

6^a Commissione del Senato della Repubblica
(Finanze e Tesoro)

**Indagine conoscitiva sul trattamento
fiscale del reddito familiare e sulle relative
politiche di sostegno**

Audizione del Direttore Centrale
Area Ricerca Economica della Banca d'Italia

Giancarlo Morcaldo

Senato della Repubblica

9 novembre 2004

Sommario

<i>1. L'evoluzione demografica</i>	<i>pag. 2</i>
<i>2. Le politiche di sostegno alle famiglie</i>	<i>pag. 3</i>
<i>3. Il trattamento fiscale della famiglia</i>	<i>pag. 4</i>
<i>4. La tassazione delle famiglie nei principali paesi OCSE</i>	<i>pag. 7</i>
<i>5. Trattamento fiscale e trasferimenti alla famiglia in Italia</i>	<i>pag. 9</i>
<i>5.1 L'imposizione sul reddito</i>	<i>pag. 9</i>
<i>5.2 Gli assegni familiari</i>	<i>pag. 11</i>
<i>5.3 L'evoluzione del carico fiscale sulla famiglia</i>	<i>pag. 13</i>
<i>6. Possibili modifiche al sostegno delle famiglie</i>	<i>pag. 14</i>
<i>6.1 Ricadute sulla gestione amministrativa</i>	<i>pag. 19</i>
 <i>Conclusioni</i>	 <i>pag. 21</i>
 <i>Bibliografia</i>	 <i>pag. 23</i>
 <i>Appendice: Il trattamento fiscale della famiglia in alcuni paesi</i>	

1. *L'evoluzione demografica*

Negli ultimi decenni, in Italia e negli altri paesi europei, si è registrato un forte rallentamento della crescita della popolazione; esso è stato particolarmente rilevante tra la seconda metà degli anni settanta e la prima metà degli anni ottanta. I mutamenti avvenuti nella struttura economica e in quella sociale hanno modificato le scelte procreative delle famiglie: si è assistito a un forte calo del tasso di fecondità e a un posponimento dell'età media in cui le donne hanno il primo figlio.

Negli ultimi cinquant'anni il numero medio di figli per donna nell'Unione europea è diminuito di circa una unità, a 1,55. In Italia, l'indice di fecondità totale, in forte riduzione dalla fine degli anni settanta, ha raggiunto nel 1995 il minimo storico di 1,19 figli per donna; successivamente è lievemente cresciuto, raggiungendo 1,26 figli per donna nel 2002. L'Italia resta, insieme alla Spagna, tra i paesi dell'Unione europea con il più basso tasso di fecondità; esso è di molto inferiore a quello che garantirebbe la stazionarietà della popolazione.

A frenare il rallentamento demografico hanno contribuito l'allungamento della vita media e il crescente fenomeno dell'immigrazione.

Tra la prima metà degli anni cinquanta e il 2000, la speranza di vita alla nascita è aumentata considerevolmente: per i maschi dei paesi dell'Unione europea essa è cresciuta di circa 10 anni, a 75,4 anni; per le femmine l'incremento è stato di circa 12 anni, a 81,4 anni. In Italia, nello stesso periodo, la speranza di vita è cresciuta rispettivamente di 12 anni (a 76,5) e quasi 15 (a 82,5).

Dalla riduzione del tasso di fecondità e dall'allungamento della vita media è derivato un progressivo invecchiamento della popolazione. L'incidenza sul totale delle persone con età superiore ai 65 anni è aumentata dall'8,3 per cento del 1950 al 18,0 nel 2000; quella degli ultra ottantenni dall'1,1 al 3,9 per cento.

Il rallentamento della popolazione e il suo progressivo invecchiamento hanno frenato l'espansione della domanda interna. La presenza di un maggior numero di anziani ha contenuto i consumi e ne ha modificato la composizione.

L'aumento dell'età media delle forze di lavoro è probabilmente una delle cause del rallentamento della produttività.

Dalla riduzione del tasso di natalità è derivata una diminuzione delle persone in età lavorativa che, a sua volta, ha avuto un'incidenza negativa sull'offerta di lavoro.

La crescita della popolazione in età avanzata influisce pesantemente sulla spesa pubblica, mettendone a rischio la sostenibilità di lungo periodo. In questo contesto sono

necessari aggiustamenti al sistema di sicurezza sociale diretti ad assicurare la compatibilità delle risorse con la salvaguardia delle sue finalità di base.

In prospettiva, per ripristinare un adeguato rapporto tra la popolazione anziana e quella in età lavorativa è opportuno favorire la ripresa della fecondità attraverso adeguate politiche di sostegno. Le scelte individuali di procreazione non dipendono solo dal livello del reddito ma anche da fattori di contesto; per incidere sul tasso di natalità, agli strumenti fiscali occorre affiancare servizi sociali adeguati ai bisogni. Un contributo può derivare dalla disponibilità e dall'accessibilità ai servizi per l'infanzia e da forme di flessibilità nel mercato del lavoro che consentano di conciliare meglio l'attività lavorativa con la cura dei figli.

2. *Le politiche di sostegno alle famiglie*

La questione del sostegno pubblico alla famiglia sta tornando al centro del dibattito di politica economica e di politica sociale in Italia e in altri paesi europei. Gli obiettivi sottostanti gli interventi a sostegno dei carichi familiari possono essere diversi: la redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, diretta a favorire le famiglie economicamente svantaggiate (equità verticale); il trattamento differenziato volto a compensare, a prescindere dal reddito, le maggiori esigenze di spesa connesse con i carichi familiari (equità orizzontale); la modifica delle scelte procreative delle famiglie per conseguire obiettivi demografici di ordine sociale.

Nel primo caso l'obiettivo è di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà associato alla presenza di persone che non svolgono un'attività lavorativa. Tale rischio è direttamente correlato con la numerosità del nucleo familiare.

Per raggiungere questo obiettivo si può ricorrere ai classici strumenti finalizzati al contrasto della povertà. Una prima possibilità è rappresentata dall'integrazione del reddito dei cittadini poveri mediante la corresponsione di sussidi che variano in relazione al livello del reddito. L'efficacia di questo strumento dipende dall'entità dell'integrazione; l'efficienza dipende dalla possibilità di concentrare le risorse sui soggetti in condizioni di effettiva povertà. Nel caso in cui l'entità del sussidio decresca rapidamente al crescere del reddito, ne potrebbe risultare scoraggiata l'offerta di lavoro. Un altro strumento consiste in sussidi la cui erogazione è collegata al manifestarsi di eventi che possono, con una certa probabilità, condurre i cittadini in condizioni di povertà (per esempio, la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione e la presenza di carichi familiari).

Nel secondo caso la finalità è quella di discriminare, a parità di reddito, fra famiglie con un diverso numero di persone a carico. Si tratta di evitare che, per tutti i livelli di reddito,

la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia.

La redistribuzione orizzontale trova fondamento nella difficoltà di alcuni soggetti a soddisfare bisogni ritenuti non essenziali. Questa capacità può essere ridotta dalla presenza di carichi familiari, giustificando un trasferimento di risorse in favore dei nuclei più numerosi. Quest'argomentazione cade, almeno in parte, se si considera che nel tempo le scelte di procreazione sono divenute sempre più consapevoli. La redistribuzione orizzontale manterrebbe la sua giustificazione solo qualora il carico familiare risultasse da un'imposizione e non da una scelta (per esempio, in caso di familiari inabili al lavoro o disabili, di licenziamento del coniuge, ecc.). Gli strumenti tradizionalmente utilizzati per conseguire finalità di equità orizzontale sono le deduzioni dall'imponibile, le detrazioni d'imposta e gli assegni familiari. Una possibile alternativa è rappresentata dall'adozione del metodo del "quoziente familiare" per la determinazione dell'imposta sul reddito.

Il terzo obiettivo presuppone l'esistenza di una discrepanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, alla dinamica e alla composizione della popolazione. La determinazione delle caratteristiche demografiche ottimali a livello collettivo è stata a lungo considerata dalla letteratura economica; le indicazioni desumibili dagli studi teorici non sono concordi. L'accentuato invecchiamento demografico e l'attesa forte flessione della popolazione configurano tuttavia uno scenario che certamente non può definirsi ottimale. Un intervento nella direzione di favorire la ripresa del tasso di natalità è pertanto auspicabile.

Le tendenze demografiche in atto non sono in grado di garantire la stazionarietà della popolazione; l'invecchiamento comporta un progressivo aumento dell'incidenza delle persone anziane sul totale. Ciò pone problemi di sostenibilità per il sistema di sicurezza sociale. È necessario intervenire per favorire una ripresa del tasso di natalità. Gli assegni familiari, le deduzioni dall'imponibile e le detrazioni d'imposta costituiscono solo alcuni degli strumenti utilizzabili e probabilmente non quelli più efficaci.

3. *Il trattamento fiscale della famiglia*

In un sistema di tassazione informato alla progressività il problema centrale è rappresentato dalla scelta dell'unità impositiva: questa può essere rappresentata dall'individuo o dalla famiglia. Le due possibilità rispondono a criteri e obiettivi diversi.

La scelta di tassare separatamente ciascun individuo parte dal presupposto che la capacità di spesa di ogni familiare sia indipendente da quella degli altri membri. Per correlare l'onere tributario con la situazione familiare del contribuente è possibile: prevedere un minimo familiare esente, determinato modificando la soglia di esenzione individuale in funzione della composizione del nucleo familiare; concedere deduzioni dal reddito o

detrazioni d'imposta per i familiari a carico, paramtrate alle caratteristiche dei componenti del nucleo.

Il riconoscimento fiscale del coniuge a carico risponde all'esigenza di attenuare le sperequazioni nel trattamento delle famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito. Il sostegno per i figli a carico dovrebbe riflettere sia le spese vive — che tendono a crescere con l'età dei figli e con il reddito dei genitori e a diminuire con il numero di figli — sia i costi non monetari (tipicamente il tempo dedicato dalle madri alla cura e alla educazione della prole). Benefici aggiuntivi possono essere concessi in presenza di soggetti disabili o di anziani. Gli oneri che il contribuente sostiene per i familiari possono essere riconosciuti direttamente, deducendo l'importo di specifiche voci di spesa dal reddito o detraendone dall'imposta una data percentuale.

Data la progressività dell'imposta, le deduzioni stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente con il reddito; in tal modo, si tiene conto del fatto che, di norma, il costo del mantenimento della prole aumenta con il reddito dei genitori. Se invece l'importo viene ridotto al crescere del reddito, le deduzioni assumono un ruolo redistributivo soprattutto in favore delle fasce di reddito medio-basse.

Le detrazioni stabilite in misura fissa accrescono la progressività dell'imposta, accentuando la redistribuzione in favore delle classi meno abbienti; in tal modo, implicitamente, si presuppone che i costi di mantenimento dei familiari siano indipendenti dal livello del reddito.

Per le fasce di reddito più basse le detrazioni o le deduzioni possono non trovare capienza nell'imposta; eventuali aumenti del loro importo non modificano la capacità di spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia di esenzione. Il problema può essere superato consentendo il rimborso delle detrazioni o delle deduzioni incapienti.

La scelta della famiglia quale unità impositiva presuppone che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente. Il benessere dipende sia dall'entità e dalla distribuzione del reddito familiare, sia dalle economie di spesa derivanti dalla convivenza.

Dato un certo livello di reddito, il benessere della famiglia varia in relazione alla sua composizione e alle economie di scala: la diminuzione della capacità di spesa dovuta ai carichi familiari è in parte compensata da una minore incidenza dei costi fissi. Occorre individuare un indicatore di capacità contributiva che rifletta, oltre al reddito nominale del nucleo, gli eventuali apporti del coniuge sotto forma di lavoro dedicato alla famiglia; il vantaggio accordato dalla tassazione separata alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito sarebbe una forma implicita di riconoscimento dei maggiori costi sostenuti per la gestione familiare.

Si possono identificare tre sistemi prevalenti di tassazione della famiglia:

a) il regime del cumulo: prevede che l'imposta sia calcolata sulla somma dei redditi dei due coniugi (al netto degli oneri personali e con compensazione delle perdite di un coniuge con i redditi dell'altro). Il cumulo permette di parificare il trattamento fiscale delle famiglie monoreddito e bireddito, penalizzando tuttavia queste ultime rispetto all'ipotesi di tassazione a livello individuale.

Il cumulo può riguardare tutti i redditi dei coniugi ovvero escluderne taluni, tipicamente il reddito da lavoro della moglie. Quest'ultimo metodo, che nasce con finalità antielusive, ha il pregio di attenuare il disincentivo al lavoro della moglie. Esso, tuttavia, presuppone implicitamente che i redditi da lavoro siano destinati al soddisfacimento dei bisogni personali più di altri redditi. In alternativa, si può procedere al cumulo dei soli redditi patrimoniali, onde scoraggiare fenomeni di elusione attraverso intestazioni di comodo dei beni patrimoniali. Il cumulo può essere utilizzato al solo scopo di determinare l'aliquota media da applicare al reddito di ciascun coniuge. In caso di redditi di entità diversa, quello minore subisce un aggravio d'imposta proporzionalmente più elevato dell'altro. Per attenuare tali effetti si può introdurre una doppia scala di aliquote, riservando quella meno onerosa al coniuge "debole".

b) lo splitting: prevede che i redditi dei coniugi siano sommati e il risultato diviso per due. Al reddito convenzionale così ottenuto si applica la scala di aliquote e scaglioni ordinaria e la relativa imposta si moltiplica per due. In tal modo, a parità di reddito cumulato, si ha un abbassamento dell'aliquota media delle famiglie rispetto al contribuente senza coniuge. Per evitare sperequazioni, questo risparmio d'imposta può essere limitato a un certo ammontare o a una certa percentuale dell'imposta gravante, a parità di reddito, sul contribuente senza coniuge.

c) il quoziente: può essere visto come un'evoluzione dello *splitting*, che consente di tenere conto della presenza di altri componenti familiari diversi dai coniugi. Con questo metodo, basato sul principio teorico delle scale di equivalenza¹, ai vari membri del nucleo familiare è attribuito un peso e il reddito cumulato della famiglia si divide per la somma dei pesi. Individuato il reddito convenzionale, si procede come nello *splitting*.

Si parla di quoziente coniugale se il reddito viene ripartito in quote differenti fra i coniugi e di quoziente familiare se la suddivisione riguarda anche altri componenti familiari.

Risulta evidente che a ognuna delle soluzioni prospettate corrispondono effetti e finalità diverse. Non esiste un sistema "più equo" di un altro; le scelte dei vari ordinamenti sono il frutto di un compromesso tra obiettivi non sempre conciliabili.

4. *La tassazione delle famiglie nei principali paesi OCSE*

Nei paesi membri dell'OCSE si rileva una notevole varietà sia nell'entità delle agevolazioni fiscali accordate alle famiglie, sia nella scelta degli strumenti². In una minoranza di casi, l'unità impositiva è costituita dalla famiglia; nella maggior parte dei paesi si è preferito ricorrere a deduzioni dal reddito o a detrazioni dall'imposta individuale; in altri ancora prevalgono i trasferimenti. Molti paesi utilizzano una combinazione di strumenti. Anche gli obiettivi delle agevolazioni sono diversi, riflettendo le difformità sia nella struttura economica e sociale dei vari paesi, sia nelle finalità delle politiche redistributive.

Sulla base dei dati relativi al 2003, 17 paesi dell'OCSE su 30 utilizzano il modello di tassazione su base individuale. La tassazione su base puramente familiare è applicata in quattro paesi (Francia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera); in due (Corea e Islanda) la tassazione familiare è riservata ai redditi di capitale. In sette paesi (Belgio, Germania, Irlanda, Norvegia, Polonia, Spagna e Stati Uniti) al contribuente viene lasciata la facoltà di scelta tra i due sistemi.

I meccanismi utilizzati nell'ambito della tassazione del nucleo vanno dal quoziente familiare (Francia) o coniugale (Belgio) a sistemi di splitting (Germania e Portogallo). In diversi casi (Irlanda, Stati Uniti e Svizzera) alla tassazione su base familiare si associa l'adozione di strutture di aliquote differenziate per le diverse categorie di contribuenti.

Circa i due terzi dei paesi prevede agevolazioni legate alla presenza del coniuge a carico o con reddito inferiore a una certa soglia (tra le eccezioni, Finlandia, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito e Svezia). Anche le agevolazioni per figli o altri familiari a carico sono previste in circa i due terzi dei paesi: in Austria, Belgio, Canada, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti prevale il modello delle detrazioni; in Corea, Francia, Giappone, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna e Svizzera si ricorre alle deduzioni.

Nell'ambito della tassazione su base individuale, le agevolazioni inversamente correlate al reddito (*means-tested*) sono relativamente poco diffuse (oltre all'Italia, le prevedono Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti e Ungheria); esse sono quasi sempre limitate al caso delle detrazioni o delle deduzioni per figli a carico. Tuttavia, con le riforme più recenti si assiste a una crescente attenzione verso meccanismi di questo tipo, utilizzati unitamente a correttivi volti a contenerne le possibili distorsioni (in particolare, il disincentivo al lavoro per coloro che si trovano nelle fasce di reddito più basse).

Nella maggior parte dei paesi, alle detrazioni/deduzioni – nell'ambito sia della tassazione familiare sia di quella individuale – si affiancano prestazioni di natura assistenziale, in particolare sotto forma di trasferimenti (assegni familiari). Fanno eccezione

¹ Le scale di equivalenza costituiscono uno strumento per tener conto, a parità di reddito, della diversa numerosità della famiglia valutando le economie associate alla convivenza.

Corea, Grecia, Stati Uniti e Svizzera, che non prevedono alcun beneficio di questo tipo. L'Italia è l'unico paese in cui sono previsti assegni familiari anche per il coniuge a carico. Nei paesi scandinavi e in Nuova Zelanda il sostegno fiscale alle famiglie è affidato esclusivamente ai trasferimenti.

In due paesi (Messico e Turchia) non è prevista alcuna forma di sostegno pubblico alla famiglia, né sotto forma di agevolazioni fiscali né di trasferimenti.

In una prospettiva storica, si può rilevare come il riferimento alla famiglia o alla coppia come unità impositiva, assai diffuso fino ai primi anni settanta, sia stato progressivamente abbandonato (tav. 1): tra il 1970 e il 1990 diversi paesi sono passati dalla tassazione su base familiare a quella individuale (Austria, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia) o hanno introdotto quest'ultima almeno in via opzionale (Belgio, Germania, Irlanda, Norvegia e Spagna)³. Il cambiamento è probabilmente associato alla graduale riduzione nelle aliquote nominali dell'imposta personale sul reddito e alla conseguente attenuazione della progressività, che hanno reso meno significativo il vantaggio associato alla tassazione su base familiare.

Negli anni più recenti agli obiettivi di redistribuzione del reddito se ne sono affiancati altri, più mirati, come quello di attenuare il disincentivo all'ingresso (o al reingresso) nel mercato del lavoro per il coniuge, ovvero quello di concentrare le agevolazioni sulle famiglie con redditi più bassi, evitando nel contempo la "trappola della povertà"⁴.

Nei paesi con tassazione su base individuale, al fine di concentrare il vantaggio fiscale sulle fasce di reddito più basse si è manifestata una tendenza a introdurre o potenziare forme di means-testing (in Italia e nei Paesi Bassi nel 2001, nel Regno Unito nel 1999 e nel 2003); in alcuni casi, per consentire alle classi di reddito più basse di beneficiare appieno delle agevolazioni, si è introdotta la possibilità di trasformare le detrazioni in crediti d'imposta rimborsabili nelle ipotesi di incapacità (in Belgio nel quadriennio 1999-2002 e nel Regno Unito nel 2003). In alcuni paesi che adottano forme di tassazione familiare sono stati ampliati gli scaglioni di reddito e ridotte le aliquote, soprattutto in corrispondenza di livelli di reddito medio-bassi, al fine di contenere le aliquote marginali per il coniuge che lavora (per esempio, in Irlanda nel triennio 1999-2001 e negli Stati Uniti nel 2001).

In termini quantitativi, un possibile indicatore della portata delle politiche fiscali di sostegno alle famiglie è rappresentato dalla differenza tra le aliquote medie di tassazione dei

² Per una descrizione dettagliata dei sistemi dei principali paesi, cfr. l'Appendice.

³ OCSE, *The Tax Benefit Position of Production Workers. Special Feature: The Tax Unit Used Under Personal Income Taxation Systems*, Paris 1991.

⁴ Per "trappola della povertà" si intende il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al fatto che a un aumento del reddito lordo corrisponde una diminuzione di quello netto per l'effetto combinato della tassazione e dei minori trasferimenti spettanti.

contribuenti senza coniuge e senza figli rispetto a quelle delle famiglie monoreddito con due figli calcolate per un reddito pari a quello medio di un lavoratore del settore manifatturiero⁵.

Tra i nove paesi considerati nell'analisi (fig. 1), Belgio e Germania risultano essere quelli nei quali la famiglia monoreddito riceve un trattamento più favorevole rispetto al contribuente senza coniuge, con un differenziale di aliquota media superiore a 20 punti percentuali. L'Italia si colloca in una posizione intermedia e mostra un sensibile aumento dell'effetto complessivo delle agevolazioni tra il 1997 e il 1998, attribuibile anche alla rimodulazione delle detrazioni per figli a carico. È da rilevare inoltre che a partire dal biennio 1999-2000 Stati Uniti e Regno Unito hanno accresciuto i benefici riservati alle famiglie.

Nella figura 2 viene confrontato il carico fiscale che grava su un contribuente senza coniuge e senza figli con un reddito pari al 167% del salario del lavoratore medio del settore manifatturiero con quello di una famiglia con due figli a carico e due percettori di reddito che guadagnano complessivamente lo stesso ammontare. Anche in questo caso il Belgio e la Germania si confermano i paesi più generosi verso le famiglie. Per l'Italia nel periodo osservato si assiste a un progressivo aumento del vantaggio fiscale delle famiglie: in particolare, dal 2000 in connessione con le revisioni apportate alla struttura delle detrazioni dall'imposta e nel 2003 per l'introduzione della *no tax area*.

5. *Trattamento fiscale e trasferimenti alla famiglia in Italia*

5.1 *L'imposizione sul reddito*

Inizialmente il Legislatore, in materia di imposizione diretta, aveva scelto la tassazione familiare, introducendo già nel 1923 l'istituto del cumulo dei redditi ai fini dell'imposta complementare. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 1976⁶ il regime tributario è imperniato sul principio della tassazione personale.

⁵ Secondo la metodologia seguita dall'OCSE, al fine di tenere conto sia delle politiche di sostegno puramente incentrate sulla tassazione sia dei trasferimenti di natura assistenziale, si considera l'aliquota media determinata come incidenza sul reddito complessivo lordo dell'imposta sul reddito, aumentata dei contributi sociali a carico del lavoratore e diminuita dei trasferimenti (OCSE, *Taxing Wages*, Paris 2004).

⁶ La scelta del cumulo di redditi, confermata con la riforma dell'imposizione personale del 1971-73, fu censurata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 179 del 1976: il concorso dei redditi della moglie (non legalmente ed effettivamente separata) con quelli del marito ai fini della determinazione dell'imposta e l'attribuzione della soggettività passiva esclusivamente al marito anche per i redditi della consorte ledevano i principi di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, di eguaglianza giuridica dei coniugi all'interno della famiglia e di eguaglianza tributaria (artt. 3, 29 e 53 Cost.). Recependo la sentenza, la legge 13 aprile 1977, n. 114, ha introdotto la tassazione separata.

Nell'ambito della predetta sentenza, la Corte Costituzionale esortò il Legislatore ad apprestare un "differente sistema di tassazione (...) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice". Questo monito rimase inascoltato e nella sentenza n. 76 del 1983 la Corte lamentò il perdurare delle sperequazioni a carico dei nuclei monoreddito.

Nel 1990 l'Esecutivo fu delegato ad adottare un sistema di tassazione familiare ispirato all'esperienza francese del "quoziente familiare".

La delega, conferita con legge n. 408 del 1990, prevedeva l'attribuzione di coefficienti differenziati per i membri della famiglia (1 per il capofamiglia e non superiori a 0,5 per gli altri; maggiorazioni per disabili e anziani con più di 65 anni) e un tetto allo sgravio d'imposta (L. 400.000 per ciascun familiare diverso dal primo). Confrontando questo limite con le detrazioni per coniuge e figli a carico del 1991 (L. 675.433 e L. 78.035), il "quoziente italiano" avrebbe penalizzato i nuclei monoreddito e agevolato quelli numerosi.

La delega decadde alla fine del 1992 senza avere alcun seguito; essa non trovò applicazione principalmente a causa del consistente impatto negativo sul gettito (stimato in 7.000 miliardi di lire) e del concentrarsi del vantaggio sulle classi più abbienti, con problemi di iniquità verticale.

Nel 1995 numerosi furono gli inviti a rivedere l'architettura del sistema impositivo in senso più favorevole alla famiglia (tra cui la sentenza n. 358 della Corte Costituzionale), anche potenziando il quadro normativo già esistente.

Ne è scaturita un'opera di rafforzamento dell'impianto delle detrazioni e dei sussidi. Tra il 1989 e il 1995 le detrazioni erano rimaste invariate in termini reali grazie all'introduzione di un meccanismo di recupero automatico del drenaggio fiscale ai fini dell'Irpef. A partire dal 1996 la leva fiscale è stata orientata verso i contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per carichi familiari sono state aumentate e sono state correlate inversamente con il reddito; se ne è differenziata l'entità in relazione alla numerosità del nucleo di appartenenza; sono state previste misure *ad hoc* per figli di età inferiore a 3 anni o disabili.

Nel 1996, in luogo della restituzione del fiscal drag, le detrazioni per coniuge a carico sono state incrementate e differenziate in relazione al reddito imponibile del fruitore, nel limite complessivo di spesa di 990 miliardi di lire.

Nell'ambito della riforma dell'Irpef del 1998, l'architettura del sistema delle detrazioni è stata rivista in senso estensivo e le misure incrementate. La disciplina in vigore da quell'anno si presenta profondamente innovativa, specie nella parte dedicata ai figli: viene abolito il limite d'età per quelli a carico e l'unica condizione di spettanza rimane quella

*del limite di reddito posseduto dal familiare*⁷. Per i nuclei bireddito la ripartizione delle spese per i figli a carico non è più presunta in parti uguali tra i genitori, ma è fruita in proporzione all'onere effettivamente sostenuto.

L'anno 2000 si è contraddistinto per un ulteriore rafforzamento dei bonus per carichi familiari diversi dal coniuge. Oltre a prevedere un aumento progressivo nel triennio 2000-02 delle detrazioni per figli e altri carichi familiari, è stata introdotta una maggiorazione per i figli di età inferiore a tre anni.

Nel 2001 è stata avviata un'azione redistributiva in favore delle famiglie meno abbienti e più numerose: le detrazioni per figli diminuiscono se il reddito supera una certa soglia e, dato il livello di reddito, è fissata una misura più elevata per i figli successivi al primo.

Nel 2002 l'attenzione per le situazioni familiari caratterizzate da maggior disagio economico è stata accentuata correlando maggiormente le misure spettanti alle fasce di reddito e al numero dei figli a carico: per famiglie con più di quattro figli compete sempre la misura massima della detrazione a prescindere dal reddito. È stata inoltre istituita una detrazione per i figli disabili.

Nel 2003 la legge delega per la riforma fiscale (legge del 7 aprile 2003, n. 80) ha previsto, tra l'altro, che le attuali detrazioni saranno sostituite da deduzioni, concentrate sui redditi medio-bassi; la famiglia è stata definita "soggetto centrale, anche nell'economia fiscale".

Con la finanziaria per il 2003 è stato attuato il primo modulo della riforma. Il sostegno fiscale per carichi familiari è rimasto imperniato sulle detrazioni, invariate nella struttura e nella misura (tav. 2). Il primo modulo della riforma è stato oggetto di critiche, in quanto il sistema accentua le discriminazioni nei confronti dei nuclei monoreddito nelle fasce di reddito medio-basse, principalmente per effetto della previsione di una no tax area su base individuale anziché familiare: a parità di reddito monetario, le famiglie bireddito ne possono beneficiare due volte mentre le monoreddito solo una (Matteuzzi, 2002; Oneda, 2004)⁸. A regime la nuova imposta sui redditi destinerebbe vantaggi più cospicui alle famiglie più abbienti (Baldini e Bosi, 2002a; Baldini-Bosi e Matteuzzi, 2002).

5.2 Gli assegni familiari

Gli assegni familiari sono stati introdotti in Italia negli anni trenta, contestualmente alla riduzione dell'orario lavorativo (da 48 a 40 ore) decisa allo scopo di ridurre la disoccupazione; essi avevano l'obiettivo di contenere i disagi connessi con le diminuzioni salariali, soprattutto per le famiglie numerose. Gli assegni erano finanziati con i contributi

⁷ In precedenza per considerare a carico un figlio era necessario che lo stesso fosse minore di età o permanentemente inabile a lavoro o, se maggiorenne, di età non superiore ai 26 anni e dedito agli studi o a tirocinio gratuito.

⁸ Considerando due famiglie con un reddito complessivo di 30.000 euro derivante da lavoro dipendente, la prima monoreddito, la seconda con reddito equidistribuito tra i coniugi, la no tax area spettante alla prima sarebbe pari 1.009,50 euro (cui si aggiungerebbero 235 euro per altre detrazioni e 496,60 euro per coniuge a carico), quella spettante alla seconda sarebbe di 10.672,50 euro.

sociali a carico dei datori di lavoro. L'introduzione di questo strumento di sostegno alle famiglie avvenne in un contesto molto diverso da quello attuale: il reddito pro capite era notevolmente inferiore e la natalità molto superiore; la spesa sociale aveva dimensioni relativamente modeste; la tassazione dei redditi coinvolgeva un numero limitato di contribuenti. I cambiamenti avvenuti in seguito hanno radicalmente mutato sia le esigenze che gli assegni familiari sono chiamati a soddisfare, sia gli strumenti utilizzabili per sostenere i carichi familiari⁹.

La prima modifica avvenne nel 1983 con l'introduzione degli assegni integrativi. L'esigenza era quella di dare sostegno alle famiglie con redditi più bassi e con un elevato numero di carichi familiari; anche per queste famiglie il meccanismo della contingenza non consentiva la piena copertura dall'inflazione. Gli importi erano correlati inversamente al reddito familiare e direttamente al numero dei figli a carico di età inferiore ai diciotto anni. Gli assegni venivano erogati solo se il reddito da lavoro dipendente rappresentava almeno il 70 per cento di quello familiare ed erano finanziati con stanziamenti di bilancio.

Nel successivo quinquennio, da una situazione in cui prevalevano i flussi redistributivi orizzontali fra individui con un numero diverso di carichi familiari, si passava a un'altra in cui predominava la redistribuzione verticale in favore dei soggetti con redditi bassi o medio bassi.

Con la manovra di bilancio per il 1984 venne stabilito che anche l'erogazione degli assegni familiari ordinari fosse subordinata a limiti di reddito familiare del percettore e al numero di figli. Questa modifica mirava innanzitutto a ridurre la spesa pubblica, oltre che a dare agli assegni un ruolo di rilievo nella redistribuzione verticale delle risorse.

Nel 1986 venne definito per ogni nucleo familiare un livello di reddito di riferimento determinato sulla base della numerosità, della presenza di persone disabili e dello stato civile del capofamiglia. L'attribuzione sia degli assegni ordinari sia di quelli integrativi cominciava a diventare più complessa.

Nel 1988 sia gli assegni ordinari sia quelli integrativi vennero soppressi e sostituiti con il cosiddetto "assegno per il nucleo familiare". L'assegno veniva corrisposto alle famiglie in cui erano prevalenti i redditi da lavoro dipendente. L'importo variava in relazione al reddito del nucleo familiare; quest'ultimo veniva ristretto ai coniugi, ai figli minorenni e a quelli maggiorenni solo se totalmente inabili al lavoro.

⁹ Per un'analisi più dettagliata cfr. Franco e Sartor (1990).

Dal 1989 alla prima metà degli anni novanta gli importi degli assegni sono rimasti invariati. Venivano modificati annualmente soltanto gli scaglioni di reddito familiare di riferimento, adeguandoli sulla base del tasso d'inflazione¹⁰. Dal 1994 sono state invece apportate, in più riprese, modifiche anche agli importi mensili degli assegni, con l'intento di favorire maggiormente i nuclei familiari più numerosi e meno abbienti (cfr. la tavola 3 per gli importi vigenti).

In particolare, nel 1994 è stato aumentato, di 20.000 lire mensili, l'assegno spettante per ciascun figlio ad eccezione del primo. Nel 1996 è stato disposto un incremento dell'assegno per i nuclei con figli minori, è stata stabilita un'ulteriore maggiorazione, di 84.000 lire mensili, per il terzo figlio e sono stati innalzati per i nuclei familiari con più di due persone i limiti di reddito entro i quali è possibile beneficiare dell'assegno. Nel 1997 è stato aumentato l'assegno per il nucleo familiare con figli minori e per quelli con componenti inabili, purché diversi dal richiedente e dal coniuge, e sono state rese più numerose le fasce di reddito di riferimento per consentire l'accesso a una più ampia sfera di beneficiari. Nel 1998 sono stati aumentati nuovamente gli importi degli assegni relativi ai nuclei in cui è presente almeno un figlio minore e agevolati in particolare i nuclei monoparentali.

Attualmente il sistema presenta alcune criticità quali: *i*) la non universalità dell'azione di sostegno; *ii*) la graduazione dell'assegno in base ai redditi dichiarati, trascurando fenomeni di erosione ed evasione; *iii*) la presenza di punti di discontinuità negli importi rispetto al reddito, che origina fenomeni di “trappola della povertà”.

5.3 *L'evoluzione del carico fiscale sulla famiglia*

La figura 3 consente di esaminare l'evoluzione del carico fiscale medio su due tipologie di contribuenti con diversa composizione familiare e reddito da lavoro pari al salario medio nel settore manifatturiero (contribuente senza coniuge e senza figli rispetto a famiglie monoreddito con due figli). L'analisi dell'aliquota media¹¹ consente di valutare l'impatto prodotto sul reddito disponibile dalle modifiche apportate nel tempo alla struttura della tassazione e agli assegni familiari.

Si nota una riduzione del carico fiscale sul nucleo monoreddito tra il 1995 ed il 1996, in concomitanza con l'aumento delle detrazioni per coniuge a carico e la rimodulazione dell'assegno per il nucleo familiare; la tendenza flettente è proseguita negli anni successivi; il calo si è accentuato nel 2001, in connessione con la concessione di significativi sgravi fiscali.

¹⁰ Ogni anno essi venivano aumentati di una percentuale pari alla variazione, nei due anni solari precedenti, dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati.

Il vantaggio in termini di reddito per le famiglie negli ultimi cinque lustri presenta un andamento altalenante; registra una tendenza a una lieve riduzione sino alla prima metà degli anni novanta; successivamente si accresce fortemente fino al 2001.

6. *Possibili modifiche al sostegno delle famiglie*

Le scelte del Legislatore in merito alla tutela della famiglia sono influenzate dai diversi obiettivi che si intendono perseguire. L'individuazione degli strumenti dipenderà dal valore sociale che si annette all'investimento nelle generazioni future, al contrasto della povertà e agli obiettivi di carattere demografico.

In una visione che privilegia le scelte collettive rispetto a quelle individuali, lo Stato mira a orientare i comportamenti dei cittadini verso modelli familiari ritenuti preferibili a livello sociale. L'obiettivo dell'intervento pubblico è il sostegno alla famiglia di per sé, indipendentemente dalla posizione economico-sociale dei suoi membri; viene spesso perseguito attraverso la concessione di vere e proprie agevolazioni.

In una visione che, invece, ponga al centro le preferenze individuali lo Stato tende a svolgere un ruolo neutrale. L'intervento pubblico mira a garantire agli individui la possibilità concreta di attuare le proprie scelte di convivenza e procreazione, cercando di evitare ex-ante e di rimuovere ex-post gli eventuali ostacoli. L'attenzione è alla lotta alla povertà, come ostacolo principale; sono promosse anche forme di intervento mirate ad assicurare la possibilità, per le donne, di conciliare lavoro e famiglia attraverso la regolamentazione del mercato del lavoro e l'offerta di servizi pubblici che concorrano alla cura dei figli (per esempio, gli asili nido).

Nella scelta dei sistemi impositivi occorre considerare che lo strumento (o la combinazione di strumenti) possiede caratteristiche tali da influenzare il raggiungimento di obiettivi di neutralità, equità, efficienza e sostegno alla natalità.

La *neutralità* del sistema implica che la variabile fiscale non dovrebbe influire sulle scelte individuali. Il regime del cumulo è stato descritto come una "tassa sul matrimonio" per l'effetto disincentivante nei confronti del matrimonio o, di contro, incentivante delle separazioni ai soli fini fiscali. I metodi di tassazione per parti, per converso, influenzano positivamente la costituzione di unioni legali (e di fatto, se e nei limiti in cui sono ammesse al beneficio). Il vantaggio è tanto maggiore quanto più ampia è la differenza tra i due redditi. La tassazione separata invece è neutrale rispetto alle scelte personali.

¹¹ L'aliquota media è calcolata come rapporto al reddito della somma algebrica dell'imposta personale sul reddito, dei contributi sociali a carico dei lavoratori e dei trasferimenti a favore delle famiglie (assegni per il nucleo familiare).

Il sistema di tassazione sulla base del reddito familiare influenza l'offerta di lavoro del coniuge con il reddito più basso, generalmente la moglie. Il disincentivo al lavoro è strettamente correlato con il livello dell'aliquota marginale che grava sul soggetto. In un sistema integrato di sussidi e tassazione, l'aliquota marginale dipende tanto dalla struttura impositiva, quanto dalla presenza di sussidi commisurati al reddito. Il tasso di partecipazione femminile al lavoro risente fortemente del carattere progressivo dell'imposta. Il cumulo e la tassazione per parti tendono a esercitare un disincentivo al lavoro femminile che cresce all'aumentare delle disparità di guadagno.

La tassazione separata non interferisce con le decisioni lavorative dei coniugi, ciascuno dei quali paga l'imposta sulla base del proprio reddito.

Relativamente ai problemi di *equità*, va rilevato che lo *splitting* e il cumulo consentono di parificare, a parità di reddito, il trattamento dei nuclei monoreddito e bireddito. La tassazione separata, in genere, accorda un vantaggio alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito: si configura una forma implicita di riconoscimento di maggiori costi di gestione familiare sostenuti dalle coppie bireddito. Con la tassazione separata l'imposta complessiva a carico della coppia dipende dalla ripartizione del reddito tra i coniugi e cresce con l'aumentare del livello di concentrazione dei redditi in capo a un coniuge.

I due obiettivi di equità orizzontale e verticale possono confliggere: nella tassazione per parti i benefici presentano carattere regressivo, avvantaggiando maggiormente le famiglie con redditi più elevati.

In termini di *efficienza*, il sistema di imposizione deve evitare fenomeni di "trappola della povertà". Inoltre, esso deve essere rivolto alla generalità delle persone che si trovano in condizioni di effettivo bisogno e non deve comportare sprechi di risorse destinando benefici a coloro che non hanno i presupposti per averli. Un sistema efficiente non deve discriminare tra tipologie di lavoratori ma tra condizioni economiche dei nuclei familiari. Non può tralasciare coloro che non sono obbligati all'osservanza degli adempimenti fiscali in quanto ricadenti nella soglia di esenzione dall'imposta o non percettori di reddito.

Relativamente al *sostegno della natalità*, un trattamento di favore delle famiglie parte dal presupposto della contrazione della capacità di spesa in presenza di componenti a carico. Nell'ambito dei metodi di tassazione per parti, il quoziente familiare consente di valorizzare la presenza di altri componenti diversi dai coniugi: assume che i bisogni aumentino con l'ampliamento del nucleo, anche se in misura meno che proporzionale.

Uno studio condotto recentemente (Apps e Rees, 2001) ha messo in evidenza una correlazione positiva tra tasso di occupazione femminile e tasso di fecondità: i paesi che adottano la tassazione separata e sostengono le scelte procreative attraverso l'offerta di servizi sociali piuttosto che con trasferimenti hanno maggiori probabilità di registrare una più elevata partecipazione femminile al lavoro e un più alto tasso di natalità.

In Francia, il sistema è stato introdotto nella seconda metà degli anni quaranta ed è stato successivamente modificato; nel 1982, per rafforzare gli incentivi in favore della natalità, il coefficiente previsto per i figli successivi al secondo è stato portato a 1 mentre per i primi due è rimasto dello 0,5.

In Francia il tasso di natalità, seppure in declino dalla seconda metà degli anni sessanta come negli altri paesi europei, è risultato leggermente superiore a quello medio europeo (UE15). Il divario si è lievemente accentuato a partire dalla seconda metà degli anni ottanta.

Nel Regno Unito a partire dal 1997 è stato avviato un processo di riforma delle politiche fiscali e di sicurezza sociale mirato a promuovere una maggiore redistribuzione a favore delle fasce di reddito più basse incentivando nel contempo l'offerta di lavoro. Per la realizzazione di questi obiettivi apparentemente contrastanti si è fatto ricorso a un insieme di strumenti: da un lato, si è rafforzato il ricorso ai benefici mirati alle classi di reddito effettivamente bisognose; dall'altro, per attenuare le distorsioni legate a questo tipo di agevolazioni (per esempio, il disincentivo al lavoro), sono stati introdotti appositi correttivi alla detrazione per carichi familiari.

Dal 2003 in luogo della precedente detrazione per carichi di famiglia a favore dei lavoratori dipendenti (Working Families Tax Credit) sono state introdotte due distinte detrazioni, entrambe rimborsabili in caso di incapienza dell'imposta dovuta. La prima detrazione riguarda specificamente i redditi da lavoro dipendente (Working Tax Credit) ed è volta a rimuovere il disincentivo al lavoro; la seconda è concessa in relazione al numero di figli a carico (Child Tax Credit) e mira a sostenere le famiglie con redditi molto bassi. Di particolare interesse è la circostanza che, a differenza del sistema adottato in precedenza, la detrazione per figli a carico viene riconosciuta a tutti i contribuenti, indipendentemente dal tipo di reddito percepito (di lavoro dipendente o di altra natura).

In Germania dal 1996 vige un meccanismo di complementarietà tra le deduzioni fiscali e i trasferimenti per i figli. A tutte le famiglie viene erogato mensilmente un assegno per i figli (*Kindergeld*), di ammontare più elevato a partire dal quarto figlio; inoltre, a ciascun contribuente spetta una deduzione fiscale per i figli a carico (*Kinderfreibetrag*). I benefici non sono cumulabili: alla famiglia viene dato il maggiore tra l'importo della agevolazione derivante dalla deduzione e quello degli assegni. Di fatto, questo sistema equivale a utilizzare i trasferimenti monetari per le classi di reddito più basse, che non potrebbero godere appieno del vantaggio delle deduzioni, e le deduzioni fiscali per le famiglie con reddito più elevato.

In Italia l'idea di introdurre il quoziente familiare è tornata di attualità dopo l'avvio del primo modulo della riforma. Da più parti è stata invocata una tutela della famiglia più efficace, anche sotto il profilo fiscale: l'introduzione della *no tax area* penalizza, come accennato, i nuclei monoreddito rispetto a quelli bireddito.

La tendenza all'"appiattimento" della struttura dell'imposizione personale, derivante dalla riduzione del livello delle aliquote e del numero degli scaglioni contenuta nei progetti di riforma attualmente in discussione, diminuisce i potenziali vantaggi dei sistemi di tassazione su base familiare.

In questo contesto, il sostegno fiscale alle famiglie può essere adeguatamente realizzato mediante un insieme di strumenti che faccia riferimento alla tassazione individuale.

La delega in fase di attuazione, come accennato, muove in questa direzione; essa prevede un'articolazione delle deduzioni in funzione della famiglia con particolare riferimento a quelle monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti disabili e una loro concentrazione sui redditi medio-bassi.

In linea con l'esperienza di altri paesi, la modifica del trattamento fiscale della famiglia dovrebbe collocarsi nell'ambito di una revisione coordinata del sistema fiscale e delle politiche di sostegno alle fasce più deboli, cercando di superare le attuali criticità del sistema di protezione sociale e dando particolare rilievo, tra i vari obiettivi, all'incentivo alla natalità.

Si potrebbe pensare a due alternative: pervenire a uno strumento unificato o, sulla falsariga delle esperienze straniere descritte, coordinare gli strumenti esistenti.

Nel primo caso, si potrebbero abolire gli assegni familiari e trasformare le detrazioni per carichi di famiglia in deduzioni decrescenti in funzione del reddito. La quantificazione delle deduzioni familiari potrebbe avvenire partendo dal minimo esente individuale (per esempio, la *no tax area* nella misura base) attraverso l'utilizzo di opportune scale di equivalenza che tengano nel dovuto conto anche la necessità di incentivare la natalità. Questa modifica del sistema richiederebbe, in caso di incapienza del reddito imponibile, l'introduzione di un'imposta negativa che consentirebbe di evitare lacune nel sistema di protezione e di attenuare il fenomeno della "trappola della povertà". La proposta avrebbe il pregio di introdurre una misura universale di sostegno, ma porrebbe il problema di rilevanti perdite di gettito e rischierebbe di favorire le categorie dove più ampie sono l'erosione e l'evasione.

In alternativa, mutuando l'esempio della Germania o del Regno Unito, si potrebbe rafforzare il coordinamento tra le detrazioni/deduzioni fiscali e gli assegni per il nucleo familiare. Questi ultimi potrebbero rappresentare un sussidio-base, erogato fino a un certo livello di reddito familiare; per fasce di reddito superiori, sprovviste della copertura di natura assistenziale, subentrerebbero le deduzioni per carichi familiari. Anche questa soluzione permetterebbe di evitare salti di continuità nel livello delle aliquote marginali, attenuando le distorsioni dell'attuale sistema.

Gli assegni per il nucleo potrebbero essere riconosciuti, come avviene attualmente, ai soli lavoratori dipendenti. L'eventuale estensione ai lavoratori autonomi andrebbe subordinata all'utilizzo dell'indicatore di situazione economica (ISE) e correlata con i progressi che gli studi di settore potranno conseguire nell'adequare i redditi dichiarati a quelli effettivi. Al contrasto della povertà andrebbe affiancato l'incentivo alla natalità; in presenza di un basso tasso di fecondità (1,21 figli in media nella seconda metà degli anni novanta), benefici significativamente più elevati dovrebbero essere concessi dal secondo figlio e non solo dal terzo-quarto come avviene ora.

Le modifiche introdotte nel 1994 e nel 1996 prevedono aumenti rilevanti nell'importo degli assegni dal terzo-quarto figlio in poi, avendo come obiettivo prevalente il sostegno alle famiglie esposte al rischio di povertà; negli ultimi anni, peraltro, in assenza di una rivalutazione degli assegni per tenere conto dell'inflazione, il loro valore in termini reali si è ridotto¹².

Le deduzioni per carichi familiari potrebbero essere riconosciute a tutti i contribuenti prevedendo però importi differenziati per categorie di reddito, come già avviene per il minimo personale esente. In presenza di un sistema di assegni familiari congegnato prevalentemente a fini di equità verticale, le deduzioni dovrebbero rispondere prevalentemente a criteri di equità orizzontale. A differenza di quanto avviene per le attuali detrazioni, in prospettiva, anche le deduzioni dovrebbero essere graduate in funzione del reddito familiare e quantificate attraverso scale di equivalenza opportunamente modulate per incentivare la natalità. Le detrazioni d'imposta per familiari a carico, nella formulazione attuale, forniscono soltanto un marginale incentivo ai figli successivi al primo ed esclusivamente per fasce di reddito medio-alte.

Mutuando dal sistema tedesco, si potrebbero riservare gli assegni familiari ai contribuenti con redditi bassi e le deduzioni a quelli con redditi più elevati, immaginando un

meccanismo che consenta di fruire del trattamento più favorevole tra i due. Ovviamente, la modulazione del sistema va tarata in relazione alle risorse che si deciderà di destinare alla riforma fiscale.

6.1 *Ricadute sulla gestione amministrativa*

La previsione di nuove misure fiscali a sostegno delle famiglie comporta costi amministrativi aggiuntivi che riguardano la preparazione della dichiarazione annuale dei contribuenti, l'accertamento, la riscossione, le sanzioni e il contenzioso nonché gli adempimenti relativi all'applicazione delle ritenute da parte dei sostituti d'imposta.

In linea generale, la scelta di potenziare l'assetto normativo esistente, agendo sulle deduzioni/detrazioni, è quella che comporta i minori aggravii amministrativi, in quanto richiederebbe solo un adeguamento delle procedure esistenti.

In particolare, sia nell'ipotesi di unificazione dei benefici fiscali e delle prestazioni assistenziali sia nel caso della loro coesistenza, le nuove deduzioni sarebbero assimilabili a una no tax area calcolata su base familiare. Al fine del riconoscimento delle stesse, i sostituti d'imposta dovrebbero acquisire dagli interessati le informazioni relative al reddito familiare nonché una dichiarazione attestante la percentuale di fruizione del beneficio fiscale (come già avviene per le detrazioni). In caso di incapienza il sostituto potrebbe corrispondere direttamente le somme eccedenti il reddito erogato.

Viceversa, l'introduzione di un metodo di tassazione familiare (*splitting* o quoziente) influenzerebbe in misura più pervasiva gli aspetti di gestione. In particolare, sotto il profilo degli adempimenti di dichiarazione, occorrerebbe preliminarmente stabilire chi è il soggetto passivo ai fini della determinazione dell'imposta e degli ulteriori adempimenti tributari. Due sono le possibili ipotesi: attribuire alla famiglia una soggettività passiva autonoma e distinta da quella dei suoi membri; mantenere l'autonomia di ciascun familiare nei rapporti con il Fisco. In quest'ultimo caso, l'aliquota media di tassazione dei redditi familiari risultante dall'applicazione di uno schema di imposizione congiunta servirà per determinare l'imposta dovuta sui redditi di ciascun familiare e quella gravante sul nucleo sarà la somma delle imposte individuali.

Nel primo caso la dichiarazione sarebbe unica e includerebbe i redditi di tutti i componenti. Allo scopo, andrebbe individuato tra i familiari il "responsabile del rapporto tributario", mutuando le norme dell'istituto della dichiarazione congiunta. Queste ultime prevedono la responsabilità solidale dei dichiaranti per il pagamento di imposta, sanzioni e

¹² In materia di assegni familiari sono state avanzate in passato proposte di riforma. Nel 1997, per esempio, la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale suggeriva di introdurre un assegno di minimo vitale basato sull'esistenza di un livello insufficiente di reddito familiare equivalente.

interessi; inoltre, l'accertamento della maggiore imposta e la cartella di pagamento notificati a uno dei componenti dispiegherebbe la sua efficacia anche nei confronti degli altri¹³. Peraltro, se nel nucleo vi sono lavoratori dipendenti diversi dal "responsabile del rapporto tributario", questi ultimi non potrebbero avvalersi dell'assistenza fiscale.

Viceversa, nella seconda ipotesi, la dichiarazione sarebbe individuale. Le differenze rispetto al sistema attuale consisterebbero principalmente nella quantificazione del debito tributario con l'aliquota media familiare e nell'indicazione delle informazioni relative ai familiari facenti parte del nucleo e dei redditi a essi imputabili. Le regole vigenti in tema di accertamento, riscossione, sanzioni e contenzioso troverebbero applicazione senza necessità di sostanziali correttivi. Tuttavia, la notifica delle cartelle di pagamento e degli avvisi di accertamento per la rettifica dell'imponibile dovrebbe essere estesa a tutti i familiari dichiaranti, per porli in condizione di esercitare il loro diritto alla difesa. Nel sistema a dichiarazioni separate si supererebbe, altresì, il problema dell'assistenza fiscale visto nel precedente caso.

Per quanto attiene alle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e ai compiti dei sostituti d'imposta, si pone il problema della base imponibile su cui operare il prelievo alla fonte. Si potrebbe scindere il momento della ritenuta da quello dell'applicazione della tassazione familiare o, in alternativa, riconoscere l'imposizione congiunta all'atto della ritenuta in base dell'aliquota media familiare.

La prima ipotesi non avrebbe impatti sull'attuale assetto: il sostituto continuerebbe a calcolare le ritenute sulla base dei soli redditi erogati nell'anno al lavoratore; di contro, il contribuente sarebbe costretto a ricorrere alla dichiarazione, fruendo della riduzione d'imposta derivante dalla tassazione familiare, con un significativo ritardo rispetto all'applicazione del prelievo alla fonte.

Per cercare di ovviare a tale distorsione il sostituto potrebbe farsi carico di restituire il maggior prelievo operato in corso d'anno all'atto del conguaglio, ricalcolando le ritenute sulla base dell'aliquota media comunicata dal dipendente. Peraltro, se il monte ritenute del mese in cui è previsto il rimborso fosse incapiente (ipotesi più probabile per i sostituti di minori dimensioni), la restituzione delle somme dovrebbe essere differita ai mesi successivi.

Nella seconda ipotesi (tassazione familiare già all'atto della ritenuta) si pone il problema di individuare l'aliquota di commisurazione del prelievo alla fonte. A tal fine il sostituto potrebbe applicare l'aliquota media dell'anno d'imposta precedente, risultante dalla dichiarazione dei redditi familiari.

¹³ In Italia l'istituto della dichiarazione congiunta è stato introdotto contestualmente al cosiddetto decumulo (legge 13 aprile 1977, n. 114). La facoltà di presentare la dichiarazione con doppia sottoscrizione è subordinata ad alcune condizioni (percezione di redditi diversi da quelli di lavoro autonomo o di impresa; possibilità per almeno un coniuge di avvalersi dell'assistenza fiscale; ricorso al canale dell'assistenza diretta o tramite CAF) e consente ai coniugi di usufruire di alcuni vantaggi di tale forma dichiarativa (travaso delle detrazioni d'imposta non godute da un coniuge all'altro).

Tale informazione sarebbe già in possesso del sostituto se il dipendente ha presentato il modello 730 tramite il datore di lavoro. Altrimenti, dovrebbe essere comunicata direttamente dal dipendente (in caso di presentazione del modello UNICO) ovvero dal CAF (in caso di assistenza fiscale indiretta). In ogni caso i sostituti si troverebbero a gestire un doppio binario: una procedura per la tassazione familiare e una per quella individuale.

Conclusioni

In Italia la dimensione della spesa sociale direttamente destinata al sostegno della famiglia, assegni familiari e servizi sociali, è fortemente inferiore a quella degli altri principali paesi. Importante, anche se in maniera indiretta, è stato il peso del sistema pensionistico, nelle sue varie articolazioni e istituti.

Un ruolo diretto nel sostegno della famiglia è stato svolto anche dal sistema di detrazioni ai fini dell'imposizione personale: si è passati da un sistema di detrazioni commisurate esclusivamente al numero delle persone a carico, a uno che tiene anche conto dei livelli di reddito. Non sono mancati tentativi di introdurre nuove forme di discriminazione fiscale in favore delle famiglie più numerose: all'inizio degli anni novanta è stata conferita all'esecutivo una delega, peraltro non attuata, per l'introduzione di un quoziente familiare nella determinazione dell'Irpef; a partire dalla metà degli anni novanta, sono state potenziate e modificate le detrazioni per i carichi familiari.

L'accentuata e prolungata flessione della natalità, la diffusione di situazioni di disagio economico tra le famiglie numerose e gli stringenti vincoli imposti dalle condizioni della finanza pubblica suggeriscono un ripensamento delle finalità perseguite e un adattamento degli strumenti. È necessario coordinare maggiormente le singole forme di intervento. Si impone una grande attenzione alla efficacia degli strumenti nel conseguire gli obiettivi e alla valutazione dei costi degli interventi. Occorre contemperare gli obiettivi di carattere nazionale con la differenziazione dell'azione pubblica a livello regionale e locale.

La bassa dinamica della natalità e il progressivo invecchiamento della popolazione richiedono interventi decisi. I fattori economici sembrano giocare un ruolo secondario nell'ambito delle scelte procreative. Si deve tuttavia mirare a rimuovere, o quanto meno ad attenuare, i condizionamenti esercitati da questi fattori. L'utilizzo dei sussidi monetari è necessario ma non è sufficiente; deve accompagnarsi a miglioramenti nell'offerta dei servizi richiesti dalle famiglie e a misure di ampliamento dei margini di flessibilità del mercato del lavoro (soprattutto per le donne).

L'offerta dei servizi pubblici per le famiglie è inadeguata; vi influiscono i problemi di efficienza della pubblica Amministrazione. Il conseguimento di sostanziali progressi al riguardo richiede un grande impegno da parte degli enti territoriali. Nell'assetto decentrato in corso di definizione sarà necessario garantire adeguati livelli minimi di servizi. I risultati in termini di incentivo alla natalità potranno essere ancor più significativi di quelli conseguibili con la sola riforma del sistema dei trasferimenti monetari.

La riforma del trattamento tributario del nucleo familiare deve inserirsi in un disegno globale e coerente delle politiche pubbliche orientate alla famiglia, che sia fondato su obiettivi chiaramente identificati. Occorre garantire un coordinamento tra la struttura del sistema di deduzioni (o detrazioni) integrato nell'imposta personale, le eventuali altre agevolazioni fiscali e gli assegni per il nucleo familiare.

Bibliografia

- Antonini L. (1999), *La tutela costituzionale del minimo esente, personale e familiare*, Rivista di Diritto Tributario n. 9, novembre
- Apps P. (1995), *Taxation of Families: Individual Taxation versus Income Splitting*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 336, novembre
- Apps P., Rees R. (2001), *Fertility, Female Labor Supply and Public Policy*, IZA Discussion Paper, n. 409, dicembre
- AA.VV. (1999), *Politiche pubbliche per la famiglia*, Seminario permanente di etica e democrazia fiscale, allegato alla rivista Il Fisco n. 47/1999
- Baldini M., Bosi P. (2001), *Flat rate Tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it
- Baldini M., Bosi P. (2002a), *L'imposta sul reddito della Legge delega della riforma fiscale: prime interpretazioni e analisi degli effetti di gettito e distributivi*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it
- Baldini M., Bosi P. (2002b), *La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it
- Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M. (2002), *L'imposta sul reddito nel Disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza*, reperibile sul sito www.capp.unimo.it
- Balestrino A. (2000), *Does Horizontal Equity call for Subsidies to large Families?*, reperibile sul sito www.child-centre.it
- Balestrino A. (2001), *On the optimal fiscal Treatment of Family Size*, reperibile sul sito www.child-centre.it
- Boesso G., Vernizzi A. (2000), *Carichi di famiglia nell'Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche in Italia e in Europa: alcune proposte per l'Italia*, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale Università degli Studi di Milano, Working Paper n. 12, settembre
- Bosi P. (2002), *Politica dei redditi e riforme del Welfare*, Relazione al Convegno: "Dal Patto di Milano al Patto per l'Italia: quale ruolo per la concertazione?", reperibile sul sito www.capp.unimo.it
- Bosi P., Guerra M.C. (1998), *I Tributi nell'Economia Italiana*, Il Mulino, Bologna
- Ciampani S. (2004), *Il divieto di splitting e la via alternativa per un'equa tassazione dei redditi familiari*, Il Fisco n. 28
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale*, Roma
- Cosciani C. (1991), *Scienza delle Finanze*, Utet, Torino
- Del Boca D. (2002), *Do Child Care Costs Affect Labor Supply?*, reperibile sul sito www.child-centre.it

- Del Boca D., Pasqua S., Pronzato C. (2004), *Employment and Fertility Decision in Italy France and the U.K.*, reperibile sul sito www.child-centre.it
- Dwyer T. (2004), *The Taxation of Shared Family Income*, The Centre for Independent Studies, CIS Policy Monograph 61
- Franco D., Sartor N. (1990), *Stato e famiglia: Obiettivi e strumenti del sostegno pubblico dei carichi familiari*, Franco Angeli Editore.
- Franco D., – Sartor N. (1992), *Il sostegno pubblico dei carichi famigliari negli anni ottanta*, in *Bilancio pubblico e redistribuzione*, a cura di P. Bosi e S. Lugaresi.
- Gambale S. (1994), *Il trattamento tributario della famiglia*, Rivista della Guardia di Finanza, Anno XLIII – n. 5, Settembre-Ottobre
- Gravelle J.G. (1996), *Income Tax Treatment of the Family*, in *Household and Family Economics*, edited by Paul L. Menchik, Kluwer Academic Publishers, Boston 1996
- ISAE (2004) *Finanza pubblica e redistribuzione*, ottobre
- Marenzi A. (1991), *Gli effetti redistributivi dell'adozione del quoziente familiare per la tassazione dei redditi Irpef*, Politica Economica, n. 2, agosto, il Mulino, Bologna
- Marino M.R., Rapallini C. (2003), *La composizione familiare e l'imposta sul reddito delle persone fisiche: un'analisi degli effetti redistributivi e alcune considerazioni sul benessere*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 477, giugno
- Matteuzzi M. (2002), *La riforma dell'Irpef e la discriminazione delle famiglie monoreddito*, reperibile sul sito www.lavoce.info
- Messere K. (1998), *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford University Press
- Ministero delle Finanze (1992), *Gruppo di lavoro per la revisione del trattamento tributario dei redditi familiari*, Relazione finale, Roma, luglio
- OECD (1977), *The Treatment of Family Units in OECD Member Countries Under Tax and Transfer Systems*, Report by the Committee on Fiscal Affairs, Paris
- OECD (1986), *Personal Income Tax Systems Under Changing Economic Conditions*
- OECD (1991), *The Tax Benefit Position of Production Workers. Special Feature: The Tax Unit Used Under Personal Income Taxation Systems*, Paris
- OECD (1993), *Taxation in OECD countries*
- OECD (2003), *Taxing Wages 2001-2002. Special Feature: Taxing Families*, Paris
- OCSE (2004), *Taxing Wages 2002-2003. Special Feature: Thresholds for Paying Income Tax and Social Security Contributions*, Paris
- Oneta T. (2004), *Analisi comparativa tra il sistema fiscale italiano e il sistema francese*, presentato al convegno Caf Acli, su *Quoziente familiare: la vera riforma fiscale*, Roma, 6 luglio, reperibile all'indirizzo <http://www.acli.it/docdiego/commentoOneta.doc>

Pechman J.A., Engelhardt G.V.(1990), *The Income Tax Treatment of the Family: an International Perspective*, National Tax Journal, Vol. XLIII

Soler Roch M.T. (1999), *Family Taxation in Europe*, Kluwer Law International

Visco V. (1991), *Razionalità ed effetti della proposta di introduzione del quoziente familiare*, Rivista di Diritto Tributario, n. 1/gennaio 1991

Wrede M. (2000), *Income splitting – Is it good for both Partners in the Marriage?*, CESifo, Working Paper n. 391, reperibile sul sito www.CESifo.de

6^a Commissione del Senato della Repubblica
(Finanze e Tesoro)

**Indagine conoscitiva sul trattamento
fiscale del reddito familiare e sulle relative
politiche di sostegno**

Audizione del Direttore Centrale
Area Ricerca Economica della Banca d'Italia

Giancarlo Morcaldo

Appendice, tavole e figure

Senato della Repubblica

9 novembre 2004

Appendice: Il trattamento fiscale della famiglia in alcuni paesi

1. Germania

Nel sistema tedesco alle coppie sposate è lasciata la scelta fra la tassazione di ciascun coniuge su base individuale e la tassazione familiare secondo un metodo di *splitting*: l'imposta è calcolata applicando la funzione di progressività continua sulla metà del reddito cumulato dei coniugi e moltiplicando per due questo ammontare.

Il sistema dello *splitting* venne introdotto in Germania nel 1957, a seguito di una sollecitazione in questo senso della Corte Costituzionale, che dichiarò illegittima la precedente regola del cumulo per la discriminazione che determinava a carico delle coppie bireddito.

Nel 1990 la Corte sancì il principio in base al quale la tassazione sul reddito deve fare salvo il minimo vitale necessario per la sussistenza della famiglia. Nel 1992 un'altra pronuncia della Corte Costituzionale sancì il principio dell'intassabilità del minimo vitale: ciascun individuo ha diritto a un'esenzione personale di entità equivalente a quella del reddito minimo di sussistenza che, secondo il dettato costituzionale, deve essere garantito ai soggetti privi di reddito attraverso le prestazioni assistenziali.

A seguito di queste sentenze, dal 1996 è stato introdotto un sistema di coordinamento tra gli assegni per figli a carico e le deduzioni fiscali, che prevede l'erogazione a tutte le famiglie, indipendentemente dal tipo di reddito percepito, di un sussidio mensile per i figli (*Kindergeld*), di ammontare più elevato a partire dal quarto figlio, e il riconoscimento a tutti i contribuenti di una deduzione fiscale per i figli a carico (*Kinderfreibetrag*). Tuttavia, se l'importo complessivo degli assegni erogati nell'anno eccede la riduzione d'imposta derivante dalle deduzioni, queste ultime vengono meno. Questo meccanismo di alternatività riserva i trasferimenti monetari alle classi di reddito più basse.

Dal 1998, è stata avviata un'azione di sostegno a favore delle famiglie e delle donne che lavorano, sia sul piano fiscale sia, più in generale, nell'ambito delle politiche assistenziali. Sul fronte fiscale, la misura degli assegni e delle deduzioni fiscali per figli a carico è stata incrementata ed è stata introdotta una nuova deduzione forfetaria per oneri sostenuti per la cura dei figli. Il principale obiettivo di questa politica è di incentivare la natalità, che in Germania si attesta su livelli piuttosto bassi (1,3 figli), ponendo il paese al terzultimo posto prima di Italia e Spagna. Il presupposto è l'osservazione che il tasso di natalità è notevolmente più alto nei paesi che dispongono di servizi efficienti per la cura dei figli, come per esempio i paesi scandinavi e la Francia.

2. Francia

La Francia è uno dei pochi paesi OCSE in cui si adotta esclusivamente la famiglia come unità impositiva dell'imposta personale sul reddito. La "famiglia fiscale" è composta dai coniugi, dai figli a carico e da ogni altro familiare inabile che coabiti con il nucleo familiare. Il reddito di

tutti i componenti viene dapprima aggregato e successivamente diviso per il cosiddetto quoziente familiare. Quest'ultimo viene determinato come somma dei coefficienti attribuiti ai singoli componenti: 1 per ciascuno dei due coniugi, 0,5 per ciascun figlio e per gli altri componenti a carico, 1 per il terzo figlio e quelli successivi e un ulteriore 0,5 per ciascun componente disabile. Sul risultato viene applicata la scala delle aliquote e il debito d'imposta così determinato viene moltiplicato per la somma dei coefficienti, ottenendo l'imposta complessivamente dovuta dalla famiglia¹. Il quoziente familiare viene inoltre applicato per la determinazione della soglia di reddito esente da tassazione.

Il sistema del quoziente familiare, introdotto nel 1945, assicura un consistente vantaggio fiscale alle famiglie, che si traduce in una incidenza delle imposte personali sul reddito rispetto alla pressione fiscale complessiva tra le più basse in Europa, cui si contrappone un peso relativamente elevato dei contributi sociali a carico dei lavoratori.

Una delle critiche principali al quoziente familiare è legata al fatto che esso favorisce i contribuenti nelle fasce di reddito più alte. Al fine di attenuare questo effetto, dal 1987 vige un limite al risparmio d'imposta ottenibile da ciascun nucleo familiare; tuttavia, atteso che il limite opera soltanto in funzione dei coefficienti attribuiti per i familiari diversi dai coniugi (figli o altri familiari a carico), esso si traduce in una discriminazione a carico delle famiglie con figli rispetto alle coppie senza figli, contraddicendo la finalità di incremento della natalità stabilita con la revisione dei coefficienti nel 1982.

3. Regno Unito

Fino al 1972 nel Regno Unito l'unità impositiva era rappresentata esclusivamente dalla coppia: il reddito della moglie veniva attribuito al marito, unico responsabile del pagamento dell'imposta e di tutti i rapporti con l'autorità fiscale. Questo approccio venne gradualmente modificato, fino a rendere la tassazione congiunta opzionale. Dal 1990 vige il principio della tassazione individuale.

In passato, i benefici riconosciuti per i figli a carico erano più contenuti rispetto a quelli previsti in altri paesi. Fino al 1998 il sostegno economico alla famiglia era realizzato principalmente attraverso i trasferimenti; detrazioni d'imposta erano previste, in aggiunta ai trasferimenti, solo per le famiglie monoparentali.

Dalla fine degli anni novanta è stata prestata rinnovata attenzione alla famiglia ed è stata avviata un'azione di graduale coordinamento tra gli strumenti assistenziali e le detrazioni fiscali, con il riconoscimento di entrambi in funzione della situazione e del reddito dell'unità familiare.

Al fine di concentrare l'azione di sostegno sulle classi di reddito più basse, sono state rafforzate le agevolazioni *means-tested*, introducendo nel contempo appositi correttivi volti ad attenuare il fenomeno della "trappola della povertà".

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto nel 1999, con l'introduzione di una detrazione fiscale per figli a carico (*Working Family Tax Credit - WFTC*) riservata ai soli lavoratori

¹ La dichiarazione dei redditi deve essere firmata da entrambi i coniugi, i quali sono solidalmente responsabili per il pagamento dell'imposta.

² La tassazione familiare si applica anche alle persone conviventi che abbiano sottoscritto un "Patto Civile di Solidarietà" (PACS), a partire dal terzo anno successivo alla registrazione del patto. Non si applica invece alle coppie di fatto che non abbiano formalizzato in alcun modo l'unione.

dependenti, che si affiancava agli assegni familiari. L'entità della detrazione si riduceva al crescere del reddito, fino ad annullarsi oltre una certa soglia, ma con una regressività relativamente poco accentuata, tale cioè da non generare salti drastici nelle aliquote marginali effettive. Inoltre, la detrazione teneva conto del reddito familiare anziché di quello individuale.

Dal 2003 le detrazioni sono state estese a tutti i contribuenti, indipendentemente dal tipo di reddito percepito (da lavoro dipendente o di altra natura). La detrazione fiscale per figli a carico è stata rimpiazzata da due distinte detrazioni, entrambe trasformabili in crediti d'imposta rimborsabili in caso di incapienza nell'imposta dovuta. La prima riguarda i soli redditi da lavoro dipendente (*Working Tax Credit*) ed è volta a rimuovere il disincentivo al lavoro; la seconda è concessa a tutti i contribuenti in relazione al numero di figli a carico (*Child Tax Credit*) e mira specificamente a sostenere le famiglie con redditi molto bassi. Entrambe le detrazioni sono erogate in funzione del reddito familiare.

L'effetto complessivo di questa rinnovata attenzione per la famiglia è stato un incremento significativo del supporto alle famiglie con figli.

4. Stati Uniti

Negli Stati Uniti l'imposizione sul reddito si basava in passato esclusivamente sull'individuo. Una prima forma di tassazione congiunta opzionale venne adottata nel 1948. Una pronuncia della Corte Suprema aveva riconosciuto la validità della suddivisione paritetica del reddito tra i coniugi, indipendentemente dall'effettivo percettore, negli Stati che adottavano la comunione dei beni quale regime patrimoniale della coppia. Sul piano fiscale, tale suddivisione si traduceva in uno *splitting* di fatto, permettendo la tassazione di ciascun coniuge sulla metà del reddito complessivo della coppia. Ne era derivata una discriminazione a sfavore delle coppie residenti negli Stati nei quali questa forma di *splitting* non era consentita. Per ovviare a questa discriminazione, venne introdotta in via generale la possibilità per le coppie di optare per la tassazione familiare: ai redditi cumulati si applicava una scala di aliquote con scaglioni esattamente doppi rispetto a quelli previsti per i contribuenti in regime di tassazione individuale.

Lo *splitting* veniva scelto dalla quasi totalità delle coppie, in quanto garantiva un vantaggio fiscale molto significativo. La penalizzazione relativa che ne derivava per i contribuenti senza coniuge e senza figli fu oggetto di ripetute critiche che portarono, nel 1969, alla modifica degli scaglioni di reddito per le coppie in modo da ridurre la differenza fra tassazione familiare e tassazione individuale: nel nuovo sistema, per ciascun livello di aliquota gli scaglioni di reddito delle coppie risultavano inferiori al doppio di quelli dei contribuenti senza coniuge e senza figli. Si continuava a garantire un certo vantaggio fiscale alle coppie, in particolare a quelle monoreddito, ma entro limiti più ristretti rispetto al passato. Inoltre, al fine di evitare che i contribuenti sposati potessero avvalersi della tassazione separata per ridurre il carico fiscale ripartendo artificialmente il reddito nell'ambito della coppia, si introdusse una nuova scala di aliquote, con scaglioni esattamente pari alla metà di quelli previsti per le coppie in dichiarazione congiunta, destinata ai contribuenti sposati che optassero per la tassazione separata.

Questo meccanismo, rendendo di fatto obbligatoria la tassazione congiunta, introdusse un ulteriore problema: nel caso di coniugi con redditi di entità analoga, l'aggregazione dei redditi conseguente al matrimonio si traduceva, per effetto dell'applicazione di scaglioni ridotti rispetto al doppio di quelli previsti per i contribuenti senza coniuge e senza figli, in una penalizzazione rispetto alla tassazione individuale. Si determinava in tal modo un disincentivo al matrimonio.

Quest'ultimo risultò in parte attenuato a seguito dell'introduzione, nel 1981, di una specifica deduzione per le coppie bireddito. Questa deduzione fu eliminata con la riforma fiscale del 1986: la significativa riduzione nelle aliquote e nella progressività dell'imposta sul reddito operata da quella riforma fu ritenuta sufficiente ad attenuare la portata del disincentivo al matrimonio.

Con il nuovo incremento delle aliquote verificatosi negli anni successivi, il problema del disincentivo al matrimonio si è ripresentato. Al fine di contenerne l'effetto, nel 2001 per le coppie in regime di tassazione familiare sono stati disposti l'aumento della soglia di reddito esente, rendendola pari al doppio di quella prevista per i contribuenti senza coniuge e senza figli, e l'attenuazione delle soglie di reddito per fruire delle detrazioni per lavoro dipendente. Le misure sono entrate in vigore tra il 2003 e il 2004. Dal 2003 è stato anche aumentato l'importo delle detrazioni per i figli a carico ed è stata introdotta una possibilità di rimborso delle stesse detrazioni in caso di incapacienza.

L'unità impositiva della tassazione sul reddito nei paesi OCSE

	1974	1990	2003
<i>Australia</i>	Individuo	Individuo	Individuo
<i>Austria</i>	Individuo (coppia fino al 1973)	Individuo	Individuo
<i>Belgio</i>	Famiglia (fino al 1989)	Individuo	Individuo/Coppia
<i>Canada</i>	Individuo	Individuo	Individuo
<i>Corea</i>	n.d.	n.d.	Individuo. Coppia per i soli redditi da capitale
<i>Danimarca</i>	Individuo (coppia fino al 1970)	Individuo	Individuo
<i>Finlandia</i>	Coppia (fino al 1976)	Individuo	Individuo
<i>Francia</i>	Famiglia	Famiglia	Famiglia
<i>Germania</i>	Coppia	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia
<i>Giappone</i>	Individuo	Individuo	Individuo
<i>Grecia</i>	Individuo	Individuo	Individuo
<i>Irlanda</i>	Coppia	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia
<i>Islanda</i>	Coppia (fino al 1980)	Individuo	Individuo. Coppia per i soli redditi da capitale
<i>Italia</i>	Famiglia (fino al 1974)	Individuo	Individuo
<i>Lussemburgo</i>	Coppia	Coppia	Coppia
<i>Messico</i>	n.d.	n.d.	Individuo
<i>Norvegia</i>	Coppia	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia
<i>Nuova Zelanda</i>	Individuo	Individuo	Individuo
<i>Paesi Bassi</i>	Individuo (coppia fino al 1973)	Individuo	Individuo
<i>Polonia</i>	n.d.	n.d.	Individuo/Coppia (con esclusione dei redditi di capitale, tassati sempre separatamente)
<i>Portogallo</i>	Individuo (fino al 1989)	Famiglia	Famiglia
<i>Regno Unito</i>	Individuo/Coppia (fino al 1990; coppia fino al 1972)	Individuo	Individuo
<i>Repubblica Ceca</i>	n.d.	n.d.	Individuo
<i>Repubblica Slovacca</i>	n.d.	n.d.	Individuo
<i>Spagna</i>	Coppia (fino al 1989)	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia
<i>Stati Uniti</i>	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia	Individuo/Coppia
<i>Svezia</i>	Individuo (coppia fino al 1971)	Individuo	Individuo
<i>Svizzera</i>	Coppia	Coppia	Coppia
<i>Turchia</i>	Individuo	n.d.	Individuo
<i>Ungheria</i>	n.d.	n.d.	Individuo

Fig. 1

Vantaggio fiscale della famiglia monoreddito con due figli rispetto al contribuente non coniugato senza figli
 (reddito complessivo pari alla retribuzione media di un lavoratore del settore manifatturiero)

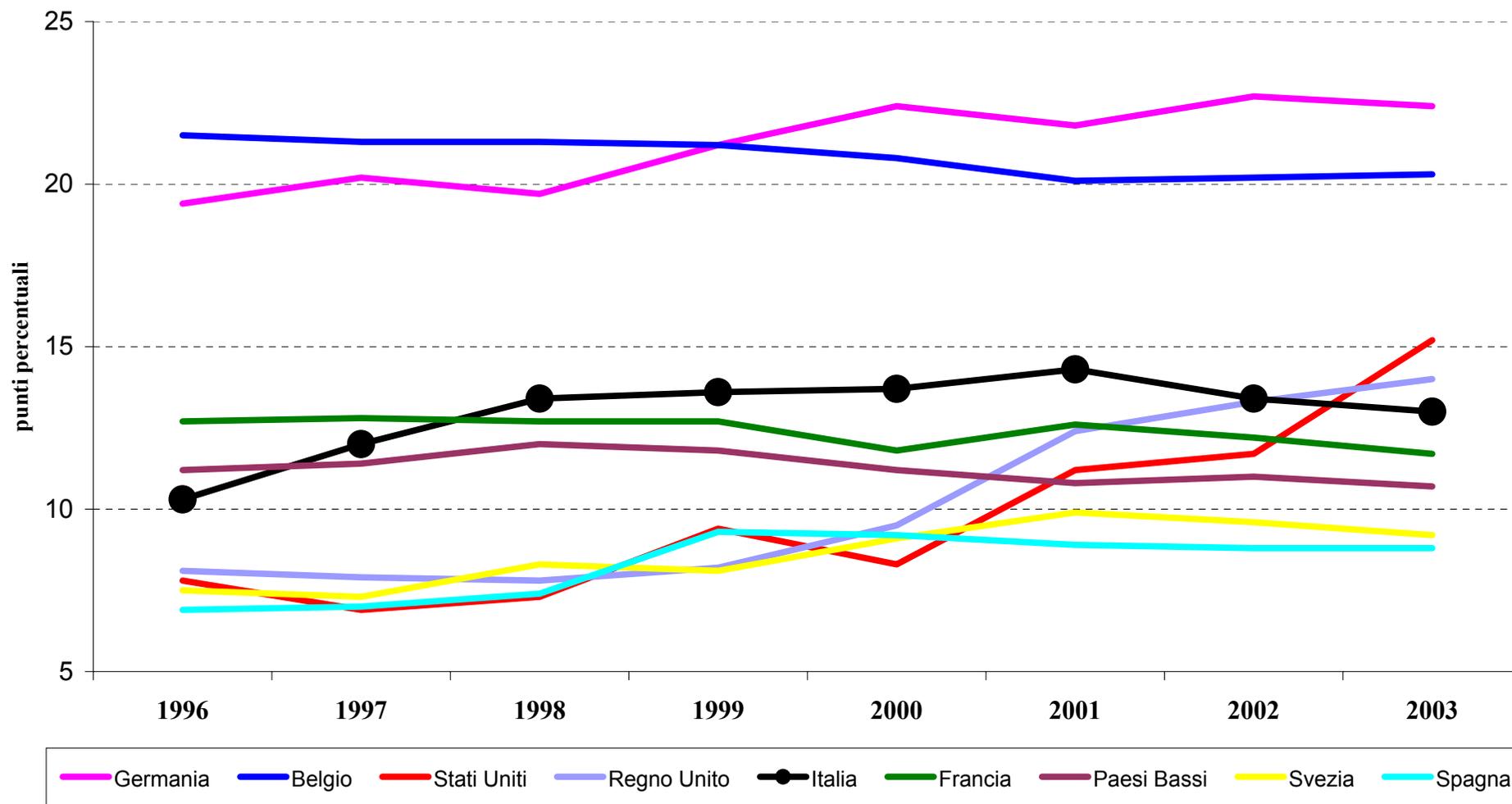
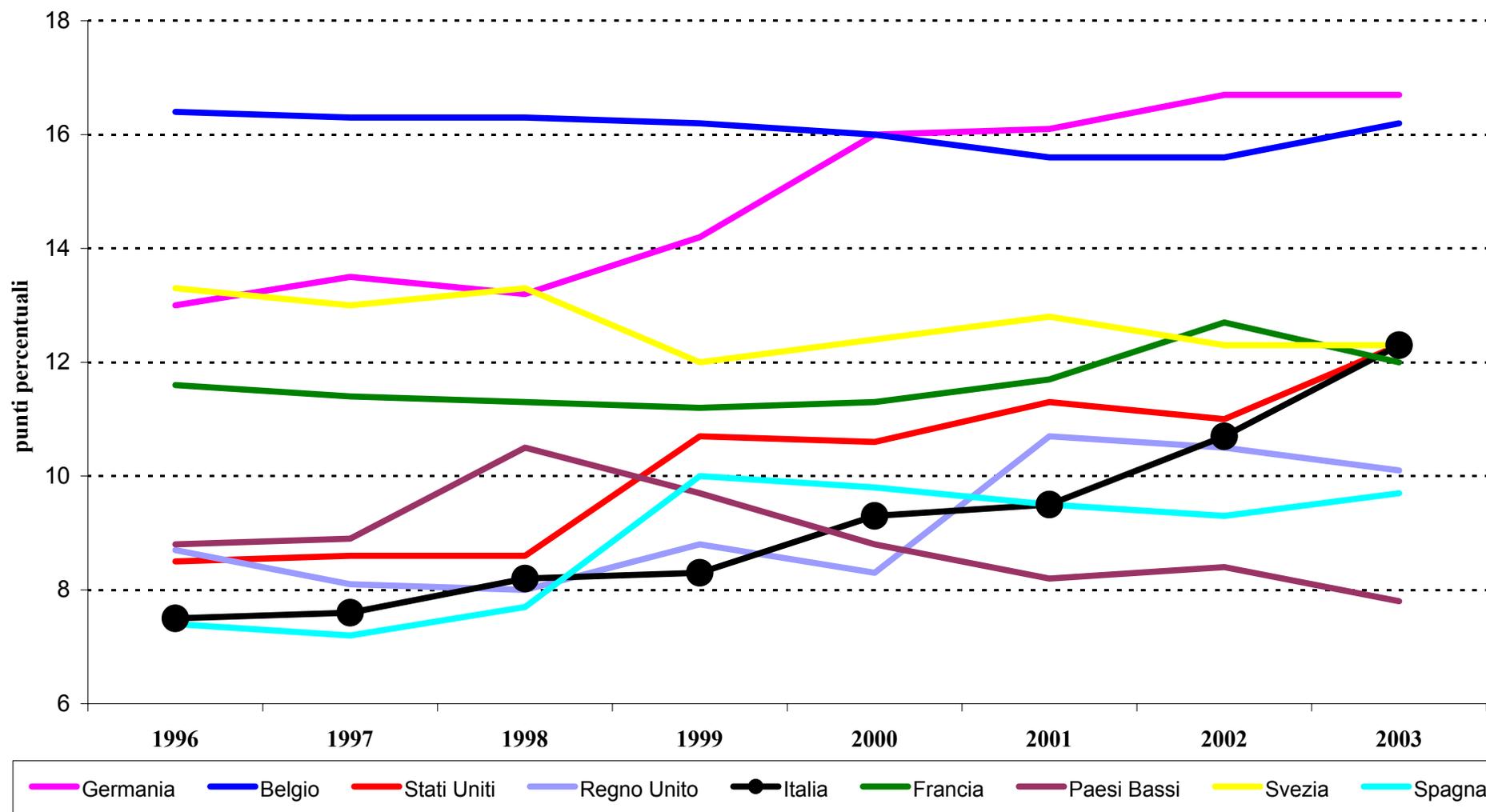


Fig. 2

Vantaggio fiscale della coppia bireddito con due figli rispetto al contribuente non coniugato senza figli
(reddito complessivo pari al 167% della retribuzione media di un lavoratore del settore manifatturiero)



Detrazioni vigenti nel 2004 per coniuge a carico
(importi in euro)

Reddito complessivo		Detrazione
0	15.493,71	546,18
15.493,72	30.987,41	496,60
30.987,42	51.645,69	459,42
51.645,70		422,23

Detrazioni vigenti nel 2004 per figli a carico
(importi in euro)

Per 1 figlio		
Reddito complessivo		Detrazione
0	36.151,98	516,46
36.151,99	51.645,69	303,68
51.645,70		285,08

Per 2 figli			
Reddito complessivo		Detrazione	
		1° figlio	Figli successivi
0	41.316,55	516,46	516,46
41.316,56	51.645,69	303,68	336,73
51.645,70		285,08	285,08

Per 3 figli			
Reddito complessivo		Detrazione	
		1° figlio	Figli successivi
0	41.481,12	516,46	516,46
41.481,13	51.645,69	303,68	336,73
51.645,70		285,08	285,08

Per 4 o più figli			
Reddito complessivo		Detrazione	
		1° figlio	Figli successivi
Indipendentemente dal reddito complessivo		516,46	516,46

Per ogni figlio portatore di handicap la detrazione è pari a 774,69€.

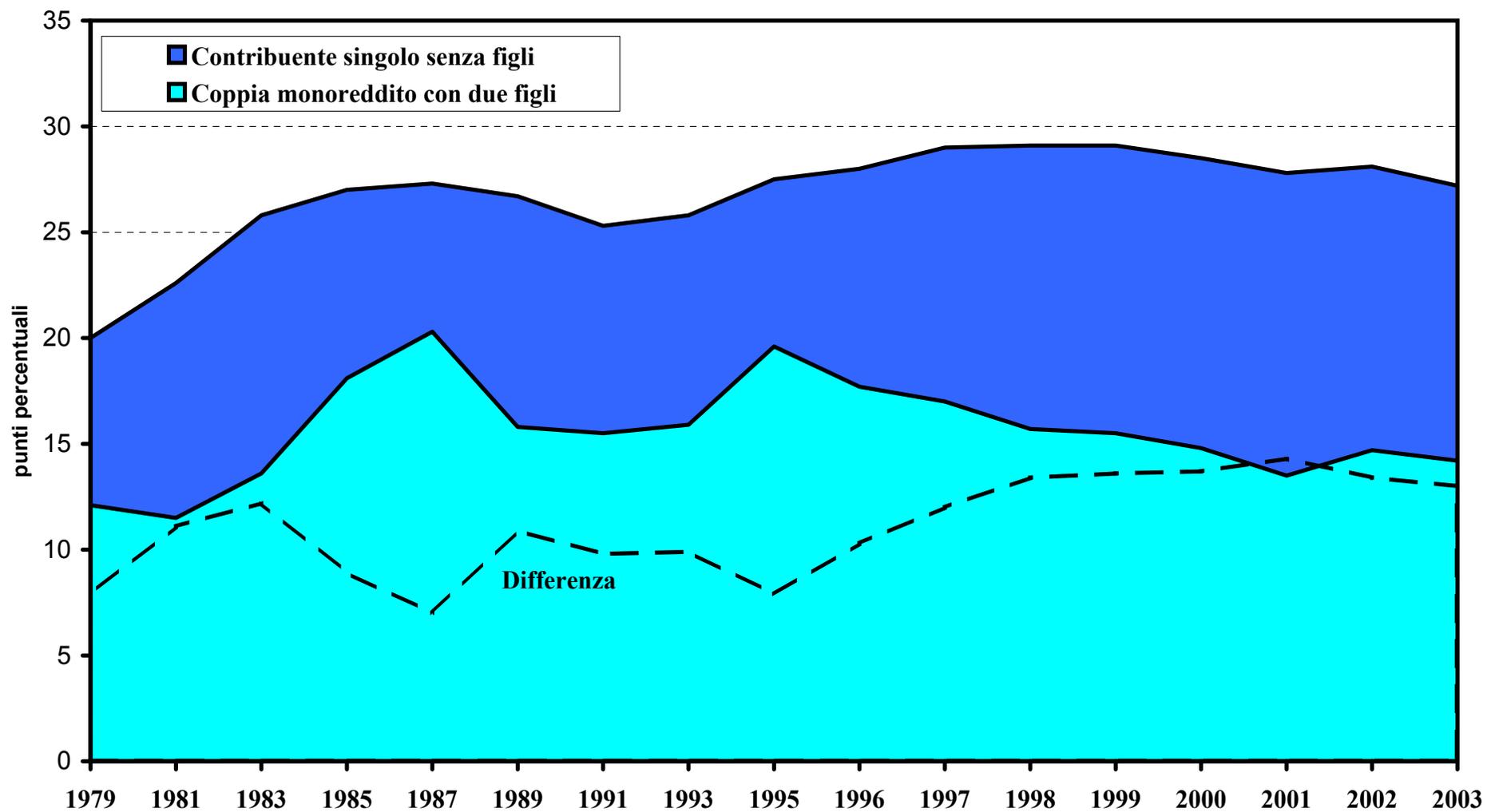
Per ogni figlio di età inferiore a 3 anni la detrazione spettante è maggiorata di 123,95€.

La maggiorazione non spetta se per il figlio si fruisce della detrazione per coniuge a carico, o della detrazione di 516,46€ o di quella di 774,69€.

Limite di reddito per familiari a carico	2.840,51
---	-----------------

Fig. 3

Evoluzione del vantaggio fiscale delle famiglie in Italia
 (reddito complessivo pari al salario medio di un lavoratore del settore manifatturiero)



Fonte: OCSE, *Taxing Wages*, 2004