



IRE E RIFORMA FISCALE

In questa nota è analizzato l'impatto redistributivo e di gettito della riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con riferimento sia al cosiddetto "primo modulo", introdotto con la L. 289/02 (legge Finanziaria per il 2003), sia al "secondo modulo", inserito nella legge Finanziaria per il 2005, sia infine all'effetto combinato dei due interventi. Questi ultimi hanno dato attuazione alla legge delega n. 80/2003, che mirava ad un alleggerimento generalizzato del carico fiscale.

Le elaborazioni qui presentate sono state effettuate con il modello di microsimulazione delle imposte dirette e dei contributi ITAXMOD dell'ISAE, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia per l'anno 2000.

La riforma nel suo complesso garantisce uno sgravio ad una elevata percentuale di famiglie (88%); quelle non toccate dalle agevolazioni sono particolarmente concentrate nel primo quintile, a causa del fenomeno dell'incapienza. L'introduzione del primo modulo ha garantito, secondo le nostre stime, un beneficio fiscale all'85% dei nuclei familiari, mentre il secondo modulo riguarda una quota inferiore di nuclei (poco più del 60%); la frequenza dei beneficiari del secondo modulo è più elevata nei quintili più alti, e soprattutto nell'ultimo. Nelle nostre simulazioni, nessun contribuente troverebbe conveniente utilizzare la clausola di salvaguardia per calcolare le imposte con la legislazione 2004, mentre appena lo 0,7% troverebbe più vantaggioso il regime fiscale del 2002.

Il beneficio medio conseguito dai nuclei che ottengono un vantaggio grazie al primo modulo, pari a circa 336 euro, risulta crescente in valore assoluto tra il primo e il quarto quintile, ma decrescente in proporzione al reddito medio disponibile equivalente familiare. L'introduzione del secondo modulo assicura uno sgravio medio di 381 euro; tale beneficio cresce in termini assoluti in maniera più marcata, all'aumentare del reddito familiare, rispetto al caso del primo modulo. Il vantaggio in relazione al reddito equivalente familiare decresce tuttavia anche in questo caso nel passare dal primo al secondo quintile, e ancora - lievemente - al terzo, poi si stabilizza.

Per quanto riguarda gli sconti fiscali in relazione al tipo di reddito percepito dal capofamiglia, si evidenzia che la riforma tende a favorire soprattutto i lavoratori dipendenti, concedendo un alleggerimento del carico tributario al 96% delle famiglie, contro percentuali inferiori al 90% nel caso dei pensionati e dei lavoratori autonomi e percettori di reddito da impresa. Con riferimento a questi ultimi, l'intervento adottato con la legge Finanziaria per il 2005 accresce consistentemente la percentuale di famiglie che ottengono uno sgravio (dal 74% del primo modulo all'89% della riforma complessiva). Anche il beneficio medio ottenuto dalle famiglie dei lavoratori dipendenti è maggiore (674 euro) rispetto a quello concesso ai nuclei di lavoratori autonomi e percettori di reddito da impresa (635 euro) e ai pensionati (477 euro).

Dal punto di vista dell'equità orizzontale, si può osservare che la nuova deduzione per coniuge a carico non modifica profondamente il trattamento fiscale dei nuclei familiari con diverso numero di percettori, ma attenua la differenza tra aliquota media applicata alle famiglie monoreddito e bireddito. Si nota inoltre un aumento uniforme, ma modesto, delle agevolazioni concesse alle famiglie con figli: la nuova normativa determina un leggero aumento degli sconti fiscali per le famiglie numerose.

Per mezzo di appropriati indici di concentrazione, può essere valutata la progressività complessiva del sistema fiscale e la sua efficacia in termini di redistribuzione delle risorse. La progressività aumenta sensibilmente con l'introduzione del primo modulo, si realizza una più forte azione redistributrice, malgrado la riduzione dell'aliquota media; con il secondo modulo, la progressività aumenta ancora, ma in misura lieve, e quindi prevale l'effetto della riduzione dell'aliquota media, che diminuisce l'effetto redistributivo del sistema.

Nella legge Finanziaria di recente approvata in Parlamento (L. 311/04) sono contenute alcune norme che introducono profonde modifiche all'imposizione diretta sulle persone fisiche, attuando il cosiddetto "secondo modulo" di quella riforma fiscale che il legislatore aveva disegnato con la legge delega n. 80/2003. La finalità complessiva di tale riforma consisteva in un alleggerimento generalizzato del carico fiscale; inoltre, tra i criteri direttivi della delega, una certa attenzione era dedicata, fra l'altro, alla famiglia, «con particolare riferimento alle famiglie monoreddito», ed all'esigenza di semplificazione delle norme. La prima fase della riforma (il cosiddetto "primo modulo") è stata introdotta dalla legge Finanziaria per il 2003 (L. 289/02), che ha concentrato i benefici sui redditi bassi e medio-bassi¹, mentre con il "secondo modulo" si è intervenuti principalmente sui redditi medi ed elevati.

Volendo analizzare più in dettaglio gli effetti di tali interventi, è bene ricordare qui le caratteristiche principali del sistema fiscale prima dell'attuazione della riforma e le modifiche più rilevanti apportate dai due interventi di modifica.

Aliquote e scaglioni (si veda la Tab. 1): il primo modulo ha aggregato (rispetto alla legislazio-

Tab. 1 ALIQUOTE E SCAGLIONI DELLA RIFORMA FISCALE

Legislazione 2002		Finanziaria 2003		Finanziaria 2005	
0-10.329	18%	0-15.000	23%	0-26.000	23%
10.329-15.493	24%				
15.493-30.987	32%	15.000-29.000	29%	26.000-33.500	33%
		29.000-32.600	31%		
30.987-69.721	39%	32.600-70.000	39%	33.500-100.000	39%
oltre 69.721	45%	oltre 70.000	45%	oltre 100.000	43%

ne 2002) i primi due scaglioni in uno solo, con aliquota pari al 23%, ha ridotto l'aliquota applicata sui redditi fino a circa 32.000 euro, portandola

al 29% per i redditi fino a 29.000 euro, ed al 31% oltre tale livello; per gli scaglioni superiori l'imposizione non ha subito modifiche. Con il secondo modulo è stato ridotto il numero di scaglioni (da cinque a quattro), elevando il primo fino a 26mila euro, mentre le nuove aliquote sono divenute pari al 33% e 39% sui redditi rispettivamente fino a 33.500 e 100.000 euro. Oltre tale soglia, è stato introdotto un "contributo di solidarietà" del 4%, che costituirebbe, secondo l'Agenzia delle Entrate, una quarta aliquota marginale del 43% (comunque inferiore all'aliquota massima vigente fino al 2004)².

Spese di produzione del reddito: le detrazioni da lavoro concesse dal sistema fiscale fino al 2002 erano decrescenti con il reddito e differenziate a seconda del tipo di reddito prodotto. Per il lavoro dipendente e la pensione, il massimo ottenibile era pari a 1.146 euro, per i redditi fino a circa 6.200 euro, e si riduceva (non linearmente ed in base al solo reddito di specie) fino ad un minimo di 50 euro circa per redditi pari a circa 51.600 euro ed oltre. Per i lavoratori autonomi, le detrazioni erano molto inferiori, risultando pari a 560 euro per redditi entro i 4.700 euro, e diminuendo fino ad annullarsi per redditi oltre i 31.000 euro circa. Il primo modulo ha trasformato tali agevolazioni in deduzioni dall'imponibile, mantenendo sia il maggior favore concesso ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati, sia la decrescenza rispetto al reddito. È stata così introdotta la *no-tax area*, pari a 4.500 euro per gli autonomi, a 7.000 per i pensionati ed a 7.500 per i lavoratori dipendenti, che definisce la soglia al disotto della quale si è esentati dal pagamento dell'imposta. Oltre tali valori, la deduzione decresce linearmente fino ad annullarsi.

¹ In realtà i redditi molto bassi, in quanto incapienti, sono esclusi da qualsiasi beneficio derivante da sconti d'imposta.

² Sulla natura "ibrida" di tale contributo si è molto discusso, fino alla circolare dell'Agenzia delle Entrate che, interpretando l'indicazione fornita dal Governo in sede di dibattito parlamentare, lo considera a tutti gli effetti una quarta aliquota marginale (applicabile, dunque, anche per quanto riguarda, ad esempio, la tassazione del TFR); tale punto rimane, peraltro, piuttosto controverso, secondo alcuni osservatori.

larsi a 30.500, 33.000 e 33.500 euro, rispettivamente, per autonomi, pensionati e dipendenti. Anche per i contribuenti percettori di soli altri redditi si è istituita una soglia di esenzione, pari a 3.000 euro, decrescente rispetto al reddito secondo lo stesso meccanismo delle altre deduzioni, fino alla soglia di 29.000 euro. Inoltre, per i redditi medi (compresi tra i 24.500 ed i 52.000 euro) sono state mantenute, nel primo modulo, alcune detrazioni dall'imposta sui redditi da lavoro, in somma molto modesta (tra i 25 ed i 290 euro); tali detrazioni erano finalizzate ad evitare la necessità di ricorrere alla clausola di salvaguardia, e sono state eliminate con il secondo modulo.

Carichi familiari: il primo modulo non è intervenuto a modificare il sistema di detrazioni per carichi familiari vigente fino al 2002. A causa dei molti interventi legislativi in materia, tale strumento agevolativo era andato assumendo nel tempo una struttura estremamente complicata, che differenziava l'importo delle detrazioni in funzione del reddito, della numerosità familiare e del tipo di carico: l'importo della detrazione per coniuge a carico era compreso tra i 546 euro (per redditi fino a 15.500 euro circa) ed i 422 (oltre 51.600 euro); quelle per figli erano massime, e pari a 516 euro, in presenza di una doppia condizione sul reddito familiare e sul numero di figli³; altrimenti erano pari a circa 300 e 340 euro, rispettivamente, per i primi figli e per quelli successivi, se il reddito del percettore era entro i 51.600 euro, ed a 285 euro oltre tale soglia; infine, per i figli di età inferiore a tre anni, la detrazione, se non già pari al valore massimo, era incrementata di 124 euro. Uno schema così complesso necessitava di una revisione, che è stata attuata con il secondo modulo: anche tali agevolazioni sono state

trasformate in deduzioni dall'imponibile, come le detrazioni da lavoro, e seguono un analogo meccanismo di decrescenza rispetto al reddito, che le porta ad annullarsi oltre gli 80.000 euro circa. La deduzione massima ammessa con la riforma è pari a 3.200 euro per il coniuge a carico, a 2.900 euro per ciascun figlio a carico, a 3.450 per ciascun figlio minore di tre anni.

I redditi personali sono quindi ridotti, con le nuove norme, di un ammontare che è pari (nel caso di un lavoratore con carichi familiari) alla somma di due diverse deduzioni. Non solo l'importo, ma anche le soglie in corrispondenza delle quali la deduzione è goduta pienamente o si annulla sono variabili e dipendenti dalle condizioni (lavorative, familiari) del percettore; inoltre, la velocità di abbattimento dell'imponibile è più elevata fino ai circa 30.000 euro, mentre oltre tale limite, e fino al livello di annullamento, la deduzione decresce molto più lentamente (si veda al riguardo Tabella 2, in cui si riportano i valori di *no tax area* e di azzeramento delle deduzioni per diverse combinazioni di tipologie reddituali e carichi familiari).

Si noti che, per come è stata definita, la deduzione assolve a un doppio compito: da un lato, è finalizzata (così come le detrazioni nel sistema preesistente alla riforma e come avviene nella maggioranza dei sistemi fiscali) alla compensazione di particolari spese (per la produzione del reddito, per gli oneri sostenuti per familiari a carico) e, indirettamente, ad incentivare determinati comportamenti sia nella sfera lavorativa che familiare; dall'altro, a causa del meccanismo di decrescenza rispetto al reddito, essa contribuisce, in osservanza al dettato costituzionale⁴, ad assicurare la progressività dell'imposizione, che altrimenti

³ Precisamente, con uno, due o tre figli il reddito del percettore doveva essere inferiore rispettivamente a 36.100, 41.300, 46.500 euro circa, mentre con quattro o più figli non vi erano limiti di reddito.

⁴ «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività» (art. 53).

Tab. 2 SOGLIE DI NO TAX AREA E DI AZZERAMENTO DELLE DEDUZIONI
(per specifiche combinazioni reddito/carichi familiari)

		dipendente	pensionato	autonomo	altri redditi
coniuge	no tax area	9.774	9.323	7.092	5.774
	deduz = 0	81.200	81.200	81.200	81.200
coniuge + figlio	no tax area	11.883	11.475	9.475	8.314
	deduz = 0	84.100	84.100	84.100	84.100
coniuge + 2 figli	no tax area	14.034	13.667	11.888	10.875
	deduz = 0	87.000	87.000	87.000	87.000
coniuge + 3 figli di cui 1 minore di tre anni	no tax area	16.643	16.322	14.794	13.948
	deduz = 0	90.450	90.450	90.450	90.450
figlio	no tax area	9.559	9.103	6.847	5.513
	deduz = 0	80.900	80.900	80.900	80.900
2 figli	no tax area	11.663	11.250	9.227	8.050
	deduz = 0	83.800	83.800	83.800	83.800
3 figli di cui 1 minore di tre anni	no tax area	14.222	13.857	12.097	11.097
	deduz = 0	87.250	87.250	87.250	87.250

Fonte: elaborazione ISAE.

ti, in un contesto di riduzione delle aliquote e degli scaglioni⁵, sarebbe risultata sensibilmente attenuata.

Inoltre, si ricorda che, per evitare aggravati di imposizione, è prevista una clausola di salvaguardia, sia per il primo che per il secondo modulo, che permette il calcolo dell'imposta con il precedente regime, se più favorevole. In sostanza, il contribuente ha attualmente la possibilità di scegliere fra tre diversi metodi di calcolo dell'imposta: quello vigente nell'anno 2002, quello definito dal primo modulo e quello stabilito dalla Finanziaria 2005.

Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal secondo modulo, si può segnalare una certa erraticità nell'andamento degli sgravi, sia rispetto al reddito, sia rispetto alla composizione familiare:

i) Le variazioni delle aliquote previste dal secondo modulo avvantaggiano i redditi medio-alti; tuttavia, l'andamento degli sconti risulta non univoco rispetto al reddito. Ad esempio, per un lavoratore dipendente *single* i risparmi d'imposta, nulli per redditi bassi (entro i 20.000 euro), tendono a crescere ed a raggiungere circa 500 euro intorno ai 28mila euro: a tale livello è massimo il beneficio dato dalla riduzione dell'aliquota marginale (che

scende, per i redditi tra 15.000 e 29.000 euro, dal 29 al 23%); successivamente (tra i 32.000 ed i 36.000 euro) il risparmio cala fino a 280 euro, a causa della maggiore aliquota (33%) sui redditi tra i 26mila ed i 33.500 euro; quindi, il risparmio torna a salire, prima molto lentamente (fino a 70.000 euro), poi in maniera più marcata, dal momento che oltre i 70.000 euro la riduzione di aliquota è sensibile (dal 45% al 39%, o al 43% oltre i 100.000 euro). Un andamento simile, con diversi valori-soglia del reddito, è riscontrabile anche per i contribuenti con differenti caratteristiche, lavorative e familiari⁶.

ii) Anche per quanto riguarda i contribuenti con carichi familiari, gli effetti non sono lineari. La sostituzione delle detrazioni per carichi familiari in deduzioni decrescenti, associata alla revisione delle aliquote e degli scaglioni, genera infatti alcune incoerenze nei risparmi di imposta ottenibili, a parità di reddito, da contribuenti con diversi carichi familiari. Ad esempio, tra i 25mila ed i 30mila euro, il risparmio d'imposta è maggiore per *single* rispetto a chi ha uno o due figli a carico: a tali livelli di reddito, infatti, la perdita delle detrazioni, particolarmente generose, non è completamente compensata dalla deduzione decrescente⁷. Lo

⁵ Come è noto, l'impianto complessivo disegnato dalla legge delega prevede a regime due sole aliquote, 23% sotto i 100.000 euro e 33% al di sopra.

⁶ Per un lavoratore dipendente con coniuge a carico il primo massimo nel risparmio è raggiunto intorno ai 38.000 euro ed il minimo a 70.000 euro; analoghi sono i valori soglia in presenza anche di un figlio a carico.

stesso avviene per i redditi alti (oltre i 60mila euro circa), dove la deduzione risulta particolarmente contenuta, o addirittura pari a zero, mentre le detrazioni per carichi familiari, seppur in misura ridotta, erano concesse senza vincoli di reddito.

Si deve tuttavia osservare che effetti del genere di quelli sopra menzionati sono dovuti alla complessità della manovra, che ha cambiato profondamente disegno e struttura dell'imposta, sia agendo su aliquote e scaglioni, sia trasformando le detrazioni in deduzioni. La coerenza degli effetti distributivi va valutata principalmente analizzando il risultato finale in termini di carico fiscale su famiglie con caratteristiche diverse, dal punto di vista dell'equità verticale e orizzontale, e non solo l'impatto dello sgravio. È quello che tenteremo di fare più oltre, utilizzando alcuni indici di concentrazione e confrontando le aliquote medie sopportate da famiglie con diverso numero di percettori e componenti.

7 Ad esempio, per un reddito complessivo pari a 26.000 euro, la deduzione effettiva per un figlio a carico sarebbe pari a 2.041 euro, ed equivarrebbe, considerando l'aliquota marginale del 23%, ad una detrazione di 469 euro: a tali livelli di reddito la detrazione massima per i figli a carico era pari a 516 euro, e dunque risulta evidente che il contribuente risulta svantaggiato dalle nuove modalità di calcolo per quanto riguarda tale agevolazione (malgrado, nel complesso, l'applicazione delle nuove aliquote e scaglioni determini comunque un risparmio d'imposta). Tale meccanismo risulta ancor più accentuato se si considera che per tali livelli di reddito interviene anche la deduzione sui redditi da lavoro, che contribuisce ad abbassare ulteriormente l'imponibile, e dunque l'aliquota marginale che graverebbe sul reddito dedotto grazie alla presenza di carichi familiari.

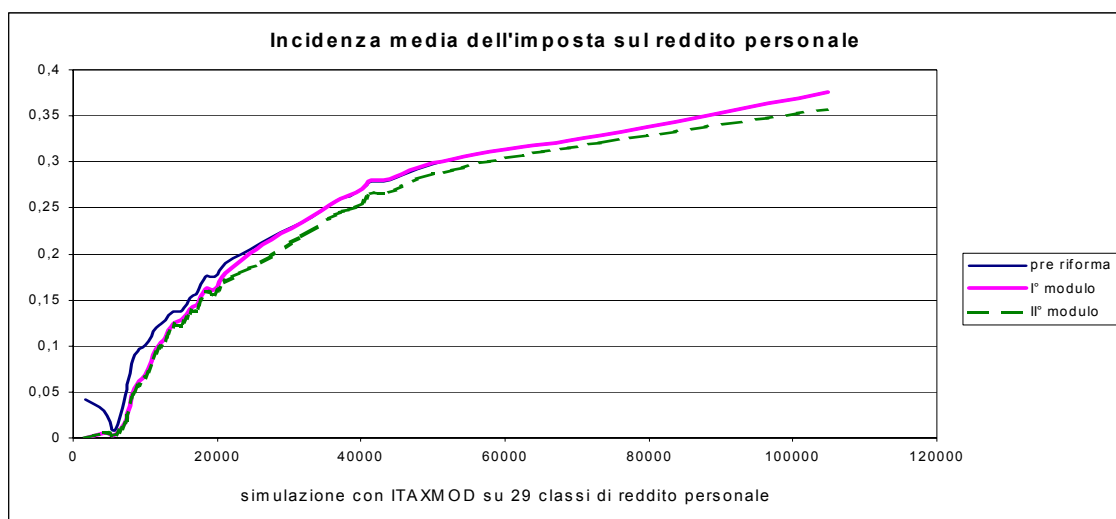
Le simulazioni dell'ISAE

Per l'analisi degli effetti redistributivi e degli oneri di finanza pubblica si utilizza il modello di microsimulazione delle imposte dirette e dei contributi ITAXMOD dell'ISAE, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia per l'anno 2000⁸. Il costo del secondo modulo è stimato dall'ISAE in circa 5 mld. di euro, una cifra inferiore a quella contenuta nella Relazione Tecnica alla Finanziaria, che valutava – a regime – un onere pari a 5,8 miliardi come competenza. Nelle nostre simulazioni, nessun contribuente troverebbe conveniente utilizzare la clausola di salvaguardia per calcolare le imposte con la legislazione 2004, mentre appena lo 0,7% preferirebbe il regime fiscale del 2002⁹.

Il grafico evidenzia il calo dell'aliquota media di imposizione garantito dalla riforma, complessivamente considerata, alla quasi totalità dei contribuenti. In particolare, tre sono gli elementi

8 Per maggiori dettagli sull'indagine si veda Banca d'Italia, "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000", *Supplementi al Bollettino Statistico*, n. 6, Roma, 2002.

9 Il costo aggiuntivo di tale clausola è pari a 0,51 mld. di euro; tali oneri, del resto, erano già stati coperti con la Finanziaria 2003, che aveva introdotto il primo modulo. Va precisato, infine, che tale stima è inferiore rispetto a quella calcolata dall'ISAE in precedenza, dal momento che la valutazione qui è effettuata sui redditi reflazionati al 2005 (si veda per la precedente stima ISAE, "Primo modulo di riforma dell'IRPEF: effetti redistributivi", *Rapporto trimestrale – Finanza pubblica e redistribuzione*, Roma, ottobre 2002).



degni di nota. In primo luogo, l'introduzione della *no tax area* ha sensibilmente ridotto l'aliquota per alcuni redditi molto bassi: si tratta di quei contribuenti percettori di "altri redditi" che prima della riforma non beneficiavano di alcuna detrazione d'imposta¹⁰. In secondo luogo, l'andamento delle curve mostra in maniera inequivocabile che l'introduzione del primo modulo ha modificato l'imposizione, alleggerendola, sui contribuenti a reddito medio-basso (fino circa ai 30.000 euro), lasciando inalterato l'onere sui redditi più elevati; viceversa, con il secondo modulo si è voluto sostanzialmente agevolare quei contribuenti che precedentemente non avevano beneficiato di sconti d'imposta. Si può notare, infine, l'allargamento della forbice tra l'incidenza prima della riforma (e anche dopo l'introduzione del primo modulo) e quella calcolata con il secondo modulo per redditi molto alti.

Per mezzo di appropriati indici di concentrazione, può essere valutata la progressività complessiva del sistema fiscale e la sua efficacia, in termini di redistribuzione delle risorse¹¹. Si veda la tabella 3: nella prima colonna è indicato l'indice di Gini, calcolato sui redditi lordi, che eviden-

e la terza colonna riportano, rispettivamente, l'indice di concentrazione dei redditi netti e quello dell'imposta per ciascuno degli scenari considerati. La differenza tra le prime due colonne restituisce il valore dell'indice di redistribuzione RS di Reynolds-Smolenski: quanto più alto è RS (variabile tra 0 ed 1), tanto più i redditi netti sono equiripartiti rispetto alla distribuzione iniziale dei redditi, tanto più efficace è l'azione redistributrice dello Stato. La differenza tra la terza colonna e la prima, invece, fornisce l'indice di progressività K di Kakwani: se le imposte si distribuiscono allo stesso modo dei redditi lordi, l'imposta è proporzionale e l'indice è pari a 0. È interessante notare che tali indici sono legati tra loro da una relazione di proporzionalità, che a sua volta dipende dall'incidenza media t (ultima colonna). In altri termini, una maggiore redistribuzione può essere conseguenza di un'imposta maggiormente progressiva, a parità di aliquota media complessiva, o da una maggiore aliquota, con lo stesso livello di progressività.

Dalla simulazione emerge che l'aliquota media gravante sul reddito disponibile familiare scende dal 23,4% al 20,6%. L'indice di progressività K aumenta sensibilmente (da 0,158 a 0,181) con l'introduzione del primo modulo, e ciò è causa, malgrado la diminuzione di t , dell'aumento di RS da 0,035 a 0,038; con il secondo modulo, invece, la progressività aumenta ancora, ma in misura lieve, e quindi a prevalere è il calo dell'incidenza, che diminuisce l'effetto redistributivo del sistema, pur lasciandolo lievemente superiore (pari a 0,036) alla situazione a legislazione 2002.

Le simulazioni dell'ISAE hanno verificato gli effetti redistributivi sia con riferimento alla riforma complessiva, ovvero alle modifiche introdotte con la Legge Finanziaria 2003 e quella per il 2005, sia, separatamente, per il primo e il secondo modulo.

Tab. 3 RIFORMA DELL'IRPEF - INDICI DI REDISTRIBUZIONE E PROGRESSIVITA'

	G _{YL}	C _{YN}	C _{TX}	RS	K	t
Legislazione 2002	0,3921	0,3563	0,5504	0,0358	0,1583	0,2339
Finanziaria 2003	0,3921	0,3540	0,5727	0,0381	0,1806	0,2192
Finanziaria 2005	0,3921	0,3555	0,5767	0,0366	0,1846	0,2059

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

temente non sono modificati nel passaggio dalla legislazione 2002 a quelle successive; la seconda

¹⁰ I percettori di reddito da lavoro, invece, già prima della riforma erano esentati dal pagamento dell'imposta, per valori di reddito molto bassi, grazie alle detrazioni; per tali categorie di redditi, la *no tax area* ha solo ampliato la fascia di esenzione.

¹¹ L'unità di analisi qui considerata, come nel seguito, è la famiglia anagrafica, nell'ipotesi implicita che i guadagni e le perdite derivanti da modifiche nell'imposizione personale siano valutate all'interno del nucleo familiare.

Si evidenzia un'elevata percentuale di nuclei familiari avvantaggiati in tutti gli scenari considerati. I benefici fiscali favoriscono in particolare le famiglie a reddito medio-alto, come si rileva nella tabella 4; del resto, nel primo quintile è elevata la percentuale di nuclei non interessati dalla modifica dell'imposizione, in quanto incapienti¹².

Si rileva che l'introduzione del primo modulo garantiva un beneficio fiscale all'85% delle famiglie, lasciando inalterata la situazione, in termini di prelievo, del restante 15%, grazie alla possibilità di aderire alla clausola di salvaguardia. Il beneficio medio conseguito, pari a circa 336 euro, risultava crescente in valore assoluto tra il primo e il quarto quintile, ma decrescente in proporzione al reddito (Tab. 5).

Come emerge dalla tabella 4, l'introduzione del secondo modulo avvantaggia una quota inferiore di nuclei, il 61%, mentre non arreca benefici fiscali al 39% delle famiglie. In questa fase della

revisione della disciplina fiscale, il beneficio medio delle famiglie raggiunge 381 euro, e cresce in termini assoluti in maniera più marcata all'aumentare del reddito familiare, rispetto al primo modulo. Il vantaggio resta comunque progressivo, soprattutto tra il primo e il secondo quintile.

L'analisi della riforma nel suo complesso consente di evidenziare che un'elevata percentuale di famiglie saranno avvantaggiate (88%), mentre quelle non interessate da alcun cambiamento risultano pari all'11,5%, particolarmente concentrate nel primo quintile a causa, come detto, del fenomeno dell'incapienza. Il beneficio medio complessivo della riforma è pari, per i soli nuclei avvantaggiati, a 584 euro, e cresce da 441 euro, per i nuclei del primo quintile, a 761 euro per quelli dell'ultima fascia di reddito, mentre diminuisce costantemente se valutato in proporzione al reddito. Si rileva, infatti, che le famiglie a basso reddito conseguono, grazie all'applicazione della nuova disciplina, un vantaggio pari al 2,8% del proprio reddito medio disponibile, rispetto

¹² Si precisa che i quintili di reddito familiare equivalente si riferiscono all'ordinamento delle famiglie nello scenario pre-riforma fiscale.

Tab. 4 EFFETTI DELLA RIFORMA FISCALE PER QUINTILI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE

	Numero famiglie	Quintili					Totale
		1°	2°	3°	4°	5°	
Primo modulo							
Famiglie non toccate	2.441.126	41,4	10,3	3,0	1,4	1,4	11,5
Famiglie avvantaggiate	17.992.548	58,0	88,3	94,5	94,4	87,7	84,6
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	832.984	0,6	1,4	2,5	4,2	10,9	3,9
Totale	21.266.658	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Secondo modulo							
Famiglie non toccate	8.261.343	65,6	40,7	41,2	31,8	14,9	38,8
Famiglie avvantaggiate	13.003.397	34,4	59,3	58,8	68,2	85,1	61,2
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	21.266.658	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Riforma complessiva							
Famiglie non toccate	2.441.126	41,3	10,3	3,1	1,3	1,3	11,5
Famiglie avvantaggiate	18.671.448	58,6	89,7	95,8	97,7	97,3	87,8
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	154.084	0,1	0,0	1,1	1,0	1,4	0,7
Totale	21.266.658	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

all'1,2% di quelle del quintile più elevato (Tab. 5).

L'analisi relativa alla distribuzione geografica delle famiglie (Tab. 6), evidenzia che la maggior parte dei nuclei beneficiati dalle ipotesi di riforma risiede nelle regioni centrali e settentrionali, mentre quelli dell'area meridionale sembrano conseguire sgravi fiscali più contenuti.

Il beneficio medio conseguito è più alto per le

famiglie del Nord, dove è pari, nel caso della riforma considerata nel suo complesso, a 615 euro, mentre nelle restanti due aree del Paese risulta inferiore a 600 euro (Tab. 7).

Per quanto riguarda gli sconti fiscali in relazione al reddito percepito dal capofamiglia (Tabb. 8-9), si evidenzia che la riforma favorisce soprattutto i lavoratori dipendenti. Con riferimento ai la-

Tab. 5 EFFETTO DELLA RIFORMA FISCALE. GUADAGNO MEDIO DELLE FAMIGLIE AVVANTAGGIATE PER QUINTILI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE

Quintili	Primo modulo		Secondo modulo		Riforma complessiva	
	Beneficio medio	Beneficio in percentuale del reddito disponibile familiare	Beneficio medio	Beneficio in percentuale del reddito disponibile familiare	Beneficio medio	Beneficio in percentuale del reddito disponibile familiare
1°	292	2,0%	259	1,4%	441	2,8%
2°	327	1,6%	263	1,0%	496	2,3%
3°	374	1,4%	286	0,9%	543	1,9%
4°	383	1,0%	356	0,9%	615	1,6%
5°	280	0,5%	598	0,9%	761	1,2%
Totale	336	1,3%	381	1,0%	584	1,9%

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Tab. 6 EFFETTI DELLA RIFORMA FISCALE PER AREA GEOGRAFICA

	Area geografica			Totale
	Nord	Centro	Sud	
Primo modulo				
Famiglie non toccate	5,3	5,9	23,3	11,5
Famiglie avvantaggiate	90,0	90,9	73,4	84,6
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	4,7	3,1	3,3	3,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Secondo modulo				
Famiglie non toccate	33,1	36,2	48,4	38,8
Famiglie avvantaggiate	66,9	63,8	51,6	61,1
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Riforma complessiva				
Famiglie non toccate	5,3	5,9	23,3	11,5
Famiglie avvantaggiate	93,8	93,7	76,0	87,8
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,9	0,4	0,7	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Tab. 7 EFFETTI DELLA RIFORMA FISCALE. GUADAGNO MEDIO DELLE FAMIGLIE AVVANTAGGIATE PER AREA GEOGRAFICA

Area geografica	Primo modulo		Secondo modulo		Riforma complessiva	
	Guadagno medio	Numero famiglie	Guadagno medio	Numero famiglie	Guadagno medio	Numero famiglie
Nord	342	8.965.961	409	6.662.461	615	9.346.185
Centro	356	3.792.520	345	2.660.909	579	3.905.789
Sud	309	5.234.066	355	3.680.027	535	5.419.474
Totale	336	17.992.548	381	13.003.397	584	18.671.448

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

voratori autonomi e percettori di reddito da impresa, l'intervento adottato con la legge Finanziaria per il 2005 accresce consistentemente la percentuale di famiglie che ottengono uno sgravio (dal 74% del primo modulo all'89% della riforma complessiva).

La riforma complessiva consente di conseguire sgravi fiscali pari a 674 euro in media per i lavoratori dipendenti, 635 euro per gli autonomi e 477 per i pensionati.

Nel valutare gli effetti del primo e del secon-

do modulo emerge che nel 58% dei casi le famiglie che conseguono uno sgravio fiscale (324 euro) con la prima fase di riforma sono avvantaggiate anche in quella successiva (371 euro). Il 3,6% dei nuclei subisce una perdita (-130 euro) nella prima fase di modifica del sistema, ampiamente recuperata con il vantaggio (+539 euro) realizzato con l'applicazione della seconda *tranche* di riforma.

Infine, il 27% dei nuclei, che consegue un beneficio con il primo modulo pari a 360 euro, non

Tab. 8 EFFETTI DELLA RIFORMA FISCALE PER FONTE DI REDDITO DEL CAPOFAMIGLIA

	Fonte di reddito			Totale
	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo e da impresa	Pensione	
Primo modulo				
Famiglie non toccate	3,9	7,9	11,3	11,5
Famiglie avvantaggiate	92,8	74,2	85,4	84,6
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	3,3	17,9	3,3	3,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Secondo modulo				
Famiglie non toccate	18,7	25,8	55,0	38,8
Famiglie avvantaggiate	81,3	74,2	45,0	61,1
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Riforma complessiva				
Famiglie non toccate	3,9	7,9	11,3	11,5
Famiglie avvantaggiate	95,9	88,6	87,5	87,8
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,2	3,5	1,2	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Tab. 9 EFFETTI DELLA RIFORMA FISCALE. GUADAGNO MEDIO DELLE FAMIGLIE AVVANTAGGiate PER FONTE DI REDDITO DEL CAPOFAMIGLIA

Fonte di reddito	Primo modulo		Secondo modulo		Riforma complessiva	
	Beneficio medio	Numero famiglie	Beneficio medio	Numero famiglie	Beneficio medio	Numero famiglie
Lavoro dipendente	356	7.337.120	393	6.426.857	674	7.578.810
Lavoro autonomo e da impresa	320	2.146.001	467	2.146.287	635	2.562.509
Pensione	321	7.537.549	329	3.970.549	477	7.724.160

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Tab. 10 RIFORMA FISCALE. EFFETTI DEL I MODULO E DEL II MODULO

Effetti del secondo modulo	Effetti del primo modulo			Totale
	Famiglie non toccate	Famiglie avvantaggiate	Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	
Famiglie non toccate	11,5%	27,0% I modulo: +360 II modulo: 0	0,3% I modulo: -195 II modulo: 0	38,8%
Famiglie avvantaggiate	0,0%	57,6% I modulo: + 324 II modulo: + 371	3,6% I modulo: -130; II modulo: +539;	61,1%
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	11,5%	84,6%	3,9%	100,0%

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

risulta interessato da cambiamenti nel secondo ciclo di interventi (Tab. 10).

Riforma fiscale ed equità orizzontale

Come visto, le modifiche introdotte dalla legge Finanziaria all'imposta personale sul reddito riguardano in modo particolare il trattamento fiscale per i contribuenti con familiari a carico. Gli interventi disposti dal secondo modulo della riforma discendono da quanto stabilito dalla legge delega, secondo la quale il rispetto dell'equità orizzontale, con particolare riferimento alla situazione familiare del contribuente, doveva essere garantito da deduzioni commisurate ai carichi familiari e concentrate sui redditi medio bassi.

In base alla normativa vigente fino al 2004, le detrazioni rappresentavano la principale agevolazione a sostegno delle responsabilità familiari, ed erano articolate secondo il complesso schema descritto in precedenza. Tale struttura di detrazioni è stata oggetto di numerose critiche, poiché avrebbe dato luogo a discriminazioni fiscali a sfavore di alcune tipologie familiari¹³. Da un lato, la detrazione per il coniuge a carico avrebbe sottovalutato l'impegno del *partner* che decide di dedicarsi a tempo pieno all'attività domestica e alla cura dei figli, dall'altro, le detrazioni per i figli a carico non avrebbero tenuto in debito conto l'onere che la famiglia deve sostenere per il loro mantenimento, disincentivando la procreazione. Ne consegue che, in Italia, il principio di equità orizzontale non sarebbe stato rispettato, in particolare con riguardo alle famiglie monoreddito e numerose¹⁴.

13 Questi problemi sono stati messi in evidenza, in diverse occasioni, anche dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 179/1976, n. 76/1983, n. 358/1995, n. 11/1998).

14 Di tali problemi si è accorto il legislatore, che nel testo della delega (all'art. 3) ha inserito, fra i principi e i criteri direttivi secondo i quali deve articolarsi la riforma, anche il particolare riferimento alla famiglia monoreddito, da prendere in considerazione fra i valori e i criteri per l'articolazione delle deduzioni. Per un approfondimento sul tema della fiscalità della famiglia e sulla difficoltà di individuare obiettivi condivisi di equità orizzontale, si rinvia a ISAE, "Analisi del trattamento fiscale delle famiglie in Italia e prospettive di riforma", *Rapporto trimestrale - Finanza pubblica e redistribuzione*, Roma, ottobre 2004.

Va ricordato che la discriminazione a sfavore dei nuclei monoreddito è tanto più rilevante quanto maggiore è la progressività del sistema fiscale¹⁵: d'altronde l'appiattimento delle aliquote previsto dalla riforma, che avrebbe teso a ridimensionare tale problema, è stato controbilanciato dall'introduzione della deduzione decrescente, modulata in base all'imponibile individuale. Risulta pertanto interessante analizzare se il nuovo sistema fiscale disegnato dal secondo modulo sia maggiormente sensibile ai criteri di equità orizzontale¹⁶, ossia se svolga un ruolo più incisivo nel sostegno dei nuclei con figli a carico e riduca la discriminazione fiscale a sfavore delle coppie monoreddito.

La tabella 11 riporta alcune utili indicazioni relative alle tipologie familiari interessate dalle modifiche introdotte dalla legge Finanziaria. Circa il 75% delle coppie (con o senza figli a carico) è costituito da nuclei bireddito¹⁷, con un reddito annuo medio imponibile pari a 32.200 euro. Il contributo al reddito familiare garantito dal secondo percettore risulta variabile in base al numero di figli e soprattutto in base al quintile di reddito di appartenenza. La differenza media di reddito tra i due percettori è quantificabile all'incirca in 13.600 euro annui. Tale dato mette in evidenza come nelle famiglie italiane bireddito il secondo percettore (di regola la donna) percepisca un reddito molto inferiore a quello del primo, soprattutto nel primo quintile di reddito.

I nuclei monoreddito sono più frequenti nei quintili più bassi e le loro entrate annuali, pari in media a 17.700 euro, risultano inferiori di circa il

15 Infatti, in un sistema ad imposta proporzionale, non vi è disparità di trattamento tra famiglie mono e plurireddito (a parità di reddito familiare complessivo).

16 Il principio di equità orizzontale "classica", a cui si fa generalmente riferimento, richiede l'eguaglianza di trattamento di individui uguali negli aspetti economicamente rilevanti.

17 Alle famiglie bireddito sono assimilate quelle con più di due percettori (il terzo percettore sarebbe in questo caso un familiare a carico con un reddito personale inferiore a 2.840,51 euro).

Tab. 11

ALCUNE CARATTERISTICHE FAMILIARI

Quintili			Numerosità	Reddito imponibile	Differenza di reddito tra i coniugi	
					val. ass.	% del reddito
1°	coppia senza figli	monor.	2,3%	5.285	-	
		bir.	3,0%	6.631	5.789	0,87
	coppia con un figlio	monor.	1,3%	6.219	-	
		bir.	1,1%	5.022	4.091	0,81
	coppia con due o più figli	monor.	2,0%	4.957	-	
		bir.	1,4%	5.394	4.840	0,90
2°	coppia senza figli	monor.	1,9%	12.419	-	
		bir.	5,6%	12.410	5.501	0,44
	coppia con un figlio	monor.	1,5%	12.254	-	
		bir.	1,7%	12.129	8.401	0,69
	coppia con due o più figli	monor.	1,6%	12.540	-	
		bir.	1,7%	12.294	10.216	0,83
3°	coppia senza figli	monor.	2,2%	17.342	-	
		bir.	6,3%	17.523	10.131	0,58
	coppia con un figlio	monor.	1,9%	17.503	-	
		bir.	2,6%	17.685	13.832	0,78
	coppia con due o più figli	monor.	2,1%	17.436	-	
		bir.	3,2%	17.517	14.049	0,80
4°	coppia senza figli	monor.	1,9%	24.937	-	
		bir.	9,5%	25.406	12.409	0,49
	coppia con un figlio	monor.	1,7%	24.549	-	
		bir.	4,6%	25.770	12.773	0,50
	coppia con due o più figli	monor.	1,7%	24.575	-	
		bir.	5,7%	25.742	14.226	0,55
5°	coppia senza figli	monor.	0,6%	46.879	-	
		bir.	10,9%	47.510	17.717	0,37
	coppia con un figlio	monor.	0,5%	49.770	-	
		bir.	9,3%	47.721	16.327	0,34
	coppia con due o più figli	monor.	0,8%	50.920	-	
		bir.	9,5%	51.201	18.218	0,36
tutti i quintili	coppia senza figli	monor.	8,9%	16.909	-	
		bir.	35,3%	27.136	11.971	0,44
	coppia con un figlio	monor.	6,9%	18.167	-	
		bir.	19,3%	32.910	13.756	0,42
	coppia con due o più figli	monor.	8,1%	18.183	-	
		bir.	21,4%	33.490	15.066	0,45

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

40% rispetto a quelle delle famiglie con due o più percettori. Il numero medio di figli a carico nei diversi quintili di reddito non appare molto diverso nelle due tipologie familiari considerate (Tab. 12).

Le tabelle 13 e 14 riportano, per ogni gruppo omogeneo di famiglie¹⁸, le differenze di aliquota media familiare tra nuclei con diverso numero di percettori e di figli, secondo la normativa 2004 o, in alternativa, quella vigente.

La nuova deduzione per coniuge a carico non modifica in modo molto incisivo il tratta-

Tab. 12 NUMERO MEDIO DI FIGLI A CARICO

Quintili	Figli a carico*	
1°	monor.	1,78
	bir.	1,75
2°	monor.	1,69
	bir.	1,74
3°	monor.	1,62
	bir.	1,68
4°	monor.	1,71
	bir.	1,68
5°	monor.	1,79
	bir.	1,60

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

* Si considerano le coppie con almeno un figlio.

18 La famiglia fiscale, in queste simulazioni, è composta dai coniugi e dai familiari a carico (non dalla famiglia anagrafica). Va precisato al riguardo che vengono considerate come "coppie" anche le convivenze; ciò contrasta con l'attuale sistema fiscale, ma i dati non consentono di distinguere i due casi.

mento fiscale dei nuclei familiari con diverso numero di percettori (Tabella 13), ma attenua ovunque la differenza tra aliquota media applicata alle famiglie monoreddito e bireddito.

Tab. 13 EFFETTI IN BASE AL NUMERO DI PERCETTORI PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE (differenza di aliquota media effettiva per tipologie di famiglia)

	Quintili	$t_{\text{monor}} - t_{\text{bir}}$	
		2004	2005
coppia senza figli	1°	0,11%	0,01%
	2°	4,68%	4,19%
	3°	4,08%	3,69%
	4°	5,38%	4,14%
	5°	5,93%	5,03%
coppia con 1 figlio	1°	0,00%	0,03%
	2°	1,45%	0,89%
	3°	2,30%	2,11%
	4°	4,27%	3,23%
	5°	6,88%	5,58%
coppia con 2 o più figli	1°	-0,02%	-0,02%
	2°	0,69%	-0,06%
	3°	1,52%	1,06%
	4°	2,84%	1,61%
	5°	4,86%	3,04%

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Dall'analisi delle differenze di imposta ottenute confrontando le famiglie con e senza figli, e con diverso numero di figli (Tabella 14), si nota un aumento abbastanza uniforme, ma modesto, delle agevolazioni concesse alle famiglie con figli: la nuova normativa determina in quasi tutti i quintili (ma non in quelli più bassi) un leggero aumento negli scarti di aliquota (e quindi maggiori sconti fiscali) per le famiglie numerose¹⁹.

Da questa breve analisi emerge che la trasformazione delle detrazioni d'imposta per carichi familiari in deduzioni dall'imponibile non ha modificato in modo sostanziale il trattamento fiscale dei nuclei con diverso numero di contribuenti e diverso numero di figli. Le agevolazioni fiscali per le famiglie monoreddito e le famiglie numerose sono effettivamente aumentate, ma tale

¹⁹ Ciò non avviene nei quintili più bassi, dove l'aliquota media delle famiglie con figli è già prossima a 0 nella situazione pre-riforma.

incremento ha un'impatto, valutato sulle differenze dell'aliquota media, piuttosto contenuto, dando luogo a modesti miglioramenti rispetto ai problemi di equità orizzontale sopra ricordati.

Tab. 14 EFFETTI IN BASE AL NUMERO DI FIGLI PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE (differenza di aliquota media effettiva per tipologie di famiglia)*

	Quintili	1 figlio				2 o più figli	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005
coppia senza figli	1°	monor.	0,33%	0,07%	0,46%	0,19%	
		bir.	0,22%	0,09%	0,33%	0,16%	
	2°	monor.	3,16%	3,99%	5,87%	6,43%	
		bir.	-0,07%	0,69%	1,87%	2,18%	
	3°	monor.	2,86%	3,31%	6,15%	7,46%	
		bir.	1,08%	1,73%	3,59%	4,83%	
	4°	monor.	2,33%	2,42%	5,24%	5,88%	
		bir.	1,22%	1,51%	2,70%	3,35%	
	5°	monor.	0,19%	0,70%	2,66%	3,84%	
		bir.	1,14%	1,25%	1,59%	1,85%	
coppia con 1 figlio	1°	monor.			0,13%	0,12%	
		bir.			0,11%	0,07%	
	2°	monor.			2,71%	2,44%	
		bir.			1,94%	1,49%	
	3°	monor.			3,29%	4,15%	
		bir.			2,51%	3,10%	
	4°	monor.			2,91%	3,46%	
		bir.			1,48%	1,84%	
	5°	monor.			2,47%	3,14%	
		bir.			0,45%	0,60%	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

* I valori delle celle forniscono la differenza di aliquota tra le famiglie sulle righe e quelle sulle colonne, appartenenti allo stesso quintile di reddito e con il medesimo numero di percettori ma con un differente numero di figli.

Si osservi infine che il sistema di deduzioni per carichi familiari potrebbe incentivare comportamenti "elusivi", quali il cosiddetto *tax planning* familiare, consistente nel trasferire il carico dal contribuente percettore di redditi molto elevati (che otterrebbe una deduzione effettiva molto limitata, o anche nulla) al coniuge con reddito complessivo inferiore. Tale comportamento, realizzabile grazie alla completa discrezionalità nell'attribuzione della quota di carico dei familiari, sarebbe incentivato proprio per il meccanismo della decrescenza rispetto al reddito, più accentuato rispetto al caso in cui l'agevolazione per carichi familiari era attuata attraverso lo strumento delle detrazioni.