La misura deve riflettere il sistema di preferenze collettive. In questa sede è stato considerato l'Indice di Atkinson.

Gli indici proposti sono stati selezionati tra le varie misure disponibili in quanto godono di tre proprietà:

- indipendenza dalla media della distribuzione,
- simmetria,
- sensibilità ai trasferimenti (principio di Pigou-Dalton).

Nel riquadro (Box 2.1) vengono forniti i principali riferimenti metodologici per una corretta comprensione degli indici utilizzati.

BOX 2.1

Indice di concentrazione

Si tratta dell'indice, elaborato da Corrado Gini, che è più comunemente usato nell'analisi della disuguaglianza dei redditi o della ricchezza, dal momento che ha una interpretazione geometrica immediata: è il rapporto tra l'area compresa tra la curva di Lorenz e la retta della perfetta uguaglianza da una parte, e l'area del triangolo formato dagli assi cartesiani e dalla retta a 45° dall'altra.

L'indice di concentrazione misura la distanza media del reddito di ciascun individuo dai redditi di tutti gli altri, presi singolarmente. Quando i redditi sono ordinati in sequenza crescente, l'indice di concentrazione è definito come:

$$G(\mathbf{Y}) = \frac{1}{n^2 \mu} \sum_i (2i - 1 - n) y_i \quad (1)$$

Per redditi non negativi, l'indice varia tra 0, nel caso di perfetta uguaglianza, e $(n-1)/n$ nel caso di massima disuguaglianza.

Data questa formulazione dell'indice, una redistribuzione di risorse tra due soggetti avrà effetto tanto maggiore quanto più distanti, in termini ordinali, sono i due soggetti. Tale variazione, inoltre, risulta più sensibile al reddito delle classi medie che a quello degli estremi e varia maggiormente se le unità statistiche interessate ai trasferimenti sono sulla parte bassa della distribuzione del reddito, meno se sulla parte superiore.

Si definisce indice di *concentrazione dei redditi netti* l'indice di concentrazione misurato sulla distribuzione dei redditi al netto dell'imposta, lasciando inalterato l'ordinamento crescente individuato in base alla distribuzione dei redditi lordi:

$$C(\mathbf{Y} - \mathbf{T}) = \frac{1}{n^2 \mu} \sum_i (2i - 1 - n)(y_i - T_i(y_i)) \quad (2)$$

Si definisce inoltre *indice di concentrazione della distribuzione del prelievo*, l'indice di concentrazione misurato sulla distribuzione del prelievo, lasciando inalterato l'ordinamento individuato in base alla distribuzione dei redditi lordi:

$$C(\mathbf{T}) = \frac{1}{n^2 \mu} \sum_i (2i - 1 - n)T_i(y_i) \quad (3)$$

Dal confronto tra gli indici di concentrazione precedentemente illustrati, si ricavano due indicatori sintetici che offrono una misura della progressività e dell'impatto redistributivo di un sistema fiscale.

In particolare, la progressività in termini di scostamento dalla proporzionalità può essere misurata tramite l'*Indice di Kakwani*. Questo è definito come la differenza tra l'indice di concentrazione della distribuzione del prelievo e l'indice di concentrazione del reddito complessivo.

$$K = C(T) - G(Y) \quad (4)$$

ovvero

$$K = \frac{1}{n^2 \mu} \sum_i (2i-1-n)y_i(T_{i-1}) \quad (4a)$$

Nell'interpretazione geometrica, tale indice è equivalente al doppio dell'area compresa tra la *curva di Lorenz* dei redditi lordi e la curva di concentrazione del prelievo.

Qualora assuma valori positivi, un indice più elevato indica un aumento della progressività.

L'impatto redistributivo complessivo dell'imposta può essere misurato utilizzando l'*Indice di Reynolds-Smolensky*, definito come differenza tra gli indici di concentrazione calcolati prima e dopo l'imposta stessa.

$$RS = G(Y) - C(Y-T) \quad (5)$$

Nell'interpretazione geometrica, tale indice è equivalente al doppio dell'area compresa tra la curva di concentrazione dei redditi netti e la *curva di Lorenz* dei redditi lordi.

Qualora assuma valori positivi, un indice più elevato indica un miglioramento nell'equità della distribuzione post tassazione, dal momento che misura la riduzione del coefficiente di concentrazione ottenuta in seguito al processo impositivo.

Si può dimostrare, inoltre, che l'*indice di Reynolds Smolensky* è scomponibile in due fattori, l'incidenza dell'imposta, misurata dall'aliquota media, e l'indice di Kakwani, misura della progressività dell'imposta, in base alla seguente identità:

$$RS = \frac{\bar{t}}{(1-\bar{t})} K \quad (6)$$

Come indice normativo consideriamo l'*Indice di Atkinson*, il quale misura la frazione di reddito complessivo sufficiente al raggiungimento dello stesso livello di benessere prodotto dalla distribuzione osservata, a condizione che tale reddito risulti

equamente distribuito. Si tratta pertanto di un indicatore di inefficienza distributiva che misura la perdita di benessere indotta da una diseguale distribuzione dei redditi.

L'indice è costruito sulla base della specificazione di una funzione di benessere sociale e su un parametro $\varepsilon > 0$ che sintetizza il grado di avversione rispetto alla disuguaglianza su differenti segmenti della distribuzione dei redditi³: per bassi valori del parametro ε l'indice dà maggior peso alla parte più alta della distribuzione e viceversa per un alto valore del parametro ε l'indice dà maggior peso alla parte inferiore della distribuzione dei redditi.

L'indice di Atkinson è definito come:

$$A = 1 - \frac{1}{\mu} \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i^{1-\varepsilon} \right)^{\frac{1}{(1-\varepsilon)}} * 100 \quad (7)$$

dove y_i è il reddito individuale ($i = 1, 2, \dots, N$) e μ è la media del reddito.

L'indice assume valori compresi nell'intervallo tra 0 e 100; è uguale a 0 nel caso di uguaglianza distributiva e 100 nel caso di disuguaglianza massima.

Nelle tabelle vengono inoltre riportati gli indici di posizione, media e mediana⁴, della distribuzione del reddito disponibile. Nel nostro caso, la mediana è quel valore del reddito disponibile che divide a metà la distribuzione dei contribuenti, ossia la metà dei contribuenti ha un reddito minore del valore mediano e, naturalmente, l'altra metà ha un reddito maggiore.

Gli indici proposti vengono applicati alle grandezze fiscali risultanti dall'applicazione delle normative Irpef vigenti negli anni considerati (1998, 2001, 2006, 2007). L'analisi è

³ Tale parametro rispetta il principio paretiano ovvero il principio secondo il quale deve esservi un aumento del benessere sociale se si registra un guadagno di benessere da parte di almeno un individuo senza che altri subiscano perdite.

⁴ La *mediana* è quel valore della variabile che bipartisce la distribuzione ordinata delle modalità di un carattere. Per cui, al primo gruppo apparterranno le osservazioni inferiori o uguali alla mediana, al secondo gruppo le osservazioni superiori o uguali alla stessa.

effettuata sulla base dei redditi 2007 secondo i due esercizi già descritti: a parametri fiscali di ogni anno presi ai valori correnti; a parametri fiscali rivalutati al 2007 in base all'indice dei prezzi.

Le elaborazioni di microsimulazione sono state effettuate tramite il modello previsionale Irpef dell'Anagrafe Tributaria. Tale modello si basa su un campione rappresentativo delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche relative all'anno di imposta 2004; i redditi (tranne le rendite su base catastale) sono reflazionati all'anno di riferimento 2007. L'unità impositiva è rappresentata dai singoli contribuenti, per ognuno dei quali viene ricostruita la tassazione relativa alla legislazione vigente negli anni considerati (1998, 2001, 2006 e 2007). Gli effetti totali Irpef, sia in termini di variazione di gettito sia in termini redistributivi, sono il risultato della somma degli effetti prodotti su ogni singolo contribuente.

Occorre comunque segnalare che nelle simulazioni non sono state prese in considerazione le norme che la base informativa attualmente disponibile non consente di valutare. Nello schema a seguire sono riportate, per gli anni di imposta successivi al 2004, le principali norme, ed i relativi effetti di gettito stimati, i cui effetti non sono oggetto di stima diretta del modello di microsimulazione.

Norme relative all'anno d'imposta 2007	Effetti di gettito in milioni di euro (competenza 2007)
Detrazione pari al 20% delle spese sostenute per l'acquisto di frigoriferi di classe energetica A+ o superiore e di motori elettrici ed <i>inverter</i> ad elevata efficienza	-93
Detrazione del 19% del canone di locazione per studenti fuori sede	-113
Detrazione spesa per l'acquisto di un computer per i docenti	-80
Detrazione pari al 19% delle spese per l'iscrizione a palestre dei ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni	-98
Detrazione pari al 20% della spesa per l'acquisto di un televisore con decoder digitale integrato	-40
Detrazioni IRPEF 55% per le spese in riqualificazione energetica degli edifici	-44
Totale	-468

Inoltre nelle simulazioni effettuate per l'anno di imposta 2006 sono state escluse le cosiddette "clausole di salvaguardia" sugli anni di imposta 2002 e 2004. Infine, non sono considerate le addizionali locali all'Irpef.

Di particolare importanza per una corretta lettura dei dati è tener presente che, lavorando il modello sui soli dati risultanti all'Anagrafe Tributaria, restano esclusi dall'analisi

gli effetti sul reddito disponibile derivanti dagli assegni per il nucleo familiare. Ossia il disponibile che emerge nelle simulazioni è solo “reddito complessivo meno imposta” e quindi non è incrementato per gli Anf.

Si sottolinea, infine, come verrà ripreso anche in seguito, che in letteratura gli indici adottati vengono in genere utilizzati su dati di fonte campionaria che consentono di assumere le famiglie quali unità statistiche di riferimento (e non i singoli contribuenti che le compongono). La base dati utilizzata nelle presenti stime è costituita, invece, dalle dichiarazioni dei redditi dei singoli contribuenti e, pertanto, non tiene conto dei meccanismi di redistribuzione che avvengono all'interno delle famiglie, così come non sono considerate le voci di reddito di natura non fiscale.

In conclusione, i risultati dell'analisi vanno letti alla luce di queste considerazioni, consapevoli del fatto che i fenomeni in questa sede osservabili possono sicuramente essere utilizzati per qualificare differenti sistemi fiscali, ma rappresentano solamente una parte, per quanto importante, delle reali condizioni economiche dei contribuenti.

La Tabella 2.1 mostra, per ciascuno degli anni in esame, gli indici di posizione relativi ai contribuenti Irpef nel loro complesso e ai due loro principali sottoinsiemi costituiti dai contribuenti il cui reddito complessivo proviene per almeno il 90% da un lavoro dipendente oppure da una pensione.

La media indica il reddito disponibile in caso di equidistribuzione, la mediana indica il livello di reddito disponibile posseduto dal contribuente che si trova al centro della distribuzione dei contribuenti ordinata per reddito (metà dei contribuenti ha un reddito inferiore al valore mediano e l'altra metà lo ha superiore). La mediana risulta inferiore alla media, a segnalare un addensamento dei contribuenti sotto la media. Quanto più la mediana è lontana dalla media, tanto maggiore sarà quell'addensamento e questo costituisce un primo indicatore di disuguaglianza.

Da un confronto delle due misure possono ricavarsi alcune indicazioni relative agli effetti delle modifiche Irpef negli anni considerati.

Tabella 2.1: Indici globali di disuguaglianza e di progressività - Indici di posizione
Reddito disponibile: totale contribuenti, dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%
Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007

Legislazione	Totale contribuenti		Dipendenti		Pensionati	
	media	mediana	media	mediana	media	mediana
1998	13.365	11.670	15.246	14.408	10.768	9.456
2001	13.900	12.192	15.822	14.999	11.224	9.844
2006	14.256	12.427	16.293	15.455	11.443	10.175
2007	14.274	12.552	16.343	15.599	11.521	10.330
Variazioni %						
1998 - 2001	4,00%	4,46%	3,78%	4,10%	4,23%	4,10%
2001 - 2006	2,56%	1,93%	2,98%	3,04%	1,94%	3,36%
2006 - 2007	0,13%	1,00%	0,31%	0,93%	0,68%	1,52%

Si può osservare come tanto la media quanto la mediana del reddito disponibile siano aumentate negli anni per effetto del minor prelievo, tanto per il totale dei contribuenti, quanto per i sottoinsiemi considerati. Tale crescita, tuttavia, presenta caratteristiche differenziate nei vari periodi.

Entrambi gli indici hanno registrato l'incremento più consistente in seguito alle modifiche introdotte nel periodo 1998 - 2001; poiché la mediana è aumentata in quegli anni in proporzione maggiore della media, le due misure si sono avvicinate, segnalando un certo effetto redistributivo a favore dei redditi bassi dei provvedimenti di quel periodo.

La distanza tra i due indici di posizione si è invece riallargata per il totale dei contribuenti nel periodo 2001-2006. Il fenomeno è probabilmente da ricondurre alla consistente riduzione del carico fiscale su una limitata platea di soggetti ad alto reddito a fronte di diffusi ma limitati guadagni sulla parte restante dei contribuenti.

Tale tendenza si inverte tra il 2006 ed il 2007, periodo in cui le due misure si avvicinano nuovamente, indicando una maggiore attenzione verso problematiche di equità verticale.

Una valutazione più approfondita dell'andamento della progressività dell'imposta e della disuguaglianza tra differenti livelli di reddito si ottiene analizzando gli indici di concentrazione sul reddito complessivo, sull'imposta e sul reddito disponibile.

Le seguenti Tabelle 2.2 e 2.4 mostrano gli indici di concentrazione calcolati, nei vari anni, sul totale dei contribuenti e sui sottoinsiemi dei contribuenti con reddito prevalente al 90% da lavoro dipendente o da pensione.

Nelle simulazioni il reddito complessivo è assunto costante a valori 2007 e pertanto il relativo rapporto di concentrazione non presenta variazioni nei diversi anni. Diversamente si può notare come tanto l'indice calcolato sul reddito disponibile, che decresce in tutto il periodo, quanto quello relativo all'imposta, che invece risulta crescente, mostrino un andamento variabile nell'intervallo temporale considerato, fornendo indicazioni circa gli effetti redistributivi indotti dalle normative Irpef prese in analisi.

L'indice di concentrazione sul reddito disponibile si riduce in tutti e tre i periodi considerati. Differenti, tuttavia, sono le intensità con cui si manifesta il fenomeno: in termini di variazione l'effetto maggiore si è avuto in seguito alle modifiche apportate tra il 1998 e il 2001, minore tra il 2001 e il 2006, per aumentare nuovamente in relazione alle variazioni tra il 2006 ed il 2007.

Specularmente, e in maniera più marcata, aumenta l'indice di concentrazione calcolato sull'imposta, e anche in questo caso il fenomeno presenta intensità diverse negli anni considerati.

Tabella 2.2: Indici globali di disuguaglianza e di progressività - Indici di concentrazione Totale contribuenti, Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007

Legislazione	Totale contribuenti				
	Complessivo	Concentrazione Imposta	Disponibile	Kakwani	Reinolds- Smolensky
1998	45,961	61,875	41,195	15,914	4,766
2001	45,961	65,081	40,839	19,120	5,122
2006	45,961	67,859	40,749	21,898	5,212
2007	45,961	68,729	40,580	22,768	5,380
			variazioni		
1998 - 2001		3,206	-0,356	3,206	0,356
2001 - 2006		2,778	-0,090	2,778	0,090
2006 - 2007		0,871	-0,169	0,871	0,169

Tra il 1998 e il 2001 gli obiettivi di una maggiore equidistribuzione del reddito e progressività dell'imposizione si sono realizzati attraverso una riduzione generale delle aliquote, che ha favorito in maniera più incisiva i redditi bassi, anche per via dell'ampliamento del primo scaglione Irpef, con forte impatto sia sugli indici relativi al reddito disponibile che all'imposta. Tra il 2001 ed il 2006 l'estensione e l'ampliamento dell'area esente, riducendo la platea dei contribuenti, mantiene in maniera incisiva l'obiettivo di una maggiore concentrazione dell'imposta; l'effetto redistributivo sul disponibile, tuttavia, risulta di minore intensità: i provvedimenti di questo periodo per un verso hanno riguardato maggiormente i soggetti con carichi familiari e per altro verso in una certa misura anche i

redditi elevati, riducendo l'effetto complessivo sulla redistribuzione del reddito disponibile. L'impatto redistributivo torna invece ad aumentare di intensità tra il 2006 ed il 2007.

Per completezza le Tabelle 2.2 e 2.4 riportano i valori degli indici di Kakwani e Reynolds-Smolensky. Le indicazioni desumibili da tali indici confermano quanto illustrato dai rapporti di concentrazione. Si nota infatti che, data la formulazione degli indici illustrata nel Box 2.1, le variazioni di queste misure non differiscono, in valore assoluto, da quelle precedentemente commentate e relative agli indici di concentrazione.

Risulta, comunque, interessante sfruttare la relazione, riportata nel Box 2.1, tra i suddetti indicatori e l'aliquota media, per notare come il crescente impatto redistributivo delle normative Irpef, notato nell'intervallo temporale di analisi, sia la risultante di un aumento dell'indice di Kakwani, e quindi della progressività, che più che compensa la diminuzione dell'aliquota media. La Tabella 2.3 riporta i valori dell'aliquota media e la sua incidenza sul disponibile $t/(1-t)$.

Tabella 2.3: Aliquota media d'imposizione
Totale contribuenti, Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007

Legislazione	Aliquota media	$t/(1-t)$
1998	22,83%	0,2959
2001	20,50%	0,2578
2006	18,59%	0,2283
2007	18,49%	0,2268

Analizzando gli indici di concentrazione su platee più omogenee di contribuenti, rappresentate dalle distribuzioni per reddito prevalente al 90% rispettivamente da lavoro dipendente e da pensione, si nota, innanzitutto, come il valore degli indici e le relative variazioni siano più contenuti ed indichino in ogni caso una maggior equidistribuzione e un più lieve effetto della progressività.

Tabella 2.4: Indici globali di disuguaglianza e di progressività - Indici di concentrazione
Lavoratori dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%,
Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007

Legislazione	Dipendenti					Pensionati				
	Concentrazione		Disponibile	Kakwani	Reinolds-Smolensky	Concentrazione		Disponibile	Kakwani	Reinolds-Smolensky
Comlessivo	Imposta	Comlessivo				Imposta				
1998	38,808	52,374	34,455	13,566	4,353	37,309	57,983	32,471	20,674	4,838
2001	38,808	55,232	34,249	16,423	4,559	37,309	63,157	32,377	25,849	4,931
2006	38,808	58,742	34,033	19,933	4,776	37,309	65,920	32,507	28,611	4,802
2007	38,808	60,048	33,807	21,239	5,001	37,309	67,778	32,440	30,469	4,869
			variazioni					variazioni		
1998 - 2001		2,858	-0,206	2,858	0,206		5,174	-0,094	5,174	0,094
2001 - 2006		3,510	-0,217	3,510	0,217		2,762	0,130	2,762	-0,130
2006 - 2007		1,306	-0,225	1,306	0,225		1,858	-0,067	1,858	0,067

È interessante notare come per i pensionati la variazione tra il 2001 ed il 2006 degli indicatori di redistribuzione sia di segno opposto rispetto al totale dei contribuenti e dei dipendenti, che hanno maggiormente usufruito dell'attenzione del legislatore ai carichi familiari.

La Tabella 2.5 mostra i valori dell'indice di Atkinson relativi alla popolazione precedentemente proposta. L'indice di Atkinson è stato misurato, per ciascun anno, in relazione all'avversione alla disuguaglianza su tre segmenti della distribuzione dei redditi: segmento basso ($\epsilon = 0,75$), medio ($\epsilon = 0,50$) e alto ($\epsilon = 0,05$). Una riduzione dell'indice segnala una minor disuguaglianza nei redditi disponibili.

Tabella 2.5: Indici globali di disuguaglianza e di progressività - Indici di Atkinson
*Lavoratori dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%,
 Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007*

Legislazione	Dipendenti			Pensionati		
	Atkinson			Atkinson		
	($\epsilon = 0,05$)	($\epsilon = 0,50$)	($\epsilon = 0,75$)	($\epsilon = 0,05$)	($\epsilon = 0,50$)	($\epsilon = 0,75$)
1998	1,171	11,955	18,780	0,913	9,259	14,225
2001	1,153	11,801	18,556	0,907	9,237	14,230
2006	1,145	11,747	18,507	0,913	9,318	14,356
2007	1,131	11,663	18,426	0,907	9,289	14,339
Variazioni						
1998 - 2001	-0,018	-0,154	-0,224	-0,006	-0,022	0,005
2001 - 2006	-0,008	-0,054	-0,049	0,007	0,080	0,126
2006 - 2007	-0,014	-0,084	-0,081	-0,006	-0,029	-0,017

Analogamente a quanto effettuato nel precedente paragrafo in sede di analisi per figure tipo, ripetiamo ora i nostri esercizi di simulazione applicando le normative fiscali con i relativi parametri rivalutati al 2007 in base all'indice dei prezzi.

Le considerazioni generali non si discostano sostanzialmente da quanto precedentemente osservato nella simulazione a parametri non rivalutati.

Tabella 2.6: Indici globali di disuguaglianza e progressività - Indici di posizione

*Reddito disponibile: totale contribuenti, dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%
Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007 - Parametri rivalutati al 2007*

Legislazione	Totale contribuenti		Dipendenti		Pensionati	
	media	mediana	media	mediana	media	mediana
1998	13.725	11.926	15.670	14.914	11.093	9.723
2001	14.142	12.356	16.118	15.347	11.419	10.012
2006	14.289	12.461	16.335	15.496	11.468	10.209
2007	14.274	12.552	16.343	15.599	11.521	10.330
Variazioni %						
1998 - 2001	3,04%	3,61%	2,86%	2,90%	2,94%	2,97%
2001 - 2006	1,04%	0,85%	1,35%	0,97%	0,44%	1,97%
2006 - 2007	-0,10%	0,72%	0,05%	0,66%	0,45%	1,19%

Analizzando le Tabelle 2.7 e 2.8, che illustrano gli indici di concentrazione relativi al complesso dei contribuenti e alle sottopopolazioni dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, si nota come l'effetto della rivalutazione attenni, in termini di differenza degli indici nei diversi anni, gli effetti registrati nell'esercizio precedente. In linea di massima valgono le medesime considerazioni ivi esplicitate in merito alla maggiore concentrazione dell'imposta e alla maggiore equidistribuzione del reddito disponibile; rispetto alle relative valutazioni, tuttavia, i fenomeni si ripropongono con minore intensità.

Tabella 2.7: Indici globali di disuguaglianza e progressività - Indici di concentrazione

Totale contribuenti

Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007 - Parametri rivalutati

Legislazione	Totale contribuenti				
	Complessivo	Concentrazione Imposta	Disponibile	Kakwani	Reinolds- Smolensky
1998	45,961	64,265	41,114	18,304	4,847
2001	45,961	66,676	40,866	20,715	5,095
2006	45,961	68,110	40,754	22,149	5,207
2007	45,961	68,729	40,580	22,768	5,380
variazioni					
1998 - 2001		2,412	-0,248	2,412	0,248
2001 - 2006		1,434	-0,112	1,434	0,112
2006 - 2007		0,619	-0,174	0,619	0,174

L'effetto della rivalutazione si manifesta in misura più evidente sull'indice di concentrazione dell'imposta, mentre più contenuto è l'effetto sull'indice di concentrazione del reddito disponibile, che presenta valori molto simili a quelli registrati nell'esercizio precedente. E' opportuno specificare, al riguardo, che la rivalutazione dei parametri fiscali determina un effetto duplice: l'aumento dei livelli di esenzione accentua l'indice di concentrazione dell'imposta e di conseguenza agisce in riduzione dell'indice di concentrazione del disponibile; ma lo spostamento dei limiti superiori degli scaglioni determina una minore incidenza dell'imposta che aumenta al crescere del reddito dei contribuenti e quindi agisce in aumento dell'indice di concentrazione del disponibile. In genere il primo effetto prevale sul secondo; solo nel caso dei redditi da pensione, in alcuni anni il secondo effetto prevale sul primo.

Tabella 2.8: Indici globali di disuguaglianza e progressività - Indici di concentrazione
Lavoratori dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%
Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007 - Parametri rivalutati

Legislazione	Dipendenti					Pensionati				
	Comlessivo	Concentrazione		Kakwani	Reinolds-Smolensky	Comlessivo	Concentrazione		Kakwani	Reinolds-Smolensky
	Imposta	Disponibile	Imposta			Disponibile		Imposta		
1998	38,808	54,353	34,394	15,545	4,414	37,309	62,717	32,314	25,408	4,994
2001	38,808	56,889	34,224	18,081	4,584	37,309	65,358	32,532	28,049	4,777
2006	38,808	59,021	34,031	20,213	4,777	37,309	66,221	32,533	28,912	4,776
2007	38,808	60,048	33,807	21,239	5,001	37,309	67,778	32,440	30,469	4,869
		variazioni					variazioni			
1998 - 2001		2,536	-0,170	2,536	0,170		2,641	0,218	2,641	-0,218
2001 - 2006		2,132	-0,193	2,132	0,193		0,864	0,001	0,864	-0,001
2006 - 2007		1,026	-0,224	1,026	0,224		1,557	-0,093	1,557	0,093

La Tabella 2.9 propone infine la stima dell'indice di Atkinson per i diversi livelli di reddito. Valgono essenzialmente le considerazioni svolte sopra per l'esercizio con parametri fiscali non rivalutati.

Tabella 2.95: Indici globali di disuguaglianza e progressività - Indici di Atkinson

Lavoratori dipendenti e pensionati con reddito prevalente al 90%

Legislazione 1998, 2001, 2006, 2007 - Parametri rivalutati

Legislazione	Dipendenti			Pensionati		
	Atkinson			Atkinson		
	($\epsilon = 0,05$)	($\epsilon = 0,50$)	($\epsilon = 0,75$)	($\epsilon = 0,05$)	($\epsilon = 0,50$)	($\epsilon = 0,75$)
1998	1,165	11,938	18,786	0,906	9,215	14,184
2001	1,150	11,803	18,584	0,914	9,325	14,373
2006	1,145	11,749	18,514	0,915	9,332	14,380
2007	1,131	11,663	18,426	0,907	9,289	14,339
Variazioni						
1998 - 2001	-0,015	-0,135	-0,202	0,008	0,110	0,188
2001 - 2006	-0,005	-0,054	-0,070	0,001	0,008	0,007
2006 - 2007	-0,014	-0,086	-0,088	-0,008	-0,044	-0,041

CONCLUSIONI

LE PRINCIPALI CRITICITÀ DELL'ASSETTO ESISTENTE

L'analisi condotta in questa prima Parte ha evidenziato quanto accennato nell'Introduzione circa la scarsa coerenza dell'Irpef - nell'assetto che ha preso forma nei tre decenni della sua storia - sia dal punto di vista del concetto di reddito imponibile di riferimento sia da quello del rispetto dei principi equitativi e di efficienza.

Come si è visto, la base imponibile, già lontana dal concetto di reddito-entrata fin dall'introduzione dell'Irpef, ha subito un processo di erosione progressiva che ha finito per circoscriverla essenzialmente ai redditi da lavoro e pensione¹. Di qui l'esigenza più generale, sottolineata nell'Introduzione, di dare coerenza al sistema italiano in direzione di un assetto del tipo *dual income tax*. Da questo punto di vista, le analisi e le proposte di questo Libro Bianco si collegano alle indicazioni fornite anche da altri studi recentemente realizzati in ambito MEF². Il tema della erosione della base imponibile è inoltre aggravato dal proliferare nel tempo di una congerie di detrazioni e deduzioni per specifiche tipologie di spese. Si tratta di un fenomeno che contribuisce a ridurre semplicità e trasparenza dell'imposta personale e che richiederebbe un'opera di sfolgimento e semplificazione.

Abbiamo poi ampiamente evidenziato come la struttura delle aliquote marginali formali non coincida con quella delle aliquote effettive, determinando così un fenomeno di mancata trasparenza del profilo dell'imposta che un economista che scriveva un secolo fa avrebbe definito "illusione finanziaria" (Puviani 1903). Il fenomeno era pesantemente accentuato per i lavoratori dipendenti con figli dalla decrescenza a scalini degli assegni per il nucleo familiare (Anf), superata dalla eliminazione degli scalini realizzata con la finanziaria 2007; tuttavia anche nella struttura attuale rimangono delle aliquote marginali implicite nella decrescenza, pur regolare, degli assegni.

Considerando il complesso del riassetto di Irpef ed Anf varato con la finanziaria 2007, il profilo di progressività dell'imposta e degli assegni ha compiuto alcuni significativi passi in avanti sul terreno dell'equità orizzontale e verticale nonché della trasparenza dell'imposta (il cambiamento delle aliquote effettive coincide con il passaggio degli scaglioni formali dell'imposta). Ha dovuto però operare, per il vincolo delle risorse disponibili, su una struttura che incorporava elementi di rigidità ereditati dalla storia trentennale che abbiamo ricostruito

¹ Per una riflessione su alcuni aspetti della base imponibile e dei redditi a tassazione separata, si veda il saggio di Fernando Di Nicola nella Parte III.

² Commissione di studio sulla tassazione dei redditi da capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria e Commissione di studio sulla imposizione fiscale sulle società.

nelle pagine precedenti. Ciò implica che tuttora la configurazione dell'imposta personale e dei *family benefit* nel nostro paese presenta rilevanti elementi di criticità.

Innanzitutto, come abbiamo visto, quando i redditi superano i livelli di esenzione, i contribuenti fronteggiano aliquote marginali effettive elevate, con effetti discutibili soprattutto in termini di disincentivo (specialmente per l'offerta di lavoro femminile). Il problema si è accentuato con il primo modulo varato con la finanziaria 2003, che ha elevato insieme aliquota ed area esente, creando così un elemento di rigidità, che si può peraltro correggere attenuando le aliquote marginali effettive. L'ulteriore conseguenza, che sembra decisamente più difficile correggere, è un'aliquota media che inizialmente, superata l'area esente, cresce rapidamente, con un significativo effetto di *fiscal drag*.

La finanziaria 2007 ha corretto l'andamento ondulatorio delle aliquote marginali effettive e ha ridotto seppur limitatamente il gettito a carico dei redditi medio-bassi e medi, ma non ha potuto evitare di creare una struttura di aliquote effettive, sul primo e secondo scaglione, troppo vicine tra di loro, per lavoratori dipendenti e pensionati.

La prima esigenza che emerge da quanto appena rilevato è una riduzione dell'aliquota d'ingresso per creare un gradiente rispetto alla seconda aliquota. Più in generale si pone un problema di migliorare il profilo delle aliquote, e rendere più regolare anche l'andamento dell'aliquota media, che presenta un'accentuazione nel passaggio tra secondo e terzo scaglione.

Lo schiacciamento tra le due prime aliquote effettive risente di una decrescenza più accentuata della detrazione per lavoratori dipendenti e pensionati nel primo scaglione dell'imposta. Ma più in generale la decrescenza delle detrazioni ha il difetto di innalzare le aliquote effettive rispetto a quelle formali, e di creare aliquote diverse a seconda dei carichi familiari, con una perdita di trasparenza dell'imposta. Il problema è accentuato dal fatto che anche gli Anf presentano una aliquota implicita nella decrescenza, in questo caso rispetto al reddito familiare, che si somma all'aliquota effettiva dell'Irpef.

Gli Anf presentano anche la caratteristica della settorialità, nel senso che riguardano solo i lavoratori iscritti al fondo lavoratori dipendenti dell'Inps e a quelli dei parasubordinati, nonché ai pensionati provenienti da quei fondi. L'origine della settorialità sta nella spinta redistributiva a favore dei lavoratori con figli proveniente dal movimento sindacale, e dall'esigenza di evitare che della redistribuzione usufruissero anche le famiglie di lavoratori autonomi, considerate ad elevato rischio di evasione fiscale. Due conseguenze però derivano inevitabilmente da questa settorialità: un lavoratore che esce da quei fondi perde per ciò stesso il sostegno per i figli; la percentuale del 70% di reddito familiare, derivante da lavoro dipendente, come condizione per usufruire dell'Anf, ha un analogo effetto soglia ed in più induce fenomeni di evasione. Ma, più in generale, la settorialità è decisamente in contrasto con la *ratio* stessa che non può non avere un simile istituto, quella del sostegno delle famiglie

con figli, *ratio* che richiederebbe misure universali e non condizionate a specifici *status* lavorativi dei genitori.

Infine, una criticità che è divenuta sempre più evidente con le riforme dell'ultimo decennio, anche per il parallelo ampliamento dell'area del lavoro precario, è quella dell'incapienza. I successivi aumenti dei minimi esenti non hanno svolto nessun ruolo verso coloro che erano già esenti. Affrontare questo problema con forme di sostegno dei redditi bassi coerenti con la struttura dell'imposizione risulta ormai un tema maturo, sia come strumento di contrasto della povertà che come strumento di incentivazione al lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B. – Stiglitz J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw Hill, London.
- Baldini M. - Bosi P. (2007), L'equità in tre riforme, *laVoce.info*, 25-01-07.
- Barone E. (1912), Studi di Economia e Finanza, *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*; ristampato in E. Barone, *Principi di Economia Finanziaria*, Zanichelli, Bologna.
- Bernardi L. (2002), *Tax Systems and Tax Reforms in Europe: Italy*, Working Paper SIEP, n. 183, Pavia.
- Bosi P. - Guerra M.C. (2006), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Bosi P. - Ricci L. (2000), Le politiche di riforma della spesa sociale, *Raccomandazione n.3*, CR. n.20 della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.
- Bovi M. (2006), Evasione e sommerso nella contabilità nazionale, in M.C. Guerra e A. Zanardi, *Rapporto di finanza pubblica 2006*, Il Mulino, Bologna.
- Brown C.V. – Jackson P.M. (1986), *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- Cannari L. – Ceriani V. – D'Alessio G. (1995), Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione, *Ricerche quantitative per la politica economica*, vol. 2, Banca d'Italia, Roma.
- CER (2007), *Rapporto 3/2006*, Roma.
- Cosciani C. (1950), *La riforma tributaria*, La Nuova Italia, Firenze.
- Cosciani C. (1961), *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, Utet, Torino.
- Cosciani C. (1984), I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale, in E. Gerelli e R. Valiani (a cura), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli, Milano.
- Cullis J. - Jones P. (1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford.
- De Vincenti C. – Paladini R. (2006), “Le incongruenze sono un effetto ottico”, *Il Sole24 Ore*, 2-11-2006.
- De Viti De Marco M. (1934), *Principi di Scienza delle Finanze*, Einaudi, Torino.
- Einaudi L. (1929), *Contributo alla ricerca dell'”ottima imposta”*, Bocconi, Milano.

- Einaudi L. (1938), La vuota boria dei sommi principi utilitaristici, *La riforma sociale*, nov.-dic.; ristampato in L. Einaudi, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Einaudi, Torino, 1959.
- Fisher I. (1930), *The Nature of Capital and Income*, MacMillan, London.
- Gorrieri E. (2002), *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- Griziotti B. (1912), Le imposte sugli incrementi di valore nei capitali e sulle rendite nei redditi: interessi, salari, profitti, *Giornale degli Economisti* (annate 1910-1912), ristampato in L. Einaudi (a cura), *Studi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1956.
- Haig R.M. (1921), *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York.
- Hall R.E. – Rabushka A. (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw Hill, New York.
- Harrod R. F. (1938), Progressive Taxation and Equal Sacrifice, *Economic Journal*, vol. XL.
- Herr U. (2000), L'evoluzione della struttura dell'Irpef: un'analisi attraverso le dichiarazioni, Relazione al Convegno: *I "cento giorni" e oltre: verso una rifondazione del rapporto fisco economia?*, Bari.
- Kaldor N. (1955), *An Expenditure Tax*, Allen & Unwin, London.
- Matteuzzi M. (1996), *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, Commissione Tecnica della Spesa Pubblica - Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.
- Meade J.M. (ed.) (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Report of a Committee chaired by professor J.E. Meade, Institute of Fiscal Studies, Allen & Unwin, London.
- Ministero delle Finanze (1981), *Il riordinamento dell'imposizione sugli immobili*, Istituto Poligrafico, Roma.
- Ministero delle Finanze (1989), *Analisi delle dichiarazioni Iva presentate nel 1989*, Istituto Poligrafico, Roma.
- Mirlees J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 38, pp. 175-208.
- Paladini R. - Visco V. (2002), Nuova Irpef, redditi medi ad alto rischio, *Il Sole 24 Ore*, 20-11-2002.
- Paladini R. (2003), *L'imposta progressiva e la finanziaria 2003*, Quaderno del Dipartimento di Economia Politica n. 383, Siena.
- Patrizii V. (2002), Equità e incentivi nell'imposta personale sul reddito, *Il fisco*, n. 39.

- Pedone A. (1984), I problemi di gestione di un'imposta personale progressiva sul reddito estesa ad un elevato numero di contribuenti, in E. Gerelli e R. Valiani (a cura), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli, Milano.
- Puviani A. (1903), *Teoria delle illusioni finanziarie*, R. Sandron, Milano.
- Ricca Salerno S. (1882), *Storia delle Dottrine Finanziarie*, A. Reber, Palermo.
- Ricci L. (2000), Gli assegni familiari e i sostegni economici alla famiglia: un'analisi evolutiva e della capacità redistributiva, *L'Assistenza Sociale*, n. 2/3, Ediesse, Roma.
- Ricci L. (2003), Caratteristiche dei principali interventi monetari a sostegno delle responsabilità familiari, in *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pp. 192-201.
- Robbins L. (1932), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London.
- Robbins L. (1938), Interpersonal Comparisons of Utility: a Comment, *Economic Journal*, vol. XL.
- Schanz G. (1896), Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze, *Finanz Archiv*, vol. XIII.
- Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Sorensen P.B. (1998), *Tax Policy in the Nordic Countries*, MacMillan, London.
- Steve S. (1957), *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Cedam, Padova.
- Vanoni E. (1940), *Lezioni di scienza delle finanze e diritto finanziario. Parte prima: principi di economia politica e politica finanziaria*, Cedam, Padova.
- Vickrey W. (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, Ronald Press, New York.
- Visco V. (1984), Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83, in E. Gerelli e R. Valiani (a cura), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli, Milano.
- Visco V. (1992), Fiscal System and Fiscal Reform in Italy in the 90's, in G. Galeotti e M. Marrelli (eds.), *Design and Reform of Taxation Policy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

PARTE II

RICOMPORRE IL *PUZZLE*: INTERVENTI A CONFRONTO

CAPITOLO 1

UNA RIFLESSIONE SUL *TAX DESIGN*: TRE MODELLI ALLA PROVA

Introduzione

Come si è visto, a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1976 in materia di cumulo dei redditi, l'imposta personale nel nostro paese ha mantenuto l'individuo come unità impositiva di riferimento, affiancando alla struttura di aliquote e scaglioni sul reddito individuale apposite detrazioni (o deduzioni) riferite anch'esse al reddito individuale ma volte a correggere l'imposta netta in relazione alla struttura familiare. Ad esse si sovrappone poi l'istituto degli assegni per il nucleo familiare i cui ammontari, differenziati a seconda della numerosità del nucleo, sono funzione del reddito familiare complessivo. Abbiamo anche visto le criticità dell'attuale assetto dell'imposta e degli assegni che rendono necessario e urgente un intervento di razionalizzazione e riforma complessiva del prelievo personale e del sostegno ai redditi familiari.

Per orientarsi nella scelta della strada migliore per un simile intervento di riforma è necessario fare il punto sui modelli alternativi che possono costituirne i punti di riferimento. Per cominciare, è utile una breve premessa sui criteri generali rispetto ai quali misurare i modelli in questione.

In primo luogo, va precisato a quale concetto di reddito si intende fare riferimento nel disegno dell'imposta. Mettiamo subito da parte il concetto più ampio di reddito-entrata¹, che non ha trovato mai una integrale accoglienza nel nostro sistema, analogamente a quanto è successo in parte anche in altri paesi, anche se alcuni aspetti, riguardanti le plusvalenze patrimoniali, partecipano alla definizione della base imponibile dell'Irpef. La nostra imposta si avvicina di più a un concetto di reddito-prodotto, anche qui con limitazioni dato che ne sono esclusi i vari tipi di redditi da capitale (a parte, come si è appena detto, alcuni incrementi patrimoniali, quali quelli delle partecipazioni qualificate)². Alternativo a questo concetto vi è quello di reddito-spesa, ossia di reddito consumato, che pure è implicitamente presente in

¹ Definibile come somma di redditi percepiti a qualsiasi titolo, successioni e donazioni, guadagni (positivi o negativi) in conto capitale. Questo ammontare risulta uguale alla somma dei consumi e dell'incremento (positivo o negativo) del valore del patrimonio. Per una discussione del concetto di reddito-entrata nell'ambito della tassazione personale, cfr. Haig (1921), Simons (1938) e Vickrey (1947).

² Nel nostro, come in altri paesi, i contributi pensionistici sono dedotti dalla base imponibile, mentre ne fanno parte i trattamenti pensionistici; la logica è quella della tassazione del reddito da lavoro differito.

alcuni istituti particolari dell'Irpef (deduzione dei contributi ai fondi pensione, detrazione degli interessi passivi sui mutui ipotecari, ecc.). D'altra parte, il riferimento al reddito-prodotto appare sostanzialmente coerente con l'imposizione su base individuale, essendo l'individuo il titolare del reddito prodotto in attività di mercato, sia come lavoratore che come proprietario di beni capitali. La spesa per consumi trova all'opposto una sua collocazione naturale nel riferimento al nucleo familiare quale unità di consumo.

Con riferimento ai criteri cui ispirare la tassazione personale, il primo è quello indicato dall'articolo 53 della Costituzione e cioè il criterio dell'equità verticale: a parità di condizioni personali (*single*, nucleo familiare di varia ampiezza, altre particolari condizioni), l'incidenza dell'imposta deve crescere al crescere del reddito. In altre parole l'imposta deve essere progressiva, quali che siano le giustificazioni che nel tempo sono state addotte dalla teoria economica per questa scelta. A rigore, il dettato costituzionale fa riferimento al sistema tributario nel suo complesso ma di fatto nel nostro paese, come del resto in tutti i paesi avanzati, lo strumento principale per realizzare la progressività è stato individuato nell'imposta personale.

Il secondo criterio è naturalmente quello dell'equità orizzontale: a parità di reddito, contribuenti in condizioni personali diverse, come nuclei familiari di numerosità diversa o presenza di handicap, devono essere trattati in modo differenziato, nel senso che l'incidenza dell'imposta deve scendere all'aumentare del numero dei componenti o in funzione della presenza e gravità dell'handicap (e, considerando gli assegni per il nucleo familiare o quelli per l'invalidità, l'incidenza può anche diventare negativa, come accade quando l'importo dell'assegno supera l'imposta netta dovuta).

I due criteri di equità ora indicati si confrontano con il problema della struttura degli incentivi, ed è questo il terzo criterio da considerare. Si fa qui riferimento in modo specifico agli incentivi al lavoro: a parità di obiettivo di gettito complessivo, al netto di detrazioni per carichi familiari e assegni al nucleo, il profilo della progressività va disegnato in modo da contenere i possibili effetti di disincentivo all'offerta di lavoro sia in termini di scelta circa la partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di ore lavorate e sforzo lavorativo. La soluzione del problema va definita con riferimento alle stime circa l'elasticità dell'offerta di lavoro in corrispondenza delle diverse qualifiche professionali.

1. I tre possibili modelli

Esponiamo qui i tre modelli nelle versioni per così dire “pure”: va da sé che sono possibili commistioni di elementi presenti nei diversi modelli, come del resto è accaduto in alcune specifiche esperienze³.

Modello 1 - Aliquote marginali crescenti sul reddito individuale e sistema di detrazioni-assegni.

Si tratta del modello cui si ispirano gran parte dei sistemi di tassazione personale e *family-benefit* adottati nei paesi avanzati. Il modello prevede una imposta su base individuale articolata per scaglioni di reddito con aliquote marginali crescenti e un sistema di detrazioni (o di deduzioni) e assegni finalizzato a esentare un livello di reddito di base, accentuare l’effetto di progressività, correggere l’imposta netta e sostenere il reddito familiare a fini di equità orizzontale tenendo conto dei carichi familiari e delle spese meritorie.

Negli ultimi decenni l’applicazione del modello è stata via via modificata nel senso di contenere il ventaglio delle aliquote e il differenziale tra la più bassa e la più alta, in particolare con una riduzione di quest’ultima. All’origine di questi aggiustamenti stanno più determinanti: il maggior peso assunto nelle scelte dei decisori pubblici dal criterio dell’efficienza, lungo le linee suggerite dalla letteratura sulla tassazione ottimale⁴; la constatazione dell’effetto distorsivo sulla progressività del sistema tributario derivante da una troppo accentuata progressività delle aliquote sull’imposta personale, una volta che la sua base imponibile si sia ristretta in larga misura ai redditi da lavoro e pensione; i timori per le implicazioni dell’accentuarsi della *tax competition* tra paesi⁵.

Il processo di aggiustamenti successivi sul modello probabilmente non è ancora terminato. In primo luogo, è tuttora aperta la discussione teorica e applicata sulla struttura degli incentivi: recenti studi segnalano come l’elasticità dell’offerta di lavoro sia più elevata

³ Per un approfondimento sul tema dell’unità impositiva e delle sue relazioni con i problemi di equità ed efficienza, si veda il saggio di Pietro Vagliasindi nella Parte III.

⁴ A cominciare dal contributo seminale di Mirlees (1971) che, nell’ambito della massimizzazione di una funzione del benessere sociale utilitarista, teneva conto degli effetti di sostituzione sul lavoro giungendo all’indicazione operativa di una curva a campana delle aliquote marginali. Per una esposizione didattica del modello di Mirlees, cfr. Atkinson e Stiglitz (1980) mentre, per una recente analisi della posizione del lavoro di Mirlees e delle implicazioni della letteratura sulla tassazione ottimale, cfr. Artoni – Micheletto – Zanardi (2007).

⁵ Nei paesi scandinavi l’imposta è stata strutturata prevedendo una aliquota unica su tutti i redditi da capitale, la quale è anche la prima aliquota del sistema a scaglioni; le altre si applicano ai soli redditi da lavoro e da pensione. Le motivazioni di questo sistema duale risiedono appunto in problemi di *tax competition* oltre che nel desiderio di attenuare gli effetti della cosiddetta doppia tassazione del risparmio nonché le conseguenze distorsive dell’inflazione sulla tassazione dei redditi da capitale.

per i redditi bassi e soprattutto per le donne lavoratrici, e decrescente poi rispetto al reddito, cosicché il profilo ottimale delle aliquote marginali non necessariamente richiede un'ulteriore riduzione del ventaglio⁶. In secondo luogo, il sistema delle detrazioni e degli assegni può essere significativamente potenziato e migliorato, come testimonia l'evoluzione in corso in diversi paesi a cominciare dalla riforma delle detrazioni per figli a carico varata di recente in Germania e dalle misure di sostegno dei redditi familiari di stampo workfarista sperimentate già da alcuni anni negli Stati Uniti e in Gran Bretagna.

I due temi sono in realtà connessi tra loro, al di là dell'ovvia distinzione tra la funzione di equità verticale svolta prevalentemente dal profilo delle aliquote e quella di equità orizzontale svolta prevalentemente dalle detrazioni-assegni per carichi familiari. Il punto è che il modo in cui le detrazioni-assegni sono strutturate, in particolare in relazione al reddito, ha conseguenze sulle aliquote marginali effettive gravanti sui contribuenti: l'aliquota marginale effettiva è infatti la somma dell'aliquota formale d'imposta e di quella implicita nella eventuale decrescenza della detrazione o dell'assegno all'aumentare del reddito. Il tema, con le sue implicazioni in termini non solo di incentivi ma anche di equità effettiva, è stato spesso trascurato e non solo nel nostro paese: per esempio, se da noi gli assegni per il nucleo familiare presentavano, fino alla riforma varata con la Finanziaria 2007, un andamento decrescente a scalini con le connesse "trappole della povertà", negli Stati Uniti l'*earned income tax credit* clintoniano presenta un profilo prima crescente col reddito (a scopo di incentivo), poi piatto e poi decrescente, con una aliquota implicita del 21% che si somma all'aliquota formale dell'imposta.

Se le cose stanno così, un'esigenza comune a diversi sistemi, e in particolare a quello italiano, di imposta-trasferimenti ispirati a questo modello è quella di una riforma organica del sistema di detrazioni e assegni, che dia coerenza agli effetti di progressività ed equità orizzontale che ne derivano. Una linea di riordinamento, di particolare interesse nel caso italiano come vedremo meglio nel prossimo capitolo, può essere la seguente.

Si tratta di riorganizzare le detrazioni personali e familiari su tre tipologie: a) una detrazione per "spese di produzione del reddito", che riguarda solo i lavoratori dipendenti essendo il reddito da lavoro autonomo già al netto dei costi sostenuti; b) una detrazione finalizzata a esentare, anche a fini di incentivo, un livello base di reddito da lavoro, chiamiamola per comodità detrazione per "minimo lavorativo", che dovrebbe essere uguale per lavoratori dipendenti ed autonomi e che potrebbe eventualmente essere sostituita da un'aliquota zero fino al reddito corrispondente; c) un istituto di sostegno del reddito in presenza di figli minori (o comunque fino a una certa soglia di età) e in presenza di

⁶ In questa direzione vanno diversi contributi teorici ed empirici; cfr. per esempio Tuomala (1990) e (2007), Røed e Strøm (2002), Boone e Bovenberg (2004), Aaberge e Colombino (2006), Keen, Yitae Kim e Varsano (2006). Per un *set* di simulazioni riferite al nostro paese, si veda il saggio di Ugo Colombino nella Parte III, dove la progressività dell'imposta viene combinata con una ipotesi di reddito minimo garantito. Per alcune riflessioni critiche sul tema del reddito minimo si veda il saggio di Laura Pennacchi anch'esso nella Parte III.

componenti inabili nel nucleo familiare, istituto che dovrebbe riassorbire detrazioni e assegni laddove siano oggi compresenti, garantendo in ogni caso l'erogazione del sostegno come trasferimento nel caso di incapacità fiscale; chiameremo per comodità questo istituto "dote fiscale per i figli". L'erogazione della "dote" come trasferimento nel caso di incapacità, come pure la possibilità di introdurre forme analoghe di erogazione anche per le altre tipologie di detrazioni, apre il tema del possibile inserimento nel modello, come verificatosi in varie esperienze estere, di forme di imposta negativa, un tema su cui torneremo più avanti.

Per quanto riguarda coloro che hanno redditi da pensione che siano, come in genere accade, tassati al momento dell'erogazione (mentre i contributi versati a suo tempo erano esenti), si può applicare la detrazione sub b), cui si può eventualmente aggiungere una ulteriore detrazione che tenga conto dei maggiori bisogni connessi all'età.

In linea di principio, le detrazioni, che riguardano il singolo contribuente, per "spese di produzione del reddito" e per "minimo lavorativo" dovrebbero essere in cifra fissa, indipendenti dal reddito: in questo modo le aliquote formali dell'imposta coinciderebbero con quelle effettive.

La "dote fiscale per i figli" si differenzia dalle due detrazioni ora indicate perché persegue un obiettivo separato dalla logica del reddito-prodotto: con la "dote" lo Stato sostiene i genitori partecipando alle spese per il mantenimento e l'educazione dei figli e quindi affronta il problema di garantire a tutti i minori una base comune di opportunità. Da questo punto di vista, la "dote" fa riferimento più a un concetto di reddito che garantisce un consumo base; essa può essere strutturata sia in cifra fissa sia in funzione decrescente del reddito ma, in tal caso, proprio perché riferita alla capacità di consumo da tutelare andrebbe posta in relazione col reddito familiare o con un indicatore di situazione economica equivalente (del tipo del nostro Isee⁷). L'alternativa ha delle implicazioni significative in termini di strutture di aliquote effettive per contribuenti in condizioni familiari diverse (contribuenti con o senza figli a carico): la scelta di una dote in cifra fissa comporta una medesima struttura di aliquote marginali effettive, uguali a quelle formali, per tutti i contribuenti; la scelta invece di una dote decrescente differenzia la struttura delle aliquote marginali effettive alzando quelle che gravano sui contribuenti con figli. A parità di gettito netto dell'imposta, nel secondo caso una parte del finanziamento della dote ricade sugli stessi contribuenti con figli, mentre nel primo anche questa parte ricade, via aliquote formali più elevate, sull'insieme dei contribuenti, con o senza figli.

⁷ Per una proposta di assegno per i figli minori in funzione dell'Isee, cfr. Baldini – Bosi – Matteuzzi (2004).

Modello 2 - Flat tax.

E' un modello che non ha trovato finora applicazioni, se non di recente in alcune delle economie in transizione dell'Est europeo. All'origine del modello sta una elaborazione teorica comune alle impostazioni della cosiddetta *supply side economics*⁸. Sullo sfondo c'è non solo una esigenza di semplificazione dell'imposta, ma anche una visione di "Stato minimo" e quindi di pressione fiscale bassa coerente con un approccio liberista alla politica economica. Il perno di questo approccio è nell'effetto di sostituzione che l'aliquota marginale determina nelle scelte economiche degli operatori e in particolare nelle scelte lavorative; si aggiunga a questo l'effetto di riduzione dei costi amministrativi e di *compliance*. L'imposta pertanto deve essere costituita da un'aliquota unica, da cui il termine *flat tax*, più bassa possibile in modo da limitare al massimo gli effetti di sostituzione. L'imposta è di per sé su base individuale, dato l'obiettivo primario di preservare al massimo gli effetti di incentivo⁹. Un elemento di progressività è comunque fornito da una deduzione in cifra fissa (ovvero detrazione, essendoci in questo caso la completa equivalenza delle due forme di sconto d'imposta): lasciando invariata l'aliquota marginale, essa determina una crescita dell'aliquota media all'aumentare del reddito¹⁰. Naturalmente esiste un *trade-off* tra ammontare della deduzione e livello dell'aliquota: a parità di gettito, se si vuole accentuare l'effetto di progressività aumentando la deduzione, occorre aumentare l'aliquota e quindi peggiorare gli effetti di sostituzione; altrettanto vale ovviamente se si prevedono ulteriori deduzioni o detrazioni per carichi familiari o per spese meritorie.

Se questa è la versione liberista del modello, concentrata essenzialmente sul problema dell'efficienza, esiste una seconda importante versione di segno molto diverso, che enfatizza gli aspetti redistributivi. Si tratta dell'impostazione cosiddetta del "dividendo sociale"¹¹, che prevede un livello di reddito che faccia da "spartiacque" tra coloro che pagano imposta e coloro che ricevono un sussidio, quest'ultimo sufficientemente elevato e proporzionato all'ampiezza del nucleo familiare (anche qui il tema si collega con quello dell'imposta negativa, su cui torneremo più avanti). Proprio perché il sistema deve finanziare un sussidio di importo consistente e generalizzato, l'aliquota che garantisce il gettito netto necessario non

⁸ Si veda per esempio Hall – Rabushka (1983) e (1985).

⁹ Nella proposta di Hall e Rabushka un'unica aliquota si applica al settore *business* (che comprende anche i professionisti), dove la base imponibile comprende gli interessi passivi ma esenta gli investimenti (il che, in un sistema chiuso e con bilancio pubblico in pareggio equivale alla detassazione del risparmio). I redditi da lavoro dipendente e pensione vengono tassati con pari aliquota e godono di deduzioni personali e familiari.

¹⁰ Una deduzione decrescente sarebbe in linea di principio contraddittoria con questa impostazione, in quanto per un verso innalzerebbe l'aliquota marginale effettiva e, per altro verso, determinerebbe una sua riduzione nel punto in cui si azzera, con l'effetto di produrre due aliquote marginali effettive al posto di una, per di più con la curiosità della prima aliquota maggiore della seconda.

¹¹ La proposta, inizialmente avanzata da Lady Rhys Williams (1943), è stata sviluppata in particolare da Tobin (1965), Atkinson (1995) e Meade (1996). Per una analisi delle implicazioni distributive di una ipotesi di applicazione del dividendo sociale in Italia, cfr. De Vincenti (2001).

potrà che risultare elevata rispetto a quella teorizzata dall'approccio liberista. Questa versione del modello assicura quindi effetti redistributivi consistenti, sia in termini di equità verticale (progressività) sia in termini di equità orizzontale (nucleo familiare), ma al prezzo di una aliquota elevata che colpisce allo stesso modo tutti i contribuenti, anche quelli con redditi bassi e medi per i quali, come sopra ricordato, maggiore risulta l'elasticità dell'offerta di lavoro e quindi più pesanti gli effetti di disincentivo.

Modello 3 - Tassazione per parti: *splitting* e quoziente familiare.

L'elemento comune ai sistemi di *splitting* e quoziente consiste nel sommare i redditi dei coniugi o conviventi (e gli eventuali redditi dei figli), e dividere, ai fini del calcolo dell'imposta, quel reddito complessivo in parti componenti: nel caso dello *splitting* esse sono i due coniugi, mentre nel caso del quoziente familiare esse sono tutti i membri della famiglia pesati in modo opportuno.

Il sistema dello *splitting* è utilizzato in alcuni paesi, in particolare in Germania; al reddito complessivo dei coniugi, diviso per due, si applica l'imposta che, in presenza di figli, viene diminuita da un sistema di deduzioni o detrazioni. La tassazione per parti implica che gli scaglioni siano più numerosi e le aliquote più elevate rispetto a quelle di una tassazione individuale, a parità di gettito¹². Salvo il caso in cui i coniugi abbiano lo stesso reddito, ciò comporta una diminuzione dell'aliquota marginale del coniuge con reddito più elevato ed un aumento per quello con reddito minore. A meno che non sia prevista una deduzione per costi di produzione del reddito, il trattamento fiscale della famiglia monoreddito risulta esattamente eguale a quello della famiglia bireddito. In presenza di figli il criterio equitativo è analogo a quello del Modello 1: si riconosce un sostegno, sotto forma di detrazione fiscale, in relazione alla loro numerosità e non ad altri parametri.

Infine va notato che l'applicazione dello *splitting* ha senso se combinata con una struttura di progressività a scaglioni: la sua rilevanza si ridurrebbe notevolmente qualora si adotti un sistema di tipo *flat tax*¹³.

Il quoziente familiare è il modello costruito ed applicato da tempo in Francia. La tassazione assume a riferimento non la produzione del reddito ma il suo utilizzo, nel senso che la capacità contributiva viene misurata dal reddito potenzialmente spendibile della famiglia, rapportando le entrate complessive di cui gode il nucleo familiare alla numerosità del medesimo. Il modello sostituisce alle detrazioni per carichi, che correggono l'imposta lorda

¹² In Germania, per esempio, l'imposta è strutturata in modo da simulare un andamento pressoché continuo dell'aliquota marginale.

¹³ Una *flat tax* senza deduzione o detrazione, cioè una proporzionale pura, rende del tutto irrilevante il problema dell'unità impositiva. Una qualche differenza può invece esserci qualora venga previsto un sistema di deduzione o detrazione, proprio perché in questo caso anche la struttura *flat* presenta un elemento di progressività.

(calcolata su base individuale o con lo *splitting*), un diverso criterio di calcolo dell'imposta stessa. Esso consiste nel sommare i redditi dei membri del nucleo familiare e dividere il risultato per un numero rappresentativo dell'ampiezza del nucleo pesandone i componenti in modo diverso¹⁴; al reddito pro-capite così ottenuto si applica l'imposta e, per ottenere l'importo complessivo, si rimoltiplica per il denominatore del quoziente. La struttura di scaglioni e aliquote viene rivista in funzione del cambiamento nella base dell'imposta: a parità di gettito, le aliquote risulteranno più elevate di quelle vigenti nel sistema a tassazione individuale¹⁵, in modo ancor più accentuato rispetto al caso dello *splitting*.

L'applicazione del quoziente familiare fa sì che all'aumentare della numerosità del nucleo il reddito su cui si applica l'imposta si riduca, ricadendo così in uno scaglione inferiore cui si applica una aliquota più bassa. La logica è quella di usare un criterio di equità orizzontale tale per cui, a parità di reddito equivalente e quindi di tenore di vita che si possono permettere nuclei familiari di diversa dimensione (*single*, coppia, coppia con un figlio, ecc.), vi deve essere parità di incidenza fiscale, cioè il rapporto tra imposta e reddito complessivo del nucleo deve essere lo stesso.

Vale anche in questo caso l'osservazione per cui l'applicazione del quoziente ha senso se combinata con una struttura di progressività a scaglioni. Anzi, il numero degli scaglioni dovrebbe in realtà essere piuttosto elevato e al limite l'imposta dovrebbe avere una progressività continua al fine di ridurre le differenze di risparmio d'imposta derivanti, a diversi livelli di reddito familiare complessivo, da un incremento di una unità nella numerosità del nucleo familiare (per esempio un *single* che si sposa o una coppia che fa un figlio).

In ogni caso, due caratteristiche del quoziente meritano di essere sottolineate: a) come nel caso dello *splitting*, il trattamento fiscale della famiglia monoreddito risulta esattamente eguale a quello della famiglia bireddito, nel senso che l'incidenza dell'imposta sul reddito familiare è esattamente la stessa, a meno della presenza di una deduzione per costi di produzione del reddito; b) il risparmio d'imposta derivante dall'aumento della numerosità del nucleo è tanto più significativo quanto maggiore è il reddito complessivo e quindi, in un sistema ad aliquote progressive, quanto più accentuata è la riduzione dell'aliquota gravante sul reddito equivalente; in altri termini la nascita di un figlio riduce l'imposta in proporzione maggiore quanto maggiore è il reddito del nucleo familiare.

¹⁴ Il quoziente francese, per esempio, adotta il seguente sistema di pesi: 1 per ognuno dei due coniugi, 0,5 per il primo e il secondo figlio, 1 per i figli successivi. Come è evidente, si tratta di una scala di equivalenza diversa da quelle comunemente adottate negli studi specifici sulle economie di scala familiari, come pure dalla scala adottata in Italia nell'ambito dell'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee).

¹⁵ Per una analisi comparativa dei sistemi di tassazione della famiglia, cfr. Pechman – Engelhardt (1990) e Soler Roch (1999).

2. I tre modelli a confronto

Modello 1 vs Modello 2

Cominciamo con una analisi comparativa delle diverse implicazioni del Modello 1 (aliquote progressive e detrazioni-assegni) e del Modello 2 (*flat tax*). Se guardiamo alla versione liberista del sistema *flat*, il primo elemento di divergenza, che si rileva immediatamente, riguarda l'equità verticale: un confronto a parità di gettito – prescindendo quindi dall'obiettivo di riduzione del prelievo proprio dell'approccio liberista – mette subito in evidenza (come mette in evidenza il grafico di figura 1 in Appendice) che, dato un livello di reddito per il quale l'incidenza dell'imposta risulta la medesima nei due sistemi¹⁶, sui contribuenti con redditi inferiori a tale livello si avrà nel sistema *flat* un'incidenza dell'imposta maggiore che nel sistema ad aliquote progressive, e viceversa per i redditi superiori si avrà un'incidenza minore. In questo caso, il sistema *flat* è univocamente meno redistributivo del sistema ad aliquote progressive. Il secondo elemento di divergenza riguarda la struttura degli incentivi: per lo stesso motivo appena indicato, sui redditi bassi l'aliquota marginale risulta più elevata che nel sistema ad aliquote crescenti, mentre sui redditi alti risulta più bassa. Dal punto di vista della teoria della tassazione ottimale questa caratteristica del sistema *flat* sarebbe positiva con riferimento al criterio di efficienza ove l'elasticità dell'offerta di lavoro fosse sostanzialmente uguale per lavoratori di diversa qualifica e quindi con diversa capacità reddituale. Ma se invece, come emerge da diverse recenti analisi applicate¹⁷, l'elasticità - sia in termini di ore e sforzo lavorativo sia soprattutto in termini di partecipazione al mercato del lavoro – è per i lavoratori a bassa qualifica, e in particolare per le lavoratrici, maggiore rispetto a quella dei lavoratori ad alta qualifica, la struttura di incentivi implicita nel sistema *flat* non risulta superiore, ma probabilmente inferiore, con riferimento al criterio di efficienza.

Un discorso più complesso richiede il confronto tra il Modello 1 e il Modello 2 nella versione “dividendo sociale”. Sempre ragionando a parità di gettito, rispetto al sistema ad aliquote progressive, il sistema *flat* versione “dividendo sociale” tratta meglio i redditi bassi e quelli alti e penalizza i redditi intermedi; l'incidenza dell'imposta sarà la medesima tra i due sistemi nei punti di passaggio tra le tre classi di redditi, che per comodità possiamo chiamare “poveri”, “medi” e “ricchi”. Il giudizio sull'equità verticale dei due modelli non è più scontato: dipenderà dai criteri di ponderazione interni alla funzione di benessere sociale

¹⁶ Stiamo qui assumendo che il minimo esente sia il medesimo nei due sistemi. Nel grafico in Appendice si assume per semplicità un minimo esente pari a zero.

¹⁷ Cfr. i lavori già citati alla nota 6.

dell'autorità politica¹⁸. Anche nel caso (considerato nel grafico di figura 2 in Appendice) in cui, assumendo che il minimo esente sia il medesimo nei due sistemi, il Modello 1 eroghi un sussidio a quanti si trovano sotto il minimo (imposta negativa), il Modello 2 risulterà più generoso verso i "poveri", con un trasferimento di ammontare più elevato, almeno nell'ipotesi che l'aliquota implicita nella decrescenza del sussidio all'aumentare del reddito sia non superiore a quella del primo scaglione (in modo da evitare un andamento anomalo delle aliquote marginali tra imposta negativa e primo scaglione dell'imposta positiva). Peraltro, il Modello 2 risulterà comunque più favorevole ai "ricchi" e pertanto dovrà recuperare gettito a spese dei "medi". In ogni caso, l'aliquota *flat* del Modello 2 risulterà superiore a quelle del Modello 1 per i "poveri" e una parte rilevante dei "medi", con i problemi di disincentivo già evidenziati per la versione liberista, naturalmente accentuati dal fatto che l'aliquota dovrà essere nettamente più elevata per finanziare il sussidio. Il problema si accentua ulteriormente se, come è logico sia nel modello del "dividendo sociale" sia nel Modello 1, il sussidio sarà articolato in aumento in funzione della composizione del nucleo familiare.

Modello 1 vs Modello 3

Il confronto tra Modello 1 e Modello 3, versione *splitting*, è abbastanza semplice. Poiché l'approccio al sostegno dei figli è analogo nei due sistemi, le differenze principali fanno riferimento al criterio di efficienza. In primo luogo, elevando l'aliquota a parità di livello di reddito, lo *splitting* accentua l'effetto di disincentivo per tutti i *single*. Inoltre diminuendo l'aliquota sul coniuge con reddito maggiore, ed innalzando quella sul coniuge con reddito minore, disincentiva, all'interno della coppia, il lavoratore con reddito più basso, e quindi, di fatto, soprattutto l'offerta di lavoro femminile. Inoltre esiste il problema del trattamento di due famiglie, a parità di reddito monetario, una monoreddito ed una bireddito, nel senso che la seconda ha dei costi di gestione familiare più elevati della prima, ovvero quest'ultima gode di un reddito implicito non rilevabile fiscalmente e consistente nei servizi di cura erogati dal coniuge che non lavora. Questo problema non è risolto neanche dalla eventuale presenza di deduzioni per spese di produzione del reddito.

Al contrario la tassazione progressiva su base individuale, a parità di reddito complessivo, premia maggiormente la coppia bireddito: se confrontiamo una famiglia monoreddito con una bireddito a parità di reddito complessivo, e dividiamo il reddito della prima nelle due componenti della famiglia bireddito, l'imposta sarà uguale per la prima componente ma maggiore per la seconda; la maggiore imposta sarà data dalla differenza tra le

¹⁸ Si ha in tal caso una situazione in cui le curve di Lorenz si intersecano. E' questo il motivo per cui per esempio Atkinson propone il suo indice di valutazione della disuguaglianza con pesi che vengono scelti dal decisore pubblico.

aliquote marginali degli scaglioni.¹⁹ Si noti poi che il vantaggio della bireddito è tanto maggiore quanto minore è la differenza tra i due redditi²⁰.

Più complesso è il confronto tra Modello 1 e Modello 3 nella versione del quoziente familiare. Ambedue riservano un'analoga attenzione, attraverso la progressività delle aliquote, all'equità verticale tra nuclei familiari di uguale composizione e diverso livello di reddito (come peraltro fa anche lo *splitting*). Si distinguono invece per il modo diverso con cui incorporano il criterio di equità orizzontale.

Come si è visto, il criterio di equità orizzontale sotteso al modello del quoziente familiare è quello di garantire che a parità di reddito equivalente ci sia parità d'incidenza fiscale perché possa esserci una parità di consumo potenziale. Viceversa, il criterio di equità orizzontale sotteso al Modello 1 è quello di garantire che il consumo potenziale di ogni nucleo familiare non si collochi comunque sotto un minimo accettabile e quindi, in particolare, sia garantito a ogni figlio minore un sostegno alle spese di mantenimento ed educazione in termini di sgravio fiscale ovvero di sussidio. La prima accezione di equità orizzontale enfatizza l'eguaglianza nel consumo potenziale: per esempio, una famiglia composta dai coniugi e due figli deve poter contare su un consumo equivalente a quello di un *single* con uguale reddito equivalente. La seconda accezione di equità orizzontale enfatizza all'opposto la tutela di livelli essenziali di consumo che garantiscano una tendenziale uguaglianza nelle opportunità.

Le conseguenze di questi due diversi modi di interpretare il criterio di equità orizzontale sono molto rilevanti. A chiarire il problema può tornare utile l'esercizio, riassunto nella Tabella riportata in Appendice e riferito a una platea di famiglie monoreddito: si tratta di una popolazione virtuale di 20 nuclei familiari, distinti per livello di reddito e per numero dei componenti, cui abbiamo applicato due strutture di scaglioni e aliquote, una per il caso del quoziente e l'altra, accompagnata da detrazioni per carichi familiari in cifra fissa, per il caso dell'imposta su base individuale. Le due strutture, anch'esse virtuali, sono costruite in modo da assicurare, per i redditi di cui all'esempio 1 della Tabella, il medesimo gettito complessivo in ambedue i casi e quindi saranno caratterizzate da scaglioni più corti e aliquote marginali più elevate nel caso del quoziente rispetto alla tassazione su base individuale. L'estrema stilizzazione dell'esercizio consente, in termini del tutto generali, di cogliere alcune differenze peculiari tra i due modelli di tassazione²¹.

L'esempio 1 attribuisce a famiglie di numerosità diversa redditi familiari diversi che assicurano però i medesimi livelli di reddito equivalente riportati sulla prima riga per i *single*

¹⁹ Anche la differenza tra la detrazione personale e quella per il coniuge a carico (qualora vi sia) accentua la differenza.

²⁰ Pertanto la differenza risulta massima quando il reddito complessivo è diviso in due parti uguali tra i coniugi.

²¹ Un confronto tra i tre modelli attraverso una simulazione riferita alla effettiva distribuzione dei redditi nel nostro paese viene proposto nel saggio di Carlo Fiorio nella Parte III.

(la scala di equivalenza adottata è quella della normativa Isee). Ambedue le strutture d'imposta implicano che, a parità di composizione del nucleo, l'incidenza dell'imposta cresca all'aumentare del reddito, secondo il principio di progressività. Il criterio di equità orizzontale alla base del quoziente garantisce a famiglie di numerosità diversa una uguale incidenza dell'imposta a parità di reddito equivalente. Il criterio di equità orizzontale alla base del Modello 1 non risponde a questo criterio ma a quello di garantire via detrazioni uno sconto d'imposta in valore assoluto per i carichi familiari che, in rapporto al reddito, risulta più significativo quanto minore è il reddito. Il risultato è che nel Modello 1 l'imposta sulle famiglie risulta, rispetto al quoziente, più bassa (eventualmente anche negativa, nel caso di detrazione rimborsabile come credito per gli incapienti) sui redditi bassi e medio-bassi e più alta sui redditi elevati. In altri termini, il Modello 1 implica nel complesso una progressività più accentuata, come segnala l'andamento dell'incidenza media.

Ma ci sono anche altre implicazioni dei due modelli che possono essere messe in evidenza sulla base dell'esercizio proposto in Appendice. E' il caso dell'esempio 2 riportato nella Tabella, dove si considerano nuclei, sempre monoreddito, che a parità di reddito familiare sono contraddistinti da diversa numerosità. Nel caso di tassazione su base individuale l'imposta è naturalmente calcolata sul reddito del contribuente senza correzioni, mentre nel caso del quoziente l'imposta è calcolata sul reddito diviso per la numerosità del nucleo in scala di equivalenza (Isee). L'esempio chiarisce come, nel caso del quoziente, la traduzione del reddito familiare in reddito equivalente implichi, per la struttura progressiva dell'imposta, che il risparmio fiscale dovuto all'incremento del numero di componenti la famiglia sia tanto maggiore quanto più elevato è il reddito familiare stesso. In altri termini, la nascita di un figlio riduce l'imposta in misura superiore per un contribuente a reddito elevato che per un contribuente a reddito basso; nel caso in cui il reddito equivalente già si collochi nel primo scaglione (che nell'esempio, in analogia col caso francese, è ad aliquota zero in quanto, mancando le detrazioni, è questo il modo per creare una fascia esente) il risparmio d'imposta è nullo. Il risultato, dal punto di vista dell'equità verticale, è singolare: alla nascita del figlio, il sistema fiscale tutela in misura più efficace la potenzialità di consumo dei contribuenti a reddito elevato che non di quelli a reddito basso.

All'opposto, nel Modello 1 lo sgravio d'imposta legato alla nascita del figlio è il medesimo per tutti i contribuenti, trovando la sua legittimazione nel sostegno alle spese di mantenimento ed educazione in un'ottica di eguaglianza delle opportunità, e quindi di per sé rafforza l'effetto di progressività del sistema.

Sempre in virtù della specifica accezione adottata per il criterio di equità orizzontale, centrata sulla parità di consumi potenziali a parità di reddito equivalente, il quoziente tratta in modo uguale le famiglie monoreddito e quelle bireddito. Questo effetto è di per sé evidente, cosicché non abbiamo ritenuto necessario illustrarlo nell'esercizio riportato in Appendice. Si presenta qui un problema analogo a quello evidenziato sopra per lo *splitting*: si trattano in

modo uguale nuclei che hanno costi di gestione familiare diversi, più pesanti per la famiglia bireddito in cui ambedue i genitori lavorano.

Anche con riferimento al criterio di efficienza, il quoziente presenta problemi simili a quelli dello *splitting*. Il Modello 1 mantiene aliquote marginali inferiori e quindi in particolare mantiene più bassa l'aliquota sul coniuge con reddito più basso, con due effetti importanti alla luce delle stime sull'elasticità dell'offerta di lavoro: riduce il disincentivo sulle fasce di reddito basse e soprattutto, dato che in genere il reddito più basso è quello della donna, agisce positivamente sul tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro²². Inoltre, nel caso del quoziente si avranno, a parità di gettito, aliquote più elevate e quindi il *single* fronteggerà aliquote marginali più elevate che nel Modello 1. D'altra parte, il monoreddito con famiglia avrà aliquote più basse sui redditi più elevati. Si presenta qui un problema analogo a quello emerso nel confronto tra Modello 1 e *flat tax*: per il monoreddito il quoziente abbassa l'aliquota sui redditi più elevati; per il *single* la alza sui redditi più bassi.

3. Una prima conclusione

Il confronto che abbiamo condotto ha messo in evidenza come il Modello 1 gestisca meglio il *trade-off* tra i tre criteri indicati: il Modello 2 alternativamente penalizza l'equità verticale e orizzontale quando si avvicina alla soluzione liberista, che privilegia il criterio di efficienza, e peggiora la struttura di incentivi per i contribuenti a reddito basso e medio quando si avvicina al "dividendo sociale" che privilegia l'equità; il Modello 3, a sua volta, ha forti controindicazioni sul terreno della struttura di incentivi, oltre a sposare, nella versione del quoziente familiare, una accezione di equità orizzontale che ha effetti discutibili sull'equità verticale²³.

Ma forse si può dire qualcosa di più e cioè che il Modello 1 risulta preferibile nei confronti diretti²⁴, naturalmente ove formulati nell'ipotesi di parità di gettito. Rispetto al

²² Cfr. le analisi di Apps – Rees (2001) e Aaberge – Colombino - Strøm (2005).

²³ Il confronto tra *flat tax* e quoziente familiare, non riportato nel testo, è in realtà molto rapido: si può facilmente costruire, per una data aliquota della *flat*, una struttura di detrazioni o deduzioni con la stessa scala di equivalenza adottata per il divisore del quoziente in modo da ottenere, per un dato livello di reddito equivalente, la stessa incidenza ottenuta dal quoziente per tutte le tipologie di nuclei familiari; ma per tutti gli altri livelli di reddito equivalente l'incidenza, pur risultando la medesima indipendentemente dalla composizione del nucleo, sarà maggiore per i livelli di reddito inferiori a quello adottato e minore per quelli superiori, ossia la *flat* risulterà meno progressiva. Per recuperare progressività bisogna alzare l'aliquota e le detrazioni, con gli effetti di disincentivo già discussi. Non solo, ma per mimare la medesima incidenza del quoziente su tutti i livelli di reddito le detrazioni dovranno essere decrescenti, cosa che contraddice la logica della *flat tax*. Un discorso analogo si può fare per il confronto tra *flat tax* e *splitting*.

²⁴ In altri termini, il Modello 1 sembrerebbe in grado di superare il criterio di scelta formulato da Condorcet.

Modello 2, versione liberista, sembra infatti preferibile sia in termini di equità (verticale certamente, ma anche orizzontale) che, probabilmente, in termini di efficienza, se è vero che i lavoratori, e soprattutto le lavoratrici, hanno un'alta elasticità di offerta del lavoro a bassi livelli di reddito; rispetto alla versione "dividendo sociale" il fatto che le curve di concentrazione si incrocino rende il giudizio equitativo incerto (dipenderà dai pesi e quindi dalle preferenze dei decisori), ma in termini di efficienza vale, a più forte ragione rispetto alla variante liberista, la superiorità del Modello 1.

Rispetto poi al Modello 3, il Modello 1 prevale dal punto di vista dell'equità verticale e dell'efficienza, mentre dal punto di vista dell'equità orizzontale il giudizio dipende dalla scelta circa l'accezione con cui tale criterio viene specificato: il Modello 3, soprattutto nella versione quoziente, è superiore al Modello 1 se il criterio di equità orizzontale adottato è quello di garantire che a parità di reddito equivalente ci sia parità d'incidenza fiscale perché possa esserci una parità di consumo potenziale; viceversa, il Modello 1 prevale sul Modello 3 se il criterio di equità orizzontale è quello di garantire che il consumo potenziale di ogni nucleo familiare non si collochi sotto un minimo accettabile e quindi, in particolare, sia garantita a ogni figlio minore una base comune di opportunità.

Un altro argomento che porta acqua al mulino del Modello 1 fa riferimento al fatto che non si tratta solo di operare confronti di *tax design* ma, nella realizzazione operativa, anche confronti di *tax reform*: si tratta cioè di ragionare sui costi per transitare dal sistema di imposta-trasferimenti esistente al sistema desiderato. Da questo punto di vista, il processo di avvicinamento del sistema italiano attuale al Modello 1 implica costi di transizione sicuramente minori, per quanto non siano essi stessi da sottovalutare, rispetto a quanto sarebbe implicato dai due modelli alternativi.

Per questo insieme di motivazioni di principio e di implementazione pratica, il nostro orientamento è decisamente a favore di una riforma del sistema italiano che dia coerenza all'insieme dell'imposta personale e dei *family benefit* nel quadro del Modello 1 e consenta così di pervenire a un assetto stabile.

4. Il ruolo dell'imposta negativa

Sia nel Modello 1 che nel Modello 2 abbiamo avuto modo di fare riferimento al tema dell'imposta negativa. Con questo termine in letteratura si intende un trasferimento a favore del contribuente, simile a un credito d'imposta rimborsabile, che rappresenta l'altra faccia della medaglia del prelievo fiscale: via via che il reddito del contribuente aumenta il trasferimento si riduce, secondo una aliquota implicita analoga a una qualsiasi aliquota

d'imposta, fino ad azzerarsi; per redditi superiori il contribuente incomincia a versare un'imposta positiva. Per chiarire meglio, nel caso più semplice in cui l'imposta venga corretta con una detrazione e questa sia rimborsabile, il punto di discriminazione tra chi riceve il trasferimento e chi versa l'imposta è dato dal livello di reddito al quale risulta zero l'imposta netta, ossia la differenza tra imposta lorda calcolata sul reddito imponibile e detrazione rimborsabile: per un reddito inferiore il contribuente incassa un trasferimento pari all'imposta netta negativa, ossia alla differenza tra detrazione e imposta lorda, e per un reddito superiore paga un'imposta netta positiva, pari alla differenza tra imposta lorda e detrazione. Il punto di discriminazione potrà essere diverso in relazione a diverse situazioni personali del contribuente, per esempio in relazione ai carichi familiari.

Esperienze di imposta negativa, secondo la definizione generale ora data, si sono diffuse nei decenni scorsi in diversi paesi²⁵. Sono riconducibili a schemi di imposta negativa le esperienze di credito d'imposta rimborsabile come l'*earned income tax credit* statunitense, i *child* e i *working tax credit* britannici, il *prime pour l'emploi* francese. Anche alcune forme di trasferimento in genere contabilizzate dal punto di vista del bilancio pubblico e dei soggetti erogatori come spesa, dal punto di vista del percettore si presentano esattamente come una forma di imposta negativa. E' quanto in genere accade con i *family benefit* quando non siano già esplicitamente strutturati come *tax expenditure*, come per esempio nel caso tedesco. Nel nostro paese una situazione simile si ha con gli assegni per il nucleo familiare²⁶: la busta paga del lavoratore dipendente evidenzia, a partire dal reddito imponibile, l'imposta lorda, le detrazioni spettanti, quindi l'imposta netta, infine l'ammontare dell'assegno per il nucleo familiare cui egli ha diritto; se quest'ultimo supera l'imposta netta, il suo salario netto risulterà maggiore del reddito imponibile e la differenza costituisce il trasferimento netto che egli riceve.

La definizione di imposta negativa che abbiamo adottato ha natura generale, nel senso che è compatibile con diversi orientamenti di *policy*. In letteratura le due versioni di imposta negativa più note sono: quella di Milton Friedman che, riprendendo un tema già presente fin dal dopoguerra tra gli economisti americani²⁷, la proponeva come strumento per affrontare il problema della povertà entro un quadro di riferimento liberista e quindi in alternativa a programmi basati su strumenti di gestione amministrativa e a politiche attive del lavoro²⁸; quella, all'opposto, di matrice beveridgeana che va in genere sotto il nome di "dividendo sociale" ed è riconducibile ai lavori di Lady Rhys Williams, Meade e Atkinson, e che in un

²⁵ Per una analisi comparativa di diverse esperienze estere di integrazione *tax-benefit*, si veda il saggio di Laura Petrotta nella Parte III.

²⁶ Si veda al riguardo Visco (1984).

²⁷ Cfr. per esempio Stigler (1946); per una ricostruzione storica, cfr. Green (1967).

²⁸ Cfr. Friedman (1962) e, per una discussione del contesto entro cui il suo contributo si collocava, Moffitt (2003).

quadro di welfare universalistico mira alla prevenzione del rischio di povertà condizionandola all'adesione a programmi attivi di inserimento al lavoro.

Nell'uno e nell'altro approccio, l'imposta negativa è "il" modo con cui viene affrontato il problema della povertà²⁹. In Friedman il sostegno riguarda una minoranza di "poveri" e non è condizionato all'adesione a programmi attivi di inserimento lavorativo: sta al singolo attivarsi sul mercato per uscire dalla condizione di povertà; una volta uscitone fronteggerà aliquote marginali contenute di imposta positiva che riducano al minimo gli effetti di sostituzione; questi però rimangono forti per i "poveri" in quanto il sussidio, elevato per alleviare la povertà, scende rapidamente all'aumentare del reddito (in Friedman l'aliquota implicita era pari al 50%)³⁰. Nell'approccio del "dividendo sociale", come si è visto più sopra, il sussidio è generalizzato e quindi in somma fissa, ma condizionato, nel caso in cui il soggetto sia disoccupato, alla partecipazione a programmi attivi di inserimento lavorativo (quindi deve trattarsi di un disoccupato involontario): l'imposta è costruita con una aliquota unica che si applica fin da reddito zero, cosicché l'imposta negativa non è altro che la differenza tra "dividendo sociale" e imposta lorda fino al livello di reddito che fa da spartiacque con l'imposta positiva³¹; quanto più risulta generoso il sussidio, ed è questo il caso se è ad esso affidato il compito di porre rimedio alla povertà, tanto più elevata dovrà essere l'aliquota necessaria a finanziarlo; questo è uno dei motivi per cui l'imposta non può essere strutturata a scaglioni, a meno di non voler far salire le aliquote sugli scaglioni successivi al primo in misura difficilmente sostenibile.

Le esperienze sopra richiamate di applicazione dell'imposta negativa non sono semplicemente riconducibili all'una o all'altra delle due versioni ora indicate, anche se ne riprendono specifici aspetti: così, riprendono dall'approccio beveridgeano il collegamento tra sussidio e requisiti di lavoro, nel senso di un minimo di ore lavorate o di un minimo di reddito da lavoro guadagnato – oggi si usa al riguardo il termine di politiche workfariste – e riprendono dall'approccio friedmaniano un profilo di decrescenza del sussidio piuttosto accentuato con l'aumentare del reddito. Si distinguono inoltre da ambedue le impostazioni in questione per il fatto di considerare l'imposta negativa all'interno di un *mix* più ampio di interventi di contrasto della povertà.

²⁹ Per un confronto stilizzato tra le due impostazioni, cfr. De Vincenti – Paladini – Pollastri (2005).

³⁰ Va detto che, rispetto ai programmi che la proposta di Friedman intendeva sostituire, l'aliquota implicita risultava minore (in alcuni di essi era del 100%). Ma restava elevata, come detto nel testo, perché una sua riduzione richiederebbe un corrispondente aumento delle aliquote sull'imposta positiva. Al limite, come vedremo subito, nel momento in cui l'aliquota implicita diventasse uguale a quella del primo scaglione di imposta positiva ci saremmo avvicinati al "dividendo sociale".

³¹ Nel caso semplificato in cui l'imposta debba finanziare solo il sussidio, lo schema di "dividendo sociale" prevede un'aliquota pari al rapporto tra l'ammontare del dividendo e il reddito medio della collettività. Poiché la distribuzione dei redditi è asimmetrica (cioè il reddito medio è superiore a quello mediano), ciò implica che una minoranza di "ricchi" finanzia una maggioranza di "poveri" e "medi".

Come mostrano queste esperienze, l'imposta negativa è uno strumento plastico, che può inserirsi in diversi sistemi di intervento pubblico e assumere forme diverse da calibrare in relazione alle condizioni di contesto³². La versione dell'imposta negativa che proponiamo qui vuole essere il logico completamento di un assetto del sistema imposta personale - *family benefit* del tipo delineato sopra come Modello 1 che, come abbiamo argomentato, riteniamo risponda meglio alla combinazione dei tre criteri di riferimento – equità verticale, struttura efficiente di incentivi, equità orizzontale.

Rispetto alla versione “dividendo sociale”, il Modello 1 prevede aliquote più basse sui primi scaglioni. Ciò implica che, se si vogliono evitare gli effetti di disincentivo di una aliquota implicita nell'imposta negativa superiore all'aliquota del primo scaglione di imposta positiva, il sussidio da garantire con l'imposta negativa non potrà che essere di importo più contenuto, probabilmente insufficiente a mettere riparo alle condizioni di povertà estrema. Una prima implicazione di ciò è che, nell'approccio che qui proponiamo, l'imposta negativa non è concepita come lo strumento unico di contrasto della povertà e ad essa andrà affiancato, come diremo fra breve, un altro tipo di strumento. L'imposta negativa è qui piuttosto uno strumento volto a sostenere i redditi di quanti sono già inseriti o sono in grado di inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro, anche se in condizioni che non consentono loro di ricavarne un reddito adeguato. L'imposta negativa, in questa accezione, contribuisce alla costruzione di condizioni di uguaglianza delle opportunità alleviando i problemi reddituali dei *working poors* e lo fa in forme agili, nel senso che non è condizionata alla partecipazione a programmi di inserimento che in questo caso non avrebbero ragion d'essere.

Ciò non esonera naturalmente l'intervento pubblico dal compito di rendere disponibili anche per questi lavoratori programmi di formazione e qualificazione che migliorino le loro prospettive di reddito future. Ma ben diverso è il problema delle fasce di forza lavoro più deboli, di quanti cioè rischiano di restare esclusi dal mercato del lavoro: occorre in questo caso un intervento appositamente mirato, che fornisca un sussidio condizionato alla partecipazione a programmi di inserimento lavorativo³³. Uno strumento di questo genere esiste già in diversi paesi europei e, nel caso italiano, potrebbe trovare realizzazione in una riproposizione del Reddito minimo di inserimento (RMI). Si tratta di una modalità di intervento più complessa dal punto di vista amministrativo e con inevitabili aspetti di “paternalismo”: la “prova dei mezzi” deve essere condotta in modo penetrante, per esempio in Italia utilizzando l'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee); i programmi di inserimento devono essere effettivi e cogenti, sia per conseguire l'obiettivo appunto di inserimento, sia per scoraggiare comportamenti opportunistici (come purtroppo insegna,

³² Per una prima proposta di introduzione nel sistema italiano di uno schema di imposta negativa, cfr. Visco (1995).

³³ Per un approfondimento circa l'integrazione tra imposta e trasferimenti monetari nelle politiche di contrasto della povertà, si veda il saggio di Elena Granaglia nella Parte III.

ancora con riferimento al caso italiano, l'esperienza dei "lavori socialmente utili"). In questo ambito, a fronte di un sussidio sufficientemente consistente da consentire un livello di vita decoroso, si può anche scontare una aliquota implicita elevata, essendo l'effetto di disincentivo contrastato per via amministrativa.

Il rilievo dell'implementazione dell'imposta negativa nell'accezione che abbiamo sopra tratteggiato emerge anche con riferimento alla possibilità di attivare in modo efficace uno strumento mirato come il RMI. L'imposta negativa, fornisce una integrazione di reddito meno consistente sui redditi più bassi ma per un verso presenta una aliquota implicita più bassa e per altro verso non è condizionata alla partecipazione a programmi di inserimento bensì al solo livello di reddito imponibile; essa offre perciò un sostegno e un incentivo liberi da elementi di "paternalismo", elementi che sono giustificati solo nelle situazioni di esclusione sociale, e quindi costituisce una alternativa preferibile per tutti coloro che nel mercato del lavoro sono comunque in grado di muoversi autonomamente. Per loro, l'imposta negativa garantisce un trasferimento automatico, secondo le regole generali del sistema di imposta personale e *family benefit*, quindi anche non segnato da elementi di "stigma". E' proprio questo aspetto "liberale" dell'imposta negativa che contribuisce a fronteggiare in una forma meno costrittiva il problema dei *working poors* e quindi anche a delimitare la platea di coloro cui si rivolgono al RMI, con la conseguenza di ridurre i costi amministrativi e quindi facilitare una applicazione efficace anche di questo strumento mirato. Per dirla con una espressione cara agli economisti, i due strumenti insieme, imposta negativa e RMI, possono consentire di raggiungere un "equilibrio di separazione": quanti sono in grado di muoversi autonomamente sul mercato del lavoro preferiranno collocarsi nel sistema generale di imposta-trasferimenti, mentre al RMI si rivolgeranno coloro che hanno serie difficoltà di inserimento.

Nell'ambito del Modello 1 la costruzione dell'imposta negativa è piuttosto immediata: basta ovviamente prevedere che quando l'ammontare delle detrazioni supera l'imposta lorda, il contribuente ha diritto a un trasferimento pari alla differenza. In questo modo, automaticamente il trasferimento è sottoposto alla prima aliquota dell'imposta. Tenendo conto della distinzione che abbiamo proposto di introdurre per le detrazioni del Modello 1, si tratta a questo punto di scegliere quali tra di esse vengono prese in considerazione ai fini dell'imposta negativa.

Con riferimento al primo problema, abbiamo già espresso la scelta di erogare come trasferimento ai contribuenti incapienti la detrazione-assegno per i figli minori, quella che abbiamo chiamato "dote fiscale". Questa indicazione deriva dalla funzione attribuita alla "dote", quella cioè di sostenere i genitori partecipando alle spese per il mantenimento e l'educazione dei figli, in modo da garantire a tutti i minori una base comune di opportunità. Resta aperto il problema se corrispondere anche la detrazione "per spese di produzione del reddito" e quella per "minimo lavorativo", che assolvono due funzioni diverse, la prima *self-*

evident, la seconda quella di esentare un livello base di reddito da lavoro e fornire un incentivo alla partecipazione al mercato del lavoro. Corrispondere l'una e/o l'altra di queste due detrazioni agli incapienti è naturalmente coerente dal punto di vista dell'equità con il disegno di imposta negativa sopra delineato e ha il pregio, dal punto di vista dell'efficienza, di rafforzare l'incentivo di partecipazione al mercato del lavoro anche per i *single* e per le coppie senza figli.

APPENDICE

Figura 1

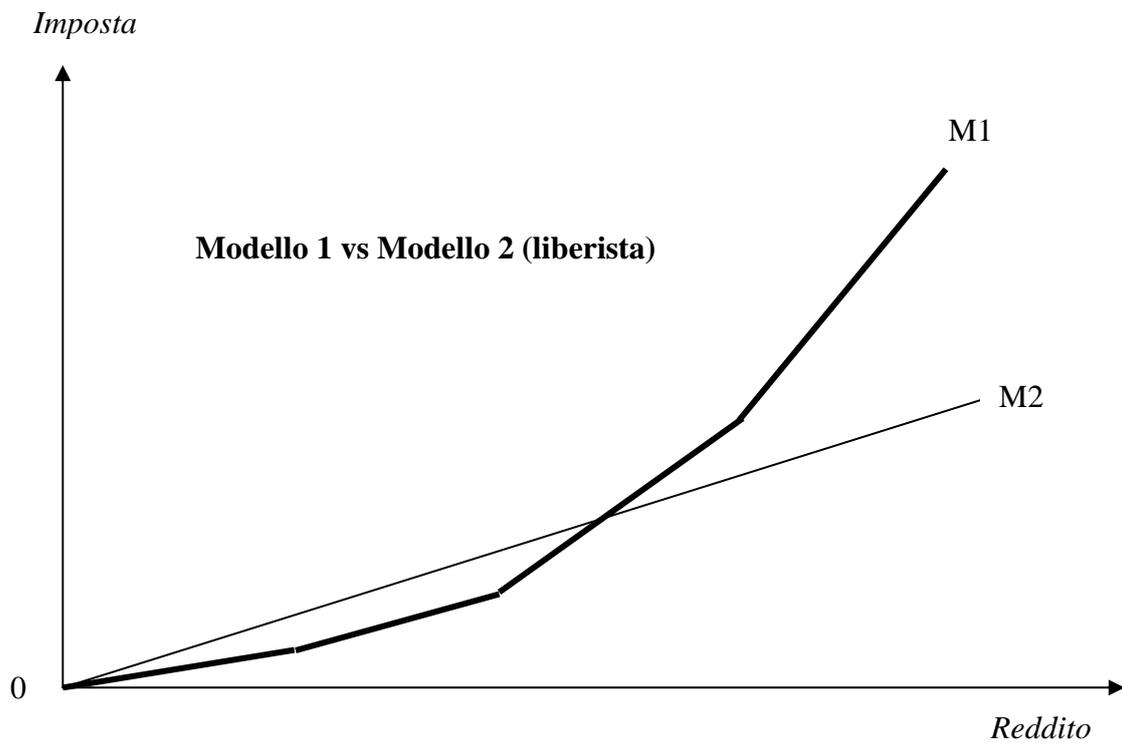


Figura 2

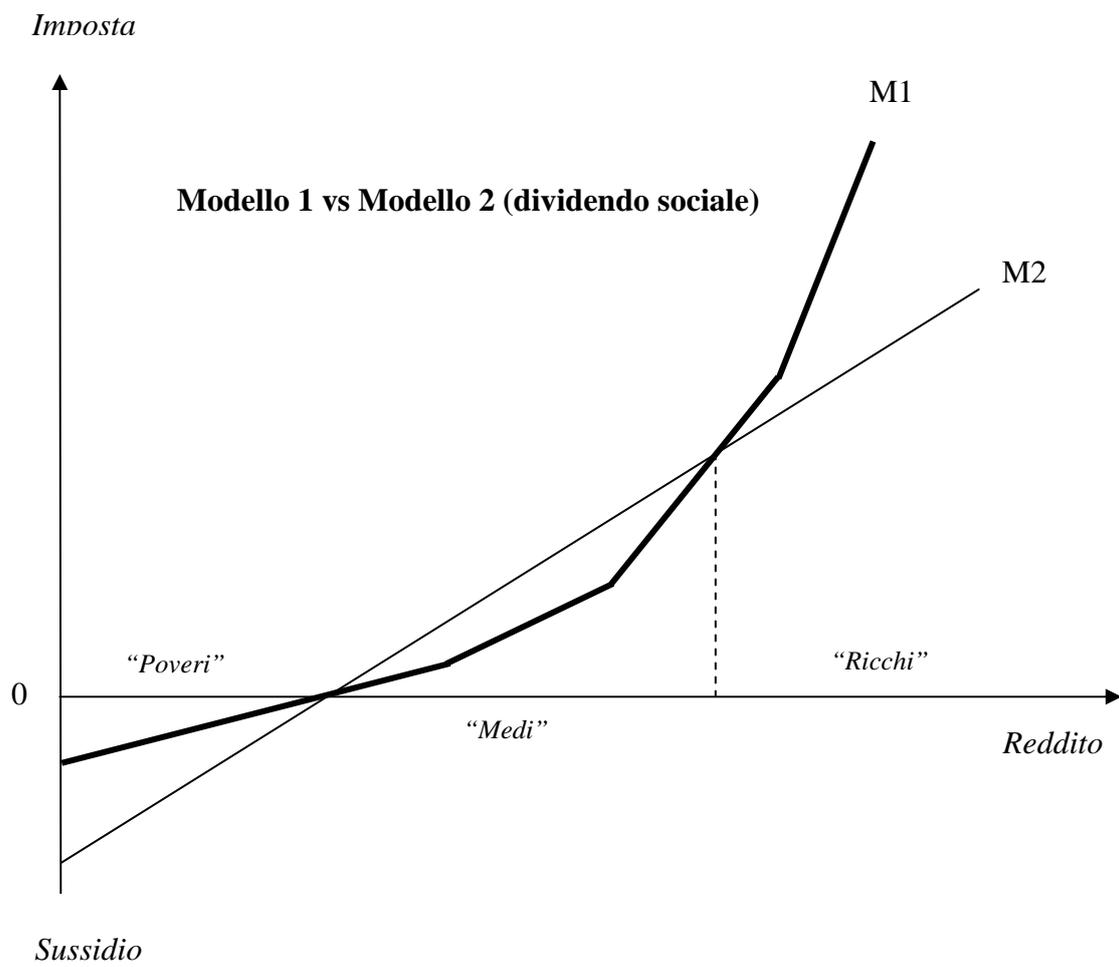


Tabella 1 – Un semplice esercizio

LE IPOTESI			
IMPOSTA SU BASE INDIVIDUALE		QUOZIENTE FAMILIARE	
Scaglioni di reddito individuale	Aliquote	Scaglioni di reddito equivalente	Aliquote
0-4.000	0	0-4.000	0
4.000-8.000	8	4.000-8.000	10
8.000-16.000	18	8.000-12.000	20
16.000-21.000	25	12.000-18.000	31
21.000-35.000	30	18.000-27.000	37
35.000-47.000	38	Oltre 27.000	45
Oltre 47.000	45		
Detrazione per:	euro		
coniuge	650		
1° figlio	1.020		
2° figlio	1.020		
3° figlio	1.020		

ESEMPIO 1
20 nuclei familiari monoreddito distinti in 5 tipologie e 4 livelli di reddito equivalente
(scala di equivalenza Isee)

Redditi del contribuente equivalenti a quelli indicati per i single				
Componenti				
single	8.000	12.000	18.000	27.000
coppia	12.560	18.840	28.260	42.390
coppia + 1 figlio	16.320	24.480	36.720	55.080
coppia + 2 figli	19.680	29.520	44.280	66.420
coppia + 3 figli	22.800	34.200	51.300	76.950

Imposta su base individuale (aliquota media)				
Componenti				
single	320 (4,0)	1.040 (8,7)	2.260 (12,6)	4.810 (17,8)
coppia	491 (3,9)	1.820 (9,7)	4.538 (16,1)	9.368 (22,1)
coppia + 1 figlio	170 (1,0)	2.384 (9,7)	6.194 (16,9)	13.736 (24,9)
coppia + 2 figli	-10 (-0,1)	2.876 (9,7)	8.046 (18,2)	17.819 (26,8)
coppia + 3 figli	-160 (-0,7)	3.260 (9,5)	9.995 (19,5)	21.538 (28,0)
Incidenza media	1,0	9,6	17,4	25,1
Gettito complessivo			110.495	
Aliquota media aggregata			17,1	

Imposta su base quoziente familiare (aliquota media)				
Componenti				
single	400 (5,0)	1.200 (10,0)	3.060 (17,0)	6.480 (24,0)
coppia	628 (5,0)	1.884 (10,0)	4.804 (17,0)	10.174 (24,0)
coppia + 1 figlio	816 (5,0)	2.448 (10,0)	6.242 (17,0)	13.219 (24,0)
coppia + 2 figli	984 (5,0)	2.952 (10,0)	7.528 (17,0)	15.941 (24,0)
coppia + 3 figli	1.140 (5,0)	3.420 (10,0)	8.721 (17,0)	18.468 (24,0)
Incidenza media	5,0	10,0	17,4	24,0
Gettito complessivo			110.509	
Aliquota media aggregata			17,1	

ESEMPIO 2
20 nuclei familiari monoreddito distinti in 5 tipologie e 4 livelli di reddito del contribuente

Livelli di reddito del contribuente				
	8.000	12.000	18.000	27.000

Imposta su base individuale (risparmio per il familiare aggiuntivo)						
Componenti						
single	320		1.040		2.260	4.810
coppia	- 330	(650)	390	(650)	1.610	4.160 (650)
coppia + 1 figlio	-1.350	(1.020)	- 630	(1.020)	590	3.140 (1.020)
coppia + 2 figli	-2.370	(1.020)	-1.650	(1.020)	- 430	2.120 (1.020)
coppia + 3 figli	-3.390	(1.020)	-2.670	(1.020)	-1.450	1.100 (1.020)

Imposta su base quoziente familiare (risparmio per il familiare aggiuntivo)						
Componenti						
single	400		1.200		3.060	6.480
coppia	110	(290)	364	(836)	1.093	2.811 (3.659)
coppia + 1 figlio	0	(110)	188	(176)	565	1.583 (1.228)
coppia + 2 figli	0	(0)	88	(100)	332	995 (588)
coppia + 3 figli	0	(0)	21	(67)	232	695 (300)

CAPITOLO 2

SUGGERIMENTI PER UN PERCORSO DI RIFORMA¹

Introduzione

I principali elementi di criticità della configurazione attuale di imposta personale e *family benefit* nel nostro paese sono stati evidenziati a conclusione della Parte I di questo Libro Bianco. Richiamandoli sinteticamente: (i) aliquote marginali effettive d'ingresso – cioè subito al di sopra dei minimi imponibili – piuttosto elevate soprattutto per i lavoratori dipendenti e parasubordinati, in ragione della rapida decrescenza della relativa detrazione, quindi con effetti di disincentivo sui redditi bassi, particolarmente rilevanti per l'offerta di lavoro femminile; (ii) ne deriva un'aliquota media che inizialmente, superato il minimo imponibile, cresce rapidamente, con un duplice effetto, quello di determinare un significativo effetto di *fiscal drag*² e quello di addensare il gettito dell'imposta sui redditi medio-bassi e medi; (iii) la decrescenza delle detrazioni ha inoltre il difetto di allontanare le aliquote effettive da quelle formali, e di creare aliquote diverse a seconda dei carichi familiari; (iv) gli assegni per il nucleo familiare hanno carattere categoriale, nel senso che riguardano solo i lavoratori dipendenti e parasubordinati, mentre un simile istituto di sostegno delle famiglie con figli dovrebbe avere per sua natura carattere universalistico; (v) la presenza infine di un'ampia area di lavoratori incapienti, cioè con redditi inferiori ai minimi imponibili, per i quali mancano strumenti di sostegno coerenti con la struttura dell'imposizione che aiutino a contrastare la povertà e siano incentivanti il lavoro e l'emersione.

In questo capitolo avanziamo alcuni suggerimenti tecnici per una riforma volta a sciogliere questi nodi secondo le indicazioni fornite nel capitolo precedente e quindi nel quadro di un modello di imposta progressiva su base individuale accompagnata da un sistema di sostegno dei redditi basato su detrazioni-assegni. La riforma risponde ai tre criteri dell'equità verticale, dell'equità orizzontale e dell'efficienza perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) riequilibrare il carico fiscale complessivo riducendo il peso dell'imposta personale, la cui base imponibile è ormai in larga parte costituita dai redditi da lavoro e pensione, rispetto ad altre fonti di entrata;

¹ Si desiderano qui ringraziare Angela Martone ed i componenti dell'Unità organizzativa "Sviluppo e coordinamento DPF" della Soegi, che hanno collaborato alle stime riportate in questo capitolo.

² Il *fiscal drag* dipende dall'elasticità dell'imposta, cioè dal rapporto tra aliquota marginale e aliquota media. E' da tenere distinto dall'effetto di incentivo che dipende, per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, dall'aliquota media e, per quanto riguarda ore lavorate e sforzo lavorativo, dall'aliquota marginale.

- b) ridurre il peso dell'Irpef soprattutto sui redditi bassi e medi, ma con un alleggerimento anche per i redditi più alti, e ridurre l'aliquota marginale effettiva d'ingresso, contenendo gli effetti di disincentivo al lavoro e all'emersione, con ricadute importanti sui lavoratori a bassa qualifica e sull'offerta di lavoro femminile;
- c) costruire un sistema trasparente di sostegno dei redditi bassi, coerente con il profilo generale dell'imposta: al di sotto del minimo imponibile corrispondente alla tipologia di reddito del contribuente e alla numerosità del suo nucleo familiare, egli usufruisce di un'imposta negativa ossia di un trasferimento che ne sostiene il reddito secondo un profilo di decrescenza coerente con il profilo generale delle aliquote cui è sottoposto quando, superato il minimo imponibile, è chiamato a pagare un'imposta netta positiva; ne deriva, insieme con l'integrazione del reddito per i lavoratori a reddito basso e discontinui, un incentivo alla partecipazione al lavoro utile specialmente per i giovani e le donne;
- d) costruire un istituto di sostegno delle responsabilità familiari che, riassorbendo detrazioni per figli e assegni per il nucleo familiare, renda visibile e trasparente l'integrazione del reddito con cui lo Stato sostiene i genitori partecipando alle spese per il mantenimento e l'educazione dei figli nell'ottica di garantire a tutti i minori una base comune di opportunità; il nuovo istituto, oltre a garantire un sostegno più consistente di quello oggi fornito dalla combinazione di detrazioni e assegni, deve avere carattere di universalità nel duplice senso che di esso devono usufruire appieno anche gli incapienti e che esso si rivolge alle famiglie con figli in quanto tali e quindi supera la categorialità degli attuali Anf.

Se questi sono gli obiettivi, i vincoli con cui la proposta deve misurarsi sono i seguenti:

- a) in primo luogo naturalmente il vincolo di gettito, per il quale assumeremo che i passi prioritari di una riforma possano assorbire, a regime, poco più di 1 punto di Pil;
- b) il secondo vincolo è da ricondursi alla consapevolezza del fatto che l'Irpef è tuttora un'imposta soggetta a rilevanti fenomeni di evasione; non si tratta solo del fatto che la riforma andrà attuata in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di contrasto dell'evasione; occorre anche per un verso disegnare la riforma in modo da non discriminare aprioristicamente i titolari di redditi a più alta probabilità di evasione, col risultato di penalizzare tra loro proprio i contribuenti onesti, ma per altro verso occorre adottare regole di implementazione dei nuovi istituti che limitino al massimo il rischio che a beneficiarne siano anche gli evasori;
- c) in terzo luogo, la riforma deve proporsi di ridurre al minimo i costi di transizione dall'assetto attuale al nuovo sistema di imposta-trasferimenti sia per i contribuenti che per i sostituti d'imposta e per l'amministrazione;

d) infine, la riforma deve essere attuabile per passi successivi ispirati al duplice criterio di configurare, nella loro combinazione finale, l'assetto desiderato a regime e al tempo stesso di risultare, ognuno preso a sé, autoconsistente ossia tale da costituire di volta in volta un miglioramento del sistema dal punto di vista sia dell'equità che dell'efficienza; ciò garantisce per un verso l'aggregazione del consenso sui singoli passi successivi da compiere fino al completamento della riforma e, per altro verso, il fatto che ognuno di essi costituisce un assetto robusto rispetto a eventuali rallentamenti del processo dovuti a eventi esterni non inizialmente previsti.

1. Un percorso tecnico

Cominciamo delineando i tre tasselli portanti del disegno di riforma: il riassetto di aliquote e detrazioni per tipi di reddito; un nuovo istituto di sostegno delle famiglie con figli; l'imposta negativa a sostegno dei redditi bassi³. Lasceremo *a latere* il tema di una razionalizzazione e uno sfortimento della congerie di oneri detraibili e deducibili collegati a spese considerate "meritorie": nel corso degli anni, come evidenziato nel Capitolo 1 della Parte I, si è avuto un proliferare di queste forme di beneficio fiscale che ha eroso ulteriormente la base imponibile dell'Irpef, ha avuto conseguenze discutibili sulla progressività dell'imposta e, soprattutto, ha reso meno semplice e trasparente l'imposta stessa. Una correzione su questo terreno sarebbe quindi importante, ma qui preferiamo concentrare l'attenzione sulla struttura portante del sistema di imposta personale e *family benefit*.

Aliquote e detrazioni per tipi di reddito

La riduzione delle aliquote marginali effettive d'ingresso passa per due passi connessi tra loro: riduzione dell'aliquota formale sul primo scaglione; riduzione dell'aliquota implicita nella decrescenza della detrazione personale per tipo di reddito.

Cominciamo da quest'ultima questione. Per prima cosa, l'attuale differenziazione delle detrazioni personali tra lavoro dipendente e lavoro autonomo va ricondotta in modo esplicito alla diversa modalità di definizione del reddito: nel caso dell'autonomo, il reddito dichiarato a fini Irpef è già considerato al netto dei costi di produzione; altrettanto non avviene per il reddito del dipendente, per il quale quindi è necessaria una correzione –

³ Come già accennato nel capitolo precedente, all'imposta negativa andrà in prospettiva affiancato un ulteriore strumento di contrasto della povertà – il RMI – specificamente mirato alle situazioni di esclusione sociale.

forfetaria a fini di semplificazione - in termini di una deduzione o di una detrazione equivalente (calcolata in base all'aliquota del primo scaglione). Come chiarito nel capitolo precedente, possiamo allora distinguere le detrazioni personali in due componenti: la prima - finalizzata a esentare, anche a fini di incentivo, un livello base di reddito da lavoro - che abbiamo chiamato detrazione per "minimo lavorativo" e che non può che essere uguale per dipendenti e autonomi; la seconda, aggiuntiva, per "spese di produzione del reddito" riservata ai lavoratori dipendenti. Per quanto riguarda coloro che hanno redditi da pensione che siano, come in genere accade, tassati al momento dell'erogazione (mentre i contributi versati a suo tempo erano esenti), si può applicare una detrazione analoga a quella per "minimo lavorativo", cui si può eventualmente aggiungere una ulteriore detrazione che tenga conto dei maggiori bisogni connessi all'età.

Ora è chiaro che detrazioni per "spese di produzione del reddito" e per "minimo lavorativo" stabilite in cifra fissa, azzerando l'aliquota implicita nella decrescenza, ridurrebbero in misura accentuata le aliquote effettive; inoltre, in questo modo verrebbe superato del tutto anche il problema, su cui ci siamo soffermati più volte nei capitoli precedenti, della divergenza tra aliquote effettive e aliquote formali. Naturalmente si pone qui un rilevante problema di gettito⁴.

Per contenere il problema, si può ragionevolmente optare per una decrescenza più morbida rispetto all'attuale. In particolare, il tema si pone soprattutto per l'attuale detrazione da lavoro dipendente che oggi segue, come si è visto nel Capitolo 1 della Parte I, una "spezzata", con una pendenza più accentuata (e quindi una aliquota implicita più elevata) fino a 15.000 euro di reddito e una pendenza più dolce in seguito: il primo passo da fare, quindi, oltre a distinguere in modo esplicito le due tipologie di detrazione, è "linearizzare" l'andamento della detrazione complessivamente risultante per il lavoro dipendente in modo da avere una unica aliquota implicita lungo tutto il suo tratto decrescente nettamente minore di quella oggi implicita fino a 15.000 euro. Inoltre, si può anche puntare ad allungare, per dipendenti e autonomi, il limite di reddito cui la detrazione si azzerava (oggi a 55.000 euro), riducendo ulteriormente l'aliquota implicita. Un discorso analogo si può fare per le detrazioni per i pensionati (anch'esse seguono una spezzata).

Per quanto riguarda invece la diminuzione della prima aliquota formale, è chiaro che ogni punto di diminuzione comporta una pari riduzione della (più alta) aliquota effettiva. Piuttosto va notato che diminuire la prima aliquota implica anche che, se si mantengono invariati i minimi imponibili, e quindi si riduce corrispondentemente il valore base delle

⁴ Un'idea della dimensione del problema si ricava immediatamente simulando, sulla struttura d'imposta al 2007, la trasformazione delle detrazioni per tipi di reddito decrescenti in detrazioni in cifra fissa pari al valore base della detrazione stessa: la perdita di gettito di questa sola misura sarebbe pari 17,8 miliardi. Per ottenere invarianza di gettito sarebbe necessario elevare le aliquote formali in misura più o meno equivalente alle aliquote implicite nella decrescenza delle detrazioni, ottenendo in tal modo una equivalente incidenza dell'imposta sui vari livelli di reddito.

detrazioni personali, venga a ridursi la pendenza del tratto decrescente delle detrazioni, e quindi anche l'aliquota in esso implicita, con un effetto che rafforza la riduzione dell'aliquota effettiva⁵.

Più in generale, l'intervento sull'insieme delle aliquote dovrebbe anche mirare ad ottenere un andamento il più possibile "liscio" (senza spigoli) della curva dell'aliquota media, evitando (cioè riducendo) i salti troppo accentuati tra le aliquote dei vari scaglioni, in modo tale che l'elasticità dell'imposta non subisca variazioni brusche. Nonostante l'intervento operato con la finanziaria 2007, rimane (come evidenziato nel Capitolo 3 della Parte I) uno spigolo in corrispondenza del passaggio tra secondo e terzo scaglione, in relazione ad un forte salto dell'aliquota formale. Una riduzione quindi della terza aliquota appare auspicabile. Essa inoltre avrebbe il pregio di correggere l'ultima anomalia residua nell'andamento delle aliquote marginali effettive portando la terza aliquota al di sotto della quarta.

La dote fiscale per i figli

Come si è chiarito nel capitolo precedente, lo strumento principale per perseguire obiettivi di equità orizzontale è quello di integrare gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef per figli a carico in un nuovo istituto che dia coerenza ai trattamenti di sostegno delle famiglie con figli. Chiamiamo questo istituto "dote fiscale dei figli" mutuando il termine da un istituto che ha una diversa e più antica tradizione. In questo caso è lo Stato a dotare ogni figlio, in quanto tale, e quindi indipendentemente dallo *status* lavorativo dei genitori, di un ammontare di reddito annuo che fornisca un significativo sostegno alla famiglia per le spese di mantenimento ed educazione in un'ottica di eguaglianza delle opportunità. Il nuovo istituto deve inoltre riassorbire l'attuale disordinata congerie di trattamenti erogati al medesimo scopo, dall'assegno per le famiglie con almeno tre figli, alla detrazione aggiuntiva di 1.200 euro per le famiglie con almeno quattro figli (introdotta dalla finanziaria 2008), alle molteplici tabelle Inps (in parte già sfrondate da molte irrazionali differenziazioni grazie all'intervento operato sugli Anf con le finanziarie 2007 e 2008).

Come è chiaro da quanto appena detto, il nuovo istituto risponde ad un'ispirazione universalistica, che supera nettamente la settorialità degli attuali Anf. Il termine "fiscale" vuole segnalare che la dote va costruita in coerenza con la struttura dell'imposta, avendo piena consapevolezza che l'istituto influenzerà il profilo delle aliquote effettive e della progressività complessiva del sistema di imposta e trasferimento. La dote, avendo natura fiscale, si configura come una detrazione che viene usufruita pienamente sia dai soggetti

⁵ L'alternativa alla detrazione per "minimo lavorativo" considerata nel Capitolo 1 di questa Parte del Libro Bianco, cioè la sua sostituzione con un primo scaglione ad aliquota zero fino al reddito corrispondente al minimo esente, è del tutto equivalente a una detrazione per "minimo lavorativo" stabilita in cifra fissa e quindi pone problemi di gettito analoghi a quelli sopra considerati.

capienti come minore imposta sia dai soggetti incapienti come trasferimento a loro favore (imposta negativa) secondo le modalità che diremo subito appresso⁶.

Il profilo delle aliquote effettive non sarebbe ovviamente alterato se la dote fosse fissa ed indipendente dal reddito, ma naturalmente si porrebbe in questo caso un rilevante problema di gettito⁷, analogo a quello discusso in precedenza a proposito delle detrazioni fisse per tipi di reddito. Se dunque si opta per una dote decrescente, il reddito cui fare riferimento dovrebbe essere, come chiarito nel capitolo precedente, il reddito del nucleo familiare, quale misuratore più adeguato delle opportunità che la famiglia è in grado di offrire al figlio. Da questo punto di vista, possono risultare rilevanti anche altre variabili oltre il reddito, per esempio il patrimonio; pertanto, in linea di principio, il metro di corresponsione della dote può essere un indicatore economico più complesso del reddito, come per esempio l'Isee opportunamente migliorato⁸.

Un punto importante è la modalità di erogazione, che deve essere tale da garantire almeno a dipendenti, parasubordinati e pensionati la sua disponibilità mese per mese: l'Inps fornisce ai sostituti d'imposta le istruzioni per il calcolo della dote in funzione del reddito familiare secondo modalità analoghe a quelle oggi adottate per gli Anf; la dote viene erogata dal sostituto direttamente in busta paga, come gli attuali assegni; il sostituto d'imposta si rivale a conguaglio su Agenzia delle entrate ed enti previdenziali; Agenzia ed enti regolano il *clearing* reciproco. Per gli autonomi sembra inevitabile che la dote venga usufruita in sede di dichiarazione dei redditi, prevedendo nel caso di credito d'imposta per incapacienza procedure accelerate di restituzione da parte del fisco.

L'imposta negativa

Il problema dell'incapienza, che trova risposta nella stessa introduzione della dote per quanto riguarda il sostegno specifico delle famiglie con figli, può essere affrontato, per quanto riguarda in generale i contribuenti con reddito basso, prevedendo forme di erogazione della detrazione personale eccedente l'imposta lorda. Si avrebbe così il completamento dell'intervento sul reddito monetario disponibile dei cittadini, secondo le linee generali indicate nel capitolo precedente. Trattandosi di un intervento che presenta degli aspetti problematici, legati in particolare alla questione dell'evasione, e dato che si mira a fornire

⁶ Per un approfondimento delle problematiche giuridiche e normative connesse all'introduzione della dote, si veda il saggio di Paolo Puglisi e Carla Coppola nella Parte III.

⁷ Anche in questo caso il gettito potrebbe essere recuperato attraverso un adeguato aumento delle aliquote formali; ma in questo caso, come già segnalato nel capitolo precedente, gli effetti distributivi non sarebbero neutri: l'incidenza sui *single* o sulle coppie senza figli aumenterebbe in misura molto rilevante, con effetti di disincentivo significativi.

⁸ Per un approfondimento delle problematiche connesse all'uso di indicatori *means-tested* e per una riflessione sui miglioramenti da apportare all'Isee, si veda il saggio di Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra nella Parte III.

anche un incentivo all'aumento dell'offerta di lavoro, sembra opportuno limitarsi in un primo momento a coloro che sono contribuenti Irpef a basso rischio di evasione, e quindi essenzialmente lavoratori dipendenti, a basse remunerazioni. D'altra parte, il lavoratore dipendente non ha la possibilità di andare in perdita, come invece accade per il reddito d'impresa e il lavoro autonomo in forma associata che possono utilizzare la perdita a riduzione del reddito complessivo, comprensivo di eventuali altri redditi, ai fini del calcolo dell'imposta. Per questi motivi appare ragionevole, almeno in una prima fase di sperimentazione, limitare la restituzione dell'incapienza alla detrazione per "spese di produzione del reddito" dei lavoratori dipendenti.

L'individuazione dell'imposta negativa comporta la definizione dell'ordine in cui le detrazioni vengono sottratte all'imposta lorda: per garantire la piena fruizione della dote per i figli, quest'ultima deve essere scomputata dall'imposta dopo aver sottratto le detrazioni per "spese di produzione del reddito" e per "minimo lavorativo"; analogamente, la detrazione per "spese di produzione del reddito" va scomputata dall'imposta dopo aver sottratto la detrazione per "minimo lavorativo".

Anche in questo caso, un punto importante è la modalità di erogazione della detrazione eccedente l'imposta lorda: come nel caso della dote, il calcolo dell'incapienza può essere effettuato, come già oggi avviene, dal sostituto d'imposta che, nel compilare la busta paga mensile, quando sottraendo le detrazioni nell'ordine che si è detto constata una eccedenza sull'imposta lorda, dovrà erogare in busta paga tale eccedenza fino a concorrenza di 1/12 del valore della detrazione per "spese di produzione del reddito".

Per fare un esempio riferito a un lavoratore *single*, assumiamo che la detrazione per spese di produzione del reddito corrisponda alla differenza attuale tra la detrazione per lavoro dipendente e quella per lavoro autonomo, cioè sia pari a 736 euro annui (nel caso si proceda alla riduzione della prima aliquota, a parità di minimo imponibile sia la detrazione per "minimo lavorativo" che quella per "spese di produzione del reddito" andranno riproporzionate corrispondentemente). Un lavoratore dipendente che guadagni fino a 4.800 euro usufruirà come imposta negativa dell'intero ammontare della detrazione in questione (naturalmente ove lavori per l'intero anno). Oltre 4.800 euro l'imposta negativa verrà scremata secondo la prima aliquota Irpef oggi pari al 23%, fino ad azzerarsi in corrispondenza dell'attuale minimo imponibile di 8.000 euro. In altri termini, un lavoratore con un reddito guadagnato di 4.800 euro godrà di un reddito disponibile di 5.536 euro, un incremento di oltre il 15% del suo reddito.

Si tratta di una integrazione di reddito non trascurabile, che diventa decisamente consistente nel caso di lavoratori con figli sommandosi alla dote fiscale. E' chiaro peraltro che essa costituisce un sostegno a quanti comunque sono già inseriti nel mercato del lavoro. Come abbiamo osservato nel capitolo precedente, andrà affiancato all'imposta negativa un distinto strumento, appositamente mirato per coloro che sono ai margini del mercato del lavoro e di

cui in Italia vi è stata una prima sperimentazione con il Reddito minimo di inserimento (RMI). Rinviamo al capitolo 1 di questa Parte del Libro Bianco per i chiarimenti necessari circa le funzioni distinte che vanno assegnate ai due strumenti – imposta negativa e RMI – rileviamo qui che tra di essi andranno costruite le opportune coerenze. Naturalmente la fruizione del RMI da parte del cittadino dovrà essere alternativa alla fruizione dell’imposta negativa. Il RMI, che ha condizioni più vincolanti come la prova dei mezzi tramite Isee e soprattutto la partecipazione a programmi di reinserimento lavorativo e, nel caso dei figli, scolastico, potrà anche essere caratterizzato da un’aliquota implicita elevata, ben superiore a quella del primo scaglione Irpef cui invece è sottoposta la scrematura della detrazione in sede di imposta negativa. Infine, un ruolo essenziale giocheranno le convenienze relative fornite dai due strumenti.

Per chiarire quest’ultimo punto, possiamo prendere come esempio l’importo, aggiornato per l’inflazione, e l’aliquota implicita del RMI sperimentato nel corso della XIII legislatura: 430 euro (in prezzi 2008) di reddito mensile per un *single*, riparametrato in scala di equivalenza Isee in funzione dell’ampiezza del nucleo familiare, e 75% di aliquota implicita sui redditi da lavoro. Il confronto con l’erogazione della detrazione per spese di produzione del reddito come sopra quantificata mostra che, nel caso del *single*, i due istituti danno lo stesso reddito disponibile in corrispondenza di un reddito guadagnato pari a 6.385 euro (532 euro al mese per 12 mesi): per redditi inferiori è più vantaggioso il RMI mentre per redditi superiori conviene l’imposta negativa. Nel caso di un lavoratore con coniuge e un figlio a carico, assumendo una dote fiscale pari a 2.550 euro annui costante fino a 12.500 euro e decrescente con una pendenza del 4,23% (vedi oltre), i due istituti danno lo stesso reddito disponibile in corrispondenza di un reddito guadagnato pari a 10.220 (852 euro al mese per 12 mensilità): per redditi inferiori è vantaggioso il RMI e per redditi superiori l’imposta negativa. Si noti l’effetto congiunto della dote, a favore della convenienza al regime normale di imposta-trasferimento, e dell’aliquota implicita del 75%, a sfavore del RMI: nel caso della famiglia la pari convenienza si ha per un livello di reddito guadagnato che in termini equivalenti è più basso di quello per il quale essa si verifica nel caso del *single*; in altri termini l’imposta negativa diventa più conveniente prima che nel caso del *single*.

Questo esercizio chiarisce quanto dicevamo nel capitolo precedente circa l’esigenza di costruire i due strumenti in modo da conseguire un “equilibrio di separazione”, nel senso che facciano ricorso al RMI solo coloro che hanno effettivamente serie difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Si noti che l’esercizio non tiene conto delle stringenti condizioni di verifica dei mezzi e di adempimenti richiesti dal RMI e quindi del fatto che l’imposta negativa sarà preferita già a livelli di reddito inferiori a quelli per i quali si ha l’equivalenza reddituale indicata. Tutto ciò, come chiarito nel capitolo precedente, migliora la stessa realizzabilità di un istituto amministrativamente complesso come il RMI grazie alla presenza di uno strumento più agile di sostegno dei redditi quale l’imposta negativa.

Una questione trasversale: l'incentivo al lavoro femminile

I tre tasselli del disegno di riforma sopra indicati hanno tutti ricadute positive su uno dei temi toccati nei capitoli precedenti, quello di migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro femminile. La riduzione dell'aliquota marginale effettiva d'ingresso e dell'aliquota media migliora la struttura di incentivi sui redditi bassi, e quindi in particolare sul lavoro femminile, sia in termini di scelta circa la partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di ore lavorate e sforzo lavorativo. L'integrazione di reddito fornita ai redditi più bassi dall'imposta negativa rafforza l'effetto di partecipazione. Anche la dote fiscale, contribuendo al sostenimento delle spese di mantenimento e cura dei figli, facilita la scelta lavorativa della donna.

Resta da valutare se e come fornire un incentivo fiscale specifico al lavoro femminile. La strada di una differenziazione di aliquote per genere, che pure è stata di recente proposta⁹, è soggetta a evidenti obiezioni di incostituzionalità. Tre sembrano le strade possibili e più promettenti. La prima è quella di una detrazione aggiuntiva per "spese di produzione del reddito" a favore, all'interno delle coppie bireddito, del coniuge con reddito più basso: il pregio sarebbe di un incentivo generale al lavoro di ambedue i coniugi; il difetto è che il sostegno andrebbe anche a coppie in cui non ci sono costi differenziali di produzione del reddito significativi, che sono legati soprattutto alla presenza di figli. La seconda strada è quella, opposta, di prevedere la detraibilità a favore delle famiglie bireddito delle spese di cura per figli ed eventualmente anziani non autosufficienti: il pregio è nel carattere mirato dell'intervento, che si spinge fino a selezionare le spese di cura effettivamente sostenute; il difetto è nei costi amministrativi di implementazione e nell'introduzione di un'ulteriore forma di detrazione per spese "meritorie" a fianco delle molte già esistenti¹⁰. La terza strada non presenta il difetto ora indicato, rinunciando a collegare la detrazione con le spese di cura effettivamente sostenute e quindi mantenendo un impianto mirato ma in termini più generali: si tratterebbe di riservare comunque il sostegno alle famiglie con figli, ma prevedendo o un incremento della dote nel caso di coppie bireddito e di famiglie monoreddito e al contempo monoparentali o, ma è del tutto analogo, una detrazione aggiuntiva nelle medesime situazioni.

In ogni caso, ha senso un intervento che punti specificamente a migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro femminile ove il suo disegno risponda ad alcune condizioni: la prima è di non accrescere la congerie di detrazioni per spese considerate "meritorie", che semmai come si è detto andrebbero nettamente sfoltite; la seconda è di non caricare sull'Irpef il compito

⁹ Alesina, Ichino e Karabarbounis (2007).

¹⁰ Per inciso, alcune detrazioni per spese di cura già sono presenti nella normativa, come la detrazione delle spese per i nidi o quella per le collaboratrici domestiche nel caso di anziani non autosufficienti.

improprio di incentivare lo sviluppo dei servizi di prossimità, che è tema più ampio e richiede caso mai strumenti espliciti di sostegno della domanda (del tipo dei buoni-servizio) da collegare a strumenti di regolazione della qualità e delle forme di erogazione dei servizi da parte delle autorità pubbliche responsabili; la terza è che l'incentivo sia quantitativamente significativo, cioè atto a modificare realmente i comportamenti, e quindi che ci siano risorse sufficienti.

2. Una possibile traduzione in pratica

E' ora di dare veste applicativa al ragionamento fin qui svolto. Quella che proponiamo qui è una specificazione quantitativa dei tre tasselli sopra delineati che, come chiariremo attraverso i risultati della simulazione, risponde agli obiettivi e ai vincoli richiamati nell'introduzione a questo capitolo. Naturalmente non è l'unica possibile traduzione in pratica, ed è passibile di miglioramenti e messe a punto ulteriori. Ma ci sembra che fornisca comunque una base di lavoro soddisfacente, dando corpo concreto ai tratti essenziali della riforma che proponiamo.

Aliquote e detrazioni per tipi di reddito

Cominciamo con gli interventi sulle aliquote formali che si ritengono prioritari: la prima aliquota dovrebbe scendere al 20% e la terza al 36% (vedi schema in Appendice)¹¹. La prima aliquota effettiva si riduce in misura ancor più accentuata in virtù della "linearizzazione" delle detrazioni personali che vedremo subito dopo.

Con riferimento a queste ultime, si propone di introdurre la distinzione tra detrazione per "minimo lavorativo" uguale per dipendenti e autonomi e detrazione per "spese di produzione del reddito" per i soli dipendenti. Gli importi delle detrazioni vengono riparametrati in funzione della riduzione dell'aliquota, secondo l'ipotesi tecnica di mantenere invariati gli attuali minimi imponibili di dipendenti e autonomi (ipotesi coerente con l'obiettivo di ridurre l'aliquota effettiva d'ingresso limitando al tempo stesso l'onere

¹¹ Una ipotesi più spinta di riduzione delle aliquote formali, che riduca anche le altre aliquote arrivando a una struttura del tipo 20-24-35-38-40, comporterebbe un onere aggiuntivo, rispetto all'ipotesi adottata nel testo, pari a 7 miliardi di euro.

dell'intervento). Per tutte le detrazioni personali l'andamento rispetto al reddito diviene linearmente decrescente¹². In sintesi (vedi schema in Appendice):

- detrazione per “minimo lavorativo” comune a dipendenti e autonomi e pari a 960 euro fissi fino a 4.800 euro di reddito (minimo imponibile, all'aliquota del 20%, per gli autonomi) e poi decrescenti in modo lineare fino ad azzerarsi a 55.000 euro;
- detrazione per “spese di produzione del reddito” per dipendenti e parasubordinati pari a 701 euro fissi fino a 8.000 euro di reddito e poi decrescenti in modo lineare fino ad azzerarsi a 55.000 euro; la detrazione, sommata a quella per “minimo lavorativo”, assicura un importo pari a 1.600 euro in corrispondenza di 8.000 euro di reddito che quindi, all'aliquota del 20%, rimane il minimo esente per i dipendenti e i parasubordinati¹³;
- detrazione per i redditi da pensione distinte in funzione dell'età: fino a 64 anni di età 1.500 euro fino a 7.500 euro (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a 55.000 euro; da 65 a 74 anni di età 1.550 fissi fino a 7.750 euro (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a 55.000 euro; dai 75 anni in su 1.600 fissi fino a 8.000 euro (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a 55.000 euro¹⁴.

Le modificazioni indicate per aliquote e detrazioni portano alle seguenti aliquote marginali effettive per il contribuente senza carichi familiari, dove come si vede la prima aliquota risulta nettamente inferiore a quella attuale e si è eliminata l'anomalia nel passaggio dalla terza alla quarta aliquota:

**Aliquote marginali formali ed effettive per il single
dopo l'intervento prioritario su prima e terza aliquota**

Scaglioni	Aliquote marginali formali	Al. Marg. Eff. Dipendente	Al. Marg. Eff. Autonomo
Fino a 15.000	20	23,40	21,91
Da 15.001 a 28.000	27	30,40	28,91
Da 28.001 a 55.000	36	39,40	37,91
Da 55.001 a 75.000	41	41	41
Oltre 75.000	43	43	43

¹² La linearizzazione delle detrazioni personali consente di eliminare le ulteriori piccole detrazioni specifiche da lavoro e da coniuge tuttora previste per alcuni livelli di reddito.

¹³ Per i dipendenti per parte di anno la detrazione totale non può essere inferiore a 600 euro.

¹⁴ Per i pensionati per parte di anno la detrazione totale non può essere inferiore a 600 euro.

Il fatto che per i lavoratori dipendenti sia prevista, oltre alla detrazione per “minimo lavorativo” anche quella per “spese di produzione del reddito” implica che la detrazione complessiva abbia un valore più alto rispetto a quella degli autonomi, con l’effetto di elevare il minimo imponibile e abbassare l’aliquota media ma anche, in virtù della decrescenza delle detrazioni, di mantenere l’aliquota marginale effettiva un po’ sopra quella degli autonomi sui primi tre scaglioni (questo effetto sarebbe evitabile solo con detrazioni non decrescenti ma, come già segnalato, la cosa porrebbe rilevanti problemi di gettito).

La dote fiscale per i figli

Veniamo così al trattamento dei figli. In premessa, specifichiamo che nella nostra ipotesi applicativa della riforma lasciamo invariate le detrazioni per coniuge, quelle per figli maggiori di 18 anni e quelle per altri familiari a carico (vedi schema in Appendice). Per i figli minori viene introdotta la dote fiscale che sostituisce detrazioni e assegni al nucleo familiare e che si rivolge a tutti indipendentemente dallo *status* lavorativo. Il nuovo istituto riassume anche l’assegno per le famiglie con almeno tre figli e la detrazione aggiuntiva di 1.200 euro introdotta dall’ultima finanziaria per le famiglie con almeno 4 figli. Rinviando allo schema in Appendice, riportiamo importi e andamento della dote nel caso di uno, due e tre figli:

- 1 figlio minore: 2.550 euro fino a 12.500 euro di reddito familiare; oltre tale reddito l’importo decresce linearmente con una pendenza del 4,2276% fino a raggiungere i 470 euro per 61.700 euro di reddito familiare; oltre i 61.700 euro di reddito l’importo decresce con pendenza dello 0,961% fino a raggiungere i 150 euro (a 95.000 euro di reddito) per poi restare costante su tale valore senza limiti di reddito¹⁵;
- 2 figli minori: 4.900 euro fino a 15.000 euro di reddito familiare; oltre tale reddito l’importo decresce linearmente con una pendenza del 7,0532% fino a raggiungere i 1.190 euro per 67.600 euro di reddito familiare; oltre i 67.600 euro di reddito l’importo decresce con pendenza del 2,0991% fino a raggiungere i 300 euro (a 110.000 euro di reddito) per poi restare costante su tale valore senza limiti di reddito;
- 3 figli minori: 7.200 euro fino a 17.300 euro di reddito familiare; oltre tale reddito l’importo decresce linearmente con una pendenza del 9,05% fino a raggiungere i 1.580 euro per 79.400 euro di reddito familiare; oltre i 79.400 euro di reddito l’importo decresce con pendenza del 2,4781% fino a raggiungere i 450 euro (a 125.000 euro di reddito) per poi restare costante su tale valore senza limiti di reddito.

Il confronto tra gli importi della dote e gli importi dell’attuale combinazione di Anf e detrazioni Irpef (non fruite dagli incapienti) è riportato nei Grafici 1a-1c dell’Appendice. La dote, come chiarito sopra, ha natura di detrazione fiscale e viene interamente rimborsata ai

¹⁵ Per una ipotesi di dote con una più ampia quota fissa, si veda il saggio di Corrado Pollastri nella Parte III.

soggetti incapienti come trasferimento a loro favore. Per i dipendenti, essa è erogata direttamente dal sostituto d'imposta in busta paga mese per mese, per gli autonomi viene fruita al momento della dichiarazione come riduzione dell'imposta o come credito nel caso di in capienza,

Nel caso ambedue i genitori siano titolari di reddito da lavoro e nel caso di famiglia monoparentale col genitore titolare di reddito da lavoro, l'importo della dote aumenta di 300 euro fissi per ogni figlio che salgono a 400 a figlio (compresi i primi tre) per i nuclei con più di tre figli.

Infine, nel caso di nuclei familiari con figli e almeno un componente inabile (minore o maggiore) si applicano gli importi sopra indicati maggiorati del 35%.

Come si vede, nel delineare la decrescenza della dote abbiamo per ora mantenuto il riferimento al reddito familiare ma i limiti di reddito sono stati costruiti in modo da avvicinare la scala di equivalenza Isee cosicché un domani possa essere più agibile l'eventuale passaggio alla situazione economica equivalente. L'incremento della dote nel caso della famiglia bireddito e della monoparentale risponde al problema di compensare in qualche misura le maggiori spese di gestione familiare che si presentano in questi casi. Infine, l'incremento della dote nel caso di figli inabili migliora nettamente il loro trattamento anche rispetto alle maggiorazioni attuali di detrazioni e Anf.

Un ultimo punto va chiarito circa l'erogazione della dote. Si tratta dell'esigenza di contenere fenomeni di "opportunismo": stante l'elevato livello di evasione che caratterizza attualmente – e con ogni probabilità caratterizzerà ancora per un periodo non breve – l'imposta personale nel nostro paese, sembra opportuno che nel caso di incapienza l'ammontare erogato sia collegato a un qualche indicatore di redditività ordinaria. Il problema si pone comunque fino a quando non risulti disponibile un Isee sufficientemente affidabile, che lo sdrammatizzerebbe notevolmente. Nel caso dei dipendenti e dei parasubordinati il problema può essere risolto seguendo un meccanismo analogo a quello già in vigore per gli Anf, ossia prevedendo che nel caso di incapienza l'ammontare della dote erogato sia funzione dei mesi lavorati; analogamente, per i titolari di indennità di disoccupazione l'ammontare erogato in caso di incapienza può essere rapportato al periodo di godimento dell'indennità e per i titolari di pensione con figli minori al periodo di fruizione della pensione nell'anno. Nel caso dell'autonomo, si può adottare come regola quella di commisurare l'importo spettante nel caso di incapienza al rapporto tra reddito dichiarato e un livello di riferimento che potrebbe per esempio essere quello adottato a fini previdenziali (per il 2007, 13.598 euro di minimo contributivo). E' chiaro che si tratta di una norma che tempera l'universalismo integrale cui l'istituto si ispira, ma crediamo sia una norma che consente di gestire in modo realistico il *trade-off* tra universalismo e opportunismo che il fenomeno dell'evasione drammatizza nel contesto italiano.

Infine, l'estensione della dote agli autonomi pone il problema del "che fare" con i contributi Cuaf. Una loro eliminazione implica un maggior onere della riforma per circa 1,7 miliardi di euro. Alternativamente, ed è questa l'ipotesi considerata nella nostra simulazione, si può introdurre un analogo contributo a carico degli autonomi.

L'imposta negativa

Come già rilevato, la dote viene fruita pienamente anche dagli incapienti, configurandosi per questo verso come una forma di imposta negativa. Resta da introdurre una forma di imposta negativa anche per i contribuenti senza figli¹⁶. Al riguardo, come chiarito nel paragrafo precedente, trattandosi di un intervento che presenta degli aspetti problematici, legati in particolare alla questione dell'evasione, e dato che si mira a fornire anche un incentivo all'aumento dell'offerta di lavoro, limitiamo la restituzione dell'incapienza alla detrazione per "spese di produzione del reddito" dei lavoratori dipendenti e parasubordinati.

Come già chiarito, per la corresponsione dell'imposta negativa rileva l'ordine in cui le detrazioni vengono sottratte all'imposta lorda: per garantire la piena fruizione della dote per i figli, quest'ultima deve essere scomputata dall'imposta dopo aver sottratto le detrazioni per "spese di produzione del reddito" e per "minimo lavorativo"; analogamente, per garantirne la piena fruizione agli incapienti, la detrazione per "spese di produzione del reddito" andrà scomputata dall'imposta dopo aver sottratto la detrazione per "minimo lavorativo". Importante è poi la modalità di erogazione della detrazione eccedente l'imposta lorda che dovrà essere effettuata dal sostituto d'imposta direttamente in busta paga mese per mese.

3. Il costo e gli effetti distributivi

Gli interventi, nella specificazione quantitativa che abbiamo indicato nel paragrafo precedente, hanno un onere aggregato a regime pari a circa 18,4 miliardi, di cui 5,5 per l'introduzione della dote fiscale in sostituzione di detrazioni per figli e Anf¹⁷.

¹⁶ Poiché l'oggetto di questo studio è il sistema di imposta personale e *family benefit*, non entriamo qui nel merito delle possibili specificazioni quantitative riguardo ad altri istituti di *welfare*, in primo luogo il RMI, istituti pure connessi con i temi qui trattati ma che per la loro autonoma complessità richiederebbero uno sviluppo a parte.

¹⁷ Una riduzione più accentuata delle aliquote formali, del tipo indicato alla nota 11, implicherebbe un onere complessivo pari a 25,4 miliardi di euro.

Gli effetti distributivi sono evidenziati nelle tabelle e nei grafici riportati in Appendice. Le Tabelle 1.1 e 1.2 mostrano il beneficio derivante dalla riforma per il lavoratore dipendente *single*: in rapporto al reddito complessivo, l'incidenza del beneficio è maggiore sui redditi medio-bassi (meno su quelli poco sopra il minimo esente che già hanno beneficiato del suo ampliamento nel 2007), grazie alla combinazione della discesa dell'aliquota sul primo scaglione e della "linearizzazione" delle detrazioni da lavoro; l'incidenza, leggermente inferiore sui redditi medi, resta pressoché costante fino a 50.000 euro e decresce poi per i redditi alti. Il Grafico 2 riassume l'andamento dell'aliquota media, evidenziando anche il ruolo della restituzione al lavoratore incapiente della detrazione per "spese di produzione del reddito" con un'aliquota media inferiore a zero, cioè imposta negativa.

Le Tabelle 2.1 e 2.2 mostrano il beneficio per il lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico: l'incidenza del beneficio, nettamente più elevata di quella per il *single* grazie all'introduzione della dote per i figli, decresce regolarmente all'aumentare del reddito ma rimane significativa anche sui redditi alti; l'erogazione della dote agli incapienti produce una imposta negativa consistente, come mostra anche il Grafico 3.

Le Tabelle da 3.1 a 4.2 e i Grafici 4 e 5 riportano i risultati per l'autonomo senza e con carichi familiari: il *single* ha una struttura dei benefici simile a quella del dipendente, salvo con una incidenza in generale un po' inferiore perché la "linearizzazione" della detrazione da lavoro non lo riguarda, essendo la sua detrazione già lineare; l'autonomo con coniuge e due figli a carico registra dei benefici decisamente consistenti – e maggiori del dipendente in condizioni analoghe – in quanto oggi non gode degli Anf mentre con la riforma beneficerebbe della dote per i figli.

Guardando infine alla distribuzione dei 18,4 miliardi di risorse impegnate dalla riforma, 10,5 miliardi – il 57% - vanno ai lavoratori dipendenti, 4,8 miliardi – il 26% - vanno ai pensionati e 2,6 miliardi – il 14% - agli autonomi (il modesto residuo va ai titolari di altri redditi).

4. Le prime tre tappe di un percorso di riforma

Abbiamo richiamato nell'introduzione a questo capitolo l'esigenza che la riforma possa trovare attuazione attraverso passi successivi ispirati al duplice criterio di avvicinare, nella loro combinazione finale, l'assetto desiderato a regime e al tempo stesso di risultare, ognuno preso a sé, autoconsistente ossia tale da costituire di volta in volta un miglioramento del sistema dal punto di vista sia dell'equità che dell'efficienza. Proponiamo qui le prime tre

tappe di un percorso che dovrebbe rispondere a questi criteri, un percorso che implica un onere incrementale pressoché uguale (intorno ai 6 miliardi) in ogni fase: non è naturalmente l'unico percorso possibile ma crediamo risulterà utile per impostare il problema.

Prima tappa

Il primo passo potrebbe essere composto dai seguenti interventi:

- riduzione di un punto della prima aliquota (al 22%) e corrispondente riproporzionamento delle detrazioni personali con enucleazione della detrazione per “minimo lavorativo” e di quella per “spese di produzione del reddito”, quest’ultima da fissare subito al livello che avrà a regime, ossia 701 euro fissi fino a 8.000 euro di reddito e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a 55.000 euro; la detrazione per “minimo lavorativo” resta transitoriamente più alta per i dipendenti, in modo da assicurare il minimo imponibile a 8.000 euro; le detrazioni per pensione vengono solo riproporzionate in base all’aliquota;
- linearizzazione dell’insieme della detrazione da lavoro dipendente¹⁸;
- introduzione della dote fiscale per i figli in età 0-3 anni;
- imposta negativa erogando agli incapienti i 2/3 della detrazione “per spese di produzione del reddito”, oltre ovviamente all’erogazione della dote.

Effetti redistributivi: sostanzialmente in linea con quelli a regime, andando a favore sia dei redditi bassi attraverso l’imposta negativa, sia dei redditi medio-bassi e medi attraverso la riduzione della prima aliquota e la linearizzazione delle detrazioni, sia dei redditi medio-alti che godono comunque della riduzione sulla prima aliquota e della linearizzazione della detrazione da lavoro dipendente. La dote di per sé migliora i trattamenti su tutta la scala dei redditi per le famiglie con figli fino a tre anni. Dal punto di vista delle tipologie di reddito, i vantaggi riguardano soprattutto dipendenti e autonomi.

Seconda tappa

Ecco gli interventi che potrebbero comporla:

- riduzione della terza aliquota dal 38 al 36%;
- riduzione di un ulteriore punto della prima aliquota (al 21%) e corrispondente riproporzionamento delle detrazioni per “minimo lavorativo”; quella per “spese di

¹⁸ Corrispondente eliminazione delle piccole detrazioni specifiche da lavoro tuttora previste per alcuni livelli di reddito.

produzione del reddito” è già a regime; la detrazione per “minimo lavorativo” risulta ancora transitoriamente più elevata per i dipendenti:

- adeguamento della detrazione per pensione in funzione dell’età, proporzionandole al nuovo livello della prima aliquota e linearizzandole¹⁹;
- estensione della dote fiscale per i figli in età fino a 6 anni;
- imposta negativa erogando agli incapienti il 100% della detrazione “per spese di produzione del reddito”, oltre ovviamente all’erogazione della dote.

Effetti redistributivi: anche in questo caso sostanzialmente in linea con quelli a regime, con un riequilibrio a favore dei pensionati.

Terza tappa

Infine, per completare questa parte del percorso:

- riduzione di un ulteriore punto della prima aliquota portandola al 20% e corrispondente riproporzionamento finale delle detrazioni per “minimo lavorativo” e di quelle per pensione;
- estensione della dote fiscale per i figli fino a 18 anni.

¹⁹ Corrispondente eliminazione delle piccole detrazioni specifiche per coniuge a carico tuttora previste per alcuni livelli di reddito.

APPENDICE

Schema a regime degli interventi proposti

Irpef

Scaglioni e aliquote

Scaglioni	Aliquote %
Fino a 15.000	20
Da 15.001 a 28.000	27
Da 28.001 a 55.000	36
Da 55.001 a 75.000	41
Oltre 75.000	43

Detrazioni personali

Detrazione per “minimo lavorativo” - dipendenti, parasubordinati e autonomi -	
Livelli di reddito	Importo detrazione
Fino a 4.800	960
Da 4.801 a 55.000	$960 * [1 - (\text{reddito} - 4.800) / 50.200]$
Oltre 55.000	0

Detrazione per “spese di produzione del reddito” - dipendenti e parasubordinati -	
Livelli di reddito	Importo detrazione
Fino a 8.000	701
Da 8.001 a 55.000	$701 * [1 - (\text{reddito} - 8.000) / 47.000]$
Oltre 55.000	0

Detrazione per redditi da pensione	
Livelli di reddito	Importo detrazione
età < 65	
Fino a 7.500	1.500
Da 7.501 a 55.000	$1.500 * [1 - (\text{reddito} - 7.500) / 47.500]$
Oltre 55.000	0
64 < età < 75	
Fino a 7.750	1.550
Da 7.751 a 55.000	$1.550 * [1 - (\text{reddito} - 7.750) / 47.250]$
Oltre 55.000	0
età > 75	
Fino a 8.000	1.600
Da 8.001 a 55.000	$1.600 * (1 - (\text{reddito} - 8.000) / 47.000)$
Oltre 55.000	0

Per i dipendenti e per i pensionati per parte di anno la detrazione totale non può essere inferiore a 600 euro.

Detrazioni per familiari a carico

Livelli di reddito	Importo detrazione
Coniuge	
Fino a 15.000	$800 - 110 * (\text{reddito} / 15.000)$
Da 15.001 a 40.000	690
Da 40.001 a 80.000	$690 * [1 - (\text{reddito} - 40.000) / 40.000]$
Oltre 80.000	0
Figli maggiori	
	$800 * (1 - \text{reddito} / 95.000^{^^})$
Altri familiari	
	$750 * (1 - \text{reddito} / 80.000)$

^ Nel caso di contribuente con più di 3 figli, l'importo base della detrazione è aumentato di 200 euro per ogni figlio (compresi i primi 3).

^^ Per ogni figlio oltre il primo questo denominatore aumenta di 15.000 euro per ognuno dei figli.

Per ogni figlio portatore di handicap l'importo base della detrazione è aumentato di 220 euro.

Restano in vigore le altre disposizioni vigenti relative ai carichi familiari (divisione a metà della detrazione figli, ecc.).

Dote fiscali per i figli minori

Livelli di reddito familiare	Importo annuale della dote
Nuclei con 1 figlio	
Fino a 12.500	2.550
Da 12.501 a 61.700	$470+2.080*[1-(reddito-12.500)/49.200]$
Da 61.701 a 95.000	$470*[1-(reddito-61.700)/48.900]$
Oltre 95.000	150
Nuclei con 2 figli	
Fino a 15.000	4.900
Da 15.001 a 67.600	$1.190+3.710*[1-(reddito-15.000)/52.600]$
Da 67.601 a 110.000	$1.190*[1-(reddito-67.600)/56.700]$
Oltre 110.000	300
Nuclei con 3 figli	
Fino a 17.300	7.200
Da 17.301 a 79.400	$1.580+5.620*[1-(reddito-17.300)/62.100]$
Da 79.401 a 125.000	$1.580*[1-(reddito-79.400)/63.800]$
Oltre 125.000	450
Nuclei con 4 figli	
Fino a 19.400	10.400
Da 19.401 a 81.500	$3.165+7.235*[1-(reddito-19.400)/62.100]$
Da 81.501 a 140.000	$3.165*[1-(reddito-81.500)/72.200]$
Oltre 140.000	600
Nuclei con 5 figli	
Fino a 21.500	13.000
Da 21.501 a 86.300	$4.505+8.495*[1-(R-21.500)/64.800]$
Da 86.301 a 155.000	$4.505*[1-(R-86.300)/82.500]$
Oltre 155.000	750

Per ogni figlio minore oltre il quinto l'importo della Dote è aumentato del 22%.

La dote è uguale per nuclei con due genitori o con un solo genitore.

Per ogni figlio minore oltre il terzo la Dote è aumentata di un ammontare fisso di 150 euro per ogni figlio compresi i primi tre.

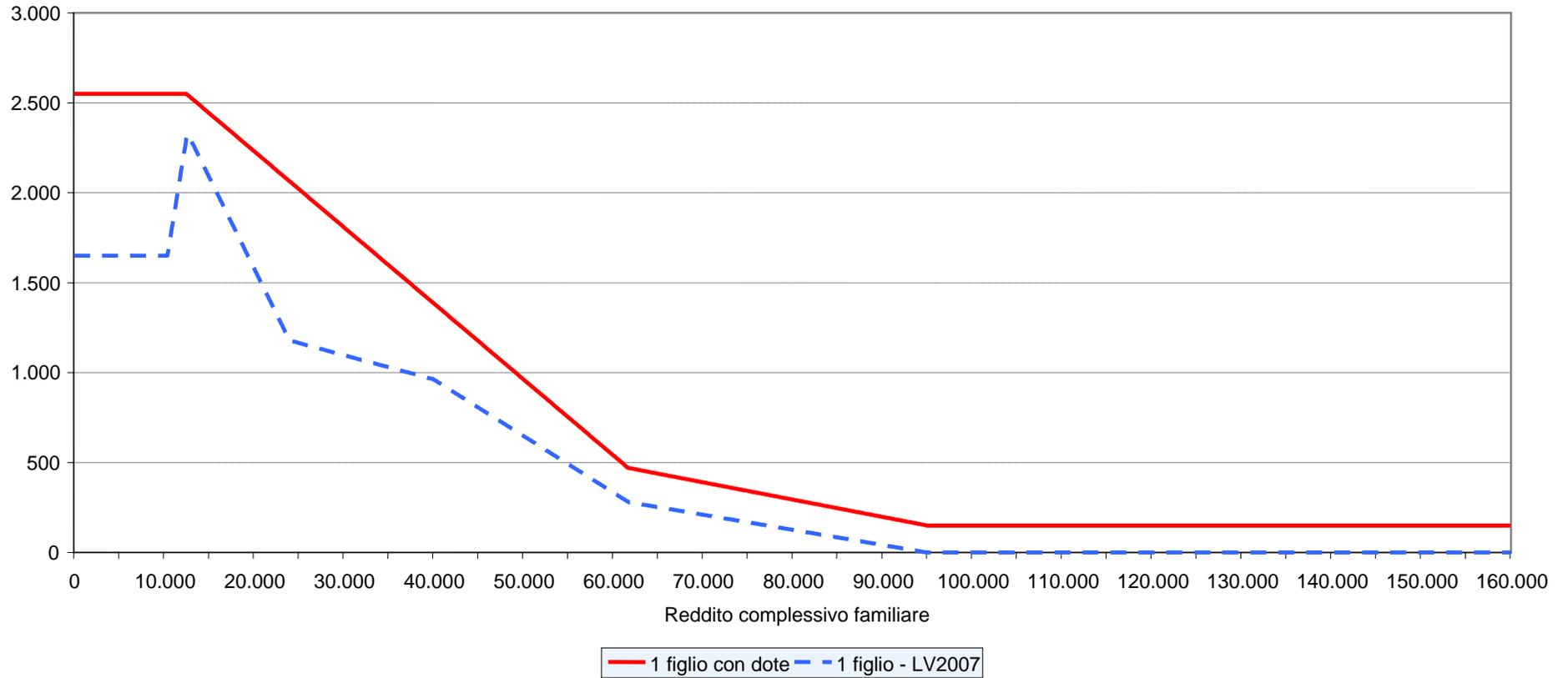
Nel caso ambedue i genitori siano titolari di reddito da lavoro e nel caso di famiglia monoparentale col genitore titolare di reddito da lavoro, l'importo della Dote aumenta di 300 euro fissi per ogni figlio che salgono a 400 a figlio (compresi i primi tre) per i nuclei con più di tre figli.

Nel caso di nuclei familiari con figli e almeno un componente inabile (quelli delle attuali tabelle 14-15-17-18 dell'Inps) si applicano gli importi sopra indicati maggiorati del 35%.

Graf. 1a - INTRODUZIONE DELLA DOTE PER FIGLI MINORI

Lavoratore dipendente con coniuge e 1 figlio a carico
Confronto con trattamenti per figli a carico a LV 2007

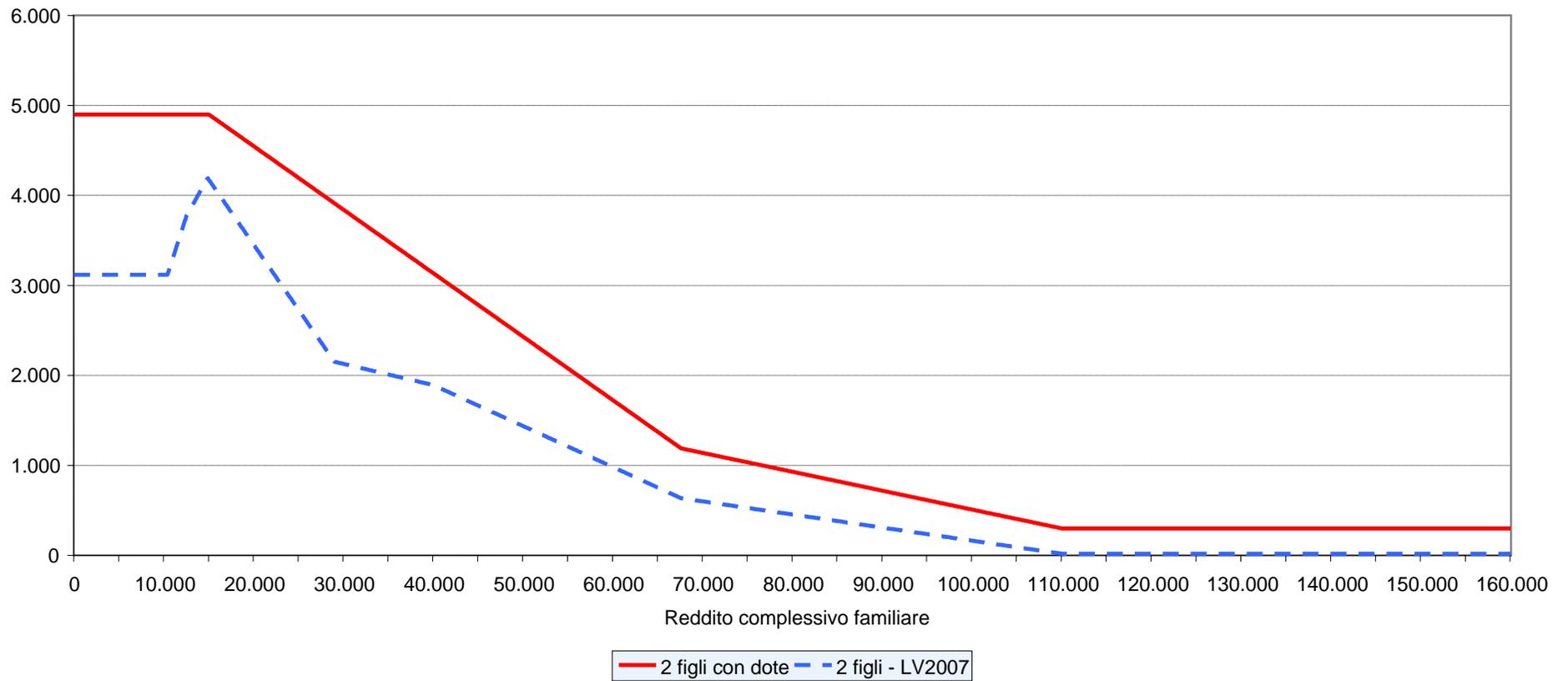
Livello della dote - Euro



Garf. 1b - INTRODUZIONE DELLA DOTE PER FIGLI MINORI

Lavoratore dipendente con coniuge e 2 figli a carico
Confronto con trattamenti per figli a carico a LV 2007

Livello della dote - Euro



Graf. 1c - INTRODUZIONE DELLA DOTE PER FIGLI MINORI

Lavoratore dipendente con coniuge e 3 figli a carico
Confronto con trattamenti per figli a carico a LV 2007

Livello della dote - Euro

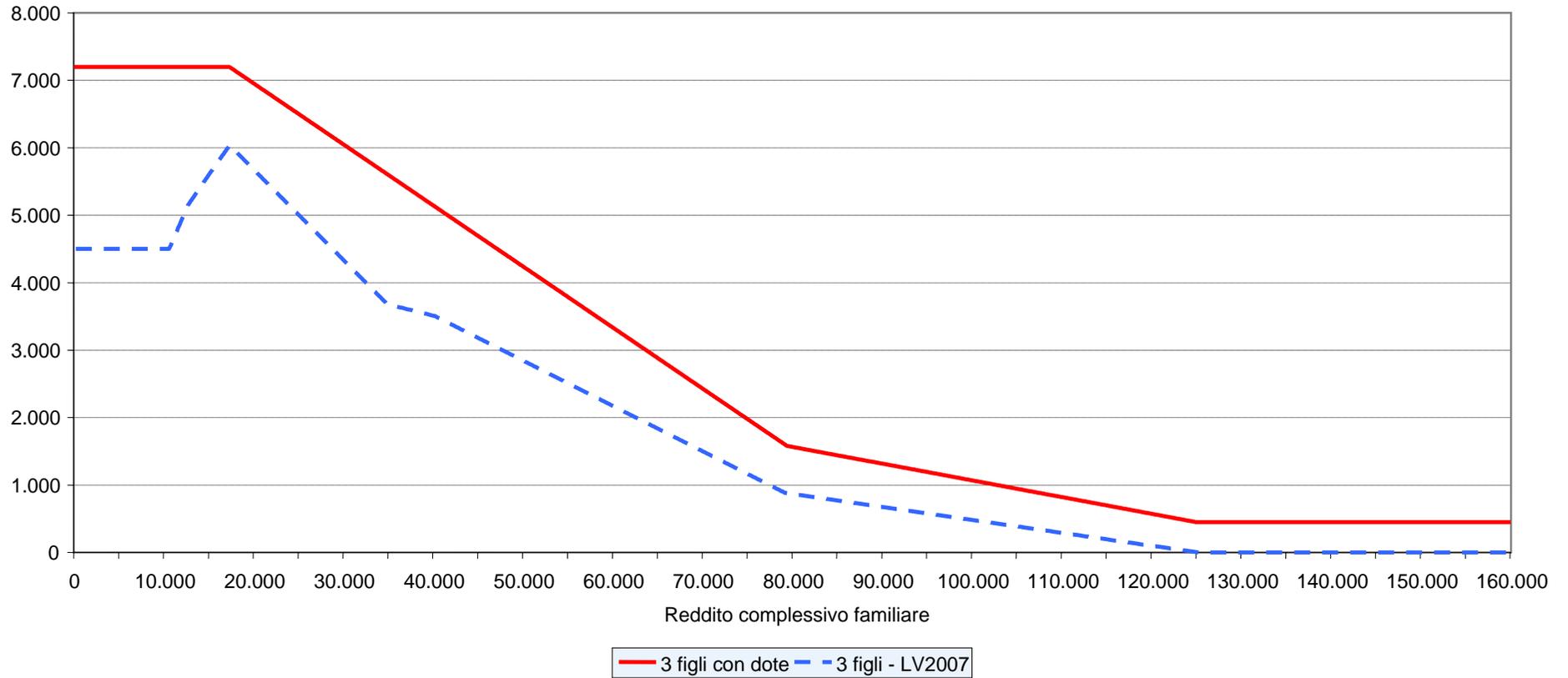


Tabella 1.1**Reddito disponibile: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore dipendente senza carichi familiari*

Reddito complessivo	Reddito disponibile (<i>Euro</i>)		Incidenza % del beneficio sul reddito complessivo HP/Vigente
	HP	Vigente	
10.000	9.532	9.397	1,4
15.000	13.362	12.888	3,2
20.000	16.841	16.371	2,4
25.000	20.321	19.874	1,8
30.000	23.621	23.116	1,7
40.000	29.681	28.982	1,8
50.000	35.740	34.847	1,8
75.000	50.570	49.580	1,3
100.000	64.820	63.830	1,0

Tabella 1.2**Aliquota media: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore dipendente senza carichi familiari*

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva	
	HP	Vigente
10.000	4,7	6,0
15.000	10,9	14,1
20.000	15,8	18,2
25.000	18,7	20,5
30.000	21,3	23,0
40.000	25,8	27,6
50.000	28,5	30,3
75.000	32,6	33,9
100.000	35,2	36,2

Tabella 2.1**Reddito disponibile: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico*

Reddito complessivo	Reddito disponibile (<i>Euro</i>)		Incidenza % del beneficio sul reddito complessivo HP/Vigente
	HP	Vigente	
10.000	15.158	13.100	20,6
15.000	18.952	17.735	8,1
20.000	22.079	20.495	7,9
25.000	25.206	23.275	7,7
30.000	28.153	25.936	7,4
40.000	33.507	31.546	4,9
50.000	38.688	36.783	3,8
75.000	51.690	50.175	2,0
100.000	65.329	63.975	1,4

Tabella 2.2**Aliquota media: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico*

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva	
	HP	Vigente
10.000	-51,6	-31,0
15.000	-26,3	-18,2
20.000	-10,4	-2,5
25.000	-0,8	6,9
30.000	6,2	13,6
40.000	16,2	21,1
50.000	22,6	26,4
75.000	31,1	33,1
100.000	34,7	36,0

Grafico 2

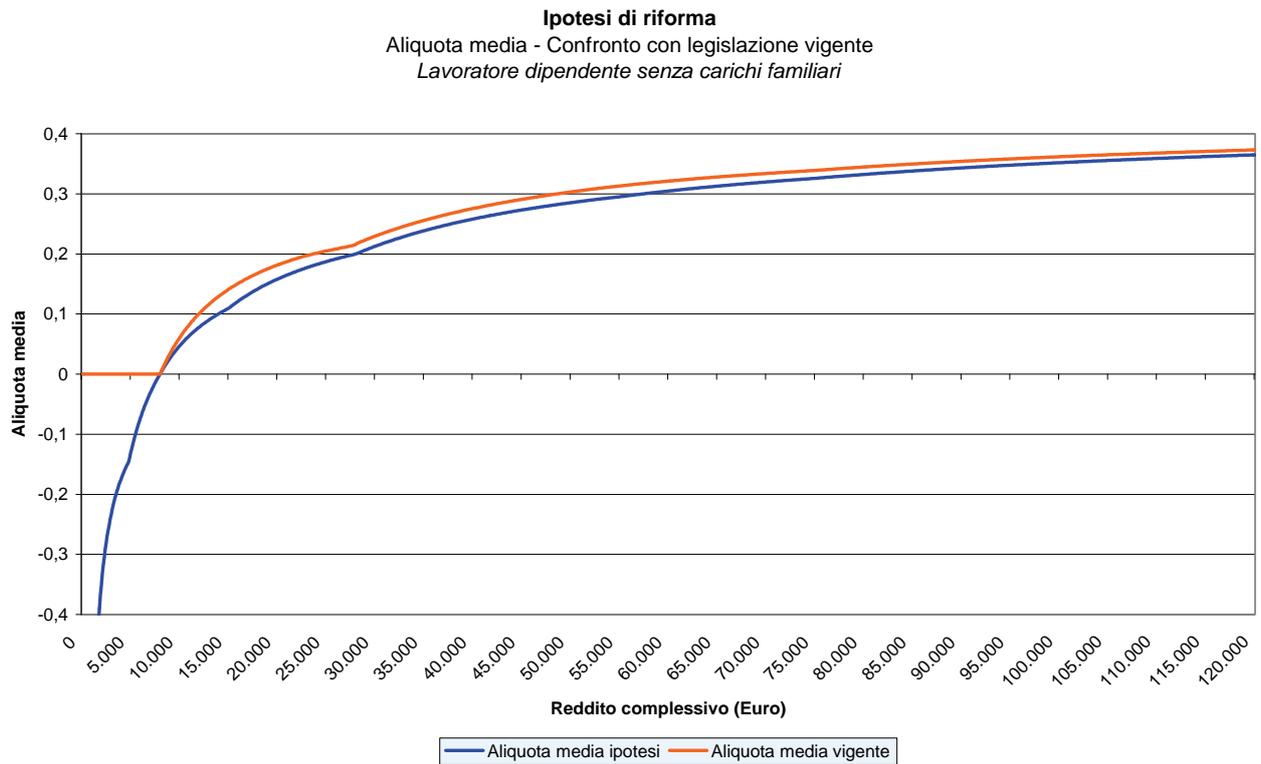


Grafico 3

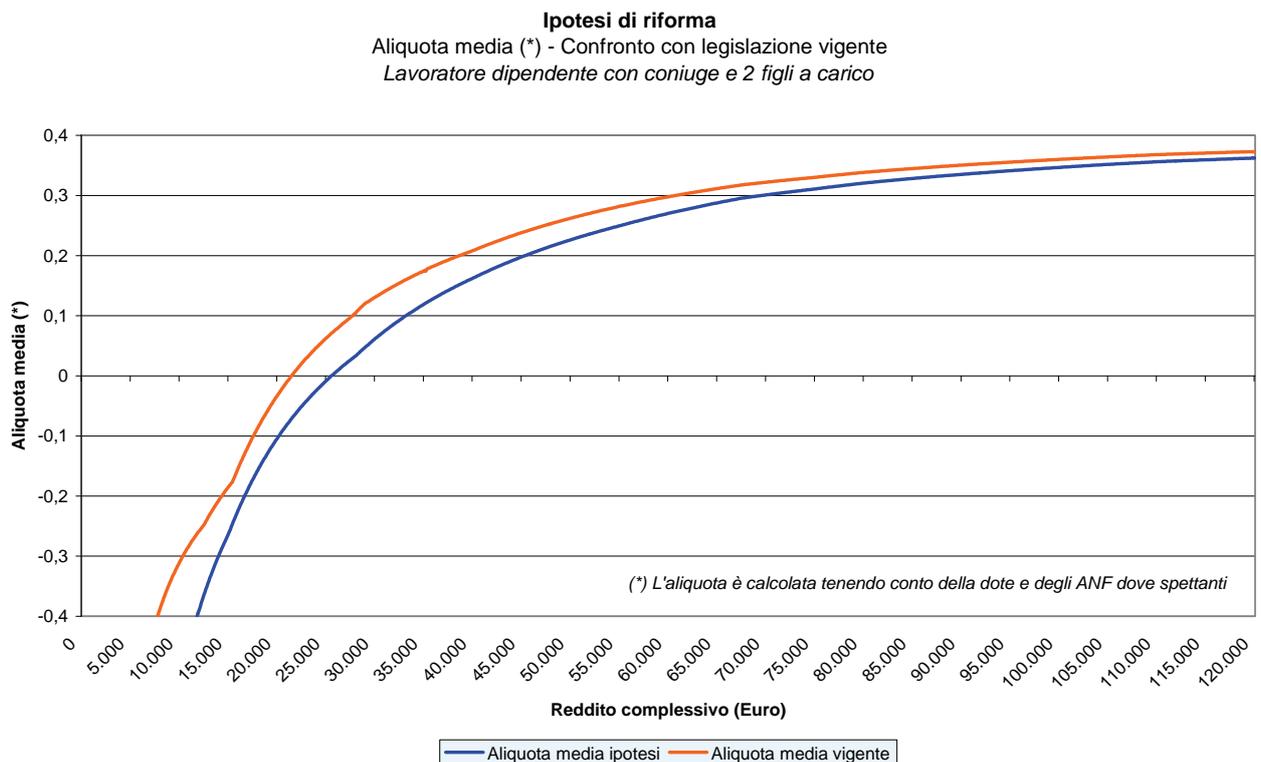


Tabella 3.1**Reddito disponibile: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore autonomo senza carichi familiari*

Reddito complessivo	Reddito disponibile (<i>Euro</i>)		Incidenza % del beneficio sul reddito complessivo HP/Vigente
	HP	Vigente	
10.000	8.861	8.690	1,7
15.000	12.765	12.430	2,2
20.000	16.319	15.970	1,8
25.000	19.874	19.510	1,5
30.000	23.248	22.830	1,4
40.000	29.457	28.810	1,6
50.000	35.666	34.790	1,8
75.000	50.570	49.580	1,3
100.000	64.820	63.830	1,0

Tabella 3.2**Aliquota media : Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore autonomo senza carichi familiari*

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva	
	HP	Vigente
10.000	11,4	13,1
15.000	14,9	17,1
20.000	18,4	20,2
25.000	20,5	22,0
30.000	22,5	23,9
40.000	26,4	28,0
50.000	28,7	30,4
75.000	32,6	33,9
100.000	35,2	36,2

Tabella 4.1**Reddito disponibile: Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico*

Reddito complessivo	Reddito disponibile (Euro)		Incidenza % del beneficio sul reddito complessivo HP/Vigente
	HP	Vigente	
10.000	13.300	10.000	33,0
15.000	18.355	14.501	25,7
20.000	21.557	17.969	17,9
25.000	24.758	21.436	13,3
30.000	27.780	24.703	10,3
40.000	33.283	30.518	6,9
50.000	38.614	36.180	4,9
75.000	51.690	50.175	2,0
100.000	65.329	63.975	1,4

Tabella 4.2**Aliquota media : Legislazione vigente – Ipotesi tecnica di intervento (HP)***Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico*

Reddito complessivo	Aliquota media effettiva	
	HP	Vigente
10.000	-33,0	0,0
15.000	-22,4	3,3
20.000	-7,8	10,2
25.000	1,0	14,3
30.000	7,4	17,7
40.000	16,8	23,7
50.000	22,8	27,6
75.000	31,1	33,1
100.000	34,7	36,0

Grafico 4

Ipotesi di riforma
Aliquota media - Confronto con legislazione vigente
Lavoratore autonomo senza carichi familiari

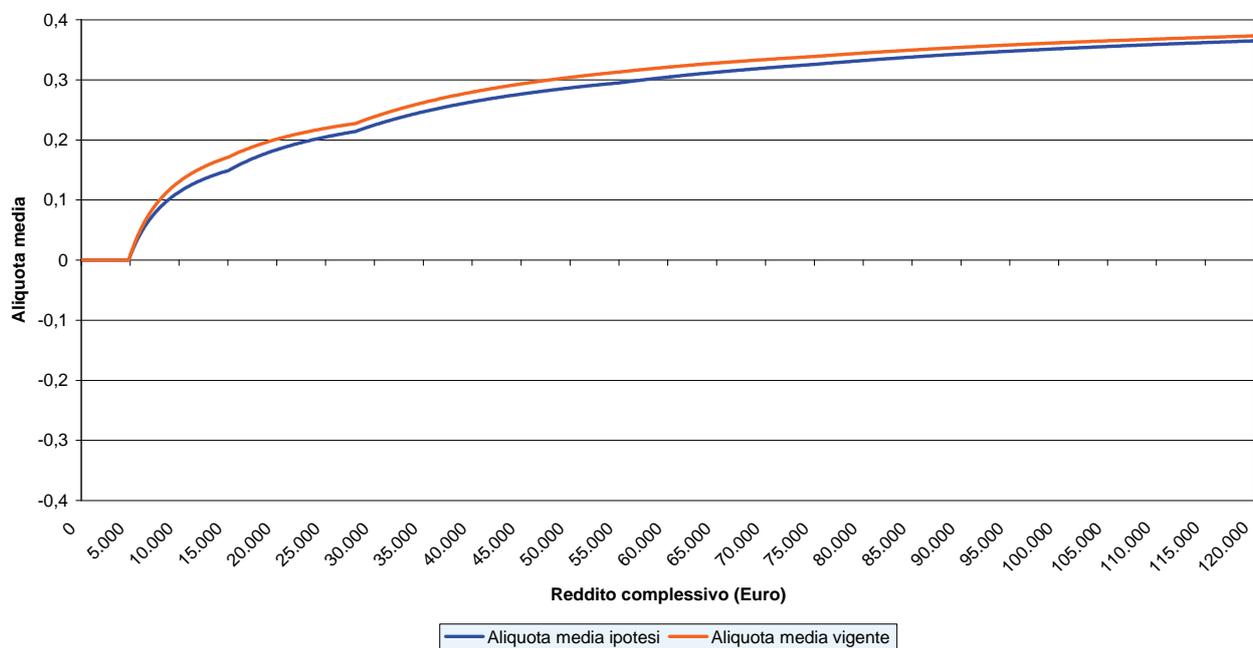
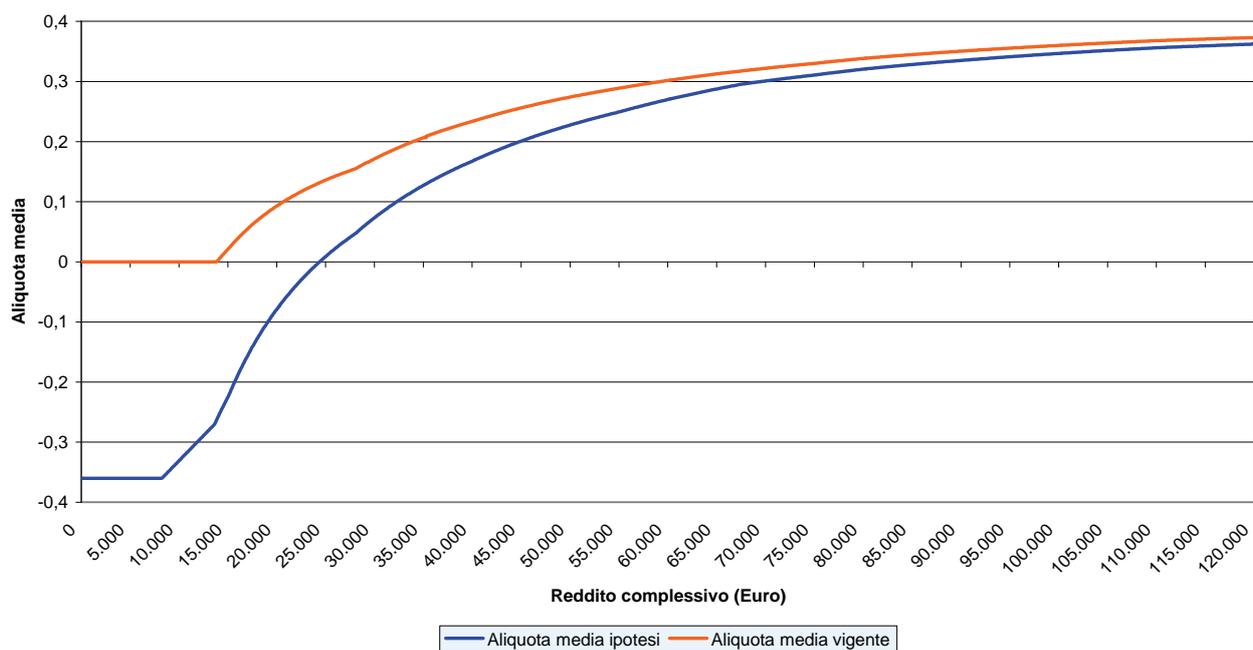


Grafico 5

Ipotesi di riforma
Aliquota media - Confronto con legislazione vigente
Lavoratore autonomo con coniuge e 2 figli a carico



Riferimenti bibliografici

- Aaberge R. – Colombino U. – Strøm S. (2005), Taxes, Transfers, Labour Supply and Household Welfare, in T. Boeri – D. Del Boca - C. Pissarides (eds.), *Women in the Labor Market: An Economic Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Aaberge R. – Colombino U. (2006), Designing Optimal Taxes with a Microeconomic Model of Household Labour Supply, *Discussion Papers*, No. 475, Research Department, Statistics Norway.
- Alesina A. – Ichino A. – Karabarbounis L. (2007), *Gender Based Taxation and the Division of Family Choices*, Harvard University, November 9.
- Apps P. – Rees R. (2001), Fertility, Female Labor Supply and Public Policy, *IZA Discussion Paper*, No. 409.
- Artoni R. – Micheletto L. – Zanardi A. (2007), Equità ed efficienza nella tassazione dei redditi personali: fondamenti teorici e linee di riforma, *Working Paper*, No. 122, Eonpubblica, Bocconi.
- Atkinson A.B. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson A.B. – Stiglitz J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw Hill, London.
- Baldini M. - Bosi P. - Matteuzzi M. (2004), Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: un'ipotesi di riforma, *La Rivista delle Politiche Sociali*, vol. 1.
- Boone J. – Bovenberg L. (2004), The Optimal Taxation of Unskilled Labor with Job Search and Social Assistance, *Journal of Public Economics*, vol. 88.
- De Vincenti C. (a cura) (2001), *Famiglia, assistenza, fisco. Materiali per un welfare universalistico*, XI Rapporto Cer-Spi, Roma, Ediesse.
- De Vincenti C. – Paladini R. – Pollastri C. (2005), For a Welfare-Oriented Taxation Reform in Italy, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 64, pp. 189-213.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Green C. (1967), *Negative Taxes and the Poverty Problem*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Haig R.M. (1921), *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York.
- Hall R.E. – Rabushka A. (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw Hill, New York.
- Hall R.E. – Rabushka A. (1985), *The Flat Rate Tax*, Hoover Institute, Stanford.

- Meade J. E. (1996), *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Mirlees J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies*, vol. 38, pp. 175-208.
- Moffitt R. A. (2003), *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, pp. 119-140.
- Pechman J.A. – Engelhardt G.V. (1990), The Income Tax Treatment of the Family: an International Perspective, *National Tax Journal*, vol. 43, pp. 1-22.
- Rhys Williams J. (1943), *Something To Look Forward To*, MacDonal & Co, London.
- Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Soler Roch M.T. (1999), *Family Taxation in Europe*, Kluwer Law International.
- Stigler G. (1946), The Economics of Minimum Wage Legislation, *American Economic Review*, vol. 36, pp. 358-365.
- Tobin J. (1965), *Improving the Economic Status of the Negro*, Daedalus.
- Vickrey W. (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, Ronald Press, New York.
- Visco V. (1984), Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83, in E. Gerelli e R. Valiani (a cura), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli, Milano.
- Visco V. (1995), Appunti per una riforma fiscale, *CespeMateriali*, n. 5.

PARTE III

TEMI DI DISCUSSIONE SU IMPOSTA PERSONALE E DINTORNI

L'IRPEF E LA CASA

Massimo Baldini

Questa nota si concentra sulle modalità con cui l'Irpef considera l'abitazione principale di residenza. Dopo alcune considerazioni generali sulla definizione della "corretta" base imponibile, e sul posto che in essa dovrebbe occupare l'abitazione, si passa poi a descrivere come l'Irpef tratta oggi in concreto questo bene, e quali effetti ha sulle diverse categorie di contribuenti, distinti sia per livello di reddito che per titolo di godimento dell'abitazione.

Il trattamento fiscale dell'abitazione di residenza

Anche se la riforma dei primi anni '70 che introdusse l'Irpef nel nostro ordinamento adottava come punto di riferimento ideale il modello della *comprehensive income tax*, in effetti sin dalla sua nascita l'Irpef si discostava per molteplici aspetti da questo disegno teorico. Lo schema della Cit prevede la tassazione del reddito-entrata, definito come la somma di tutte le componenti di reddito che potrebbero essere consumate nel corso del periodo senza ridurre lo stock di ricchezza reale posseduto: in altri termini, il valore del consumo effettuato durante l'anno, più la variazione del valore della ricchezza posseduta. Bisognerebbe quindi considerare non solo tutte le componenti di reddito monetario ricevute, ma anche ogni altro rendimento del capitale posseduto che potrebbe incrementare la capacità di consumare: interessi attivi, dividendi, guadagni in conto capitale, tutti espressi in termini reali, cioè al netto dell'inflazione. In questa lista andrebbe compreso anche il rendimento fornito dall'abitazione, espresso come l'affitto che si sarebbe dovuto pagare per poter abitare in quella particolare casa. Questo affitto imputato è una stima della capacità di consumare fornita dalla casa di proprietà. Dalla base imponibile andrebbero poi dedotte, in modo simmetrico, tutte le componenti negative di reddito (che riducono la capacità di consumare), compresi gli interessi passivi pagati e le spese di produzione.

Per riflettere appieno questo modello ideale, quindi, la base imponibile dell'Irpef dovrebbe comprendere l'affitto imputato sulla casa di residenza, definito a valori di mercato, e dovrebbe invece ammettere la piena deducibilità degli interessi passivi pagati su eventuali mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione. Lo schema estenderebbe poi questi criteri anche

ai beni capitali diversi dalla prima casa. La rendita fornita dalla casa di proprietà andrebbe inclusa nella base imponibile sulla base dell'affitto imputato di mercato, al netto dei costi di gestione e di ammortamento dell'abitazione. Si dovrebbe anche includere la variazione del valore dell'abitazione, da sottoporre realisticamente a tassazione solo al momento della vendita dell'immobile.

La mancata considerazione della rendita imputata sull'abitazione (e dei capital gains) nella base imponibile dell'imposta sul reddito può essere fonte di inefficienza nella allocazione delle risorse, perché può indurre un investimento in abitazioni superiore a quello ottimale che si avrebbe in assenza di imposte: un contribuente che investa in titoli di stato o azioni dovrebbe pagare una imposta (quasi sempre sostitutiva nel nostro ordinamento), mentre se decide di investire nell'acquisto della propria abitazione non è sottoposto a tassazione sul rendimento che egli trae dal bene. L'economia finisce per investire troppo in abitazioni, distogliendo risorse dall'investimento in capitale produttivo. Viene inoltre violata l'equità orizzontale perché, a parità di reddito complessivo, chi investe in azioni o obbligazioni deve pagare un'imposta, a differenza di chi investe nella propria casa. Infine, se la quota di proprietari è crescente rispetto al reddito disponibile, l'esclusione del reddito figurativo dalla base imponibile dell'Irpef è anche causa di iniquità verticale (Vickrey, 1993). Il maggiore difetto della totale esclusione della rendita sulla prima casa ai fini del calcolo dell'imposta personale sul reddito riguarda un aspetto distributivo: si mettono sullo stesso piano contribuenti che possiedono abitazioni molto diverse. Se la rendita è valutata ai valori di mercato, è ragionevole attendersi un effetto regressivo dalla sua totale esenzione. Sarebbe quindi più equo concedere una deduzione solo parziale dell'affitto imputato.

La deduzione o detrazione per gli interessi passivi sul mutuo si giustifica pienamente nell'ottica del reddito-entrata, ma può anch'essa incentivare, se troppo generosa, un eccessivo investimento in abitazione a scapito di altre destinazioni, e può inoltre avere effetti distributivi regressivi.

Eventuali agevolazioni concesse agli affittuari sotto forma di deduzioni o detrazioni sull'affitto pagato si giustificherebbero, nello schema del reddito-entrata, per ragioni di equità verticale.

Se le persone possono liberamente decidere tra l'acquisto e la proprietà, l'affitto pagato è una forma di consumo volontario, quindi non andrebbe dedotto dal reddito. Se però gli affittuari sono soprattutto famiglie a reddito basso che non possono accedere alla proprietà per vincoli di liquidità, può diventare opportuno intervenire con trasferimenti monetari nei loro confronti, che possono assumere forme diverse: un sussidio in denaro correlato al reddito familiare e all'affitto pagato o una detrazione Irpef per chi vive in affitto.

A prescindere dalla deducibilità della rendita catastale, se la casa viene considerata un bene di merito è possibile giustificare le detrazioni per affitto anche in un'ottica di equità

orizzontale: ai proprietari si concede la deduzione della rendita e degli interessi passivi, agli inquilini la detraibilità (parziale) dell'affitto pagato.

L'inclusione del reddito figurativo sulla abitazione nella base imponibile dell'imposta personale va però incontro ad una serie di problemi. Il principale è la difficoltà di definirne l'importo: per un calcolo preciso si dovrebbe necessariamente ricorrere ad una stima del valore di mercato dell'immobile, convertito in rendita sulla base di un tasso di interesse di mercato. Da questa cifra si dovrebbe poi sottrarre il valore delle spese di gestione e dell'ammortamento. Si tratta di operazioni non semplici. Inoltre, se la proprietà della casa è diffusa anche tra i gruppi a basso reddito, molte famiglie potrebbero non avere a disposizione il denaro con cui pagare questa imposta. Sarebbe quindi necessario concedere comunque significative deduzioni ai contribuenti più poveri. L'intera struttura dell'imposta sul reddito (scaglioni, aliquote, ecc.) ne sarebbe condizionata. L'esclusione dei guadagni in conto capitale sulla abitazione dalla base imponibile è un'altra importante deviazione dal modello puro del reddito-entrata, che può essere giustificata sulla base di considerazioni sia di efficienza che di equità (Bosi e Guerra, 2007).

La tabella che segue presenta una guida alle principali caratteristiche che la tassazione della casa di abitazione assume in alcuni paesi dell'area Ocse. Pochi paesi ormai tassano il reddito figurativo. Molti, coerentemente, escludono anche la deducibilità degli interessi passivi. Solo il Belgio e l'Olanda si avvicinano al modello della *comprehensive income tax*.

Tab. 1 Il trattamento fiscale dell'abitazione in alcuni paesi ricchi

	La rendita sulla prima casa è inclusa nella base imponibile?	Gli interessi passivi sul mutuo sono deducibili o detraibili?
Italia	No, dal 2001	Si, detraibili
Usa	No	Si, deducibili
Uk	No, dal 1965	No, dal 2000
Francia	No, dal 1963	No, dal 1998
Germania	No	No, dal 1987
Svezia	No	Si, deducibili
Belgio	Si	Si, deducibili
Olanda	Si	Si, deducibili

Per molti anni nel nostro paese la base imponibile dell'Irpef ha compreso anche il reddito figurativo fornito dall'abitazione di residenza, valutato però in modo molto rozzo sulla

base della rendita catastale, solitamente assai inferiore agli affitti di mercato. Questa sottostima rispetto ai valori “corretti” può d’altra parte essere giustificata dalla necessità di depurare il reddito figurativo da ammortamento e costi di gestione. Fino al 2001 la rendita catastale era deducibile dal reddito complessivo per la parte eccedente la cifra di circa 565 euro. A partire da quella data, la rendita va ancora inserita in pieno nel reddito complessivo, ma è poi interamente deducibile nel passaggio dal reddito complessivo all’imponibile. La legge Finanziaria per il 2008 ha di nuovo escluso dal reddito complessivo, dopo la parentesi della Finanziaria precedente, la rendita catastale anche ai fini del calcolo relativo alle detrazioni per carichi familiari e per tipo di reddito, che dipendono negativamente dal reddito complessivo.

Gli interessi passivi sui mutui sulla prima casa sono detraibili nella misura del 19% di un importo che non può superare i 4000 euro (la Finanziaria 2008 ha incrementato questa cifra, per molti anni ferma a 3565 euro).

L’Irpef attuale, in sintesi, non è più coerente con il concetto di reddito-entrata anche per quanto riguarda il trattamento della prima casa: il reddito figurativo non è più tassato, mentre si continua a garantire la detrazione per gli interessi passivi sul mutuo.

La Finanziaria per il 2008 ha inoltre decisamente esteso la portata delle detrazioni riservate alle famiglie a reddito basso che vivono in affitto, che fino al 2007 erano riservate solo ai contratti di locazione concordati, una quota molto ristretta del totale. Si tratta di un intervento finalizzato ad obiettivi di sostegno ai redditi bassi, testimoniati dalla presenza di un limite di reddito (circa 30.000 euro) necessario per poterne godere. E’ prevista la piena fruizione della detrazione anche in caso di incapacità, una prima forma quindi di imposta negativa.

Effetti distributivi e di equità orizzontale

Per valutare empiricamente gli effetti del trattamento in Irpef dell’abitazione di residenza si utilizza un modello di microsimulazione fiscale statico, applicato su un campione rappresentativo delle famiglie italiane, costituito dai microdati dell’indagine Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie. I valori monetari ed i parametri del sistema di tax-benefit sono aggiornati al 2007.

La tab. 2 è divisa in due sezioni. Nella parte sinistra mostra l’incidenza delle detrazioni per affitto e per interessi passivi sul mutuo prima casa sui redditi disponibili delle famiglie, classificate per quintili di reddito disponibile equivalente (ottenuto dividendo il reddito disponibile per la scala di equivalenza Ocse modificata). La seconda parte della tabella

contiene invece la ripartizione per quintile dello sconto fiscale. Le due detrazioni svolgono un ruolo quantitativamente molto simile. E' evidente, e piuttosto scontato, come la detrazione per affitto abbia un effetto marcatamente progressivo, essendo concentrata sui primi due quintili. Quella sugli interessi passivi, d'altra parte, presenta un'incidenza sostanzialmente proporzionale¹. Ciò è dovuto a due cause: la presenza di molte famiglie in proprietà anche nella sezione sinistra della distribuzione del reddito e il limite all'importo di interessi passivi che può essere detratto. In termini, assoluti, invece, la detrazione sugli interessi è concentrata sui due quintili più ricchi, a cui va il 66% dello sgravio complessivo. Se sommiamo i due benefici, l'andamento dell'incidenza complessiva è dominato dall'effetto della detrazione per affitto. I vari quintili si ripartiscono l'importo totale delle due detrazioni in modo piuttosto uniforme (ultima colonna).

Tab. 2 Incidenza e ripartizione per quintili delle detrazioni per affitto e per interessi passivi sul mutuo prima casa

Quintili di reddito disponibile equivalente	Incidenza sul reddito disponibile			Ripartizione del beneficio tra i quintili		
	Detrazione per affitto	Detrazione per interessi passivi sul mutuo	Somma delle due detrazioni	Detrazione per affitto	Detrazione per interessi passivi sul mutuo	Somma delle due detrazioni
1	0.59%	0.12%	0.71%	37%	10%	25%
2	0.26%	0.07%	0.33%	27%	9%	19%
3	0.15%	0.09%	0.24%	21%	15%	18%
4	0.06%	0.11%	0.18%	12%	26%	18%
5	0.01%	0.09%	0.10%	3%	40%	20%
Totale	0.12%	0.10%	0.22%	100%	100%	100%

Le due detrazioni per affitto e per interessi passivi sul mutuo non esauriscono il trattamento della casa in sede Irpef. Un ruolo notevole è giocato anche dalla principale deviazione dal modello puro del reddito-entrata, cioè dalla totale deducibilità, dal reddito imponibile, della rendita figurativa sull'abitazione di residenza. La valutazione dell'impatto distributivo di questa norma è resa difficile dalla mancanza, nell'indagine Banca d'Italia, di

¹ Flevotomou e Matsaganis (2007), usando il modello Euromod, riscontrano invece un impatto, in percentuale del reddito disponibile, a favore dei quintili più ricchi.

informazioni circa la rendita catastale. E' necessario quindi procedere ad una sua imputazione. Sono percorribili a questo fine diverse strade alternative. Per questo lavoro ne abbiamo seguite due.

La prima consiste nell'assumere che esista una correlazione tra valore di mercato dell'abitazione, rilevato nell'indagine Banca d'Italia, e valore catastale. L'Anci fornisce, nelle sue pubblicazioni disponibili online, una stima del valore complessivo della base imponibile dell'Ici prima casa suddiviso per regione. Sulla base di questi dati aggregati, è possibile ottenere una stima del valore catastale medio e del valore di mercato medio di ciascuna abitazione in ogni regione. Il rapporto tra questi due dati viene poi applicato a ciascuna abitazione per passare dal valore di mercato al valore catastale.

In alternativa, si può assumere che esista una correlazione tra dimensione dell'abitazione, in metri quadrati, e valore catastale. Partendo dal gettito Ici prima casa per regione italiana, si può ripartire questa cifra complessiva tra le abitazioni di ogni regione, in modo proporzionale ai metri quadrati di ciascuna (D'Ambrosio e Gigliarano, 2007). Le due stime non forniscono risultati coincidenti, perché i valori catastali, a causa dell'arretratezza dei loro criteri di fissazione e aggiornamento, sono solo imperfettamente correlati sia ai metri quadrati che ai valori di mercato delle abitazioni. E' utile quindi presentare i risultati ottenibili con entrambi questi criteri di imputazione, per verificarne la robustezza.

Non consideriamo l'impatto distributivo della mancata inclusione, nella base imponibile Irpef, dell'affitto imputato valutato a prezzi di mercato al netto dei costi amministrativi. Anche se è questo il caso davvero coerente con l'approccio del reddito-entrata, si tratta di una ipotesi teorica sempre ben lontana dall'aver avuto applicazione nel nostro paese.

La deducibilità integrale della rendita catastale sulla abitazione di residenza dalla definizione del reddito imponibile Irpef, introdotta nel 2001, ha un effetto significativo sull'incidenza dell'imposta in termini quantitativi, mentre sembra non averne altrettanto in termini distributivi. La tabella 3 presenta infatti l'incidenza dell'Irpef sul reddito disponibile, per le sole famiglie proprietarie, con e senza la deducibilità della rendita (calcolata con entrambi i metodi prima riassunti) dal reddito complessivo. Sul complesso delle famiglie, l'incidenza dell'Irpef sul reddito si riduce di poco più di mezzo punto percentuale. La riduzione delle aliquote medie è lievemente superiore nei quintili più bassi se la rendita è imputata sulla base delle dimensioni dell'immobile, ma l'effetto è piuttosto modesto. Se invece l'imputazione avviene sulla base del valore di mercato, l'incidenza si riduce leggermente di più per il quintile più ricco. L'effetto sostanzialmente uniforme nei vari quintili della deduzione della rendita dipende dai seguenti fattori:

- La rendita catastale è correlata positivamente con il reddito familiare, ma la sua elasticità rispetto ad esso (come quella dei valori di mercato delle abitazioni) è minore di 1.

- D'altra parte, al crescere dei quintili aumenta l'aliquota marginale Irpef, quindi cresce il risparmio di imposta derivante dalla deducibilità di un dato importo.

Tab. 3 Incidenza dell'Irpef per quintili di reddito disponibile equivalente con e senza la deducibilità della rendita catastale, solo famiglie in proprietà

	Rendita abitazione non deducibile	Rendita abitazione deducibile	Riduzione incidenza causata dalla deducibilità della rendita catastale
Rendita catastale imputata sulla base della superficie dell'abitazione			
1	3.09%	2.40%	-0.69%
2	8.87%	8.13%	-0.73%
3	13.55%	12.90%	-0.66%
4	18.63%	17.97%	-0.66%
5	28.64%	28.12%	-0.52%
Totale	20.32%	19.71%	-0.61%
Rendita catastale imputata sulla base del valore di mercato dell'abitazione			
1	2.78%	2.26%	-0.52%
2	8.62%	8.02%	-0.60%
3	13.38%	12.76%	-0.63%
4	18.46%	17.84%	-0.62%
5	28.76%	28.03%	-0.73%
Totale	20.26%	19.60%	-0.65%

Nota: si è sempre assunta la detraibilità degli interessi passivi

Lo scarso impatto distributivo della deducibilità della rendita catastale, comune ad entrambi i metodi seguiti per la sua imputazione, si può cogliere anche dalla tab. 4, che mostra l'indice di Reynolds-Smolensky dell'Irpef, cioè la riduzione dell'indice di Gini nel passaggio dal reddito al lordo al reddito al netto dell'Irpef (sempre valori equivalenti). La misura dell'impatto redistributivo dell'imposta è scarsamente sensibile alla deducibilità della rendita. Coerentemente con la tab. 3, la deduzione della rendita provoca un lievissimo

aumento dell'indice se la rendita è imputata sulla base dei metri quadrati, un lieve calo nell'altro caso.

Tab. 4 Indici di redistribuzione dell'Irpef sul reddito disponibile familiare equivalente, con e senza la deducibilità della rendita catastale sull'abitazione principale

	Rendita deducibile	non Rendita deducibile
Rendita catastale imputata sulla base della superficie dell'abitazione	RS=0.0425 $\Delta\% \text{Gini} = -11.21\%$	RS=0.0427 $\Delta\% \text{Gini} = -11.27\%$
Rendita catastale imputata sulla base del valore di mercato dell'abitazione	RS=0.0430 $\Delta\% \text{Gini} = -11.35\%$	RS=0.0428 $\Delta\% \text{Gini} = -11.28\%$

Dopo l'esame degli effetti distributivi delle diverse misure che l'Irpef prevede a proposito dell'abitazione di residenza, può essere interessante considerare in quale misura l'Irpef discrimini tra chi vive in affitto e chi vive in proprietà, a parità di capacità contributiva. In altri termini, l'Irpef contiene o no un incentivo implicito all'acquisto dell'abitazione? Possiamo classificare le famiglie in base ad un indicatore di tenore di vita che non dipenda dal titolo di godimento dell'abitazione, ad esempio il reddito complessivo equivalente (quindi escludiamo gli affitti imputati), e verificare se, a parità di questo indicatore (cioè a parità di quintile), le famiglie in affitto pagano un'Irpef significativamente diversa da quella pagata da chi vive in proprietà.

Se la classificazione in quintili dipende solo dal reddito complessivo e dalla numerosità familiare (catturata dalla scala di equivalenza), però, è possibile che a parità di quintile le famiglie differiscano non solo per titolo di godimento dell'abitazione, ma anche per altre caratteristiche che possono indurre una differenza nel carico Irpef, che quindi non dipende dal fatto di vivere in affitto o in proprietà. Una misura più pulita dell'influenza del titolo di godimento dell'abitazione sull'onere Irpef si può quindi ricavare calcolando quanto i vari quintili dovrebbero pagare per Irpef in due casi: il primo, ipotetico, può prevedere che la rendita non sia deducibile, e che non vi siano detrazioni né per interessi passivi né per l'affitto. Il secondo corrisponde alla normativa in vigore nel 2008: deducibilità totale della rendita, detrazione per affitto rimborsabile agli incapienti, detrazione per interessi passivi sul mutuo prima casa. Per queste simulazioni, la rendita catastale è sempre calcolata utilizzando il

secondo metodo di imputazione prima descritto, cioè sulla base della dimensione dell'abitazione.

La sezione superiore della tab. 5 presenta l'incidenza dell'Irpef ipotetica per quintili.

Tab. 5 Incidenza dell'Irpef con e senza deduzioni e detrazioni legate all'abitazione

Caso ipotetico: rendita prima casa non deducibile, no detrazione affitto, no detrazione interessi passivi			
Quintile	Tutti	Affitto	Proprietà
1	2.6%	1.7%	3.0%
2	9.7%	9.3%	9.8%
3	15.2%	14.7%	15.4%
4	19.0%	18.8%	19.0%
5	27.8%	27.0%	27.9%
Totale	20.8%	18.7%	21.3%
Irpef 2008: rendita prima casa deducibile, detrazione affitto rimborsabile, detrazione interessi passivi			
Quintile	Tutti	Affitto	Proprietà
1	1.3%	-0.2%	1.9%
2	8.6%	7.9%	8.8%
3	14.4%	13.9%	14.6%
4	18.4%	18.2%	18.4%
5	27.3%	26.9%	27.4%
Totale	20.2%	18.0%	20.6%
Riduzione incidenza causata dal trattamento fiscale dell'abitazione, per quintili di reddito monetario equivalente			
Quintile	Tutti	Affitto	Proprietà
1	-1.32%	-1.97%	-1.06%
2	-1.05%	-1.33%	-0.98%
3	-0.81%	-0.86%	-0.80%
4	-0.62%	-0.57%	-0.63%
5	-0.42%	-0.13%	-0.47%
Totale	-0.63%	-0.66%	-0.63%

Nota: i valori di questa tabella non sono confrontabili con quelli della tab. 3 perché ora le famiglie sono classificate per quintili di reddito complessivo equivalente al netto della rendita

catastale, e non per quintili di reddito disponibile equivalente, che comprende anche l'affitto imputato.

Come si vede, parità di quintile, le famiglie in affitto subiscono sempre un'incidenza inferiore. La sezione centrale mostra invece l'incidenza secondo le regole dell'Irpef 2008. Ora sugli affittuari del primo quintile l'incidenza è negativa, grazie alla possibilità di fruire della detrazione per affitto anche in caso di incapacienza. Infine, nella parte finale sono contenute le differenze tra le incidenze medie dei due casi. Se guardiamo all'ultima riga, nel complesso l'Irpef riduce il suo onere percentuale in modo simile per affittuari e proprietari, quindi non sembra discriminare a favore della proprietà. Ciò è dovuto in modo decisivo al forte aumento della detrazione sugli affitti introdotta dalla Finanziaria 2008. Per la sezione più povera della distribuzione, anzi, la riduzione dell'incidenza dell'imposta è più forte per gli affittuari, mentre il contrario vale per i quintili superiori, che beneficiano della deduzione della rendita, e solo in misura molto marginale della detrazione per affitto.

Conclusioni

La legge finanziaria per il 2008 ha compiuto un passo importante verso un'Irpef più neutrale sulle scelte abitative delle famiglie grazie al significativo potenziamento della detrazione sugli affitti, che ora riesce a controbilanciare, sia nel suo peso assoluto in termini monetari che negli effetti distributivi, il ruolo da tempo svolto, a favore dei proprietari, dalla detrazione sugli interessi passivi sui mutui e dalla deducibilità della rendita catastale. Gli allontanamenti dallo schema puro del reddito-entrata non sembrano avere introdotto disincentivi e iniquità particolarmente stridenti.

Il potenziamento della detrazione sugli affitti era auspicabile non solo per una maggiore neutralità dell'imposta sul reddito, ma anche per ridurre il peso degli affitti sui redditi delle famiglie, decisamente aumentato negli ultimi anni a causa del generalizzato incremento dei canoni, a fronte di una dinamica molto lenta dei redditi reali delle famiglie italiane. Va inoltre considerato che a favore degli affittuari è disponibile anche il fondo sociale per il sostegno all'affitto, che però ha beneficiato di stanziamenti che negli ultimi anni sono diventati sempre meno generosi. Rispetto alla detrazione sugli affitti, il fondo per l'affitto presenta maggiori costi amministrativi ed è, per ciascuna famiglia, meno facilmente prevedibile, di anno in anno, sia nel suo importo che nella sua stessa attribuzione. Rispetto alla detrazione, proprio questa natura più aleatoria rende più improbabile che esso sia, almeno in parte, appropriato dal locatore attraverso un aumento del canone.

Detrazione per affitti e fondo affitto sono due strumenti di fatto molto simili, soprattutto nell'ottica dell'imposta negativa che già oggi caratterizza proprio questa detrazione. Presentano però anche molte differenze. La detrazione dipende dal reddito complessivo individuale, mentre il fondo affitto è commisurato all'Isee. La detrazione è automatica, il sussidio dipende dagli stanziamenti decisi dal governo centrale e dagli enti locali. Queste differenze aprono interessanti interrogativi circa l'opportunità di una maggiore integrazione dei due istituti, ovvero sul ruolo che ciascuno di essi dovrebbe in modo distinto svolgere, in un coerente assetto di lungo periodo.

Riferimenti bibliografici

Aaron H. (1970), Income taxes and housing, *American Economic Review*, 60 (5), 789-806.

Anci-Cnc (2005), *Imposta comunale sugli immobili, analisi statistiche, aliquote 2005 e gettito 2004*, www.webifel.it.

Boelhouwer P. - Haffner M. - Neuteboom P. - De Vries P. (2004), House prices and income tax in the Netherlands: an international perspective, *Housing Studies*, 19 (3), 415-32.

Bourassa S. C. - Grigsby W. G. (2000), Income tax concessions for owner-occupied housing, *Housing Policy Debate*, 11, 521-46.

D'Ambrosio C. - Gigliarano C. (2007), *The distributional impact of "imputed rent" in Italy*, Essex University, AIM-AP Project: Accurate income measurement for the assessment of public policies.

Flevotomou M. - Matsaganis M. (2007), *The impact of mortgage interest tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece*, Euromod wp n. EM2/07.

Vickrey W. (1993), Today's tasks for economists, *American Economic Review*, 83 (1), 1-10.

IMPOSTA PERSONALE, DOTE PER I FIGLI E STRUMENTI DI *MEANS TESTING*

Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra

Premessa

L'auspicabile introduzione di un istituto unico di sostegno alle famiglie con minori ispirato alla logica dell'universalismo selettivo rende necessario interrogarsi sulla scelta dell'indicatore più appropriato per realizzare la selettività. Nel nostro ordinamento trovano utilizzazione, allo stato attuale, criteri diversi e scarsamente omogenei: il reddito familiare per l'assegno per il nucleo familiare, il reddito imponibile Irpef per molte prestazioni pensionistiche di natura assistenziale, l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) per l'assegno per i nuclei con almeno tre figli, per l'assegno di maternità e per molti servizi offerti a livello locale. Nell'ambito dell'Irpef, la selettività che caratterizza la graduazione delle detrazioni per oneri familiari ha come riferimento il reddito complessivo, al netto della deduzione relativa alla prima casa, e quindi una misura di reddito individuale. Superare la forte disomogeneità di questi criteri, che non risponde a nessuna logica razionale, non è solo funzionale al disegno della dote per i minori, ma è un obiettivo necessario per dare coerenza e trasparenza alle politiche selettive adottate dall'insieme delle amministrazioni pubbliche, in una pluralità di politiche sociali che implicano trasferimenti monetari o offerta di servizi alla cittadinanza.

Questa stessa finalità ha motivato l'introduzione nel nostro ordinamento, nel 1998, dell'Isee. La vita di questo istituto è stata tuttavia molto travagliata.

In questa nota si cerca di argomentare l'idoneità dell'Isee a realizzare la selettività dell'istituto della dote per i minori, che costituisce un aspetto innovativo della proposta di riforma dell'Irpef di questo Libro Bianco; si sostiene tuttavia che l'attuale disciplina di questo indicatore meriti di essere perfezionata sotto più profili. Anche se l'attenzione è prevalentemente dedicata a quelli rilevanti per l'applicazione alla dote per i minori si forniranno alcune indicazioni sulla disciplina dell'Isee che possono essere utili anche ai fini della sua applicazione ad altri programmi del welfare.

Ciò rende necessario affrontare le seguenti questioni, di fondamentale importanza nel disegno di ogni istituto di *means testing*.

a) La condizione economica deve essere valutata con riferimento all'individuo o al nucleo familiare? Se si sceglie il riferimento al nucleo familiare, come lo si deve definire? A quali scale di equivalenza occorre fare riferimento?

b) Nelle modalità di calcolo dell'indicatore si deve tener conto del reddito o anche del patrimonio? Come devono essere definite queste grandezze? Come vanno combinate per identificare un unico indicatore?

c) Come deve essere organizzata e a chi deve essere affidata la gestione amministrativa della prova dei mezzi?

1. L'Isee

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente è stato istituito nel 1998 e, dopo un lungo iter, ha trovato applicazione con il Dlgs 130/2000 e il Dlgs 242/2001.

Esso è definito da un rapporto che ha al numeratore l'Indicatore della Situazione Economica (Ise), che rappresenta la valutazione monetaria della condizione economica di un individuo o di un nucleo familiare (ottenuta sommando gli Ise dei membri del nucleo), e al denominatore una scala di equivalenza.

L'Ise è, a sua volta, pari alla somma di due componenti: reddituale e patrimoniale. La *componente reddituale* misura il flusso di risorse economiche di un determinato anno pari al reddito complessivo definito ai fini Irpef, integrato da una valutazione forfetaria dei redditi derivanti da attività finanziarie (non inclusi nell'imponibile Irpef, ma soggetti a imposte sostitutive) - realizzata applicando un tasso di interesse nominale, definito annualmente per decreto (4.41% per il 2007), alla componente mobiliare del patrimonio del soggetto – e valutato al netto di un'eventuale deduzione del canone di locazione dell'immobile destinato ad abitazione. La *componente patrimoniale* è pari alla somma dei patrimoni mobiliari e immobiliari, al netto di franchigie. Dal valore complessivo del patrimonio immobiliare si può infatti dedurre una franchigia pari all'eventuale capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto degli immobili posseduti dai componenti del nucleo familiare; oppure, nel caso di nucleo familiare residente in casa propria, se più favorevole e fino a concorrenza del valore della casa di abitazione, una franchigia di 51.646 euro. Per il patrimonio mobiliare è prevista una franchigia fissa pari a 15.494 euro. La componente patrimoniale è sommata a quella reddituale nella misura del 20%. Per rendere omogenee (equivalenti) famiglie di diversa composizione e caratteristiche l'Ise è diviso per una scala di equivalenza, che presenta un'elasticità al numero dei componenti pari a 0,65 e prevede maggiorazioni per alcuni casi ritenuti meritevoli.

Attualmente l'Isee trova applicazione in alcuni programmi nazionali e più diffusamente a livello locale, anche se in modo ancora frammentato: ad esempio, per la definizione delle rette degli asili nido, il contributo mensa nelle scuole di infanzia, l'assistenza domiciliare, la compartecipazione al pagamento di rette per case protette, l'assegnazione di alloggi nell'ambito delle politiche della casa, l'articolazione dei ticket sanitari, l'assegnazione di contributi economici. Ampio uso dell'Isee si ha anche nelle prestazioni riguardanti l'Università. I numerosi studi dedicati alla disamina delle caratteristiche dell'istituto e degli esiti della sua applicazione (cfr. tra gli altri Toso, 2002, 2006; Ricci, 2005; Ministero dell'economia e del lavoro, 2006) sono concordi nell'evidenziare la superiorità di questo strumento rispetto al reddito imponibile Irpef.

Per valutare le potenzialità di applicazione dell'Isee alla dote per i minori è utile premettere alcune considerazioni sulle finalità di tale dote. Come strumento universale ed unificato di sostegno delle famiglie con minori essa assolve ad una duplice funzione: il sostegno delle responsabilità familiari e il contrasto della povertà. E' soprattutto la seconda funzione che impone il carattere selettivo dell'istituto. Tale funzione non è svolta solo dalla dote per i figli, che è riservata esclusivamente alle famiglie con minori, ma anche da altri istituti (pensione sociale, rmi ecc.). La forte correlazione tra numero di minori e rischio di povertà attribuisce tuttavia una funzione rilevante a questo istituto. La giustificazione della selettività per il sostegno delle responsabilità familiari è invece molto tenue, ed è connessa sostanzialmente alla presenza di vincoli di bilancio, e quindi al *trade off* tra finalità universali di questi istituti di welfare e il livello socialmente accettabile della pressione fiscale. Da queste caratteristiche discende la necessità che l'Isee per la dote per i minori sia in grado di discriminare correttamente la condizione economica della famiglie che si collocano nella fascia medio-bassa della distribuzione dei redditi. In questa prospettiva il ruolo dei redditi delle attività finanziarie potrebbe ad esempio essere meno rilevante, mentre molta attenzione deve essere riservata al ruolo di beni primari come l'abitazione.

2. La definizione del nucleo familiare

La letteratura economica sembra unanime nel suggerire che la valutazione del benessere di un soggetto debba fare riferimento alla condizione economica del nucleo familiare al cui interno è inserito. Questa idea trova applicazione universale allorché si calcolano indicatori di povertà relativa. Non esiste però una definizione univoca di cosa debba intendersi per "nucleo familiare", anche se è indubbio che esso deve essere concepito come

l'unità economica a cui i singoli membri concorrono con le proprie entrate e che sostiene le spese di tutti i membri.

L'impostazione seguita dalla normativa Isee ne prevede una definizione ampia, fondamentalmente costituita dalla famiglia anagrafica, all'interno della quale gli enti responsabili possono definire una particolare nozione di nucleo. Le norme disciplinano poi una serie di casi particolari, alcuni dei quali assai rilevanti per il problema che qui interessa. L'art.2 del DLgs 130/00 recita infatti: "Ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare. Fanno parte del nucleo familiare i soggetti componenti la famiglia anagrafica. I soggetti a carico ai fini IRPEF fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico. I coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini IRPEF di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare; il figlio minore di anni 18, anche se risulta a carico ai fini IRPEF di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive.". Un successivo decreto ha poi disciplinato criteri particolari per il minore anche se a carico ai fini Irpef e che faccia parte del nucleo del genitore con il quale convive; per i soggetti che ai fini Irpef risultano a carico di più persone; per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza; per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi; per soggetti non componenti le famiglie anagrafiche (comunità, carceri, ecc.).

Dovendo scegliere la nozione di nucleo appropriata per l'istituto della dote per i minori si possono configurare due soluzioni alternative. La prima si ispira all'idea che la dote sia principalmente un sostegno alle responsabilità familiari: in tal caso, la nozione di nucleo familiare più appropriata è quella del nucleo ristretto, rappresentato dai genitori dei minori e dai minori stessi. La seconda si ispira invece all'idea che la dote abbia una prevalente funzione di sostegno dei nuclei familiari in condizioni economiche disagiate: in tal caso, la nozione di nucleo più appropriata sarebbe quella della famiglia anagrafica.

Tenuto conto che nell'attuale ordinamento del welfare non sono presenti istituti universali di contrasto della povertà e che la dote è destinata a sostituire tutti i principali istituti esistenti a favore delle famiglie con minori i quali svolgono senza dubbio un rilevante ruolo di contrasto al disagio economico, sembra preferibile una soluzione più vicina alla seconda fra quelle sopra indicate. In questa prospettiva la normativa prevista dal Dlgs 242/01 può rappresentare un punto di riferimento del tutto accettabile e compiuto.

3. La scala di equivalenza

Il riferimento al nucleo familiare, anziché all'individuo, nella prova dei mezzi, si accompagna, necessariamente, alla necessità di individuare una scala di equivalenza adeguata. I parametri attualmente utilizzati nella scala di equivalenza dell'Isee dipendono da due fattori. Il punto di partenza è una scala, che assume come variabile il numero dei componenti del nucleo, con un'elasticità di 0,65, senza prevedere alcuna differenziazione, neppure in relazione all'età dei membri. La seconda componente è rappresentata da una serie di maggiorazioni dei valori calcolati sulla base del criterio appena indicato finalizzate a tenere conto di alcuni casi particolari ritenuti meritevoli di attenzione: +0,2 per i nuclei monoparentali con minori, +0,5 in presenza di handicap, +0,2 per nuclei in cui entrambi i genitori lavorano e sono presenti figli minorenni.

Ai fini dell'applicazione dell'Isee alla dote ai minori la misura accurata delle economie di scala del nucleo rappresenta un aspetto di grande rilevanza. Sotto questo profilo è plausibile che l'adozione della scala Ocse, che differenzia il valore dei parametri a seconda della presenza o meno di membri adulti o minori, potrebbe rappresentare un miglioramento apprezzabile.

4. La misura della condizione economica: un indicatore misto reddito-patrimonio

Un aspetto senza dubbio innovativo e peculiare dell'Isee è la valutazione della condizione economica di un soggetto e/o di un nucleo familiare sulla base della combinazione di due grandezze: una grandezza di flusso, rappresentata dal reddito, e una grandezza di stock, rappresentata dal patrimonio mobiliare e immobiliare.

Le ragioni del riferimento contestuale a queste due diverse grandezze sono abbastanza condivise dalla dottrina, dato che sia il reddito sia il patrimonio costituiscono tradizionali indicatori di capacità contributiva. In particolare, quando patrimoni diversi, a parità di reddito, siano determinati da cause del tutto "legittime" quali, ad esempio, una diversa età dei soggetti, una diversa distribuzione del reddito nel corso del tempo (un reddito alto in passato può giustificare un alto patrimonio accumulato, pur a fronte di un reddito corrente basso), una diversa propensione al risparmio e, infine, l'aver percepito o meno un'eredità, il riferimento al patrimonio, in un contesto di prova dei mezzi, è motivabile sulla base della considerazione che il patrimonio è un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in

quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica. Esso inoltre offre indicazioni, anche se in modo imperfetto, sul reddito “permanente” dei contribuenti.

La nitidezza concettuale non significa tuttavia anche semplicità nell’applicazione, a causa della difficoltà di fornire misure attendibili delle grandezze rilevanti.

Prima di discutere di alcuni di questi aspetti è forse utile cercare di affrontare due obiezioni frequentemente sollevate nei confronti di questo indicatore composito.

Secondo la prima obiezione, l’inclusione del reddito, normale, delle attività finanziarie nella componente reddituale dell’Ise e la considerazione del 20% del patrimonio mobiliare nella componente patrimoniale rappresenterebbero una duplicazione. Si tratta di un’obiezione discutibile: la componente patrimoniale, tradotta in flusso attraverso il parametro $\alpha=0,2$, *non* intende rappresentare il rendimento normale del patrimonio mobiliare, ma indica la misura, evidentemente discrezionale e frutto di un giudizio di valore del *policy maker*, di traduzione in termini di flusso, per renderla sommabile alla componente reddituale, del valore di accrescimento del benessere economico che è attribuibile alla presenza di un patrimonio, valore che è certamente influenzato dalla dimensione del patrimonio e dal rendimento del capitale, ma, come si è ricordato, dipende anche da altri elementi non tangibili (grado di sicurezza, prestigio, ecc.). E’ poi importante sottolineare che il riferimento al patrimonio consente di integrare le informazioni sulla situazione economica del soggetto, laddove la considerazione del solo reddito risulta generalmente insoddisfacente a causa dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale, solo in parte superati con la considerazione dei redditi delle attività finanziarie esclusi dalla base imponibile dell’Irpef. Non si tratta quindi di una duplicazione della valutazione dei redditi patrimoniali, ma del tentativo, certo semplicistico, di traduzione in termini di flusso di un plus di benessere economico attribuibile alla presenza di un *asset* patrimoniale mobiliare o immobiliare.

La seconda obiezione è che la presenza della componente patrimoniale nell’indicatore di situazione economica sia non appropriata, perché penalizza i soggetti che hanno avuto comportamenti parsimoniosi. In risposta a questa posizione si può tuttavia osservare che il riferimento a concetti come il reddito e il patrimonio è coerente con i criteri seguiti nella disciplina dell’Irpef, che, ai fini della valutazione della capacità contributiva, non sembra sposare in modo preponderante la nozione di reddito spesa, e con essa la considerazione di meritorietà, a fini fiscali, del risparmio.

Può ora essere utile soffermarsi sulle possibili modalità alternative con cui possono essere combinate le due grandezze rappresentative della capacità contributiva: reddito e patrimonio.

La scelta compiuta dalla normativa dell’Ise è, come si è ricordato, l’aggregazione dei due indicatori secondo una relazione di tipo lineare $Ise=R+\alpha P$. Essa rappresenta solo uno tra i possibili modi in cui due grandezze dimensionalmente diverse (un flusso e uno stock) sono

rese commensurabili. Secondo alcuni studiosi, questa soluzione appare troppo rigida: sono infatti concepibili, e probabilmente anche più razionali, forme di combinazioni alternative (v. Cerea 2000), ad esempio non lineari o formulazioni che evitano ogni combinazione algebrica, mantenendo tuttavia il ruolo di entrambe le grandezze nel definire soglie o classi di benessere economico.

In linea generale si può concordare sull'idea che per diversi programmi di welfare siano ragionevolmente prospettabili diverse modalità di combinazione dei due indicatori. La stessa normativa Isee lo consente, anche se con una norma che rischia interpretazioni estensive tali da snaturare la logica della disciplina, laddove, all'art.3 c.1, recita: "Gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, modalità integrative di selezione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari ed immobiliari."

Ai fini dell'applicazione alla dote per i minori non sembrano tuttavia esservi grandi controindicazioni alla scelta della combinazione lineare.

Più problematica è semmai la scelta della misura del coefficiente $\alpha=20\%$. A questo proposito è interessante notare che il tasso del 20% di conversione del capitale in reddito è lo stesso adottato dal Regno Unito nella prova dei mezzi relativa ai servizi di cura residenziale (una sterlina alla settimana per ogni 250 sterline di capitale compreso fra la franchigia e una soglia patrimoniale che comporta il pieno pagamento del servizio). La misura in questione potrebbe allora essere ripensata alla luce delle considerazioni che svolgeremo più oltre relative al ruolo delle franchigie della componente patrimoniale.

5. Problemi di valutazione della componente reddituale

La normativa Isee assume come primo punto di riferimento per la componente reddituale un reddito lordo: il reddito *complessivo ai fini Irpef*. Tale grandezza è lorda, nel senso che è calcolata prima dell'applicazione delle imposte dirette, di cui l'imposta personale è ovviamente la più significativa, e dei trasferimenti di carattere monetario di cui l'individuo può godere attraverso il sistema di welfare (assegno per il nucleo familiare, pensione e assegno sociale, pensioni di invalidità, ecc.). E' bene considerare criticamente le implicazioni di questa scelta. Fra gli altri elementi rilevanti nella definizione della componente reddituale dell'Isee assume poi particolare rilevanza il trattamento che deve essere riservato ai servizi

dell'abitazione, con particolare riferimento all'opportunità o meno di considerare quest'ultima un bene primario. Questi temi sono affrontati in quanto segue.

Reddito al lordo o al netto dei contributi sociali e delle spese di produzione

La scelta del reddito complessivo ai fini Irpef pone due problemi rilevanti di disomogeneità nel trattamento del lavoro dipendente (e dei lavori atipici assimilati al lavoro dipendente) rispetto al lavoro autonomo. Si tratta di problemi di primaria importanza specialmente se si considera che uno degli aspetti maggiormente innovativi della dote per i minori è rappresentato dalla creazione di un istituto a carattere universale, rivolto a tutti i cittadini con minori. Rispetto alla situazione pre riforma, ciò comporta, in particolare, l'estensione al lavoro autonomo di benefici di cui sino a questo momento non ha goduto.

Un primo problema è che per il lavoratore dipendente il reddito complessivo è calcolato al netto dei contributi sociali (del datore di lavoro e del lavoratore), mentre per il lavoratore autonomo i contributi sociali rappresentano una deduzione dal reddito complessivo che viene operata solo successivamente, al fine del calcolo del reddito imponibile. La misura dei contributi sociali del lavoro autonomo, dal 2007, si colloca intorno al 19-20% per artigiani e commercianti. Assumere come punto di partenza il reddito complessivo comporta quindi una discriminazione significativa a sfavore del lavoratore autonomo.

Un secondo problema riguarda il fatto che il reddito di lavoro dipendente che concorre al reddito complessivo Irpef è al lordo delle spese di produzione, che sono invece dedotte dal reddito dei lavoratori autonomi e degli imprenditori. Nell'ambito dell'Irpef la discriminazione a sfavore del lavoro dipendente viene recuperata attraverso una più elevata detrazione, per tipo di reddito, dall'imposta. Per questo aspetto il riferimento al reddito complessivo comporta quindi una discriminazione a sfavore del lavoro dipendente.

E' utile sottolineare che le modalità di accertamento dei redditi da lavoro dipendente non sono omogenee a quelle seguite per i redditi di lavoro autonomo e di impresa. In entrambi i casi il punto di riferimento è una nozione di reddito *effettivo*; è tuttavia noto che, nell'ambito del complesso processo di determinazione del reddito di lavoro autonomo e di impresa, si adottano frequentemente criteri forfetari nella determinazione delle componenti di costo. Inoltre, la nozione di reddito normale implicita negli studi di settore, anche se rilevante solo ai fini del processo di accertamento, rappresenta, di fatto, un punto di riferimento, soddisfatto il quale il contribuente si pone sostanzialmente al riparo da accertamenti. E' innegabile che ciò possa stimolare strategie di *tax planning* che finiscono spesso per tradursi in agevolazioni parziali dal punto di vista fiscale per i redditi di lavoro autonomo e di impresa.

Alle luce di queste considerazioni, ragioni di coerenza, suggeriscono, da un lato, di consentire anche al lavoro autonomo di dedurre dal reddito complessivo i contributi sociali obbligatori, equiparando, con riferimento al primo dei problemi richiamati, il loro trattamento a quello del lavoro dipendente. D'altro lato, per ovviare al secondo inconveniente – diversa considerazione delle spese di produzione e aspetti di reddito normale - una soluzione potrebbe essere l'introduzione di una deduzione specifica, a fini Ise, a favore del lavoro dipendente. La misura di questa deduzione dovrebbe essere coerente con i fattori di differenziazione sopraindicati e quindi correlata all'altezza della detrazione che nella disciplina dell'Irpef potrà essere riservata alle spese di produzione di reddito e ad una prudente valutazione degli altri fattori sopraindicati, connessi alla presenza di componenti di reddito normale. Sulla base delle relazioni esistenti nella disciplina attualmente in vigore, il reddito di lavoro dipendente che concorre alla formazione del reddito complessivo potrebbe essere valutato, a titolo indicativo, nella misura del 70% del suo ammontare.

Reddito complessivo o reddito disponibile

Nel dibattito che ha accompagnato la nascita e la vita dell'Isee molti osservatori hanno sottolineato l'inadeguatezza della considerazione di un reddito lordo. Avendo presenti le finalità dell'indicatore, non v'è dubbio che una misura che si avvicini il più possibile al *reddito disponibile*, vale a dire un reddito al netto delle imposte personali e inclusivo dei trasferimenti monetari operati dal sistema di welfare, sarebbe più indicata. Si tratterebbe di prendere in considerazione, non il reddito complessivo, ma il reddito imponibile al netto dell'Irpef, integrandolo con i principali trasferimenti di protezione sociale attualmente non inclusi, perché esenti, nella base imponibile Irpef. I casi più rilevanti sono gli assegni al nucleo familiare, l'assegno per nucleo con almeno tre minori, l'assegno di maternità, la pensione e l'assegno sociale, le pensioni di invalidità civile (inclusa l'indennità di accompagnamento), gli assegni di ricerca e altre forme di borse di studio esenti dall'Irpef, le pensioni a favore di soggetti portatori di handicap (non vedenti e audiolesi). La definizione di quali trasferimenti includere *non* è però ovvia o scontata. Sembrerebbe infatti naturale non includere nel reddito disponibile i trasferimenti che sono connessi a forme di handicap, in considerazione del fatto che essi non rappresentano un'addizione alla capacità contributiva del soggetto, ma un sostegno/risarcimento, di solito parziale, connesso alla presenza dell'handicap. Ciò porta ad escludere le rendite di invalidità, ricomprendendo fra di esse anche l'indennità di accompagnamento, e gli assegni di maternità. L'inclusione degli assegni familiari (che in futuro dovrebbero essere assorbiti all'interno della dote per i minori) sarebbe auspicabile solo quando l'indicatore fosse utilizzato per definire benefici diversi dalla dote stessa. Si tratta di una considerazione di validità generale: l'integrazione del reddito del

potenziale beneficiario tenendo conto dei trasferimenti monetari di cui già gode, finalizzata a valutare la sua situazione economica al fine di permettergli l'accesso ad un determinato beneficio, non può, logicamente, già includere il beneficio medesimo.

E' probabile che i maggiori costi amministrativi necessari all'implementazione di questi aspetti siano abbastanza rilevanti rispetto ai vantaggi di una maggiore accuratezza dell'indicatore di condizione economica. Non va trascurato però il fatto che l'applicazione dell'Isee a istituti diversi dalla dote per i minori risulterebbe gravemente deformata se non si tenesse conto, ai fini del riconoscimento di ulteriori benefici in denaro o in natura, dell'effetto che tale dote ha sulle disponibilità economiche del soggetto che la riceve. Questa considerazione induce a valutare con attenzione l'ipotesi che l'applicazione dell'Isee possa essere differenziata a seconda del tipo di prestazione cui si applica, in modo tale che di alcune di esse si possa tener conto nel determinare l'indicatore da applicare ad altre.

Reddito complessivo e imposte sostitutive

Fra i redditi non inclusi nel reddito complessivo Irpef non vi sono solo i trasferimenti monetari esenti, di cui si è detto al punto precedente, o i redditi delle attività finanziarie tassati con prelievi alla fonte, che vengono comunque inclusi, sia pure forfetariamente, nella componente reddituale dell'Isee. Vi sono anche altri redditi che, alla luce dei più recenti sviluppi della normativa Irpef, sono sottratti alla progressività dell'imposta e assoggettati a regimi sostitutivi, sia pure in regime di dichiarazione. Ci si riferisce in particolare ai redditi dei contribuenti minimi (e cioè lavoratori autonomi e piccoli imprenditori con compensi o ricavi non superiori a 30000 euro) tassati con un'imposta sostitutiva del 20%. Lo stesso problema potrebbe porsi, in prospettiva, per i redditi degli immobili affittati, se, come da più parti proposto, venissero anch'essi assoggettati ad un prelievo proporzionale anziché al prelievo ordinario. Occorre evitare che l'introduzione di questi regimi speciali in sede Irpef si rifletta in un depotenziamento della capacità dell'Isee di funzionare come strumento di *means testing*. A tal fine è necessario precisare che, anche quando non entrino a far parte del reddito complessivo ai fini dell'applicazione dell'imposta, questi redditi entrano a pieno titolo nel calcolo della componente reddituale dell'Isee.

Il trattamento dei servizi della casa adibita ad abitazione

Un aspetto molto importante riguarda come debba essere considerato, nell'ambito dell'Isee il bene "casa". Questo tema dovrebbe essere affrontato congiuntamente sia per i profili relativi al *means testing* sia per i profili più propriamente fiscali. E' importante infatti

che si stabilisca un trattamento coerente di tale bene. La quantificazione della meritorietà dello stesso, che può tradursi nella previsione di esclusioni o deduzioni dalla componente reddituale dell'Isee, nel caso della prova dei mezzi, o in agevolazioni fiscali, nel caso della tassazione, deve essere simmetricamente, e con strumenti adeguati, riconosciuta anche ai soggetti non proprietari. Per quanto riguarda specificamente il *means testing*, il problema consiste nel valutare se i servizi dell'abitazione debbano essere considerati nella misura della condizione economica o se invece essi possano essere visti come un bene primario, da non includere, conseguentemente, nell'indicatore. Sia che si opti per l'una soluzione o per l'altra, è ovvio che non si dovrebbero effettuare discriminazioni fra soggetti che abitino in immobili di loro proprietà e soggetti che abitino in immobili in locazione. Sotto questo profilo, l'attuale normativa Isee non è invece coerente. Nel reddito complessivo, assunto come base di partenza, è infatti inclusa la rendita catastale relativa all'immobile destinato ad abitazione del contribuente; si ammette invece una deduzione dal reddito complessivo pari al canone di locazione (con contratto registrato) fino ad un tetto di 5.165 euro. Si ha quindi, per questo aspetto, un trattamento privilegiato nei confronti dei soggetti in locazione.

Un trattamento asimmetrico, seppure più favorevole ai soggetti che abitano la casa di loro proprietà, caratterizza anche la normativa fiscale: ai fini dell'Irpef la rendita catastale della prima casa viene dedotta dal reddito complessivo nel calcolo del reddito imponibile; per gli affitti, invece, dal 1999 è prevista un'agevolazione fiscale limitata ai cosiddetti contratti convenzionali, che la finanziaria per il 2008 ha esteso ai contratti liberi, purché registrati, sottoscritti da giovani o da contribuenti a reddito basso. Va inoltre sottolineato che, mentre la rendita della prima casa è integralmente deducibile, qualunque sia il suo ammontare, la detrazione riconosciuta per l'affitto non può eccedere un tetto prefissato.

Se si assume che l'orientamento prevalente della normativa Irpef sia nella direzione di riconoscere i servizi della casa adibita ad abitazione come un bene primario, questo stesso orientamento dovrebbe caratterizzare la prova dei mezzi e tradursi nella non concorrenza di tali servizi alla definizione della condizione economica. Sarebbe allora opportuno consentire anche al proprietario dell'abitazione di dedurre dal reddito complessivo, valutato ai fini Isee, la corrispondente rendita catastale. Per ragioni di piena equità orizzontale, anche la deduzione dell'affitto dovrebbe allora essere consentita in misura piena, senza alcun tetto.

6. Problemi di valutazione della componente patrimoniale

La principale innovazione introdotta nel processo di *means testing* dall'Isee è rappresentata, come si è ricordato, dalla considerazione della componente patrimoniale.

L'efficacia di questa considerazione è però strettamente legata alla capacità di accertare che le dichiarazioni degli individui relative al loro patrimonio siano veritiere e contribuiscano quindi ad una migliore valutazione della condizione economica dei soggetti, specie in presenza di fenomeni diffusi di evasione relativi al reddito. Anche l'ultimo Rapporto Isee, elaborato nel 2006 dal Ministero della Solidarietà Sociale, evidenzia che, pure in presenza di elevate franchigie e di evidenti sottostime delle autodichiarazioni, esiste una potenziale capacità del patrimonio di cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita delle famiglie, in situazioni caratterizzate da una carenza di reddito solo temporanea, o in quelli in cui i redditi conseguiti da attività sommerse, o comunque connotate da fenomeni di evasione, riemergono in patrimoni di dimensione significativa, non altrettanto facilmente occultabili.

Le difficoltà connesse all'accertamento di valori patrimoniali attendibili sono senza dubbio molto rilevanti. E' comunque difficile pensare che per il patrimonio *immobiliare* si possano definire criteri di valutazione diversi da quelli catastali utilizzati anche ai fini dell'Ici. Miglioramenti per questo aspetto sono possibili solo in relazione alla realizzazione della auspicata riforma degli estimi catastali. Per la componente *mobiliare* il problema è principalmente connesso all'*undereporting* dei beneficiari. Va però considerato che gli sviluppi legislativi recenti, fra cui l'istituzione dell'anagrafe dei conti e la previsione di incroci fra dati relativi agli immobili evidenziati nella dichiarazione dei redditi e nei versamenti Ici, può in prospettiva rispondere a queste obiezioni.

Nella disciplina concreta dell'Isee, tuttavia, l'innovazione relativa alla considerazione della componente patrimoniale è stata sostanzialmente sminuita anche da un altro fattore: la presenza di elevate franchigie. Miglioramenti significativi dell'efficacia dell'indicatore possono immediatamente e agevolmente essere realizzati intervenendo sulla disciplina relativa a tali franchigie. Ciò è vero, in particolare, per quanto riguarda quella relativa al patrimonio immobiliare, che appare molto elevata e tale da rendere di fatto assai poco rilevante, a fini operativi, questa componente dell'Ise.

Si può immaginare che la presenza di una franchigia così elevata per l'immobile destinato ad abitazione trovi una motivazione nell'obiettivo richiamato nel paragrafo precedente, molto frequente nelle politiche sociali del nostro paese, di accordare un favore alla proprietà della casa di abitazione. Si deve tuttavia osservare che la considerazione della casa come bene primario appare rilevante con riferimento ai *servizi* dell'immobile, non tanto al suo valore patrimoniale. Di questi aspetti, come si è ricordato, la normativa dell'Ise ha cercato, anche se in modo imperfetto, di tenere conto, e più sopra si è proposto di rendere coerente tale orientamento. In linea di principio l'intervento nell'ambito della componente reddituale (sul flusso) ottempera pienamente l'obiettivo di meritorietà sociale dei servizi dell'abitazione e non richiede necessariamente un analogo intervento nella fase di definizione della componente patrimoniale, che, come si è osservato in premessa, assolve una funzione

diversa, in quanto indicatore di prestigio sociale e di sicurezza economica, *proxy* del reddito “permanente”.

Un ulteriore aspetto da considerare è che, rispetto ad altri *asset* patrimoniali, la componente immobiliare del patrimonio può rappresentare un problema nel processo di valutazione della condizione economica a causa del suo scarso grado di liquidità. Tale problema è particolarmente rilevante allorché si debba definire la condizione economica ai fini della compartecipazione al costo dei servizi per persone anziane non autosufficienti, per le quali non è infrequente l’associazione di bassi redditi monetari e di valori relativamente elevati della casa di abitazione. Queste situazioni non sono invece probabilmente molto rilevanti ai fini dell’applicazione dell’Isee per la dote per i minori. La soluzione a questo tipo di problema va correttamente cercata, non tanto nel mantenimento di elevate franchigie, quanto nell’ammissione di modalità di applicazione differenziate a seconda dell’istituto a cui l’Ise è applicato e/o nella ricerca di strumenti, quali il *reverse mortgage*, che già altri paesi stanno sperimentando, che permettano alle persone anziane di utilizzare il valore della propria abitazione per compartecipare al finanziamento dei servizi di cui hanno bisogno, senza perdere il diritto ad abitare, a vita, nella casa di proprietà. Tale utilizzo potrebbe anche agire come parziale correzione delle scelte compiute da un sistema fiscale che, come quello del nostro paese, non tassa l’eredità, o l’assoggetta a prelievi poco più che simbolici. Si eviterebbe infatti che gli eredi godano del doppio beneficio di ottenere un supporto pubblico gratuito per il proprio familiare e ottenere poi, attraverso l’eredità, senza alcun onere, un patrimonio che non è frutto del proprio lavoro.

Studi effettuati sull’efficacia selettiva dell’Isee (Baldini, Bosi, Matteuzzi, Toso, 2000) sembrano confermare l’opportunità di ridurre drasticamente le franchigie per rendere il “termometro” dell’Ise maggiormente capace – essendo proprio questo lo scopo dello strumento - di discriminare tra situazioni economiche diverse.

Il suggerimento che qui si avanza è quindi di eliminare l’attuale disciplina delle franchigie e di ammetterne una sola di valore modesto (ad esempio di 10 mila euro), finalizzata a limitare i costi di adempimento nei casi di patrimoni immobiliari o mobiliari insignificanti. Una misura di questo tipo renderebbe molto più rilevante e sensibile il peso della componente patrimoniale. Un’eventuale preoccupazione per un eccessivo ruolo di questa componente potrebbe essere semmai temperata agendo sul valore del parametro α attualmente pari al 20%, che, in assenza di franchigie potrebbe essere considerato elevato.

7. Coordinamento tra le amministrazioni

Lo strumento di *means testing* che si intende adottare non si avvarrà di informazioni già in possesso o facilmente acquisibili dal datore di lavoro. Ciò in ragione del riferimento sia al nucleo familiare sia, come si è detto, a componenti reddituali e patrimoniali che difficilmente (e comunque non opportunamente) potrebbero essere gestite dal singolo datore. In secondo luogo, l'estensione del sostegno familiare a soggetti per i quali non operano (o operano più) sostituti di imposta ne rende impossibile una gestione esclusiva in ambito fiscale. Pur mantenendo la natura di sgravio fiscale (imposta negativa) dell'istituto di sostegno agli oneri familiari, si renderà quindi necessaria una gestione amministrativa esterna dell'indicatore della prova dei mezzi, affidata all'Inps, come lo è attualmente l'Isee, o ad altro soggetto idoneo. Questa scelta appare anche giustificata in ragione dell'utilizzo che il nuovo indicatore avrà in contesti amministrativi e con riferimento a politiche diverse. Anche in questo caso, le possibili sinergie fra amministrazioni devono essere sfruttate al massimo, al fine di: realizzare una semplificazione degli obblighi in capo ai cittadini; operare uno snellimento delle procedure e rafforzare le capacità di verifica dell'amministrazione, tramite l'utilizzo dell'anagrafe tributaria e l'integrazione delle banche dati di Inps e Agenzia delle entrate. Un importante passo avanti in questa direzione è stato compiuto con la Finanziaria per il 2008, che ha assegnato all'Agenzia delle entrate un ruolo di ausilio alla compilazione della dichiarazione sostitutiva da parte del contribuente - esonerandolo dal dovere indicare dati che sono già in possesso dell'Amministrazione finanziaria - e, al tempo stesso, di garanzia nei confronti della rilevante mole di errori materiali compiuti dai contribuenti e di prevenzione e sanzione dei comportamenti opportunistici dovuti ad un sistema di controlli non pienamente sviluppato, specialmente in riferimento al patrimonio mobiliare. L'Agenzia, grazie alla anagrafe dei conti bancari, è ora infatti in grado, nei casi in cui si registrino anomalie e in maniera selettiva, di interrogare le consistenze dei patrimoni mobiliari detenuti dai cittadini presso intermediari finanziari.

8. Due osservazioni conclusive di carattere metodologico

La definizione della prova dei mezzi è un elemento di fondamentale importanza nel disegno dello strumento unificato e universale a sostegno dei nuclei con minori che si propone di introdurre. E' opportuno, sia in termini di sostenibilità finanziaria, sia in termini di equità dell'intervento, che la selettività dello strumento sia definita soppesando con cura tutti gli

elementi sopra richiamati. Può darsi che l'introduzione della dote debba avvenire per tappe successive, nel rispetto dei vincoli posti dalle compatibilità della finanza pubblica, ma è bene avere chiaro che qualunque sia la scelta che si intende compiere sul tema della selettività, è importante che essa sia effettuata sin dalle prime formulazioni del nuovo istituto. Ogni modificazione dei criteri comporta infatti cambiamenti, anche di rilievo, nella composizione della popolazione beneficiaria, che difficilmente potrebbero essere affrontati una volta che il diritto al beneficio venga considerato acquisito.

Il problema è particolarmente rilevante con riferimento alla scelta di un indicatore della situazione economica del nucleo familiare misto, che prenda cioè in considerazione sia la componente reddituale che quella patrimoniale, e che, come si è detto, rappresenta indubbiamente l'elemento di maggior rottura rispetto alle prove dei mezzi attualmente utilizzate nei diversi istituti di sostegno monetario alle famiglie con minori. Rimandare questa scelta a un periodo successivo potrebbe avere dei costi sociali molto rilevanti: il passaggio da un indicatore di situazione economica solo reddituale ad un indicatore misto, reddito/patrimonio, ha infatti conseguenze di rilievo, di cui le principali sono le seguenti.

1) L'inclusione di soggetti che associano ad un reddito anche alto un patrimonio molto contenuto. Può trattarsi di soggetti con bassa propensione al risparmio o che non dichiarano il proprio patrimonio (specie se mobiliare) ma più generalmente si tratterà di famiglie giovani, o di soggetti all'inizio della propria carriera lavorativa. L'inclusione di questi soggetti potrebbe quindi esser valutata positivamente.

2) L'esclusione di soggetti che associano ad un reddito contenuto un patrimonio alto. Può trattarsi di famiglie parsimoniose, o di pensionati alla fine della propria carriera lavorativa, cosa che potrebbe sollevare alcuni dei problemi richiamati nei paragrafi precedenti, ma anche di soggetti che evadono le imposte sul reddito, e il cui reddito è quindi sottostimato dall'indicatore, ma che non riescono a nascondere il proprio patrimonio (specie se immobiliare). L'esclusione di questo insieme eterogeneo di soggetti deve quindi essere attentamente valutata.

In questa nota si sono forniti alcuni elementi di valutazione che potrebbero essere utili ai fini di una riforma dell'Isee per la definizione della selettività della dote per i minori. Nella discussione di questi aspetti è tuttavia emerso che, sotto alcuni profili, l'efficacia dell'Isee può essere notevolmente migliorata se è possibile prevedere modalità di applicazione differenziata a seconda degli istituti che si intendano disciplinare. Il tipo di differenziazioni che di volta in volta si possono rivelare utili sono tali da esigere modificazioni della struttura dell'indicatore secondo criteri che non possono essere fatti rientrare all'interno dei gradi di libertà previsti dal c. 2 dell'art. 3 del D.lgs 130/2000 più sopra citato. In questa prospettiva, che tuttavia trascende l'orizzonte di questa nota, sembra opportuno riflettere sulla possibilità

di abbandonare l'impianto rigido della definizione dell'Isee attualmente in vigore e di ammettere una maggiore varietà di applicazioni a seconda degli istituti. Un atteggiamento maggiormente flessibile è peraltro coerente con un contesto istituzionale come quello emerso dalla riforma del titolo V, in cui molti degli istituti a cui l'Isee si applica appartengono a materie su cui le regioni hanno competenza legislativa esclusiva, fatti salvi gli aspetti concernenti i livelli essenziali delle prestazioni sociali. In questa prospettiva l'ovvio rischio di un'eccessiva frammentazione delle modalità applicative dell'Isee potrebbe essere evitato attraverso forme di coordinamento aperto tra centro e periferia, che potrebbero prendere la forma di indicazioni non cogenti di *guidelines* da parte del governo centrale di modalità applicative dell'Isee per gli istituti più rilevanti (rette nidi, assistenza domiciliare, rette case protette, diritto allo studio, ecc.). Potrebbe rivelarsi di grande aiuto per le realtà amministrative con maggiori difficoltà operative disporre di schemi di riferimento elaborati dal governo centrale individuati sulla base delle migliori pratiche attualmente in vigore.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M. - Bosi P. - Matteuzzi M. (2007), Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta dell'istituzione dell'assegno per i minori, in L. Guerzoni (a cura), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione E. Gorrieri, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Baldini M. - Bosi P. - Toso S. (2002), Targeting Welfare in Italy: old problems and perspectives of reform, *Fiscal Studies*, march.
- Cerea G. (2001), La valutazione della condizione economica e il ruolo della famiglia nel nuovo welfare, in *La salute in famiglia*, CLEUP.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2006), *Rapporto Isee 2006. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Roma.
- Ricci L. (2004), L'Isee, in C. Gori (a cura), *La riforma dei servizi sociali*, Carocci, Roma, 2004.
- Toso S. (a cura) (2000), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Toso S. (2007), L'Isee alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare, in L. Guerzoni (a cura), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione E. Gorrieri, Il Mulino, Bologna, 2007.

REDDITO MINIMO GARANTITO: UN ESERCIZIO DI SIMULAZIONE CON UN MODELLO MICROECONOMETRICO¹

Ugo Colombino

1. Introduzione

L'idea di garantire a tutti (a seconda delle versioni: ogni famiglia, ogni cittadino, ecc) un Reddito Minimo Garantito (RMG) ha una lunga storia nel pensiero economico, politico e filosofico.² Sette premi Nobel per l'Economia (Samuelson, Tobin, Simon, Hayek, Meade, Solow e Friedman), pur con motivazioni, enfasi e versioni diverse, hanno sostenuto l'opportunità del RMG. Le motivazioni a sostegno del RMG possono essere ricondotte a tre ordini: redistribuzione, efficienza e costo-efficacia.

Redistribuzione. Buona parte dei sostenitori del RMG, lo interpreta come “dividendo sociale”, cioè un reddito che deriverebbe da qualche universale proprietà comune (ad esempio il complesso delle risorse naturali o anche forme di capitale non naturale come il “capitale sociale”, le “reti sociali” ecc.).³ In questa visione, non si tratta quindi semplicemente di una politica volta ad aiutare i poveri ma piuttosto di un intervento che sancisce un fondamentale criterio di giustizia e il riconoscimento di diritti di proprietà fondamentali.

Efficienza. Un primo argomento concernente l'efficienza può essere attribuito a J. Meade, il quale ha sostenuto l'opportunità di un RMG come parte integrante di una politica per la piena occupazione.⁴ Assumendo che la piena occupazione senza inflazione richieda un salario reale sufficientemente basso, il RMG fornirebbe una fonte alternativa di reddito e garantirebbe una distribuzione del reddito equa ed efficiente. Un secondo argomento è legato al concetto di efficienza dinamica. L'analisi comparata delle economie in via di sviluppo suggerisce che una redistribuzione delle dotazioni potrebbe contribuire all'efficienza.

¹ Questo lavoro è in parte basato sui risultati di un progetto CHILD finanziato dalla Compagnia di San Paolo (“Minimum Guaranteed Income: A Crucial Node in the Design of Social Policy in Europe”, 2006-8) e di un progetto PRIN (“Modelli econometrici per la valutazione dei programmi di reddito minimo garantito”, 2007-8, Unità Locale di Torino coordinata da Ugo Colombino).

² Vedi ad esempio VanParijs (1995).

³ Questa impostazione può essere ricondotta a Henry George e Thomas Paine. Un esempio di RMG esplicitamente ispirato a questi principi è quello realizzato in Alaska. Altri autori (ad esempio Abba Lerner e Oskar Lange) sostengono una proposta analoga ma con motivazioni diverse (RMG come dividendo del *social surplus* = costo marginale – costo medio).

⁴ Meade (1995).

L'indicazione può essere estesa alle economie mature. Le limitazioni del mercato del credito (in particolare rispetto agli investimenti in capital umano) possono far sì che una parte della popolazione sia "troppo povera perché sia efficiente".⁵ Un trasferimento del tipo RMG permetterebbe a molti individui di programmare più a lungo termine e di compiere scelte (educative, occupazionali ecc.) più efficienti. Un terzo argomento concernente l'efficienza suggerisce l'opportunità di separare le questioni di sostegno del reddito da quelle concernenti la politica industriale. Nel caso l'efficienza produttiva richieda un grado elevato di flessibilità e mobilità del fattore lavoro, il RMG potrebbe costituire uno strumento semplice e diretto per alleviare i costi imposti alle famiglie.

Sul terreno del disegno effettivo delle politiche economiche e sociali, la popolarità del RMG ha un andamento oscillante. Nel 1992 la Commissione Europea ha raccomandato l'introduzione di un RMG. In versioni limitate e condizionate, qualche forma di RMG è presente nella maggior parte dei Paesi Europei. Si tratta per lo più di politiche selettive, e/o means-tested, e/o molto limitate nel livello di reddito garantito. Un RMG sostanzialmente universale e di dimensioni sufficienti a eliminare in modo permanente una porzione significativa di povertà è lontano dall'essere realizzato. Le critiche e le resistenze nei confronti del RMG sono per lo più basate sull'aspettativa che implicherebbe forti disincentivi al lavoro (per un effetto di reddito) e richiederebbe un aggravio dell'imposizione fiscale per finanziarlo (con un ulteriore disincentivo al lavoro per un effetto di sostituzione).

L'esercizio qui descritto si propone di analizzare gli effetti di comportamento, di benessere e fiscali di un'ipotetica introduzione di un RMG (in versioni alternative) in Italia.

A questo scopo abbiamo sviluppato un modello microeconomico di offerta di lavoro familiare, in grado di simulare gli effetti (sui comportamenti, sul benessere e sul gettito fiscale) di mutamenti complicati nel vincolo di bilancio delle famiglie. Il modello è impostato secondo l'approccio (Random Utility Model) adottato anche, tra gli altri, da Van Soest (1995), Duncan and Giles (1996), Colombino (1998) e Aaberge et al. (1995, 1999, 2000, 2004, 2006). Il modello, stimato utilizzando un campione tratto dall'indagine SHIW1998, è stato poi utilizzato per effettuare le simulazioni.⁶

2. Le simulazioni

Il campione utilizzato per le simulazioni (lo stesso utilizzato per la stima del modello) rispecchia una parte importante della popolazione ma non è rappresentativo di tutta la

⁵ Su questi temi vedi ad esempio Bardhan et al. (1998) e Bowles e Gintis (1998)..

⁶ Per una descrizione tecnica del modello e della procedura di simulazione si veda Colombino et al. (2008).

popolazione. In particolare, si tratta delle osservazioni SHIW 1998 che rispondono ai seguenti criteri:

- Famiglie con almeno due *partner*;
- Entrambi i *partner* in età compresa tra 20 e 55 anni;
- Nessun *partner* studente, lavoratore autonomo, disabile.

Da questa selezione risultano 2324 osservazioni. I dati in nostro possesso non permettono di identificare all'interno della famiglia il titolare dei redditi non da lavoro. Di conseguenza non è stato per il momento possibile applicare le regole di tassazione-trasferimento sopra descritte ai singoli individui. Nelle simulazioni le regole vengono applicate al reddito totale familiare. Probabilmente questo non implica grosse differenze rispetto a una tassazione individuale nel caso delle regole che adottano un'imposta proporzionale (FT). Le differenze potrebbero invece essere più marcate nel caso delle regole che adottano un'imposta progressiva (PT).

Qui di seguito descriviamo dieci ipotetiche riforme del sistema di tassazione-trasferimento applicato ai redditi personali. Tutte comprendono qualche versione di RMG. Prendiamo in considerazione sia sistemi completamente universalistici e non condizionati, sia sistemi selettivi e means-tested. Questi ultimi possono anche essere interpretati come passi intermedi. Nella simulazione, la riforma sostituisce completamente il sistema corrente di tassazione-trasferimento. Il modello econometrico simula le nuove scelte effettuate da ciascuna famiglia nel campione a fronte del nuovo vincolo di bilancio implicato da ogni specifica riforma. Le nuove scelte implicano naturalmente un nuovo livello di offerta di lavoro, un nuovo livello di reddito lordo, un nuovo livello di gettito fiscale ecc. I parametri della riforma vengono iterativamente calibrati nel corso della simulazione in modo da mantenere il gettito fiscale netto totale uguale a quello corrente (1998). Il "reddito lordo" cui si fa riferimento in quel che segue è il reddito totale familiare imponibile (al netto dei contributi sociali).

Per la denominazione delle riforme abbiamo mantenuto le sigle tipicamente usate nella letteratura anglo-sassone perché sono molto diffuse e perché permettono una più immediata comparazione con altri studi.

FT = Imposta proporzionale

Più che per il suo interesse specifico, questa riforma viene simulata soprattutto come termine di riferimento. La regola è la seguente:

$$\text{Reddito netto} = (1 - t) * (\text{Reddito lordo}) + (\text{trasferimenti correnti})$$

dove t è una aliquota fissa. Simuliamo una versione con, e una versione senza, i trasferimenti correnti.

Il parametro t è determinato iterativamente in modo che il gettito fiscale netto totale si uguale a quello corrente.

NIT + FT = Imposta negativa + imposta proporzionale.

Si tratta di una versione base della proposta originariamente sostenuta da M. Friedman e J. Tobin.

Reddito netto = $G + (1 - t) * (\text{Reddito lordo} - G)$ se Reddito lordo > G

dove t è un'aliquota fiscale costante,

$G = aP\sigma = \text{RMG}$

P = linea delle povertà = (1/2) reddito familiare mediano nel campione,

a è una proporzione (simuliamo varie versioni con valori diversi di a: 1, 0.75, 0.50 e 0.25),

σ è una scala di equivalenza che dipende dal numero N di componenti della famiglia:⁷

$$\sigma = \begin{cases} 1.00 & \text{se } N = 2 \\ 1.33 & \text{se } N = 3 \\ 1.63 & \text{se } N = 4 \\ 1.90 & \text{se } N = 5 \\ 2.16 & \text{se } N = 6 \\ 2.40 & \text{se } N \geq 7. \end{cases}$$

Il parametro t è determinato iterativamente in modo che il gettito fiscal netto totale si uguale a quello corrente.

WF + FT = *Workfare* + imposta proporzionale.

E' simile alla regola NIT + FT, ma in questo caso, al fine di ricevere il trasferimento, alla condizione Reddito lordo < G si aggiunge anche la richiesta che almeno uno dei due *partner* lavori in media almeno H ore settimanali In questo esercizio di simulazione abbiamo posto H = 20. Dal punto di vista del vincolo di bilancio, il sistema risulta abbastanza simile a quelli recentemente diventati popolari negli Stati Uniti e nel Regno Unito (Earnings Tax Credit, In-Work Benefits ecc.).

PBI + FT = *Basic Income* di partecipazione + Imposta proporzionale.

Questo sistema è discusso tra gli altri da A. B. Atkinson (1996, 1998). Ogni famiglia, indipendentemente dal livello di reddito lordo, riceve un trasferimento pari a G (calcolato come sopra). Il reddito lordo (non comprensivo di G) è poi soggetto a un'imposta proporzionale t.

Il parametro t è determinato iterativamente in modo che il gettito fiscal netto totale si uguale a quello corrente.

UBI + FT = *Basic income* universale + Imposta proporzionale.

⁷ Commissione di Indagine sulla Povertà (1985).

Si tratta del sistema sostenuto ad esempio da Van Parijs (1995). Ogni famiglia riceve un trasferimento G senza alcuna condizione:

$$\text{Reddito netto} = G + (1 - t) * (\text{Reddito lordo}).$$

Il parametro t è determinato iterativamente in modo che il gettito fiscale netto totale si uguale a quello corrente.

PT = Imposta progressiva.

Come nel caso della FT, anche questa regola è simulata come termine di riferimento. Si tratta di un semplice sistema con progressività costante:

$$\text{Reddito netto} = (\text{Reddito lordo})^{(1-\tau)} + (\text{trasferimenti correnti})$$

dove τ è l'indice (costante) di progressività. Simuliamo una versione con, e una versione senza, i trasferimenti correnti. Il parametro τ è determinato iterativamente in modo che il gettito fiscale netto totale si uguale a quello corrente.

NIT + PT = Imposta negativa + Imposta progressiva.

WF + PT = *Workfare* + Imposta progressiva.

PBI + PT = *Basic Income* di partecipazione + Imposta progressiva.

UBI + PT = *Basic Income* universale + Imposta progressiva.

I risultati principali delle simulazioni sono riportati nelle Tavole 1 e 2. Per ogni riforma, la Tavola 2 riporta le seguenti variabili.

Mean(U) = U è il Massimo livello di utilità raggiunto dalla famiglia con la riforma. **Mean(U)** è la media campionaria di U . Può essere interpretata come una misura del livello di efficienza (in termini di utilità) associato alla riforma.

Gini(U) = Indice di Gini della distribuzione di U .

Mean(C) = Media del reddito netto della famiglia. Anche questo (come **Mean(U)**) può essere interpretato come una misura di efficienza, ma in termini di reddito piuttosto che di utilità.

Gini(C) = Indice di Gini della distribuzione di C .

hm = media campionaria delle ore settimanali lavorate del marito (incluse le persone che non lavorano).

hf = media campionaria delle ore settimanali lavorate dalla moglie (incluse le persone che non lavorano).

t = aliquota marginale fissa (nelle regole FT) ovvero aliquota marginale calcolata in corrispondenza di $(2 * \text{reddito medio familiare})$ (nelle regole PT).

B = trasferimento medio mensile ricevuto dalla famiglia.

$S(U)$ = Funzione di Benessere Sociale di Sen (basata su U) = **Mean (U) * (1 - Gini (U))**.

$S(C)$ = Funzione di Benessere Sociale di Sen (basata su C) = **Mean (C) * (1 - Gini (C))**.

$W(U)$ = proporzione di famiglie la cui utilità U aumenta in seguito alla riforma.

$W(C)$ = proporzione di famiglie il cui reddito netto C aumenta in seguito alla riforma.

La Tabella 1 presenta una valutazione sintetica delle riforme sulla base dei quattro criteri $S(U)$, $S(C)$, $W(U)$ e $W(C)$. Il significato dei simboli è il seguente:

“@” = la riforma migliore secondo il criterio in colonna

“#” = la seconda riforma migliore secondo il criterio in colonna

“°” = la riforma è migliore dello *status quo* secondo il criterio in colonna.

Al fine di verificare la “sostenibilità politica” delle riforme, nella Tavola 1 abbiamo evidenziato in giallo le riforme che richiedono una aliquota marginale superiore al 55%.⁸

Si possono evidenziare tre risultati generali piuttosto chiari.

- (1) Sostanzialmente tutte le tipologie di RMG in qualche versione offrono la possibilità di un miglioramento (in base ad almeno uno dei criteri considerati) rispetto allo *status quo*.
- (2) Questo risultato rimane valido anche eliminando le riforme che richiederebbero una aliquota marginale massima > 55%.
- (3) I sistemi progressivi (3 @, 3 #, 42 °) sembrano in qualche misura più efficaci di quelli proporzionali (2 @, 4 #, 38 °).

La Tavola 2 fornisce maggiori dettagli per il confronto tra sistemi progressivi e sistemi proporzionali. Si può verificare ad esempio che i primi garantiscono un reddito netto familiare (C) più elevato. Questo risultato è dovuto al fatto che i sistemi progressivi sfruttano in modo più efficiente le elasticità dell’offerta di lavoro dei vari segmenti di popolazione. I membri delle famiglie con redditi più elevati manifestano elasticità dell’offerta di lavoro (rispetto al salario) meno elevate. I sistemi progressivi graduano le aliquote marginali in modo crescente rispetto al reddito e perciò decrescente rispetto all’elasticità, e per questa via generano una produzione di reddito più elevato. Evidenza empirica sull’elasticità dell’offerta di lavoro è presentata da Aaberge, Colombino e Wennemo (2002) per l’Italia e da Aaberge e Colombino (2006) per la Norvegia. Aaberge e Colombino (2006) calcolano un sistema di tassazione ottimale che risulta richiedere aliquote più basse (più alte) sui redditi più bassi (più alti) rispetto al sistema corrente. Un’interpretazione forse superficiale del contributo di Mirlees (1971) ha favorito la diffusione dell’idea che il sistema ottimale di tassazione dei redditi personali sia prossimo a un sistema proporzionale. Contributi più recenti, sia teorici che

⁸ Abbiamo scelto questa aliquota marginale come limite superiore politicamente sostenibile perché è vicina a quella massima prevalente in Europa nel periodo rilevante per il campione utilizzato: nel 2000, le quattro più elevate aliquote marginali massime sono 60.0% (Olanda), 55.4% (Svezia), 54.3% (Danimarca) e 53.8% (Germania). Fonte: OECD tax database (<http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>).

empirici, hanno messo in discussione questa idea (Aaberge e Colombino (2006), Tuomala (1990, 2007), Røed, K. e S. Strøm (2002), Keene et al. (2006)).⁹

Come già detto, i dati a disposizione per il momento non hanno permesso di simulare sistemi di tassazione a base individuale. La prestazione relativamente migliore dei sistemi progressivi probabilmente emergerebbe in modo più netto in presenza di tassazione individuale. Il motivo principale è che i sistemi di tassazione familiare penalizzano l'offerta di lavoro delle donne sposate: queste ultime costituiscono il segmento di popolazione con elasticità più elevate e un sistema di tassazione individuale potrebbe sfruttare in modo più efficiente questa caratteristica comportamentale.

⁹ Bisogna aggiungere che queste argomentazioni adottano un criterio puramente welfarista, cioè la massimizzazione di una funzione di benessere sociale che è semplicemente l'aggregato ponderato delle utilità individuali. Possono esserci altre dimensioni (semplicità amministrativa, minori incentivi all'evasione, ecc.) rispetto alle quali i sistemi proporzionali presentano significativi vantaggi (Keene et al. 2006).

In base ai criteri di valutazione della Tavola 1 e scartando i sistemi evidenziati in giallo, le riforme più promettenti sembrerebbero essere le seguenti:

PBI+PT ($a < 0.75$), (richiede una aliquota marginale tra il 34% e il 59%);

PBI+FT ($a < 0.75$), (richiede una aliquota marginale tra il 32% e il 47%);

NIT+PT ($a < 1$), (richiede una aliquota marginale tra il 23% e il 48%);

WF ($a < 1$), (richiede una aliquota marginale tra il 20% e il 36%).

Oltre ai criteri adottati nella Tavola 1 ce ne sono altri (reperibili dalla Tavola 2) che potrebbero essere rilevanti: ad esempio gli effetti sull'offerta di lavoro (femminile in particolare). Anche se si osservano in alcuni casi riduzioni significative dell'offerta di lavoro, complessivamente i risultati non danno un supporto molto robusto ai timori di forti disincentivi all'offerta di lavoro da parte delle politiche di RMG.

Tavola 1. Graduatoria delle riforme in base ai criteri S(U), S(C), W(U) e W(C)

		S(U)	S(C)	W(U)	W(C)
	FT con trasf. correnti				°
	FT senza trasf. correnti				
NIT+	a=1.00	@	°	°	
	a=0.75	°		°	
	a=0.50			@	°
	a=0.25			°	°
WF+	a=1.00	°	°	°	°
	a=0.75		°	°	°
	a=0.50		°	°	°
	a=0.25				°
PBI+	a=1.00	°	#	°	°
	a=0.75	°	°	°	°
	a=0.50	°	°	°	°
	a=0.25		°	°	#
UBI+	a=1.00	#		°	°
	a=0.75	#		°	°
	a=0.50			°	°
	a=0.25			°	°
	PT con trasf. correnti				°
	PT senza trasf. correnti				
NIT+	a=1.00	@	°	°	
	a=0.75	°	°	°	
	a=0.50	°		#	°
	a=0.25			°	°
WF+	a=1.00	°	°	°	°
	a=0.75	°	°	°	°
	a=0.50		°	°	°
	a=0.25				°
PBI+	a=1.00	°	@	°	°
	a=0.75	°	°	°	°
	a=0.50	°	°	°	°
	a=0.25		°	°	@
UBI+	a=1.00	#		°	
	a=0.75	#	°	°	
	a=0.50		°	°	°
	a=0.25		°	°	°

Legenda

“@” = la riforma migliore secondo il criterio in colonna

“#” = la seconda riforma migliore secondo il criterio in colonna

“°” = la riforma è migliore dello status quo secondo il criterio in colonna.

Sono evidenziate in giallo le riforme che richiedono un'aliquota marginale massima superiore al 55%.

Tavola 2. Risultati delle simulazioni

	Mean(U)	Gini(U)	Mean(C)	Gini(C)	hm	hf	t	B	S(U)	S(C)	W(U)	W(C)
Sistema corr. (1998)	19,64	0,02	1815,00	0,24	35,79	14,38	0,42	166,00	19,23	1388,48		
FT senza trasf. corr.	19,59	0,02	1848,00	0,28	36,61	14,92	0,17	0,00	19,19	1337,95	42,99	68,20
FT con trasf. corr.	19,62	0,02	1811,00	0,26	35,76	14,41	0,25	189,00	19,21	1331,90	19,23	27,02
NIT + FT												
a=1.00	19,68	0,02	1589,00	0,12	32,32	11,96	0,77	339,00	19,29	1406,27	63,81	40,75
a=0.75	19,66	0,02	1701,00	0,18	33,92	13,22	0,45	178,00	19,27	1398,22	70,00	39,85
a=0.50	19,63	0,02	1770,00	0,23	35,11	14,04	0,29	77,00	19,24	1359,36	77,19	64,33
a=0.25	19,61	0,02	1819,00	0,26	36,02	14,59	0,21	23,00	19,22	1342,42	56,76	68,29
WF + FT (H = 20)												
a=1.00	19,64	0,02	1811,00	0,16	36,19	14,05	0,50	146,00	19,25	1526,67	56,24	56,79
a=0.75	19,63	0,02	1829,00	0,21	36,39	14,45	0,34	63,00	19,23	1450,40	62,05	79,04
a=0.50	19,61	0,02	1839,00	0,24	36,49	14,69	0,25	20,00	19,22	1390,28	53,61	75,39
a=0.25	19,61	0,02	1844,00	0,27	36,56	14,83	0,20	3,50	19,21	1355,34	46,51	71,29
PBI + FT												
a=1.00	19,66	0,02	1777,00	0,12	35,75	13,48	0,78	1312,00	19,26	1569,09	60,97	56,54
a=0.75	19,65	0,02	1804,00	0,14	36,05	13,89	0,62	982,00	19,26	1546,83	62,69	59,68
a=0.50	19,64	0,02	1823,00	0,18	36,29	14,26	0,47	653,00	19,25	1491,21	66,27	68,16
a=0.25	19,62	0,02	1838,00	0,23	36,47	14,60	0,32	326,00	19,23	1417,94	69,41	82,36
UBI + FT												
a=1.00	19,68	0,02	1562,00	0,11	32,15	11,66	0,90	1378,00	19,28	1390,18	63,38	43,42
a=0.75	19,68	0,02	1669,00	0,13	33,65	12,73	0,69	1033,00	19,28	1455,27	66,57	47,33
a=0.50	19,66	0,02	1744,00	0,17	34,84	13,58	0,50	689,00	19,26	1440,54	71,21	54,91
a=0.25	19,63	0,02	1802,00	0,23	35,81	14,29	0,33	344,00	19,24	1394,75	76,55	77,11
PT senza trasf. corr.	19,61	0,02	1869,00	0,27	36,58	14,93	0,169	0,00	19,21	1361,19	49,91	67,99
PT con trasf. corr.	19,62	0,02	1809,00	0,26	35,74	14,38	0,265	189,00	19,21	1342,28	18,89	25,26
NIT + PT												
a=1.00	19,68	0,02	1587,00	0,11	32,32	11,93	0,801	339,00	19,29	1414,02	64,46	41,74

a=0.75	19,66	0,02	1702,00	0,17	33,93	13,21	0,476	177,00	19,27	1409,26	71,39	43,63
a=0.50	19,64	0,02	1771,00	0,23	35,12	14,02	0,315	77,00	19,24	1370,75	78,36	67,21
a=0.25	19,62	0,02	1819,00	0,26	36,02	14,57	0,226	23,00	19,22	1351,52	60,15	70,52
WF + PT (H = 20)												
a=1.00	19,64	0,02	1811,00	0,15	36,19	14,04	0,533	146,00	19,25	1537,54	58,73	58,61
a=0.75	19,63	0,02	1830,00	0,20	36,39	14,43	0,361	63,00	19,24	1460,34	66,52	79,82
a=0.50	19,62	0,02	1839,00	0,24	36,49	14,67	0,268	20,00	19,23	1399,48	58,61	77,02
a=0.25	19,61	0,02	1844,00	0,26	36,55	14,81	0,210	4,00	19,21	1364,56	49,78	72,29
PBI + PT												
a=1.00	19,66	0,02	1769,00	0,11	35,68	13,39	0,810	1311,00	19,27	1576,18	61,53	56,71
a=0.75	19,65	0,02	1799,00	0,13	35,99	13,81	0,652	982,00	19,26	1563,33	63,94	60,33
a=0.50	19,64	0,02	1820,00	0,17	36,25	14,20	0,495	653,00	19,25	1506,96	67,56	67,34
a=0.25	19,62	0,02	1836,00	0,22	36,45	14,56	0,335	326,00	19,23	1430,24	72,37	82,83
UBI + PT												
a=1.00	19,67	0,02	1553,00	0,11	32,08	11,59	0,925	1377,00	19,28	1385,28	63,29	43,29
a=0.75	19,68	0,02	1661,00	0,12	33,59	12,64	0,717	1033,00	19,28	1466,66	66,99	48,02
a=0.50	19,66	0,02	1740,00	0,16	34,79	13,51	0,527	689,00	19,27	1456,38	71,86	55,85
a=0.25	19,64	0,02	1800,00	0,22	35,78	14,25	0,349	344,00	19,24	1409,40	77,19	77,19

Riferimenti bibliografici

- Aaberge R. and U. Colombino (2006): "Designing Optimal Taxes with a Microeconomic Model of Labour Supply" (with R. Aaberge), IZA Discussion Paper n. 2468, 2006
- Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (1999): "Labor Supply in Italy: An Empirical Analysis of Joint Household Decisions, with Taxes and Quantity Constraints", *Journal of Applied Econometrics*, 14, 403-422.
- Aaberge R., U. Colombino, S. Strøm and T. Wennemo (2000): Joint labor supply of married couples: efficiency and distribution effects of tax and labor market reforms, in: Mitton L., Sutherland H. and M. Weeks (Eds.) *Micro-simulation Modelling for Policy Analysis: Challenges and Innovations*, Cambridge University Press.
- Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (2000): "Labour supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: empirical evidence from Italy, Norway and Sweden", *Journal of Population Economics*, 13, 4, 2000, 595-621.
- Aaberge R., U. Colombino and S. Strøm (2004): "Do More Equal Slices Shrink the Cake? An Empirical Evaluation of Tax-Transfer Reform Proposals in Italy", *Journal of Population Economics*, 17, 4.
- Aaberge R., Colombino U. and T. Wennemo (2002): Heterogeneity in the elasticity of labor supply in Italy and some policy implications, WP CHILD #21/2002.
- Aaberge, R., J.K. Dagsvik and S. Strøm (1995): "Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms", *Scandinavian Journal of Economics* 4, 635-659.
- Atkinson A B (1996): "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly* 67 (1), 67-70.
- Atkinson A B (1998): *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Ben-Akiva, M. and S. R. Lerman (1985): *Discrete Choice Analysis*, The MIT Press.
- Bardhan P., Bowles S. and H. Gintis (1998): Wealth Inequality, Credit Constraints and Economic Performance, in Atkinso A. and F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Public Economics*, North Holland.
- Bowles S. and H. Gintis (1998): Wealth Inequality, Credit Constraints, and Economic Performance, in Atkinson A. e F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, North Holland.
- Colombino U. (1998): "Evaluating the effects of new telephone tariffs on residential users' demand and welfare. A model for Italy", *Information Economics and Policy*, 10, 283-303.
- Colombino U. et al. (2008): Behavioural and Welfare Effects of Basic Income Policies. A Simulation for European Countries, WP CHILD 2008.

- Commissione di Indagine sulla Povertà (1985): "La povertà in Italia", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Duncan, A. and C. Giles (1996): "Labour supply incentives and recent Family Credit reforms", *Economic Journal*, 106, 142-157.
- Keen M., Yitae Kim Y. and R. Varsano (2006): The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, IMF WP 06/218.
- Meade, J. (1995): Full Employment Regained ? An Agathotopian Dream, University of Cambridge, Department of Applied Economics, Occasional Papers 61, CUP 1995.
- Mirlees, J. (1971): "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38, 175-208.
- Røed, K. and S. Strøm (2002): "Progressive Taxes and the Labour Market - Is the Trade-Off between Equality and Efficiency Inevitable?", *Journal of Economic Surveys*, 16, 77-100.
- Tuomala, M. (1990): *Optimal Income Tax and Redistribution*, Clarendon Press, Oxford.
- Tuomala M. (2008): On optimal non-linear income taxation: numerical results revisited, Department of Economics, University of Tampere.
- Van Parijs P. (1995): *Real Freedom for All*, Oxford University Press.
- Van Soest, A. (1995): "Structural models of family labor supply", *Journal of Human Resources*, 30, 63-88.

IMPOSIZIONE PATRIMONIALE ED ESPERIENZE DI ALTRI PAESI

Giuseppe Dalleria

Premessa

Trattare di imposizione patrimoniale nelle ricerche di finanza pubblica sembra ormai un argomento del tutto secondario. Un fenomeno di forte declino di interesse, teorico e pratico, per la base patrimoniale si è diffuso a partire da circa 20 anni ed appare inarrestabile. Il declino di importanza delle imposte patrimoniali è testimoniato da semplici constatazioni. Secondo i dati più recenti dell'OECD (2007) il gettito di tutte le imposte patrimoniali (generalmente e speciali, dirette e sui trasferimenti) ammontava (2004-2005) in media al 5,6% del totale delle imposte ed all'1,9% del PIL, con forti differenziazioni tra i paesi. Per RU e SU la percentuale sul gettito saliva al 12%, per Corea-Canada al 10-11%, in Francia al 7%. In 2/3 dei paesi OECD il declino di importanza è iniziato dalla metà degli anni '60, nonostante vi fosse stata una ripresa di interesse alla fine degli anni '60 e nel corso degli anni '70 (1) nei paesi germanici e scandinavi e poi anche in Irlanda, Francia e Spagna. Successivamente, a partire dall'inizio dagli anni '90 si è assistito a processi di abolizione dell'imposizione patrimoniale, sia di imposte sul patrimonio netto di persone fisiche e giuridiche, sia di imposte sui trasferimenti a titolo gratuito. Rimangono importanti le imposte locali sui patrimoni immobiliari, del tipo *property tax*, che continuano a dare un grosso contributo alle finanze degli enti locali. Tanto per memoria, l'imposta sul patrimonio netto è stata abolita in Irlanda (1978), Austria (nel 1994) Danimarca (1997) Germania (1997) Olanda (2001), Islanda, Finlandia e Lussemburgo (2006), Svezia (2007). Il Giappone l'aveva già abolita nel 1950. Le ragioni addotte per l'abolizione sono state molteplici. In diverse situazioni vi era stata una delusione diffusa rispetto al successo dell'imposta. In molti casi l'imposta si era rivelata sgradevole per i contribuenti e costosa da gestire per l'amministrazione finanziaria. Comprensibile come il progetto di abolizione delle imposte patrimoniali venisse a far parte dei programmi elettorali di partiti non solo conservatori.

Le ragioni addotte per l'abolizione si concentravano sull'incentivo alla fuga di capitali e sul disincentivo agli investimenti esteri (Irlanda, Olanda, Svezia). Per Austria e Germania l'elemento 'fuga di capitali' è stato piuttosto secondario, mentre prevalevano critiche per la complessità del tributo, la mancanza di trasparenza, l'eccesso dei costi di gestione (coste di amministrazione da parte degli uffici fiscali e costi di *compliance* dei contribuenti. Questi ultimi per l'Olanda si stima arrivassero ad un quarto del gettito).

L'abolizione della *Vermögensteuer* tedesca è dovuta ad una sentenza (1997) di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale. L'incostituzionalità dipendeva dalla disuguaglianza di trattamento tra diversi cespiti e per la consistente sottostima della proprietà reale a confronto delle attività finanziarie: il che portava a distorsioni contrarie al principio di equità. Successivamente alcuni *Länder* hanno reintrodotta modalità di imposizione sui redditi patrimoniali non finanziari.(2)

1. Le ragioni teoriche dell'imposizione patrimoniale

Pro e contro la tassazione su base patrimoniale sono state avanzate, tradizionalmente, molteplici ragioni., tenendo conto che si tratta di riferimenti differenziati ad imposte sul patrimonio netto (attività al netto dei debiti) di persone fisiche e giuridiche, per le imposte sul patrimonio netto, di imposte reali speciali su determinate categorie di cespiti, per lo più patrimoni immobiliari, e di imposte sui trasferimenti patrimoniali, a titolo gratuito o a titolo oneroso. Ciascuna di queste tipologie presenta argomenti favorevoli ed argomenti contrari.

Quelle teoriche a favore, anzitutto. Il patrimonio è un elemento importante del *welfare*, inteso come utilità, prestigio, sicurezza, fonte di potere economico e politico del contribuente che l'imposta sul reddito non colpisce. L'imposta sul patrimonio avrebbe quindi una serie di effetti positivi.

- Soddisfa, insieme all'imposta sul reddito, i criteri di equità orizzontale e verticale. Completa la tassazione del reddito, in conformità del criterio di capacità contributiva.
- Completa la progressività del sistema tributario, permettendo di ridurre le aliquote sul reddito. L'imposta patrimoniale è uno strumento addizionale per tassare il capitale o è sostitutivo dell'imposta sui redditi di capitale.
- Discrimina il reddito di capitale dal reddito di lavoro.
- Ha effetti redistributivi più efficaci dell'imposizione sul reddito.
- Incentiva l'uso più produttivo del patrimonio.
- Garantisce stabilità di gettito.
- E' un efficace strumento di finanza locale con le imposte reali sui patrimoni immobiliari.

Critiche negative.

- Si è rivelata storicamente poco efficace nella redistribuzione. Questa scarsa efficacia è stata rilevata rispetto all'imposizione sul patrimonio netto. L'imposta sui trasferimenti

a titolo gratuito avrebbe effetti redistributivi ma, data l'inconsistenza che è venuta ad assumere questa modalità di tassazione del patrimonio, ha una rilevanza redistributiva minima.

- Sono stati trovati elementi, ma non proprio convincenti, che sembrano giustificare chi critica l'imposizione patrimoniale come elemento negativo per la crescita economica.
- All'imposizione patrimoniale sono addebitate distorsioni dei consumi e dell'allocatione intertemporale del risparmio, nonché la non neutralità nelle decisioni di investimento. Si riducono gli incentivi all'accumulazione, con disincentivi ad investire nel capitale fisico. Le esenzioni (ad es. il capitale umano ed i fondi pensione) avrebbero pure effetti distorsivi.
- Le *property tax* sono regressive e si trasferiscono nei canoni di locazione e nei valori immobiliari.
- I costi di amministrazione sono molto forti, così come sono eccessivi i costi di *compliance* per i contribuenti; le valutazioni degli imponibili ai valori effettivi di mercato diventano difficoltose ed imprecise.
- Le opportunità di evasione sono consistenti.
- Le imposte patrimoniali non vanno oltre basse percentuali del gettito complessivo: in media 0,1-0,3% del PIL, 1%-2% del totale del prelievo in base ai dati OECD (2007).

Tutte queste ragioni, positive e negative, sono state valutate nelle esperienze di imposizione patrimoniale, così che se ne potrebbe trarre qualche conclusione, sia pur non definitiva.

Va detto che le discussioni sulla tassazione patrimoniale vengono facilmente sopraffatte da ragioni di ordine ideologico, specialmente quando il patrimonio si considera capitale non meritato, specialmente per trasferimenti gratuiti a titolo gratuito, e non frutto del lavoro e del merito individuale. Quindi molte proposte di imposizione patrimoniale nuova o di ampliamento di quella esistente sono spiegabili più con processi di illusione finanziaria.

Le argomentazioni teoriche a favore dell'imposizione patrimoniale sono riferite al concetto di reddito entrata (3) e si trovano applicate, con suggerimenti di strutture d'imposta, nel *Rapporto Meade*, che rimane l'ultima trattazione teorica di alto livello (4)

2. Alcune analisi teoriche dell'imposizione patrimoniale

L'analisi teorica dell'imposizione patrimoniale non ha dato grandi risultati negli ultimi anni.

Nell'*optimal taxation* la tassazione patrimoniale ha avuto scarsissimo peso ed esclusivamente nel confronto con un'imposta sul reddito che porti alla medesima riduzione di utilità attesa ed influisca sulla composizione di portafoglio. Una conclusione è che l'imposta sul reddito, a confronto con un'imposta patrimoniale, conduce ad un maggiore *risk taking* sociale, perché l'imposta sul reddito porta ad un'aspettativa di entrata maggiore rispetto ad un'imposta patrimoniale di pari utilità attesa. Ancora, l'imposizione sul reddito sarebbe preferibile perché permette, a differenza di quella patrimoniale, la deducibilità e la compensazione delle perdite e perciò riduce il *risk taking* imprenditoriale. Ancora, l'imposta patrimoniale è stata assimilata ad un'imposta indiretta sul tempo libero, che induce a incrementare l'offerta di lavoro individuale.

MUSGRAVE (1976) nel discutere i meriti ed i demeriti relativi di *efficient taxation* e di *optimal taxation* riguardo ad efficienza, ad equità orizzontale e verticale non trova sostegno per un'imposta autonoma sul patrimonio. Da parte sua l'impostazione di *Public choice* (à la *Buchanan*) sulla tassazione del patrimonio è piuttosto semplice e conduce ad una valutazione negativa della base patrimoniale se confrontata con la base reddito. La scelta costituzionale del contribuente che vuole imporre limiti al fisco-Leviatano, secondo il punto di vista di *public choice* deve tener conto dei possibili comportamenti del governo nell'uso di diversi strumenti tributari. Pertanto il contribuente potenziale dovrebbe preferire la tassazione del reddito, anziché del patrimonio, perché con la prima può evitare più facilmente l'imposta. L'imposta sul reddito permette aggiustamenti comportamentali riguardanti il reddito attraverso l'offerta di lavoro, mentre il patrimonio è già in esistenza e non può essere adattato. Il reddito dipende da decisioni correnti, il capitale da decisioni passate di accumulazione. L'imposizione patrimoniale permette al governo di acquisire attraverso l'imposta gli effetti di diversi periodi. Più o meno un discorso analogo la *public choice* ripropone nel confronto tra imposta sul reddito ed imposta speciale sul consumo: il contribuente dovrebbe preferire quest'ultima perché può spostare le sue preferenze o decidere di modificare la composizione dei consumi.

In una diversa prospettiva RAWLS (2001) ribadisce ed integra i suoi punti di vista sulla tassazione (§ 49.4-5, pp. 179-181) riprendendo l'idea di J.S. Mill di regolare e tassare donazioni e successioni con imposte progressive a carico del beneficiario, al fine di incentivare una distribuzione più egualitaria. Inoltre, per Rawls, si dovrebbero adottare imposte progressive su reddito e patrimonio non per realizzare gettito, ma per impedire accumulazioni giudicate contrarie alla giustizia. Il combinato delle sue proposte, dai semplici cenni su tassazione di reddito, spesa e patrimonio, è più verso un sistema di imposizione vicino a SHS, sia pure basando la tassazione patrimoniale prevalentemente sull'idea di incentivazione di una distribuzione più equa.

3. L'Italia

A fine secolo XIX cominciano le discussioni, nel nostro paese sull'opportunità di introdurre imposte patrimoniali su modelli germanici, olandesi, svizzeri, nati come perfezionamento delle imposte fondiari e delle imposte sui fabbricati.

Per le necessità de dopoguerra, sono introdotte imposte patrimoniali, ordinarie e straordinarie, per l'estinzione del debito pubblico. Il RDL 22.4.1920 n. 494 ed il RDL 5.2.1922 n. 78 istituivano un tributo straordinario sul patrimonio delle persone fisiche rateizzato in 10 o 20 anni, con una progressività continua basata su quella dell'imposta complementare sul reddito. In pratica l'imposta operò come un'imposta annuale sul reddito patrimoniale.

L'*imposta ordinaria sul patrimonio*, introdotta con la l. 100 dell'8.2.1940, individuava come contribuenti le persone fisiche, le società commerciali e civili, associazioni ed enti di qualsiasi specie. All'art. 21 istituiva un'imposta sul patrimonio netto (capitale e riserve) delle imprese. Diventò, negli anni seguenti, un'imposta progressiva con pochi scaglioni, per le persone fisiche.

L'*imposta straordinaria sul patrimonio*, del DL 12.10.1947, n. 1131, era progressiva sul patrimonio netto delle persone fisiche (con progressività che saliva dal 6% al 61,61% ed un'elevata soglia di esenzione) e proporzionale sul patrimonio netto delle società. Venne presentata come riscatto dell'imposta ordinaria e quest'ultima venne di conseguenza abolita.

L'imposta sul patrimonio netto delle società di capitali venne ripresa nel 1954 con l'introduzione dell'imposta sulle società. Si trattava di un'imposta patrimoniale personale associata con un'imposta sul sovrareddito. Il modello fu abbandonato nel 1974 con l'introduzione dell'IRPEG che era un'imposta sui *pure profits*. Nel 1993 veniva introdotta l'ICI, estendendo un'imposta straordinaria dell'anno precedente.

L'art 36 del dlgs 446 del 15.12.1997 (istitutivo dell'irap) aboliva, forse inopportuno, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita per gravi esigenze finanziarie con dl 30.9. 1992, n. 394 (32), convertito, con modificazioni, dalla l. 26.11. 1992, n. 461. L'aliquota era dello 0,75% sul patrimonio netto risultante dal bilancio, diminuito dell'utile di esercizio.

Le discussioni teoriche sulla tassazione patrimoniale in Italia sono state molteplici. Il tentativo di introdurla con la riforma della prima metà degli anni '70 fallì in seguito ad un altro presunto 'teorema di equivalenza' secondo il quale la tassazione della base patrimoniale poteva equivalere alla tassazione del reddito di capitale. Dagli anni '70 l'*appeal* dell'imposizione patrimoniale, anche dal punto di vista teorico, si è fortemente ridotto, ed è

stato prevalente un atteggiamento di ostilità, politica e teorica, nei confronti dell'imposizione basata sul patrimonio (5).

4. Esperienze di altri paesi

Alcune esperienze di imposte patrimoniali dirette in altri paesi possono essere utilmente accennate (6).

Francia

L' *Impôt de Solidarité sur la Fortune (IFS)* era collegata, al momento della sua introduzione nel 1989, al RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*) ed era formulata per dare un gettito tale da poter finanziare il RMI medesimo. Nel 1982 era stata introdotta l'*Impôt sur les Grandes Fortunes (IGF)*, poi abolita quattro anni dopo. L'IFS è imposta progressiva a scaglioni, le aliquote variano dallo 0,55% all'1,50% su patrimoni superiori a 760 mila euro. Il patrimonio tassato riguarda tutti i beni in proprietà, anche situati all'estero. L'imposta si basa su di una dichiarazione annuale. In Francia esistono pure altre imposte che fanno riferimento a componenti patrimoniali. La *Taxe professionnelle* ha una base imponibile determinata in base a due elementi contenuti nel bilancio dei due anni precedenti: una percentuale del valore degli immobili e una percentuale del valore delle immobilizzazioni. Essa si calcola moltiplicando la base imponibile per i tassi fissati annualmente dalle amministrazioni locali. La *Taxe Foncière* si applica al titolare di diritti reali su immobili o terreni non edificati. La base imponibile è costituita dal valore catastale, rivalutato annualmente. Su tale valore si applicano le diverse aliquote determinate dalle amministrazioni locali. La *Taxe d'habitation* tassa gli immobili destinati ad uso abitativo. Soggetti passivi sono le persone fisiche o giuridiche che hanno la disponibilità dell'immobile a qualsiasi titolo. La base imponibile è il valore catastale rivalutato e ridotto con le deduzioni per la prima casa, tenendo conto della situazione familiare e della posizione tributaria del dichiarante, come i carichi di famiglia ed i redditi dichiarati. La *Taxe d'habitation* è così collegata all'imposta sul reddito. La Francia, come il Regno Unito, ha avuto teorie su profonde modifiche dell'imposizione patrimoniale: basti citare ALLAIS (1977), ripreso da BROZIO *et al.* (2005) sulla possibilità di sostituire la tassazione dei redditi con un'imposta sul capitale reale delle famiglie e delle imprese.

Canada e Stati Uniti

Molte province canadesi applicano imposte patrimoniali reali sul valore d'uso degli immobili, imposte che rappresentano la maggior fonte di entrata per gli enti locali. La tendenza generale è di ricorrere, nella definizione dell'imponibile, al valore corrente di mercato con rivalutazioni periodiche, ad intervalli variabili tra le diverse province. All'inizio degli anni '90 ci fu una pressione per introdurre un'imposta patrimoniale (AA.VV, 1991), senza seguito.

In generale una situazione analoga è per gli Stati Uniti. Gli stati hanno *property taxes* differenziate, con vincoli per il pagamento complessivo rispetto al reddito ed al valore della proprietà tassata. Anche negli USA vi sono ricorrenti proposte, anche recentissime, di introdurre un'imposta federale sul patrimonio netto, anche in sostituzione della *federal estate tax*, che ha scarsa importanza, ma senza successo.

Regno Unito

A partire dal 1993 esiste nel Regno Unito una *council tax* che costituisce l'imposta locale più importante in Inghilterra, Scozia e Galles e che ha sostituito gli antichi *rates* e la *poll tax*. È pagata da chi occupa, anche se non è il proprietario, una proprietà domestica in base alla classe di appartenenza di questa ed all'aliquota stabilita dalle autorità locali. Si accompagna ad un sistema di *means-tested benefit* (*council tax benefit*) per dare assistenza a chi è a basso reddito ed ha un livello insufficiente di proprietà. Il gettito è stimato intorno all'1,7% del PIL. I valori delle proprietà sono stati definiti nel 1991 e rivalutati nel 2003-2006. Inoltre vengono applicate *Business rates* sul valore di mercato del canone di locazione delle proprietà industriali e commerciali, con elevate aliquote, superiori al 42%, con valori aggiornati ogni quinquennio. Esistono riduzioni ed esenzioni. I *business rates* sono deducibili ai fini dell'imposta sulle società.

Spagna

L'*impuesto sobre el patrimonio* è basata sul valore dichiarato del patrimonio individuale complessivo. Le aliquote variano da 0,20% a 2,5% su 8 scaglioni. L'imposta è strutturata con forti deduzioni individuali e per l'abitazione propria. Anche sull'imposta patrimoniale in Spagna pesa un progetto politico di soppressione. Esiste anche l'*Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (IBI)*, imposta comunale applicata sul *valor catastral* con aliquote variabili da 0.5% to 1.

Irlanda

L'imposta sul patrimonio netto delle persone fisiche in Irlanda, introdotta nel 1975 e soppressa nel 1978, ha costituito un caso di scuola (SANDFORD-MORRISON 2000). L'esame di tale imposta, applicata sul valore di mercato dei patrimoni netti, ed introdotta per dichiarate finalità di efficienza economica sostituendo elevate aliquote dell'imposta sul reddito, ha permesso di constatare come abbia avuto forti effetti psicologici negativi, insieme ad elevati costi di amministrazione e di *compliance*, calcolati pari a circa il 19% del gettito e crescenti in funzione diretta dell'imponibile.

E' risultata positiva la combinazione in dichiarazione unica dell'imposta sul patrimonio e dell'imposta sul reddito. Quanto all'equità verticale gli effetti redistributivi e di progressività sono stati poco evidenti o assenti. Sono stati rilevati alcuni degli effetti negativi a conforto di quanto previsto dalla teoria: i disincentivi al risparmio, la fuga di capitali, le difficoltà di valutare correttamente gli imponibili. Mentre non si sono riscontrati effetti negativi sugli investimenti, né sono stati confermati effetti incentivanti dell'imposta a trasferire risorse da impieghi meno produttivi ad impieghi più produttivi, ma solo a trasferire il risparmio familiare da cespiti tassati a cespiti esenti come la casa di abitazione ed i fondi pensione. Alcune valutazioni positive sono risultate a fini di efficienza amministrativa, in quanto l'imposta patrimoniale ha potuto fornire informazioni ai fini dell'applicazione e dell'accertamento di altre imposte.

Svizzera

In Svizzera, fin dalla metà del sec. XIX, a livello cantonale e municipale insieme ad imposte personali progressive sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle società, si applicano anche imposte complementari progressive sul patrimonio netto delle persone fisiche (ad es. con un massimo del 3,50% nel Canton Ticino e con una media di 1,5%); ed imposte proporzionali sul patrimonio netto delle imprese. Il sistema Svizzero prevede bassi livelli di esenzione. A livello federale si applicano solo imposte personali sul reddito delle persone fisiche e giuridiche.

Grecia

La Grecia ha un'imposta patrimoniale basata su dichiarazione ed applicabile oltre soglie di valore dei singoli cespiti, con aliquote di 1-2% sul valore dichiarato. L'esenzione individuale va oltre i 245 mila euro.

5. Agenda

La decadenza di interesse per la tassazione patrimoniale è verificabile anche in Italia, con una diffusa avversione politica alle diverse modalità di imposta, in particolare per quella locale.(7)

I progetti di riforma più raffinati ed astratti erano orientati, negli anni '70, negli SU e nel RU, a suggerire le seguenti combinazioni di imposte:

Un'imposta progressiva sul reddito (con moderata progressività o con una flat rate) + un'imposta complementare sulla spesa, ristretta alle famiglie con redditi più elevate + un'imposta annuale sul patrimonio netto, con elevate soglie di esenzione.

Lo schema, ambizioso, si è rivelato nella pratica non proponibile, soprattutto nella seconda e nella terza componente. Il peso della tassazione si è quindi orientato verso una semplificazione della tassazione del reddito e verso tentativi di recupero della tassazione generale dei consumi. La tassazione, diretta ed indiretta, della base patrimoniale ha avuto spazio sempre più limitato ed i processi di abolizione delle modalità di tassazione patrimoniale sono stati accelerati negli ultimi anni, come si è visto.

Qualche rapida riflessione relativa al nostro paese può essere schematizzata su un breve elenco di punti, rinunciando a riproporre grandi riforme nelle quali l'imposta patrimoniale abbia quei ruoli che, pur giustamente, la teoria economica può riproporre.

Imposizione sul patrimonio netto

Sarebbe velleitario e poco realistico riproporla come imposta generale per le persone fisiche e le persone giuridiche. Qualche argomento favorevole alla ricostituzione di una tassazione sul patrimonio netto delle società di capitali, congegnata in modo da ridistribuire la tassazione a base reddito ed a base patrimoniale, potrebbe essere ripresa in considerazione in alcune ipotesi.

- A) Se si volesse ridurre la tassazione su base reddito, ad un'aliquota più prossima al 20% ed applicata sul sovrareddito. Le argomentazioni favorevoli ad un'imposta sul patrimonio netto potrebbero essere le stesse che avevano suggerito l'adozione di

questo tipo di imposta, sperimentato in precedenza, nel 1954, su di un precedente modello statunitense transitorio;

- B) Se si intendesse estendere la base imponibile costituita dall'insieme delle società di capitali. Attualmente circa la metà dichiara reddito nullo o negativo e quindi evita l'imposizione diretta sul reddito. Questa constatazione potrebbe alimentare il dubbio di un uso improprio, a fine essenzialmente di tutela fiscale, dello strumento societario. Un'imposta sul patrimonio netto, coordinata con un'imposta sul reddito, estenderebbe la tassazione anche a società che probabilmente si sottraggono all'imposizione attraverso una gestione strategica di profitti e perdite. Le società che si comportano correttamente non dovrebbero trovare aggravii di imposizione. Il favore tributario, concesso alle società di capitali, per l'indebitamento rispetto al capitale proprio, ha condotto ad un generalizzato regime di sottocapitalizzazione che ha influito sul mercato dei capitali e sulle quotazioni di borsa. La proprietà familiare privilegiata nel controllo delle società, il potere dei *manager* esaltato dall'indebitamento nei confronti della proprietà azionaria, il controllo degli investimenti societari attuato attraverso il controllo delle banche pubbliche sono stati tutti elementi che hanno bloccato la crescita dei mercati finanziari in Italia. Un modo di incentivare la capitalizzazione sarebbe quello, piuttosto ovvio, di imporre con la normativa dei minimi patrimoniali assai più elevati di quelli attuali per costituire società di capitali, obbligando quelle esistenti ad un graduale adeguamento. Una compensazione con l'imposta sul reddito, applicando quest'ultima solo sul sovrareddito eccedente una percentuale (es. 5%, con un richiamo strutturale all'imposta del 1954) di rendimento normale del patrimonio netto è tecnicamente possibile, così da non aggravare il peso tributario complessivo sulle società che si comportano correttamente. Naturalmente una nuova imposta patrimoniale di tipo personale dovrebbe comportare un aggiustamento dell'IRAP per la parte riferita al reddito d'impresa, che economicamente corrisponde ad un'imposta, incompleta, sui profitti. Per favorire la capitalizzazione si dovrebbe ridurre, fino ad annullare, la tassazione di redditi destinati ad aumenti di capitale. La tassazione del sovrareddito di una società poco capitalizzata si trasforma in un incentivo all'accumulazione ed all'aumento di capitale.
- C) Se si intendesse mirare ad un contrasto efficace della *thin capitalization*, con uno strumento aggiuntivo, o anche sostitutivo, a quello già previsto dalla normativa del 2004 sull'Ires. Da un punto di vista esclusivamente teorico astratto si potrebbe pensare ad un'aliquota dell'imposta sul patrimonio netto crescente in funzione del rapporto tra capitale di debito e capitale proprio, accanto alle limitazioni di deducibilità degli interessi. Il tipo di imposta preso in considerazione nei lavori preparatori del progetto di riforma tributaria degli anni '60, quello di un'imposta sul patrimonio lordo, comprensivo, anche *pro quota*, del capitale di terzi, appare improbabile. Anche se

trova dei precedenti normativi proprio a casa nostra. Un'imposta che colpiva il capitale obbligazionario erano sia l'imposta di negoziazione (RDL 15.12.1938 n. 1975) sia la vecchia imposta sulle società (l. 6.8.1954: l'art 2 stabiliva l'aliquota dello 0,5% sul capitale obbligazionario). Un'imposta così congegnata permetterebbe anche di ridurre i rischi di elusione attraverso prestiti obbligazionari di una società ai proprietari del capitale sociale. D'altra parte un'imposta patrimoniale commisurata al debito è stata talora immaginata come sostitutiva di un'imposta sui redditi finanziari originati dal debito stesso. Un'imposta sul debito a carico dell'emittente di obbligazioni permetterebbe di abbassare le aliquote sui redditi da interessi. Naturalmente si porrebbero dei problemi per la tassazione degli interessi sulle obbligazioni pubbliche.

Imposta Comunale sugli Immobili

Si ricorda come la nostra *property tax* municipale venne introdotta nel 1993 come 'stabilizzazione' dell'imposta straordinaria sugli immobili del 1992, con un processo che appare, in qualche modo, inverso rispetto a quello del consolidamento dell'imposta ordinaria sul patrimonio nell'imposta straordinaria del 1947. La struttura dell'ICI, imposta reale speciale sulla proprietà, rimane, oltre che poco studiata, alquanto discutibile. Come vera *benefit tax* dovrebbe avere caratteristiche più semplici e più marcate rispetto alle attuali. E' un'imposta più sgradita delle altre, anche se forse non ancora ai livelli della passata INVIM, soprattutto da parte dei proprietari che la sentono come un costo ricorrente non connesso ad un reddito, e che viene così a contraddire uno degli antichi '*principi delle imposte*' secondo il quale l'imposta deve essere il più vicino possibile al momento in cui si forma un imponibile monetario destinato in parte al pagamento dell'imposta stessa, argomento che serviva ad affermare la superiorità delle imposte indirette sui trasferimenti. Inoltre l'immagine dell'imposta è stata distorta dai tentativi di introdurre elementi di personalizzazione (le deducibilità e le minori aliquote per la prima casa), in aggiunta alla forte variabilità degli imponibili collegati al reddito catastale. Ancora, l'impressione negativa dell'imposta è stato il suo utilizzo, da parte degli enti locali, di destinarne il gettito, e gli incrementi di gettito, al finanziamento di spese correnti non connesse a miglioramenti di servizi urbani. Un aspetto aggiuntivo riguarda la caratteristica di regressività dell'imposta: come ogni imposta speciale sui patrimoni si potrebbe avere un effetto inverso a quello rilevato da Benini. Mentre un'imposta proporzionale e generale sul patrimonio si comporta come un'imposta progressiva sul reddito complessivo personale, un'imposta speciale proporzionale su di una componente patrimoniale diventa facilmente regressiva su tale reddito. Perché i patrimoni speciali crescono meno che proporzionalmente rispetto al reddito. Un aspetto ripetutamente rilevato

per la *property tax* statunitense e per le *property tax* in altri paesi. L'agenda per l'ICI potrebbe comprendere alcuni punti.

- A) La gestione insieme all'IRPEF nella dichiarazione annuale, completando un accenno di riforma iniziato con la dichiarazione 2007, semplificherebbe gli oneri e gli adempimenti del contribuente, con in più una semplificazione delle modalità di correzione di eventuali effetti negativi di regressività, che riguardano soprattutto proprietari di case con basso reddito di pensione. L'idea, statunitense e germanica, che la somma delle imposte dirette sul reddito e dell'imposta patrimoniale non devono superare una determinata quota del reddito potrebbe essere gestita con la dichiarazione unica. L'introduzione della dichiarazione congiunta dei due tributi sarebbe funzionale all'impiego del circuit breaker, che può essere trasformato in sussidio diretto speciale.
- B) L'*esenzione* indiscriminata della prima casa ha effetti redistributivi incerti e molto probabilmente regressivi se riguarda in modo indifferenziato abitazioni di differenti dimensioni e di diverso valore. Più appropriata dovrebbe apparire una detrazione unica, più elevata dell'attuale, indipendentemente dal valore della prima casa, che è fortemente differenziato e sperequato.
- C) La *riscossione* potrebbe essere ripartita e periodizzata in modo diverso ed automatico, se il pagamento venisse effettuato, riprendendo ed aggiornando un'antica proposta, attraverso il pagamento delle forniture elettriche relative alle abitazioni. Ancora meglio se lo stesso pagamento riguardasse, congiuntamente, anche la tariffa per la raccolta dei rifiuti urbani. Seguendo gli esempi di alcuni paesi, l'addebito di entrambe potrebbe essere riferito all'utente effettivo dell'abitazione, proprietario o conduttore in regime di locazione. Quest'ultimo dovrebbe scorporare dal canone di locazione l'ICI pagata in sostituzione del proprietario locatore. Con questa modalità di riscossione si semplificherebbero gli adempimenti dei contribuenti e si permetterebbe alle amministrazioni locali un migliore controllo sull'evasione dei due tipi di entrata, evasione che appare di importo complessivamente piuttosto elevato e con forti differenziazioni sul territorio nazionale.
- D) La valutazione della base imponibile delle abitazioni è un elemento ricorrente nelle polemiche sulle imposte relative alle abitazioni, sia nel nostro paese che negli altri in cui si fa ricorso ad un reddito ordinario capitalizzato anziché al valore corrente di mercato. Il problema dell'aggiornamento e della rendita catastale sembra, tuttavia, essere sopravvalutato. Il problema vero consiste nel mantenere, tra i valori catastali, più o meno le stesse proporzioni che si trovano per i valori di mercato. Nella realtà succede che le abitazioni di minori dimensioni e di minor valore di mercato siano sopravvalutate rispetto a quelle di maggiori dimensioni e di valore più elevato. In pratica, il rapporto tra valore catastale e valore effettivo è decrescente in funzione dell'aumento del valore effettivo. Ciò comporta, evidentemente, che un'imposta

commisurata a valori catastali diventi regressiva se riferita ai valori effettivi. La preoccupazione essenziale nella gestione del catasto dovrebbe consistere nel tener conto di questa probabile sproporzione.

Imposte sui trasferimenti a titolo gratuito

L'abolizione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni all'interno del nucleo familiare non è certamente una novità: venne introdotta già da De Stefani con RDL n. 1802 del 20.8.1923 e poi tale tassazione venne reintrodotta anche sui discendenti diretti nel 1930 per esigenze di bilancio. La scarsissima considerazione come quota di gettito ne potrebbe consigliare la sostituzione e con la introduzione nell'imposta sul reddito o nell'imposta sui trasferimenti a titolo oneroso, soprattutto ai fini di ridurre i costi di amministrazione. Con l'imposta sul reddito si terrebbe conto della progressività: l'inclusione nell'imponibile potrebbe, ad esempio, essere effettuato con un *averaging* o un'inclusione *pro quota*, con una deduzione in funzione del rapporto familiare. Utilizzando l'imposta sui trasferimenti a titolo oneroso si potrebbe pure discriminare l'aliquota in funzione del rapporto di parentela o applicare una scala di progressività. Appaiono piuttosto lontane le possibilità di un'imposta sulle *accessioni* (modello *Atkinson-Sandford-Meade*) o un'imposta che discrimini in funzione dell'*età* (un modello che chiameremmo *Brasca-Meade*). (8)

Imposte sui trasferimenti a titolo oneroso

In particolare l'imposta di registro potrebbero svolgere un proprio ruolo. L'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari potrebbe assumere anche la funzione di controllo dei pagamenti ICI nel quinquennio precedente il trasferimento, in modo da compensare eventuali evasioni o pagamenti incompleti. Ragionevolmente questa parte dell'imposta di registro, insieme al gettito, andrebbe trasferita immediatamente ai comuni. Altre imposte sui trasferimenti di beni mobili registrati possono essere immaginate come elementi tributari complementari di un sistema di imposte sui trasferimenti patrimoniali. Più delicato è il discorso, che qui solo si accenna, all'eventuale introduzione di un'imposta sui trasferimenti di attività finanziarie, che pure è stata suggerita in periodi non lontani.. Data la diffusione dei mercati telematici ed immaginando vincoli di canalizzazione degli scambi presso intermediari, questa modalità di tassazione, con bassa aliquota, potrebbe rivelarsi più rapida ed efficace rispetto a tassazioni dei redditi e di plusvalori. Naturalmente l'idea è valutabile solo in un mercato di capitali internazionale.

Molteplici imposte speciali che hanno la natura di imposta patrimoniale sono attualmente presenti, sia pure con forme non immediatamente riconducibili alle imposte patrimoniali. Ne sono esempio le tassazioni di beni di consumo durevoli registrati, che talora prescindono dal valore dell'imponibile e si basano su altre caratteristiche oggettive più idonee a definire l'imponibile di imposte specifiche (capacità, potenza, ecc.) e le imposte su altri beni di consumo durevoli. Andrebbe riconsiderato il problema dell'opportunità di considerare, anche come elemento parziale dell'imponibile, anche il valore medio di mercato, nonché altri elementi. La titolarità di diritti reali su questi beni o, meglio, anche solo la disponibilità, potrebbero servire a individuare meglio il profilo di alcune classi di contribuenti.

Ed una Tobin tax?

In un passo della *General Theory* (9) Keynes, che era favorevole a forti imposte successive sulla linea di Bentham e Mill, conferma la sua convinzione circa l'opportunità di forzare gli investitori a operare solo con prospettive di lungo termine e di contenere la speculazione delle operazioni a breve nei mercati finanziari. Il passo, ricordato genericamente da Tobin, è la fonte del suo progetto di *Tobin tax*, tanto discusso e continuamente riproposto, dal 1968, dopo un cenno già di pochi anni prima, e nei *revival* del 1994-2000, fino alle riprese più recenti, come efficace strumento di controllo nei mercati valutari e finanziari internazionali. La citazione, di per sé, si riferisce al mercato borsistico ed alle caratteristiche di un'imposta sui trasferimenti delle attività finanziarie in un mercato interno di grandi dimensioni. La trasformazione operata da Tobin nell'idea di un'imposta che funzionasse come *sand in the wheels* dei mercati finanziari internazionali per togliere liquidità e rallentare, penalizzandoli, i processi di transazioni speculativi, attenuando le oscillazioni dei cambi, ebbe un gran successo teorico, di dimensioni almeno pari all'insuccesso pratico. L'imposta, in pratica, era assimilata ad un'ulteriore *transaction cost*, nel senso originario definito da Hicks a proposito della moneta negli anni '30. L'idea si presta a qualche estensione, nel senso di un'imposta, elastica nell'applicazione, sui trasferimenti finanziari e non limitata alle speculazione valutarie internazionali, fino a trasformarsi in un'imposta interna, o comunitaria, in ambito EU, complementare a (e più probabilmente sostitutiva di) tassazioni patrimoniali.(10)

Una negative wealth tax?

Si tratterebbe di un'imposta complementare ad eventuali interventi futuri di imposta negativa sul reddito. L'idea risale alla fine degli anni '60 (SANDFORD, 1969, p. 249) e

consiste nel proporre un pagamento *lump sum* a persone, ad es. tra i 18 ed i 30 anni, che volessero investire o nella formazione di capitale umano (istruzione) o nell'avviamento di un'attività imprenditoriale oppure nell'affrontare spese familiari iniziali (pagamento di prime rate di un mutuo, anticipi per acquisti, ecc.). La proposta mira ad garantire l'esistenza di un 'contribuente futuro' che possa costituirsi un patrimonio e poi ripagare l'erogazione dell'imposta negativa attraverso imposte su redditi e consumi futuri. Si tratta di un progetto che può essere articolato in diverse modalità, dall'erogazione di somme a fondo perduto, senza destinazione precisa o con destinazione vincolata, o di crediti parzialmente rimborsabili a lungo termine, o di incentivo di accesso a servizi con gratuità temporanea e condizionata ad esiti precisi. Si tratterebbe, una volta non scartata *a priori* l'idea soprattutto per ragioni di costo e di presumibili diffusi fenomeni di *adverse selection*, di precisarne le finalità e le modalità, tenendo conto che non dovrebbe trattarsi, con accade per i diversi profili di imposta negativa sul reddito, di un intervento a carattere assistenziale.

Note

(1) SANDFORD et al. (1975), ATKINSON (1972), MEADE (1978), FLEMING (1974), TAIT (1967) LIPSKI (1977). A livello europeo attualmente la tassazione patrimoniale non riscuote interesse. In passato non era così: il *Neumark Committee* (1963), seguendo un'impostazione tedesca, raccomandava la tassazione generale del patrimonio come complemento all'imposta personale sul reddito. Il declino quantitativo dell'imposizione patrimoniale può essere letto nei dati OECD (2007) ed EUROSTAT (2007) considerando le voci *Current taxes on ...wealth, (D.5) + Capital taxes (D.91)*.

(2) Il declino dell'interesse scientifico per l'imposizione patrimoniale è documentabile con una ricerca su Econlit relativa agli studi relativi alla tassazione patrimoniale negli ultimi 20 anni. Risultano pochissimi articoli, per lo più riferiti a tassazione di trasferimenti a titolo gratuito nella modellistica delle decisioni intertemporali di risparmio-consumo in modelli *life cycle*. Allo stesso modo un rapido esame dei più diffusi ed importanti manuali di finanza pubblica, dalla metà degli anni '60, mostra un decadimento di interessi per l'imposizione patrimoniale. Nel testo di Shoup (1969) si trovano due capitoli sull'argomento, un ampio capitolo è in Sandford (1969) così come si trova un'interessante analisi multiperiodale, che poi non ha avuto più seguito, in quello di Williams (1964, cap. V); due capitoli si trovano in Musgrave-Musgrave (1989), poi un solo sintetico capitolo in Stiglitz (2000) ed in Rosen-Gayer (1988-2008); praticamente non è trattato il tema, salvo sporadici accenni, in Myles (1995), Jha (1998), Hillman (2003), Leach (2004), Hindriks-Myles (2006), Gruber (2007).

(3) Il reddito entrata di Schanz-Haig-Simons (SHS) è dato, come definizione, dalla differenza tra valori patrimoniali alla fine ed all'inizio di un periodo (inclusi i trasferimenti patrimoniali a titolo gratuito) più i consumi del periodo. Il concetto, più ampio, include plusvalori e redditi redistribuiti. Qui l'imposta sul reddito non è una forma tributaria autonoma, ma richiede uno sdoppiamento in un'imposta sulla spesa e in una tassazione a base patrimoniale. Quindi due imposte, una sui consumi personali, una sulla variazione del patrimonio personale, oppure una sola imposta che abbia come imponibile i consumi personali e la variazione del valore del patrimonio personale. Includendo immediatamente così i plusvalori patrimoniali al momento della formazione (o le perdite patrimoniali, come componente negativa) nell'imponibile. La realizzazione di tale obiettivo è, notoriamente, solo approssimabile in termini di strumenti tributari operativi. Il richiamo al concetto di reddito SHS dice qualcosa di molto semplice. Che, per tassare correttamente il reddito nel senso più completo, *i.e.* il reddito entrata, bisogna tassare il consumo e la variazione del patrimonio. Le elaborazioni di proposte che combinano tassazione del consumo e tassazione del patrimonio, magari con due imposte distinte complementari all'imposta sul reddito, è già in Kaldor ed è stata ripresa successivamente più volte.

(4) Il *Rapporto Meade* (1978) cap. 15 (*Capital taxes I: taxes on the transfer of wealth*), cap. 16 (*Capital taxes II: An annual wealth tax*) rimane il più importante riferimento per la struttura dell'imposizione patrimoniale, che

viene ripresa, in termini molto simili, nel recente rapporto Mirrlees, in particolare da BOADWAY *et al.*, 2007. Per quanto riguarda le imposte sui trasferimenti il *Rapporto* riprende idee formulate, fin dagli anni 60, dallo stesso Meade, da Atkinson e da Sandford. Così si trova l'idea di una *cumulative tax on accessions*, che tassi l'accumulo di patrimoni ricevuti nel corso della vita da una persona fisica, anche in funzione dell'età del soggetto che trasferisce il patrimonio (nel caso delle donazioni) e di chi lo riceve (*age gap*) nel caso di donazioni ed eredità. L'aliquota può essere costante o progressiva e tale imposta può essere associata ad un'imposta annuale sul patrimonio. La progressività può anche essere funzione dell'ammontare di patrimonio trasferito da una persona fisica, anziché del patrimonio ricevuto, sommato al patrimonio precedente. Si riconosce come rimangano gravi problemi amministrativi. Le proposte di Meade mirano ad incentivare il trasferimento di patrimoni per donazioni e quindi la dispersione del patrimonio. Un'imposta annuale sul patrimonio netto delle famiglie è raccomandata, nel *Rapporto Meade*, in combinazione con un'imposta personale progressiva sulla spesa e con un'imposta sulle accessioni, per impedire fenomeni di elusione e contrastare l'incentivo a non privarsi del patrimonio, incentivo ritenuto proprio di un'imposta sulla spesa. Tuttavia anche nel *Rapporto Meade* (cap. 16) si giunge alla conclusione che un'imposta sui trasferimenti è preferibile, per minori costi e maggior semplicità, rispetto ad un'imposta annua sul patrimonio. Condividendo così, a distanza di tempo, gli argomenti di Luigi Einaudi contro un'eventuale imposta patrimoniale annua.

(5) Il dibattito nei decenni precedenti può essere visto in COSCIANI (1944; 1950 cap. III L'imposta ordinaria sul patrimonio e la discriminazione dei redditi, pp. 97-138; 1964 cap. IV Imposta ordinaria sul patrimonio e cap. 6.3 Imposta sul patrimonio netto delle società). SCOCA (1945) aveva proposto la combinazione di un'imposta progressiva sul reddito + imposta personale progressiva sul patrimonio netto. FUA'-SYLOS (1963) indicavano come obiettivo non immediato un'imposta personale progressiva sul patrimonio ed un'imposta personale sul consumo (p. 74-76 e p. 134)

(6) Per una rassegna completa a metà anni settanta: SANFORD, WILLIS, IRONSIDE (1975), cap. 3 A comparative review of some european wealth taxes + Appendix C; per dati e commenti recenti SANDFORD (2000) *Cap. 6 Capital or wealth taxes*, e LEHNER (2000).

(7) Il declino dell'imposizione patrimoniale in Italia è anche visibile con l'ISTAT Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - Analisi delle imposte prelevate dalle Amministrazioni pubbliche 1980-2006 Roma, 2007, Tavole 15-19: risultano interessanti alcuni andamenti di imposte patrimoniali. Ad es. l'imposta sul patrimonio netto delle imprese varia da 3.041 ml di euro nel 1993 (l'1,3% del gettito tributario complessivo) a 4.159 milioni di euro (*mle*) nel 1996 (1,5% del totale); l'imposta sulle successioni e le donazioni, prima dell'abolizione nel 2001 dà il massimo gettito di 1.005 *mle* nel 2001 (0,3% del totale, a sottolinearne la scarsa rilevanza); l'ICI, classificata dall'ISTAT tra le imposte indirette, passa da un gettito di circa 7 *mle* nel 1993 (3% del totale) a circa 11 *mle* nel 2006 (2,5% del totale). Non è stato possibile scorporare il gettito dell'imposta di registro relativa ad atti di trasferimenti immobiliari.

(8) Già Meade nel 1964 aveva suggerito l'ipotesi di basare un'imposta sui trasferimenti patrimoniali (per donazioni e successioni) sul complesso del patrimonio esistente, comunque acquisito, del soggetto ricevente, donatario o erede, anziché sul valore del patrimonio trasmesso. Naturalmente tale estensione avrebbe senso per determinare una progressività di aliquota, con una maggior complessità rispetto ai criteri esistenti. La progressività, in questo contesto, verrebbe basata sul rapporto di parentela e sull'aliquota marginale dipendente dal cumulo del patrimoni esistente con quello aggiuntivo.

La proposta di ATKINSON (1972, pp. 172-191) di una *lifetime capital receipts tax*, che riprendeva, ampliandola, la *gratuitous enrichment tax* di Sandford-Stutchbury e che anticipava proposte negli SU nel medesimo senso, andava nella direzione di considerare le unità familiari e si fondava sulla necessità di tenere registrazioni aggiornate dei patrimoni ricevuti. Il progetto, richiamante l'istituto della collazione delle donazioni esteso alle successioni, puntava a realizzare una progressività nel tempo.

Le modalità di tassazione suggerite dalla *Commissione Carter* canadese ne 1967 miravano ad esentare i trasferimenti patrimoniali *intrafamigliari* tassando quelli al di fuori della famiglia e tenendo presente una capacità contributiva a livello familiare che, se approfondita, porterebbe a considerazioni interessanti, limitate tuttavia dalle difficoltà di un'esatta identificazione della 'famiglia' in senso tributario. Al di fuori della famiglia un trasferimento patrimoniale a titolo gratuito equivale ad un incremento del reddito.

La Commissione Carter suggerì di applicare un'aliquota fissa del 50% sul *discretionary income* di ogni contribuente. Questo *discretionary income* era definito come il reddito SHS al netto dell'ammontare necessario per mantenere un 'appropriato tenore di vita' (spese non discrezionali). Più in dettaglio, Il *Report* sostiene che l'equità si raggiunge quando individui e famiglie con gli stessi incrementi nel *discretionary economic power* pagano lo stesso ammontare di imposte. Con *economic power* si indica il potere di 'comandare', quasi in senso *smithiano*, beni e servizi per uso personale. Con *discretionary economic power* si intende il potere *residuo*, di

‘comandare’ beni e servizi dopo aver acquistato beni e servizi necessary e dopo aver fatto fronte agli obblighi ed alle responsabilità famigliari. Così la Commissione eguagliava la capacità contributiva al *discretionary economic power*, definito come la proporzione del potere economico totale come la parte del potere economico complessivo che non è impiegata per mantenere l’unità impositiva (famiglia). In questa prospettiva il concetto di ‘reddito’ doveva avere un significato ampio ed includere tutti gli incrementi di patrimonio durante il periodo d’imposta. La progressività dell’imposta doveva essere correlata, pure al potere economico discrezionale, in misura progressiva rispetto a questo, comprendendo nell’imponibile, senza distinzioni, tutti gli incrementi di patrimonio, comprese donazioni e successioni solo se provenienti dall’esterno della famiglia. L’imponibile, quindi, consisteva di consumi, trasferimenti gratuiti provenienti dall’esterno della famiglia, variazioni di attività nette (risparmi, plusvalori sul patrimonio esistente) al netto delle spese necessarie di carattere famigliare. A parte lo spostamento dell’unità impositiva la proposta si avvicinava al concetto di reddito SHS, e portava argomenti per sostenere anche la tassazione patrimoniale, oltre a quella della spesa, mentre il reddito in sé, in una o altra accessione, non veniva indicato come base imponibile diretta.

La Commissione elaborò una teoria piuttosto brillante, dimostrando che gli obiettivi del suo schema potevano essere raggiunti con una tassazione tradizionale del reddito SHS, senza deducibilità per le spese non discrezionali, ma con aliquote progressive (ch. 11).

Fondamentalmente la Commissione si basava su due principi. Il primo, che il reddito discrezionale di un’unità impositiva (famiglia o persona fisica singola) aumenta all’aumentare del reddito SHS, e, secondo, che l’onere tributario imposto all’unità impositiva deve essere proporzionale al reddito discrezionale. Il fatto che un’imposta proporzionale sul *discretionary income* si comportasse come un’imposta progressiva sul reddito SHS significa che questo cresce *meno che proporzionalmente* rispetto al primo. La ragione va ricercata nel fatto che le spese personali non discrezionali crescono più lentamente del reddito SHS. Il tutto, secondo la Commissione, senza dire esplicitamente che la redistribuzione del reddito HSH è una finalità dell’imposta personale sul reddito.

(9) It is usually agreed that casinos should, in the public interest, be inaccessible and expensive. And perhaps the same is true of stock exchanges. That the sins of the London Stock Exchange are less than those of Wall Street may be due, not so much to differences in national character, as to the fact that the to the average Englishman Throgmorton Street is, compared to the average American, inaccessible and very expensive. The ... high (p. 160) brokerage charges and the heavy transfer tax payable to the exchequer, which attend dealings on the London Stock Exchange, sufficiently diminish the liquidity of the market... to rule out a large proportion of the transaction characteristic of Wall Street. The introduction of a substantial government transfer tax on all transactions might prove the most serviceable reform available, with a view to mitigating the predominance of speculation over enterprise in the Unites States.

[John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, interest and Money, 1936 (cap. 12 – The state of long term expectations, pp. 159-160 nell’edizione di Macmillan, London, 1973, dei Collected Writings of JMK, vol. VII].

(10) L’idea di Tobin, all’inizio degli anni ’70, era funzionale ad un nuovo sistema monetario internazionale successivo alla non convertibilità del dollaro ed alla crisi del FMI e che avrebbe beneficiato di un meccanismo antispeculativo e stabilizzatore dei corsi valutari e dei tassi di cambio. Da un punto di vista teorico il progetto di imposta è stato criticato in quanto la relazione tra volatilità dei prezzi (ed anche di prezzi relativi come i tassi di cambio), non è provata con certezza, in quanto esistono mercati di *assets* con elevata volatilità di prezzi e contestualmente con forti costi di transazione, ed anzi una parte della letteratura specialistica sostiene l’esistenza di un’associazione positiva tra costi di transazione e volatilità dei prezzi.

Il passaggio da una normale imposta sui trasferimenti ad un’imposta con finalità disincentivanti è stato un processo poco apprezzato nelle formulazioni successive della *Tobin tax*. L’imposta, come strumento di penalizzazione della speculazione a breve e di controllo dei tassi di cambio, rappresentava per Tobin un’evoluzione dell’imposta sui trasferimenti di attività nei mercati finanziari. Negli anni ’90 il primo *revival* della *Tobin tax* era dovuto soprattutto all’idea di contrastare alcune gravi crisi valutarie che avevano coinvolto paesi dell’America Latina, del Sud est asiatico e della Russia, obbligando i paesi soggetti a speculazione valutarie a subire forti e dannosi incrementi dei tassi di interesse. L’imposta, ancora nelle precisazioni di Tobin, poteva restituire un po’ di autorità e di indipendenza alle banche di emissione dei paesi più deboli. La configurazione dello strumento tributario si profilava, quindi, più come imposta non ordinaria, ma destinata a funzionare essenzialmente nei momenti critici della bilancia valutaria. Rapidamente l’idea venne adottata come progetto per ‘disarmare i mercati’ in un contesto di antiglobalizzazione, richiedendosi l’intervento di qualche organizzazione internazionale, ad es. l’ONU, per l’introduzione generalizzata dell’imposta e per la destinazione del gettito. La finalità dell’imposta veniva spostata da quella originaria. Non più uno strumento per frenare e regolare i mercati finanziari, ma piuttosto un modo per ottenere fondi da destinare ai paesi poveri. I mercati finanziari mondiali, e non solo quelli valutari, venivano considerati come un’enorme riserva di materia imponibile. All’inizio del secolo XXI la discussione sulla *Tobin tax* è ripresa in alcuni paesi Europei (Belgio ed

Italia, ad esempio) ed americani (Canada, Brasile, Venezuela), ma sempre con il proposito di acquisire fondi da destinare ai paesi poveri come compensazione degli effetti negativi della globalizzazione. Tobin, nel 2001, affermava che non poteva essere favorevole ad un'imposta con finalità diverse da quelle originariamente da lui indicate.

APPENDICE

Il tema della progressività riferita all'imposizione patrimoniale introduce diverse complicazioni. La progressività, di per sé, è un concetto definito con riferimento ad un'imponibile. Un'imposta progressiva sul reddito A (prodotto+trasferimenti) può essere proporzionale o regressiva sul reddito B (SHS) o sul reddito permanente o *life cycle* (C). Un'imposta progressiva sul reddito può essere regressiva rispetto al patrimonio o al consumo. Così come un'imposta proporzionale sul patrimonio può essere progressiva sul reddito A, ma non sul reddito B o C. Quindi il concetto di progressività è di per sé dubbio già nella sua definizione. Il punto venne messo in evidenza nel corso del lungo dibattito sulla *property tax* negli SU, che appariva regressiva sul reddito corrente e progressiva o proporzionale sul reddito permanente. Un aspetto simile venne rilevato, tempo addietro, anche per l'IVA.

Reddito: almeno sei concetti diversi (prescindendo dal reddito ordinario/imputato)

A - Reddito prodotto aggiustato	B - Reddito Schanz-Haig-Simons (SHS)	C - Reddito discrezionale (Carter)	D - Reddito speso	E - Reddito permanente	F - Reddito <i>life cycle</i>
Reddito prodotto <i>più</i> trasferimenti	Variazione del patrimonio <i>più</i> consumo	Reddito SHS <i>meno</i> la spesa familiare non discrezionale	In diverse versioni (<i>cash flow</i> , Fisher, Vickrey, Bradford, Kaldor-Lodin, ecc.)	Versione Friedman corretta (un reddito con <i>averaging</i> e aspettative)	Reddito SHS con plusvalori e con <i>averaging</i>

Con ciascuno di questi concetti di reddito l'imposizione patrimoniale ha ruoli e significati diversi. In più, è noto come l'imposta applicata su di un imponibile con una forma (ad es. progressiva) può rivelarsi con forma diversa rispetto ad un altro imponibile (ad es. regressiva o proporzionale). Il dibattito non si è sempre svolto in modo omogeneo. Il problema è affiorato, ad es., per la *property tax* negli SU (proporzionale/regressiva su di un patrimonio speciale, regressiva rispetto al reddito A, proporzionale o progressiva rispetto al reddito E), o anche per l'IVA in paesi europei (proporzionale/progressiva sul consumo, approssimativamente D, e regressiva su A). Il discorso teorico della Commissione Carter riguardava la tassazione di C rispetto a B; la progressività sul reddito di un'imposta proporzionale generale sul patrimonio sembrerebbe riferirsi ad A-B (o ad F).

I tributi patrimoniali, nati ovviamente prima delle imposte sui redditi, sono stati l'origine della nascita e delle discussioni sulla progressività delle imposte. Introdotte per necessità finanziarie straordinarie, e assimilate spesso a prestiti forzosi, si trovano imposte patrimoniali nelle città dell'antica Grecia (*eisforà*), presso i romani (*tributum civium*), nel medioevo. Ne fanno parte la tanto ricordata *decima scalata* nella repubblica di Firenze del sec. XV, la *colletta* genovese e la *stima* di Milano, le imposte patrimoniali di Venezia nei sec. XIII-XV. Le troviamo in Francia, Inghilterra, Austria, in stati tedeschi ed in Svizzera già nei sec. XVIII-XIX, e tipi di imposte progressive sul patrimonio appaiono negli Stati del nordamerica nel sec. XVIII.

Sempre a proposito della progressività va ricordato come questo concetto sia stato anche ricavato anche da una constatazione semplice. Se si tassa una componente sola del reddito o del patrimonio e questa componente decresce al crescere dell'imponibile complessivo, un'imposta proporzionale su quest'ultimo richiede un'imposta progressiva sulla componente singola. Il ragionamento è già di Adam Smith e riguarda il diverso riferimento della progressività/proporzionalità

e dell'imponibile, in un passo molto citato, anche se non appropriato, a fondamento della teoria della progressività.

'The inequality with which a tax of this kind might fall upon the owners of different ground-rents would arise altogether from the accidental inequality of this division. But the inequality with which it might fall upon the inhabitants of different houses would arise not only from this, but from another cause. **The proportion of the expence of house-rent to the whole expence of living is different in the different degrees of fortune.** It is perhaps highest in the highest degree, and it diminishes gradually through the inferior degrees, so as in general to be lowest in the lowest degree. The necessaries of life occasion the great expence of the poor. They find it difficult to get food, and the greater part of their little revenue is spent in getting it. The luxuries and vanities of life occasion the principal expence of the rich, and a magnificent house embellishes and sets off to the best advantage all the other luxuries and vanities which they possess. A tax upon house-rents, therefore, would in general fall heaviest upon the rich; and in this sort of inequality there would not, perhaps, be any thing very unreasonable. **It is not very unreasonable that the rich should contribute to the public expence, not only in proportion to their revenue, but something more than in that proportion.'**

An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan, 1904. Fifth edition. First published: 1776. Book V, Ch. 2 71 – Of the sources of the General or Public Revenue of the Society V.2. 7.

Riferimenti bibliografici

- ALLAIS, M. (1977), *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Hermann, Paris, 1977.
- AA.VV.: articoli in *Canadian Public Policy*, September 1991; 17(3): 279-308.
- ATKINSON A.B.: *Unequal shares*, Penguin, London, 1972
- BOZIO A., DELLY F., PIKETTY T.: *Etude de faisabilité d'un impôt généralisé sur le capital*, Cepremap, 2005 , Paris, docweb 0521.
- CARONE G., NICODEME G., J: SCHMIDT: *Tax revenues in the European Union: Recent trends and challenges ahead*, European Commission - General Directorate Economic and Financial Affairs, Munich Personal RePec Archive, 2007, in http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3996/1/MPRA_paper_3996.pdf
- COSCIANI C.: *La riforma tributaria*, La Nuova Italia, Firenze, 1950.
- COSCIANI C.: *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, STEU, Urbino, 1940.
- COSCIANI C. (a cura di): *Stato dei lavori della Commissione per la riforma tributaria*, Giuffrè, Milano, 1964,
- CREMER H., PESTIEAU P.: *Wealth Transfer Taxation: A Survey of the Theoretical Literature*, in
- L-A. Gérard-Varet, S-C. Colm and J. Mercier Ythier (eds.), *Handbook of the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism, Volume 2* (Amsterdam: North-Holland, 2006), 1107-34.
- DURAN CABRE' J.M., MORE' A. E.: *An empirical analysis of wealth taxation: equity Vs Tax compliance*, XREAP 2007-03, Barcelona, in <http://www.pcb.ub.es/xreap/aplicacio/fitxers/XREAP2007-03.pdf>
- EUROSTAT *Government finance statistics*, 2007
- FLEMING J.S., LITTLE I.M.D.: *Why we need a wealth tax*, Methuen, London, 1974.
- FUA' G., SYLOS-LABINI P.: *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari, 1963.
- HANSSON Å: *The wealth tax and economic growth*, Department of Economics, Lund University, 2002, in http://www.nek.lu.se/publications/workpap/Papers/WP02_20.pdf
- IHORI T.: *Wealth taxation and economic growth*, in *Journal of Public Economics*, vol. 79, n. 1, Jan. 2001 pp. 129-148 (nello stesso numero si trovano altri articoli sulla tassazione patrimoniale)

- KESSLER D., PESTIEAU P.: *The Taxation of Wealth in the EEC: Facts and Trends*, in *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 17, No. 3, The Role of Wealth Taxes in Canada / L'Impot sur la richesse (Sep., 1991), pp. 309-321
- LEHNER M. *et al.*: *The european experience with a wealth tax: a comparative discussion*, in *Tax Law Review*, n. 53, 2000, pp. 613-690.
- LIPSKY M.: *A tax on wealth: an alternative to reform in America*, Barnes & Co., New York, 1977.
- MEADE J. (Report of a Committee chaired by): *The structure and reform of direct taxation*, Allen & Unwin for IFS, London, 1978.
- MUSGRAVE R. A.: ET, OT and SBT, in *The Journal of Public Economics*, n. 6 (1-2), July-August 1976, pp. 3-16.
- OECD *Revenue Statistics 1965-2006*, Paris, 2007
- RAWLS J.: *Justice as fairness: a restatement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2001.
- Reforming the Tax System for the 21st Century- The Mirrlees Review - draft papers*, in particolare GRIFFITH R., HINES J., SORENSEN P.B.: *International capital taxation* 20 Apr 2007, e BOADWAY R., CHAMBERLAIN E., EMMERSON C.: *Taxation of wealth and wealth transfers*, April 2007, entrambi in <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/publications.php>
- SANDFORD C.T.: *Economics of Public Finance*, Pergamon Press, Oxford, 1969.
- SANDFORD C.T.: *Why tax systems differ*, Financial Publications, Bath, 2000
- SANDFORD C.T., MORRISSEY O.: *The Irish wealth tax: a case study in economics and politics*, iAcademic Books, Denver, 2000.
- SANDFORD C.T., WILLIS J.M.R., IRONSDIE D.J.: *An annual wealth tax*, Heinemann, London, 1975.
- SCOCA S.: *Appunti per la riforma tributaria*, SELI, Roma, 1945.
- TAIT A.: *The taxation of personal wealth*, University of Illinois Press, 1967.
- TALY M., MESTRALLET G. (eds.): *Estate Taxation: Ideas for Reform, Institute Reports*, Paris, Institut de l'entreprise, Paris 2004.

IPOTESI DI REVISIONE DELLA TASSAZIONE SEPARATA ISPIRATA ALLA PROGRESSIVITA'

Fernando Di Nicola

Premessa

Questo contributo intende rivisitare le ragioni che sostengono la tassazione separata ispirata alla progressività Irpef e ipotizzare, di conseguenza, revisioni dell'ambito di applicazione e/o del meccanismo di tassazione per alcuni casi.

In particolare, saranno esaminati i seguenti casi rilevanti:

- Plusvalenze qualificate soggette alla tassazione separata vs quella ordinaria Irpef;
- Modalità di determinazione dell'aliquota media applicabile a redditi soggetti a tassazione separata progressiva.

1. Ragioni della tassazione separata ispirata alla progressività

Nell'ambito della tassazione progressiva dei redditi personali sussistono da sempre rilevanti eccezioni di redditi che non sono soggetti, in tutto o in parte, all'Irpef.

Trascurando le ragioni per l'esenzione di taluni redditi (esenzione che pure andrebbe utilmente rivisitata e razionalizzata, in quanto generatrice di effetti discutibili e ormai lontani dalle originarie ispirazioni), restano i due filoni della tassazione proporzionale sostitutiva, del tutto indipendente dall'Irpef, e di quella separata ma ispirata alla progressività dell'imposta personale vigente.

Per la tassazione sostitutiva (i redditi finanziari in forma di redditi da capitale o diversi, da plusvalenze) le ragioni di una tassazione indipendente dall'Irpef sono fondate piuttosto esplicitamente sui rischi di mobilità-esportazione dei capitali finanziari e sulla particolare complessità di calcolo ed adempimento per il contribuente nel caso di pieno inserimento nel meccanismo della progressività Irpef.

La tassazione separata progressiva, invece, sembra opportunamente ispirata dalla necessità di tassare progressivamente importanti redditi, ma allo stesso tempo dalla

consapevolezza che tali redditi si formano in periodi pluriennali, così che potrebbe risultare distorta ed iniqua una tassazione progressiva di redditi annui, qual è appunto l'Irpef.

Il TUIR (Testo unico delle imposte sui redditi, DPR n.917/1986) nella versione vigente dedica gli articoli dal 17 al 22 a questo tipo di redditi, tutti tassati al di fuori dell'Irpef, ma riconducibili ad essa attraverso una "aliquota media": il trattamento di fine rapporto, le prestazioni pensionistiche complementari erogate in forma di capitale, gli arretrati da lavoro dipendente, l'indennità per la cessazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indennità di vario genere a fine carriera, plusvalenze da cessione di impresa individuale posseduta da oltre 5 anni, ecc.

Ci si pone allora l'obiettivo di valutare dapprima quale sia il più idoneo ambito per la tassazione delle plusvalenze da partecipazioni qualificate; successivamente, si propone un modo ritenuto più corretto ed efficace di tassare i redditi soggetti a tassazione separata progressiva, ed in particolare del modo più idoneo per definire l'aliquota media applicabile.

2. Plusvalenze da partecipazioni qualificate

La legge n.80/2003, di esercizio della delega di riforma fiscale, ha modificato in un tratto concettualmente importante la previgente normativa in tema di tassazione delle plusvalenze da partecipazione qualificata¹.

Prima di quella riforma per le plusvalenze qualificate affluenti a persone fisiche prevaleva, pur con un certo ingorgo normativo fatto anche di norme speciali², una tassazione sostitutiva fondata su aliquote proporzionali, differenziate tra il 19% ed il 27% e perciò comprese tra le aliquote marginali minime e massime che i diversi imprenditori sostenevano con l'Irpef.

La riforma del 2003, invece, insieme alla quasi totale esenzione dei redditi da partecipazione per i soggetti esercitanti attività d'impresa (logica della *participation exemption*), ricondusse a tassazione progressiva Irpef il 40% dei dividendi affluenti a persone fisiche (senza credito d'imposta³); contestualmente, furono ricondotte a tale regime anche le

¹ Per le altre, le partecipazioni non qualificate, la delega e le successive norme di modifica si limitarono ad assimilarle ai redditi finanziari, seguendone la tassazione sostitutiva al 12,5% ed il regime di doppia imposizione.

² Si richiamano, oltre alla citata legge n.80/2003, il D. Lgs. 358/1997, il D.Lgs.344/2003, la circolare n.52/2004 dell'Agenzia delle entrate.

³ Il previgente meccanismo del credito d'imposta per i dividendi applicava di fatto una tassazione progressiva Irpef sugli stessi, minore dunque per i redditi più bassi, mentre la doppia imposizione parziale operata dalla riforma 2003 ha appiattito ed elevato l'aliquota effettiva applicata, facendola variare solo tra il 41% ed il 45% circa.

plusvalenze da partecipazioni qualificate fuori dall'esercizio dell'impresa, apparentemente ampliando la gamma dei redditi soggetti a Irpef e rendendone più omogenea la tassazione.

Ma i redditi da plusvalenze qualificate sono sostanzialmente diversi da quelli da dividendi, formandosi in periodi pluriennali, spesso anche pluridecennali; se per il dividendo affluente a persone fisiche è logico pensare ad una riconduzione alla base imponibile Irpef, in quanto reddito che deriva prevalentemente dal reddito d'esercizio, la progressività Irpef sulla plusvalenza maturata negli anni costituisce un elemento di iniquità e distorsione.

Si pensi al commerciante o artigiano esercitante l'attività sotto forma di socio di una società di persone o di capitali e che, al termine della vita lavorativa, titolare di una pensione spesso piuttosto bassa e rientrante di fatto nella no tax area, decide di cedere la sua quota. Con la normativa vigente si trova a pagare aliquote marginali effettive Irpef su una percentuale pur ridotta della plusvalenza (che si limita a tener conto in modo approssimativo della doppia tassazione di fatto), ma maturata nell'arco di 30 o 40 anni, e perciò tale da configurare aliquote di tassazione ben più elevate di quelle che ha o avrebbe pagato sia sui redditi mediamente conseguiti, sia su plusvalenze di altro genere.

Si noti che la finanziaria per il 2008, nel riformare l'IRES riducendone l'aliquota dal 33% al 27,5%, ha prefigurato una modifica della quota di dividendi e plusvalenze tassabili in Irpef dall'attuale 40% al probabile 51% e più. Ciò, pur mantenendo ferma l'aliquota massima effettivamente gravante sui dividendi da partecipazioni qualificate a seguito della doppia tassazione, accentua il difetto della tassazione in Irpef delle plusvalenze per tutti i redditi inferiori⁴.

Appare dunque maturo un ritorno a coerenza della tassazione delle plusvalenze da partecipazioni personali, che potrebbe stabilire la tassazione separata ispirata alla progressività Irpef vigente per le altre citate componenti di reddito che maturano in periodi pluriennali (ex art. 17 e seguenti del TUIR).

Una tassazione delle plusvalenze da partecipazioni personali qualificate potrebbe essere fatta, con una certa semplicità, applicando alla plusvalenza l'aliquota media effettiva Irpef (da calcolare concretamente come sarà proposto nel paragrafo che segue), applicabile ai redditi degli ultimi anni (da tre a cinque).

Questa fattispecie di reddito potrebbe essere aggiunta a quelle elencate nelle lettere g e g-bis del citato art.17 del TUIR⁵ e tale modalità di tassazione separata, nel far permanere

⁴ E' interessante notare che anche la riforma 2004 della tassazione dei dividendi affluenti a persone fisiche, nello stabilire la doppia tassazione parziale (40% in Irpef) in sostituzione della previgente tassazione piena in Irpef con credito d'imposta, aveva lasciato invariata l'aliquota massima effettivamente gravante, attorno al 45%, mentre aveva innalzato nettamente quella per i redditi minori.

⁵ g) plusvalenze, compreso il valore di avviamento, realizzate mediante cessione a titolo oneroso di aziende possedute da più di cinque anni e redditi conseguiti in dipendenza di liquidazione, anche concorsuale, di imprese commerciali esercitate da più di cinque anni; g-bis) plusvalenze di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 67 realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione.

l'area dei redditi direttamente ed indirettamente soggetti alla progressività Irpef, costituirebbe un superamento dei due estremi di tassazione costituiti o da un'aliquota proporzionale (regime pre 2003) o da un eccesso di tassazione progressiva (regime post 2003).

A conclusione del punto è il caso di segnalare che interventi di riforma nel campo della tassazione dei redditi provenienti da attività d'impresa, nelle diverse forme, ma affluenti alle persone fisiche, può essere considerato sostanzialmente indipendente dalla tassazione dei redditi "intersocietari" soggetti ad Ires (come ad es. la *participation exemption*).

3. La determinazione della "aliquota media" sui redditi a tassazione separata

Una volta stabiliti i redditi da ricondurre indirettamente a progressività attraverso una tassazione separata, appare utile stabilire con quale meccanismo si debba determinare l'aliquota gravante.

Anche qui il problema ha assunto rilievo da quando, con la riforma del 1998 e poi del 2003, si è fortemente accentuata una progressività Irpef fondata su tre elementi: aliquote, scaglioni, deduzioni o detrazioni decrescenti. Questo tipo di approccio, confermato anche con la riforma 2007, si è associato alla crescita dell'aliquota minore dal 19% al 23%, e ciò ha comportato un aggravio del carico per i redditi più bassi soggetti a tassazione separata progressiva, ad es. sul TFR (cui ci si riferirà in particolare per la maggiore rilevanza e pertinenza del caso).

In sostanza, mentre l'interazione di scaglioni, aliquote e detrazione/deduzione decrescente ha abbassato il carico Irpef, il modo di calcolare l'aliquota media Irpef sul TFR, effettuato con riferimento alle sole aliquote applicate ai relativi scaglioni, senza considerare cioè la presenza di una deduzione o detrazione decrescente, ha innalzato il carico sugli ammontari più bassi.

Questo effetto indesiderato, probabilmente frutto (inizialmente) di una dimenticanza da parte di chi ha disegnato o scritto materialmente i vari testi di riforma, non è stato successivamente corretto da diversi governi, col sostegno interpretativo dell'Amministrazione finanziaria⁶, a causa del minor gettito che avrebbe comportato.

Nella scorsa legislatura sono stati presentati in Parlamento ben tre progetti di modifica per attenuare il problema, tutti però fondati sull'introduzione di un'ulteriore clausola di

⁶ Si vedano a tal proposito le circolari n.10/2004, n.2/2005, n.15/2007, n.71/2007, relative a vari anni ma concordi nel sovrastimare l'aliquota media applicabile ignorando detrazioni o deduzioni.

salvaguardia, cioè sulla scelta del regime più favorevole tra il vecchio ed il nuovo⁷. Con la finanziaria 2007 e la revisione delle aliquote e scaglioni, accompagnata da un rafforzamento del ruolo delle detrazioni decrescenti, si sarebbe anzi accentuato il fenomeno di aggravio, cosicché, anche su sollecitazione del Parlamento, è stata adottata un'altra clausola di salvaguardia, applicabile per di più solo per un anno, per evitare l'ulteriore aggravio rispetto al regime precedente.

La tesi che invece si argomenta qui è che il testo di legge di riferimento, oggi rappresentato soprattutto dagli articoli dal 19 al 22 del TUIR, aveva (ed ha) in se tutti gli elementi per calcolare appropriatamente l'aliquota "media" anche dopo le riforme dell'Irpef dal 2003 in poi: la soluzione più coerente con l'Irpef vigente sarebbe infatti quella di **calcolare l'aliquota media Irpef, cioè il rapporto tra imposta e reddito, adottando tutti e tre gli elementi che definiscono l'imposta in assenza di ulteriori particolari situazioni personali, e cioè le aliquote, gli scaglioni e la detrazione spettante di riferimento per ciascun reddito in esame**⁸.

Il vantaggio di questo approccio sarebbe quello di rispettare meglio la coerenza tra tassazione personale progressiva e tassazione separata, ma ad essa riconducibile sostanzialmente. In altre parole, la riduzione di carico che la riforma Irpef ha operato per la gran parte dei redditi si ripercuoterebbe, secondo la stessa curva di progressività effettiva, sui diversi ammontari di TFR e su altre tassazioni separate ma progressive.

Il calcolo dell'aliquota "media" andrebbe ovviamente effettuato ipotizzando l'assenza di qualsiasi elemento riconducibile a situazioni non attinenti al tipo di reddito in tassazione: dovrebbero perciò essere ignorate le detrazioni per oneri, per carichi familiari, per ristrutturazioni edilizie, ecc.

Inoltre, evitando norme straordinarie quali le clausole di salvaguardia necessariamente sono, la tassazione separata ordinaria seguirebbe automaticamente ogni eventuale modifica dell'Irpef, senza il bisogno di continui aggiustamenti, emendamenti, norme spesso tardive.

La soluzione qui proposta potrebbe essere attuata anche solo per via interpretativa, non necessitando di una nuova legge⁹. Tuttavia, considerato che l'Amministrazione finanziaria ha ormai da tempo preso posizione a favore di una tesi che altera la progressività applicata, sarebbe consigliabile evitare una circolare "reinterpretabile" ed intervenire per via legislativa per le sole applicazioni future.

⁷ Benvenuto ed altri, Atto Camera 3705 del 2003; Turci ed altri, Atto Senato 2875 del 2004; Cambursano e altri, Atto Senato 2885 del 2004.

⁸ Si noti che la deduzione decrescente per tipo di reddito, vigente fino al 2006 e sostituita dal 2007 dalla corrispondente detrazione dagli scopi analoghi, era rubricata (art.11 del TUIR 2006) proprio come "deduzione per assicurare la progressività". Mentre la dizione usata per la tassazione del TFR è (art.19 del TUIR): "Gli uffici finanziari provvedono a riliquidare l'imposta in base all'aliquota media di tassazione dei cinque anni precedenti".

⁹ I citati articoli 19 e seguenti parlano infatti unicamente di "aliquota media", non elencando quali siano gli elementi del rapporto da prendere in considerazione. Non può escludersi anzi che un contribuente potrebbe impugnarne i meccanismi di calcolo oggi prevalenti, fondati solo su circolari interpretative.

Si tratterebbe in pratica di cambiare con una norma il calcolo dell'aliquota media, fondandolo esplicitamente su scaglioni, aliquote e detrazione spettante di pertinenza (ad es. quella da lavoro dipendente per il TFR, accettando perciò implicitamente per il passato l'interpretazione fino ad oggi prevalente e le riliquidazioni in corso, che per legge vanno effettuate entro tre anni dalla prima liquidazione).

Le ricadute sarebbero esplicitamente estese a tutte le fattispecie interessate, elencate nell'art.17 del TUIR.

ANALISI DELL'IRPEF 2007 VS SISTEMI DI IMPOSIZIONE ALTERNATIVI UTILIZZANDO TABELITA04

Carlo V. Fiorio

1 Introduzione

Questo contributo mira a fornire un complemento all'analisi dei tre sistemi impositivi a confronto discussi nel Capitolo 4 del Libro Bianco: un modello con aliquote marginali crescenti sul reddito individuale con sistema di detrazioni e assegni, un modello con imposta proporzionale o *flat tax*, e un modello con tassazione per parti. L'analisi è effettuata mediante il modello tax-benefit di microsimulazione statica sviluppato e mantenuto presso Econpubblica, centro di ricerca sul settore pubblico dell'Università Bocconi, su dati campionari rappresentativi della popolazione italiana. Gli esercizi di simulazioni effettuati sono stati analizzati in termini di effetti di progressività, redistribuzione, e disuguaglianza, fornendo una discussione del confronto tra imposte in termini di efficienza e di stimolo all'offerta di lavoro. Nella Sezione 2 verrà presentato il modello di microsimulazione utilizzato e nella Sezione 3 si presentano i principali criteri che verranno adottati per l'analisi dei diversi sistemi impositivi simulati. Nella Sezione 4 vengono discussi alcuni elementi di criticità dell'Irpef 2007 e presentata una prima simulazione migliorativa dell'imposta vigente. Nella Sezione 5 viene simulata la sostituzione dell'Irpef con un'ipotesi di quoziente familiare e di *flat tax*. I risultati sono quindi discussi nella Sezione 6 e la Sezione 7 conclude.

2 TABELITA: il modello di microsimulazione in pillole

Il modello di microsimulazione usato in questo lavoro è TABELITA04, un modello Tax Benefit per il reddito personale ITALiano costruito usando dati sui redditi percepiti nel 2004 e rilevati dall'Indagine dei bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (d'ora in poi SHIW, dall'acronimo inglese).¹ TABELITA04 è parte della famiglia di modelli di microsimulazione

¹ Il data set SHIW costituisce un campione rappresentativo della popolazione nazionale che comprende 8,012 famiglie e 20,581 individui (Banca d'Italia (2006)).

sviluppati e mantenuti presso Econpubblica il cui obiettivo primario è di simulare il reddito prima delle imposte usando il sistema di tassazione per i redditi percepiti nel medesimo anno di rilevazione dei dati (si veda anche D'Amuri and Fiorio (2006); Cavalli and Fiorio (2006)).

Il problema fondamentale di un modello di microsimulazione utilizzando i dati SHIW consiste nell'ottenere una stima del reddito complessivo partendo da redditi che nella maggior parte dei casi sono dichiarati al netto di imposte e contributi sociali, con qualche eccezione (per esempio i redditi da immobili sono dichiarati al lordo dell'imposta). Teoricamente, il problema è riducibile all'inversione di una funzione di tassazione e di tutte le funzioni di deduzione e detrazione fiscale. In pratica, dal momento che le funzioni di deduzione e detrazione sono a loro volta funzione del reddito complessivo e della struttura familiare del contribuente, sarebbe necessario trovare una soluzione in forma chiusa rispetto al reddito complessivo di tutti i membri della famiglia. Dal momento che trovare una tale forma chiusa è praticamente impossibile, TABELITA04 utilizza un approccio misto, che si basa in parte sulla inversione analitica della funzione di imposta, in parte su simulazione numerica. La struttura di TABELITA04 può essere descritta in sette passi: 1) viene fissato arbitrariamente un livello iniziale di reddito complessivo individuale uguale al reddito netto dichiarato; 2) dato il vettore dei redditi lordi iniziali per ciascun individuo appartenente alla stessa unità familiare, vengono analizzate le relazioni intrafamiliari per identificare i soggetti fiscalmente a carico; 3) vengono calcolate le deduzioni e detrazioni fiscali per ciascun contribuente date le caratteristiche individuali e familiari; 4) per ogni famiglia è definito uno schema di divisione di deduzioni e detrazioni per assicurare che essi siano attribuiti ai membri con imposta positiva, ipotizzando un atteggiamento razionale da parte dei contribuenti appartenenti allo stesso nucleo familiare; 5) viene calcolata una prima approssimazione di imposta netta e lorda per ciascun individuo; 6) viene calcolato il reddito complessivo aggiungendo il debito netto d'imposta e le componenti di reddito da immobili, già al lordo dell'imposta; 7) viene valutata una *exit condition* nella forma di una soglia per la differenza tra reddito complessivo stimato nell'ultima iterazione e reddito complessivo stimato nella iterazione precedente. Nel caso la differenza sia maggiore della soglia predefinita, il vettore di redditi complessivi ottenuto viene sostituito al valore precedente di cui al punto 1) e la simulazione ripercorre tutti i passaggi successivi. Se la differenza è minore della soglia predefinita il processo di simulazione del reddito complessivo è considerato terminato (per dettagli sul modello, si veda Cavalli and Fiorio (2006)).

Il modello TABELITA04 è stato validato con dati dell'Agenzia delle Entrate per l'anno 2004 (MEF, 2004). Il processo di validazione è stato effettuato usando i pesi campionari forniti dalla Banca d'Italia e inclusi in SHIW. Dal momento che i dati SHIW presentano valori aggregati maggiori di quanto registrato dall'Agenzia delle Entrate, analogamente ad altri modelli di

microsimulazione su dati campionari,² TABELITA04 è calibrato ai dati dell’Agenzia delle Entrate assumendo diversi livelli di evasione fiscale. Eseguendo questa procedura di calibrazione, l’evasione fiscale di reddito dipendente, autonomo, capitale e da immobili è stata stimata al 5%, 50%, 60% e 40%, rispettivamente. La figura 1 mostra la distribuzione cumulata dei contribuenti per reddito prima dell’imposta usando i dati dell’Agenzia delle Entrate derivanti dalla popolazione dei contribuenti e quelli simulati da TABELITA04. I risultati sono piuttosto vicini ai dati della popolazione, con l’eccezione di una sovrastima delle frequenze dei contribuenti con redditi tra €10.330 e €60.000, e una conseguente sottostima delle frequenze di percettori con redditi maggiori.

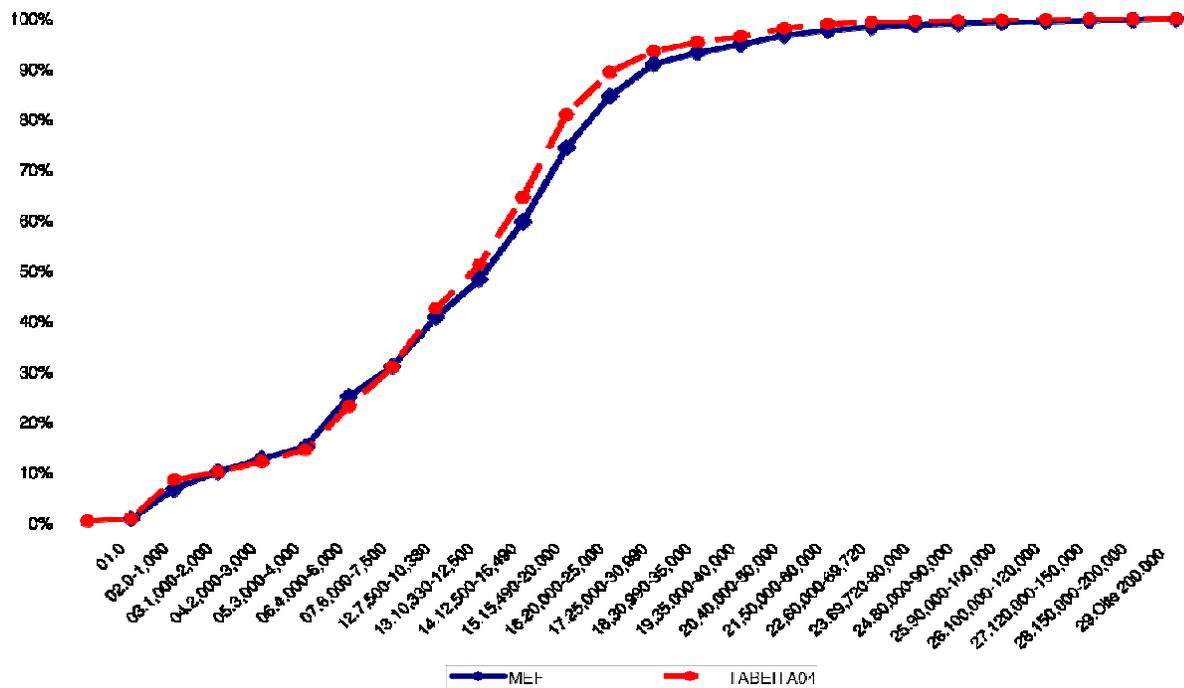


Figura 1: Confronto delle distribuzioni di frequenza dei redditi complessivi usando MEF (2004) e TABELITA04.

² Si vedano per esempio, Baldini (1998); Atella et al. (2001)

3 Analisi dell'efficienza e della equità dell'imposta

Per la valutazione della efficienza dell'imposizione è necessario considerare l'imposta marginale. Tanto più essa è elevata, maggiore l'effetto distorsivo e la perdita netta di efficienza. L'imposta marginale ha un impatto importante anche per valutare variazioni nell'offerta di lavoro, per la quale sarebbe necessario conoscere l'elasticità dell'offerta di lavoro per ogni livello di reddito. Il modello di microsimulazione di Econpubblica, allo stato attuale non comprende un modulo per stimare l'elasticità dell'offerta di lavoro e, di conseguenza, non è in grado di valutare con precisione, per lo meno formale, gli effetti di una variazione dell'aliquota marginale effettiva. Tuttavia, l'evidenza empirica disponibile per il caso italiano e per paesi con condizioni socio-economiche simili all'Italia, consentono di avanzare alcune considerazioni relative all'impatto sull'offerta di lavoro dell'imposizione. Analisi descrittive del caso italiano mostrano che la partecipazione femminile è particolarmente ridotta quando le donne sono madri o mogli, mentre essa non si discosta di molto da quella maschile nel caso di donne single. Le recenti stime dell'elasticità dell'offerta di lavoro in Italia di Aaberge et al. (2004), mostrano che la più elevata elasticità diretta dell'offerta di lavoro al variare del reddito netto si trova tra le donne con reddito familiare nel primo decile e la più bassa tra gli uomini con reddito familiare nei decili più elevati. Aaberge et al. (1999); Colombino and Del Boca (1990), sempre per il caso italiano, e Blomquist and Hansson-Brusewitz (1990) per il caso svedese, Steiner and Wrohlich (2006) per il caso tedesco, Blundell (1992) per il caso inglese, Gruber and Saez (2002) per gli Stati Uniti trovano risultati analoghi, pur rimanendo una elevata variabilità delle stime puntuali.

Per la valutazione dell'equità delle diverse ipotesi di imposta, possono essere utilizzate metodologie di misurazione standard degli effetti della tassazione e il coefficiente di Gini, prima e dopo le imposte. L'indice di Kakwani è un indice molto utilizzato di progressività: misura la distanza dalla proporzionalità come differenza tra il coefficiente di concentrazione dell'imposta C_t e l'indice di Gini sul reddito prima delle imposte, G_y :

$$K_t = C_t - G_y \quad (1)$$

Per campioni ampi, il valore minimo dell'indice di Kakwani è $-(1+G_y)$ e il valore massimo risulta $1-G_y$. Il primo caso si verifica quando la persona più povera paga l'imposta dovuta dall'intera collettività dei contribuenti ($C_t = -1$), il secondo quando tutta l'imposta è pagata dal più ricco, ottenendo la massima progressività (Kakwani, 1977).

L'effetto redistributivo si concentra sugli spostamenti che si verificano prima e dopo le imposte. Se non si verifica riordinamento, la curva di Lorenz dopo le imposte coincide con la

curva di concentrazione dopo le imposte. L'indice di Reynolds-Smolensky (RS) è uguale alla differenza tra il coefficiente di Gini prima delle imposte (G_y) e il coefficiente di concentrazione dopo le imposte (C_{y-t}) (Reynolds and Smolensky, 1977). In assenza di riordinamento, esso equivale alla riduzione del coefficiente di Gini causato dall'imposta. Inoltre, esso risulta uguale al prodotto di un indice di progressività come l'indice di Kakwani e della imposta media sul reddito netto ($t/\bar{1}t$):

$$RS = G_y - C_{y-t} = \frac{t}{1-t} K_t \quad (2)$$

Quindi l'effetto redistributivo è determinato dall'incidenza dell'imposta e da quanto l'imposta si allontana dalla proporzionalità. Tuttavia, poichè gli effetti di riordinamento sono frequenti per il funzionamento del sistema impositivo, l'indice di Reynolds-Smolensky, che è un indicatore di equità verticale, dovrebbe essere scritto come somma di un effetto redistributivo (ER) e di un effetto di riordinamento (RR) (Lambert, 1993, p. 185):

$$RS=ER+RR=(G_y-C_{y-t}-G_{y-t}+C_{y-t})+(G_{y-t}-C_{y-t}) \quad (3)$$

4 Il modello di benchmark: l'Irpef sui redditi del 2007

L'utilizzazione di TABELITA04 permette di simulare il reddito complessivo per il 2004 e di utilizzarlo per l'analisi dell'Irpef 2007, previo aggiornamento delle variabili monetarie per il coefficiente di variazione dei prezzi al consumo per l'intera collettività.³ Il problema delle distorsioni derivanti dall'utilizzazione di un unico coefficiente di variazione di tutti i valori monetari, discusso ampiamente in Sutherland (1989), purtroppo non è ovviabile innanzitutto perchè non esiste una wave di SHIW per i redditi percepiti nel 2007. Tuttavia, si è cercato di minimizzarlo utilizzando i dati più recenti disponibili,⁴ ipotizzando che la distribuzione dei redditi non sia significativamente cambiata tra il 2004 e il 2007.

³Il coefficiente utilizzato è pari al 6.02%, equivalente alla variazione media dei prezzi al consumo per l'intera collettività nel 2007 rispetto al 2004.

⁴La nuova edizione dei dati SHIW per il 2006 è uscita solo a metà febbraio 2008, non in tempo per permettere l'aggiornamento del modello di microsimulazione ai fini di questo lavoro.

Come discusso ampiamente nel capitolo 3 del Libro Bianco, l'Irpef per il 2007 reintroduce le detrazioni per tipologia di lavoro al posto delle deduzioni. Le detrazioni sono state introdotte come funzione decrescente del reddito complessivo al netto della rendita catastale della prima casa, fino ad annullarsi oltre il livello di €55.000, a differenza per esempio dell'Irpef 2002, in cui le detrazioni presentavano una struttura a scalini, decrescenti al crescere del reddito.

La differenza tra le due strutture di detrazioni è particolarmente evidente in termini di imposta marginale. Nel caso di detrazioni a scalini, l'imposta marginale effettiva o implicita è uguale all'aliquota marginale di imposta lorda con le uniche eccezioni dei punti di passaggio da uno scaglione all'altro, in cui l'imposta marginale risulta infinita. Tale situazione ha come effetto indesiderato che un aumento marginale del reddito complessivo comporta una riduzione ben maggiore del reddito disponibile, creando un chiaro disincentivo all'aumento del reddito, e nel caso dei redditi da lavoro, dell'offerta di ore lavorate. Nel caso di detrazioni continuamente decrescenti, l'imposta marginale effettiva non presenta forti discontinuità tuttavia essa risulta maggiore dell'imposta marginale formale in quanto per ogni euro aggiuntivo di reddito il contribuente deve considerare oltre al pagamento dell'aliquota formale anche il minore ammontare di detrazione a cui ha diritto. Nel caso dell'Irpef sui redditi 2007, le detrazioni a scalini sono state quasi completamente rimosse, con l'unica eccezione delle detrazioni per affitti e di alcune correzioni nelle detrazioni per redditi da lavoro dipendente per coniuge a carico. Tuttavia, l'introduzione di tassi di riduzione delle detrazioni differenziati per tipologie di reddito ha comportato che le aliquote marginali effettive mostrino andamenti forse non completamente desiderati dal legislatore. Come illustrato anche dalla Figura 2, il maggior tasso di riduzione della detrazione per lavoro dipendente causa una aliquota effettiva maggiore rispetto al lavoratore autonomo di 4% nell'intervallo di reddito compreso tra €7.500 e €15.500 per i redditi da pensione e quasi 5% nell'intervallo di reddito compreso tra €8.000 e €15.000 per i redditi di lavoro dipendente, oltre a altre minori differenze per redditi superiori a €15.000, fino a €55.000. L'imposta netta media dei percettori di reddito da lavoro autonomo rimane invece stabilmente superiore all'imposta media dei lavoratori dipendenti e dei pensionati fino a €55.000 (Figura 3).

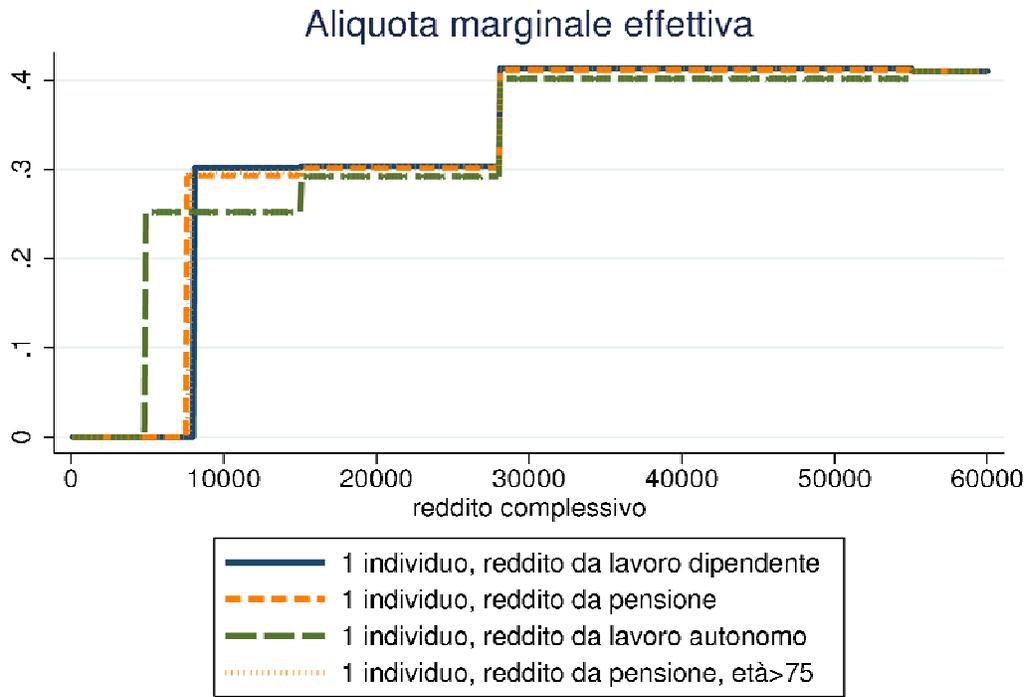


Figura 2: L'imposta marginale effettiva per diverse tipologie di reddito e senza carichi familiari.

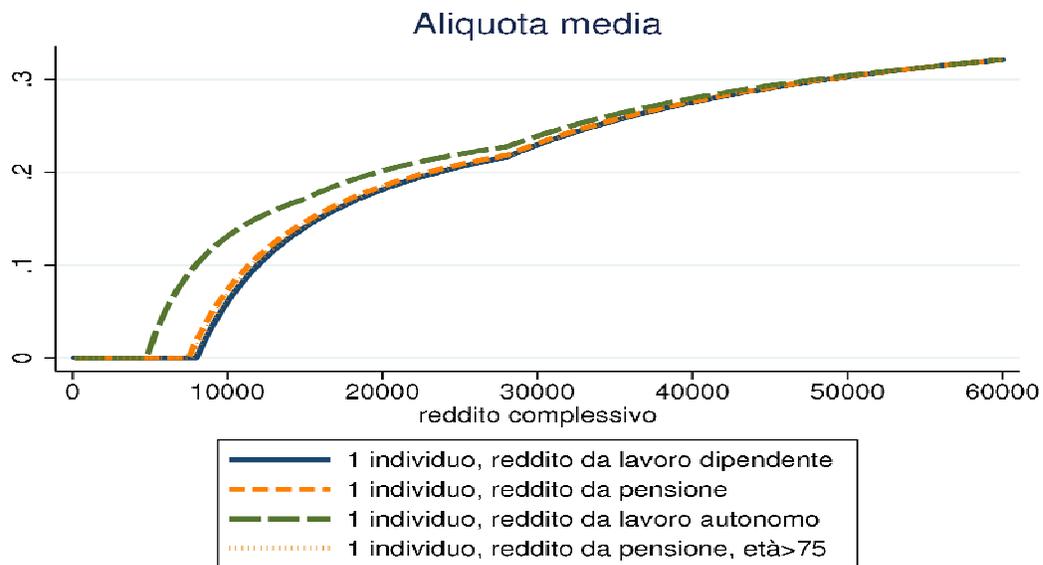


Figura 3: L'imposta netta per diverse tipologie di reddito e senza carichi familiari.

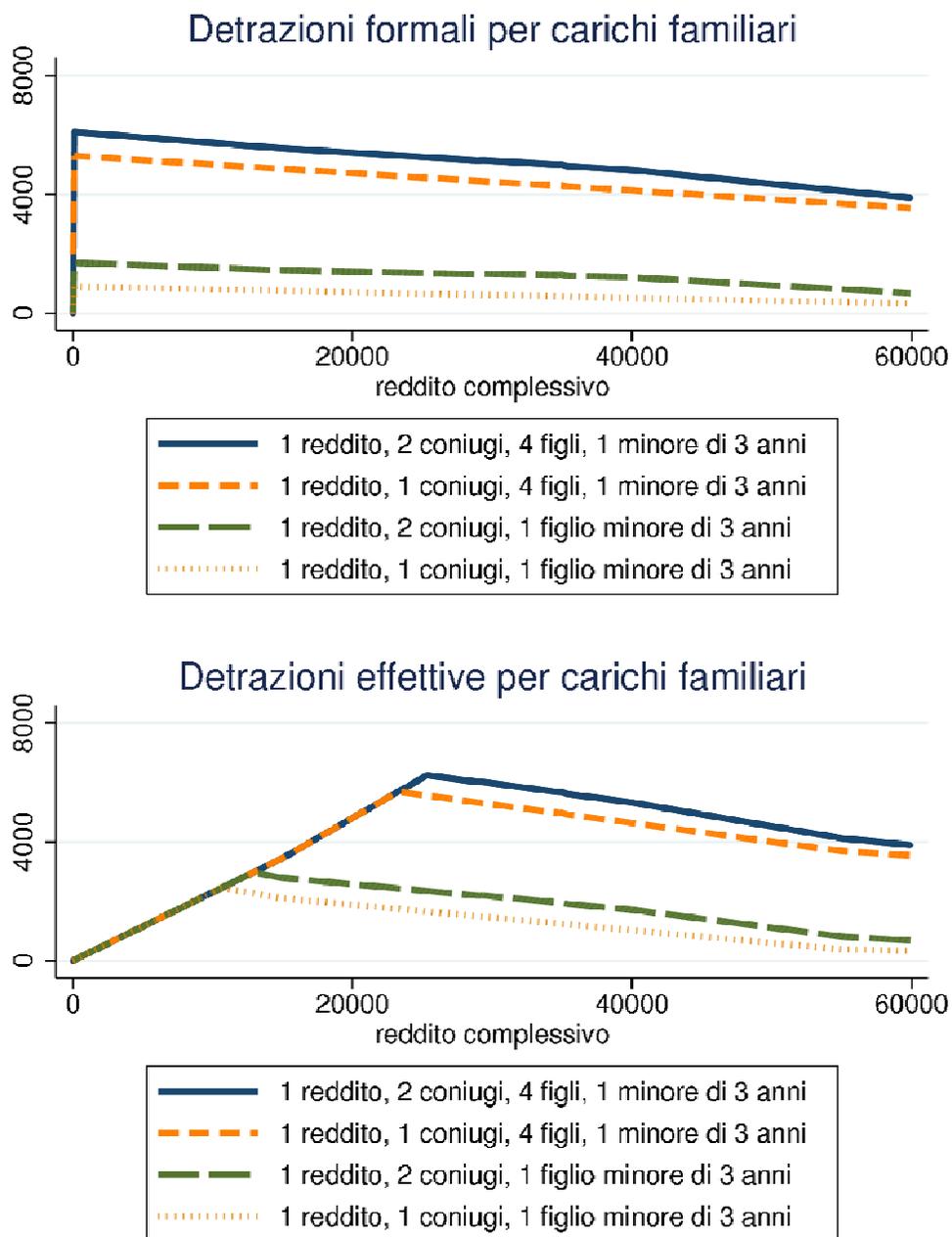


Figura 4: L'imposta marginale effettiva per diverse tipologie di reddito e senza carichi familiari.

Tralasciando l'effetto degli assegni al nucleo familiare, un'ulteriore problematicità dell'imposta deriva dalle detrazioni per carichi familiari. Nella Figura 4 sono state rappresentate le detrazioni formali ed effettive per quattro tipologie di famiglie. Nonostante le detrazioni *formali* (parte superiore della Figura 4) per carichi familiari mostrino un tasso di riduzione

sostanzialmente contenuto, che dovrebbe contribuire limitatamente all'aumento dell'aliquota marginale e quindi alla distorsione causata dall'imposta, le detrazioni *effettive* mostrano un andamento crescente fino al punto in cui il contribuente è tenuto a versare un'imposta positiva. Oltre quel punto, le detrazioni effettive vengono ridotte ad un tasso superiore a quello riscontrato per le detrazioni formali, contribuendo ad aumentare, per quanto limitatamente l'inefficienza dell'imposta.

Infine, un ultimo commento sulle detrazioni per incapienti o bonus fiscale introdotto le novità dell'Irpef 2007.⁵ Ne ha diritto per un ammontare pari a €150 il contribuente con imposta netta pari a zero nel periodo fiscale precedente, e risulta eventualmente maggiorabile per il numero di familiari a carico. Per quanto utile per iniziare ad affrontare l'annoso problema dell'incapienza delle detrazioni, il bonus fiscale presenta degli aspetti di iniquità dal momento che è indipendente dall'entità delle detrazioni non godute. Ancor più gravi sarebbero gli effetti di inefficienza se il bonus fiscale fosse confermato anche per gli anni successivi e non venisse invece confermata la sua natura di provvedimento *una tantum*. Nel caso il bonus fiscale fosse confermato nella sua struttura attuale, l'aliquota marginale del contribuente che passasse da una imposta netta pari a zero ad un'imposta netta marginalmente positiva sarebbe infinita, con una perdita di reddito disponibile ampiamente superiore all'incremento marginale di reddito. Tale situazione sarebbe particolarmente non desiderabile trattandosi di un chiaro caso di "trappola della povertà", ossia di una situazione in cui il sistema fiscale fornisce un disincentivo al miglioramento della propria condizione reddituale.

L'articolazione degli elementi dell'Irpef, ed in particolare gli effetti delle detrazioni sull'imposta dovuta, rende la comprensione dell'imposta non facile da parte del contribuente e un allontanamento dal principio di semplicità che dovrebbe essere alla base di un buon sistema tributario.

4.1 Un'ipotetica riforma dell'Irpef 2007

Per attenuare la difformità delle aliquote marginali per tipologia di reddito, eliminare alcune inefficienze ed aumentare la semplicità del sistema tributario e quindi la sua comprensione da parte del contribuente, si è ipotizzata, a fine di semplice esercizio liberamente ispirato alle indicazioni emerse del Libro Bianco dell'Irpef, la seguente riforma:

⁵Nelle figure 2-4 sono state deliberatamente tralasciati il bonus fiscale e le detrazioni a scalini ancora in essere, per aumentarne la leggibilità.

- introduzione di un'aliquota zero per i redditi inferiori a €4.800 a parità delle altre aliquote e soglie degli scaglioni.
- rimozione delle detrazioni per tipologia di reddito e introduzione di detrazioni per “spese di produzione del reddito” per i soli dipendenti e parasubordinati (da calcolare in relazione ai mesi lavorati nell'anno) pari a €736 fino a €8.000 e poi decrescenti in modo lineare fino ad azzerarsi a €5.000 di reddito.
- introduzione di una detrazione per i pensionati (da calcolare in relazione ai mesi di pensione nell'anno) differenziata per età:
 - sotto i 65 anni: €621 fino a €7.500 (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a €5.000
 - tra i 65 e sotto i 75 anni: €679 fino a €7.750 (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a €5.000
 - oltre i 75 anni: €736 fino a €8.000 (minimo imponibile) e poi decrescenti linearmente fino ad azzerarsi a €5.000

Per ovviare agli effetti dell'incapienza delle detrazioni, si permette la restituzione della sola incapienza per detrazione per “spese di produzione del reddito”, eliminando il bonus fiscale e lasciando per semplicità inalterata la normativa relativa ai carichi familiari, così come alle altre detrazioni.

Tale imposta avrebbe il vantaggio di aumentare la semplicità del sistema, in quanto sarebbe immediatamente chiaro che l'imposta non è mai dovuta per redditi inferiori a €4.800, ridurrebbe le difformità di aliquota marginale effettiva per tipologie di reddito, mantenendo un divario tra aliquota marginale effettiva dei dipendenti e pensionati rispetto ai lavoratori dipendenti contenuto tra 1,5% e 1,3% ed eliminerebbe il problema delle detrazioni a scalini con aliquote marginali infinitamente positive. L'imposta così riformata rimarrebbe con due principali elementi di debolezza: non rimuoverebbe i problemi connessi all'attuale struttura delle detrazioni per carichi familiari discussi in precedenza e causerebbe una perdita di gettito stimabile nell'ordine del 13% dovuta anche alla forte riduzione del numero di contribuenti con imposta lorda positiva. Il primo problema potrebbe essere affrontato efficacemente con l'introduzione della “dote fiscale” come proposto nel Capitolo 5 del Libro Bianco, e la cui simulazione viene qui rimandata ad un successivo lavoro. Il secondo potrebbe essere affrontato modificando la struttura delle aliquote: per avvicinarsi alla parità di gettito nella Tabella 1 è stata ridotta la soglia minima del terzo scaglione da €15.000 a €10.000 aumentando l'aliquota dal 27% al 31.5%. Quest'ultima simulazione sarà quella utilizzata nelle simulazioni a seguire.

	Oss.	media	d.s.	min	max
Irpef 2007					
Irpef lorda	15.895	3.263,22	5.675,59	0,00	395.035,90
detrazioni	15.895	1.254,54	873,72	0,00	6.474,71
effettive					
Irpef netta	11.521	2.792,98	6.557,46	-1.350,00	395.035,90
Ipotesi di variazione dell'Irpef					
Irpef lorda	11.999	3.212,36	6.218,90	5,53	393.931,90
detrazioni	11.999	891,28	586,75	0,00	5.661,59
effettive					
Irpef netta	12.115	2.289,09	6.302,44	-736,00	393.931,90
<i>Perdita di gettito</i>	<i>13,38%</i>				
Ipotesi di variazione dell'Irpef con diversa struttura scaglioni.					
Irpef lorda	11.999	3.588,95	6.361,39	5,53	394.671,90
detrazioni	11.999	895,29	600,47	0,00	5.752,96
effettive					
Irpef netta	12.132	2.655,03	6.440,59	-736,00	394.671,90
<i>Perdita di gettito</i>	<i>0,08%</i>				

Fonte: Elaborazioni proprie utilizzando TABEITA04

Tabella 1: Un'ipotesi di riforma dell'Irpef.

5 Irpef vs quoziente familiare e flat tax

Nel dibattito sulla riforma dell'imposta personale sul reddito, è ricorrente la proposta di evitare riforme di aggiustamento della struttura attuale ed invece attuare riforme più radicali, quali il cambio dell'unità impositiva, da individuale a familiare, oppure la sostituzione della struttura progressiva dell'imposta lorda con un'imposta proporzionale (la cosiddetta *flat tax*), con l'eventuale introduzione di deduzioni e detrazioni per garantire un qualche grado di progressività. In questa sezione verranno discusse due possibili riforme nella direzione di un cambiamento radicale dell'imposizione dei redditi, fornendo delle stime degli effetti che complementino la discussione prevalentemente teorica del Capitolo 4 del Libro Bianco.

Il punto di partenza di entrambe le simulazioni è il reddito complessivo 2007, simulato da TABELITA04 e aggiornato all'indice dei prezzi 2007, come descritto in Sezione 4. Le due simulazioni sono descritte separatamente come segue.

Il cambio dell'unità impositiva: il quoziente familiare

Per analizzare gli effetti del cambio dell'unità impositiva, data l'ampiezza dei casi simulabili, si è ipotizzato di limitare la simulazione ad un sistema plausibile in quanto in vigore in un paese con struttura economica simile all'Italia. Ad esempio, l'unità impositiva familiare è adottata in Germania, negli Stati Uniti (nella forma del cosiddetto *family splitting*) e in Francia (nella forma del cosiddetto quoziente familiare). In questo lavoro è stata scelta la tassazione familiare francese in quanto presenta il vantaggio di tener conto dei carichi familiari mediante una scala di equivalenza, evitando il ricorso ad un sistema di detrazioni o deduzioni per correggere l'imposta dovuta per i carichi familiari che tendono a ridurre la semplicità del sistema.

L'applicazione dell'imposta francese ha comportato innanzitutto la ridefinizione della famiglia fiscale che differisce dalla famiglia come definita nel data set della Banca d'Italia. In generale il sistema francese limita la definizione di famiglia a genitori e figli minori e prevede dei casi speciali in presenza di invalidi. Inoltre, tale sistema incentiva il figlio maggiorenne ad uscire dal nucleo fiscale dal momento che nel caso rimanesse a carico dei genitori perderebbe il diritto a percepire alcun trasferimento statale. Nelle simulazioni effettuate, è stata quindi definita come famiglia fiscale l'unità costituita dal capofamiglia e dal suo partner, e dai figli dei capifamiglia minori di 18 anni. Poiché nel data set non è fornita l'informazione sulla natura dell'unione tra il capofamiglia ed il partner e nemmeno se i figli sono figli di entrambi, si è ipotizzato che il partner sia coniuge a fini fiscali e che i figli siano di entrambi. Gli individui rimanenti sono stati definiti come unità individuali dal punto di vista fiscale.

La struttura d'imposta a scaglioni di partenza è quella francese del 2004, che prevede un livello di progressività dell'imposta più accentuata di quella lorda italiana, con aliquota minima nulla per redditi equivalenti minori di €4.334 e aliquota massima di oltre il 48% per redditi equivalenti superiori a 48.737 (si veda la Tabella 2).

Limite superiore degli scaglioni (in €)						
€4.334	€8.524	€15.004	€24.294	€39.529	€48.737	∞
Aliquota (in %)						
0	6,83	19,14	28,26	37,38	42,62	48,09

Tabella 2: La struttura dell'imposta lorda Francese

Il reddito imponibile è stato definito come la somma dei redditi complessivi degli individui appartenenti alla medesima famiglia fiscale, al netto delle deduzioni simulabili con TABELITA04 (ossia, deduzioni per oneri previdenziali deducibili e prima casa) normalizzato per il quoziente familiare. Il quoziente familiare è definito come la somma del numero dei coniugi, il numero dei figli moltiplicati per un coefficiente pari a 0.5, con maggiorazione a uno del coefficiente per i figli oltre il secondo. Quando possibile con i dati SHIW, sono stati anche inclusi alcuni casi di maggiorazione del quoziente familiare, in particolare i casi di genitore single con figlio maggiorenne, e di genitore single con figli minori a carico. Le detrazioni per carichi familiari presenti in Irpef 2007 sono state eliminate, così come le detrazioni per tipologia di reddito. Le uniche detrazioni considerate sono la detrazione per affitti e la detrazione relativa alle spese di produzione del reddito, che è stata fissata a €736, ossia al 23% di €3.200, ed è stata attribuita solo ai percettori di reddito dipendente e da pensione, ed eventualmente sommate tra i coniugi della famiglia fiscale. Infine, non è stato attribuito nessun limite superiore al quoziente familiare. Una volta calcolato il reddito imponibile, e applicata la scala delle aliquote di cui alla Tabella 2, l'ammontare ottenuto è stato moltiplicato nuovamente per il quoziente familiare per ottenere l'imposta dovuta dalla famiglia.

La simulazione di un tale sistema fiscale comporterebbe una netta perdita di gettito, pari a quasi la metà del gettito complessivo con Irpef 2007. La simulazione a parità di gettito può essere ottenuta utilizzando TABELITA04 in vari modi, tra cui l'aumento delle soglie degli scaglioni, l'aumento delle aliquote in modo proporzionale al valore iniziale. In questo esercizio, la parità di gettito è realizzata mediante un aumento delle aliquote uniforme per tutti gli scaglioni, in quanto l'aumento equiproporzionale delle aliquote avrebbe l'effetto di aumentare le aliquote superiori a livelli non desiderabili da un punto di vista sia economico e che di praticabilità politica. Nella simulazione effettuata, la parità di gettito è ottenuta con un incremento di 15,95% che, data la struttura fortemente progressiva delle aliquote in Francia, porta la più alta al 64%.

Riduzione della progressività dell'imposta lorda: la flat tax

Nell'ipotesi di riduzione della progressività dell'imposta lorda, la struttura a scaglioni dell'Irpef 2007 è stata sostituita con una imposta a scaglione unico per tutti i livelli di reddito (*flat tax*), con l'inclusione delle detrazioni per carichi familiari e per affitti come nell'Irpef 2007, ma con l'eliminazione delle detrazioni per tipo di reddito. In quanto alle detrazioni per carichi familiari, la *flat tax* è stata simulata sia nel caso di assenza di detrazioni per carichi familiari, consentendo di mantenere un'imposta marginale costante, e nel caso di detrazioni familiari come in Irpef 2007, che causano la non coincidenza tra aliquota marginale formale e quella effettiva.

In entrambi i casi, è stato mantenuto il vincolo di parità di gettito complessivo. Nel caso di assenza di detrazioni per carichi familiari, la parità di gettito è ottenuta con un'aliquota del 19,85%, mentre nel caso di detrazioni per carichi familiari l'aliquota che garantisce la parità di gettito risulta pari al 22,51%.

6 Analisi dei risultati

Per valutare l'equità, progressività e redistribuzione dell'Irpef 2007, e al fine di comparare i risultati con i sistemi di tassazione alternativi (l'ipotetica riforma Irpef a parità di gettito, il quoziente familiare e la *flat tax*), i redditi complessivi, l'imposta netta e i redditi disponibili sono stati sommati tra tutti i componenti di una stessa famiglia così come definita in SHIW. L'oggetto di analisi è dunque la famiglia e non l'individuo. I risultati, presentati in Tabella 3, mostrano che l'Irpef 2007 riduce il livello di disuguaglianza di quasi il 12%, da 0,394 a 0,3475, presenta un'incidenza dell'imposta media sul reddito disponibile del 18,6%, un indice di progressività del 26% e di redistribuzione del 4,8%. Tali indicatori risulterebbero sostanzialmente invariati nell'ipotesi di una riforma dell'Irpef con l'eliminazione delle detrazioni per tipologia di lavoro, introduzione di una detrazione per "spese di produzione di reddito" con esclusione dei lavoratori autonomi e con una variazione della struttura dell'imposta lorda per mantenere la parità di gettito, secondo le linee tracciate in Sezione 4.1. Invece, nel caso di quoziente familiare il sistema impositivo sarebbe meno efficace nel ridurre il livello di disuguaglianza dei redditi dopo l'imposta e presenterebbe un minor grado di redistribuzione e progressività. L'indice di disuguaglianza dopo l'imposta risulterebbe ancora superiore nel caso di imposta a scaglione unico, in particolare in assenza detrazioni per carichi familiari. In quest'ultimo caso risulta particolarmente evidente la riduzione negli indicatori di progressività e redistribuzione, che si riducono di oltre il 75%.

Redistrib.	Progress.	Riord.	Incide.	Gini prima dell'impost	Gini dopo dell'impost
(RS)	(K _t)	(RR)	(t/(1-t))	^a (G _y)	^a (G _{y-t})
Irpef 2007					
0,0484	0,2606	0,0016	0,1859	0,3943	0,3475
Ipotesi di variazione Irpef con variazione scaglioni					
0,0499	0,2691	0,0019	0,1856	0,3943	0,3463
Quoziente familiare					
0,0297	0,2076	0,0022	0,1432	0,3943	0,3668
Flat tax senza detrazioni per carichi familiari					
0,0114	0,0614	0,0003	0,1850	0,3943	0,3832
Flat tax con detrazioni per carichi familiari					
0,0223	0,1182	0,0009	0,1887	0,3943	0,3729

Fonte: Elaborazioni proprie utilizzando TABELITA04

Tabella 3: Indici di equità, progressività e redistribuzione nelle diverse simulazioni.

Infine, per avere un'idea della distorsione dell'imposta, abbiamo stimato le aliquote marginali per le sole donne che vivono in coppia. La selezione delle donne in coppia è motivata dal fatto che l'evidenza empirica mostra che, come richiamato nella Sezione 3, l'elasticità della dell'offerta di lavoro è particolarmente elevata per le donne coniugate. Infatti, mentre le donne single presentano una elevata partecipazione al mondo del lavoro e una elasticità delle ore lavorate al reddito disponibile simile a quelle degli uomini, le donne coniugate spesso decidono di rimanere a casa per dedicarsi ad attività di cura della famiglia condividendo il reddito guadagnato dal marito. Dato il ridotto livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro, un sistema impositivo che proponesse aliquote di ingresso elevate rispetto ad un altro dovrebbe essere considerato con estrema cautela.

Le stime dell'aliquota marginale sono effettuate utilizzando TABELITA04 per stimare l'imposta netta nel caso in cui il reddito di ciascun individuo nel campione fosse stato aumentato di un ammontare limitato (nel nostro caso pari a €100) e calcolando la variazione percentuale dell'imposta netta nei cinque sistemi tributari ipotizzati. Per analizzare i risultati, sono stati poi calcolate le medie delle aliquote marginali per decili di reddito individuale delle donne in coppia con un reddito inferiore a quello del partner, distinguendo anche tra donne in coppia con figli e

donne in coppia senza figli. La Tabella 4 mostra chiaramente che l'Irpef 2007 e l'ipotesi di variazione dell'Irpef con variazione degli scaglioni garantirebbero un'aliquota marginale di ingresso nulla fino al quinto decile e comunque limitata anche per il sesto decile. Diversamente, le donne coniugate che volessero iniziare a lavorare percependo un reddito non superiore al primo decile avrebbero in media un'aliquota marginale del 13% nel caso il sistema impositivo fosse il quoziente familiare, e oltre il 17% nel caso con i due sistemi *flat tax* ipotizzati. L'aliquota marginale media generalmente risulta superiore per le donne senza figli, le quali non godono delle riduzioni di imposta dovute alle detrazioni per carichi familiari o al funzionamento della scala di equivalenza nel caso del quoziente familiare. Solo a partire dall'ottavo decile di reddito l'aliquota marginale è relativamente simile tra i diversi sistemi impositivi ipotizzati. Nel nono e decimo decile, le simulazioni con *flat tax* mostrano ovviamente un livello di aliquota marginale inferiore rispetto alla tassazione individuale progressiva e al quoziente familiare.

	1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		
	al.ma.	<i>N</i>																			
in coppia senza figli	0,00%	377	0,00%	139	0,00%	376	0,00%	295	0,00%	287	0,42%	303	1,61%	370	23,68%	302	29,93%	266	31,42%	279	
in coppia con figli	0,00%	354	0,00%	54	0,00%	153	0,00%	124	0,00%	130	0,00%	155	1,74%	71	12,82%	153	37,47%	189	34,76%	176	
in coppia	0,00%	731	0,00%	193	0,00%	529	0,00%	419	0,00%	417	0,28%	458	1,63%	441	20,03%	455	33,06%	455	32,71%	455	
Ipotesi di variazione Irpef con variazione scaglioni																					
in coppia senza figli	0,00%	377	0,00%	139	0,00%	376	0,00%	295	0,00%	287	4,58%	303	22,44%	370	27,05%	302	33,08%	266	33,71%	279	
in coppia con figli	0,00%	354	0,00%	54	0,00%	153	0,00%	124	0,00%	130	0,15%	155	4,49%	71	21,49%	153	33,55%	189	36,55%	176	
in coppia	0,00%	731	0,00%	193	0,00%	529	0,00%	419	0,00%	417	3,08%	458	19,55%	441	25,18%	455	33,28%	455	34,81%	455	
Quoziente familiare																					
in coppia senza figli	16,14%	377	14,19%	139	19,14%	376	19,13%	295	20,99%	287	20,97%	303	22,35%	370	29,37%	302	31,17%	266	35,58%	279	
in coppia con figli	10,16%	354	12,12%	54	14,59%	153	14,00%	124	16,12%	130	34,75%	155	21,84%	71	24,42%	153	32,95%	189	37,08%	176	
in coppia	13,24%	731	13,61%	193	17,83%	529	17,61%	419	19,47%	417	25,63%	458	22,27%	441	27,71%	455	31,91%	455	36,16%	455	
Flat tax senza detrazioni per carichi familiari																					
in coppia senza figli	17,58%	377	20,54%	139	20,69%	376	20,56%	295	20,56%	287	17,59%	303	20,84%	370	20,84%	302	20,84%	266	20,84%	279	
in coppia con figli	16,60%	354	20,05%	54	20,75%	153	20,51%	124	20,40%	130	17,05%	155	20,84%	71	20,84%	153	24,73%	189	20,84%	176	
in coppia	17,11%	731	20,40%	193	20,70%	529	20,54%	419	20,51%	417	17,41%	458	20,84%	441	20,84%	455	22,45%	455	20,84%	455	
Flat tax con detrazioni per carichi familiari																					
in coppia senza figli	19,32%	377	22,64%	139	22,82%	376	22,66%	295	22,59%	287	18,94%	303	24,73%	370	23,00%	302	23,11%	266	23,14%	279	
in coppia con figli	18,04%	354	22,11%	54	22,42%	153	22,61%	124	22,32%	130	4,04%	155	14,66%	71	21,57%	153	27,50%	189	25,57%	176	
in coppia	18,70%	731	22,49%	193	22,70%	529	22,65%	419	22,50%	417	13,90%	458	23,11%	441	22,52%	455	24,94%	455	24,08%	455	

Fonte: Elaborazioni proprie utilizzando TABEITA04

Nota: "al.ma." indica aliquota marginale. "N" indica numero di osservazioni.

Tabella 4: Aliquote medie per decili e tipologie familiari per donne che convivono con il coniuge.

7 Conclusioni

Il presente contributo ha proposto l'analisi di alcune possibili riforme del sistema impositivo attuale che comprendono una variazione dell'Irpef vigente, liberamente ispirata alla discussione della Commissione per la riforma dell'Irpef, la sostituzione dell'Irpef con un'imposta con unità impositiva familiare simile al sistema francese e, infine, con una *flat tax*. I risultati delle simulazioni suggeriscono come maggiore criticità della sistema con unità impositiva familiare l'elevata aliquota marginale per i redditi più bassi che indurrebbe un chiaro disincentivo all'ingresso nel mondo del lavoro delle donne coniugate, poichè che l'aliquota marginale che affronterebbero è la medesima del marito. La *flat tax* garantirebbe una indubbia chiarezza con l'effetto di avere una drastica riduzione della progressività e redistribuzione del sistema impositivo, senza portare alcun beneficio in termini di imposta marginale di ingresso nel mondo del lavoro, ossia per i redditi più bassi. Data la criticità della partecipazione al mondo del lavoro femminile in Italia, specialmente per le donne coniugate, ogni riforma che preveda un innalzamento delle aliquote marginali dovrebbe essere accuratamente ponderata. La modifica dell'Irpef finalizzata al superamento delle maggiori criticità dell'Irpef vigente risulta essere la soluzione preferibile alla luce dell'analisi effettuata.

Riferimenti bibliografici

- Aaberge, R., Colombino, U., and Strøm, S. (1999). Labour supply in Italy: An empirical analysis of joint household decisions, with taxes and quantity constraints. *Journal of applied econometrics*, 14:403–422.
- Aaberge, R., Colombino, U., and Strøm, S. (2004). Do more equal slices shrink the cake? an empirical investigation of tax-transfer reform proposals in Italy. *Journal of Population Economics*, 17(4):767–785.
- Atella, V., Coromaldi, M., and Mastrofrancesco, L. (2001). Euromod country report. Italy. *mimeo*.
- Baldini, M. (1998). Mapp98: un Modello di Analisi delle Politiche Pubbliche. *CAPP, Materiali di discussione, Modena*, (331).
- Banca d'Italia (2006). I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004. *Supplementi al Bollettino Statistico, Banca d'Italia*, XVI(7).
- Blomquist, N. S. and Hansson-Brusewitz, U. (1990). The Effects of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden. *Journal of Human Resources*, 25(3):317–357.
- Blundell, R. (1992). Labour Supply and Taxation: A Survey. *Fiscal Studies*, 13:15–40.
- Cavalli, M. and Fiorio, C. V. (2006). Individual vs family taxation: an analysis using TABEITA04. *Econpubblica Working Paper Series*, 116.
- Colombino, U. and Del Boca, D. (1990). The effects of taxes on labor supply in Italy. *The Journal of Human Resources*, XXV:390–414.
- D'Amuri, F. and Fiorio, C. V. (2006). Grossing-up and validation issues in an Italian tax-benefit microsimulation model. *Econpubblica Working Paper Series*, 117.
- Gruber, J. and Saez, E. (2002). The elasticity of taxable income: evidence and implications. *Journal of Public Economics*, 84:1–32.
- Kakwani, N. (1977). Measurement of tax progressivity: an international comparison. *Economic Journal*, 87:71–80.

- Lambert, P. J. (1993). *The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis*. Manchester University Press, Oxford Road, Manchester, 2nd edition.
- MEF (2004). Dati sulle dichiarazioni. Ministero dell'Economia e delle Finanze. http://www.finanze.gov.it/studi_stat_new/index.htm.
- Reynolds, M. and Smolensky, E. (1977). *Public expenditures, taxes and the distribution of income: the United States, 1950, 1961, 1970*. Academic Press, New York.
- Steiner, V. and Wrohlich, K. (2006). Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution and Work Incentives? *IZA DP*, (2245).
- Sutherland, H. (1989). Constructing a Tax-Benefit Model: What Advice Can One Give? In *Taxation, incentive and the distribution of income*, number 141. STICERD, London School of Economics.

LA CONDIVISIONE DELL'IRPEF TRA LIVELLI DI GOVERNO: ALCUNE QUESTIONI APERTE

Francesca Gastaldi, Ernesto Longobardi e Alberto Zanardi

Introduzione

La riforma del sistema di finanziamento delle regioni e delle autonomie locali, che deriverà dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, porterà con ogni probabilità a un ampliamento degli spazi riconosciuti nell'ambito dell'imposta personale sul reddito ai livelli di governo sub-centrali attraverso gli strumenti della compartecipazione e dell'addizionale/sovrimposta¹.

L'opportunità di una condivisione dell'Irpef tra diversi livelli di governo deriva da due ordini di considerazioni. Da una parte, nel sistema tributario l'Irpef è, per gettito, il tributo più rilevante, e rappresenta quindi il più importante serbatoio di risorse per gli enti decentrati; dall'altra, interessando la più ampia platea di contribuenti, consente di coinvolgere nel finanziamento dei livelli decentrati di governo il maggior numero di elettori, giudici ultimi delle politiche delle regioni e comuni.

Queste note analizzano alcune principali questioni poste dalla prospettiva di un rafforzamento del peso dell'Irpef nel finanziamento dei livelli sub-centrali di governo. Il

¹ In questa direzione si muoveva il disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione presentato dal Governo Prodi alle Camere (A.C. 3100). Riguardo alla condivisione dell'Irpef le linee del progetto di riforma erano le seguenti:

1) sul fronte delle regioni:

1.1) si istituiva sia la compartecipazione sia un'addizionale per il finanziamento delle funzioni regionali assistite da diritti sociali e civili (lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) e delle spese regionali riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dai comuni (lettera p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione);

1.2) una (parte) dell'addizionale regionale o della compartecipazione era destinata al finanziamento delle funzioni "autonome" regionali (prevedendo presumibilmente un'aliquota standard, cioè una componente di compartecipazione, su cui calcolare la dotazione fiscale di ciascuna Regione quale base per il sistema perequativo orizzontale basato sulle capacità fiscali);

1.3) si prevedeva che l'addizionale potesse essere sostituita da una sovrimposta;

2) sul fronte dei comuni si disponeva che la compartecipazione al gettito Irpef e la relativa addizionale fossero potenziate, riordinate e razionalizzate con lo scopo di garantire il rafforzamento dell'autonomia dei comuni e la coerenza delle decisioni comunali con i provvedimenti statali, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito. Si prevedeva inoltre, come nel caso delle regioni, che l'addizionale potesse essere sostituita da una sovrimposta;

3) sul fronte delle province si dava la possibilità di forme di compartecipazione.

Sarebbe inoltre coerente con il quadro generale disegnato dal disegno di legge delega, anche se non espressamente previsto da questo, un meccanismo di compartecipazione locale al prelievo regionale sul reddito, aggiuntivo rispetto alla compartecipazione e addizionale comunale e compartecipazione provinciale all'Irpef nazionale, quale strumento di finanziamento delle funzioni delegate agli Enti locali dalle regioni.

paragrafo 1 descrive l'attuale assetto delle addizionali regionali e locali all'Irpef; il paragrafo 2 fornisce alcune informazioni sulle esperienze internazionali; il paragrafo 3 discute i principi generali della scelta tra addizionale e sovrainposta quali modalità di condivisione tra centro e periferia dell'imposta sui redditi personali; il paragrafo 4, infine, illustra alcuni possibili interventi di riforma sull'attuale sistema delle addizionali Irpef.

1. Le addizionali regionali e locali all'Irpef

Addizionali all'Irpef sia a livello regionale sia a livello comunale sono state introdotte nel nostro paese con la riforma del sistema di finanziamento degli enti locali attuata nel 1998. L'addizionale regionale si applica sia nelle Regioni a statuto ordinario sia nelle Regioni a statuto speciale (RSS) con una aliquota standard dello 0,9 per cento (0,5 per cento fino al 2000); le regioni possono elevare l'aliquota fino ad un massimo dell'1,4 per cento (1 per cento fino al 2000)². L'addizionale è determinata applicando l'aliquota al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di questa ultima (oneri sociali, abitazione principale, ecc.).

In generale, le regioni non possono apportare modifiche ai criteri di determinazione della base imponibile ma possono prevedere aliquote differenziate in base alle caratteristiche personali dei contribuenti. Finora la scelta del legislatore è stata dunque quella di non trasmettere a livello locale gli elementi di personalizzazione dell'imposta riconosciuti a livello centrale. L'unica eccezione a questo orientamento di base si è avuta con la normativa in vigore nel biennio 2005-2006. Nell'ambito dell'attuazione del secondo modulo della "riforma Tremonti", entrato appunto in vigore nel 2005, che sostituiva le detrazioni per carichi familiari con una deduzione per la famiglia, si stabilì, con una circolare interpretativa, che la base imponibile dell'addizionale dovesse essere calcolata al lordo della *no tax area*, ma al netto della deduzione per oneri di famiglia (la *family no tax area*). Con la legge finanziaria per il 2007 il ritorno alle detrazioni ha ricostituito la situazione antecedente.

Fino al 2002, tutte le regioni avevano mantenuto il livello della aliquota standard dello 0,9 per cento. A partire dal 2002 le regioni hanno iniziato a differenziare le aliquote e in alcuni casi a strutturare l'imposta in modo progressivo (tabella 1). Un'importante differenza si ritrova nelle modalità di applicazione dell'addizionale. Si distinguono tre gruppi di regioni:

² La L. 405/2001 aveva previsto la possibilità di disporre aumenti della addizionale superiori all'1,4 per cento; la L. 289/2002 (Legge finanziaria per il 2003) ha poi disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali Irpef, e ha lasciato alle regioni solo la possibilità di ridurre le aliquote. La sospensione è stata prorogata anche per il 2004 e per il 2005, ma per quest'ultimo anno è stata anche prevista la possibilità di derogare alla sospensione per la copertura dei disavanzi di gestione accertati e stimati nel settore sanitario.

- quelle che applicano una addizionale *proporzionale* (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Emilia Romagna, Molise, Puglia, Toscana e le RSS);
- quelle che applicano una progressività *per scaglioni*, cioè analoga a quella applicata a livello centrale (Lombardia, Marche e Piemonte);
- quelle che applicano una progressività *per classi*, cioè con applicazione di aliquote crescenti su tutto il reddito imponibile quando questo superi soglie predeterminate (Liguria, Umbria e Veneto).

Nel 2007 sette regioni (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) hanno mantenuto il livello base dell'aliquota; le altre regioni con aliquota unica hanno generalmente aumentato l'aliquota all'1,4 per cento. La Puglia, che nel 2002 applicava l'aliquota dell'1,4 per cento, negli anni successivi l'ha riportata gradualmente allo 0,9 per cento e dal 2008 ha adottato una struttura di tipo progressivo per scaglioni (0,9 per cento sui redditi fino a 28 mila euro e 1,4 per cento sui redditi oltre 28 mila euro).

Tabella 1

Le aliquote nominali e implicite della Addizionale regionale Irpef (2002-2007)

Regione	Aliquota nominale			Aliquota media implicita		Quota imponibile
	2002	2004	2007	2002	2004	2004
Abruzzo	0.9	0.9	1.4	0.90	0.90	1.84
Basilicata	0.9	0.9	0.9	0.89	0.90	0.66
Calabria	0.9	1.4	1.4	0.87	1.37	1.98
Campania	0.9	0.9	1.4	0.89	0.89	6.12
Emilia Romagna	0.9	0.9	1.4	0.90	0.90	9.03
Friuli Venezia Giulia	0.9	0.9	0.9	0.90	0.90	2.48
Lazio	0.9	0.9	1.4	0.90	0.90	10.29
Liguria	0.9	0.9	progressiva	0.90	0.90	3.22
Lombardia	progressiva	progressiva	progressiva	1.24	1.25	20.89
Marche	progressiva (1)	progressiva (1)	progressiva	1.38	1.32	2.56
Molise	0.9	0.9	1.4	0.90	0.90	0.39
Piemonte	progressiva	progressiva	progressiva	1.35	1.36	8.77
Puglia	1.4	1.2	0.9 (2)	1.38	1.09	4.57
Sardegna	0.9	0.9	0.9	0.89	0.89	2.16
Sicilia	0.9	0.9	1.4	0.89	0.89	5.39
Toscana	0.9	0.9	0.9	0.90	0.90	6.88
Trentino Alto Adige	0.9	0.9	0.9	0.90	0.90	2.02
Umbria	progressiva	progressiva	progressiva	1.07	1.05	1.46
Valle d'Aosta	0.9	0.9	0.9	0.90	0.90	0.26
Veneto	progressiva	progressiva	progressiva	1.29	1.19	9.02
TOTALE				1.08	1.07	100.00

(1) Nel 2002 le aliquote marginali variavano tra lo 0,9 per cento e il 4 per cento; nel 2004 l'aliquota marginale massima è scesa a 3,65 e dal 2005 all'1,4 per cento.

(2) Dal 2008 è stata adottata una struttura dell'addizionale progressiva per scaglioni: 0,9 per i redditi tra 0 e 28 mila euro; 1,4 per i redditi oltre i 28 mila euro.

Fonte: Elaborazioni su dati regioni e Ministero dell'economia e delle finanze

La tabella 2, per le sole regioni a statuto ordinario, utilizzando la suddivisione massima per scaglioni risultante dalla combinazione di tutte le disposizioni regionali, riporta il confronto delle aliquote applicabili in ciascuna regione nel 2007. Ad esempio, un reddito imponibile di 20.000 euro pagherebbe l'1,4 per cento in Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise; lo 0,9 per cento in Basilicata, Puglia, Toscana e Veneto; l'1,2 per cento in Emilia Romagna, l'1,1 per cento in Umbria, l'1,25 per cento in Liguria; l'1,3 per cento sulla parte eccedente 15.500 euro in Lombardia; l'1,2 per cento sulla parte eccedente 15.500 euro nelle Marche; l'1,4 per cento sulla parte eccedente 11.071,35 euro in Piemonte. Tra le regioni a statuto speciale solo la Sicilia applica, nel 2007, l'aliquota unica dell'1,4 per cento, mentre le altre hanno mantenuto il livello base dell'aliquota. Emergono non trascurabili differenze nell'incidenza formale del prelievo: in alcuni casi si tratta di mezzo punto percentuale di scarto anche a livelli di redditi molto bassi.

Tabella 2

Addizionale regionale Irpef nelle regioni a statuto ordinario (anno d'imposta 2007)

Metodo di applicazione			Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Toscana	Umbria	Veneto
	Unica	Unica	Unica	Unica	Unica	Per classi	Unica	Per classi	Per scaglioni	Per scaglioni	Unica	Per scaglioni	Unica	Unica	Per classi	Per classi	
Limite inferiore (da)	Limite superiore (fino a)																
0 00	11.071 35		1 4	0 9	1 4	1 4	1 1	1 4	0 9	1 2	0 9	1 4	0 9	0 9	0 9	0 9	0 9
11.071 36	13.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 1	1 4	0 9	1 2	0 9	1 4	1 4	0 9	0 9	0 9	0 9
13.001 00	15.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 1	1 4	1 25	1 2	0 9	1 4	1 4	0 9	0 9	0 9	0 9
15.001 00	15.493 71		1 4	0 9	1 4	1 4	1 2	1 4	1 25	1 2	0 9	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
15.493 72	15.500 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 2	1 4	1 25	1 2	0 9	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
15.501 00	20.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 2	1 4	1 25	1 3	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
20.001 00	25.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 3	1 4	1 4	1 3	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
25.001 00	26.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 3	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
26.001 00	28.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 3	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	0 9
28.001 00	30.987 41		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 3	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	1 4
30.987 42	31.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 2	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	1 4
31.001 00	33.500 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	1 4
33.501 00	100.000 00		1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	1 4
100.001 00			1 4	0 9	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	0 9	0 9	1 1	1 4

Nota: Prop=Aliquota proporzionale

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze

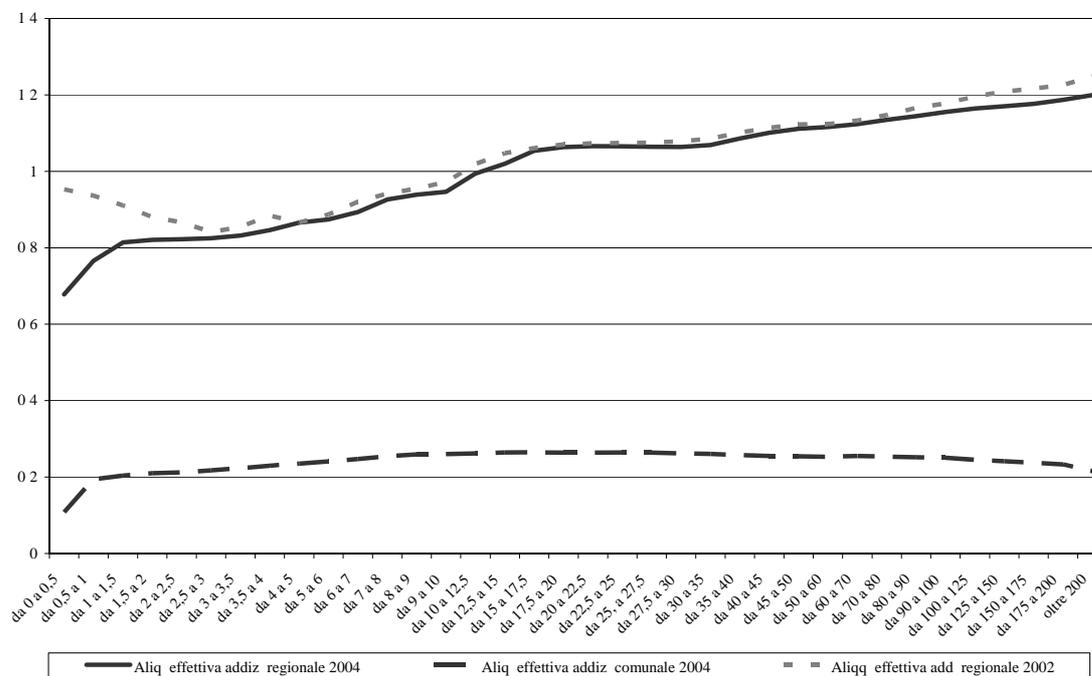
Dai dati delle dichiarazioni dei redditi, per il 2002 e il 2004, è possibile calcolare l'aliquota media implicita a livello regionale come rapporto tra l'imposta dovuta e la base imponibile dichiarata (tabella 1). Con riferimento alle regioni con struttura del tributo progressiva, in Lombardia e in Veneto, l'aliquota media implicita è poco più alta dell'aliquota che si applica al primo scaglione di reddito (1,2 rispettivamente fino a 15.493,71 e fino a

15.000 euro)³; nelle Marche, l'aliquota implicita riflette la maggiore progressività delle aliquote marginali (fino al 2004 erano previsti 4 scaglioni tra lo 0,9 e il 4 per cento); in Piemonte, l'aliquota implicita è più prossima all'1,4 per cento che, nel 2004, si applica ai redditi superiori a 10.504,74 euro; infine, in Umbria, l'aliquota appena inferiore allo 1,1 per cento riflette una moderata progressività (per classi) che deriva dalla applicazione di sole 2 aliquote marginali non molto distanti (0,9 per cento e 1,1 per cento).

Per valutare la progressività risultante dalla struttura delle addizionali regionali, sono state calcolate le aliquote medie implicite, come rapporto tra il gettito dell'addizionale e il reddito imponibile corrispondente, per le diverse classi di reddito nel complesso delle regioni (figura 1). Sia nel 2002 sia nel 2004, la progressività implicita dell'addizionale regionale appare rilevante ed è determinata dal fatto che le regioni con una frequenza maggiore di redditi più alti (rispetto alla scala nazionale) scontano mediamente un'aliquota più elevata e, soprattutto, applicano una struttura progressiva: Lombardia, Veneto, Piemonte e Marche rappresentano più del 40 per cento del reddito imponibile complessivo (tabella 1).

Figura 1

Andamento delle aliquote effettive della addizionale regionale e comunale per classi di reddito complessivo (anni 2002 e 2004)



Fonte: Elaborazioni su dati Anagrafe tributaria

³ In Lombardia, ai redditi derivanti esclusivamente da pensioni ed eventualmente dal reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale fino a 10.329,14 euro continua ad applicarsi l'aliquota dello 0,9 per cento.

L'addizionale comunale Irpef è stata istituita dal d. lgs. n.360/1998, poi modificato dall'art.12, legge n.133/1999, dall'art.6, comma 12, legge n.488/1999 e dall'art.28, legge n.342/2000, e si applica dal 1999. L'addizionale è variabile da comune a comune e rimessa alla discrezionalità di ciascun ente, che può istituirla con propria delibera di consiglio.

La misura di applicazione dell'addizionale Irpef nei comuni non poteva eccedere, fino al 2006, il tetto di 0,5 punti percentuali, con un incremento annuo non superiore a 0,2 punti percentuali. Dal 2007 l'aliquota opzionale può essere elevata dai comuni fino allo 0,8 per cento. Inoltre, i comuni possono introdurre esenzioni dal tributo per specifiche soglie di reddito. Dai dati disponibili, risulta che i comuni che hanno applicato l'addizionale sono passati da 4.642 nel 2001 a 5.980 nel 2007 e circa il 20 per cento di questi ha portato l'aliquota sopra al 5 per cento sfruttando il nuovo regime in vigore (Tabella 3).

Tabella 3

Numero dei comuni che hanno istituito l'addizionale Irpef

	2001	2004	2007
No aliquota	3,460	2,860	2,122
Aliquota positiva	4,642	5,242	5,980
<i>fino a 0,2</i>	1,986	1,799	1,291
<i>oltre 0,2 fino a 0,4</i>	1,752	1,789	1,780
<i>oltre 0,4 fino a 0,5</i>	904	1,653	1,700
<i>oltre 0,5 fino a 0,8</i>			1,209

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Dalla tabella 4 emerge che circa il 30 per cento dei comuni, corrispondenti a quasi il 45 per cento dei contribuenti, ha elevato l'aliquota dell'addizionale tra il 2006 e il 2007. Di conseguenza, il gettito dell'addizionale stimato per l'anno 2007 è aumentato del 45 per cento rispetto all'anno precedente: circa 2.350 milioni di euro nel 2007 rispetto a circa 1.620 milioni nel 2006 (erano 280 milioni nel 1999) (tabella 5). Anno per anno un consistente numero di comuni ha incrementato l'aliquota rispetto all'anno precedente e le aliquote medie calcolate a livello regionale mostrano un progressivo incremento tra il 2004 e il 2007.

Tabella 4

Numero dei comuni che hanno variato l'aliquota tra il 2006 e il 2007

	numero Comuni	%	Popolazione	%	Contribuenti	%
No aliquota	2,122	26.2	8,690,463	14,8	4,271,413	14,7
Diminuita	20	0.2	181,654	0,3	11,929,748	41,0
Invariata	3,552	43.8	24,908,213	42,4	12,875,314	44,3
Aumentata	2,408	29.7	24,971,381	42,5	12,875,314	44,3
Totale comuni	8,102	100,0	58,751,711	100,0	29,076,475	100,0

Fonte: Dati IFEL

Tabella 5

Distribuzione delle aliquote medie e del gettito dell'addizionale comunale Irpef per regione (ammontare in migliaia di euro)

Regione	Aliquote medie					Gettito addizionale Irpef					
	2004	2006	2007	var. 2006/ 2004	var. 2007/ 2006	2004	2006	2007	Quota regione (2004)	Quota regione (2007)	Addizionale/ totale (2004)
Abruzzo	0.30	0.35	0.50	16.9	43.2	33,750	36,164	50,785	2.1	2.2	1.6
Basilicata	0.32	0.36	0.44	12.6	20.1	13,023	13,492	16,056	0.8	0.7	1.8
Calabria	0.32	0.40	0.49	22.7	24.5	38,884	40,600	51,535	2.5	2.2	1.7
Campania	0.34	0.39	0.48	15.2	23.6	125,929	128,865	166,050	8.0	7.1	1.7
Emilia Romagna	0.22	0.25	0.46	14.0	81.1	122,326	128,268	235,979	7.8	10.0	1.0
Friuli Venezia Giulia	0.11	0.19	0.41	76.2	118.2	16,000	19,283	47,904	1.0	2.0	0.5
Lazio	0.25	0.26	0.50	6.5	90.1	154,568	156,331	303,727	9.8	12.9	1.1
Liguria	0.34	0.40	0.47	17.8	16.8	66,414	68,569	80,238	4.2	3.4	1.6
Lombardia	0.19	0.31	0.40	65.1	30.3	236,125	241,690	331,532	15.0	14.1	0.8
Marche	0.40	0.41	0.59	3.0	42.7	61,981	62,882	87,957	3.9	3.7	2.0
Molise	0.31	0.37	0.51	18.7	38.4	7,445	7,725	10,876	0.5	0.5	1.6
Piemonte	0.31	0.34	0.46	9.8	33.5	166,642	171,043	227,861	10.6	9.7	1.4
Puglia	0.34	0.41	0.52	22.8	25.4	93,507	94,946	127,446	5.9	5.4	1.8
Sardegna	0.25	0.38	0.46	49.1	22.2	33,277	33,849	48,342	2.1	2.1	1.3
Sicilia	0.24	0.31	0.43	29.1	38.8	79,160	82,762	116,632	5.0	5.0	1.2
Toscana	0.31	0.34	0.46	8.4	34.9	131,542	137,755	181,947	8.4	7.7	1.5
Trentino Alto Adige	0.05	0.20	0.21	299.2	3.5	6,135	6,503	6,834	0.4	0.3	0.2
Umbria	0.25	0.29	0.53	14.0	83.1	22,630	24,881	43,821	1.4	1.9	1.3
Valle d'Aosta	0.00	0.20	0.30	5308.3	49.5	59	7	1,572	0.0	0.1	0.0
Veneto	0.30	0.37	0.47	23.0	29.6	162,741	166,488	217,484	10.4	9.2	1.4
TOTALE	0.26	0.33	0.46	26.1	41.7	1,572,136	1,622,104	2,354,579	100.0	100.0	1.2

Fonte: Elaborazioni su dati Anagrafe tributaria e IFEL

Per il 2004 è possibile ricostruire anche per l'addizionale comunale l'andamento dell'aliquota implicita sulle classi di reddito complessivo. La figura 1 mostra una sostanziale proporzionalità del tributo, con andamento lievemente regressivo ai livelli di reddito più elevati.

Con riferimento alle forme di esenzione, sono stati circa 600 i comuni che nel 2007 (primo anno) hanno sfruttato la possibilità di prevederle nell'applicazione del tributo. In generale si osserva una corrispondenza tra i comuni che hanno deliberato aumenti dell'addizionale Irpef e quelli che hanno previsto forme di esenzione. L'Emilia Romagna, il

Piemonte, la Lombardia e la Toscana sono le regioni che presentano le esenzioni maggiori, e sono le stesse regioni che hanno mediamente aumentato le aliquote più delle altre. Molti comuni hanno limitato le esenzioni ai redditi da pensione o da lavoro dipendente più bassi; in pochi casi si fa riferimento al reddito da lavoro autonomo o alla composizione familiare.

2. Le esperienze internazionali

In molti paesi OCSE il gettito dell'imposta personale sul reddito costituisce una parte rilevante delle risorse finanziarie dei governi locali (ad esempio, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Giappone, Ungheria, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera e Stati Uniti). In Austria, Germania, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, e Portogallo sono previste forme di compartecipazione, ma non è ammessa alcuna autonomia nel prelievo del tributo, né in termini di base imponibile né di aliquote di imposta. Negli altri paesi l'imposizione personale a livello locale si basa sull'impiego di addizionali o sovrimposte (tabella 6). D'altra parte, per evitare di indebolire l'obiettivo redistributivo generalmente assegnato a questo tributo, solo in pochi paesi viene ammessa la possibilità per i governi locali di alterare la struttura della sua progressività. In Belgio, le regioni non possono introdurre sovrainposte o modifiche alla base imponibile che alterino il grado di progressività stabilito a livello nazionale. In Spagna le Comunità Autonome sono dotate di un certo grado di autonomia nella definizione dell'imposta personale a livello locale, che deve comunque essere progressiva e che si affianca a quella a livello centrale. Al contrario, la necessità di evitare una struttura progressiva dell'imposta prevista a livello locale è stabilita nei paesi scandinavi, dove i governi locali possono applicare solo una addizionale di tipo proporzionale. Negli Stati Uniti e in Canada è lasciata molta più autonomia agli enti locali nel determinare la base imponibile e nel fissare la struttura delle aliquote. Negli Stati Uniti, un solo stato non applica l'imposta personale a livello statale e 13 stati applicano un'aliquota proporzionale.

In alcuni casi l'autonomia degli enti locali viene limitata per prevenire un livello dell'imposta personale troppo elevato. In Svezia e in Danimarca, l'assenza di un limite ha prodotto un livello di tassazione molto elevato. La Svezia tra il 1996 e il 1998 aveva introdotto una imposta sugli incrementi dell'imposta a livello locale destinata al governo centrale e che quindi serviva a frenare l'aumento delle aliquote locali. In Danimarca, nel 2002, è stato introdotto un meccanismo di compensazione dell'aliquota a livello centrale nel caso in cui quella complessiva dovesse superare un certo livello.

Nei paesi federali esaminati, Canada, Stati Uniti e Svizzera prevedono imposte personali a livello locale che sono pienamente autonome dal livello statale; nei paesi unitari invece sono previste in generale forme di condivisione del tributo erariale da parte dei governi decentrati. In particolare, nel caso delle addizionali, mentre le aliquote possono essere fissate in modo più o meno autonomo a livello locale, la base imponibile di riferimento è quella definita a livello centrale anche se alcuni paesi prevedono deduzioni o detrazioni specifiche a livello locale. L'unica eccezione, tra i paesi considerati, è quella della Spagna dove è prevista maggiore autonomia per l'imposta personale a livello locale.

Tabella 6

L'imposta personale a livello locale nei principali paesi OCSE (2007)

Paesi	Beneficiari	Base di calcolo		Applicazione		Aliquote proporzionali (diversi enti)			Struttura aliquote progressive standard		Aliquote Governo centrale	
			Aggiust. locali	Metodo	Struttura	media	min.	max.	min.	max.	min.	max.
Belgio	Comuni Cantoni,	Imposta	no	sovrimposta	proporzionale	7,3	0	9,1			25	50
Svizzera	Comuni e Enti religiosi locali	Imponibile/imposta	s ⁴	Autonoma/sovrainposta	progressiva/proporzionale	2,44			0	31,72	0	13
Canada	Province	Imponibile	s ⁴	Autonoma	progressiva				no standard		15,25	29
Stati Uniti	Stati e Contee Comuni,	Imponibile	s ⁴	Autonoma	progressiva/proporzionale		4	9,9	no standard		10	35
Danimarca	Contee e Enti religiosi locali Comuni e	Imponibile	no	Addizionale	proporzionale	33,3	28,5	36,74			5,48	15
Finlandia	Enti religiosi locali	Imponibile	s ⁴	Addizionale	proporzionale	18,5	16	21			9	32,5
Norvegia	Comuni, Contee	Imponibile	s ⁴	Addizionale	proporzionale	16,2	16,2				0	12
Svezia	Comuni	Imponibile	no	Addizionale	proporzionale	31,6	28,89	34,24			0	25
Giappone	Prefetture e Comuni	Imponibile / pro capite	s ⁴	Addizionale/ in somma fissa	Progressiva/ in somma fissa				5	15	5	40
Spagna	Comunit autonome	Imponibile	no	Autonoma	progressiva				5,94	15,84	9,06	29,16
Italia	Regioni	Imponibile	no	Addizionale	proporzionale/progressiva		0,9	1,4	no standard		23	43
	Comuni	Imponibile	no	Addizionale	proporzionale		0,2	0,8				

Fonte: Elaborazioni su dati UE e OCSE

Paesi Federali

In **Belgio**, le imposte locali sul reddito sono applicate in forma di sovrimposta, con aliquote stabilite da ciascun comune senza limiti prefissati dal governo centrale. L'unico vincolo è costituito dall'applicazione di una aliquota proporzionale. Le aliquote variano dallo zero al 9 per cento (in media nel 2006 7,3 per cento).

Fino al 2000, l'applicazione dell'imposta locale sul reddito in **Canada** si basava sul rispetto di un *tax collection agreement* sottoscritto da tutte le province ad eccezione del Quebec. Le province applicavano una sovrimposta all'imposta federale sul reddito, variabile tra il 45 per cento nei territori del Nord ovest e il 69 per cento della provincia di Newfoundland. Il carico fiscale si differenziava anche per la possibilità di stabilire in modo autonomo a livello provinciale le esenzioni e le agevolazioni, principalmente per la tutela dei redditi più bassi. Tra il 2000 e il 2001, le province sono passate ad una propria imposta sul reddito, non più legata all'imposta federale, di tipo progressivo, e decidono in piena autonomia sulla struttura degli scaglioni, le aliquote, i crediti di imposta, come già accadeva in Quebec. Alcune province hanno anche mantenuto una sovrimposta per i redditi più alti.

Negli **Stati Uniti**, il distretto di Columbia e 43 dei 50 stati applicano un'imposta sul reddito personale. Minore è il ricorso a questa imposta da parte delle contee e dei comuni. In generale, la base imponibile per l'imposta a livello statale è molto simile a quella stabilita a livello federale. Si tratta di una convenzione a livello di prassi per semplificare gli adempimenti dei contribuenti.

In **Svizzera** è prevista una imposta personale anche a livello di cantone e di comune che fa riferimento ad una base imponibile simile a quella utilizzata a livello federale. Il sistema si caratterizza poi per l'applicazione di un coefficiente moltiplicativo dell'imposta complessiva calcolata per i cantoni, i comuni e le parrocchie, assimilabile ad una sovrimposta, all'imposta complessiva calcolata. Il coefficiente può variare annualmente. Per esempio, rispettivamente nel cantone, nel comune, e nella chiesa riformista di Zurigo, si considera un coefficiente di 1 e di 1,22 e di 0,1, quindi l'imposta dovuta è pari all'imposta calcolata sulla base degli scaglioni e delle aliquote nominali previste moltiplicata per un coefficiente totale di 2.33.

Paesi unitari

In **Danimarca**, i livelli di governo che applicano l'imposta locale sul reddito sono due, la contea e il comune. L'aliquota è proporzionale, scelta dai livelli di governo interessati e applicata sulla base imponibile dell'imposta personale determinata dal governo centrale. Ai fini del calcolo della base imponibile locale è prevista, oltre ad alcune deduzioni specifiche, una deduzione per il reddito da lavoro dipendente pari al 2,5 per cento del reddito fino ad un massimo di 7.300 DKK. Inoltre, a livello locale è previsto un credito di imposta pari al prodotto tra l'aliquota e il primo scaglione di reddito (38.500 DKK nel 2006 e 39.500 DKK nel 2007).

Le aliquote totali locali sono comprese tra il 28,5 e il 36,74 per cento del reddito e rappresentano una parte rilevante del prelievo complessivo sul reddito personale. L'aliquota

media a livello comunale è pari a 22,134 per cento (24,6 per cento nel 2007) e a livello provinciale a 10,464 per cento. Dal 2007 l'imposta a livello provinciale è sostituita dalla *health tax* con una aliquota dell'8 per cento. A livello locale è inoltre prevista l'applicazione di una *church tax* la cui aliquota media è pari allo 0,737 per cento⁴.

Nel caso in cui l'aliquota marginale che include anche le aliquote a livello locale (esclusa quella della *church tax*) superi il 59 per cento, l'aliquota a livello centrale viene ridotta dell'importo che eccede il 59 per cento.

In **Finlandia**, l'imposta locale sul reddito è assegnata ai comuni nella forma di addizionale proporzionale, applicata sulla stessa base imponibile dell'imposta erariale. L'imposta comunale non è deducibile ai fini del calcolo dell'imposta dovuta al governo centrale, ma sono previste alcune deduzioni dalla base imponibile a livello locale per tenere conto di particolari condizioni: una deduzione commisurata al reddito da lavoro e un'ulteriore deduzione di base che si applica al reddito imponibile dopo che sono state applicate tutte le altre deduzioni.

Le aliquote variano tra il 16 e il 21 per cento con una aliquota media del 18,46 per cento. Alle imposte locali si aggiunge anche in questo caso, una *church tax* con aliquota proporzionale che varia tra l'1 e il 2,25 per cento e si colloca in media all'1,33 per cento.

Anche in **Norvegia**, l'imposta personale viene applicata sia a livello centrale sia a livello locale con una aliquota complessiva pari al 28 per cento (di cui 16,2 per cento a livello locale).

In **Spagna**, le Comunità Autonome possono applicare una propria struttura di aliquote progressive alla base imponibile definita a livello centrale.

In **Svezia**, l'imposta sul reddito si applica sia a livello centrale sia a livello locale (comunale e provinciale). La base imponibile è uguale a quella calcolata per l'imposta a livello centrale. L'aliquota a livello locale è proporzionale, e varia da un minimo del 28,89 per cento a un massimo del 34,24 per cento (l'aliquota media è pari al 31,6 per cento).

Un caso interessante e molto articolato è stato quello del **Giappone** fino al 2006, dove le imposte personali sul reddito statali e locali si ripartiscono tra prefetture (livello di governo intermedio) e comuni. Le basi di calcolo di entrambe le imposte erano costituite da una parte fissa pro capite e da una parte correlata al reddito dichiarato ai fini della imposta sul reddito del governo centrale. Per quest'ultima erano previste delle classi di reddito alle quali si applicavano delle detrazioni specifiche. Nel caso dell'imposta applicata dalle prefetture, l'imposta pro capite era pari a 1000 yen. L'imposta commisurata al reddito invece si basava su due classi (fino a 7 milioni di yen e oltre 7 milioni di yen, con una detrazione di 70.000 yen) ai quali si applicava, rispettivamente, un'aliquota del 2 per cento e del 3 per cento. L'imposta applicata dai comuni, nella sua parte pro capite, consisteva invece di un prelievo in

⁴ La *church tax* è un'imposta che in alcuni paesi (Austria, Germania, Danimarca, Finlandia, Svezia e in alcune zone della Svizzera) si applica ai membri degli enti religiosi e ha generalmente come riferimento la base imponibile dell'imposta personale.

somma fissa commisurato alla dimensione del comune, con maggiore incidenza sui comuni più popolosi. L'applicazione dell'imposta commisurata al reddito si calcolava, invece, attraverso la previsione di tre scaglioni (fino a 2 milioni di yen; da 2 a 7 milioni di yen, con detrazione di 100.000 yen; oltre 7 milioni, con detrazione di 240.000 yen) ai quali si applicano, rispettivamente le aliquote del 3 per cento, 8 per cento e 10 per cento. Dal 2007 si è passati ad una imposta proporzionale del 4 per cento per le prefetture e del 6 per cento per i comuni. La base imponibile è molto simile a quella prevista per l'imposta a livello centrale.

3. La scelta tra addizionale e sovrimposta

La condivisione dell'imposta personale sul reddito tra diversi livelli di governo può attuarsi nelle due principali modalità della compartecipazione al gettito (prevista dall'art. 119 della nostra Costituzione) e della "tassazione sovrapposta" (*overlapping taxation* o *piggyback taxation*).

Quest'ultima, a sua volta, può tradursi in due diverse forme di prelievo:

- a) l'addizionale, con la quale un livello inferiore di governo applica una propria aliquota alla stessa *base imponibile* dell'imposta del livello di governo superiore, o ad una base a quella molto prossima;
- b) la sovrimposta, con la quale l'aliquota a favore del livello di governo inferiore viene applicata sul *debito di imposta* di pertinenza del livello superiore di governo.

Si è visto che lo scenario internazionale offre tanto esempi di addizionali (Spagna, Svizzera, Scozia, paesi scandinavi), quanto di sovrimposte (Belgio, Canada prima della riforma del sistema di finanziamento delle province).

In Italia, a partire dal 1998, il sistema poggia sulle addizionali. Si è tuttavia ricordato⁵ che il disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione presentato dal governo nella XV legislatura aveva previsto, sia per le regioni sia per i comuni, la possibilità di adottare l'una o l'altra forma impositiva. Nel corso della precedente legislatura, d'altra parte, l'Alta Commissione sul federalismo fiscale aveva avanzato la proposta di sostituire l'attuale sistema dell'addizionale con quello della sovrimposta.

La questione della scelta tra le due modalità di prelievo è dunque ancora attuale. Va subito premesso che essa va valutata in termini diversi nel caso si assuma che, a fronte della devoluzione di risorse fiscali a favore degli enti decentrati di spesa, l'imposizione erariale arretri, in modo da compensare il prelievo locale, o invece che quest'ultimo sia aggiuntivo rispetto alla tassazione centrale.

⁵ Cfr. sopra nota 1.

Nel primo caso, non sia ha alcun effetto differenziale tra addizionale e sovrimposta se si assume che, con entrambi gli strumenti, gli effetti del prelievo decentrato vengano perfettamente compensati sia in termini di incidenza media sia in termini di incidenza marginale. Se si fa ricorso all'addizionale, una compensazione piena, media e marginale, per ogni livello di imponibile, può essere attuata, nell'ambito di un sistema di progressività per scaglioni, riducendo l'aliquota di ogni scaglione dell'importo che viene devoluto, come si fece nel 1998 al momento dell'introduzione dell'addizionale regionale. e nel 2000 quando l'aliquota standard è stata aumentata dallo 0,5 allo 0,9 per cento. Nel caso di sovrimposta, invece, risulta molto complicato compensare intervenendo sui parametri della funzione di imposta. Si dovrebbe fare ricorso allo strumento del credito di imposta, a valere in sede del tributo erariale, di importo pari all'imposta locale, con qualche aggravio, per quanto tutto sommato modesto, per il contribuente e i sostituti rispetto all'addizionale.

In un sistema in cui, come il nostro, si prevede una componente di base obbligatoria, compensata a livello centrale, e una seconda componente facoltativa e non compensata, la scelta, in relazione a quest'ultima, tra addizionale e sovrimposta ha conseguenze di qualche rilievo, sotto tre principali profili:

- a) rapporto tra le sfere decisionali dei diversi livelli di governo;
- b) equità orizzontale;
- c) redistribuzione verticale.

a) La sovrimposta realizza, rispetto all'addizionale, una separazione più debole tra le sfere decisionali del governo centrale e degli enti decentrati, perché il prelievo locale è condizionato dalle scelte prese al centro, non solo in termini di base imponibile, come con l'addizionale, ma anche in termini di struttura degli scaglioni/aliquote e delle detrazioni d'imposta. Inoltre, a parità di gettito complessivo, la distribuzione territoriale del gettito locale risulta con la sovrimposta più sperequata.

b) Sul piano dell'equità orizzontale si pone la questione se sia o meno desiderabile tenere conto anche a livello di imposizione decentrata delle circostanze diverse dal reddito, di natura soggettiva e oggettiva, che concorrono alla determinazione della capacità contributiva (per esempio, i carichi familiari) e la cui rilevanza è riconosciuta a livello nazionale e si traduce nella personalizzazione dell'imposta (attraverso deduzioni e detrazioni). Su tale questione si confrontano punti di vista opposti. Da un lato c'è chi ritiene che ogni profilo di capacità contributiva sia di stretta pertinenza del livello erariale e che ai livelli subcentrali meglio si attagli il principio del beneficio. Dall'altro si oppone che se il decentramento avviene attraverso l'imposta personale sul reddito, e non con tributi informati al principio del beneficio, non c'è motivo di espungere le caratteristiche di personalità dalla componente del

prelievo che viene devoluta. Significativo fu a questo proposito il dibattito suscitato dal passaggio, disposto dalla legge finanziaria per il 2007, dalle deduzioni per carichi familiari a corrispondenti detrazioni. Si è già ricordato come, nel precedente regime, a seguito di una circolare dell' Agenzia delle entrate, delle deduzioni per carichi familiari si tenesse conto per la determinazione della base delle addizionali regionali e locali. Di conseguenza, nel 2007 il passaggio da deduzioni a detrazioni per carichi familiari produsse, da un lato, un aumento generale del gettito delle addizionali e, dall'altro, il venir meno a livello di imposizione locale di un profilo di capacità contributiva ritenuto rilevante a livello nazionale. I critici sostennero che tale seconda circostanza, da una parte, non poteva trovare alcuna difesa sul piano dell'equità e, dall'altra, indeboliva la considerazione della famiglia nella determinazione del complesso dell'imposizione Irpef (erariale e locale) proprio nel momento in cui da più parti si sosteneva la necessità di più efficaci politiche fiscali a sostegno alla famiglia (De Mita, 2007). Va sottolineato che dall'orientamento che si assume rispetto a tale questione, dipenda la scelta della opportuna combinazione tra addizionale o sovrimposta a livello locale e deduzioni o detrazioni a livello nazionale. Nel caso in cui si ritenga che la considerazione delle circostanze diverse dal reddito vada circoscritta alla componente erariale, la scelta dovrebbe ricadere sulla combinazione detrazioni/addizionale. Se, invece, si desidera far "transitare" nell'imposizione locale i profili extra-redдитuali riconosciuti a livello centrale, anche per evitare il rischio di indebolimento della tutela di questi profili a causa dell'ampliamento della componente decentrata dell'Irpef, le combinazioni possibili sono più di una: addizionale/deduzioni, sovrimposta/deduzioni e sovrimposta/detrazioni.

c) Sotto il profilo della redistribuzione verticale, l'opzione tra addizionale e sovrimposta si fonda, da un lato, sulla valutazione del diverso effetto redistributivo delle due modalità di imposizione decentrata, e, dall'altro, sui diversi giudizi di valore circa il livello di governo cui affidare l'intervento redistributivo.

Si dimostra nell'Appendice che, mentre l'introduzione dell'addizionale riduce il grado di progressività dell'imposta complessiva (erariale e locale) rispetto alla sola imposta erariale (la misura locale di progressività della *liability progression* si riduce, e se questo vale per ogni livello di reddito, decresce anche la progressività in senso globale misurata dall'indice di Kakwani), la sovrimposta lo lascia invariato. Tuttavia, sia addizionale sia sovrimposta, aumentando l'aliquota media complessiva, accrescono l'effetto redistributivo dell'imposta complessiva rispetto alla sola imposta erariale (la misura locale di redistribuzione della *residual income progression* si riduce, e se questo vale per ogni livello di reddito, aumenta anche la redistribuzione in senso globale misurata dall'indice di Reynolds-Smolensky). E'

vero tuttavia che, a parità di gettito, l'effetto redistributivo prodotto dall'addizionale è minore di quello corrispondente alla sovrimposta⁶.

Pertanto se si aderisce all'approccio "classico" secondo cui la funzione di redistribuzione andrebbe riservata al governo centrale, il riconoscimento al governo locale di una qualche forma di condivisione dell'Irpef andrebbe realizzato nella forma meno intrusiva sul piano distributivo, vale a dire l'addizionale. La preferenza viene meno se invece si riconosce anche ai governi decentrati un ruolo nell'impiego dell'imposta a fini redistributivi, almeno nella forma debole di un prelievo locale aggiuntivo di natura proporzionale (si tiene distinta la questione, sulla quale si torna più avanti, dell'ammissibilità della progressività nella componente locale Irpef).

Nella valutazione comparativa dei due sistemi di *piggybacking taxation*, addizionali e sovrimposte, si intrecciano dunque delicate questioni di diversa natura. La Tab. 7 riassume i termini della scelta coniugandola a quella tra deduzioni e detrazioni quale strumento di riconoscimento a livello nazionale delle caratteristiche extra-reddituali dei contribuenti. In questa prospettiva, sarebbe opportuno dedicare un approfondimento specifico alla valutazione in termini quantitativi delle effettive implicazioni redistributive delle due soluzioni nel contesto italiano, facendo ricorso a modelli di microsimulazione Irpef che utilizzino dati campionari adeguatamente rappresentativi su base territoriale (per un esempio di questo tipo di applicazione cfr. Monteduro e Zanardi, 2005).

⁶ Visto in una prospettiva differente, il diverso grado di progressività di addizionale e sovrimposta comporta, in presenza di polarizzazione dei redditi tra territori (per cui i redditi alti sono concentrati in alcune regioni e quelli bassi in altre), che i gettiti locali corrispondenti siano diversamente concentrati. Ne deriva, in presenza di sistemi perequativi sul fabbisogno o sulla capacità fiscale, che l'applicazione di una sovrimposta comporterebbe trasferimenti perequativi più consistenti di quanto non accada con un'addizionale. Non a caso, per attenuare questo effetto amplificativo, nella proposta dell'Alta Commissione la sovrimposta veniva riferita ad una base erariale che, seguendo il cosiddetto modello svedese, escludeva dalla sovrimposizione decentrata il gettito corrispondente all'ultimo scaglione, proprio perché tale gettito è distribuito in modo assai sperequato tra territori.

Tabella 7

Effetti delle possibili combinazioni di deduzioni/detrazioni nell'imposizione erariale e di addizionali/sovrimposte nell'imposizione locale

		a livello erariale	
		deduzioni	detrazioni
a livello locale	addizionale (sulla base imponibile al netto delle deduzioni)	<i>Separazione livelli decisionali</i> separazione > rispetto a sovrimposta	<i>Separazione livelli decisionali</i> separazione > rispetto a sovrimposta
		-----	-----
	<i>Redistribuzione verticale</i> effetto redistributivo < rispetto a sovrimposta	<i>Redistribuzione verticale</i> effetto redistributivo < rispetto a sovrimposta	
	-----	-----	
	<i>Equità orizzontale</i> i profili extra-redditali riconosciuti a livello nazionale si trasferiscono nell'imposizione locale	<i>Equità orizzontale</i> I profili extra-redditali riconosciuti a livello nazionale non si trasferiscono nell'imposizione locale	
sovrimposta (sul debito d'imposta al netto delle detrazioni)		<i>Separazione livelli decisionali</i> separazione < rispetto ad addizionale	<i>Separazione livelli decisionali</i> separazione < rispetto ad addizionale
		-----	-----
	<i>Redistribuzione verticale</i> effetto redistributivo > rispetto ad addizionale	<i>Redistribuzione verticale</i> effetto redistributivo > rispetto ad addizionale	
	-----	-----	
	<i>Equità orizzontale</i> I profili extra-redditali riconosciuti a livello nazionale si trasferiscono nell'imposizione locale	<i>Equità orizzontale</i> I profili extra-redditali riconosciuti a livello nazionale si trasferiscono nell'imposizione locale	

4. Possibili interventi sull'attuale sistema delle addizionali

Qualora il sistema delle addizionali dovesse essere mantenuto nel suo impianto attuale, saranno necessari alcuni importanti interventi correttivi.

Un aspetto particolarmente critico riguarda la definizione della base imponibile ai fini dell'imposizione locale. Nel regime attuale, vige la regola generale secondo cui le addizionali locali non sono applicabili nel caso di imposta erariale netta nulla. Al contempo, nella definizione delle rispettive basi imponibili, le addizionali territoriali non tengono conto talvolta delle soglie di esenzione previste dall'Irpef erariale⁷. Il combinato di queste due previsioni comporta allora che un contribuente con un reddito che superi marginalmente la soglia di esenzione subisca un salto repentino nell'aliquota marginale effettiva complessiva (erariale, regionali, comunali) in quanto alla limitata imposta statale si aggiunge una pesante imposizione locale calcolata sull'intero reddito senza tener conto della soglia di esenzione⁸. Rispetto a questa discontinuità delle aliquote ai redditi bassi si possono proporre due soluzioni⁹. La prima consiste nell'abolizione della clausola che rende il contribuente capiente per l'imposizione locale solo se l'imposta erariale netta risulta positiva. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di separare i due livelli di imposizione, ma al costo di maggiori costi di adempimento per il contribuente, che potrebbe essere chiamato a pagare la sola addizionale e non l'imposta erariale. All'opposto si potrebbe applicare la soglia di esenzione riconosciuta sull'imposizione erariale anche alla base imponibile rilevante per le addizionali con la controindicazione, in questo caso, di limitare l'autonomia fiscale dei livelli sub-nazionali di governo.

Va poi considerato un altro profilo dell'attuale configurazione dell'imposizione decentrata in ambito Irpef. Come si è già visto, l'addizionale regionale e comunale all'Irpef si articola oggi in due distinte componenti: a) una componente obbligatoria (o di compartecipazione) la cui misura (aliquota minima) è definita dal governo centrale e a cui corrispondono riduzioni di pari importo delle aliquote dell'Irpef erariale; b) una componente facoltativa, che può autonomamente essere introdotta dai livelli inferiori di governo entro limiti prefissati dalla legge nazionale. Al riguardo, l'Alta Commissione proponeva di separare nettamente le due componenti, istituendo un'esplicita e distinta compartecipazione sulla base di un criterio territoriale, affiancata da un'addizionale/sovrimposta in senso stretto, cioè con

⁷ In altri casi i comuni adottano proprie soglie di esenzione (si veda la possibilità per i comuni, prevista ancora dalla legge finanziaria 2007, di fissare una soglia di esenzione per i contribuenti in possesso di "specifici requisiti reddituali") che sono talvolta più elevate di quelle erariali.

⁸ Nel caso in cui i singoli comuni prevedano per la propria addizionale particolari soglie di esenzione, il problema ora richiamato non si pone qualora la soglia di esenzione comunale sia più elevata di quella erariale. Quando invece si verifici il contrario la regola generale della non applicabilità di addizionali nel caso di imposta erariale netta nulla comporta un salto delle aliquote marginali complessive, seppure meno accentuato rispetto al caso, discusso nel testo, di mancata previsione della soglia nell'addizionale comunale.

⁹ E' stata sopra richiamata la previsione del d.d.l. delega sul federalismo fiscale che raccomanda la coerenza delle decisioni sulle addizionali comunali con quelle dei provvedimenti statali in materia, soprattutto con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito.

aliquota minima pari a zero (sforzo fiscale autonomo nullo). Anche il d.d.l. delega sul federalismo fiscale di questa legislatura sembra prefigurare una separazione di questo genere. Va sottolineato che nel caso in cui la componente compartecipazione venisse separata dalla componente addizionale/sovrimposta, solo la prima entrerebbe nella valutazione delle “dotazioni fiscali” di regioni ed enti locali ai fini della perequazione territoriale. Il gettito corrispondente alla componente addizionale/sovrimposta, in assenza di un sistema di perequazione sul potenziale fiscale sarebbe invece integralmente attribuito al governo che ha deciso di applicarla.

Il possibile ampliamento della componente decentrata dell’Irpef pone, insieme con l’eliminazione del blocco delle addizionali regionali e locali disposta dalla legge finanziaria 2007, una serie di questioni ulteriori.

La prima riguarda la concorrenza “verticale” tra diversi livelli di governo che insistono sulla medesima base imponibile: se lo stato decide di ridurre l’imposizione Irpef ma riconosce al contempo ampi spazi di manovra agli enti territoriali sulle aliquote, il risultato complessivo potrebbe essere quello di un aggravio netto dell’imposizione. Appare difficile, sotto questo profilo, immaginare vincoli che colleghino i vari livelli di governo (ad esempio, un limite all’aliquota massima totale per l’insieme dei livelli di governo che insistono sull’Irpef) che sarebbero percepiti come indebite costrizioni dell’autonomia degli enti decentrati.

La seconda è una questione di redistribuzione verticale. Lo spostamento di materia imponibile Irpef dall’imposizione erariale a quella regionale e locale, tramite addizionali o sovrimposte, implica, se queste ultime sono proporzionali, un indebolimento della capacità redistributiva dell’Irpef e gli inconvenienti di una concentrazione degli effetti di progressività e di redistribuzione verticale su una base imponibile erariale che si fa più ristretta.

D’altra parte suscita non poche perplessità la scelta di alcune regioni di trasformare in progressive le proprie addizionali. Come si è visto guardando alle esperienze internazionali, sono ben pochi i paesi che ammettono strutture progressive di addizionali/sovrimposte. Da noi, come è noto, la Corte Costituzionale ha recentemente dichiarato legittima tale scelta a livello regionale (Sentenza n. 2/2006; Ordinanza n. 148/2006). A nostro avviso, non era stata questa l’intenzione del legislatore, che aveva impiegato il termine “aliquota” al singolare¹⁰, riferendosi presumibilmente ad un prelievo di natura proporzionale o al più con la lieve progressività impressa da una deduzione fissa¹¹.

Gli effetti delle pronunce della Corte non saranno facilmente reversibili. Se già oggi, come si è visto alla tabella 2, 6 regioni applicano addizionali progressive, si può facilmente

¹⁰ Art. 50, commi 2 e 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 446 del 1997 istitutivo dell’addizionale.

¹¹ Le argomentazioni della Corte risultano alquanto singolari. Nella sentenza 2/2006 si legge, per esempio: che «la parola “aliquota”, usata al singolare e senza altra specificazione, ben può essere interpretata, secondo l’uso linguistico generale e specialistico del settore tributario, in senso neutrale, e cioè sia nel senso di “aliquota proporzionale”, sia nel senso di “aliquota progressiva”». Invero, secondo l’uso specialistico del settore tributario i termini di progressività e proporzionalità si riferiscono al tributo e non all’aliquota.

prevedere che saranno presto seguite da altre, mentre molto difficilmente assisteremo a movimenti in direzione opposta, dall'aliquota crescente all'aliquota unica.

La giurisprudenza della Corte apre del resto la strada della progressività delle addizionali anche ai comuni, per quanto sino ad ora solo un numero limitatissimo abbia fatto questa scelta, avendo la maggior parte scelto di agire sul livello del reddito esente, che in alcuni casi è stato anche differenziato per tipologie di reddito.

Di fronte a tale stato di cose, è ormai molto sentita l'esigenza di semplificazione, soprattutto sul versante degli adempimenti dei sostituti d'imposta. In presenza di addizionali diversificate tra comune e comune, quanto ad aliquote e soglie di esenzione, i costi di adempimento per le imprese con dipendenti residenti in comuni differenti possono risultare molto elevati. Un ragionevole compromesso potrebbe essere quello di limitare l'autonomia dei comuni alla scelta di un'unica aliquota, magari in un intervallo più ampio di quello attuale, escludendo la possibilità di aliquote crescenti per scaglioni o classi e di interventi sulla base imponibile con specifiche deduzioni locali.

Merita da ultimo un cenno il dibattito in corso sulle prospettive di riforma della tassazione dei redditi immobiliari e dei suoi effetti sul finanziamento degli enti subcentrali. Una prospettiva che sembra riscuotere molti consensi è quella della fuoriuscita dei redditi da immobili dall'ambito dell'Irpef e la loro imposizione con un prelievo sostitutivo di natura reale, con aliquota del 20%. Il gettito di questa nuova imposta sostitutiva verrebbe assegnato agli enti locali e alle regioni a fronte di una riduzione delle addizionali Irpef regionali e comunali. Una riforma di questo genere comporterebbe certamente un'ingente redistribuzione di risorse tra enti sub-centrali, che richiederebbe un'attenta valutazione. Vi è, più in generale, l'esigenza di un ripensamento complessivo sul ruolo della tassazione immobiliare nella finanza decentrata, anche in connessione con la riforma del catasto¹².

Conclusioni

Nel lavoro si sono prese in esame alcune questioni poste dal processo di devoluzione di quote dell'Irpef dal centro alla periferia. Tale devoluzione, da noi come negli altri paesi, assume le due forme della compartecipazione e della tassazione sovrapposta (*overlapping taxation* o *piggyback taxation*). In questo secondo ambito la scelta tra addizionale e sovrimposta ha un differente rilievo a seconda che l'aumento dell'incidenza locale sia o meno compensato da un corrispondente arretramento della componente erariale. Assumendo che,

¹² Tale esigenza era già emersa con tutta evidenza quando, con la finanziaria 2007, si introdusse la tassa di scopo per gli investimenti con la medesima base imponibile dell'Ici.

come già avviene nel nostro paese, e come è previsto dai principali disegni di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, le due componenti debbano convivere, la scelta tra addizionale e sovrimposta ha una valenza diversa sui due versanti. Per la parte che si vuole compensare l'unica differenza tra i due strumenti sta nelle diverse modalità tecniche della compensazione. Per la componente non compensata gli effetti differenziali sono invece di un certo rilievo sia in termini di *design* del rapporto tra le sfere decisionali dei diversi livelli di governo sia in termini di equità. Sotto quest'ultimo profilo il giudizio relativo dipende dalla posizione che si assume sull'opportunità di un coinvolgimento dei livelli inferiori di governo nelle scelte che riguardano la commisurazione del tributo alle condizioni di benessere (capacità contributiva) nella duplice dimensione orizzontale e verticale.

Qualora prevalga, nel nostro ordinamento, l'idea di tenere ferma l'attuale scelta a favore delle addizionali, vanno affrontati alcuni aspetti particolarmente critici dell'attuale assetto. Un problema specifico è quello del salto dell'aliquota marginale complessiva al superamento della soglia di esenzione. Più generali e più complesse le questioni della tensione tra concorrenza e coordinamento tra livelli di governo e della semplificazione.

Appendice

Misure locali e globali di progressività

Si usano i seguenti simboli:

- t = aliquota;
- \bar{t} = aliquota media;
- t^* = aliquota marginale;
- T = gettito;
- Y = reddito imponibile;
- η^T = elasticità del debito di imposta (*liability progression*);
- η^{Y-T} = elasticità del reddito netto (*residual income progression*).

Le variabili con il suffisso e si riferiscono alla componente erariale, con s alla sovrimposta, con a all'addizionale.

Ricordiamo che si ha:

$$ER = \frac{\bar{t}}{1-t} GP \quad (1)$$

dove ER è l'effetto redistributivo (misurabile con l'indice di Reynolds-Smolensky) e GP il grado di progressività (misurabile con l'indice di Kakwani).

Come è noto η^T determina il grado di progressività, η^{Y-T} l'effetto redistributivo. Tra η^T e η^{Y-T} esiste la relazione:

$$(1 - \eta^{Y-T}) = \frac{\bar{t}}{1-t} (\eta^T - 1) \quad (2)$$

(Longobardi, 2005, pag. 129 e seg.)

A livello erariale si ha:

$$\bar{t}_e = \frac{T_e}{Y}; t'_e = \frac{dT_e}{dY}; \eta_e^T = \frac{t'_e}{t_e}; \eta_e^{Y-T} = \frac{1-t'_e}{1-t_e}$$

Gli effetti della sovrimposta

Con una sovrimposta t_s abbiamo $T_s = t_s T_e$ e dunque:

$$\bar{t}_{e+s} = \frac{T_e + t_s T_e}{Y} = \bar{t}_e + t_s \bar{t}_e = \bar{t}_e (1 + t_s) \quad (3)$$

$$t'_{e+s} = \frac{dT_e + t_s dT_e}{dY} = t'_e + t_s t'_e = t'_e(1 + t_s) \quad (4)$$

da cui:

$$\eta_{e+s}^T = \frac{t'_e(1 + t_s)}{t_e(1 + t_s)} = \eta_e^T \quad (5)$$

$$\eta_{e+s}^{Y-T} = \frac{1 - t'_e(1 + t_s)}{1 - t_e(1 + t_s)} < \eta_e^{Y-T} \quad (6)$$

Data la (5), il risultato $\eta_{e+s}^{Y-T} < \eta_e^{Y-T}$ discende anche dall'equazione (2).

In base alle relazioni che legano misure locali e globali (Jakobsson, 1976) e (Kakwani, 1977), per un richiamo sintetico (Longobardi, 2005, pag. 132), si possono formulare le seguenti proposizioni:

Proposizione 1 (La sovrimposta non modifica il grado di progressività). Con una sovrimposta, la funzione di imposta erariale e la funzione di imposta complessiva presentano, per ogni livello di reddito imponibile, la stessa elasticità del debito di imposta. Le due funzioni hanno pertanto lo stesso grado di progressività nel senso di Kakwani.

Proposizione 2 (La sovrimposta aumenta l'effetto redistributivo). Con una sovrimposta, per ogni livello di reddito imponibile, l'elasticità del reddito netto della funzione di imposta erariale risulta maggiore di quello della funzione di imposta complessiva. L'effetto redistributivo, nel senso di Reynolds - Smolensky, della seconda è pertanto maggiore di quello della prima.

Gli effetti dell'addizionale

Con un'addizionale t_a abbiamo $T_a = t_a Y$ e dunque:

$$\bar{t}_{e+a} = \frac{T_e + t_a Y}{Y} = \bar{t}_e + t_a \quad (7)$$

$$t'_{e+a} = \frac{dT_e + t_a dY}{dY} = t'_e + t_a \quad (8)$$

da cui:

$$\eta_{e+a}^T = \frac{t'_e + t_a}{t_e + t_a} < \eta_e^T \quad (9)$$

L'addizionale riduce l'elasticità del debito d'imposta. L'effetto in termini di elasticità del reddito netto risulta tuttavia più che compensato dall'aumento dell'aliquota media (si ricordi l'equazione equazione 2). L'elasticità del reddito netto infatti si riduce:

$$\eta_{e+a}^{Y-T} = \frac{1 - (t'_e + t_a)}{1 - (t_e + t_a)} < \eta_e^{Y-T} \quad (10)$$

Si possono formulare le seguenti proposizioni:

Proposizione 3 (L'addizionale riduce il grado di progressività). Con un'addizionale, per ogni livello di reddito imponibile, l'elasticità del debito di imposta della funzione di imposta erariale risulta maggiore di quello della funzione di imposta complessiva. Il grado di progressività, nel senso di Kakwani, della prima è pertanto maggiore di quello della seconda.

Proposizione 4 (L'addizionale aumenta l'effetto redistributivo) Con un'addizionale, per ogni livello di reddito imponibile, l'elasticità del reddito netto della funzione di imposta erariale risulta maggiore di quello della funzione di imposta complessiva. L'effetto redistributivo, nel senso di Reynolds - Smolensky, della seconda è pertanto maggiore di quello della prima.

Sovrimposta vs addizionale

Dalle proposizioni 1, 2, 3 e 4 possiamo dedurre che l'effetto redistributivo, nel senso di Reynolds - Smolensky, dell'addizionale è minore di quello della sovrimposta.

Il risultato può essere facilmente controllato. A parità di gettito si ha:

$$\begin{aligned} t_s T_e &= t_a Y \\ t_a &= \frac{T_e}{Y} t_s \\ t_a &= \bar{t}_e t_s \end{aligned} \quad (11)$$

Sostituendo dalla (11) nella (10) otteniamo:

$$\eta_{e+a}^{Y-T} = \frac{1 - (t'_e + \bar{t}_e t_s)}{1 - (t_e + \bar{t}_e t_s)} \quad (12)$$

Riconsiderando la (6)

$$\eta_{e+s}^{Y-T} = \frac{1 - (\bar{t}'_e + \bar{t}'_e \bar{t}'_s)}{1 - (\bar{t}_e + \bar{t}_e \bar{t}_s)} \quad (13)$$

Essendo $\bar{t}'_e > \bar{t}_e$ risulta

$$\eta_{e+s}^{Y-T} < \eta_{e+a}^{Y-T}$$

Si può quindi concludere con la seguente proposizione:

Proposizione 5 (L'addizionale aumenta l'effetto redistributivo meno della sovrimposta). Per ogni livello di reddito imponibile, l'elasticità del reddito netto della funzione di imposta complessiva risulta minore con una sovrimposta che con un'addizionale. L'effetto redistributivo, nel senso di Reynolds - Smolensky, della sovrimposta è pertanto maggiore di quello dell'addizionale.

Equità orizzontale

Se per il finanziamento dei livelli subcentrali di governo si fa ricorso ad addizionali, l'impiego, a livello erariale, di detrazioni anziché di deduzioni, consente di riservare al centro la decisione di quali circostanze, diverse dal livello del reddito, che concorrono a determinare il benessere, si debba tenere conto in sede di imposta personale e in che misura (*profili di personalizzazione*), senza che tale decisione si rifletta sui livelli decentrati. Si tratta in primo luogo delle condizioni familiari, ma anche di altri molteplici aspetti, come quello della relazione tra capacità contributiva e natura (non solo livello) del reddito (discriminazione qualitativa).

Riferimenti bibliografici

De Mita E. (2007), “Sistema iniquo e ai limiti dell’illegittimità”, *Il Sole-24 Ore*, 20 febbraio.

Jakobsson U. (1976), “On the Measurement of the Degree of Progression”, *Journal of Public Economics*, 5:161-168.

Kakwani N. (1977), “Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis”, *Econometrica*, 45:719-727.

Longobardi E. (2005), *Economia tributaria*, McGraw-Hill, Milano.

Monteduro M.T. - A. Zanardi (2005), “The redistributive effects of the PIT decentralization: evidence from the Italian case”, *Giornale degli economisti ed annali di economia*, 64 (2-3): 215-246.

OCSE, *Taxing Wages 2005-2006*, Paris, 2007.

NUOVI SVILUPPI NEL DISEGNO DELLE POLITICHE REDISTRIBUTIVE: L'IMPOSTA PERSONALE COME STRUMENTO DI EROGAZIONE DIRETTA DI TRASFERIMENTI?

Elena Granaglia

Premessa

Come ricordano Dilnot *et al.* (1984), la distinzione fra funzioni di finanziamento, attribuite all'erario, e funzioni di spesa, attribuite alle agenzie amministrative, si radica in un momento storico in cui chi pagava imposte e chi riceveva benefici erano soggetti diversi. Da anni, invece, va estendendosi il cosiddetto *fiscal churning*: molti contribuenti beneficiano di trasferimenti e, al contempo, molti trasferimenti sono tassati. Di nuovo, nelle parole di Dilnot *et al.* (*cit.*, pag. 86, trad. mia), "il *drop out* che ottiene il primo lavoro, il lavoratore appena licenziato in quanto obsoleto o colui che sta per andare in pensione, o chi da poco è divenuto vedovo risponderà a domande assai simili sia all'Inland Revenues sia al DHSS". Le medesime considerazioni valgono per molti trasferimenti per i figli, di cui beneficia gran parte delle famiglie. In questo contesto, si rafforzano le posizioni a favore di una maggiore integrazione fra spesa e imposta, nel senso di un'utilizzazione dell'imposta personale come strumento di erogazione diretta di trasferimenti.

Obiettivo di questo contributo è quello di fornire alcuni spunti di riflessione su possibili benefici e criticità dell'integrazione, attraverso una valutazione degli schemi di *Child Tax Credit* (CTC) e di *Working Tax Credit* (WTC) introdotti in Gran Bretagna, nel 2003. Il lavoro è strutturato in tre parti. Nella prima, si presenta una sintesi dei principali benefici e delle principali criticità che potrebbero associarsi all'integrazione. I benefici e i costi sono messi a fuoco avendo sullo sfondo un contesto di separazione in cui i trasferimenti monetari sono erogati da agenzie di spesa. Nella seconda parte, si descrivono nel dettaglio gli schemi di CTC e WTC, approfondendo alcune considerazioni presentate in altra parte del libro bianco (cfr. Petrotta). La descrizione è aggiornata all'anno in corso. Nella terza, si offre una valutazione di tali schemi, in termini di costi amministrativi e di adempimento e di effetti distributivi. Per quanto concerne la valutazione, si prescinde, dunque, dalla questione degli incentivi, rispetto alla quale si rimanda ad altre parti del libro bianco (cfr. Colombino). Nelle conclusioni, si derivano alcune indicazioni generali circa il ruolo degli schemi integrati spesa-imposta a fini redistributivi.

Più in particolare, la domanda che ci si pone è: se si devono trasferire, a carico del bilancio pubblico, x euro ad un soggetto, è meglio farlo, in via integrata, attraverso il fisco, o separatamente? Si prescinde, così, anche dal confronto fra trasferimenti monetari e di servizi. I trasferimenti di servizi sono in molte istanze superiori ai trasferimenti monetari ed un rischio, nella discussione sull'integrazione spesa-imposta, è certamente quello di sottovalutarne il ruolo. L'attenzione è, però, qui dedicata unicamente ai trasferimenti monetari, esaminandone, appunto, modalità alternative di erogazione.

1. Possibili benefici e criticità dell'integrazione spesa-imposta

Possibili benefici

L'integrazione fra spesa e imposta potrebbe produrre tre famiglie principali di benefici:

- a) diminuzione dei costi amministrativi e di adempimento, come già sottolineato da Rhys Williams (1943);
- b) diminuzione dei disincentivi al lavoro e, con essi, delle possibili trappole di disoccupazione e di povertà;
- c) non solo assenza di contropartite in termini di effetti distributivi indesiderabili, ma anche maggiore efficacia nel contrasto della povertà/dello svantaggio economico.

L'integrazione si dimostrerebbe, così, una di quelle che Besley e Ghatak (2003) definiscono come "*win win solution*": avremmo guadagni di efficienza (sul piano sia produttivo sia allocativo) e, al contempo, guadagni sul piano della redistribuzione.

Parte, evidente, delle ragioni di diminuzione dei costi amministrativi e di adempimento risiede nell'eliminazione delle duplicazioni che si verificano in presenza di due amministrazioni distinte: l'erario, da un lato, e le agenzie di spesa, dall'altro, ciascuna con le proprie regole. A ciò si aggiunge il fatto che i movimenti verso l'integrazione spesa-imposta, anche se non nella prospettiva estrema dell'imposta negativa di Friedman (1962), tendono ad associarsi all'integrazione stessa fra diversi programmi di spesa. Una ragione, a prescindere dalla difesa in sé di tale integrazione, potrebbe essere strumentale, per non snaturare, con l'attribuzione di una pletora di programmi di spesa, le funzioni di prelievo e di equa ripartizione del carico tributario tipiche dell'imposta.

La diminuzione dei disincentivi e delle trappole seguirebbe, invece, alla maggiore trasparenza dei flussi di spesa e di imposta. Si consideri un trasferimento selettivo, il cui

valore diminuisce al crescere del reddito guadagnato¹. In un contesto di separazione, “vedremmo” unicamente che chi più guadagna meno riceve: se, per ogni 100 euro guadagnati, la perdita fosse di 100 euro, l’aliquota marginale o, il che è lo stesso, il tasso marginale di sostituzione sarebbe pari all’unità. Tale informazione, certamente importante, è, però, parziale, non tenendo conto dell’imposta: se ai 100 euro di guadagno in più si sommasse, oltre alla diminuzione dei trasferimenti, l’incremento delle imposte da pagare, l’aliquota marginale complessiva sarebbe superiore e, con essa, i disincentivi. L’integrazione spesa-imposta permetterebbe, dunque, di “vedere” le aliquote marginali complessive².

Rispetto agli effetti redistributivi, l’integrazione spesa-imposta non solo sarebbe compatibile con i medesimi effetti ricercati in un contesto di separazione. Potrebbe anche assicurare una maggiore efficacia nel contrasto della povertà. Da un lato, eviterebbe lo stigma e, con esso, le carenze nel *take up* associate ai trasferimenti selettivi. Nei sistemi integrati sarebbero inclusi, allo stesso piano, i poveri e, se non il resto della popolazione, quanto meno le classi medie. Avremmo, così, un’ulteriore dimensione di integrazione: oltre all’integrazione spesa-imposta e all’integrazione fra programmi, si verificherebbe anche l’integrazione fra i beneficiari. Dall’altro lato, diminuirebbero gli incentivi alle false dichiarazioni: ad esempio, diminuirebbe il rischio di sotto-dichiarazioni, alle agenzie di spesa, del reddito rispetto agli stessi valori dichiarati in sede di imposta³.

Infine, sarebbe facilitato il contrasto di eventuali “buchi” nelle coperture. Il merito sarebbe, di nuovo, della maggiore trasparenza dei flussi distributivi, grazie alla messa a fuoco, in questo caso, non solo dei saldi netti (a seguito della contestuale presa in considerazione sia dei trasferimenti sia delle imposte), ma anche del complesso delle posizioni di tutti i soggetti.

Si noti, il riferimento non è qui al possibile contributo al contrasto dei “buchi” derivante da specifici schemi integrati, quali il dividendo sociale/il reddito di cittadinanza, i quali, seppure con costi amministrativi maggiori, potrebbero essere erogati anche da agenzie di spesa. Il riferimento è alla capacità del sistema integrato di fotografare i saldi di dare ed avere per l’insieme di tutti i soggetti.

¹ In tutto il lavoro, il termine di selettivo è utilizzato come sinonimo di correlato alle condizioni economiche, così equivalendo a quello che, dalla Commissione Onofri, è andato sempre più definendosi come universalismo selettivo.

² Il compito sarebbe, altresì, facilitato dall’integrazione fra programmi. In presenza di una pluralità di programmi selettivi, le aliquote marginali andrebbero, infatti, computate tenendo conto della pluralità di benefici che si potrebbero perdere all’incremento del reddito guadagnato.

³ Per alcuni autori, verrebbero anche a cessare gli incentivi all’occultamento dei patrimoni mobili associati alla fissazione, ad intervalli discreti, delle prove dei mezzi. Basti pensare all’incentivo alla chiusura dei conti bancari poco prima degli accertamenti. Ciò non avverrebbe o, avverrebbe di meno, qualora l’accertamento riguardasse i flussi annuali di reddito. Il problema potrebbe, però, essere evitato anche in un contesto di prova dei mezzi, non dichiarando *ex ante* la data delle verifiche.

Possibili criticità

Contrariamente alle attese, i costi di adempimento e di amministrazione potrebbero restare elevati. Da un lato, la dichiarazione dei redditi dovrebbe essere estesa ai soggetti con redditi (guadagnati) inferiori al minimo imponibile. Nei paesi in cui la tassazione è a base individuale, occorrerebbe, inoltre, dichiarare il reddito familiare, qualora i trasferimenti siano correlati a quest'ultimo, nonché informazioni ulteriori, qualora il riferimento sia alla più complessiva situazione economica. Il che implica oneri addizionali anche per chi era già contribuente e/o per i sostituiti di imposta, qualora l'acquisizione delle informazioni sia affidata a questi ultimi⁴.

Dall'altro lato, si pone il rischio di costi aggiuntivi associati al contrasto di alcune criticità sul piano distributivo: *in primis*, le criticità derivanti dalla sfasatura, dato l'arco temporale costituito dall'anno fiscale, fra il momento in cui avviene il trasferimento e quello in cui ci si trova in condizioni di bisogno. La questione del *timing* è un punto cruciale e dolente dell'integrazione spesa-imposta, la cui caratteristica è quella di basarsi sul reddito complessivamente guadagnato nell'anno fiscale. Se si erogano i trasferimenti al termine dell'anno fiscale, i soggetti bisognosi rischiano di ricevere il reddito troppo tardi (classico problema nell'impostazione originaria dell'imposta negativa). I problemi, però, non cessano qualora i trasferimenti avvengano nel corso d'anno sulla base di stime di reddito annuale (sia esso il reddito dell'anno precedente o quello atteso per l'anno in corso).

In presenza di fluttuazioni del reddito – fenomeno oggi sempre più diffuso, non solo per il secondo redditiero, ma anche per il primo⁵ –, trasferimenti calibrati sul reddito annuale rischiano di essere o, di nuovo, insufficienti o in eccesso rispetto ai redditi effettivamente percepiti nei singoli momenti (dell'anno). Comunicazioni tempestive degli eventuali cambiamenti di reddito potrebbero attenuare il problema. Tali comunicazioni, però, altrettanto inevitabilmente, implicano i medesimi costi amministrativi e di adempimento che affliggono i trasferimenti selettivi nei contesti di separazione.

Inoltre, il rischio resta presente di conguagli a fine anno e, con essi, di ulteriori costi amministrativi e di criticità sul piano distributivo. I soggetti che ricevono l'integrazione godrebbero, è ovvio, di un beneficio. Si tratterebbe, però, di una mera compensazione per il danno di non avere avuto trasferimenti sufficienti, al momento del bisogno. I soggetti che devono restituire la quota in eccesso hanno, al contrario, goduto di un beneficio. La restituzione, seppure "spalmata" nel tempo, potrebbe, però, avere luogo in momenti di peggioramento della situazione economica. Anche se così non fosse, la restituzione penalizza,

⁴ In quest'ultima ipotesi, inoltre, si porrebbe il rischio dell'intrusione, da parte dei datori di lavoro, nella *privacy* dei dipendenti. Non a caso, come vedremo più sotto, in Gran Bretagna le informazioni sono comunicate solo al fisco.

⁵ Sulla crescente incertezza dei redditi, cfr. Franzini, 2007.

comunque, non solo chi è relativamente più povero, ma tutti i soggetti, almeno in tanto in quanto individui avversi al rischio valutano le perdite assai più di guadagni dello stesso ammontare⁶.

Paradigmatiche sono, al riguardo, le esperienze australiana e canadese di integrazione dei trasferimenti alle famiglie⁷. L'Australia ha un sistema fortemente mirato alla rispondenza fra condizioni economiche ed entità del trasferimento – la cui erogazione può avvenire ogni 15 giorni o settimanalmente. A tal fine, i trasferimenti sono tarati rispetto al reddito atteso nell'anno (anziché a quello guadagnato nell'anno precedente). I soggetti, anche in corso d'anno, comunicano tutti i cambiamenti nelle condizioni rilevanti al fine di facilitare aggiustamenti tempestivi nell'entità del pagamento. La contropartita sono, però, sia costi elevati di adempimento (con intrusioni nelle vite dei beneficiari, esattamente come nelle prove dei mezzi) ed amministrativi sia problemi diffusi di pagamenti comunque non tarati rispetto alle condizioni economiche.

La questione principale concerne i pagamenti in eccesso, la tendenza essendo quella ad una sottostima, da parte delle famiglie, del reddito atteso. Detto in altri termini, le famiglie tendono a sottostimare il reddito complessivo che nel corso dell'anno percepiranno, così trovandosi, durante l'anno, a ricevere di più rispetto a quanto avrebbero diritto. In Australia, i pagamenti in eccesso riguardano oltre il 30% delle famiglie. Sono, però, presenti anche fenomeni di pagamenti in difetto.

Di converso, il modello canadese è basato sul reddito effettivo dell'anno precedente e non contempla alcun aggiustamento sulla base delle condizioni economiche. Il che evita i problemi del sistema australiano, a costo, però, della non taratura rispetto alle condizioni di bisogno⁸. Aggiustamenti, a metà anno, sono previsti solo in presenza di cambiamenti nella composizione familiare.

Ai problemi del *timing* si aggiunge il rischio di un'inadeguatezza dei trasferimenti. Una ragione è la possibile derivazione del trasferimento dalle incapacienze generate dal sistema tributario. Basti pensare alla prospettiva dell'imposta negativa di Friedman (*cit.*), il cui ammontare, anziché da una valutazione *ex ante* del reddito necessario, deriva essenzialmente dall'ammontare di agevolazioni presenti nel sistema tributario. Le agevolazioni, come è noto, si sono, però, evolute ispirandosi a logiche diverse, fra cui la realizzazione della progressività⁹.

⁶ Cfr. Smithies, 2007. Sul tema, più complessivamente, cfr. Laylard, 2006.

⁷ Per una valutazione comparata dei due sistemi, cfr. Whiteford *et al.* 2003.

⁸ Al fine di attenuare la rigidità dei trasferimenti erogati attraverso l'imposta, il sistema canadese prevede, però, una rete di sicurezza, costituita da misure selettive di spesa. L'equità orizzontale sarebbe, invece, rispettata, in quanto tutte le famiglie con lo stesso reddito pregresso sarebbero trattate allo stesso modo.

⁹ Cfr. Di Nicola, 2007, dove si sottolinea il ruolo dei meccanismi di determinazione dell'imposta netta nel creare o no un'incapienza.

La via tributaria appare, altresì, inadatta al contrasto della povertà associata a non lavoro/esclusione sociale, rispetto al quale appaiono più efficaci misure “attivizzanti” del tipo reddito minimo di inserimento. La via tributaria, infatti, può incentivare il lavoro (basti pensare, al ruolo di aliquote basse di imposta negativa), ma non è, di per sé, in grado di sostenere l’inserimento lavorativo e neppure la più complessiva inclusione. Buchi potrebbero, peraltro, realizzarsi qualora gli schemi integrati si indirizzassero solo alle famiglie legali. In tal caso, però, la responsabilità, anziché dell’integrazione, sarebbe del diritto civile.

Problemi di coerenza del disegno dei trasferimenti redistributivi potrebbero poi porsi qualora i trasferimenti erogati attraverso l’imposta fossero correlati al reddito, mentre quelli erogati dalle agenzie amministrative fossero correlati alla più complessiva situazione economica.

Infine, rispetto ai disincentivi, l’abbassamento delle aliquote marginali ricercato dall’integrazione ne diminuirebbe l’intensità. Tanto più, però, i trasferimenti tendono a seguire gli andamenti (fluttuanti) dei redditi, tanto più tale diminuzione sarebbe compromessa. In ogni caso, l’eventuale estensione delle agevolazioni ai redditi al di sopra della soglia di povertà implicherebbe l’estensione della platea degli individui coinvolti. In presenza di riferimento al reddito familiare, anche negli schemi più “lavoristici”, permarranno, altresì, i disincentivi al lavoro del secondo reddito. Il che appare incoerente anche rispetto alle finalità di contrasto della povertà, l’occupazione della madre essendo un antidoto cruciale, in presenza di rotture del nucleo familiare¹⁰.

2. Gli schemi integrati spesa-imposta in vigore in Gran Bretagna

Il CTC e il WTC sono stati introdotti in Gran Bretagna, nel 2003, in sostituzione del *Family Credit*, del *Children Tax Credit* e del *Working Families Tax Credit* nonché di alcuni programmi selettivi basati su prove dei mezzi.

Il CTC

IL CTC è erogato al responsabile principale (anche se non genitore) di figli sotto i 16 anni. Il vincolo di età è elevato fino ad un massimo di 20 anni, se i figli sono iscritti a tempo pieno alla scuola superiore/al college/a programmi di formazione certificati. 20 settimane aggiuntive di credito possono essere erogate in presenza di figli fra i 16 e 17 anni, che non

¹⁰ Sulla questione, cfr., ad esempio, Brewer and Browne, 2006 e Hirsch, 2006.

ricadono nella fattispecie precedente, essendo disoccupati o coinvolti in attività non certificate di formazione¹¹.

Il credito è correlato unicamente al reddito lordo (inclusivo di imposte e contributi) della famiglia, al numero e ad alcune caratteristiche dei figli¹². Il reddito include anche i redditi da attività finanziarie, con una franchigia di 300 sterline per interessi¹³. In piena armonia con la prospettiva di Beveridge, il credito per i figli prescinde dallo stato lavorativo. Essere occupati non rientra, infatti, nelle condizioni richieste.

Più in particolare, il credito è composto da due elementi: un elemento familiare pagato a tutte le famiglie con almeno un figlio (il *family element*) e un elemento associato a ciascun figlio (il *child element*). Il valore massimo dell'elemento familiare è pari a 545 sterline all'anno (con maggiorazione in presenza di un figlio sotto l'anno di età), mentre il valore massimo per ciascun figlio è di 1845 sterline (con maggiorazioni in presenza di figli disabili)¹⁴.

Il credito diminuisce a partire dall'elemento associato ai figli: in tal caso, ad un tasso di 37 *pennies* per sterlina. Una volta esaurito tale elemento, la diminuzione dell'altra componente avviene al tasso di 6,7 *pennies*. Di fatto, hanno diritto al credito, seppure in ammontare diverso, tutte le famiglie con reddito annuale fino a 58.175 sterline (66.350 se il figlio ha un'età inferiore ad un anno). Il valore (minimo) cui hanno diritto le famiglie più ricche è 210 sterline. Il pagamento avviene, ogni settimana o ogni mese, attraverso accredito diretto presso la banca o la posta, secondo le indicazioni del beneficiario.

Il calcolo, inizialmente, avviene in modo provvisorio sulla base del reddito dell'anno precedente. I conguagli sono effettuati al termine dell'anno fiscale: chi ha ricevuto di più, essendo il reddito finale superiore a quello dell'anno precedente, deve restituire i soldi e viceversa. Vi è una franchigia di 25.000 sterline di reddito: vale a dire, qualora il reddito finale superi quello dell'anno precedente fino ad un ammontare di 25.000 sterline, non sono richieste restituzioni.

Nel corso d'anno, i beneficiari devono comunicare eventuali cambiamenti, quali lo stato coniugale. È, invece, opzionale comunicarne altri, quali il numero di figli o anche cambiamenti nelle condizioni economiche (poiché le compensazioni retrospettive coprono un periodo di solo tre mesi, la comunicazione tempestiva è, però, nell'interesse dei beneficiari). Il che implica la possibilità di aggiustamenti in corso d'anno. A fine d'anno, inoltre, tutti devono dichiarare i redditi ricevuti, verificare le informazioni a disposizione dell'erario e

¹¹ Il diritto cessa in presenza di altri trasferimenti per i figli, quali eventuali benefici per l'invalidità (in capo ai figli stessi), integrazioni del reddito a natura assistenziale o proventi dall'autorità locale indirizzati a figli in affido. I figli, inoltre, non devono essere in prigione da più di quattro mesi.

¹² In Gran Bretagna, non vi è alcuna discriminazione fra famiglie.

¹³ Non rientrano, invece, nel reddito, trasferimenti quali gli assegni di maternità oppure l'eventuale reddito part-time del figlio.

¹⁴ I crediti non vengono erogati qualora inferiori a 26 sterline.

dichiarare tutti i cambiamenti avvenuti che potrebbero influenzare l'ammontare del credito. Penalità pecuniarie sono previste per gli inadempienti.

In presenza di eccedenza di crediti erogati, la riduzione susseguente non può superare il 25% per le famiglie a basso/medio reddito. Di converso, l'eventuale sottopagamento viene interamente contrastato: vale a dire, se si comunica un peggioramento nelle condizioni economiche, il credito è immediatamente aumentato dell'intero ammontare cui si ha diritto. Eventuali crediti pregressi sono recuperati a conguaglio, in un'unica soluzione.

Le comunicazioni avvengono per posta (via obbligatoria per la richiesta iniziale) o per telefono e computer (dopo la richiesta iniziale).

II WTC

Il CTC non include un elemento relativo al costo della cura dei figli. Tale componente (*child care element*) è presente nel WTC, uno schema di credito di imposta che si indirizza ad una platea più ridotta, costituita dalle famiglie a basso reddito, in cui almeno un componente lavori (in questo caso, un'occupazione remunerata è condizione obbligatoria, a prescindere, però, dal tipo di rapporto di lavoro, dipendente o autonomo).

Il WTC, in prima approssimazione, è indirizzato alle persone di età non inferiore ai 25 anni e occupati sul mercato per almeno 30 ore la settimana. Tali vincoli sono ridotti per i disabili (inseribili in attività lavorative), rispetto ai quali i vincoli di età e ore lavorate scendono rispettivamente a 16 anni e 16 ore; gli ultracinquantenni che ritornano al lavoro, anch'essi con un vincolo minimo di ore lavorate pari a 16; i genitori, cui si estende il requisito dei 16 anni e delle 16 ore. In presenza di coppie bireddito, in cui entrambi i redditeri abbiano diritto al credito, il credito è erogato ad un solo componente, secondo le indicazioni della coppia stessa.

L'elemento relativo alla cura dei figli può essere fruito, sempre dato il vincolo delle 16 ore di lavoro, da genitori soli e da coppie in cui entrambi lavorino o uno lavori e l'altro abbia problemi di salute o sia in prigione. Come nel caso del CTC, l'elemento relativo alla cura dei figli deve essere pagato al responsabile principale di tale cura (che potrebbe essere diverso da chi riceve la restante parte del credito) e il WTC, anche a prescindere dall'integrazione per i figli, è accreditato in banca o alla posta.

Per avere diritto al credito, i figli devono essere affidati a asili/strutture di cura registrati/approvati o a lavoratori anch'essi registrati che prestano attività di cura nelle case in cui vivono i bambini. Non si ha diritto, qualora i figli siano affidati, al di fuori di una struttura formale, a parenti, anche se questi ultimi sono registrati come possibili erogatori di cura ai bambini stessi.

L'ammontare è correlato, oltre che al reddito familiare, come nel caso del CTC, al numero di ore lavorate e al costo della cura dei figli. Esattamente come per il CTC, il credito è stimato in via provvisoria all'inizio dell'anno fiscale, con aggiustamenti in corso d'anno, sulla base delle dichiarazioni dei beneficiari¹⁵. La definizione conclusiva avviene a fine anno (fiscale).

La tabella 1 specifica i dati principali. Il livello di reddito familiare cui il WTC si esaurisce è attorno a 16.000 sterline.

Tabella 1. Il WTC

Elementi del WTC	Ammontare massimo per l'anno fiscale 2007-2008
Elemento di base per chiunque abbia diritto al credito	£ 1730
Elemento per il secondo adulto	£ 1700
Elemento per le famiglie monoparentali	£ 1700
Elemento pagabile a chi lavora 30 ore o più alla settimana (il valore di 30 vale per la coppia in presenza di figli)	£ 705
Elemento per l'handicap	£ 2310
Elemento aggiuntivo per handicap grave	£ 980
Elemento pagabile a chi ha 50 anni o più e ritorna al lavoro	£ 1185 (per chi lavora fra 16 e 29 ore alla settimana) £ 1770 (per chi lavora più di 30 ore settimanali)

¹⁵ I beneficiari sono obbligati ad informare, entro un mese, l'erario, circa eventuali cambiamenti nello stato di coppia e qualora i costi della cura dei figli cessino o si riducano di almeno 10 sterline. L'eventuale non informazione comporta penalizzazioni. È invece, facoltativo comunicare, nel corso dell'anno, eventuali cambiamenti nel reddito, nel numero di ore lavorate, addirittura nel numero dei figli. Chi non lo fa, però, esattamente come per il CTC, rischia di essere penalizzato, non avendo diritto agli arretrati, qualora la notifica arrivi dopo tre mesi dagli avvenuti cambiamenti.

Elemento per la cura dei figli (rimborso fino all'80% del costo della cura dei figli)	£ 175 alla settimana come valore massimo per un figlio £ 300 alla settimana come valore massimo per chi ha più di un figlio.
---	---

Per quanto concerne eventuali conguagli, valgono le stesse norme in atto per il CTC. Più onerosi sono, invece, i costi di adempimento, a causa del numero più elevato di parametri cui il WTC è commisurato e, con esso, di informazioni richieste.

3. Una valutazione dell'esperienza inglese

Il sistema di crediti appena descritto nasce con l'obiettivo di contrastare, con un *light touch*, sia le rigidità del sistema canadese sia i costi amministrativi e di adempimento nonché i rischi di pagamento in eccesso e in difetto del sistema australiano sopra descritti (HM Treasury, 2000 e 2002)¹⁶. Il *light touch* significa assicurare alle famiglie l'aiuto di cui queste hanno bisogno, nel momento in cui ne hanno bisogno e, al contempo, minimizzare il ricorso a procedure di selezione intrusive e complesse, per i beneficiari, e, comunque, costose per l'amministrazione.

Certamente, alcuni costi di adempimento per i beneficiari sono diminuiti. Ad esempio, diversamente da quanto avveniva con lo schema precedente di WFTC, le famiglie non sono più obbligate a ri-presentare domanda ogni sei mesi. È, altresì, diminuito il numero dei programmi cui fare domanda e i soggetti più poveri sono inclusi negli stessi programmi di CTC di cui godono i ceti medi.

Al contempo, però, alcuni costi di adempimento sono aumentati: ad esempio, per le famiglie più abbienti, che prima fruivano del *Children Tax Credit*; per le famiglie più svantaggiate, in difficoltà a effettuare gli adempimenti richiesti (in particolare se, in assenza di computer); per il gran numero di soggetti che, per banali carenze nella tecnologia, si è visto erogare/richiedere somme di denaro erronee. Seguendo Brewer (2006), la situazione, soprattutto, per quanto concerne il WTC, potrebbe essere descritta come un'estensione al sistema tributario degli stessi oneri associati alle prove dei mezzi dei "vecchi" programmi

¹⁶ Al riguardo, vale la pena ricordare come il sistema di crediti di imposta precedentemente in vigore in Gran Bretagna fosse assai simile a quello canadese.

selettivi non integrati. Similmente, sono aumentati i costi amministrativi: in particolare, per l'aggiustamento in corso d'anno delle somme da erogare e per la gestione sia dei conguagli da effettuare a fine d'anno sia della restituzione dei pagamenti in eccesso¹⁷.

Il problema non appare marginale, quando si ricordi che, per il 2003-4, i pagamenti in eccesso, nonostante le intenzioni del *light touch*, sono stati addirittura superiori a quelli che si verificano in Australia, ossia, pari al 33%. I pagamenti in difetto sono, invece, stati il 13%. Uno studio circoscritto alle famiglie monoparentali (Griggs *et al.*, 2005) rileva come ben 83% del campione analizzato di genitori soli avesse modificato nell'anno le proprie condizioni economiche rispetto all'anno prima. Nel complesso, fra il 2003 e 2005, i costi amministrativi del CTC sono stati tre volte superiori a quelli del *Children Tax Credit* e quelli del WTC sono comunque superiori a quelli del WFTC¹⁸.

Come sopra indicato, i pagamenti in eccesso e in difetto comportano non solo costi amministrativi, ma anche criticità distributive, associate all'onere del rimborso o a trasferimenti, in corso d'anno, inadeguati. Inoltre, come notano Griggs *et al.* (*cit.*), il timore di dovere restituire i pagamenti in eccesso potrebbe anche fungere da barriera all'accesso.

Alcuni di questi problemi potrebbero essere mitigati dal sistema oggi in vigore, che è quello precedentemente descritto. In particolare, miglioramenti potrebbero derivare dalla franchigia di 25.000 sterline. I dati appena forniti sui pagamenti in eccesso si riferiscono, infatti, al sistema in vigore nel 2003-2005, il quale prevedeva una franchigia di solo 2500 sterline. Ancora, nel contesto pre-2006, la restituzione di somme in eccesso avrebbe potuto implicare l'annullamento, per il periodo necessario al conguaglio, dell'eventuale credito di imposta, cui in assenza di pagamento in eccesso si avrebbe avuto diritto (ora, come sopra indicato, la riduzione non può superare il 25% per le famiglie con redditi medio-bassi).

La contro-partita, in termini di costi per l'erario, non appare, però, di poco conto. Inoltre, una franchigia così elevata tradisce le attese iniziali del *light touch*, implicando *de facto* un movimento verso trasferimenti in somma fissa. Il CTC, ad esempio, verrebbe ad avvicinarsi al *Child benefit*, anch'esso erogato dall'erario, ma a stampo universale.

Il *Child Benefit* è un trasferimento universale corrisposto ai residenti in Gran Bretagna, per ciascun figlio convivente di età inferiore ai 16 anni (18 anni in presenza delle medesime condizioni che si applicano per il CTC)¹⁹. Equivale a circa 18 sterline alla settimana per il figlio più vecchio e a circa 12 sterline, sempre alla settimana, per ciascuno degli altri eventuali

¹⁷ I programmi spesa-imposta non sono, peraltro, immuni dagli incentivi all'opportunismo che assillano i programmi di spesa selettiva. Ad esempio, sull'entità degli incentivi all'evasione e dei costi conseguenti di controllo, cfr., con riferimento all'esperienza nordamericana dell'*Earned Income Tax Credit*, Schuck and Zeckhauser, 2006.

¹⁸ Sull'insieme di questi dati, cfr. Chote, (*eds.*) e più complessivamente l'IFS.

¹⁹ Come per il CTC, inoltre, non è richiesta la condizione di essere genitore biologico, bensì quella di avere la custodia di un figlio, con l'eccezione dei casi di affido per i quali è previsto un trasferimento *ad hoc* da parte delle autorità locali. Benché universale, il *Child Benefit* può, però, influenzare l'entità di eventuali trasferimenti selettivi.

figli. E' erogato mensilmente o settimanalmente, per chi è genitore solo o beneficiario di trasferimenti contro la povertà.

Gli altri rischi di inadeguatezza redistributiva associati agli schemi integrati spesa-imposta non si pongono, invece, in Gran Bretagna, data la pluralità dei trasferimenti erogati, separatamente, attraverso le agenzie di spesa²⁰. A prescindere dall'appena citato *Child benefit*, chi ha figli può, infatti, contare, qualora inserito nel *New Deal for Lone Parents*, su aiuti addizionali. Aiuti addizionali sono forniti anche dalla *Guardian's Allowance* e da altri programmi i quali, seppur non tarati sulla presenza di figli, mirano a sostenere soggetti poveri, con trasferimenti il cui ammontare è correlato alla situazione familiare. Fra questi ultimi, basti ricordare l'*Income Support*, l'*Housing Benefit*, l'*Incapacity Benefit*, la *Job Seeker's Allowance*, la *Carers Allowance* e il *Pension Credit*²¹. Inoltre, dato importante, in Gran Bretagna, è presente un salario minimo, nel riconoscimento dei rischi di una traslazione sui datori di lavoro dei benefici del WTC²².

Certamente, in Gran Bretagna, vanno aumentando le proposte per una maggiore integrazione anche fra tali programmi. Una possibilità, sulla falsariga di quanto sarà applicato prossimamente in Nuova Zelanda, è quella sostenuta da Salisbury e Stanley (2007) di introdurre un unico sistema di trasferimenti monetari rivolto a tutti i soggetti in età da lavoro. In questa prospettiva, a ciascun beneficiario potenziale sarebbe, innanzitutto, domandato se può o desidera lavorare. Piani di inserimento lavorativo sarebbero poi discussi con gli assistenti sociali. Differenziazioni nell'ammontare e nelle obbligazioni, sulla base delle diverse caratteristiche personali, continuerebbero ad essere presenti, ma all'interno di un unico programma. Il che favorirebbe anche la ristrutturazione dei trasferimenti monetari lungo le due funzioni principali costituite dall'assicurazione del reddito, di cui il trasferimento monetario rivolto a tutti i soggetti in età da lavoro insieme alle pensioni sarebbe il cuore, e da

²⁰ Il che non significa, ovviamente, assenza di carenze redistributive. Significa, però, che le possibili criticità sopra imputate ai sistemi integrati spesa-imposta restano contenute.

²¹ L'*Income Support* fornisce aiuto finanziario a soggetti poveri fra i 16 e 60 anni che non possono lavorare o, quanto meno, non possono lavorare più di 16 ore settimanali, essendo o genitori soli con figli di età inferiore ai 16 anni, oppure malati/disabili, oppure prestatori di cura a malati e disabili (e, in questi ultimi due casi, non vivano con un partner che lavori più di 24 ore alla settimana). E' composto da tre parti: una destinata alle spese personali, che varia secondo l'età delle persone e lo stato familiare (da un minimo di 35 sterline alla settimana ad un massimo di circa 59); un'altra, aggiuntiva, condizionata alla presenza di determinate caratteristiche, quali l'età e la disabilità; un'altra, ancora, volta alla parziale copertura dei costi dell'abitazione. La *Jobseeker's Allowance* è destinata a chi è disoccupato, ma in condizioni di lavorare ed è disposto a lavorare, e prevede un ammontare simile alle componenti delle spese personali dell'*Income Support*. L'*Incapacity Benefit* è destinato anch'esso a individui di età lavorativa che non possono lavorare, i quali siano stati, però, occupati e abbiano pagato i contributi sociali, ma i relativi benefici si siano esauriti. L'entità del trasferimento varia secondo la durata della disabilità: da circa 61 sterline a settimana per chi non è in condizioni di lavorare da non più di 26 settimane a circa 81, dopo un periodo di un anno. La *Carer's allowance* è rivolta a chi fornisce cura per minimo 35 ore a chi riceve una *Disability allowance*. Il *Pension Credit* garantisce a tutti coloro che hanno più di 60 anni un reddito di almeno 119 sterline circa a settimana a chi vive da solo e di 181 circa a chi ha un partner.

²² In assenza di salario minimo, l'integrazione dei salari operata dal WTC potrebbe permettere ai datori di lavoro di abbassare i salari netti erogati ai lavoratori.

trasferimenti monetari addizionali in presenza di determinate caratteristiche personali²³. Un'altra, meno ambiziosa, è quella, in discussione nel governo inglese, di integrare *Incapacity Benefit* e *Job Seeker's Allowance* in un unico programma denominato *Employment and Support Allowance*.

Il punto da sottolineare è che, in qualsiasi versione, il trasferimento unico resterebbe erogato dalle agenzie amministrative, con lo scopo di a) tarare i trasferimenti sulla base del reddito/delle risorse economiche disponibili nei singoli periodi (anziché nell'anno complessivo); b) personalizzarne l'ammontare anche sulla base di caratteristiche quali la disabilità e c) promuovere l'attivazione. Inoltre, non cancellerebbe tutti i restanti trasferimenti monetari speciali.

Conclusioni

Dalle considerazioni finora svolte, paiono desumibili le indicazioni seguenti circa il ruolo dell'imposta personale quale strumento di erogazione diretta di trasferimenti a fini redistributivi.

L'integrazione spesa-imposta appare più promettente qualora le finalità redistributive giustificano trasferimenti in somma fissa, eguale per tutti, o, comunque, la presenza di una tale componente. Un esempio è costituito dai trasferimenti alle famiglie, dove finalità di equità orizzontale e di più complessiva giustizia distributiva possono giustificare la presenza di una componente fissa.

L'integrazione appare, invece, più critica qualora si ricerchino trasferimenti strettamente calibrati alle condizioni economiche ed erogati tempestivamente nel momento del bisogno. In tal caso, come insegnano le esperienze inglese ed australiana, il rischio è quello di costi amministrativi e di adempimento elevati e, al contempo, di persistenti criticità distributive associate alla questione del *timing*, ossia, dei pagamenti in eccesso o in difetto²⁴.

Infine, l'integrazione appare carente nei confronti degli obiettivi di attivazione al lavoro e di più complessiva inclusione sociale. Il sistema tributario non appare, infatti, attrezzato per soddisfare tali obiettivi. A questo fine, appare più promettente uno schema di trasferimenti la cui erogazione avvenga contestualmente con la predisposizione degli

²³ Ad esempio, chi è disabile godrebbe sia di un reddito, come gli altri, sia di misure addizionali. Come indicato nell'Introduzione, si prescinde, in questa sede, dai servizi, la cui erogazione sarebbe perfettamente compatibile con gli schemi integrati spesa-imposta.

²⁴ Si noti come, in tal caso, saremmo di fronte, neppure ad un *trade off*, bensì al duplice verificarsi sia di costi di adempimento ed amministrativi elevati sia di costi distributivi.

interventi necessari al sostegno dell'attivazione/inclusione, come nella prospettiva del reddito minimo di inserimento.

Le potenzialità di politiche distinte di spesa appaiono, dunque, ancora robuste per quanto concerne il contrasto della povertà.

Riferimenti bibliografici

- Besley T., Ghatak, M. 2003, "Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services", *Oxford Review of Economic Policy*, 2, 235-248.
- Brewer, M. 2003, *The new tax credit*, London, IFS.
- Brewer, M. and Browne, J. 2006, *The effect of the working families tax credits on labour market participation*, IFS Briefing Note 69, London, IFS.
- Brewer, 2006, "Tax Credits: fixed or beyond repair", in Chote, R. *et al.*
- Chote, R. *et al.* 2006, *The IFS Green Budget*, London, IFS.
- Dilnot, A. *et al.* 1984, *The Reform of Social Security*, Oxford, Clarendon Press.
- Di Nicola, F. 2007, *Ipotesi su detrazioni per tipo di reddito e struttura dell'Irpef*, Allegato 4 al I Rapporto intermedio della Commissione, giugno 2007.
- Franzini, M. 2007, "Disuguaglianze economiche e non solo: L'Italia del "malessere sociale", *Rivista delle politiche sociali*, 4, 41-54.
- Friedman, M. 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Griggs, J. *et al.* 2005, *The new tax credit system*, London, National Council for One Parent Families.
- Hirsch, D. 2006, *What it will take to end child poverty?*, Rowntree Foundation, York.
- HM Treasury, 2000, *Tackling Poverty and Making Work Pay. Tax credits for the next 21st century*, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, Paper No. 6, London, The Treasury.
- HM Treasury, 2002, *The Child and Working Tax Credits*, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, Paper No. 10, London, The Treasury.
- Layard, R. 2006, *Happiness: Lessons from a new Science*, Penguin, London.
- Rhys-Williams, J., 1943, *Something to look forward to*, London, MacDonald.
- Salisbury, R., K. Stanley, 2007, "One for all: Active Welfare and the single Working Age Benefit" in J. Bennet, G. Cooke (eds.), *It's all about you: citizen centered welfare*, IPPR, London.
- Schuck, P. Zeckhauser, R. 2006, *Targeting in Social Programs*, Brookings, Washington, DC.
- Smithies, R. 2007, "Making a case for flat rate tax credits: income fluctuations among low-income families, *Benefits*, 15, 1, 3-16.

Whiteford, P. *et al.* 2003, *Timing it right? Tax credits and how to respond to income changes*, Rowntree Foundation, York.

TRASFERIMENTI MONETARI E POLITICHE STRUTTURALI: IMPLICAZIONI DELLE IPOTESI DI REDDITO MINIMO GARANTITO

Laura Pennacchi

1. Flexicurity e “reddito minimo garantito”

Nel dibattito contemporaneo la riflessione sul ruolo svolto dai sistemi fiscali nelle società moderne è inscindibile da quella sul futuro della spesa sociale e del *welfare state*, di cui le tasse sono strumento fondamentale di finanziamento. A loro volta gli assetti del mix spesa sociale/tassazione vengono valutati sotto vari profili, il più rilevante dei quali appare l'efficacia nel conseguire i risultati desiderati, in termini di maggiore sicurezza offerta ai cittadini, minore diseguaglianza, minore povertà. Qui è decisivo il modo e il grado in cui il *welfare state* combina prestazioni sotto forma di trasferimenti monetari e di benefici fiscali (che sono trasferimenti monetari indiretti) e prestazioni sotto forma di servizi. E qui – cioè allo scopo di verificare le condizioni di una maggiore efficacia redistributiva – meritano di essere discusse nei loro fondamenti teorici, non solo nei loro dettagli analitici, le proposte di “reddito minimo garantito” – specie nella loro versione di “reddito di cittadinanza”¹ –, proposte per la verità antica, ma riformulate negli ultimi tempi con l'ambizione di disegnare uno strumento che non tanto si aggiunga agli altri quanto li sostituisca in notevole misura, proprio perché sulla sua base si aspira a rimodellare l'intera architettura del welfare.

La forza di pressione con cui vengono riproposte le ipotesi suddette si esercita anche sull'onda della discussione che in Europa si sta svolgendo sulla *flexicurity*, la retorica relativa alla quale si colloca nell'ambito del “minimalismo” prevalso negli ultimi tempi nella costruzione europea. Vanno segnalati in particolare gli orientamenti della Commissione Barroso che hanno portato – con il principio “l'economia al primo posto”² – a un'alterazione dell'agenda del 2000 di Lisbona, la quale metteva al primo posto tanto l'economia che la società. Va rimarcato che il minimalismo risolve in senso riduttivo la “tensione”, di cui parla Atkinson³, tra “questioni relative ai mercati” e “questioni sociali”, che pervade tutta la costruzione europea.

¹ Per tutti si veda P. Van Parijs, *Real Freedom for All*, Oxford University Press, Oxford, 1995

² Audizione sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea e delle politiche di coesione alla Camera dei Deputati della Commissione europea per la politica regionale, Danuta Hübner, 25 gennaio 2005.

³ A. B. Atkinson, *La politica sociale dell'Unione Europea nel contesto della globalizzazione* in “Studi Economici”, anno LX - nuova serie – numero speciale, 2005

La retorica della *flexicurity*, figlia dello stesso clima “minimalista” da cui nasce l’esaltazione della *flat tax*, suggerisce una strategia che si basa fundamentalmente su uno scambio tra maggiore “flessibilità” – e specificatamente minore tutela dei lavoratori in uscita dal mercato del lavoro, il che equivale a maggiore facilità per le imprese di licenziare – e maggiore “sicurezza” dell’occupazione e del reddito per le fasce deboli come lavoratori atipici, con contratto a tempo determinato, a *part time* e così via, segnatamente attraverso l’adozione di ammortizzatori sociali concepiti in modo da prefigurare l’estensione di forme di reddito minimo universale⁴. La presupposizione di base qui è che maggiore protezione dei lavoratori e minore crescita dei posti di lavoro e dell’occupazione siano direttamente e perversamente correlate. Ne segue che la garanzia non vada più data al singolo posto di lavoro ma all’occupazione come nebulosa aggregata, perché questo porterebbe a un incremento dell’occupazione totale e a una riduzione dei divari tra coloro che hanno un lavoro precario e coloro che hanno un impiego permanente e a tempo pieno⁵.

Siamo di fronte a una reiterazione dell’ipotesi del *trade off*, l’ipotesi di una relazione di incompatibilità tra equità ed efficienza, tra garanzie e opportunità, tra tutela e occupazione, in base alla quale si sostiene che l’Europa dovrebbe convergere verso il modello americano il quale, riducendo al minimo le istanze di equità, di garanzie, di tutele, non presenterebbe frizioni sul fronte dell’efficienza, delle opportunità, della creazione di occupazione. Anziché affrontare direttamente il tema dell’estensione e della qualità delle tutele anche per i lavoratori precari – che è il vero nodo problematico – viene proposta una riduzione della protezione per i già tutelati, accompagnata da una più larga compensazione monetaria, sotto forma di reddito minimo, per i periodi di disoccupazione. Si capisce, dunque, perché la strategia della *flexicurity* (a cui pure si sono ispirate le correzioni introdotte dalle difficili riforme dei mercati del lavoro europei dell’ultimo periodo⁶) abbia sollevato critiche così numerose e così rilevanti da parte di molti, dai sindacati al Parlamento europeo. Si va dalla contestazione⁷ che esistano prove di una relazione positiva tra allentamento delle tutele in materia di licenziamento e incremento dell’occupazione (cosa, per la verità, riconosciuta anche dall’Ocse) agli interrogativi sul significato prospettico di un’enfasi sul “reddito di base” tale da configurare un welfare residuale⁸, fatto per l’appunto della combinazione di riduzione delle forme standard di tutela e di zoccoli minimi reddituali.

⁴ Commission of the European Communities, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication, Brussels 2007

⁵ E. Pisano, M. Raitano, *Flexicurity* in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 2, 2007

⁶ Si veda M. Samek Lodovici, R. Semenza, N. Torchio, *Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d’insieme* in “la Rivista delle Politiche Sociali”, 2, 2007

⁷ L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Bari 2007

⁸ CES, *Risposta di base della CES alla Comunicazione della Commissione: Riforme “brillanti che armonizzino e completino la protezione con la sicurezza dell’occupazione* in “CGIL Segretariato Europa informa”, 12, 2007

In questo testo mi soffermerò sul significato prospettico, per l'appunto, che assumono le ipotesi di "reddito minimo garantito" declinate come "reddito di cittadinanza", con cui garantire a tutti, per il solo fatto di essere cittadini di una comunità, un reddito universale e incondizionato. Non considererò strumenti più delimitati e circoscritti di lotta alla povertà, come il "reddito minimo di inserimento" – che in Italia fu sperimentato durante la legislatura 1996-2001 – alla cui introduzione e generalizzazione sono favorevole. Faccio ciò proprio perché ritengo che la differenza tra "reddito minimo garantito" e "reddito minimo di inserimento" non sia solo di gradazione ma sia di qualità e configuri un vero e proprio salto nella natura della strumentazione relativa.

Le perplessità che avanzo sono di due tipi:

1) l'una è "a monte" e concerne la stessa possibilità che il *welfare state* sia valutato prevalentemente in termini di efficacia redistributiva nel combattere la povertà, piuttosto che in termini di efficacia nell'assicurare sicurezza e di efficacia redistributiva nel contrastare la disuguaglianza più ampiamente intesa;

2) l'altra riguarda il "reddito minimo garantito" come strumento idoneo a suggerire un'intera rimodellazione del *welfare* (in primo luogo per meglio combattere la povertà).

Sul punto 1) mi limito a sottolineare che molte funzioni del welfare sono assicurative (volte a garantire sicurezza contro i grandi rischi della vita: malattia, perdita del lavoro, età anziana ecc.) e avendo, quindi, solo secondariamente finalità redistributive (si pensi alla previdenza sociale), è sbagliato valutarli in primo luogo con parametri redistributivi ad esse non pertinenti.

Nelle note che seguono mi concentro, invece, sul punto 2), vale a dire sulle ipotesi di "reddito minimo garantito", specificatamente nella versione di "reddito di cittadinanza", su cui avanzo perplessità che attengono alla questione dei *costi* ma anche, e ancor più, alla *natura* e al *sensu* profondo dell'istituto immaginato.

I costi, in effetti, non costituiscono, almeno a mio parere, il problema fondamentale, benché comunque siano un problema relevantissimo. Infatti,

- se si opta per una versione ridotta di "reddito minimo garantito", allora l'ipotesi originaria si snatura e il disegno dell'istituto, così limitato, deve subito fare i conti, senza che se ne possa immaginare la sostituzione, con la miriade di istituti esistenti (assegni familiari, detrazioni fiscali, pensione sociale, ecc.);

- se si opta per una versione ampia, più coerente con lo spirito dell'ipotesi, la questione dei costi si dilata a dismisura e diventano più elevati i rischi che l'ipotesi implichi forti effetti di sostituzione dei servizi e di altre funzioni pubbliche.

2. Presupposti teorici sottostanti le proposte di “reddito minimo garantito”

Ma il problema per me più importante è la *natura* e il *senso* profondo di ipotesi del tipo “reddito minimo garantito” e/o “reddito di cittadinanza”, per delineare i quali è necessario rispondere a una domanda fondamentale su quali riteniamo essere le priorità in materia economico-sociale a cui le problematiche della fase odierna ci mettono di fronte. Solo dalle priorità, infatti, si può ricavare l’adeguatezza delle misure/risposte in gioco.

Per parte mia ritengo che le priorità siano oggi le seguenti:

- fornire risposte *strutturali* ai problemi *strutturali* che presentano le economie e le società avanzate (e strutturali vuol dire richiedenti trasformazioni radicali, non congiunturali, non adattive);

- riproporre una concezione della giustizia che stressi, accanto alla *libertà*, *l’eguaglianza*.

E qui dobbiamo ulteriormente chiederci: la strutturalità dei problemi delle economie europee – di cui la stagnazione della produttività è uno dei segnali – sarebbe scalfita mediante mere misure di trasferimento monetario del tipo “reddito minimo garantito”? Io penso di no. Nel caso italiano, per esempio, l’andamento declinante della produttività è dovuto all’intreccio tra specializzazione produttiva tradizionale, assetto dimensionale basato su piccole imprese che “non domandano” forza lavoro qualificata, inadeguata struttura del capitale umano che “si offre” sul mercato. Agire su questo intreccio strutturale richiede politiche altrettanto strutturali, ben diverse da semplici trasferimenti monetari compensatori, modellate sulla base di un forte e qualificato ruolo dell’operatore pubblico. Accrescere l’occupazione senza altre qualificazioni (limitandosi a non aggravare la posizione dei disoccupati temporanei) può essere un obiettivo piuttosto limitato, in quanto esso “non include il reddito degli occupati e la qualità del lavoro tra i criteri rilevanti, a meno di non ritenere che la flessibilità accresciuta fornisca automatica soluzione a queste paventate complicazioni”⁹. Soprattutto in Italia l’aumento della produttività richiede “politiche specifiche capaci di incidere in modo diretto sulla struttura produttiva, anche per sollecitare l’adozione, da parte di un più grande numero di imprese, di modelli di crescita trainati dall’innovazione”.

La strutturalità dei problemi risalta ancora di più se teniamo conto di altre caratteristiche del mondo globalizzato odierno:

- la complessità delle dinamiche dei mercati del lavoro evidenzia, oltre e accanto alla precarizzazione crescente, un blocco delle dinamiche retributive e una incapacità da

⁹ M. Franzini, *Il mercato, il Welfare State e il benessere sociale: riflessioni sulla situazione italiana* in L.Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, ASTRID, Fondazione Gorrieri, IRS, dicembre 2007

parte della forza-lavoro di acquisire i guadagni di produttività, tutte questioni alle quali si può rispondere solo con nuovi schemi retributivi e con complesse politiche concertative;

- gli assetti produttivi sono complicati da intensi e sregolati processi di finanziarizzazione e da dinamiche di trasformazione della natura degli investimenti, delle funzioni della Ricerca e Sviluppo, del ruolo del capitale umano;
- le condizioni di vita si differenziano in base a una molteplicità di variabili e nessuna condizione si manifesta in forma semplice, al problema della povertà, per esempio, si affianca crescentemente un problema di ceti medi e di incremento dell'opulenza dei ceti benestanti, la povertà stessa si complica attraverso la sua femminilizzazione, la sua territorializzazione, la sua cronicizzazione e così via

Considerando la strutturalità dei problemi si palesa una forte inadeguatezza di ipotesi fondate sulla presupposizione della generalizzazione di un trasferimento monetario (quale è il “reddito minimo garantito”). Un’analoga inadeguatezza emerge se si vuole riproporre una concezione della giustizia che stressi, accanto alla *libertà*, l'*eguaglianza*. Questo, infatti, è molto impegnativo. Mere ipotesi di trasferimento monetario quali sono le varie forme di “reddito minimo garantito” da un lato esaltano la libertà (specie come libertà di scelta sul mercato) in termini tali da smarrire il suo rapporto con l’eguaglianza, dall’altro adottano una visione di eguaglianza non all’altezza di tale impegno.

L’esaltazione della libertà scissa dall’eguaglianza rischia di farci rimanere acriticamente vittime della tirannia dei *luoghi comuni* imposti dal neoliberismo:

- per enfatizzare la facoltà di scelta si giunge a fare del rischio “uno stile di vita”, come dice ironicamente Stiglitz (sottintendendosi con ciò il rigetto dell’idea stessa dell’assicurazione sociale obbligatoria);

- l’azione dei governi è visualizzata come sempre e comunque negativa e la pubblica amministrazione come sostanzialmente irrimediabile, alle quali preferire trasferimenti monetari indifferenziati, benefici fiscali, esternalizzazioni verso il privato;

- l’istituto della tassazione è letteralmente demonizzato, presentato come “confisca” e “esproprio” dei cittadini da parte dello Stato, perdendosi così di vista il suo carattere di contributo al bene comune e di strumento di esercizio della responsabilità collettiva (esprimendosi tanto nel finanziamento di fondamentali funzioni pubbliche quanto nella redistribuzione).

Qui la nozione di *libertà* è definita in un “vuoto” di legami con la collettività e con la società: l’individuo, declinando la libertà soprattutto come libertà di “acquisire” e di “possedere”, si limita “a farsi gli affari propri” e, perciò, non vuole essere disturbato, né tanto meno vessato, da un’interferenza statale – di cui le tasse sono presentate come lo strumento più odioso – che vada oltre il minimo necessario per non ripiombare nello “stato di natura”. In

questa modellizzazione hobbesiana e lockiana del rapporto individuale/collettivo c'è una sostanziale irrilevanza della mediazione delle istituzioni politiche e sociali, le quali hanno poco peso e non trovano una vera giustificazione, come è tipico nelle invocazioni dello “stato minimo”. Ma questo è proprio il punto su cui i filosofi liberaldemocratici e i teorici della politica moderni¹⁰ insistono di più: da una parte è del tutto sottovalutato il grado enorme di organizzazione e di collaborazione sociale incorporato nella costruzione anche di uno “stato minimo”; dall'altra parte le libertà – compresa la libertà di possedere – sono “creature” della “sfera pubblica” ed è una finzione che gli individui, quando esercitano le proprie libertà, agiscano in uno spazio scevro dall'intervento pubblico limitandosi a “farsi gli affari propri”.

La riproposizione di una concezione della giustizia basata sull'interdipendenza libertà/eguaglianza non può essere realizzata dando valore preminente ai trasferimenti monetari. Ciò si vede con chiarezza se ci impegnamo a ridefinire i contenuti della giustizia e dell'eguaglianza in relazione: a) all'esclusione, b) alla povertà, c) alle opportunità.

- a) Vi è una tendenza oggi a ritenere che la parola inclusione possa assorbire o sostituire la parola eguaglianza. In realtà, se l'inclusione è l'insieme di strategie (inclusive, appunto) che danno corpo a una cittadinanza evoluta, l'eguaglianza è, al tempo stesso, una delle condizioni – come “eguale considerazione” di ciascuno – per cui una strategia di inclusione possa avere luogo, uno dei suoi requisiti processuali e uno degli esiti che ne misura l'efficacia. L'inclusione, dunque, non sostituisce affatto l'eguaglianza, a meno che non sia proposta come ridimensionamento implicito degli obiettivi egualitari, declassati ad attenuazione delle diseguaglianze estreme. Con il che, però, inclusione finisce con l'essere sinonimo di sola lotta alla povertà e alla marginalità e il welfare torna a configurarsi come *residuale*, solo per i poveri.
- b) I termini *ineguaglianza* e *povertà* vengono usati spesso come se fossero equivalenti. Tuttavia, Atkinson¹¹ osserva che “quando parlano di povertà le persone chiaramente hanno in mente la parte più bassa della distribuzione”, il che può essere interpretato come un'attenzione alle persone con i redditi inferiori, senza che questo implichi necessariamente un interesse a come variano le diseguaglianze nella parte restante della distribuzione. Le conseguenze sulle categorie interpretative e sulle policies sono rilevanti, perché i criteri dell'eguaglianza, invece, obbligano a considerare, in termini relativi, quello che avviene lungo tutta la scala distributiva. A tal proposito è significativo l'indicatore di eguaglianza che la Commissione Europea – nell'ambito di una più ampia riflessione su indicatori sociali maggiormente esplicativi (European Commission, 2000) – ha messo a punto: l'incidenza della quota reddituale del quintile più in alto della popolazione è commisurata a quella della quota reddituale del quintile più in basso,

¹⁰ Per tutti si veda L. Murphy, T. Nagel, *The myth of ownership*, Oxford University Press, Oxford, 2002

¹¹ A. B. Atkinson (2002), *European Welfare States and Global Competition*, January.

cosicché la posizione del gruppo più in basso è decisiva ma è espressa relativamente alla posizione del gruppo più in alto.

- c) Dietro il generalizzato consenso che oggi suscita l'obiettivo delle *pari opportunità* permangono tensioni problematiche che sarebbe, invece, assai utile snodare e chiarire:
- L'“eguaglianza delle opportunità” non si contrappone e non fa venire meno l'importanza dell'“eguaglianza dei risultati”. L'una e l'altra sono correlate da due semplicissime ragioni: a) vi è una crescente evidenza empirica che l'ineguaglianza accresce la mortalità, la morbilità, le carenze di abilità e di saperi e, dunque, fa deperire sia il “capitale sociale”, sia il “capitale produttivo”; b) il risultato di una generazione è il punto di partenza della successiva. Il che rende palese la caricaturalità anche della contrapposizione “padri/figli”.
 - Esistono più versioni della nozione di opportunità, alcune “deboli”, quale è quella di “opportunità formale” – limitata alla “parità delle condizioni di accesso”, con irrilevanza dei “processi” che a partire da essa si mettono in moto –, altre “forti”, come quella di “capacità” *à la Sen*¹², la quale implica l'esistenza di possibilità concrete di essere, di avere, di fare, di sapere.

Strumenti monetari tipicamente indifferenziati, elevati e generalizzati, che rischiano di proporsi come *strumento unico* con cui risolvere una marea di problemi aventi, viceversa, bisogno di *policies* articolate, mirate, concrete, non sono in grado di incidere davvero sulle problematiche intrinseche alla eventuale volontà di rimettere al centro la giustizia. All'opposto, essi possono rafforzare alcuni rischi:

- che i veri problemi odierni (in particolare la questione del funzionamento del mercato nella globalizzazione) rimangano oscurati e che, in ogni caso, rispetto ad essi si sia spinti ad assumere un atteggiamento rinunciatario;
- che attraverso compensazione, riparazione, risarcimento, molto diversi dalla promozione vera, lo *status quo* risulti confermato e sanzionato;
- che l'operatore pubblico sia indotto alla accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto (per qualunque amministratore è più facile dare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con la manutenzione, la ricostruzione, l'alimentazione di un tessuto sociale vasto, articolato, strutturato).

Si spiega così perché tanta preoccupazione possano suscitare tutte le versioni di “reddito minimo garantito”. Lo fa la versione neoliberista con cui essa si presenta come compimento del “conservatorismo compassionevole”: riduzione drastica di spesa pubblica e tasse e rete protettiva ridotta all'osso per i deboli, come nella “imposta negativa” di Milton

¹² A. Sen (2001), *Eguaglianza, di che cosa?*, in *L'idea di eguaglianza*, a cura di I. Carter, Feltrinelli, Milano.

Friedman¹³. Ma lo fanno anche versioni più nobili¹⁴, che tuttavia finiscono con l'avvalorare l'immagine di uno stato sociale "minimo", non troppo diverso da quello "residuale" ipotizzato dalle destre, specie nelle varianti più conseguenti che suggeriscono di assorbire nel nuovo trasferimento tutti quelli esistenti (tra cui le prestazioni pensionistiche e l'indennità di invalidità civile) e di azzerare la fornitura di servizi pubblici dalla cui sospensione (parziale o totale) verrebbero tratte le risorse aggiuntive necessarie al finanziamento. Così tali proposte, oltre a comportare costi enormi (che le rendono del tutto irrealistiche nei fatti, ma sempre devianti sul piano culturale), non danno la garanzia che l'auspicata maggiore "libertà di scegliere" non si riveli per gli svantaggiati del tutto illusoria. Esse, infatti, rischierebbero di funzionare come sanzione e cristallizzazione proprio della precarizzazione e "dualizzazione" del mercato del lavoro, non offrirebbero risposte alla drammatica femminilizzazione, territorializzazione e cronicizzazione delle condizioni di povertà – dirette conseguenze della carenza dell'offerta di servizi e di interventi correttivi qualitativamente diversificati (come un trasferimento monetario non può mai essere) –, si sostituirebbero all'attivazione di nuove strategie di inclusione sociale, le quali dovrebbero, invece, essere rivolte soprattutto a giovani e donne e articolate in politiche mirate (per formazione, condizioni abitative, avviamento al lavoro, reinserimento, ecc.).

¹³ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University Press of Chicago, Chicago 1964 (trad. it., *Capitalismo e libertà*, Edizioni Studio Tesi, Pordenone 1987).

¹⁴ Per una sintesi si veda C. Del Bò, *Un reddito per tutti Un'introduzione al basic income*, Ibis, Como-Pavia, 2004.

LE POLITICHE DI TRASFERIMENTO MONETARIO PER LA FAMIGLIA IN SEDE INTERNAZIONALE

Laura Petrotta

1. Introduzione

Le trasformazioni della società e dell'organizzazione del lavoro hanno incrinato la validità del modello di protezione sociale di stampo tradizionale. La fine del fordismo e l'avvio della “*new economy*” hanno modificato le condizioni del mercato del lavoro, facendo emergere nuovi bisogni da tutelare. La tradizionale visione di un impiego stabile e duraturo ha lasciato il posto ad una maggiore incertezza sulle prospettive lavorative, una maggiore mobilità nell'occupazione e uno sviluppo di lavori precari. Ai cambiamenti nell'economia si è accompagnata la crisi del modello familiare tradizionale.

Queste dinamiche socio-economiche hanno minato l'efficacia delle tradizionali politiche di assistenza nel sostenere la collettività nel reddito e nel prevenire fenomeni di esclusione sociale, stimolando numerose riflessioni sulle ipotesi di riforma del *welfare state*. Il dibattito si è sviluppato su una questione fondamentale, la scelta tra universalismo e selettività delle politiche pubbliche di spesa. Due le alternative limite: riconoscere un sussidio sociale in misura uguale ed incondizionata a tutta la collettività (*basic income*) o subordinarne l'erogazione alla verifica dello stato di privazione del beneficiario (reddito minimo garantito).

A livello internazionale, dai primi anni ottanta e con maggior enfasi nel decennio successivo, i *policymaker* hanno privilegiato l'impostazione selettiva, ritenendola più efficace nell'indirizzare gli interventi a favore dei destinatari delle politiche di tutela sociale. Tuttavia, la configurazione di questi programmi di spesa può causare effetti avversi sull'offerta di lavoro, dando luogo a fenomeni di “trappola della povertà”: quando a fronte di un aumento dello sforzo lavorativo il reddito percepito da un soggetto cresce in misura contenuta o non cresce affatto e contemporaneamente il sussidio spettante si riduce, un individuo razionale può scegliere di lavorare meno e continuare a dipendere dal sussidio piuttosto che affrancarsene.

Per cercare di correggere queste distorsioni alcuni paesi si sono orientati verso schemi di protezione sociale capaci di garantire livelli di reddito socialmente accettabili e di accrescere l'*appeal* finanziario del lavoro rispetto alla condizione di disoccupazione o inattività: le *in-work policies*, programmi di sussidio legati alla partecipazione al mondo del lavoro, sono da tempo in adozione negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Più di recente alcuni

paesi europei hanno adottato politiche sociali informate al principio del “*making work pay*” (Belgio, Francia).

Obiettivo di questo lavoro è analizzare le modalità di sostegno alle responsabilità familiari e le loro interazioni con strumenti di tipo *workfarista*, guardando alle esperienze di Belgio, Canada, Francia, Regno Unito¹ e Stati Uniti. A tal fine il successivo paragrafo tratteggia i modelli di *welfare state* alternativi ed i principi teorici a fondamento. Il paragrafo 3 descrive le caratteristiche delle *in-work policies*, analizzando i crediti d’imposta “di prima generazione” (introdotti in Canada, Regno Unito e Stati Uniti) e quelli di successiva adozione in Belgio e Francia, evidenziandone in particolare i riflessi sulle politiche di sostegno alle responsabilità familiari. Il paragrafo 4 conclude.

2. Selettività e universalismo nelle politiche per assistenza: principi e modelli di riferimento

Nella definizione dei sistemi di protezione sociale una delle scelte di fondo attiene al modello di *welfare state* di riferimento. Due le alternative limite: adottare un approccio selettivo, individuando i destinatari della spesa sulla base delle condizioni economiche, o riconoscere le prestazioni all’intera collettività in maniera incondizionata secondo un principio di universalità degli interventi nella spesa per assistenza.

Nell’intorno concettuale compreso tra questi due modelli si sono affermati in numerosi contesti istituzionali, tra cui quello italiano, schemi di protezione sociale misti che ricorrono ad elementi di universalità o selettività a seconda della natura delle prestazioni erogate.

A livello internazionale, dai primi anni ottanta e con maggior enfasi nel decennio successivo, i *policymaker* hanno privilegiato l’impostazione selettiva, per la minore onerosità e la maggiore efficacia in termini di equità.

Il principale vantaggio attribuito a questa impostazione è, infatti, di essere considerata più efficace nella lotta alla povertà, per la maggiore capacità di indirizzare gli interventi a favore dei soggetti individuati come beneficiari (“*target efficiency*”). Di contro, essa presenta alcuni inconvenienti tipici, sia tecnici (corretta individuazione degli aventi diritto alle prestazioni, efficacia dei meccanismi di controllo, coordinamento tra vari enti di spesa) sia più generali (invasione della *privacy* da parte della burocrazia, stigma sociale, scarsa generosità², creazione di fenomeni di trappola della povertà).

¹ Per un approfondimento sull’esperienza britannica, si veda, *infra*, Granaglia “Possibili benefici e criticità dell’integrazione spesa-imposte: alcune indicazioni dall’esperienza della Gran Bretagna”.

² L’argomento classico è che “*a program for the poor will most likely be a poor program*” (Cohen W.J., Friedman, in Toso, 2001).

Tra le misure di natura selettiva si annovera il **reddito minimo garantito**. Esso è riservato ai cittadini che versano in stato di necessità economica, in quanto non dispongono di un reddito atto ad assicurare il soddisfacimento di bisogni primari o il sostenimento di un tenore di vita prossimo a quello prevalente. I beneficiari sono identificati in base alla prova dei mezzi. Il sussidio può essere corrisposto in modo autonomo (**minimo vitale**) o abbinato al sistema fiscale, sotto forma di deduzioni, esenzioni o assegni integrativi.

Questo sussidio può essere rivolto a coloro che sono fuori dal mercato del lavoro (disoccupati e/o inabili) o integrare i redditi di soggetti occupati che percepiscono retribuzioni inferiori al livello giudicato di sussistenza³.

Le misure del primo tipo (sussidi a disoccupati e/o inabili) possono dar luogo ad un *trade-off* tra riduzione della povertà e riduzione della disoccupazione: a livello microeconomico, i beneficiari potrebbero essere indotti a preferire una condizione di dipendenza sociale all'accoglimento di offerte lavorative, magari precarie, che sanciscono la perdita del beneficio; a livello macro, si potrebbe innescare una sorta di circolo vizioso, con quote crescenti di lavoratori fuori dal mercato e sovvenzionati unicamente con i processi redistributivi.

L'integrazione dei redditi di soggetti occupati, invece, mira sempre ad aumentare l'occupazione, sia agendo sul lato della domanda (i lavoratori sottopagati sono profittevoli per gli imprenditori) sia stimolando l'offerta (accrescendo l'*appeal* di lavori sottopagati). Essa assume svariate forme, che vanno dalla riduzione di contributi sociali alla concessione di crediti d'imposta alle imprese in proporzione agli occupati, dai crediti d'imposta per i lavoratori (come l'*Earned Income Tax Credit* statunitense) ai sussidi per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro (lavori socialmente utili).

In contrapposizione agli schemi di natura selettiva sono stati proposti nel corso del tempo istituti di stampo universale, che assumono la veste di trasferimenti incondizionati (i.e. indipendenti dalle condizioni economiche del destinatario) e di entità uguale per tutti i cittadini. Per i sostenitori di questo approccio un simile programma, oltre a sancire il diritto alla cittadinanza, avrebbe il pregio di favorire una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro (maggiori incentivi alla mobilità e maggiore facilità di ricorso a moduli di lavoro flessibili) e di presentare minori costi amministrativi di gestione rispetto ai sussidi selettivi.

La formulazione più nota è quella del **dividendo sociale**. Nella proposta di Atkinson (1998) si abbina un minimo vitale — destinato a sostituire i trasferimenti del sistema di previdenza — ad uno schema di tassazione personale sul reddito ad imposta unica (*basic income/flat rate*). Al cospetto di dinamiche evolutive dell'economia che tendono all'esclusione, più che all'inclusione sociale, l'economista avverte l'esigenza di riconoscere a

³ Questa misura può essere pensata, altresì, per incentivare l'esodo dei lavoratori, nell'intento di generare un avvicendamento tra la forza lavoro impiegata e quella inoccupata/disoccupata.

tutti i cittadini condizioni basilari per la partecipazione alla vita collettiva: il minimo vitale può essere inteso come l'espressione monetaria del diritto alla cittadinanza.

In Italia la prima proposta di applicazione dell'ipotesi di dividendo sociale abbinata ad una struttura impositiva di tipo *flat* risale al 1996 (Rizzi-Rossi, 1996).

La proposta presenta punti di contatto con quella di Atkinson, prefiggendosi di conseguire un rilevante grado di progressività per l'intero sistema *tax-benefit* e di eliminare le conseguenze negative di un'imposta progressiva per scaglioni. Al contempo si propone di aggiungere un nuovo tassello al processo di riforma dello stato sociale che coniughi l'universalismo con l'equità e trasparenza del sistema di imposizione personale.

A differenza della proposta dell'economista britannico, quella di Rizzi-Rossi è limitata ad una revisione dei meccanismi di sostegno del reddito e non prevede la riformulazione del sistema di protezione sociale⁴.

La combinazione di un minimo vitale associato ad un'imposizione proporzionale ritorna anche nel pensiero di un altro economista, J. E. Meade (1995), per il quale il dividendo sociale è uno strumento per separare, all'interno del salario, la funzione redistributiva da quella allocativa. Secondo l'autore occorre accrescere il reddito di coloro che si trovano ai margini della distribuzione della ricchezza nazionale, senza alterare gli equilibri del mercato del lavoro. Infatti, una politica economica orientata alla piena occupazione genera situazioni redistributive insoddisfacenti, che vanno "corrette" integrando i salari inferiori al livello socialmente accettabile attraverso un **reddito di cittadinanza**, commisurato semplicemente all'età del beneficiario: l'integrazione trova come limite superiore il salario di piena occupazione.

L'ipotesi di integrare il sussidio universale con un'imposta personale di tipo *flat* evoca un'altra proposta, quella dell'**imposta negativa**.

Nella sua forma più pura lo schema della *negative income tax* prevede che coloro i quali si situino sotto la soglia di tassazione personale ricevano un pagamento proporzionale alla differenza tra l'eventuale reddito posseduto e il livello minimo di imposizione. Il principio si applica per simmetria anche ai redditi superiori, trasformandosi in un prelievo. In Friedman, comunemente ritenuto il padre dell'imposta negativa, un ruolo decisivo è attribuito agli aspetti di efficienza e agli automatismi del processo di spesa: nella proposta originaria l'economista dimostrava come l'aver previsto una riduzione del beneficio meno che proporzionale dell'aumento del reddito si traducesse in un incentivo al lavoro⁵.

Nonostante la similarità delle proposte, le radici storiche ed ideologiche dell'imposta negativa e del dividendo sociale sono diverse.

⁴ Dall'analisi degli effetti comportamentali legati al passaggio a un regime proporzionale di imposizione personale del reddito è emerso, a parità di gettito, un aumento del livello medio di benessere e dell'offerta di lavoro (Aaberge *et al.*, 2000).

⁵ Friedman M., 1962.

Da un punto di vista sostanziale, la prima differisce dal dividendo sociale in quanto non è diretta alla generalità dei cittadini, ma solo a coloro che dispongono di un reddito inferiore a quello di azzeramento dell'imposta.

Sotto il profilo storico, la proposta di un'imposta negativa affonda le sue origini nell'ambito del pensiero liberale ed è sostenuta da una logica di natura essenzialmente assistenziale e redistributiva. L'idea di fondo è che inserendo i trasferimenti nell'alveo del sistema fiscale se ne semplifichi l'amministrazione. Nelle intenzioni di Friedman il meccanismo illustrato avrebbe dovuto sostituire tutti i programmi di spesa di natura assistenziale e, in un'ottica di più ampio respiro, anche il comparto previdenziale. La proposta ebbe notevole successo in ambito accademico e tra gli anni '60 e '70 negli Stati Uniti furono lanciati dei programmi di sperimentazione destinati a valutarne l'impatto sull'offerta di lavoro; una versione di imposta negativa sul reddito fu proposta dal Presidente Nixon (il *Family Assistance Plan*).

La proposta di un dividendo sociale può essere ricondotta al pensiero keynesiano degli anni '30 ed in particolare agli scritti della Robinson⁶ e del già citato Meade.

Più in generale, l'idea di un sussidio minimo incondizionato ha radici lontane. La prima elaborazione di reddito minimo si ha nel Rinascimento con Thomas More e Luís Vives, in concomitanza con l'evoluzione del concetto di assistenza ai poveri, non più vista come un compito di esclusivo appannaggio della Chiesa o di singoli benefattori. Nel secolo dei lumi si affaccia un'altra elaborazione concettuale ad opera di Condorcet e Paine, che contiene, *in nuce*, gli elementi propri di un sistema di assicurazione sociale: il sostegno monetario, uguale per tutti, è riconosciuto al raggiungimento dell'età adulta a coloro che non sono più in grado di lavorare.

L'ulteriore evoluzione di pensiero si registra con Charles Fourier, utopista francese del XIX secolo, per il quale il sussidio universale ed incondizionato è visto come la contropartita alla perdita all'accesso diretto alle risorse naturali imposto dalla civilizzazione. L'idea è successivamente ripresa, tra gli altri, da J. S. Mill che, nella seconda edizione del suo *Principle of Political Economy*, sostiene l'opportunità di distribuire un minimo sociale a tutti i membri della comunità per la loro sussistenza.

Il concetto ritorna nei dibattiti del secolo successivo sotto diverse denominazioni (dividendo sociale, *basic income*, *universal grant*, *citizen's income*). A partire dalla metà degli anni '70 l'idea assume dignità politica in alcuni Paesi dell'Europa continentale, cominciando dai Paesi Bassi e la Danimarca, fino a permeare i programmi ufficiali di alcuni partiti, generalmente verdi o "left-liberal (in the European sense)"⁷.

⁶ Robinson J., 1937.

⁷ Van Parijs, 2001.

Un noto teorizzatore dello *universal basic income* è Van Parijs (2001), il quale vede nel sussidio universale uno strumento di giustizia sociale (promuovere la libertà individuale di scelta e contribuire a risolvere il dilemma tra povertà e inoccupazione).

La misura proposta è diretta a tutti, su base individuale e in modo incondizionato, e si fonda sull'appartenenza ad una determinata comunità politica. Ai tradizionali diritti politici e civili si affianca il diritto a condurre una vita dignitosa indipendentemente dalle condizioni economiche e fisiche del soggetto e dalla sua propensione a lavorare.

Questo reddito di cittadinanza si distingue dalle altre forme di sostegno non solo per l'entità, superiore al livello di pura sussistenza, ma soprattutto per la sua giustificazione e per i criteri di eleggibilità. Infatti questa misura è riconosciuta *ex ante*, mentre gli altri trasferimenti hanno natura assistenziale e sono erogati dopo l'accertamento della condizione economica del beneficiario. Il presupposto logico è che in un sistema capitalistico avanzato, in cui le opportunità di lavoro per tutti sono scarse, sia possibile ed economicamente conveniente destinare a tutti i cittadini una parte di risorse pubbliche indipendentemente da qualsiasi attività lavorativa.

Per i sostenitori più radicali dell'universalismo, l'erogazione del sussidio sarebbe integrata con il prelievo, attraverso l'assoggettamento delle altre fonti di reddito ad un'imposta proporzionale.

Anche l'impostazione universale non è scevra da controindicazioni. Un sussidio indifferenziato non è di per sé idoneo a tutelare adeguatamente bisogni multiformi (legati, ad esempio, ad handicap o età), mentre integrazioni ad hoc a fronte di specifiche situazioni di svantaggio appesantirebbero la macchina burocratica, compromettendo il raggiungimento di uno dei principali obiettivi del sistema.

Se si opta per un sistema integrato *basic income/flat rate tax*, come auspicato dai sostenitori più radicali, la selezione dei beneficiari non viene eliminata, ma delegata al sistema fiscale. L'effetto è quello di sovraccaricare il sistema impositivo di responsabilità (a fronte, ad esempio, di difficoltà di accertamento di alcune tipologie di reddito o di forme sostitutive di prelievo) e di verificare i mezzi economici sulla base di un parametro che non riflette alcune componenti della ricchezza di natura patrimoniale (tipicamente, le attività finanziarie).

Una ulteriore critica mossa ai paladini dell'approccio universale è di sottovalutarne i costi: i programmi di matrice universale tendono nel tempo ad una lievitazione della spesa. La loro sostenibilità finanziaria può essere preservata riducendo il livello procapite di assistenza o, alternativamente, aumentando le aliquote d'imposta. Alla prima soluzione ostano ragioni di opportunità politica, che suggeriscono di preservare gli standard di assistenza raggiunti. Di contro, l'inasprimento del prelievo può portare a risultati redistributivi accettabili solo a condizione di innalzare sensibilmente le aliquote marginali, con il rischio di stimolare il ricorso all'economia sommersa e l'evasione fiscale (Toso, 2001).

3. I modelli di integrazione *tax-benefit*: rassegna di recenti esperienze di *welfare*

Nell'Europa occidentale la dimensione del sostegno monetario alle fasce sociali più povere si è accresciuta progressivamente dall'ultimo dopoguerra. La corretta proporzione tra quanto redistribuire attraverso il *welfare* pone un classico problema di *trade-off* tra equità ed efficienza. La redistribuzione tra classi di reddito è desiderabile sotto un profilo di equità, ma disincentiva la partecipazione al lavoro, creando un problema di efficienza.

In numerosi studi che adottano l'approccio della tassazione ottimale si sostiene che la redistribuzione debba assumere la veste dell'imposta negativa: in questo genere di programmi i sussidi a coloro che sono fuori dal mondo del lavoro sono finanziati attraverso il prelievo sulle classi medio-alte. L'intensità del processo di redistribuzione verticale dipende positivamente dall'entità dei programmi di spesa e negativamente dagli effetti sull'offerta di lavoro osservati⁸.

Da uno studio condotto a livello europeo su 14 stati si evince che accanto a sistemi di imposizione personale generalmente progressivi, figurano vari programmi di spesa, finalizzati al raggiungimento di obiettivi molteplici, schematicamente raggruppabili in cinque sottoinsiemi: *i.* reddito di ultima istanza (in molti casi, potenziato per il sostegno di famiglie monoparentali); *ii.* sostegno alle responsabilità familiari (di norma *means tested*); *iii.* *in-work policies* (sussidi a coloro che già lavorano); *iv.* sussidi di disoccupazione; *v.* sistema pensionistico (Immervoll *et al.*, 2003).

In particolare, le *in-work policies* trovano la loro giustificazione nella possibilità di ottenere miglioramenti sotto il profilo redistributivo senza provocare gli effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro tipici delle politiche di *welfare* "tradizionali".

L'analisi sui 14 paesi europei ha anche evidenziato come il modello di *welfare* tradizionale ha effetti negativi sull'offerta di lavoro sia in termini di incremento della prestazione lavorativa (legato all'aliquota marginale) sia sulla scelta di partecipare al mondo del lavoro (legato all'aliquota media), mentre le *in-work policies* generano effetti positivi sul secondo aspetto. Alla luce di queste evidenze, le politiche di spesa tradizionali sono preferibili solo qualora i *policymaker* annettano particolare rilevanza ad obiettivi di redistribuzione e tutela dei soggetti senza reddito.

Progressivamente l'attenzione del mondo accademico si è spostata dalla dimensione assoluta dei programmi di spesa alla loro configurazione e alle implicazioni sull'efficienza del

⁸ Questo approccio teorico si sofferma in particolare sull'effetto disincentivante che l'aliquota marginale esercita sull'individuo. In realtà, la scelta di partecipare al mondo del lavoro può dipendere da una valutazione sul carico impositivo totale, a sua volta influenzato dall'aliquota media di tassazione; questa considerazione è particolarmente vera per coloro che si situano all'inizio della distribuzione dei redditi.

sistema. Ciò ha favorito la transizione da forme di assistenza passiva a programmi legati alla partecipazione al mondo del lavoro: l'*Earned Income Tax Credit* negli Stati Uniti o il *Working Family Tax Credit* nel Regno Unito sono esempi di tradizione consolidata di *in-work policies*.

Sulla scia delle esperienze del mondo anglosassone alcuni paesi dell'Europa continentale hanno avviato politiche di integrazione monetaria dei *working poor* e di prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale, mutuandone anche il modello di erogazione (integrazione dei programmi di spesa nell'imposta personale sul reddito). La *Prime pour l'Emploi* francese ed il *Crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle* belga ne sono un esempio.

Politiche sperimentate con successo in paesi stranieri, segnatamente *in-work policies*, possono rivelarsi inappropriate quando non dannose se traslate, tout court, in altre realtà nazionali: le caratteristiche di contesto e le diverse condizioni dell'offerta di lavoro possono aiutare ad interpretare i differenti effetti. Da uno studio comparato dei sistemi fiscali ed assistenziali dell'UE (ante 2004) emerge come in Francia o in Germania l'applicazione del *Working Family Tax Credit* britannico avrebbe un impatto negativo sull'occupazione a causa della pronunciata diminuzione del grado di partecipazione delle donne sposate (con partner occupati) non controbilanciato da un effetto di segno contrario sull'offerta di lavoro dei genitori single (Sutherland, 2005).

L'integrazione dei meccanismi di spesa nel sistema di prelievo può portare a superare alcune criticità solitamente associate ad un assetto duale: un sistema che da un lato preleva risorse ai cittadini per poi redistribuirle sotto varie forme è stato ritenuto fonte di inefficienza per la sovrapposizione degli ambiti di intervento e per il sensibile innalzamento delle aliquote marginali effettive di tassazione di alcune fasce di contribuenti. *Last but not least*, l'erogazione attraverso il modello del *tax credit* permette di ampliare il novero dei soggetti coinvolti dalle politiche di sostegno, eliminando lo stigma sociale associato alla condizione di assistito, e di ridurre le incombenze burocratiche per l'ottenimento del beneficio.

L'esperienza dei paesi stranieri in questo campo ha mostrato che l'efficacia di questo strumento è condizionata dalla capacità amministrativa di attribuire il credito correttamente e con rapidità: un punto di debolezza dell'EITC è stato individuato nelle difficoltà dell'*Internal Revenue Service* (IRS) di identificare i beneficiari senza errori (Hotz-Scholtz, 2001; IRS, 2002⁹).

Il ricorso al modello dell'imposta negativa pone il problema del coordinamento tra l'unità di riferimento ai fini fiscali ed assistenziali (Pearson-Scarpetta, 2000). Due diverse unità di riferimento potrebbero essere gestite da un'Amministrazione finanziaria in grado di aggregare le informazioni in suo possesso sui componenti dei nuclei familiari e di superare le

⁹ Le stime più recenti del fenomeno — elaborate dall'IRS per l'anno di imposta 1999 — indicano che dell'EITC richiesto nel 2000 un ammontare compreso tra il 27 ed il 31,7 per cento non avrebbe dovuto essere corrisposto.

asimmetrie informative, anche subordinando l'erogazione del beneficio alla presentazione della dichiarazione congiunta (Bosi et al., 2001; Morcaldo, 2004).

L'efficacia del sistema impositivo nel realizzare compiti di redistribuzione dipende anche dal grado di "copertura" della platea dei potenziali fruitori; nel Regno Unito, ad esempio, la gestione del sussidio attraverso il sistema di tassazione personale è resa più onerosa dal limitato ricorso alle dichiarazioni dei redditi, dovuto al largo ricorso del PAYE (*Pay As You Earn*, sistema di ritenute britannico).

Nel prosieguo si illustrano le esperienze di alcuni paesi che hanno fatto ricorso allo strumento del *tax credit* (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Belgio, Francia), evidenziando in particolare i riflessi sulle politiche di sostegno alle responsabilità familiari¹⁰.

Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti il *welfare* occupa tradizionalmente un ruolo marginale e la redistribuzione delle risorse è realizzata all'interno del sistema impositivo, secondo un modello di *tax credit* che indirettamente contempla il sostegno alle responsabilità familiari: la presenza di minori contribuisce a ridurre l'onere impositivo.

Il *tax credit* nasce come strumento di redistribuzione e di lotta alla povertà destinato anche a contrastare la cultura della dipendenza dalla spesa sociale. L'orientamento di *policy* seguito sin dai tempi della proposta di Friedman del 1962 è stato quello di incentivare la partecipazione attiva al mondo del lavoro piuttosto che la dipendenza dalla prestazione socio-assistenziale e di limitare le ingerenze dell'apparato burocratico nella società.

In questo contesto viene istituito, nel 1975, l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), strumento anti-povertà e anti-*welfare*, introdotto al fine di seguire una politica di riforma che, oltre a limitare la dipendenza dall'assistenza, innalzi i redditi di coloro che si collocano al di sotto della linea di povertà.

¹⁰ Per una descrizione analitica della situazione attuale e delle misure in vigore nei singoli paesi si rimanda all'Appendice (Le misure dei principali strumenti di contrasto alla povertà e sostegno alle responsabilità familiari nei paesi esaminati).

Riquadro 1 - L'Earned Income Tax Credit

L'EITC è il cuore del modello tax credit, oltre ad essere l'antesignano delle altre forme di refunding di stampo workfarista¹¹.

Il credito d'imposta, uniforme su tutto il territorio, è rivolto alle famiglie con redditi medio-bassi. Ne beneficiano anche i nuclei incapienti, a condizione che percepiscano redditi di lavoro. Esso è commisurato al reddito familiare e, come accennato, influenzato positivamente dalla presenza di figli a carico. Tali sono i figli che non abbiano superato i 19 anni (24 se ancora studenti) oppure quelli permanentemente disabili, a condizione che convivano con i propri genitori per almeno sei mesi l'anno.

La struttura dell'EITC prevede tre fasi: inizialmente ("fase in") il credito cresce con il reddito e con il numero di figli a carico, creando un incentivo al lavoro; successivamente si attesta su un livello flat per poi entrare nella fase discendente ("fase out"), fino ad azzerarsi.

Dal punto di vista gestionale, il credito è amministrato dall'IRS che ne fissa i parametri di attribuzione e l'ammontare annuo delle prestazioni. La richiesta del credito è subordinata alla presentazione della dichiarazione dei redditi, mentre l'erogazione avviene in busta paga o, per gli incapienti, mediante assegno, di norma una volta all'anno.

L'EITC è il principale strumento nelle politiche di incentivazione al lavoro e ciò ha stimolato numerose ricerche tese a valutare la sua efficacia nel perseguire questo obiettivo. Le principali conclusioni emerse sul tema sono che si osservano effetti positivi ed apprezzabili sul tasso di occupazione delle madri single ed una modesta riduzione dell'offerta di quelle sposate; di segno negativo l'effetto sulle ore di lavoro prestate da chi già si trova nel mercato del lavoro (Hotz-Scholtz, 2001).

Gli sforzi della politica per passare da un sistema puramente assistenziale ad uno di stampo *workfarista* traspasano con nitidezza nel *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA) del 1996, considerato il programma di riforma del *welfare* statunitense più rilevante. Nato per ridurre la povertà infantile e stimolare le giovani madri *single* ad abbandonare la cultura della dipendenza sociale, il programma mirava altresì alla riduzione della spesa pubblica per assistenza. Il PRWORA ha abolito l'*Aid to*

¹¹ Negli Stati Uniti esisteva già un programma modellato sullo schema dell'imposta negativa, il *Family Assistance Plan*, introdotto nel 1969 sotto l'egida del Presidente Nixon. Il passaggio all'EITC è favorito da una serie di circostanze, tra le quali l'avvio di una fase recessiva nel 1974; i *policymaker* cercano di stimolare la domanda aggregata varando una riduzione delle tasse e ricorrendo massicciamente al *refunding*.

La prima versione dell'EITC è introdotta temporaneamente per 18 mesi e resa strutturale tre anni dopo, nel 1978. Negli anni successivi l'EITC varia in misura piuttosto contenuta (e comunque inferiore all'andamento dell'inflazione), fino al 1986, quando il valore massimo del credito viene allineato, in termini reali, a quello dell'anno di prima introduzione. Negli anni '90 l'EITC gioca un ruolo preminente nel modificare la distribuzione dei redditi all'interno della collettività e forma oggetto di interventi di potenziamento a più riprese: nel 1991, quando viene incrementato e differenziato per i nuclei con due o più figli, nel 1993, con un nuovo aumento delle sue misure ed il rafforzamento per le famiglie più numerose (almeno due figli), nel 1994, con l'estensione ai contribuenti senza prole.

Family with Dependent Children (AFDC), introducendo in sua vece il *Temporary Assistance to Needy Families (TANF)*, il principale programma di sussidi monetari basato su un meccanismo “*block grant*”. Ciò ha portato ad una modifica nelle modalità di trasferimento di risorse dal governo centrale agli stati federali. Mentre con l’AFDC il governo federale finanziava dal 50 all’80 per cento circa dei *benefit* erogati dagli stati della federazione, assumendo su di sé l’onere di coprire eventuali incrementi, con il meccanismo del TANF ogni variazione dei livelli di spesa sociale (in aumento o in diminuzione) si ripercuote direttamente sulle finanze dello stato federale.

Il PROWRA ha contestualmente attribuito ai singoli stati federali la facoltà di fissare i parametri per i livelli delle prestazioni.

Conseguentemente si è avuto un dimezzamento dei trasferimenti disposti dalla maggior parte degli stati della federazione. Sotto il profilo dell’efficienza le evidenze sul tasso di partecipazione delle madri single al mercato del lavoro sono positive (OCSE, 2003a).

Riquadro 2 - il sostegno delle responsabilità familiari e gli altri programmi federali

Gli altri programmi federali per il sostegno delle responsabilità familiari amministrati attraverso il sistema impositivo sono il Child Tax Credit, il Child and Dependent Care Credit e l’Exemption for Dependents. Nel primo caso si tratta di una detrazione in somma fissa, introdotta nel 1998 e potenziata, da ultimo, nel 2004, rivolta a tutte le famiglie in cui vi sia almeno un figlio a carico di età non superiore a 17 anni. In caso di incapienza essa è rimborsabile (al ricorrere di certe condizioni il rimborso è parziale). Essa è cumulabile con l’EITC, con il Child and Dependent Care Credit (detrazione non rimborsabile prevista a fronte degli oneri per la cura della prole e degli altri familiari a carico) e con l’Exemption for Dependents, una deduzione spettante a tutte le famiglie che abbiano redditi non superiori a certe soglie (particolarmente elevate), in ragione di ciascun individuo appartenente al nucleo familiare. A differenza del Child Tax Credit, questa deduzione non è rimborsabile.

Il Regno Unito

La crisi dei moderni sistemi di *welfare* ha investito anche il sistema di protezione sociale ideato da Lord Beveridge. Il Regno Unito soffre di un’elevata diffusione dei fenomeni di povertà infantile (il relativo tasso di povertà è tra i più alti a livello OCSE, con la Germania, la Spagna, l’Italia e gli Stati Uniti¹²). La lotta alla povertà, soprattutto infantile, figura tra le priorità dei *policymaker*, che si sono posti l’obiettivo di dimezzarne l’incidenza entro il 2010 e di debellarla nell’arco di una generazione. Le politiche che promuovono la

¹² Fonte OCSE, 2003a.

partecipazione al mondo del lavoro sono considerate la strada maestra per sostenere le famiglie con prole, esposte più intensamente al rischio di esclusione sociale.

In un contesto politico che annette particolare rilievo ai temi del contrasto alla povertà infantile e all'emarginazione sociale, il sostegno alle responsabilità familiari è un meta-obiettivo.

Riquadro 3 - dal Family Credit al Budget 2000

L'assetto attuale delle politiche familiari è il frutto di una riforma avviata alla fine degli anni '90 e tesa ad accentuare l'integrazione delle prestazioni assistenziali nel mondo della tassazione personale, ricorrendo allo strumento del tax credit. Le politiche sociali di impronta workfarista hanno una lunga tradizione nel Regno Unito, suggellata dall'introduzione del Family Credit (1988). Dopo una serie di riforme realizzate negli anni '90, nel 1999 viene introdotto il Working Family Tax Credit (WFTC), una versione riformata e più generosa del Family Credit, modellata sulla base dell'EITC statunitense¹³. Nel Budget 2000 (provvedimento di finanza pubblica) è stata esplicitata la volontà politica di affinare il sistema di tax-benefit, distinguendo già a livello "concettuale" tra il sostegno alle famiglie con prole ed il contrasto alla povertà/inoccupazione e prevedendo due distinti strumenti, il Child Tax Credit (CTC), legato alla prima finalità, ed il Working Tax Credit (WTC), mirato a potenziare l'efficacia delle in-work policies a favore dei lavoratori a basso reddito.

Entrambi gli strumenti presentano una struttura "modulare", essendo costituiti da più elementi che contribuiscono a personalizzarne l'ammontare spettante¹⁴. Essi presentano un andamento costante fino al raggiungimento di una certa soglia reddituale (fissata su base familiare), per poi entrare nella fase out. Per ampliarne gli effetti il tasso di riduzione è stato portato dal 55 al 37 per cento (per ogni sterlina di reddito incrementale il tax credit diminuisce di 37 cents).

Con questi nuovi strumenti il sistema britannico passa da un approccio puramente workfarista, analogo a quello statunitense, ad uno che tempera tanto obiettivi di incentivazione all'occupazione quanto forme di sostegno universale.

In particolare, il WTC replica, rafforzandola, la componente workfarista del WFTC ed estende la sua tutela anche ai percettori di bassi redditi senza responsabilità familiari,

¹³ Il WFTC mirava a rafforzare gli incentivi al lavoro ed alleviare il disagio dei *working poor*, riducendo al contempo l'incidenza della povertà infantile. Parametrato al reddito familiare, al numero di ore di lavoro, alla numerosità del nucleo familiare e all'età della prole, il WFTC era disposto a favore delle famiglie con figli di età non superiore a 16 anni (19 se studenti a tempo pieno) nelle quali vi fosse almeno un percettore di redditi di lavoro che prestava la sua attività lavorativa per almeno 16 ore settimanali. Al raggiungimento di una certa soglia di reddito settimanale il credito si riduceva ad un tasso del 55 per cento.

¹⁴ A titolo di esempio si consideri che il WTC contiene un ammontare di base del sussidio per tutti i fruitori, incrementato, tra l'altro, se il nucleo è monoparentale e la prestazione lavorativa è superiore alle 30 ore settimanali.

qualificandosi come strumento che coniuga l'obiettivo del contrasto alla povertà con l'incentivo al lavoro.

Considerato infatti che del precedente ciclo di riforme avevano beneficiato in particolare le famiglie con figli, il focus si sposta su coloro che pur prestando un'attività lavorativa rimangono in condizioni di disagio economico e sul coniuge inoccupato dei nuclei monoreddito (HM Treasury, 2002).

La condizione di fruizione per le famiglie con figli è di prestare la propria attività per almeno 16 ore settimanali, con un bonus qualora si superino le 30. Nel caso di lavoratori senza figli, invece, la prestazione minima richiesta è di 30 ore.

Inoltre il WTC include uno speciale sussidio per il sostenimento dei costi per la cura della prole; ciò sulla base di evidenze empiriche, che mostrano come questi oneri costituiscono una barriera all'ingresso nel mondo del lavoro.

Il CTC è il cuore del sistema di supporto alle responsabilità familiari. Esso unifica il premio alla prole implicito nel WFTC con quello del Children's Tax Credit del 2001 e degli altri strumenti previgenti ed assume la veste di una detrazione rimborsabile, erogata alle famiglie con almeno un figlio, indipendentemente dallo status lavorativo dei genitori. Ciò va nella direzione di tutelare maggiormente le famiglie senza lavoro, che nel precedente sistema del WFTC erano escluse dalle forme di supporto correlate al reddito. Esso si affianca al Child Benefit, trasferimento universale corrisposto per ciascun figlio convivente di età inferiore ai 16 anni (18 per gli studenti a tempo pieno), indipendentemente dalle condizioni reddituali del beneficiario, ed amministrato dall'Inland Revenue.

Le analisi sui *tax credit* adottati nel Regno Unito evidenziano effetti positivi del WFTC sull'occupazione delle madri *single* mentre il tasso di partecipazione delle donne sposate con un marito che lavora diminuisce per effetto del criterio di eleggibilità di tipo familiare (Blundell, 2001).

Inoltre, da una valutazione delle riforme avviate dal 1997 sono emersi sia una riduzione del tasso di povertà minorile sia un miglioramento delle condizioni reddituali di bambini che, in assenza del supporto statale, sarebbero caduti in una situazione di povertà relativa (HM Treasury, 2002).

Il raffronto del WFTC con l'EITC mostra che il primo è, *prima facie*, più generoso. Tuttavia alcuni studiosi hanno messo in luce un'importante differenza tra i due sistemi: il WFTC interagisce in maniera inversamente proporzionale con altri programmi sociali *out-of-work* (i.e. è calcolato quale reddito per definire il livello di altre prestazioni spettanti), circostanza che contribuisce a spiegare il minore impatto sull'offerta di lavoro rispetto all'EITC (Blundell-Hoyne, 2001).

Il Canada

Storicamente, il sistema di solidarietà sociale alle famiglie è stato utilizzato come strumento di lotta alla povertà e di sostegno alle responsabilità familiari e si è sempre appoggiato al sistema di imposizione personale. Esso ha attraversato varie fasi, caratterizzate da una diversa preminenza delle due finalità.

Negli anni '70 l'obiettivo del contrasto alla povertà assume maggior rilievo, come attestano il potenziamento delle misure fiscali esistenti (segnatamente, detrazioni per figli in somma fissa) e l'introduzione di un nuovo programma, il *Child Tax Credit* (CTC), una detrazione d'imposta rimborsabile pensata per le famiglie con bassi livelli di reddito.

Nel decennio successivo il CTC diventa *means tested* e, unitamente all'incremento dei trasferimenti verso le famiglie in povertà e l'azzeramento di quelli per i nuclei più abbienti, connota con maggiore enfasi il passaggio alla fase del "*progressive targeting*".

A partire dal 1993 il sistema sperimenta un'ulteriore evoluzione, entrando nella fase dell'*Integrated Child Benefit*, con la finalità di coinvolgere nei programmi di protezione sociale le famiglie meno abbienti e con figli: si razionalizza l'assetto delle misure fiscali, consolidando gli schemi esistenti in un unico programma, il *Child Tax Benefit* (CTB) e si introduce il *Working Income Supplement*, destinato alle famiglie *working poor* (abolito nel 1998).

Riquadro 4 - il Canada Child Tax Benefit

Nel 1998 il Governo canadese vara un nuovo programma, il Canada Child Tax Benefit (CCTB), che persegue l'obiettivo di sostenere nel reddito le famiglie con prole e stimolarne la partecipazione al mondo del lavoro, così da affrancarle medio tempore dalla condizione di sussidiate; ne è parte integrante il National Child Benefit Program, programma tarato sulle famiglie a basso reddito, che a sua volta include due programmi, un credito rimborsabile (National Child Benefit Supplement) e le iniziative finanziate a livello provinciale.

Un punto qualificante della riforma del 1998 è l'integrazione dei programmi di spesa per assistenza sociale dei governi provinciali e territoriali in quelli federali, così da ridurre il welfare wall¹⁵.

Il CCTB è un trasferimento modellato sullo schema del tax credit, commisurato al reddito familiare e alla numerosità del nucleo. Esso è amministrato a livello federale attraverso il sistema tributario.

Ne fruiscono le famiglie con figli di età inferiore ai 18 anni e l'entità del trasferimento è maggiorata per i nuclei più numerosi (almeno tre figli).

¹⁵ Il *welfare wall* è il fenomeno risultante dall'interazione tra i programmi (monetari e non) e le tasse, tale per cui i percettori di bassi redditi sopportano elevate aliquote marginali effettive. Esso costituisce una barriera alla transizione dall'assistenza alla forza lavoro, in quanto ne potrebbe discendere un peggioramento del tenore di vita.

Il CCTB è composto dal Basic Child Tax Benefit e dal National Child Benefit Supplement (NCB Supplement). In particolare, il NCB Supplement, espressamente rivolto al sostegno delle famiglie meno abbienti, tiene conto dell'ampiezza del nucleo, prevedendo misure decrescenti per il primogenito, il secondo ed i successivi, e decresce al di sopra di un certo livello reddituale. L'accesso al beneficio è subordinato alla presentazione di una richiesta e della dichiarazione congiunta, sulla base della quale la Revenue Agency stabilisce l'entità del trasferimento. La prestazione viene adeguata solo in caso di modifiche al nucleo familiare.

A discrezione delle province, il NCB Supplement può essere integrato con programmi di assistenza sociale gestiti a livello "locale", deducendo il NCB Supplement da questi ultimi. Le province, in contropartita, dovrebbero reinvestire i risparmi di spesa in programmi rivolti alle famiglie più bisognose. Solo tre (Newfoundland, New Brunswick, Quebec) hanno scelto di non procedere a questa integrazione, finalizzata ad incentivare la partecipazione al lavoro e ridurre il welfare wall, ritenendola inadatta alla realtà lavorativa locale.

L'integrazione del NCB Program in quelli provinciali è stata analizzata sotto il profilo dell'efficienza e del grado di coinvolgimento del programma. Le evidenze empiriche sono positive e gli effetti sul lavoro del programma federale sono più consistenti di quelli degli analoghi istituti provinciali modellati sull'Earned Income Credit (Milligan-Stabile, 2004).

Il NCB contempla inoltre le iniziative provinciali, che possono anche assumere la forma di incentivi monetari, erogabili come meri trasferimenti o sotto forma di in-work benefits: è il caso dell'Ontario, che prevede un Child Care Supplement per le famiglie lavoratrici.

Al CCTB si affiancano altre agevolazioni, quali la detrazione per le famiglie monoreddito (Marital Status Relief), non rimborsabile, la detrazione per figli a carico di età inferiore a 19 anni (the Goods and Service Tax Credit), rimborsabile e parametrata al reddito familiare netto, nonché la deduzione per le spese per figli di età non superiore a 16 anni, sostenute per corsi di qualificazione professionale o per l'avviamento al mondo del lavoro (Child Care Expenses).

Il Belgio

Nell'agosto del 2001 il Parlamento belga ha approvato un progetto di riforma dell'imposta personale sul reddito (*Loi du 10 Août 2001*) scalettato sul quinquennio 2001-2005 ed articolato su quattro piani di intervento:

- riduzione del carico fiscale sul lavoro;
- maggiore neutralità del prelievo rispetto ai modelli di vita adottati (matrimonio, unione di fatto, ecc) attraverso la parificazione delle aree di non tassazione dei *single* e delle coppie sposate;
- potenziamento delle modalità di riconoscimento delle responsabilità familiari;

- promozione di una fiscalità più ecologica.

Nel confronto internazionale l'economia belga scontava il peso di un elevato debito pubblico e di un'elevata tassazione sul lavoro: obiettivo di questa riforma è quello di ridurre la povertà e incrementare l'occupazione, mutuando l'esempio di altri paesi, segnatamente il Regno Unito.

Nell'ambito di una generale moderazione della pressione fiscale, lo sforzo di alleggerire il cuneo sui lavoratori va nella direzione di ampliare le opportunità di accesso al mondo del lavoro, prestando particolare attenzione ai due estremi della distribuzione del reddito. In quest'ottica si innestano l'abolizione delle più elevate aliquote marginali legali d'imposta (52,5 e 55 per cento), pensata per attrarre in Belgio forza lavoro altamente qualificata, e l'introduzione di un credito d'imposta rimborsabile a favore dei percettori di redditi di lavoro bassi.

Riquadro 5 - il Crédit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle

Il tax credit di matrice belga (Crédit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle – CIBRAP) è stato introdotto per accrescere l'appetibilità finanziaria delle attività lavorative rispetto al sussidio — specie nei confronti dei più giovani e delle donne — e per indirizzare i flussi redistributivi verso i lavoratori più esposti al rischio di esclusione.

I potenziali fruitori sono lavoratori (dipendenti o autonomi) con redditi netti annui compresi in un determinato intervallo. Il beneficio segue un andamento dapprima crescente, si stabilizza per un certo intervallo di reddito per poi diminuire fino ad azzerarsi.

Comparando il CIBRAP con il WFTC britannico e l'EITC statunitense emergono molteplici elementi di differenziazione. Il primo è individuale e non means tested, ma similmente agli istituti anglosassoni è rimborsabile ed è gestito dall'amministrazione fiscale.

La scelta di uno strumento individuale comporta che in una coppia entrambi i partner possano accedere al beneficio e che la condizione reddituale dell'uno non pregiudichi il diritto alla prestazione dell'altro (come invece avviene negli Stati Uniti o nel Regno Unito).

Rispetto ai tax credit di "prima generazione", il sostegno garantito dal CIBRAP, aumentato delle detrazioni per figli a carico, è più contenuto. Infatti, è stato osservato che in Belgio il beneficio massimo per un lavoratore senza carichi è di 440 euro, che sale a 1.530 euro per una famiglia con un figlio e a 2.150 per i nuclei più numerosi, a fronte, rispettivamente, di 350 euro, 2.400 e 4.000 riservati dall'EITC. Analogamente, la soglia di esclusione (17.000 euro circa) è poco più della metà di quella prevista dallo schema statunitense. Le ragioni di questa scelta sono da ricercare nella natura "sperimentale" della misura e nella sua maggiore onerosità, legata tanto alla scelta del parametro individuale e non means tested, quanto alle differenze nei livelli salariali minimi (De Lathouwer, 2004; Carey, 2003).

Una prima valutazione della riforma ha posto in luce come i risparmi d'imposta più consistenti siano effettivamente confluiti verso gli estremi della distribuzione del reddito. La progressività del sistema si è accresciuta, ma gli effetti sulla capacità redistributiva dell'imposta personale sono stati controbilanciati dalla diminuzione dell'aliquota media (Carey, 2003). Sotto il profilo dell'efficienza, è stato osservato che i potenziali benefici del tax credit non si concentrano negli intervalli in cui le trappole di inoccupazione sono più significative e che il CIPRAB ha un effetto contenuto sugli incentivi all'offerta di lavoro (Orsini, 2005). Più in generale, la capacità dei tax credit di coniugare obiettivi di equità ed efficienza, avallata dalle risultanze sull'EITC e sul WFTC, non può essere estesa all'Europa continentale, che presenta condizioni socio-economiche differenti: l'esperienza belga mostra che in un paese con un welfare universale le politiche workfariste tendono ad assumere un carattere universale, che, nonostante la maggiore onerosità, porta vantaggi relativamente modesti (De Lathouwer, 2004).

Nell'ambito della riforma del 2001, sono state inoltre potenziate le misure fiscali per carichi familiari. Le detrazioni sono state trasformate in crediti rimborsabili¹⁶, di natura universale, commisurate all'ampiezza del nucleo e potenziate in presenza di soggetti inabili e di genitori *single*¹⁷.

La Francia

La Francia ha tradizionalmente affidato all'istituto del quoziente familiare la tutela delle responsabilità familiari.

L'unità impositiva è la famiglia (*foyer fiscal*) ed il relativo reddito viene rapportato al quoziente, dato dalla somma delle parti, ossia dalla somma dei coefficienti attribuiti ad ogni membro della famiglia; al risultato ottenuto si applicano le aliquote vigenti e l'imposta così determinata viene moltiplicata per il quoziente familiare.

Introdotta nel secondo dopoguerra anche in risposta a problemi di bassa natalità, il quoziente familiare prevedeva un coefficiente unitario per i genitori e di 0,5 per i figli e gli altri componenti a carico. Per migliorarne la spinta demografica nel 1982 l'istituto è stato potenziato, portando il coefficiente per i figli successivi al secondo da 0,5 a 1. Inoltre, per correggere il carattere regressivo degli sgravi nel 1987 è stato previsto un limite al risparmio d'imposta ottenibile in presenza di figli o altri familiari a carico.

¹⁶ Nel caso di incapienza la restituzione è limitata superiormente.

¹⁷ Il credito è stato potenziato a favore dei dipendenti pubblici con redditi contenuti (inferiori di 17.590 euro), a partire dall'anno d'imposta 2008.

Riquadro 6 – la Prime Pour l'Emploi

Nel 2001 la Francia ha introdotto un in-work benefit, la Prime pour l'Emploi (PPE), un credito d'imposta rimborsabile destinato a perseguire obiettivi di redistribuzione (incrementare il potere d'acquisto dei lavoratori scarsamente remunerati) e di efficienza (accrescere l'attrattività del lavoro meno qualificato), che indirettamente assolve a finalità di sostegno delle responsabilità familiari.

La PPE presenta delle peculiarità che lo distinguono dagli altri in-work benefits, quali l'EITC statunitense o quelli adottati nel Regno Unito: non è strettamente individuale, essendo ancorato ad un doppio parametro (individuale e familiare) e non correla l'entità della prestazione al numero di ore lavorate, ma al salario annuo.

Infatti, la prestazione è riconosciuta ai lavoratori, salariati e non, a condizione che i redditi familiari siano compresi in un certo intervallo ed i compensi relativi all'attività lavorativa ricadano in un dato intorno reddituale. I parametri reddituali del foyer fiscal variano in relazione allo status familiare (single, coppia monoreddito o bireddito, nucleo monoparentale ecc.); la presenza di familiari a carico porta ad una maggiorazione della PPE attribuibile¹⁸.

È interessante notare inoltre che i limiti reddituali individuali sono modificati in proporzione alla prestazione lavorativa annua, assumendo come base di riferimento un rapporto di lavoro full-time di 1.820 ore annue¹⁹.

In questo modo l'effetto immediato è di evitare di fiaccare lo sforzo lavorativo del beneficiario dell'in-work benefit nella fase out e di indirizzare il sostegno a favore di chi è in condizioni svantaggiate, distinguendo tra scarsa professionalità e scarso sforzo lavorativo (Pearson-Scarpetta, 2000; Orsini, 2005). Il ricorso a due parametri consente di legare maggiormente la situazione di disagio economico personale a quella del nucleo di appartenenza.

Dal punto di vista amministrativo la PPE è calcolata dall'amministrazione finanziaria sulla base delle dichiarazioni dei redditi e portata in riduzione dell'imposta dovuta o, in ipotesi di incapacità o inattività, corrisposta attraverso un assegno.

Dalla sua introduzione, la PPE è stata oggetto di un'attività di fine tuning volta a potenziarne l'efficacia.

Un primo intervento si è avuto nel 2003: le modifiche, pur non avendone alterato i caratteri strutturali, erano destinate in particolare a rafforzarne l'efficacia a favore dei lavoratori part-time.

In due riprese successive, l'Esecutivo d'Oltralpe ha puntato ad incrementare ulteriormente il valore massimo del premio: la legge finanziaria per il 2006 ha rivalutato la PPE del 50 per

¹⁸ L'attribuzione ad un soggetto di un nucleo familiare non preclude la possibilità anche ad altri di ricevere la PPE, sempre che siano rispettate tutte le condizioni soggettive ed oggettive dettate.

¹⁹ Pertanto, per una persona che lavora metà tempo il diritto al credito sorge se i suoi redditi da lavoro sono compresi entro la metà dei parametri generali.

cento da ripartire su due anni, ma il valore inizialmente previsto per il 2007 è stato nuovamente ritoccato verso l'alto e portato da 809 euro a 948 euro.

Alla luce delle stime ministeriali, una coppia bireddito con due figli a carico e salario annuo pro-capite di 12.238 euro consegue un guadagno di 464 euro, ascrivibile integralmente al potenziamento intervenuto tra il 2006 e il 2007²⁰.

4. Conclusioni

Il lavoro contiene un'analisi delle politiche di sostegno alle responsabilità familiari in ambito internazionale. La scelta è caduta su cinque paesi, Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Belgio e Francia, accomunati dal ricorso agli *in-work benefit*.

La percezione di un reddito è la via maestra per contrastare la povertà e l'esclusione e sostenere i soggetti con responsabilità familiari; da qui il crescente interesse verso le politiche sociali informate al principio del "*making work pay*" — per la capacità di promuovere l'occupazione e superare le criticità dei modelli di *welfare* di stampo tradizionale — ed il largo consenso verso strumenti di integrazione della spesa nel prelievo, quali i *tax credit* rimborsabili.

Significative sono le esperienze del mondo anglosassone, che da tempo ha sperimentato l'introduzione di meccanismi di integrazione *tax-benefit* nell'ambito di politiche *workfariste* in cui il sostegno alle responsabilità familiari è un meta-obiettivo. Su questo sentiero si sono instradati anche paesi dell'Europa continentale, tra cui Belgio e Francia, in risposta alla crisi dei sistemi di *welfare* corporativi.

Il loro esempio ci suggerisce che di fronte al classico *trade-off* tra obiettivi di inclusione economica e redistribuzione monetaria la soluzione concretamente percorsa nei vari ordinamenti rifletterà l'importanza annessa a ciascuna finalità e la sua efficacia sarà condizionata anche da fattori istituzionali (caratteristiche del mondo del lavoro, del sistema impositivo, della realtà socio-economica).

Per una più completa visione del quadro d'insieme, il lavoro contiene anche un'analisi retrospettiva del pensiero socio-economico: le prime forme di solidarietà sociale si ritrovano, a livello teorico, già a partire dal Rinascimento, ma solo successivamente esse troveranno più compiuta elaborazione e dignità politica.

²⁰ Si veda il documento redatto dal Ministero delle Finanze francese, consultabile all'indirizzo www.finances.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/plf2007/dispo_fisc/1-2-ppe.pdf.

APPENDICE

I PRINCIPALI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SOSTEGNO ALLE RESPONSABILITÀ FAMILIARI NEI PAESI ESAMINATI: LE MISURE

*Gli Stati Uniti*²¹

1. *Earned Income Tax Credit*: 2.747 dollari per un lavoratore con un figlio ed un reddito familiare minore di 32.001 dollari (34.001 se sposato); 4.536 dollari per un lavoratore con più figli e un reddito familiare minore di 36.348 dollari (38.348 se sposato). Un lavoratore senza figli e con età compresa tra i 25 ed i 64 anni ha diritto a 412 dollari se il reddito è inferiore a 12.120 dollari (14.120 se sposato).
2. *Child Tax Credit*: 1.000 dollari per ogni figlio. In caso di incapacienza e di un reddito superiore a 11.300 dollari il rimborso è limitato al 15 per cento dell'eccedenza.
3. *Exemption for Dependents*: fissa (5.150 dollari) fino a 112.875 dollari per i genitori che presentano la dichiarazione singolarmente per poi ridursi del 2 per cento per ogni 2.500 dollari di incremento.

*Il Regno Unito*²²

I *tax credit* britannici sono articolati secondo una struttura modulare, che consente di personalizzare l'ammontare spettante. A titolo di esempio, per un contribuente che presta la sua attività lavorativa per almeno 16 ore settimanali il WTC è 1.730 sterline annue (pari all'ammontare base), eventualmente maggiorato di 705 sterline annue se la prestazione lavorativa settimanale è di 30 ore e di 1.700 sterline annue se è un *lone parent*.

L'ammontare massimo del CTC è 2.390 sterline annue (in presenza di un figlio) e si azzerà se il reddito supera 60.000 sterline. Il *Child Benefit* è pari a 18,10 sterline settimanali per il primo figlio e di 12,10 per i successivi.

²¹ Misure in vigore per il 2007, commisurate ai redditi 2006.

²² Misure in vigore da aprile 2007.

*Il Canada*²³

1. *Basic Child Tax Benefit*: 1.283 dollari annui per ciascun figlio minore di 18 anni, cui si aggiungono 90 dollari annui per il terzo figlio ed i successivi. È prevista una riduzione se il reddito netto familiare è maggiore di 37.178 dollari. Il *tax credit* decresce del 2 per cento per le famiglie con 1 figlio e del 4 per cento per le altre.
2. *NCB Supplement*: 1.988 dollari annui per le famiglie con 1 figlio, 3.746 dollari annui per quelle con due figli, aumentati di 1.673 dollari annui per ogni figlio successivo al secondo. Il credito si riduce del 12,2 per cento per le prime, del 23 per cento per le seconde e del 33,3 per cento per i nuclei più numerosi se il reddito netto familiare è maggiore di 20.883 dollari.

*Il Belgio*²⁴

Il CIPRAB è riconosciuto secondo il seguente algoritmo di calcolo:

Scaglioni		CIPRAB
0	3.970	0
3.970	5.300	$540 \times (I-L_1)/(L_2-L_1)$
5.300	13.250	540
13.250	17.230	$540 \times (L_2-I)/(L_2-L_1)$
> 17.230		0

con

I= imponibile

$L_1 = 3.970$

$L_2 = 17.230$

*La Francia*²⁵

Per l'anno d'imposta 2007 le condizioni di spettanza sono le seguenti:

1. Imponibile del *foyer fiscal* minore di 16.042 euro per i *single* e di 32.081 per le coppie sposate o legate da un PACS (maggiorato di 4.432 euro per ogni componente del nucleo ponderato per 0,5 ai fini del quoziente familiare).

²³ Misure in vigore da luglio 2007. Per lo stato di Alberta valgono importi differenti.

²⁴ Misure in vigore per il 2005.

²⁵ Misure in vigore per il 2007 e calcolate sui redditi del 2006.

2. Redditi da attività professionale almeno pari a 3.695 euro; il limite superiore di spettanza varia a seconda della condizione del nucleo familiare di appartenenza: ad esempio, è di 17.227 euro per i contribuenti singoli, mentre si attesta su 26.231 euro per i soggetti coniugati (o legati da PACS) o i nuclei monoparentali. I limiti reddituali sono modificati in proporzione al tempo lavorato, prendendo come base di commisurazione un rapporto a tempo pieno di 1.820 annuali.

Il credito varia in funzione della situazione familiare e del livello dei redditi professionali; per un single con reddito professionale compreso tra 3.695 e 12.315 euro è pari al 7,7 per cento del reddito professionale, mentre per redditi compresi tra 12.316 e 17.227 euro è pari all'19,3 per cento della differenza tra il limite superiore ed il reddito professionale.

Riferimenti bibliografici

- Aaberge R., Colombino U., Strom S. (2000), *Social evaluation of alternative basic income schemes in Italy*, Working Paper Child n. 12
- Aaberge R., Colombino U., Strom S. (1998), *Labour supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: empirical evidence from Italy, Norway and Sweden*, Memorandum from Department of Economics, University of Oslo, n. 18
- AA.VV. (2002), *The Impact of Means Tested Assistance in Southern Europe*, EUROMOD Working Paper n. EM 6/01
- Abreu O. (2004), *Income tax reform in Belgium: a free lunch?*, reperibile sul sito http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm, ECFIN Country focus
- Alesina A., Glaeser E.L. (2005), *Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza
- Atkinson A.B. (1998) *Per un nuovo welfare State*, Università Laterza
- Bank J., Disney R., Duncan A., Van Reenen J. (2004), *The Internationalisation of Public Welfare Policy*, Centre for Economic Performance Discussion Paper, n. 656
- Bargain O., Orsini K. (2005), *In-work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone*, IZA Discussion Paper n. 1445
- Battle K., Torjman S. (2000), *Breaking down Canada's "welfare wall": The new national child benefit*, International Social Security Association, Research Programme
- Blundell R. (2001), *Welfare Reform for Low Income Workers*, Oxford Economic Paper, vol. 53, n. 2
- Blundell R., Hoynes H. (2001), *Has "In-Work" Benefit Reform Helped the Labour Market?*, NBER Working Paper, n. 8546
- Blundell R., Walker I. (2001), *Working Families' Tax Credit: a Review of the Evidence, Issues and Prospects for Further Research*, Inland Revenue Research Report 1
- Bosi P., Baldini M., Caruso E. (2001), *Imposta negativa sul reddito e valutazione empirica del fenomeno dell'incapienza*, Ricerca svolta per la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero del Tesoro, Rapporto finale
- Cahuc P. (2001), *La Prime Pour l'Emploi à la Lumière des Expériences Étrangères*, Centre d'Observation Economique, Document de Travail n. 56
- Carey D. (2003), *Tax Reforms in Belgium*, OECD Economic Department Working Papers, n. 354

- De Lathouwer L. (2004), *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, Berichten/UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck
- Eurostat (2005), *Population and social conditions*, Statistics in focus 5/2005
- Eurostat (2004), *Yearbook 2004, Data 1992-2002*
- Federal Public Service Finance Belgium (2005), *Tax Survey*, Research and Information Department of Federal Public Service Finance, reperibile sul sito www.docufin.fgov.be
- Ferrera M. (1999), *La riforma del welfare nei paesi del sud*, Biblioteca della libertà, XXXIV, n. 152
- Francesconi M., van der Klaaw W. (2004), *The Consequences of "In-Work" Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data*, IZA Discussion Paper n. 1248
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press
- HM Treasury (2002), *The Child and Working Tax Credits. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, n. 10
- Holtz V.J., Scholtz J.K. (2001), *The Earned Income Tax Credit*, NBER Working Paper n. 8078
- Kamerman S.B., Neuman M., Waldfoegel J., Brooks-Gunn J. (2003), *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries*, Social, Employment and Migration Working Papers, n. 6
- Immervoll H., Kleven H.J., Kreiner C.T. Saez E. (2003), *Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis*
- Internal Revenue Service (2002), *Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns*, Department of the Treasury
- Legendre F., Lorgnet J.P., Mahieu R., Thibault F. (2004), *La Prime Pour l'Emploi Constitue-T-Elle un Instrument de Soutien Aux Bas Revenues?*, Revue de l'OFCE
- Lydon R., Walker I. (2004), *Welfare-to-Work, Wages and Wage Growth*, IZA Discussion Paper, n. 1144
- Meade J.E. (1995), *Full Employment Regained?*, Cambridge University Press
- Milligan K., Stabile M. (2004), *The Integration of Child Tax Credit and Welfare: Evidence from the National Child Benefit Program*, NBER Working Paper 10968
- Moffit R.A. (2003), *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, reperibile sul sito www.econ.jhu.edu/People/Moffit/friedman_v2.pdf

- Morcaldò G. (2004), *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Senato della Repubblica, reperibile sul sito www.bancaditalia.it
- Ochel W. (2004), *Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries*, CESifo Working Paper n. 1153
- OCSE (2003a), *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries*, Parigi
- OCSE (2003b), *Taxing Wages 2001-2002. Special Feature: Taxing Families*, Parigi
- OCSE (2001), *Economic Survey of Belgium, 2001*, Parigi
- Opielka M. (2005), *Complex Justice and Basic Income*, presentato alla GSSS Conference on Social Justice, Università di Brema
- Orsini K. (2005), *The 2001 Belgian tax reform: equity and efficiency*, reperibile all'indirizzo www.econ.kuleuven.be/eng/ew/discussionpapers/DPS05/Dps0504.pdf
- Pearson M., Scarpetta S. (2000), *What Do We Know About Policies to Make Work Pay?*, in OECD Economic Studies "Policies Towards Full Employment" n. 31
- Rizzi D., Rossi N. (1996), *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, presentato alla Riunione scientifica 1996 della Società Italiana di Economia Pubblica "Tendenze e criteri del nuovo stato sociale", Pavia, Collegio Nuovo
- Robinson J. (1937), *Introduction to the Theory of Employment*, MacMillan, London
- Stancanelli E., Sterdyniak H. (2004), *Un bilan des études sur la prime pour l'emploi*, Revue de l'OFCE
- Sutherland H. (2005), *Micro-level Analysis of the European Social Agenda. Combating Poverty and Social Exclusion through Changes in Fiscal and Social Policy*, EUROMOD Working Paper n. EM8/05
- Targetti Lenti R. (2000), *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Quaderni del Dipartimento di economia pubblica e territoriale, Università degli studi di Pavia, n. 3
- Tobin J. (1967), *The negative income tax*, Readings in Economics
- Toso S. (2001), *Analisi dei meccanismi di selezione dei beneficiari di servizi comunali di assistenza*, Quaderni del Piano Integrato Sociale Regionale, Regione Toscana
- Van Parijs P. (2000), *A basic income for all*, Boston Review
- Ventry D.J. jr (2000), *The Collision of Tax and Welfare Politics: the Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-99*, National Tax Journal, vol. LIII, n. 4, parte 2

UNA IPOTESI DI RIFORMA GRADUALE DEL SOSTEGNO ALLE RESPONSABILITÀ FAMILIARI

Corrado Pollastri*

I lavori della Commissione consultiva e di studio sul trattamento fiscale dei redditi delle famiglie hanno affrontato approfonditamente il tema del riordino del sistema di trasferimenti monetari e di sostegno al reddito delle responsabilità familiari. In questo breve contributo si intende delineare i tratti di un percorso di riforma che consenta di affrontare le principali criticità dell'assetto degli attuali trattamenti (assegni al nucleo familiare e detrazioni fiscali).

Come dimostrato da abbondante e concorde evidenza empirica l'attuale articolazione degli interventi risulta inefficace nel contrasto della povertà minorile, tra le più elevate in Europa. L'insieme risulta incoerente nelle sue componenti, contribuendo in questo modo alla mancanza di efficacia e di trasparenza del complesso degli interventi. Le principali criticità risiedono nella categorialità dei meccanismi di selezione dei beneficiari dell'Assegno al Nucleo Familiare, destinato sostanzialmente ai lavoratori dipendenti, che ne limita l'efficacia in termini di sostegno ai soggetti maggiormente a rischio di esclusione sociale. Le detrazioni fiscali per carichi di famiglia inoltre, da un lato sono ispirate anch'esse a principi di equità verticale (sono decrescenti con il reddito), ma non raggiungono proprio i soggetti che maggiormente sono in condizione di bisogno, ovvero gli incapienti. Dall'altro non adempiono alla funzione di ristabilire l'equità orizzontale tra famiglie di diversa numerosità, in quanto la rilevanza fiscale delle spese di sostentamento dei figli è infatti solo parzialmente garantita al crescere del reddito. Questo secondo aspetto, apparentemente di rilevanza marginale, risulta cruciale nell'equilibrio complessivo dell'imposizione basata sull'individuo (sistema italiano). Si consideri infatti che è proprio la mancanza di un riconoscimento fiscale universale del costo dei figli che espone il sistema di tassazione attuale alle critiche provenienti dai sostenitori del quoziente familiare.

Il superamento degli attuali limiti del sistema di sostegno monetario alle famiglie richiederebbe da un lato l'estensione degli assegni familiari a chi oggi non ne gode, dall'altro la trasformazione delle detrazioni per familiari a carico in crediti di imposta esigibili nel caso non si raggiunga la capienza fiscale. I due strumenti potrebbero così riunirsi in un'unica forma

* L'autore desidera ringraziare il CER per aver consentito l'utilizzo del modello di microsimulazione, e Raffaele Santioni e Bruno Caprettini per la collaborazione nella elaborazione delle simulazioni.

di trasferimento di tipo universalistico, un Assegno per le Responsabilità Familiari (ARF) regolato da un unico metro di selezione che rifletta la effettiva situazione economica familiare.

La ricomposizione dei due istituti, in un unico nuovo assegno familiare, non dovrebbe però penalizzare le esigenze di equità orizzontale della tassazione. Se il nuovo assegno dovesse risultare infatti una variante potenziata dell'attuale assegno al nucleo familiare rischierebbe di riprodurre anche le finalità. Ricordiamo che gli assegni sono motivati da una combinazione di esigenze di equità verticale e orizzontale, con una prevalenza per la prima, nel senso che in ogni caso, pur motivati dalla presenza di responsabilità familiari, gli assegni risultano prevalentemente destinati ai percettori di reddito più basso.

Per una migliore esplicitazione delle finalità il nuovo istituto unico potrebbe essere quindi derivato dalla combinazione di due componenti, una delle quali, quella destinata al ristabilimento dell'equità orizzontale, dovrebbe risultare costante a variare del reddito. L'altra componente, decrescente con il reddito, è destinata invece al sostegno delle famiglie che per la presenza di figli vedono aumentare il rischio di avvicinarsi alla linea di povertà.

Sulla base di queste considerazioni abbiamo provato ad immaginare una ipotesi di riforma che già dal primo anno di entrata in vigore applichi pienamente un principio di universalismo selettivo, e che preveda al contempo un potenziamento dei trattamenti per gli attuali beneficiari.

Al fine di favorire la compatibilità della riforma con gli equilibri della finanza pubblica, l'ipotesi prevede un meccanismo di gradualità di introduzione del nuovo istituto, in un primo tempo applicato esclusivamente ai figli minori di tre anni, affiancandosi a quello vigente per gli altri figli a carico. Una volta determinate le linee guida della riforma, negli anni successivi, qualora si rendessero disponibili ulteriori risorse, il medesimo coinvolgerebbe progressivamente tutti i figli minori di 18 anni, senza la necessità di profondi aggiustamenti del sistema.

Le varianti applicative della riforma così delineata sono molteplici e dipendono prevalentemente dal livello degli importi dei nuovi assegni e dal loro andamento rispetto al reddito. Gli esiti distributivi sono diretta conseguenza dall'approccio adottato: se il nuovo assegno è fissato come somma delle ex detrazioni e degli ex assegni familiari, la totalità dei maggiori benefici sarà indirizzata esclusivamente a coloro che oggi sono esclusi dal godimento di assegni familiari e detrazioni (lavoratori autonomi e incapienti). Tanto più si incrementeranno gli importi tanto più le risorse saranno indirizzate verso il lavoro dipendente con redditi medi e medio bassi.

Una soluzione che appare venire incontro ai tre obiettivi di base della riforma (estensione ad autonomi e incapienti dei trattamenti, rafforzamento dell'equità orizzontale, maggiore sostegno dei redditi delle famiglie con redditi più bassi) ed in grado di garantire un qualche equilibrio distributivo tra il mondo del lavoro autonomo e del lavoro dipendente potrebbe prevedere l'assegno come somma degli attuali assegni resi universali e potenziati negli importi e della detrazione base per figlio minore di tre anni (900 euro) resa indipendente dal livello di reddito .

L'universalizzazione risolve il problema della categorialità, la componente fissa affronta la questione dell'equità orizzontale, la componente variabile, ottenuta come potenziamento degli attuali assegni, garantisce un rafforzamento complessivo dei trasferimenti che raggiunge anche coloro che oggi beneficiano dell'ANF. L'esercizio proposto prevede un potenziamento degli attuali assegni pari ad un loro incremento del 10%.

L'introduzione di una detrazione indipendente dal livello del reddito comporta nella sostanza il riconoscimento fiscale, come spesa meritoria, di un costo base per i figli. Se il trattamento fiscale di questa spesa segue il criterio delle altre spese meritorie (sanità, istruzione, mutui, etc), ovvero il riconoscimento di una detrazione pari al 19% della spesa, allora l'introduzione della detrazione pari a 900 euro equivarrebbe ad un riconoscimento di circa 3'900 euro annui di spesa per ogni figlio. In questo modo il riconoscimento fiscale della spesa per i figli, quella base sostenuta da tutti poveri e ricchi, è universale e omogeneo su tutte le famiglie. Questa impostazione si contrappone all'approccio del quoziente familiare in cui, poiché il costo di un figlio non è determinato in cifra fissa ma è variabile a seconda delle disponibilità economiche dei genitori, lo sconto fiscale è maggiore per le famiglie con i redditi più alti.

Una specifica considerazione riguarda inoltre l'impatto della riforma sulle diverse categorie di lavoratori, e richiede una riflessione più generale sulle ragioni che hanno contribuito al consolidarsi di un assetto asimmetrico degli attuali trattamenti a sfavore dei lavoratori autonomi. Il fatto che vi sia una specifica problematicità in Italia ad individuare la reale condizione economica dei lavoratori autonomi ha infatti contribuito alla difficoltà dell'affermarsi di strumenti di sostegno al reddito basati sul *means testing*. L'introduzione di un principio di universalismo selettivo mediante l'estensione degli assegni agli autonomi risolverebbe l'asimmetria, senza però affrontare il nodo della credibilità degli istituti regolati da una prova dei mezzi. Sarebbe dunque opportuno prevedere sin dalla sua introduzione un meccanismo di selezione dei beneficiari maggiormente correlato con le condizioni economiche quale l'Isee. Per operare un confronto omogeneo con le proposte di riforma presentate in questo Libro Bianco si è ritenuto utile simulare un intervento di riforma regolato ancora dal reddito imponibile familiare (come accade oggi per gli assegni). In analogia a

quanto prospettato nella ipotesi di introduzione della dote fiscale si applica un meccanismo di frazionamento degli importi degli assegni per i soggetti titolari di redditi da autonomi molto bassi.

Il costo della riforma così configurata, stimato attraverso il modello di microsimulazione del Cer¹, ammonterebbe a circa 840 milioni di euro. La disponibilità di un maggiore ammontare di risorse, consentirebbe di accelerare il processo di riforma estendendo sin da subito il nuovo regime ai figli con età maggiore di tre anni. La riforma coinvolgerebbe circa il 6% delle famiglie, garantendo un beneficio medio (per le famiglie interessate) di circa 280 euro. In termini distributivi si riscontrano effetti positivi, anche se limitati dal fatto che la riforma riguarda una porzione delle famiglie con figli, su alcuni indicatori quali l'indice di concentrazione la diffusione e l'intensità della povertà.

Gli effetti aggregati della riforma sono stati confrontati con l'ipotesi di introduzione della dote fiscale, esplicitata in altre parti del libro bianco. Per un migliore confronto è stata simulata una ipotesi di dote che riguarda esclusivamente i bambini di età 0-3 anni. Le due riforme risultano di importo paragonabile (appena inferiore al miliardo di euro) e con impatto distributivo molto simile.

La principale differenza tra le due riforme risiede nella differente destinazione delle risorse sui decili di reddito: la riforma che istituirebbe l'Assegno per le Responsabilità Familiari (ARF) beneficia maggiormente il primo decile di reddito, destinando quote sostanzialmente omogenee sugli altri; rispetto alla riforma proposta la dote fiscale indirizza i benefici in misura relativamente maggiore sulle classi centrali (figura 1). Il risultato riflette la diversa impostazione degli interventi, con la riforma proposta che evidenzia un profilo dei benefici che premia maggiormente i redditi molto bassi, per poi decrescere più rapidamente e terminare ad un livello molto più elevato di quanto non faccia la dote fiscale (figura 2).

Le maggiori risorse sarebbero destinate per il 58% a famiglie di lavoratori dipendenti (figura 3). Essendo una manovra collegata con la presenza di figli, l'intervento è indirizzato per la quasi totalità verso i più giovani (97% destinato a famiglie on capofamiglia inferiore a 50 anni), e a famiglie più numerose (circa un terzo delle risorse a famiglie con quattro componenti o più).

¹ Il modello di microsimulazione del Cer, alimentato dai dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie realizzata dalla Banca d'Italia, è un modello specificamente orientato ad una piena rappresentatività della realtà fiscale italiana, sia in termini aggregati che in termini distributivi. A questo scopo il modello è stato calibrato attraverso una specifica operazione di post – stratificazione, condotta sulla base del raffronto tra i dati campionari e i dati di struttura della popolazione e di fonte amministrativa (fiscale e previdenziale).

Tavola 1**Impatto della riforma - dati di sintesi***Confronto con l'ipotesi di dotte fiscali adottata come proposta della Commissione*

Impatto aggregato	Costo della riforma	<i>Intervallo di confidenza (95%) della stima dell'onere complessivo</i>		Famiglie beneficiarie	Beneficio medio (familiare)
		Mln Euro	Mln Euro		
Assegno Responsabilità Familiari 0-3 anni	866	692	1040	6,1	282
Dote fiscale 0-3 anni	934	760	1108	6,1	287

Misure di diseguaglianza	Indice di concentrazione	Poverty head count ratio (linea endogena)	PHCR famiglie con minori (linea esogena)	Intensità della povertà
Legislazione vigente 2007	33,81	13,81	20,52	34,39
Assegno Responsabilità Familiari 0-3 anni	33,74	13,76	20,32	34,05
Dote fiscale 0-3 anni	33,76	13,73	20,23	34,06

Fonte: modello di microsimulazione Cer

Figura 1.
Ripartizione delle risorse sui decili di reddito disponibile equivalente
Confronto tra l'ipotesi di riforma ARF e la dote fiscale

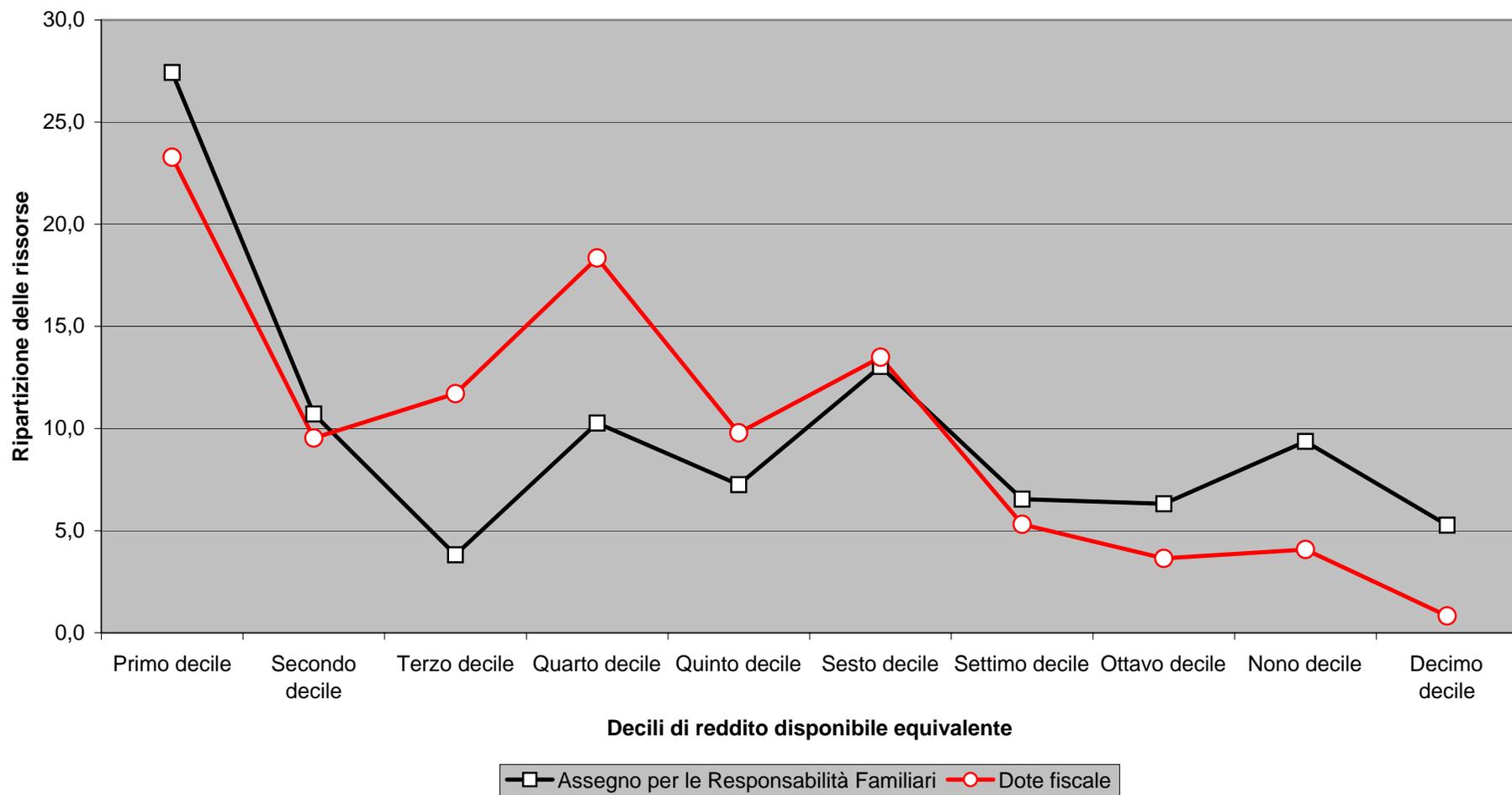


Figura 2. Andamento dei benefici per alcune tipologie familiari
Confronto tra l'ipotesi di riforma ARF e la dote fiscale

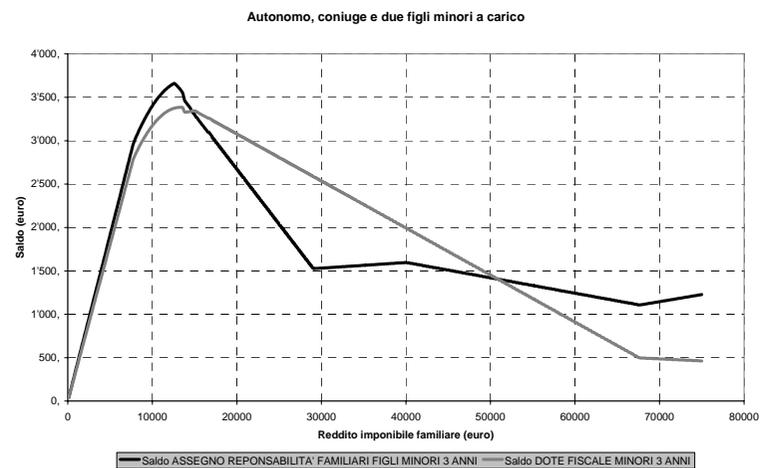
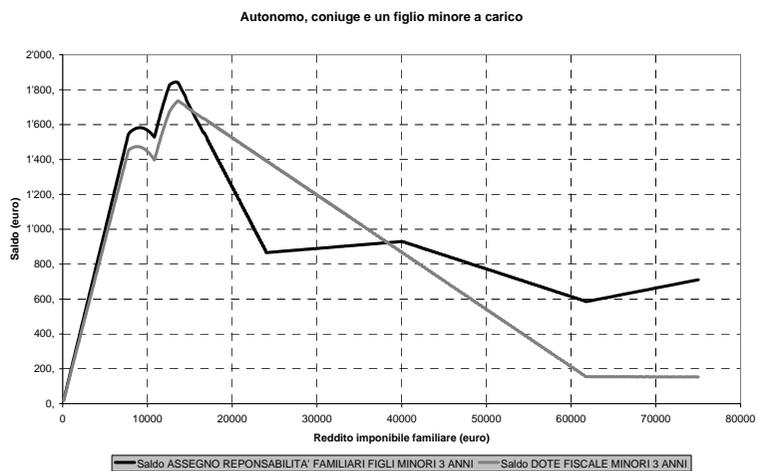
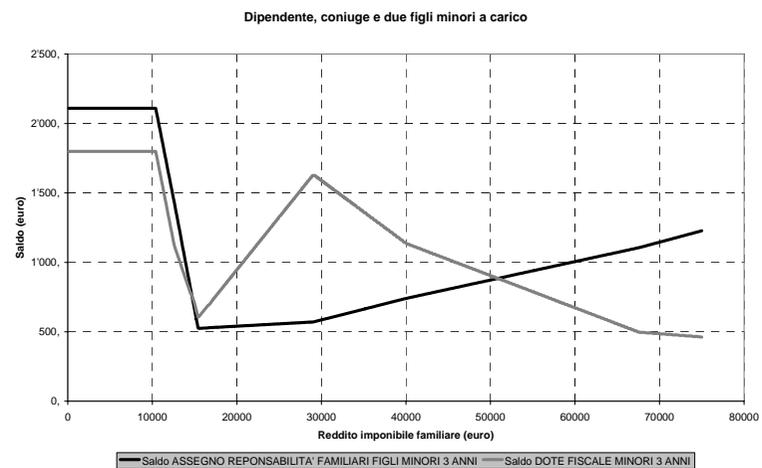
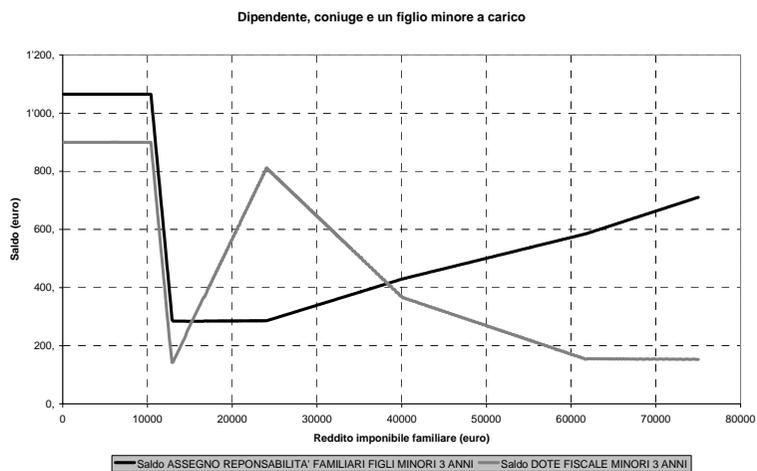
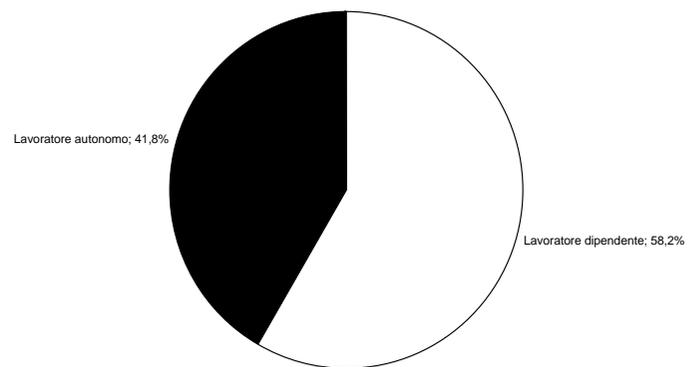
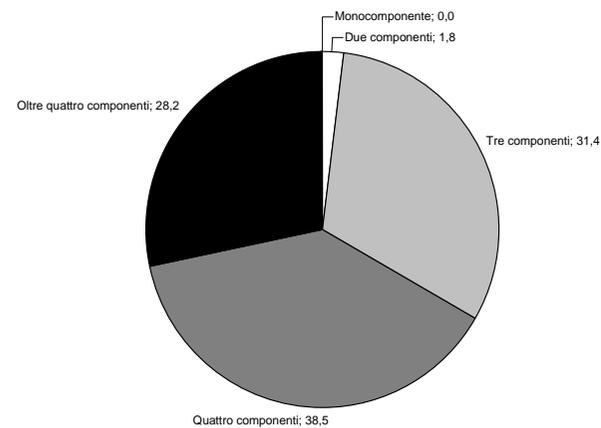


Figura 3. Ripartizione delle risorse distribuite con la riforma ARF

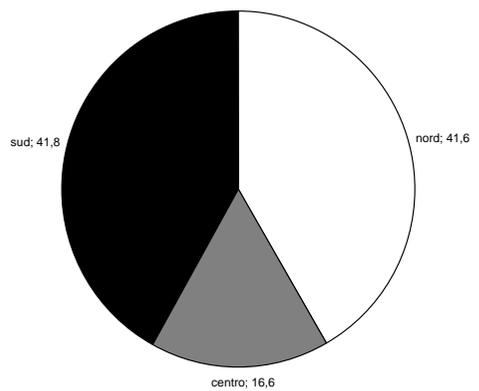
Riforma ARF - Ripartizione delle risorse tra lavoro autonomo e dipendente



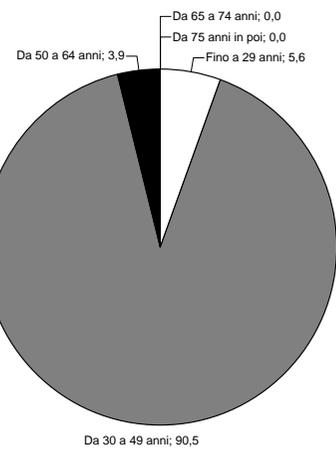
Riforma ARF - Ripartizione delle risorse per numerosità del nucleo familiare



Riforma ARF - Ripartizione delle risorse per ripartizione territoriale



Riforma ARF - Ripartizione delle risorse per classe di età del capofamiglia



IL SOSTEGNO MONETARIO DEI CARICHI FAMILIARI IN ITALIA: ALCUNI FATTI STILIZZATI

di Gaetano Proto *

1. Il sistema attuale

Se si considerano gli istituti più rilevanti in termini di risorse assorbite, il sistema vigente di sostegno monetario dei carichi familiari in Italia è di natura sostanzialmente duale, dato che si regge su due pilastri di dimensioni analoghe. Infatti solo due istituti superano l'ordine di grandezza del miliardo di euro: le detrazioni fiscali per carichi familiari previste in sede Irpef (deduzioni, nel biennio 2005-2006; nel 2002, circa 7,1 miliardi di euro) e l'assegno per il nucleo familiare (ANF, circa 5,3 miliardi di euro nei settori pubblico e privato nel 2005, prima dell'aumento disposto dalla Finanziaria 2007) ¹.

Nel primo caso, siamo di fronte a un'agevolazione fiscale potenzialmente universale, che di fatto riguarda i contribuenti persone fisiche, esclusi quelli già esentati dal pagamento dell'imposta in seguito ad altre agevolazioni (gli incapienti). Nel secondo caso, si tratta di un trasferimento monetario riservato a una categoria di cittadini, seppure ampia: i lavoratori dipendenti e gli ex dipendenti (pensionati o percettori di ammortizzatori sociali) e le loro famiglie, a condizione che il reddito di specie non sia inferiore al 70% del reddito familiare.

Entrambi gli istituti prevedono forme di condizionamento al reddito dei beneficiari, le quali ne determinano l'importo e attualmente lo stesso diritto, che viene meno oltre una certa soglia ². Le nozioni di reddito sono però molto diverse: per le detrazioni fiscali, si tratta del reddito complessivo a fini Irpef del singolo contribuente, che è un "prodotto intermedio" della sua stessa dichiarazione dei redditi. Per l'ANF, l'unità di riferimento è invece il nucleo familiare, e il reddito del nucleo comprende, oltre alla somma dei redditi complessivi a fini Irpef dei suoi componenti, i redditi non soggetti all'Irpef perché esenti (come gli assegni

* Istat. Le opinioni espresse dall'autore non impegnano l'istituto di appartenenza.

¹ Fonti dei dati: per le detrazioni Irpef per carichi familiari (coniuge, figli e altri), SOGEI (come riportata in Isfol, 2006). Per l'ANF, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2007), vol. III, appendici TS. 1. e PS. 25. (esclusi assegni per congedi, assegni ai CD/CM e assegno per i nuclei con tre figli minori ex L. 448/1998, ma inclusi gli ANF destinati ai nuclei senza figli, in prevalenza pensionati).

² Per le detrazioni Irpef, la soglia di estinzione è stata introdotta per la prima volta contestualmente alla loro trasformazione in deduzioni attuata dalla Finanziaria 2005. All'epoca, questa modifica risultava coerente con l'indicazione, contenuta nella legge delega di riforma del sistema fiscale statale (l. 80/2003), di concentrare le deduzioni sui redditi medio-bassi per garantire la progressività del prelievo nell'ambito di un sistema ad aliquota fondamentalmente unica.

sociali) o soggetti a tassazione separata (come i redditi finanziari), se superiori a una data franchigia.

Un terzo istituto che complica il sistema duale è l'assegno per i nuclei a basso reddito con almeno tre figli minori (A3F), introdotto dalla Finanziaria 1999, che impegna un ammontare di risorse sensibilmente inferiore, ma non trascurabile (circa 320 milioni di euro nel 2005). Esso condivide con le agevolazioni fiscali l'universalità dei potenziali destinatari, che in questo caso è piena, dato che riguarda tutti i cittadini a prescindere dalla loro posizione fiscale, purché ne facciano richiesta. D'altra parte, condivide con l'ANF sia la natura di trasferimento monetario, sia il condizionamento a una nozione di reddito familiare (in questo caso l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, o ISEE), sia l'ente erogatore (l'INPS, anche se la domanda viene istruita dai Comuni).

L'intervento di riforma del sostegno dei carichi attuato in sede di Finanziaria 2007 va inquadrato nell'ambito della riduzione del "cuneo fiscale" tra costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e retribuzione netta percepita dal lavoratore dipendente, realizzata da questa legge. In questa fase, l'ANF è stato considerato a pieno titolo come componente del cuneo per il lavoratore, calcolato come differenza tra la sua retribuzione lorda e il netto in busta paga (che ordinariamente include l'ANF, se il lavoratore ne ha diritto). Ciò ha consentito di aumentare le risorse distribuite attraverso l'assegno senza che vi fossero contestazioni sull'inequità orizzontale derivante dalla natura categoriale dell'intervento.

Invece, è difficile che ulteriori interventi di riordino e razionalizzazione possano sottrarsi all'obbligo dell'universalità. In particolare, l'eventuale fusione in un unico strumento delle diverse forme di sostegno monetario oggi esistenti, universali e non, dovrebbe inevitabilmente valere per tutti i cittadini. Questa prospettiva di estensione universalistica costituisce un passaggio particolarmente delicato, dato che andrebbe in larga misura a vantaggio della categoria dei lavoratori indipendenti, categoria spesso accusata di "azzardo morale" nei suoi rapporti di dare e avere nei confronti del bilancio pubblico.

2. Le caratteristiche dell'assegno per il nucleo familiare

L'assegno ha appena compiuto 20 anni: la sua introduzione risale infatti al marzo del 1988. Alla prova dei fatti, si è trattato di un provvedimento solido, basato su una buona dose di realismo e di pragmatismo, in parte ravvisabili in alcune delle sue caratteristiche originarie:

- la sua natura categoriale, sorretta dal finanziamento contributivo (interamente a carico dei datori di lavoro) che lo ascriveva al dominio della previdenza, come strumento di perequazione solidaristica tra lavoratori dipendenti con e senza carichi;

- il riferimento a una nozione di reddito familiare piuttosto che individuale, più estesa rispetto al reddito complessivo ai fini Irpef, ma comunque basata – per la platea dei soggetti interessati – su redditi (da lavoro e da pensione) certificati da un sostituto d'imposta;
- il condizionamento rispetto al reddito familiare, attraverso la decrescenza degli importi al crescere dello scaglione di reddito (opportunamente indicizzato), fino all'esclusione dal diritto all'assegno;
- la considerazione esplicita del numero di componenti del nucleo, che si traduce in un importo crescente degli assegni al crescere del numero di carichi a parità di reddito (con un'implicita scala di equivalenza, ancorché imprecisa e irregolare, tanto più in seguito agli interventi che si sono succeduti nel tempo, particolarmente negli anni '90).

Nel tempo, alcune di queste caratteristiche sono state in parte intaccate: in particolare la prima, la natura previdenziale, attraverso successivi interventi di riduzione dell'onere contributivo. In un primo tempo, le modifiche tendevano ad adeguare l'onere alla spesa effettiva (legge Dini di riforma della previdenza, 1995: il contributo scende al 2,48%), ma successivamente miravano a realizzare una riduzione *bipartisan* di questa componente del cuneo fiscale a carico delle imprese tramite interventi di fiscalizzazione, fino a raggiungere l'attuale misura residuale dello 0,68% (Finanziaria 2001: -0,8%; Finanziaria 2006: -1%).

Se quindi in passato la prospettata estensione universalistica dell'assegno poteva essere accompagnata dal requisito di un'estensione ai lavoratori autonomi di un onere contributivo rilevante (estensione rifiutata insieme alla sua contropartita dalle organizzazioni del lavoro autonomo: cfr. Gorrieri 2002, pag. 129), oggi non è più così. Nella partita finanziaria delle risorse destinate al sostegno dei carichi familiari, non va tuttavia dimenticata l'esistenza di questa voce: in termini aggregati, l'aliquota residuale dello 0,68% corrisponde a circa 1,4 miliardi di euro.

3. La definizione dei soggetti a carico e della coppia

E' opportuno ricordare che l'ordinamento attuale prevede diverse nozioni di "carichi familiari". Al carico inteso in senso stretto fa riferimento l'Irpef, che di conseguenza stabilisce una soglia di reddito per essere considerato a carico (2.840,51 euro, equivalenti a 5,5 milioni di vecchie lire – cifra peraltro immutata dal 1995). Al contempo, dal 1998 non è prevista una soglia di età, per cui un figlio nullatenente è considerato un figlio a carico ai fini Irpef a prescindere dalla sua età. Questa accezione sarebbe difficilmente immaginabile in un paese dell'Europa del Nord, caratterizzato da uscita relativamente precoce dalla famiglia di origine,

disoccupazione giovanile non acuta e forme di *welfare* a sostegno degli studenti, degli inoccupati e degli indigenti. Nel caso italiano, invece, può avere una sua ragion d'essere, in particolare per chi prosegue gli studi oltre la scuola secondaria o è appena entrato nel mondo del lavoro, pur continuando a vivere con la famiglia di origine.

L'ANF considera invece i componenti del nucleo familiare: richiedente, coniuge, figli minorenni e assimilati, senza definire condizioni di carico in termini reddituali – fermo restando che gli eventuali redditi dei componenti confluiscono nel reddito familiare a cui sono condizionati gli assegni, riducendo il loro importo. In questo caso come si vede esiste un forte vincolo di età per i figli, riprodotto anche dall'A3F: solo quelli minorenni sono considerati parte del nucleo, ma cessano di appartenervi al compimento del 18° anno (esclusi gli inabili).

Questo vincolo connesso alla sola età anagrafica appare eccessivamente rigido, e in grado di determinare brusche riduzioni del sostegno monetario anche in assenza di modifiche della condizione effettiva delle famiglie. D'altra parte, l'assenza di vincoli di età appare troppo lassista: sembrerebbe invece opportuno ammorbidire il vincolo di età vigente per gli ANF, almeno in presenza di requisiti legati alla condizione studentesca e/o lavorativa (la Finanziaria 2007 ha mosso un primo timido passo in questa direzione, a favore degli studenti o apprendisti al di sotto dei 21 anni appartenenti a famiglie particolarmente numerose)³.

Anche la nozione di coppia adottata dall'ANF come architrave del nucleo appare indebitamente restrittiva, dato che prevede l'esistenza di un vincolo matrimoniale. Tra i potenziali beneficiari dell'assegno, ciò tende a favorire le coppie di conviventi bireddito, escludendo uno dei membri della coppia dal nucleo, e di conseguenza il suo reddito individuale, dal calcolo del reddito familiare e del requisito del 70% di reddito proveniente da lavoro dipendente e assimilato. Questa distorsione è ancora più evidente in seguito alla Finanziaria 2007, dato che a parità di figli e di reddito familiare l'importo per i nuclei di n componenti "con un solo genitore" è diventato sempre uguale o maggiore a quello per i nuclei di $n+1$ componenti in cui sono presenti entrambi i coniugi⁴. L'A3F fa invece più opportunamente riferimento a una nozione di famiglia anagrafica, in cui vengono considerati anche i vincoli affettivi tra le persone coabitanti, oltre a quelli di matrimonio e parentela.

³ Il sostegno alle famiglie con figli maggiorenni a carico non è ovviamente alternativo, ma complementare a un aumento delle risorse da destinare allo sviluppo del *welfare* a sostegno dei giovani, in una direzione di convergenza con i più avanzati paesi europei, che accompagnano la tutela delle famiglie esistenti con strumenti che favoriscono la formazione di quelle nuove.

⁴ Fin dal 1988 l'apposita tabella è intestata impropriamente a "entrambi i genitori".

4. Il reddito di riferimento per il sostegno dei carichi familiari

L'argomento volto a superare il reddito individuale come riferimento per il sostegno dei carichi familiari attuato attraverso le detrazioni fiscali appare robusto, e rafforzato da quanto avvenuto negli ultimi anni della scorsa legislatura (2005-2006). In quel periodo, l'applicazione di regole di decrescenza continue delle deduzioni – al posto delle precedenti detrazioni decrescenti per ampi scaglioni – causava la “personalizzazione” degli importi delle detrazioni equivalenti: in una famiglia bireddito, bastavano pochi euro di differenza tra i redditi dei due genitori perché essi avessero diritto a importi diversi. Ciò, combinato con la possibilità di ripartire arbitrariamente i carichi tra i due genitori, introdotta in tutt'altro contesto nel 1998, creava la convenienza sistematica ad attribuire i carichi integralmente al genitore più favorito, generando potenziali sperequazioni tra coppie bireddito con quote diverse di reddito familiare tra i due genitori, e tra queste e chi adottava comunque una ripartizione subottimale dei carichi, quale quella tradizionale 50-50 (cfr. Baldini e Bosi 2005)⁵.

A parte questa piccola aberrazione, che è stata opportunamente corretta nella Finanziaria 2007 imponendo la ripartizione 50-50 salvo motivate eccezioni⁶, appare ragionevole sostenere che, se i carichi sono in linea di principio un “onere comune” della famiglia, familiare debba essere pure il reddito di riferimento per una eventuale graduazione del sostegno. Sempre restando al mondo dell'Irpef, la storica sentenza della Corte Costituzionale che ribadiva la natura individuale della sua unità impositiva non impedisce che il sostegno ai carichi venga invece condizionato a un'accezione familiare di reddito (possibilmente più ampia del solo reddito complessivo ai fini Irpef di tutti i componenti del nucleo).

Se ci si pone nell'ottica di uno strumento unificato di sostegno, appare opportuno scegliere lo strumento più avanzato possibile in termini di approssimazione all'effettivo reddito familiare. Tra le proprietà desiderabili di questo strumento, appaiono almeno le tre seguenti:

- il riferimento alla nozione più ampia possibile di reddito, che includa anche i redditi esenti dall'Irpef e quelli soggetti a tassazione separata;

⁵ E' realistico supporre che l'utilizzo concreto di questa possibilità di *tax planning* familiare (come è stata definita) sia stato massimo tra le coppie bireddito che si avvalgono dell'assistenza fiscale dello stesso commercialista, molto più ridotto tra chi ha compilato da sé il modello Unico e praticamente nullo tra chi si è avvalso dell'assistenza di un CAAF.

⁶ L'eccezione consiste nella possibilità di assegnare tutta la detrazione al coniuge con il reddito più alto, che in pratica offre la possibilità di recuperare l'incapienza alle coppie bireddito in cui uno dei due genitori è incapiente e l'altro no, purché abbia un reddito inferiore alla soglia di azzeramento della detrazione.

- l'utilizzo di informazioni relative al valore del patrimonio, a complemento di quelle relative al reddito, per compensarne eventuali *defaillance* dovute non solo a evasione ed elusione, ma anche a oscillazioni temporanee;
- l'uso di una scala di equivalenza familiare, che consenta di comparare efficacemente famiglie di diversa composizione (innanzitutto per numero di componenti, ma anche per alcune caratteristiche addizionali).

L'ISEE istituito nel 1998 appare possedere almeno in parte questi tre requisiti, che potrebbero eventualmente essere rafforzati, anche alla luce di un'esperienza di applicazione quasi decennale. Ad esempio, l'esperienza indica che le franchigie previste per il patrimonio producono un'incidenza elevata di “componenti patrimoniali” dell'ISEE pari a zero, e quindi di ISEE composti dalla sola “componente reddituale”, largamente basata sulla somma dei redditi complessivi a fini Irpef dei componenti della famiglia (Toso, 2006). Appare quindi opportuno un abbassamento delle franchigie patrimoniali (che potrebbe essere in parte compensato da un ritocco verso il basso della percentuale di concorso della “componente patrimoniale” al valore finale dell'ISEE, attualmente pari al 20%). D'altra parte, l'esperienza insegna anche che la facoltà per gli affittuari di dedurre il canone versato ha un'applicazione disuguale, con un picco negativo nel Sud, a causa dell'alta incidenza di contratti non registrati (cfr. Ministero della Solidarietà Sociale 2006, pag. 70-71) ⁷.

Anche il riferimento al reddito complessivo a fini Irpef potrebbe essere opportunamente riveduto e corretto, sia in espansione (includendo i redditi esenti, peraltro già considerati dal reddito di riferimento per l'ANF), sia in contrazione (p. es. consentendo di dedurre i contributi versati dai lavoratori autonomi).

Dal punto di vista della scala di equivalenza, potrebbe essere interessante acquisire dati relativi ai costi addizionali incorsi dalle famiglie monogenitore e da quelle in cui entrambi i genitori lavorano rispetto alla configurazione tradizionale del *male breadwinner*, per un'eventuale rideterminazione del valore correttivo da aggiungere alla scala di equivalenza di queste due tipologie di famiglie, che appare al momento limitato (0,2% in entrambi i casi).

Appare più problematico effettuare una forma di discriminazione qualitativa dei redditi attraverso l'indicatore del reddito di riferimento prescelto. In particolare, è stata avanzata l'ipotesi di consentire una particolare e consistente “detrazione (o deduzione) forfetaria” per oneri a favore dei redditi da lavoro dipendente (Toso, 2006, pag. 16). Questa proposta appare una riedizione a livello nazionale dei correttivi *ad hoc* applicati – soprattutto in passato – da alcune amministrazioni locali per eliminare il potenziale “vantaggio fiscale” dei lavoratori indipendenti al momento dell'assegnazione di alcune prestazioni, correttivi che

⁷ In prospettiva, l'estensione dei potenziali beneficiari di detrazioni Irpef per gli affitti, avviata con la Finanziaria per il 2008, rafforzerebbe il contrasto di interessi tra affittuari e proprietari, in un settore in cui l'evasione è diffusa.

si è inteso superare anche attraverso l'introduzione dell'ISE. Da questo punto di vista, il massimo che si potrebbe realizzare è forse consentire per ciascun componente della famiglia di portare in deduzione l'importo dei minimi esenti per la sua tipologia di reddito di appartenenza – considerando il suo reddito prevalente, anziché il minimo esente più favorevole, nel caso di una pluralità di fonti di reddito (sarebbero attualmente 8.000 euro per un lavoratore dipendente, 7.500 per un pensionato, 4.800 euro per un lavoratore indipendente)⁸.

La questione è comunque evidentemente cruciale e meritevole di approfondimento, perché se l'ISEE riformato consentisse una efficace discriminazione qualitativa dei redditi avverso le categorie meno inclini alla *tax compliance*, cadrebbe la principale obiezione qui avanzata nei confronti dell'ipotesi di unificare ed estendere in senso universalistico in tempi brevi gli attuali istituti di sostegno monetario dei carichi.

5. Chi ha perso negli ultimi cinque anni

Uno specifico studio di caso, relativo a una tipologia familiare che ha potenzialmente diritto a tutti e tre gli strumenti di sostegno dei carichi familiari esistenti e quindi gode della massima copertura, mostra che ai due estremi della scala dei redditi esistono alcune fasce di reddito che, *in termini reali*, hanno visto ridursi anziché aumentare il sostegno dal 2002 a oggi. In tema di detrazioni, il riferimento ai termini reali è pertinente, perché in questo periodo è stata interrotta la restituzione del drenaggio fiscale prevista dal d.l. 69/1989, nonostante ne ricorressero le condizioni. Gli ANF, dal canto loro, prevedono l'indicizzazione degli scaglioni di reddito di riferimento, ma non quella degli importi degli assegni, che nel periodo considerato sono stati aumentati solo in occasione della Finanziaria 2007.

Per un nucleo monoreddito con un lavoratore dipendente (occupato per tutto l'anno) composto da due genitori coniugati e tre figli minori, in corrispondenza dei livelli di reddito esaminati, nel 2002 i benefici monetari per i carichi familiari variavano da un massimo di 7.354 euro, per un reddito complessivo Irpef di 12.500 euro, a un minimo di 1.277 euro a partire da un reddito di 60.000 euro (Tav. 1, colonna 5a)⁹. Il livello massimo si raggiungeva a

⁸ E' possibile argomentare che le detrazioni per spese di produzione del reddito non hanno ragion d'essere per i lavoratori autonomi, dato che essi hanno comunque modo di portare in deduzione i costi sostenuti. In tal caso, il loro minimo esente andrebbe ricondotto a quello valido per i contribuenti senza redditi da lavoro né da pensione, aumentando il divario in termini di potenziale discriminazione qualitativa dei redditi.

⁹ La specifica tipologia prescelta (monoreddito) elimina per definizione la possibilità di uno scarto tra il reddito complessivo Irpef individuale e la somma di quelli familiari, mentre ipotesi aggiuntive *ad hoc* eliminano le altre possibili divergenze tra le definizioni dei redditi di riferimento adottate dai diversi strumenti di sostegno dei carichi.

un livello di reddito sufficientemente basso da avere diritto a tutti e tre gli strumenti di sostegno, ma non così basso da consentire all'incapienza delle detrazioni di controbilanciare il valore più elevato dell'ANF spettante. Il livello minimo invece corrispondeva alla fruizione di sole detrazioni Irpef per carichi familiari ai loro valori minimi (che comunque corrispondevano al 60% dei valori massimi previsti per questa voce, 1.277 euro contro 2.096).

In corrispondenza degli stessi livelli di reddito *reale*, nel 2007 l'importo massimo del sostegno slitta leggermente verso l'alto nella scala dei redditi (a prezzi 2002, 7.430 euro in corrispondenza di un reddito di 16.708 euro, ovvero 15.000 a prezzi 2002: Tav. 1, colonna 5c), mentre quello minimo decresce fino ad azzerarsi a partire da 133,660 euro di reddito (ovvero 120.000 a prezzi 2002).

I perdenti in termini di sostegno dei carichi familiari a prezzi costanti nel caso esaminato sono quindi innanzitutto i nuclei con redditi corrispondenti ai primi quattro livelli di reddito osservati (da 5.000 a 12.500 euro a prezzi 2002), in parte a causa di una crescita dell'incapienza, in parte a causa della perdita di valore dell'ANF in termini reali, che in questa fascia di reddito non è stata compensata dagli aumenti disposti dalla Finanziaria 2007. Se la prima di queste due componenti, in assenza di forme di restituzione dell'incapienza, corrisponde a una perdita virtuale (nel senso che il nucleo non è stato raggiunto dalle maggiori risorse destinate ai redditi bassi in sede di detrazioni fiscali, perché il suo debito d'imposta finale era comunque già nullo), la seconda è invece effettiva.

A prescindere dal confronto con il 2002, nel 2007 l'incapienza che potrebbe essere restituita al nucleo in esame rendendo esigibili le detrazioni familiari spettanti al loro valore pieno varierebbe, a prezzi correnti, da 3.052 euro in corrispondenza di 5.000 euro di reddito (misurato a prezzi 2002) a 105 in corrispondenza di 15.000 (Tav. 1, colonna 7b).

All'altro estremo della scala dei redditi, perdono anche i nuclei a partire da circa 78.000 euro (70.000 a prezzi 2002), che beneficiano solo marginalmente dell'estensione della platea dei beneficiari dell'ANF, mentre risentono della decrescenza fino all'azzeramento delle detrazioni familiari. In questo caso, la perdita potrebbe essere compensata interrompendo la decrescenza delle detrazioni in corrispondenza di un determinato livello di reddito, eventualmente crescente in funzione del numero di carichi, come riconoscimento non comprimibile del valore sociale di una spesa meritoria.

Tav. 1 - Benefici netti del sostegno dei carichi familiari per un nucleo monoreddito con due genitori e tre figli - CF lavoratore dipendente, anni 2002 e 2007 (continua alla pag. seguente)

Y complessivo del nucleo		detrazioni familiari potenziali (soggetti Irpef)						detr. familiari effettive (solo sogg. capienti)		ANF (solo Ldip. e simili)		A3F (universali)	
		Totale (1a)	di cui: coniuge	figli	Totale (1b)	di cui: coniuge	figli	(2a)	(2b)	(3a)	(3b)	(4a)	(4b)
2002	2002 a p. 2007	2002			2007			2002	2007	2002	2007	2002	2007
5,000	5,569	2,096	546	1,549	3,052	759	2,293	-	-	4,307	4,500	1,438	1,596
7,500	8,354	2,096	546	1,549	2,978	739	2,240	369	184	4,307	4,500	1,438	1,596
10,000	11,138	2,096	546	1,549	2,904	718	2,186	1,258	1,024	4,307	4,500	1,438	1,596
12,500	13,923	2,096	546	1,549	2,831	698	2,133	1,838	1,864	4,078	4,336	1,438	1,596
15,000	16,708	2,096	546	1,549	2,769	690	2,079	2,096	2,664	3,756	4,016	1,438	1,596
17,500	19,492	2,046	497	1,549	2,716	690	2,026	2,046	2,716	3,396	3,696	1,438	1,596
20,000	22,277	2,046	497	1,549	2,662	690	1,972	2,046	2,662	2,900	3,376	-	-
22,500	25,061	2,046	497	1,549	2,609	690	1,919	2,046	2,609	2,609	3,056	-	-
25,000	27,846	2,046	497	1,549	2,555	690	1,865	2,046	2,555	2,120	2,735	-	-
27,500	30,631	2,046	497	1,549	2,502	690	1,812	2,046	2,502	2,120	2,415	-	-
30,000	33,415	2,046	497	1,549	2,448	690	1,758	2,046	2,448	1,630	2,095	-	-
35,000	38,984	2,009	459	1,549	2,342	690	1,652	2,009	2,342	1,103	1,887	-	-
37,500	41,769	2,009	459	1,549	2,258	659	1,598	2,009	2,258	1,103	1,788	-	-
40,000	44,553	2,009	459	1,549	2,156	611	1,545	2,009	2,156	942	1,654	-	-
50,000	55,692	1,437	459	977	1,750	419	1,331	1,437	1,750	-	1,120	-	-
60,000	66,830	1,277	422	855	1,344	227	1,117	1,277	1,344	-	585	-	-
70,000	77,969	1,277	422	855	938	35	903	1,277	938	-	50	-	-
80,000	89,107	1,277	422	855	689	-	689	1,277	689	-	-	-	-
90,000	100,245	1,277	422	855	475	-	475	1,277	475	-	-	-	-
100,000	111,384	1,277	422	855	261	-	261	1,277	261	-	-	-	-
110,000	122,522	1,277	422	855	48	-	48	1,277	48	-	-	-	-
120,000	133,660	1,277	422	855	-	-	-	1,277	-	-	-	-	-

Ipotesi: figli minori di 18 anni e maggiori di 2 anni; lavoratore coniugato occupato per tutto l'anno; valore ISE familiare= valore reddito familiare a fini ANF= valore reddito complessivo Irpef del CF (quindi assenza di altri redditi e, per l'ISE, assenza di patrimoni superiori all'eventuale franchigia e non spettanza della detrazione per residenza in abitazione in locazione)

Fonte: per il 2002, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003), pag. 194 (con integrazioni e correzioni)

Tav. 1 - (continua dalla pag. precedente)

Y complessivo del nucleo		benefici netti					benefici potenziali					restituz. detr. familiari incapienti	
		(5a)= 2a+3a+4a	(5b)= 2b+3b+4b	(5c)	differenza		(6a)= 1a+3a+4a	(6b)= 1b+3b+4b	(6c)	differenza		(7a)= 6a-5a	(7b)= 6b-5b
2002	2002 a p. 2007	2002	2007	2007r. (a p. 2002)	2007r.- 2002	% del Y	2002	2007	2007r. (a p. 2002)	2007r.- 2002	% del Y	2002	2007
5,000	5,569	5,745	6,096	5,473	-271	-5.4%	7,840	9,149	8,214	374	7.5%	2,096	3,052
7,500	8,354	6,113	6,280	5,639	-475	-6.3%	7,840	9,075	8,147	307	4.1%	1,727	2,794
10,000	11,138	7,002	7,121	6,393	-609	-6.1%	7,840	9,001	8,081	241	2.4%	838	1,880
12,500	13,923	7,354	7,797	7,000	-354	-2.8%	7,611	8,763	7,867	256	2.1%	258	966
15,000	16,708	7,289	8,276	7,430	141	0.9%	7,289	8,382	7,525	236	1.6%	-	105
17,500	19,492	6,880	8,008	7,190	310	1.8%	6,880	8,008	7,190	310	1.8%	-	-
20,000	22,277	4,946	6,038	5,421	475	2.4%	4,946	6,038	5,421	475	2.4%	-	-
22,500	25,061	4,655	5,665	5,086	431	1.9%	4,655	5,665	5,086	431	1.9%	-	-
25,000	27,846	4,166	5,290	4,750	584	2.3%	4,166	5,290	4,750	584	2.3%	-	-
27,500	30,631	4,166	4,917	4,414	248	0.9%	4,166	4,917	4,414	248	0.9%	-	-
30,000	33,415	3,676	4,543	4,079	403	1.3%	3,676	4,543	4,079	403	1.3%	-	-
35,000	38,984	3,112	4,229	3,796	685	2.0%	3,112	4,229	3,796	685	2.0%	-	-
37,500	41,769	3,112	4,046	3,632	520	1.4%	3,112	4,046	3,632	520	1.4%	-	-
40,000	44,553	2,951	3,810	3,421	470	1.2%	2,951	3,810	3,421	470	1.2%	-	-
50,000	55,692	1,437	2,870	2,577	1,140	2.3%	1,437	2,870	2,577	1,140	2.3%	-	-
60,000	66,830	1,277	1,929	1,732	454	0.8%	1,277	1,929	1,732	454	0.8%	-	-
70,000	77,969	1,277	988	887	-390	-0.6%	1,277	988	887	-390	-0.6%	-	-
80,000	89,107	1,277	689	619	-659	-0.8%	1,277	689	619	-659	-0.8%	-	-
90,000	100,245	1,277	475	427	-851	-0.9%	1,277	475	427	-851	-0.9%	-	-
100,000	111,384	1,277	261	235	-1,043	-1.0%	1,277	261	235	-1,043	-1.0%	-	-
110,000	122,522	1,277	48	43	-1,235	-1.1%	1,277	48	43	-1,235	-1.1%	-	-
120,000	133,660	1,277	0	0	-1,277	-1.1%	1,277	0	0	-1,277	-1.1%	-	-

6. Alcune linee di convergenza tra gli istituti esistenti

Alla luce del quadro tracciato nei paragrafi precedenti e dei “fatti stilizzati” messi in evidenza, appare chiaro che il sistema esistente presenta incoerenze, lacune e sovrapposizioni, in parte tuttavia non prive di una giustificazione logica e storica. In particolare, il “fatto stilizzato” di un adempimento medio degli obblighi fiscali fortemente asimmetrico tra percettori di redditi soggetti a prelievo da parte di un sostituto d’imposta e percettori di altri redditi spiega la lacuna – altrimenti ingiustificabile in termini di economia da libro di testo – derivante dalla natura categoriale di uno dei due principali strumenti esistenti, l’ANF. Il superamento di questa lacuna e di quella asimmetria, che al momento appare ancora profonda, sono entrambi assai desiderabili, ma in termini di equità dovrebbero idealmente procedere di pari passo.

E’ comunque possibile individuare alcune linee di convergenza tra gli istituti attualmente esistenti, nella prospettiva di una futura fusione.

Riguardo alle detrazioni Irpef per carichi familiari, la convergenza con gli altri strumenti può riguardare due aspetti:

- l’adozione di una nozione di reddito familiare come reddito di riferimento a cui commisurare l’importo della detrazione per i figli. Per ridurre la complicazione amministrativa, la definizione concreta potrebbe consistere nella somma dei redditi complessivi a fini Irpef dei genitori relativa all’anno precedente¹⁰. Questo consentirebbe una piena equiparazione delle famiglie monoreddito e di quelle plurireddito (a prescindere dalla composizione del loro reddito) dal punto di vista del valore del sostegno monetario per i figli spettante a parità di reddito totale dei genitori;
- la trasformazione in assegno della (quota della) detrazione per i figli che risulta incapiente, a favore del genitore di famiglia monoreddito incapiente o dei genitori di famiglia bireddito complessivamente incapienti¹¹.

¹⁰ La complicazione deriva essenzialmente dall’esistenza di sostituti d’imposta, che applicano la legislazione vigente a partire dall’inizio dell’anno, sulla base dei dati amministrativi in loro possesso, con un apporto informativo da parte del contribuente limitato alle notizie sugli eventuali carichi familiari. In questo contesto, il reddito familiare comunicabile dal contribuente al sostituto potrebbe essere quello relativo all’anno precedente, univocamente determinato solo in corso d’anno. Su questa base, il sostituto dovrebbe verosimilmente determinare i valori provvisori delle detrazioni che andrebbero in seguito conguagliati, con i conseguenti costi di adempimento e di amministrazione.

¹¹ Nel caso di famiglie nullatenenti o di redditi estremamente bassi e inferiori a un determinato “minimo vitale”, lo strumento adatto è un “reddito minimo di inserimento” (RMI), che consente di accompagnare il nucleo verso un mutamento della sua condizione, piuttosto che un sussidio comunque insufficiente, perché pensato per integrare un reddito familiare già superiore al livello di sussistenza.

Rispetto agli altri strumenti così come sono attualmente disegnati, una terza revisione introdurrebbe invece un elemento di differenziazione, che tuttavia appare giustificabile in linea di principio:

- il ripristino di un importo minimo della detrazione, raggiunto il quale la decrescenza rispetto al reddito di riferimento si arresta, come riconoscimento universale non selettivo del valore sociale dei figli¹².

Riguardo agli assegni per il nucleo familiare (ANF), la convergenza con gli altri strumenti – in particolare, l’assegno per i nuclei con almeno tre figli minori (A3F) – può riguardare tre aspetti:

- il condizionamento a una nozione di reddito familiare equivalente per quanto possibile onnicomprensiva, del tipo di quella incorporata in un ISEE riformato (cfr. sopra, sez. 4). Ciò conferirebbe all’autocertificazione effettuata al momento della richiesta dell’assegno un maggior grado di formalità rispetto a quello attualmente invalso, con un miglior effetto deterrente rispetto a omissioni e sottodichiarazioni di componenti del reddito¹³;
- il riferimento a una nozione di famiglia anagrafica, in cui vengono considerati anche i vincoli affettivi tra le persone coabitanti, oltre a quelli di matrimonio e parentela. Diventerebbe così effettiva l’instestazione della tabella degli ANF, che parla di genitori, mentre a oggi questo istituto conta solo i coniugi, con l’effetto paradossale di destinare risorse maggiori a parità di reddito alle coppie bireddito di conviventi con figli minori;
- l’indicizzazione degli importi base degli assegni, oltre a quella dei limiti di reddito, che consentirebbe di evitare perdite di valore reale del beneficio quali quelle riscontrate nel periodo 2002-2007 (vedi sopra, sez. 5).

In conseguenza del riferimento all’ISEE, l’ANF incorporerebbe una scala di equivalenza generale, piuttosto che generarne implicitamente una propria¹⁴. Esso perderebbe così la sua classica forma matriciale (importi * numero di componenti * fascia di reddito) per assumerne una vettoriale (importi * livello di reddito equivalente). Anche la differenziazione tra nuclei con due genitori e nuclei con uno solo potrebbe essere superata, se si dovesse ritenere che lo specifico parametro correttivo della scala di equivalenza dell’ISEE rappresenti adeguatamente lo scarto tra le due condizioni in materia di sostegno dei carichi familiari.

¹² Come già ricordato, questa prospettiva è coerente con lo scenario legislativo delineato dalla scadenza della legge delega di riforma del sistema fiscale statale (l. 80/2003), che prevedeva di concentrare le deduzioni sui redditi medio-bassi per garantire la progressività del prelievo nella prospettiva di un sistema ad aliquota fondamentalmente unica.

¹³ Di norma, il datore di lavoro verrebbe a conoscenza del solo ammontare finale dell’ISEE necessario per l’erogazione dell’assegno, piuttosto che delle diverse componenti del reddito monetario familiare del dipendente, come potenzialmente succede adesso.

¹⁴ Con riferimento all’assegno ai minori, tuttavia, Baldini, Bosi e Matteuzzi (2004) hanno argomentato a favore di una scala più generosa di quella dell’ISEE, che produrrebbe una maggiore crescita degli importi all’aumentare del numero di figli.

In seguito a queste modifiche degli ANF, per i lavoratori dipendenti e affini l'A3F assumerebbe di fatto il carattere di un'aggiunta all'ANF che scatta a partire dal 3° figlio minore, per i nuclei a basso reddito al di sotto di una determinata soglia di ISEE. Quindi l'unificazione tra i due strumenti sarebbe di fatto già operativa e attenderebbe solo di essere estesa alla generalità dei soggetti.

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M. e Bosi, P. (2005), “Lo strano caso del tax planning familiare all'italiana”, www.lavoce.info, febbraio
- Baldini, M., Bosi, P. e Matteuzzi, M. (2004), “Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma – I”, *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2
- Gorrieri, E. (2002), *Parti uguali tra disuguali*, Bologna, Il Mulino
- ISFOL (2006), “Ricostruzione dei redditi lordi”, mimeo, Roma, Ottobre
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro 2003*, Roma, febbraio
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2007), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – (2006)*, Roma
- Ministero della Solidarietà Sociale (2006), *Rapporto ISEE 2006: Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*, Roma
- Toso, S. (2006), “L'ISE alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare”, in relazione al Convegno *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione E.Gorrieri, 6-7 ottobre.

LA DOTE FISCALE DEI FIGLI: PROBLEMI GIURIDICI E DI APPLICAZIONE

di Paolo Puglisi e Carla Coppola

Premessa

Come è noto, tra le azioni programmatiche delineate nel Documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 2008-2011, è compresa quella finalizzata a porre rimedio al disagio sociale, anche mediante la realizzazione di politiche per l'equità sociale. In tale ambito, si prospetta l'individuazione di misure di sostegno ai redditi dei cittadini e delle famiglie, compatibilmente con le risorse disponibili, perseguendo, tra gli altri, l'obiettivo di costituire una "dote fiscale" per i figli, indipendentemente dallo status lavorativo dei genitori, attraverso l'unificazione delle detrazioni per i figli a carico e gli assegni familiari vigenti. Nello stesso documento, viene anche anticipato che la dote fiscale, verrà attribuita in forma di detrazione fino a capienza dell'imposta lorda e come trasferimento monetario per la parte eccedente la predetta imposta, con il chiaro fine di pregio di risolvere il problema dei cd. incapienti, vale a dire dei contribuenti con reddito talmente basso da non poter fruire in modo pieno delle agevolazioni fiscali spettanti. In applicazioni dei principi generali, infatti, le detrazioni dall'imposta possono essere fruite fino a capienza dell'imposta lorda e non danno diritto, in generale, ad alcun rimborso¹.

Le famiglie avrebbero, in tal modo, a disposizione un sostegno economico corrisposto, per i lavoratori dipendenti, direttamente in busta paga. Il nuovo istituto, infatti, riconosce al genitore, ovvero al contribuente che la richiede, una detrazione per figli minori di età e per familiari inabili specificamente individuati dalla norma, di ammontare variabile al variare del reddito complessivo e della composizione del nucleo familiare.

Ponendosi nell'ottica di approfondire i profili relativi alla introduzione della dote con contestuale sostituzione dei due strumenti è però necessario analizzare le differenze esistenti, con particolare riguardo all'ambito applicativo di ciascuno di essi, atteso che verrebbero introdotti, nel sistema tributario, nuovi concetti mutuati dalla disciplina previdenziale che occorre esplicitare anche per valutare le criticità di ordine giuridico ed applicativo.

¹ Si ricorda che una deroga a tale principio generale è stata già introdotta con la legge finanziaria per l'anno 2008 (legge n. 244 del 2007), prevedendo la restituzione della parte incapiente dell'ulteriore detrazione spettante ai genitori che hanno almeno quattro figli a carico (cfr. art. 12 TUIR) e della detrazione spettante ai soggetti che stipulano contratti di locazione per l'abitazione principale (cfr. art. 16 TUIR).

1. Le detrazioni per figli

Attualmente l'art. 12 del TUIR - concernente le detrazioni per carichi di famiglia - prevede importi della detrazione decrescenti al crescere del reddito complessivo, differentemente stabiliti per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato, per i figli (compresi quelli naturali, adottati o affiliati), nonché per gli altri familiari di cui all'art. 433 del codice civile². Il coniuge e i figli sono considerati "a carico" se non hanno posseduto, nell'anno considerato, redditi di importo superiore a 2840,51 euro³, mentre gli altri familiari di cui all'articolo 433 del c.c., sono considerati a carico se - oltre a non aver superato il predetto limite reddituale - convivono con il contribuente o percepiscono da questi assegni alimentari non derivanti da provvidenti dell'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda, in particolare, le detrazioni per figli a carico, il citato articolo 12 individua, inoltre, detrazioni di ammontare più elevato per i figli di età inferiore a tre anni e per quelli considerati portatori di handicap ai sensi della legge n. 104 del 1992.

Con la reintroduzione delle detrazioni per carichi di famiglia operata dalla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), che hanno sostituito le precedenti deduzioni per oneri di famiglia vigenti nel periodo 2005/2006, sono state, peraltro, dettate rigide regole di ripartizione delle detrazioni medesime tra i genitori. Secondo le nuove disposizioni - diversamente da quanto consentito in precedenza - i genitori non possono ripartire liberamente tra loro la detrazione per figli a carico in base alla convenienza economica. In particolare, per i genitori non legalmente ed effettivamente separati la detrazione per figli a carico è ripartita, in via normativa, nella misura del 50 per cento ciascuno. Il criterio secondo cui la detrazione è attribuita ai genitori in ugual percentuale può essere derogato nella sola ipotesi in cui i genitori stessi si accordino per attribuire l'intera detrazione a quello dei due

² L'articolo 433 del cod. civ. stabilisce che sono tenuti a prestare gli alimenti: il coniuge, i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi e, in loro mancanza, i discendenti prossimi anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali. Il richiamo all'articolo 433 del cod. civ. è operato, tuttavia, al solo fine di individuare i soggetti che possono dar diritto alla detrazione, ma non alle condizioni in esso contenute. Pertanto, ad esempio, relativamente ai discendenti non è necessaria la mancanza dei figli e per gli ascendenti non è indispensabile la mancanza dei genitori.

³ possiedono un reddito complessivo non superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili, e che in detto limite devono essere computate anche le retribuzioni corrisposte da Enti e Organismi Internazionali, Rappresentanze diplomatiche e consolari e Missioni, nonché quelle corrisposte dalla Santa Sede, dagli Enti gestiti direttamente da essa e dagli Enti Centrali della Chiesa Cattolica. Si ricorda che le retribuzioni in questione sono esenti dall'IRPEF e, pertanto, non sono comprese nel reddito complessivo. Ai soli fini dell'attribuzione eventuale delle detrazioni per carichi di famiglia dette retribuzioni devono, invece, essere considerate rilevanti fiscalmente.

che possiede il reddito complessivo di ammontare più elevato. Per i genitori legalmente ed effettivamente separati ovvero in caso di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, invece, la ripartizione della detrazione tra i genitori è diversamente disciplinata a seconda che sia stabilito o meno l'affidamento congiunto dei figli. E', infatti, previsto che "la detrazione spetta, in mancanza di accordo, al genitore affidatario. Nel caso di affidamento congiunto o condiviso la detrazione é ripartita, in mancanza di accordo, nella misura del 50 per cento tra i genitori. Ove il genitore affidatario ovvero, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari non possa usufruire in tutto o in parte della detrazione, per limiti di reddito, la detrazione è assegnata per intero al secondo genitore. Quest'ultimo, salvo diverso accordo tra le parti, è tenuto a riversare all'altro genitore affidatario un importo pari all'intera detrazione ovvero, in caso di affidamento congiunto, pari al 50 per cento della detrazione stessa".

Al verificarsi di tale ultima condizione, tuttavia, la rinuncia da parte del genitore con imposta incapiente a fruire della detrazione in favore dell'altro, non opera automaticamente ma deve essere portata a conoscenza dell'altro genitore e presuppone un'intesa tra i genitori i quali devono rendere reciprocamente note le rispettive condizioni reddituali. La predetta intesa non e' obbligatoria e può intervenire solo nel caso in cui un genitore, non avendo la possibilità di usufruire della detrazione per limiti dell'imposta dovuta, comunichi all'altro la volontà di attribuire la detrazione per l'intera quota.(cfr. Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 16/E del 17 marzo 2007).

Come appare evidente⁴, le detrazioni per figli a carico sono attribuite in funzione del vincolo parentale esistente, nonchè del reddito complessivo del genitore avente diritto, mentre il vincolo coniugale non rileva ai fini del diritto alle detrazioni medesime, ma solo ai fini della ripartizione delle detrazioni stesse tra i genitori. Ciò implica, in sostanza, che in caso di separazione legale ed effettiva ovvero in caso di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, così come nel caso di figli nati in assenza di vincolo coniugale, i genitori non perdono il diritto alla detrazione, fermo restando quanto sopra precisato in materia di affidamento. In altre parole, il beneficio fiscale in argomento spetta ai soli soggetti che hanno lo status di "genitore", con relativi diritti e doveri, compreso quello del mantenimento, nei confronti dei figli. Ciò implica, ad esempio, che nell'ipotesi in cui il (o i) genitore affidatario contraiga un nuovo matrimonio, il coniuge non genitore non acquisirà mai il diritto a fruire delle detrazioni; ciò anche nell'ipotesi in cui il genitore in questione sia fiscalmente a carico del coniuge non genitore.

Maggior favore è accordato, infine, alle "famiglie monoparentali" (composte da un solo genitore con figli a carico) laddove, per espressa previsione normativa, il genitore ha diritto per il primo figlio della detrazione per coniuge a carico, se più favorevole. Ancorchè l'assenza dell'altro genitore possa dipendere da cause diverse (decesso, separazione o

⁴ Anche dalla formulazione della norma che in maniera esplicita attribuisce le detrazioni ai genitori

divorzio, mancato riconoscimento dei figli) e comportamenti, comunque, una situazione di elevato disagio economico, l'agevolazione in parola è circoscritta alle sole ipotesi di mancanza per decesso di uno dei genitori o di mancato riconoscimento dei figli. Ciò proprio in quanto, come sopra precisato, la separazione tra i coniugi ovvero la cessazione degli effetti civili del matrimonio non fa venire meno il diritto alla detrazione per figli a carico.

2. Gli assegni per il nucleo familiare

Si tratta di uno strumento di sostegno alle famiglie con figli, inizialmente disciplinato dalla Legge 153 del 1988 - originariamente rivolto esclusivamente alle famiglie dei lavoratori dipendenti e a quelle dei pensionati da lavoro dipendente - successivamente esteso agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi⁵. Hanno diritto a percepire questo sussidio i nuclei familiari con figli minori i cui redditi siano al di sotto delle fasce reddituali stabilite ogni anno dalla legge, ad eccezione del caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli maggiorenni disabili.

L'assegno spetta per i componenti del nucleo familiare, cioè:

- il richiedente dell'assegno;
- il coniuge non legalmente separato;
- i figli (legittimi, legittimati, adottivi, affiliati, naturali, legalmente riconosciuti o giudizialmente dichiarati, nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge, affidati a norma di legge) aventi un'età inferiore ai 18 anni;
- i figli maggiorenni inabili che si trovano, per difetto fisico o mentale, nella assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un lavoro;
- i nipoti, di età inferiore ai 18 anni, a carico di un ascendente diretto (nonno o nonna) che siano in stato di bisogno e siano mantenuti da uno dei nonni.

Possono far parte del nucleo familiare anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti collaterali del richiedente (figli di fratelli e sorelle, minori di età o maggiorenni inabili, a condizione che non abbiano diritto alla pensione ai superstiti e che siano orfani di entrambi i genitori). Per i

⁵ In base alla Legge 335 del 1995, dal 1° gennaio 1998 hanno diritto all'Assegno per il nucleo familiare anche i lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta, lavoratori autonomi, liberi professionisti e coloro che a partire dal 24 ottobre 2003 sono inquadrati in un progetto, programma o fasi di essi). Per lavoratori autonomi si intendono i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, le attività di lavoro autonomo indicati nel comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi. (cfr. anche DM 4 aprile 2002, art. 5)

nuclei familiari con almeno quattro figli (tra i quali sono compresi i figli di età inferiore ai 26 anni, indipendentemente dal carico fiscale, dalla convivenza, dallo stato civile e dall'attività lavorativa), ai fini della determinazione dell'assegno si tiene conto, al pari dei figli minori, anche dei figli di età compresa tra i 18 e i 21 anni, purché studenti o apprendisti.

L'importo dell'assegno dipende dal livello del reddito complessivo a fini IRPEF della famiglia, dal numero dei componenti del nucleo familiare e dalla composizione del nucleo familiare medesimo. Una delle variabili nella determinazione dell'assegno è, ad esempio, la presenza di entrambi i genitori o solamente di uno di essi.

L'importo dell'Assegno è decrescente rispetto al livello del reddito e per le famiglie con un reddito modesto, rappresenta comunque una forma importante di sostegno al reddito familiare. Nonostante sia stata ampliata la platea dei beneficiari, con l'attribuzione dell'assegno anche alle famiglie dei lavoratori parasubordinati, questo strumento non ha carattere generale, atteso che viene finanziato su base contributiva. Non hanno, pertanto, diritto a percepire l'assegno coloro che non sono iscritti all'INPS o alla gestione separata presso il predetto istituto. Sono, inoltre, escluse dall'attribuzione dell'assegno le famiglie in cui la maggior parte del reddito deriva da attività diverse dal lavoro dipendente o dal lavoro parasubordinato così come alcune categorie di famiglie molto povere, quali, ad esempio, le famiglie in cui i genitori non abbiano mai avuto accesso al mondo del lavoro.

Gli assegni in questione si configurano come un'erogazione monetaria diretta - e non, dunque, come riduzione dell'imposta lorda - e possono essere corrisposti anche a nuclei particolarmente poveri, non sussistendo problemi di incapienza. Il pagamento è effettuato dall' INPS a conguaglio (tramite il datore di lavoro) oppure direttamente all'interessato con assegno circolare, con bonifico bancario o postale oppure allo sportello di un qualsiasi ufficio postale del territorio nazionale.

3. La natura della dote fiscale

Come già accennato, l'introduzione del nuovo istituto in ambito tributario, presuppone l'appianamento delle differenze attualmente esistenti tra l'ambito applicativo delle detrazioni per figli a carico e degli assegni per il nucleo familiare. Si introdurrebbe, infatti, nell'attuale sistema tributario un meccanismo, che, anche con conseguenza della specifica finalità perseguita (quella del sostegno del reddito) dovrebbe essere delineato assumendo strumenti e concetti fino ad oggi estranei rispetto ai principi fondamentali che regolano la tassazione del reddito.

L'importo della Dote Fiscale verrebbe determinato, infatti, in funzione, oltre che del numero dei figli - come accade attualmente sia per le detrazioni che per gli assegni - del reddito familiare, valido ai fini dell'erogazione dei soli assegni. Il concetto di "reddito familiare" non assume, infatti, alcuna rilevanza nell'ambito fiscale laddove, per contro, rileva il reddito complessivo del singolo contribuente. Alla situazione personale e familiare, viene attribuita rilevanza fiscale, configurando pertanto l'Irpef come imposta personale e non reale, riconoscendo in capo al contribuente medesimo specifiche agevolazioni in forma di deduzione dal reddito complessivo o di detrazione dall'imposta lorda a fronte del sostenimento di spese ritenute di particolare rilevanza sociale, prime fra tutte le spese sanitarie e di istruzione, ovvero, mediante il riconoscimento di detrazioni forfetarie a fronte di spese genericamente necessarie al mantenimento della famiglia quali, appunto le detrazioni per carichi di famiglia.

Risulterebbe indispensabile, pertanto, introdurre, anche in ambito fiscale, una definizione di "nucleo familiare" atteso che, come già precisato, le detrazioni per figli a carico spettano esclusivamente ai genitori ancorché questi appartengano eventualmente a nuclei diversi.

Diverse sono anche le condizioni in presenza delle quali vengono attribuiti in misura più favorevole, rispettivamente, le detrazioni e gli assegni. E' il caso, ad esempio, della presenza di figli diversamente abili. Nel caso delle detrazioni, infatti, in presenza di figli portatori di handicap ai sensi della legge n. 104 del 1992, sono previste maggiorazioni degli importi teoricamente spettanti ai genitori. Nel caso in cui i genitori venissero a mancare, i portatori di handicap privi di reddito proprio ovvero di reddito di ammontare inferiore al limite, transitano nella "categoria" di altri familiari, laddove, ad esempio, convivono con altri familiari o percepiscano da questi assegni alimentari non derivanti da una provvedimento dell'autorità giudiziaria. In tal caso, nonostante la loro condizione, non consentirebbero la fruizione di detrazioni più favorevoli atteso che, stante l'attuale formulazione dell'articolo 12 del TUIR, le detrazioni più favorevoli in caso di soggetti portatori di handicap a carico spettano esclusivamente ai genitori degli stessi e non anche agli altri familiari cui sono a carico.

Nel caso di assegni per il nucleo familiare, invece, misure più favorevoli sono previste per le famiglie nelle quali sono presenti componenti "inabili". Ciò anche nell'ipotesi in cui sia inabile lo stesso genitore.

Non sono previste agevolazioni particolari, in forma di detrazione, nel caso di nuclei cosiddetti orfanili, mentre sono previsti assegni familiari più consistenti che tengono conto di tale condizione.

In sostanza, in sede di sostituzione delle detrazioni e degli assegni con la dote fiscale, si renderebbe opportuna un'attenta disamina delle diverse situazioni, al fine di configurare un sistema che non comporti un peggioramento dell'attuale (clausola di salvaguardia).

Si renderebbe, inoltre, necessario valutare l'opportunità di uniformare il sistema anche a favore dei titolari di redditi di lavoro autonomo non iscritti all'INPS – ai quali, come già precisato, non spettano gli assegni familiari erogati dal predetto istituto, valutando, altresì, l'opportunità di individuare, ad esempio, nelle rispettive casse previdenziali di appartenenza, il soggetto deputato all'erogazioni di risorse monetarie in caso di incapacità.

4. Possibili linee di intervento

Tenendo conto delle considerazioni sopra svolte, si ritiene che le problematiche giuridiche e “di sistema” (e, conseguenza, applicative) connesse alla introduzione della dote fiscale, attribuita in forma di detrazione fino a capienza dell'imposta lorda e come trasferimento monetario per la parte eccedente la predetta imposta, dovrebbero essere affrontate nel quadro di profonde modifiche del TUIR, definendo, preliminarmente il concetto di “*nucleo familiare*” e quello di “*reddito complessivo del nucleo familiare*”.

In tal senso, una prima riflessione può portare ad assumere, al fine di contemperare le differenze esistenti tra i due istituti che si vanno a sostituire, una definizione di nucleo familiare analoga a quella attualmente utilizzata ai fini degli assegni, prevedendo che del nucleo familiare facciano parte:

- a) il contribuente;
- b) il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- c) i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati di età inferiore a diciotto anni, ovvero, senza limite di età, se dichiarati totalmente e permanentemente inabili al lavoro dalle competenti Commissioni mediche, nonché quelli nati da un precedente matrimonio del coniuge non legalmente ed effettivamente separato, se a questo affidati. In caso di affidamento congiunto o condiviso, al fine di stabilire a quale nucleo familiare i figli appartengano, ossia se al nucleo della madre ovvero al nucleo del padre, è necessario che i genitori separati raggiungano un accordo in tal senso;
- d) i fratelli, le sorelle e i nipoti del contribuente o del coniuge non legalmente ed effettivamente separato, di età inferiore a 18 anni ovvero senza limiti di età se dichiarati totalmente e permanentemente inabili al lavoro dalle competenti Commissioni mediche, a condizione che siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti.

Relativamente alla definizione di nucleo familiare, tuttavia, si ritiene che potrebbe anche essere esplorata (ferme restando le necessarie valutazioni in ordine al maggiore impatto finanziario) la possibilità di una definizione alternativa che prenda a riferimento il nucleo

familiare “cosiddetto anagrafico” anche a prescindere dal rapporto di coniugio dei genitori facendo ad esempio, riferimento al nucleo quale risultante dallo stato di famiglia. Ciò con la precisazione, peraltro, che una eventuale introduzione di tale nuova definizione non dovrebbe essere utilizzata solo per la disciplina della dote fiscale ma anche, al fine di assicurare una coerenza del sistema, ai fini degli assegni per il nucleo familiare, questo, soprattutto, nella ipotesi di una introduzione graduale del nuovo istituto.

A differenza di quanto accade, attualmente nell’ambito del TUIR, nel quale generalmente per individuare i soggetti disabili si fa riferimento ai soggetti portatori di handicap di cui all’articolo 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell’ambito della dote fiscale si potrebbe prescindere da tale circostanza e si assume la definizione valida ai fini previdenziali.

Per quanto concerne l’individuazione del “reddito complessivo del nucleo familiare”, non si ritiene possano sussistere problemi particolari, una volta definito il nucleo familiare, prendendo in considerazione la sommatoria del reddito complessivo, ai fini fiscali, di ciascun componente il nucleo familiare medesimo. A tal riguardo, si precisa, che in tale sommatoria dovrebbero confluire, ancorché esenti e in analogia a quanto dispone l’art. 12, comma 2, del TUIR, in materia di detrazioni per carichi di famiglia, i redditi corrisposti dagli Enti e dagli Organismi internazionali, da Rappresentanze diplomatiche e consolari e da Missioni, dalla Santa Sede, dagli Enti gestiti direttamente da essa, e dagli Enti centrali della Chiesa Cattolica.

Gli importi potrebbero essere stabiliti in funzione del reddito del nucleo familiare e della sua composizione, distinguendo, in particolare tra quelli spettanti:

- per i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati;
- nell’ipotesi in cui nel nucleo familiare siano presenti, fratelli, sorelle e nipoti del contribuente e/o del coniuge non legalmente ed effettivamente separato, che abbiano un’età inferiore a 18 anni, che siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti. In tal caso, per ciascuno dei predetti familiari viene riconosciuto lo stesso importo spettante per i figli;
- per i nuclei familiari nei quali siano presenti soggetti dichiarati totalmente e permanentemente inabili al lavoro dalle competenti commissioni mediche che, come sopra evidenziato, fanno parte del nucleo familiare indipendentemente dall’età. Può trattarsi:
 - ✓ dei figli;
 - ✓ dei fratelli, sorelle e nipoti del contribuente ovvero, del coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
 - ✓ del contribuente medesimo;
 - ✓ del coniuge non legalmente ed effettivamente separato.

In tali ipotesi la dote, eventualmente maggiorata, viene riconosciuta per ciascun componente inabile del nucleo familiare, indipendentemente appunto dall'età, nonché per tutti i figli minori (0-17 anni) siano essi o meno inabili. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 12 del TUIR la dote andrebbe rapportata a mese e competerebbe dal mese in cui si sono verificate le condizioni richieste a quello in cui le stesse sono cessate.

Occorre individuare il soggetto del nucleo familiare cui la dote fiscale è attribuita, atteso che – mentre per le attuali detrazioni non vi sono dubbi – l'assegno per il nucleo familiare viene attribuito diversamente a seconda della composizione del nucleo familiare. Si potrebbe, pertanto, ipotizzare che la dote è attribuita al genitore che la richiede ovvero, previo accordo tra i genitori, è ripartita tra gli stessi nella misura del 50%. Nel caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la dote spetta al genitore affidatario ovvero, nel caso di affidamento congiunto o condiviso, è attribuita al genitore del cui nucleo familiare il figlio fa parte.

Poiché nel nuovo istituto, diversamente da quanto accade nell'articolo 12 del TUIR laddove tutti gli elementi sono riferiti al singolo contribuente, la misura della dote e i relativi parametri di riferimento (es: reddito e numero dei familiari) sono riferiti al concetto di nucleo familiare, è necessario adeguare i criteri di spettanza della dote stessa con particolare riferimento all'ipotesi di separazione fra i coniugi, prevedendo, ad esempio, non di ripartire il beneficio al 50% tra i coniugi separati, ma attribuendo la dote ad uno solo di essi ed in particolare a quello che compone il nucleo familiare congiuntamente con il figlio.

La dote per i familiari (fratelli, sorelle, nipoti del contribuente ovvero del coniuge non legalmente ed effettivamente separato) di età inferiore a 18 anni che siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti, viene attribuita, invece, al contribuente cui siano stati affidati dagli organi competenti ai sensi di legge.

Infine, la dote prevista per i componenti del nucleo familiare dichiarati totalmente e permanentemente inabili al lavoro dalle competenti commissioni mediche potrebbe essere attribuita al contribuente che la richiede ovvero al contribuente cui i predetti familiari sono stati affidati dagli organi competenti ai sensi di legge.

5. Ulteriori aspetti applicativi

Con riferimento ad alcune ulteriori problematiche che vengono in rilievo, appare opportuno ribadire, come già evidenziato nella prima parte del libro bianco, come la eventuale introduzione di un nuovo istituto, quale la dote fiscale, ben potrebbe essere effettuata ipotizzando una adozione graduale.

In via di prima applicazione, infatti, la dote fiscale potrebbe spettare in relazione ai figli fino a 3 anni, e successivamente tutti i nuovi nati. Per gli altri, resterebbero, invece, applicabili le detrazioni per carichi di famiglia di cui all'articolo 12 del TUIR, nonché gli assegni per il nucleo familiare. In tale ottica si potrebbe prescindere dalla anzidetta distinzione, nell'ipotesi in cui nel nucleo familiare siano presenti:

- componenti inabili ed, in tal caso, la dote fiscale spetta in relazione ad ogni componente del nucleo familiare inabile, indipendentemente dall'età, e a tutti i figli minori;
- familiari di età inferiore a 18 anni che abbiano perso entrambi i genitori e alle condizioni di cui alla precedente lettera c) ed, in tal caso, la dote fiscale spetta in relazione a tutti i predetti soggetti.

Ulteriore problematica applicativa da affrontare attiene, infine, alla restituzione dell'incapienza - vale a dire dell'importo non attribuito in forma di detrazione, a causa dell'insufficiente misura dell'imposta lorda - che potrebbe, in sede di prima applicazione, non competere indistintamente a tutti coloro per i quali può verificarsi tale circostanza, ma, ad esempio, solo ai titolari di redditi di lavoro dipendente e alcuni assimilati, di redditi di pensione, nonché di redditi derivanti da attività di lavoro autonomo e d'impresa ancorché non esercitate abitualmente.

In particolare, si pone il problema della definizione della modalità di una eventuale parametrizzazione della effettiva spettanza della medesima restituzione per i diversi soggetti interessati in relazione ai redditi di cui siano titolari: l'assunzione, per la restituzione della parte incapiente della dote (per i dipendenti e per i parasubordinati), del parametro dei giorni di lavoro nell'anno potrebbe non essere una soluzione idonea. Infatti il parametro dei giorni di lavoro o pensione, sembra avere una significatività solo nel momento in cui si vogliono attribuire detrazioni connesse ai redditi di lavoro dipendente e assimilati ovvero ai redditi di pensione; meno coerente, tenendo conto della finalità del nuovo istituto (sostegno del reddito), appare utilizzare tale meccanismo di parametrizzazione anche con riferimento alla restituzione agli incapienti della dote fiscale: infatti, si potrebbe argomentare che chi, per qualsiasi motivo, ha lavorato di meno nel corso dell'anno, o ha avuto meno giorni per fruire della pensione, presumibilmente, è anche quello il cui reddito deve essere maggiormente sostenuto.

In una ottica di attuazione graduale, in particolare, dovrebbe essere prevista una alternativa tra l'applicazione della dote fiscale rispetto alle detrazioni per carichi di famiglia e agli assegni per il nucleo familiare. Pertanto dovrebbe essere lasciata al contribuente la facoltà di scegliere se utilizzare la dote fiscale ovvero, le detrazioni per carichi di famiglia unitamente agli assegni per il nucleo familiare, a seconda di quale, fra i due benefici, risulti più favorevole. La somma corrispondente all'incapienza, inoltre, non dovrebbe costituire reddito ed essere, dunque, esclusa dalla base imponibile ai fini dell'IRPEF.

Da ultimo, tenuto conto della circostanza che la dote fiscale è un istituto che sostituisce parzialmente le detrazioni per carichi di famiglia, nonché gli assegni per il nucleo familiare, dovrebbe essere valutata la necessità di introdurre una specifica disciplina per il caso in cui per i figli e per gli altri familiari a carico trovino applicazione sia la dote fiscale sia le rispettive detrazioni, introducendo, ad esempio, una regola per la spettanza in base ad una quota pari al rapporto tra il numero dei soggetti per i quali non si applica la predetta dote fiscale e quello dei soggetti per i quali spetta la detrazione medesima.

IMPOSIZIONE E FAMIGLIA: CUMULO, DETRAZIONI, SPLITTING E QUOZIENTE FAMILIARE

di **Pietro A. Vagliasindi**

Premessa

L'iniziale formulazione dell'Irpef ed i vincoli posti da questioni istituzionali-giuridiche sollevate dalla Corte Costituzionale hanno profondamente influenzato le scelte del legislatore relative al trattamento della famiglia succedutesi nel tempo nell'ambito dell'imposta progressiva personale sul reddito. In tale contesto vanno valutati i possibili strumenti a disposizione del *policy maker* per favorire le famiglie e l'evoluzione delle politiche familiari in Italia, considerando possibili soluzioni future in termini di risposte fiscali rispetto alle contingenze attuali e all'evoluzione delle strutture socio-demografiche.

1. Introduzione

Mentre l'imposizione progressiva sul reddito parte dalla premessa di una capacità contributiva individuale nel tempo si è affermata l'idea che, essendo gli uomini animali sociali, i loro legami familiari ne influenzino profondamente la capacità contributiva e sia quindi la famiglia con beni e redditi in comune ad essere l'entità economica da considerare. Il modo più semplice di tenerne conto, senza modificare la struttura impositiva personale è attraverso deduzioni o detrazioni, come quelle in vigore in Italia dal '77.

Ciò non rappresenta tuttavia una soluzione ottimale, che non è comunque raggiungibile, se non come compromesso tra diverse esigenze conflittuali. È infatti impossibile avere un sistema coerentemente progressivo con oneri eguali su famiglie aventi lo stesso reddito complessivo (i.e. indipendentemente dai percettori) ed un'imposta neutrale rispetto alla scelta matrimoniale (che eviti "*l'imposta sulla famiglia*"). Tale problema non si porrebbe con un'imposta proporzionale ad aliquota unica, ma questo caso sembra precluso dall'art. 53 che fonda l'imposizione sulla "capacità contributiva" e sui "criteri di

progressività”, se non dalla complessa realtà fiscale, basata dal 73 sull’IRPEF.¹ Con un’imposta progressiva sul reddito, volendosi gravare meno sulle famiglie meno abbienti, il legislatore fronteggia quindi un dilemma fondamentale tra equità nel trattamento delle famiglie e neutralità rispetto alla decisione matrimoniale.² Il problema relativo alla *situazione familiare/soggettiva* del contribuente va quindi inquadrato tra le varie *questioni di efficienza ed equità* relative alla scelta di *base impositiva* (definizione di reddito imponibile,³ esenzioni e/o imposizioni sostitutive), e di *equità orizzontale* (omogeneità dei redditi) e *verticale* (disegno della progressività). Tuttavia, la considerevole riduzione nella differenza tra aliquote legali minime e massime (ove continui nel futuro) riduce potenzialmente le disparità di trattamento tra famiglie monoreddito e plurireddito. Il minor onere sulle famiglie bireddito viene giustificato in parte con lo svantaggio, legato al costo della produzione del secondo reddito ed al relativo sforzo lavorativo.

Sotto il profilo istituzionale, in Italia, nonostante le previsioni costituzionali volte ad agevolare “con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose” ed a proteggere “la maternità, l’infanzia e la gioventù” (art. 31), le politiche a favore della famiglie meno abbienti hanno dato scarso spazio ai servizi, escluse istruzione e sanità, ed alla sfera del welfare (con ridotta redistribuzione infra-generazionale: e.g. la questione dell’abitazione per le famiglie giovani e disagiate).

Inoltre, la determinazione stessa della famiglia (e dei relativi arrangiamenti finanziari) risulta più problematica in un mondo globale che cambia rapidamente. Nel tempo, anche a seguito di tali rilevanti mutamenti demografici oltre che socio-economici, la famiglia italiana ha svolto via via ruoli diversi ed assunto forme e caratteristiche differenti sotto i profili economici e sociali, modificando possibili obiettivi e compiti delle politiche fiscali. In tale quadro si è andato svolgendo un esteso dibattito sulle politiche fiscali a favore delle famiglie e sull’intervento pubblico rispetto al prolungamento della vita media ed alla diminuzione della natalità, con conseguente presenza sempre maggiore di persone anziane.

La scelta va quindi inquadrata considerando anche altri obiettivi oggi rilevanti nell’ambito dell’attuale evoluzione del sistema socio-economico, quali sostenere i redditi delle famiglie e facilitare la partecipazione di donne giovani e anziani e l’accesso a lavori

¹ Sugli originali principi informativi cfr. Cosciani (1984) su successive disfunzioni e riforme cfr. Visco(1984) e (1992).

² Peraltro, in linea di principio, non è detto che il regime di comunione dei beni non ostacoli la formazione della famiglia meno di un regime fiscale contenente una moderata “imposta sulla famiglia”.

³ La *base impositiva* implica la scelta tra reddito *prodotto, entrata e spesa* e la sua determinazione (annuale o life-time, a là Vickrey) quale misura della capacità contributiva (i.e. la possibilità di sostenere un dato tenore di vita) e l’opportunità di dedurre le spese necessarie (e.g. sanitarie) e l’accumulazione di capitale umano (istruzione), vedi i contributi di Simons (1938) ed Haig (1921). Sull’imposizione dei redditi da capitale cfr. Vagliasindi e Visco (2004).

migliori. Si tratta quindi di trovare un compromesso tra i diversi obiettivi (inclusi la riduzione della povertà, specie quella infantile ed il rafforzamento dell'inclusione sociale e della partecipazione al mercato del lavoro, in specie di donne, giovani ed anziani), magari introducendo il reddito familiare, per parametrizzare deduzioni/detractions e ridurre il carico fiscale sulle famiglie monoreddito e numerose, per meglio perseguire le finalità fiscali di efficienza ed equità. Il fisco, tenendo conto delle circostanze familiari può infatti meglio ridurre la povertà, facilitando la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, riducendo il carico fiscale sul lavoro del coniuge, compartecipando ai costi dell'istruzione e della continuazione degli studi dei figli (riducendo l'incertezza dei rendimenti relativi a tali scelte) e sorreggendo con schemi d'imposta negativa i redditi meno adeguati ed i costi dell'assistenza anche a lungo termine di chi non può lavorare.

Nel seguito esamineremo brevemente i possibili strumenti a disposizione del policy maker per favorire le famiglie e l'evoluzione delle politiche in Italia (sezione B) per soffermarci sui vincoli posti da questioni storico-giuridiche, in relazione alle scelte del legislatore e alle indicazioni della Corte costituzionale (sezione C), concludendo infine con l'esame delle contingenze attuali e delle possibili risposte di policy (sezione D).

2. Possibili metodi ed evoluzione delle policy in Italia

Dal lato della spesa i benefici a favore delle famiglie possono essere universali o selettivi, riducendosi all'aumentare del reddito della famiglia. Ciò equivale a schemi di imposizione negativa NIT (*negative income tax*), oggi alla base dei moderni sistemi di welfare. Si noti come la combinazione di reddito minimo garantito $R_f \geq \max(R, R^0)$ e credito d'imposta sR sui redditi generi uno schema NIT $R_f = \max(R, R^0 + R - sR)$. A parità di beneficio garantito R^0 , la proposta Williams prevede un sussidio universale R^0 , con requisiti minimi in termini di lavoro, finanziato da un incremento d'imposta $T_w = t_w R$ sui redditi, mentre Friedman prevede un sussidio $s(R^0/s - Y)$ proporzionale alla differenza tra reddito effettivo R e deduzione $D_f = R^0/s$ relativa all'imposta addizionale $T_f = t_f(R - D_f) > 0$.⁴ In Italia, partendo da un basso livello della spesa redistributiva intragenerazionale, è relativamente semplice realizzare gradualmente uno dei due schemi su base familiare, aiutando le famiglie povere solo in base al reddito, ed eliminando programmi multipli che incidono in modo incontrollato sulla distribuzione dei redditi. Un tale schema avrebbe il vantaggio di essere meno costoso in termini di spese amministrative (integrandosi col fisco) e più efficace, concentrandosi sui

⁴ Friedman (1962) prevedeva un'aliquota $s=50\%$, e una deduzione $D^0=7.200\$$. Cfr. Vagliasindi (2004) e (2008a)

poveri, con benefici maggiori per i destinatari, non distorcendo i prezzi di mercato (a differenza di salari minimi, tariffe, e sussidi). Lo schema a là Friedman è più economico (riducendosi il beneficio al crescere del reddito, e quindi un'aliquota d'imposta aggiuntiva $t_f < t_w$ a parità di gettito) e risulta facilmente realizzabile in modo graduale, prevedendo inizialmente valori ridotti di aliquota s e deduzione $D_f = R^0/s$, con disincentivi al lavoro abbastanza trascurabili. La parte aggiuntiva (rispetto alla situazione attuale) con uno schema a là Friedman sarebbe la combinazione di un'imposta regressiva $t_f < s$ con deduzione fissa D_f . L'aliquota marginale è decresce ($t_f < s$) come la detrazione $d = t_f D_f < s D_f$, essendo la deduzione costante D_f . L'aliquota media t_{af} continua invece a crescere sicché lo schema nel complesso risulta progressivo essendo l'aliquota media crescente e sempre inferiore a quella marginale.

Volendo rimanere invece nell'ambito dell'imposta progressiva personale,⁵ per limitare la penalizzazione delle famiglie monoreddito, si possono attribuire valori più generosi per quote esenti e persone a carico, utilizzando deduzioni e detrazioni. Ciò consente di determinare in relazione alla *situazione soggettiva* del contribuente oneri e modalità di sgravio (detrazione o deduzione).⁶ Esenzione e deduzione, riducendo l'imponibile, danno luogo a sgravi addizionali, consistenti nella riduzione dell'aliquota media.⁷ In pratica, l'esclusione o la sottostima di alcuni redditi ΔR viola i principi di *equità orizzontale* e *verticale*, generando un ulteriore vantaggio consistente nella riduzione dell'aliquota media $\Delta t_a = t_a(R^T) - t_a(R)$ cui sono assoggettati i redditi rimanenti.⁸ La progressività poi perde in parte di significato, se come in Italia vale solo per dati redditi (e.g. le retribuzioni che rappresentano quasi l'80% del gettito). Ciò induce a privilegiare le detrazioni (fisse o decrescenti) volendo concentrare i benefici sulle famiglie più bisognose di aiuto, in modo analogo alle opzioni precedentemente delineate (benefici universali o selettivi).

Allontanandosi dall'imposizione personale è possibile optare infine direttamente per la famiglia come *unità impositiva*, superando l'imposizione separata che penalizza le famiglie

⁵ L'imposta è progressiva, se il gettito T è maggiore che con l'imposizione separata di più componenti. Con $R^T = R + \Delta R$ e progressività $T^P = T(R^T) > T(R)(R^T/R)$, l'aliquota media $t_a(R^T) = T^P/R^T$ è crescente al crescere di R^T , ma inferiore alla marginale $t_{mg}(R^T) = \Delta T^P/\Delta R^T$. L'elasticità dell'imposta $\epsilon = (\Delta T/\Delta R)/(T/R) = t_{mg}/t_a$ è maggiore dell'unità. Si ha *fiscal drag* se l'imponibile è nominale e l'incremento del reddito $\Delta R_t = p R_{t-1}$ è dovuto all'inflazione.

⁶ Oltre agli oneri familiari sono determinati i costi connessi all'acquisizione del reddito (o di produzione), le spese relative all'istruzione, al trasporto (o a costi di residenza), a collaboratori domestici o i costi psicologici legati alla penosità e precarietà del reddito da lavoro. Spesso si esentano contributi e assicurazioni specie se obbligatorie.

⁷ Ciò consiglierebbe quindi di operare con *detrazioni* dall'imposta (moltiplicando i benefici per l'aliquota base) oltre ad evitare imposizioni sostitutive per date categorie di redditi e determinare i redditi in modo omogeneo (evitando valori catastali) quantomeno ai fini del calcolo dell'aliquota media. Cfr. Vagliasindi (2004) e (2008b)

⁸ La variazione del gettito $\Delta T = t_a \Delta R + \Delta t_a R^T$ è pari alla variazione del reddito per la precedente aliquota media più la variazione dell'aliquota media per il reddito totale. Lo sconto dovrebbe quindi essere $\Delta R(t_a + \Delta t_a)$ lasciando il gettito $\Delta t_a R$.

monoreddito. La proposta più coerente con l'impostazione familiare, il rapporto Carter proponeva il cumulo dei redditi dei singoli componenti $R_f = \sum_e R_e$, escludendo eventualmente quelli da lavoro del coniuge e/o parzialmente per quelli patrimoniali [vedi Royal Commission on Taxation (1966), vol. III, part A]. Il cumulo dei redditi può essere utilizzato anche solo per determinare l'aliquota media in modo da procedere con imposizione separata, opzione che avrebbe forse evitato la sentenza di incostituzionalità del cumulo. Una volta cumulati i redditi (determinando i redditi familiari R_f) si può procedere con lo *splitting*, ($R_f/2$ divisione per due e calcolo della metà dell'imposta), o tener conto della numerosità familiare col *quoziente familiare*, R_f/σ_E ovvero considerando il numero dei componenti ed una scala di equivalenza $\sigma_E(n)$ che dipende dal numero di componenti della famiglia n .⁹ Ad esempio con la scala trenta, cfr. Vagliasindi (2004), si considera unità base la famiglia con due componenti $\sigma_E(2) = 1$ e si aggiunge 0,30 per ogni componente aggiuntivo. Sicché i redditi di un single vengono divisi per $\sigma_E(1) = 0,7$ e quelli di una famiglia con coniuge e 3 figli per $\sigma_E(5) = 1,9$. Tra le conseguenze da evitare vi sono il disincentivo al lavoro del coniuge, che induce a ricorrere a separazioni fittizie od alla scelta della convivenza.¹⁰

Il disegno dell'imposta progressiva andrebbe armonizzato con gli altri obiettivi in modo da favorire le scelte più corrette in termini di istruzione e lavoro in ambito familiare. Tali scelte sono decisioni rischiose, spesso impegnative per molte famiglie di lavoratori/contribuenti avversi al rischio. La remunerazione reale è incerta, dipendendo da scelte di carriera ed occupazione, inflazione e future modifiche contrattuali. Analoghe considerazioni valgono in un contesto multiperiodale che include le scelte relative all'istruzione (i.e. capitale umano). Tali rischi sono spesso affrontati/assicurati in ambito familiare, in assenza di idonee coperture assicurative private o pubbliche. Eaton e Rosen (1980) mostrano come (a parità di gettito) un aumento dell'aliquota impositiva e delle deduzioni (redistribuzione del gettito aggiuntivo in somma fissa) può aumentare l'offerta di lavoro. Quando la riduzione dell'incertezza aumenta il benessere e l'offerta ex ante di lavoro un'imposta progressiva riducendo l'incertezza aumenta il benessere atteso e l'offerta di lavoro.¹¹ Conderiamo le scelte multi-periodali, dove l'investimento in capitale umano

⁹ Sul quoziente familiare si veda anche Visco (1991), sul sostegno alla famiglia Franco e Sartor (1990) e (1994) e per confronti internazionali vedi anche UIL (2005)

¹⁰ L'imposta dell' i -mo individuo è determinata applicando l'aliquota media del "reddito medio familiare" $T_i = R_i / t_a (\sum_i R_i / N)$ dove quando $N=2$ abbiamo lo *splitting*, e con $N = \sigma_E(n)$ (dove σ_E è la scala di equivalenza corrispondente al numero dei familiari) il *quoziente familiare*.

¹¹ Ovviamente un'aliquota del 100% non è ottima essendo l'offerta nulla, tuttavia, con t piccolo la riduzione dell'incertezza aumenta inizialmente il benessere e l'offerta di lavoro, contrastando validamente l'effetto sostituzione. Riducendo il rischio lo Stato ha una funzione assicurativa sociale e con operatori identici un'imposta progressiva è desiderabile perché il beneficio relativo alla riduzione del rischio degli operatori predomina inizialmente sul costo dell'effetto distortivo. La progressività dell'imposta dipende da avversione al rischio e disuguaglianza tra contribuenti. Il nostro ragionamento è di efficienza, avendo individui identici. In tal caso, per Eaton e Rosen (1980) l'aliquota impositiva ottima si aggira sul 50%.

(incentivato con la spesa fiscale, deduzione dall'imposta) fornisce un rendimento pari agli altri impieghi del risparmio. Varian mostra in un modello bi-periodale con rendimento incerto del risparmio, che l'aliquota marginale ottima dell'imposta cresce all'aumentare dell'avversione al rischio e quindi l'imposizione sul reddito ha una funzione assicurativa sociale. Ridurre l'incertezza ex ante aumenta benessere e investimento in capitale umano e quindi la crescita del sistema economico. Analogo ragionamento si applica a contributi sociali e relativi trasferimenti, rispetto al rischio inflazione non assicurabile dal mercato. In conclusione, l'imposizione progressiva a livello familiare può aumentare benessere e l'offerta di lavoro più qualificato, nella misura in cui assolve alla funzione assicurativa di ridurre la variabilità del reddito nel tempo.

A più di trenta anni dalla sentenza n.179 del 1976 della Corte costituzionale che ha abolito il cumulo dei redditi familiari, nonostante diverse modifiche intervenute nel corso degli anni al sistema delle detrazioni per carichi di famiglia, le politiche fiscali per la famiglia restano ancorate all'impostazione iniziale. Anche partendo da questo dato di fatto, è possibile dare maggior rilievo alle detrazioni nel discriminare tra contribuenti, in base alle condizioni economiche familiari, nell'ambito di una migliore graduazione delle aliquote marginali, estendendone il ruolo redistributivo (anche per i più poveri) ed integrandolo con un sistema di assegni familiari (come suggerito da tempo da Matteuzzi) estesi a tutte le famiglie. Va qui rilevato come nel passato non sia stato fatto alcuno sforzo serio in tale direzione.

L'importo della detrazione per coniuge a carico dal 1996 è stata differenziato per livelli di reddito ed accresciuto in misura considerevole per le classi di reddito più basse. Tuttavia, in assenza di disposizioni che consentono un'applicazione a livello familiare (ma con riferimento a ciascuno dei coniugi) si possono accentuare le disparità di trattamento tra famiglie monoreddito e plurireddito. Inoltre, in assenza di meccanismi di imposta negativa gli effetti favoriscono solo i contribuenti "capianti" escludendo (totalmente o parzialmente) dal beneficio chi ha un debito d'imposta nullo o ridotto. Il sistema delle deduzioni decrescenti al crescere del reddito non ha risolto tali problemi ma ha introdotto ulteriori inconvenienti e sperequazioni in corrispondenza alla variazione dell'aliquota formale all'inizio del nuovo scaglione.

Infine, la presenza di reddito differenziati (e.g. lavoro subordinato e autonomo) non omogenei a fini fiscali complica la corretta determinazione delle classi di reddito individuale e familiare utili a parametrare interventi mirati sulle famiglie meno abbienti a partire da detrazioni/deduzioni per coniuge e familiari a carico e per spese quali formazione, casa, anziani, ecc.

3. Questioni storico-giuridiche

Il moderno sistema fiscale e la politica fiscale verso la famiglia hanno origine con la grande riforma del '71 (L.D. 9.X.71 n. 825) con il cumulo dei redditi, prevedendo all'art. 2 un'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo del soggetto inclusi "quelli a lui imputati in ragione dei rapporti familiari" ed adeguata alla situazione familiare del soggetto mediante detrazioni d'imposta per coniugi e familiari a carico. Peraltro il cumulo dei redditi era previsto dall'imposta di famiglia (1868-1973) e da quella complementare sul reddito (1918-1958). In pratica, l'imponibile era il reddito familiare rilevante, anche se il soggetto passivo era solo il capofamiglia (l'art. 4 stabiliva, con presunzione assoluta, l'imputabilità al marito dei redditi della moglie non legalmente ed effettivamente separata e dei figli minori conviventi). L'attribuzione al capofamiglia della soggettività passiva sollevava dubbi di costituzionalità, stante (i) la disparità di trattamento tra i coniugi, (ii) il disconoscimento del coniuge ad agire a tutela dei propri diritti (in violazione degli artt. 3 e 29) e (iii) la presunzione assoluta di disponibilità dei redditi del coniuge e figli minori (non conforme al principio della capacità contributiva ex art. 53).

L'attenzione alle famiglie disagiate era evidente (a) dall'eliminazione del cumulo per i redditi con modesta capacità contributiva (sotto i quattro milioni di lire, in seguito cinque e poi sette) per evitare le aliquote più elevate derivanti dal cumulo e (b) da detrazioni fisse dall'imposta per carichi familiari.

Successivamente, nonostante la disciplina venisse adeguata al nuovo diritto di famiglia (L. 19.V.75, n. 151) la legge Visentini (L. 2.XII.75, n. 576) con una duplice soggettività passiva, rendendo il coniuge corresponsabile del pagamento e degli obblighi formali dell'imposta, la Corte Costituzionale con sentenza 15.VII.76 n. 179, dichiarò illegittime le norme del TUR 29.I.58, n. 645, e dei DPR 29.IX.73, n. 597 e 600, che prevedevano il cumulo dei redditi e l'imputazione al capofamiglia, quale unico soggetto passivo dell'imposta. Tale regime tributario fondato sul "fittizio possesso dei redditi comuni" contrastava con l'art. 31 della Costituzione non agevolando "la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", stante il maggior onere fiscale a carico della famiglia legittima rispetto ai conviventi. Tale conclusione è stata criticata per l'interpretazione: (a) fortemente individualistica della capacità contributiva in contrasto con la comunione dei beni della riforma di famiglia del '75, che la individua quale unità economica e (b) tributaria-generale dell'art.3 che sembra riferirsi ad un sostegno diretto assistenziale (non necessariamente fiscale) a favore delle famiglie disagiate.

La Corte auspica peraltro "che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione

(espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice”, facendo così riferimento a sistemi quali il quoziente familiare e lo splitting. La successiva L. 13.IV.77, n. 114 introduce l'imposizione individuale separata lasciando senza seguito tale indicazioni ed i rilievi relativi alla discriminazione delle famiglie monoreddito (con vantaggio massimo per la famiglia bireddito quando i redditi dei coniugi sono eguali) e alle esigenze di sostegno fiscale alla famiglia in relazione alla sua composizione. A ciò il legislatore oppone ragioni di gettito (e la necessità di elevare le aliquote), e la complessità della scelta in presenza di ritenute alla fonte sui redditi di lavoro subordinato, nel delicato momento di avvio della riforma tributaria, con incompleta informazione dei cittadini ed inadeguata operatività dell'Amministrazione finanziaria.

Con la sentenza 24.III.1983, n. 76 la Corte rinnova l'invito al legislatore di rimediare alle sperequazioni derivanti dall'applicazione del sistema di imposizione separato per la famiglia monoreddito, nella visione a favore della famiglia che informa l'art. 31 anche ristrutturando gli oneri deducibili e le detrazioni.

La questione è riaffrontata con L.D. 29.XII.90, n. 408 (art. 19) come modificata dall'art. 9 della L. 30.XII.91, n. 413, che determinava principi e criteri direttivi per la revisione del trattamento dei redditi della famiglia, prevedendo l'opzione per un'imposta commisurata alla capacità contributiva del nucleo familiare sulla base del numero dei componenti e dei redditi da essi posseduti con il metodo “del quoziente familiare” attribuendo agli altri componenti del nucleo familiare un coefficiente non superiore a 0,50 per ricavare l'aliquota media dell'imposta, attribuendo particolare rilievo alla convivenza di fatto ed alla presenza di persone ultrasessantacinquenni o affette da menomazioni fisiche e psichiche. Il “Gruppo di lavoro” istituito dal Ministro delle Finanze con decreto 13.III.92, evidenziò come il ricorso al quoziente sarebbe stato conveniente prevalentemente per le famiglie monoreddito o plurireddito al crescere del numero dei componenti e dei redditi e della loro differenza (specie se non da lavoro dipendente che usufruivano di minori detrazioni). La quota di famiglie che avrebbe applicato il quoziente sarebbe stata il 35% per imponibili tra i 24 ed i 26 milioni di lire e oltre il 70% per redditi superiori a 120 milioni, con una redistribuzione a favore dei più abbienti. Uno schema fu sottoposto all'esame della Commissione bicamerale (dei trenta). I decreti attuativi non furono emanati anche a causa della grave crisi finanziaria attraversata in quel periodo. Fallita la riforma ex legge n. 408/90, la Corte affronta nuovamente la questione della famiglia monoreddito con la sentenza 358 del 13.VII.95 nella quale ribadisce le precedenti indicazioni.¹²

¹² Per utili approfondimenti giuridici cfr. De Mita (1976), (1983) e (1995), Gallo (1977)

4. Contingenze attuali e implicazioni in termini di policy

Per motivi di gettito, la futura riduzione delle aliquote non consente una politica fiscale di significativi interventi mirati al sostegno delle famiglie se non focalizzandosi su quelle meno abbienti. Ciò a prescindere dal fatto che lo strumento da utilizzare sia un sistema di detrazioni/deduzioni, lo splitting o il quoziente, che in ogni caso, richiederebbero una struttura di aliquote e scaglioni più ampia rispetto a quella esistente.

Inoltre, la scelta di policy va inquadrata nell'ambito della più ampia strategia per la crescita e l'occupazione, considerando la necessità di ridurre la povertà infantile, promuovere l'inclusione attiva nella società delle persone più svantaggiate - garantendo una migliore copertura con gli "ammortizzatori sociali" oltre a pensioni adeguate e durevoli - e un'assistenza e cure di lunga durata efficienti ed eque (riducendo gli sprechi promuovendo un uso più razionale delle risorse), onde poter affrontare le sfide del futuro dovute all'andamento demografico e garantire la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. Stando al rapporto congiunto 2008 della Commissione europea sulla protezione e l'inclusione sociale nel 2005, il tasso di bambini a rischio povertà si è attestato al 25%, tra i più alti nell'UE, che porta l'Italia dietro solo a Lettonia e Polonia. La popolazione bisognosa (in base a soglie costruite sul potere d'acquisto effettivo di ogni Paese) è pari al 20%. L'Italia, insieme a Spagna, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia e Portogallo, registra livelli elevati di povertà ed è caratterizzata da livelli elevati di povertà tra i lavoratori e da una scarsa incidenza degli aiuti sociali.¹³ Urge quindi l'adozione di politiche anche fiscali per sostenere meglio i redditi delle famiglie, aumentare la partecipazione al lavoro e facilitare l'accesso a lavori migliori. Ciò fa propendere a favorire misure focalizzate a favorire le famiglie meno abbienti, ovvero verso detrazioni costanti o decrescenti e verso possibilità di opzione per splitting e quoziente ma solo al di sotto di una determinata soglia di reddito familiare (e.g. 50 mila euro con 2 componenti), tenendo conto della assenza di considerevoli patrimoni familiari (e.g. sopra i 700 mila euro).

Tali schemi potrebbero essere realizzati congiuntamente destinando parte della possibile riduzione del gettito a creare spazi per *(i)* uno schema NIT (eliminando inizialmente il fenomeno dell'incapienza ed articolandolo poi sulla base di un reddito familiare normalizzato con un metodo tipo quoziente familiare) e *(ii)* una possibile opzione per le famiglie con redditi medi-bassi per schemi tipo quoziente familiare, ancorando tuttavia la riduzione dell'onere impositivo familiare (almeno inizialmente) alla partecipazione attiva del

¹³ In base a tale rapporto siamo lontani dai livelli di danesi e finlandesi (10%), tedeschi e sloveni (12%), francesi e olandesi (14%), belgi, austriaci e svedesi (15%). Su tali temi vedi anche la Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2004

coniuge al mercato del lavoro, ove ne ricorra la possibilità. Ciò consentirebbe di ridurre il disincentivo a partecipare al mercato del lavoro dovuto alla perdita della detrazione per carichi familiari.

Riferimenti bibliografici

- Cosciani C. 1984 I principi informatori della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale, in Gerelli E., Valiani R. (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli ed., Milano
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2004 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale* [www.tecnostruttura.it/ Tecnostuttura/Documents/inclusione/ Rapporto%20esclusione%20sociale%20poverta.pdf](http://www.tecnostruttura.it/Tecnostuttura/Documents/inclusione/Rapporto%20esclusione%20sociale%20poverta.pdf)
- De Mita, E. 1976 "La illegittimità costituzionale del c.d. "cumulo". In *Diritto e pratica tributaria*, no. 2, pp. 337-340.
- De Mita E. 1983 "Contraddizioni della Corte sulla tassazione delle famiglie", *Corriere tributario*
- De Mita, E. 1995 "Il trattamento fiscale dei redditi familiari: la sentenza della Corte costituzionale. Il Commento", *Scuola Centrale Tributaria*. Supplemento no. 9, pp. 81-86.
- Eaton J., Rosen H.S. 1980 "Taxation, Human Capital, and Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 70.
- Franco, D., Sartor, N. 1990 *Stato e famiglia. Obiettivi e strumenti del sostegno pubblico dei carichi familiari*. Milano Franco Angeli.
- Franco, D., Sartor, N. 1994 "Il sostegno pubblico alla famiglia tra nuove povertà e declino demografico". In *Economia & lavoro*, no. 1, pp. 15-32.
- Gallo, F. 1977 "Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva". In *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, no. 1, pp. 92-104.
- Haig, Robert Murray 1921, *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York.
- Hall, Robert E. and Rabushka, Alvin 1995, *The Flat Tax*, 2nd ed, Stanford, Stanford University Press
- Matteuzzi M. e S. Toso 1996 "Reforming the Personal Income Tax and the Family Allowance in Italy: a Proposal", Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna
- Royal Commission on Taxation 1966 Ottawa, Queen's Printer.
- Simons, Henry C. 1938 *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, Chicago, University of Chicago Press
- UIL Servizio Politiche Fiscali Famiglia e Fisco 2005 "Le politiche fiscali per la famiglia in Italia e in Europa", www.uilpostverona.it/2005/050114_famiglie_fisco_studio.pdf
- Vagliasindi, P. A. 2004 *Effetti redistributivi dell'intervento pubblico: esperimenti di microsimulazione per l'Italia*, G. Giappichelli Editore, Torino

- Vagliasindi, P. A. 2008a *L'intervento pubblico: aspetti di efficienza ed equità*. Torino: Giappichelli.
- Vagliasindi, P. A. 2008b *La riforma del sistema fiscale: teoria e pratica*. Torino: Giappichelli
- Visco V. 1984 “Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83” in Gerelli E., Valiani R. (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli ed., Milano,
- Visco V. 1991 “Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare”, *Rivista di diritto tributario*, n. 1
- Visco, V. 1992 “Fiscal System and Fiscal Reform in Italy in the 90's”. In *Design and Reform of Taxation Policy*. Edito da Galeotti, G. e Marelli, M. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Visco V. e P. A. Vagliasindi 2004 “Sistema impositivo sui redditi da capitale, inflazione e neutralità.”. *Politica Economica*. vol. 1