

Collana

“I Temi dei Rapporti dell’ISAE”

**Analisi del trattamento fiscale
delle famiglie in Italia e
prospettive di riforma**

ottobre 2004

*Estratto dal Rapporto ISAE
Finanza pubblica e
redistribuzione*

La redazione di questo capitolo è stata curata da: Carlo Declich e Veronica Polin; Rita Di Biase (riquadri “Unità impositiva nei paesi dell’OCSE”, “Agevolazioni fiscali *standard* alle famiglie nei paesi dell’OCSE” e “Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell’OCSE”).

Stampato presso la sede dell’Istituto

Analisi del trattamento fiscale delle famiglie in Italia e prospettive di riforma

INTRODUZIONE

La questione del trattamento fiscale dei nuclei familiari è tornata in Italia al centro del dibattito di politica economica. Questo rinnovato interesse è emerso nell'ambito della discussione sulla recente riforma del sistema fiscale (L. 80/2003), volta a introdurre importanti modifiche all'imposta personale sul reddito delle persone fisiche. Come sostenuto da più parti, la riforma rappresenterebbe un'occasione per procedere ad una modulazione dell'imposta finalizzata alla correzione delle distorsioni presenti nell'attuale regime IRPEF, che penalizzerebbero i contribuenti con familiari a carico e le famiglie monoreddito. Tuttavia la delega, pur prevedendo agevolazioni fiscali per particolari tipologie familiari, non fornisce indicazioni precise al riguardo, né dagli interventi legislativi successivi si evince un chiaro disegno complessivo.

Il trattamento fiscale del nucleo familiare è comunque uno degli aspetti di maggiore importanza ai fini dell'analisi degli effetti distributivi della riforma, e appare importante dedicarvi una particolare attenzione, anche con riguardo alle modalità tecniche di applicazione. Il sistema tributario può influenzare il benessere delle famiglie mediante agevolazioni fiscali concesse ai nuclei con diversa numerosità e/o diverso numero di contribuenti.

Come sancito dalla nostra Costituzione, il ruolo della famiglia nell'ambito della società risulta importante e meritevole di tutela. In termini economici si afferma che la famiglia produce esternalità positive, ossia benefici per l'intera collettività, attraverso le proprie decisioni di procreazione, che contribuiscono alla conservazione dell'equilibrio demografico¹, la sua capacità di rendere maggiormente egualitaria la distribuzione dei redditi, la tutela che garantisce ai soggetti deboli, il contributo alla creazione di capitale umano. Pur essendo quasi unanime il consenso sull'opportunità di tutelare l'istituzione

¹ Potrebbe verificarsi un divario fra il numero dei nati risultante dalle scelte individuali e quello ritenuto socialmente ottimale; in tali casi alcuni suggeriscono di adottare opportune politiche demografiche, ovvero di utilizzare adeguati strumenti allo scopo di indurre le famiglie a effettuare scelte che tengano conto delle economie (o diseconomie) esterne connesse con il numero dei figli (Franco e Sartor, 1990).

famiglia, non sono scontati gli obiettivi da assegnare alla tassazione nell'ambito delle politiche familiari. La scelta delle finalità da perseguire mediante il sistema fiscale influenza, evidentemente, la natura dell'intervento e la scelta degli strumenti più idonei².

Questo capitolo si concentra dunque sul tema della fiscalità della famiglia, con un duplice obiettivo: in primo luogo si analizzano i presupposti teorici che sono alla base della scelta dell'unità impositiva, della valutazione del "costo" di un familiare a carico, della definizione dei meccanismi tesi a modulare l'onere fiscale in funzione del numero di componenti e di percettori. In secondo luogo si stimano, per il caso italiano, le implicazioni distributive e di gettito dell'adozione di un meccanismo di tassazione del tipo "quoziente familiare", per valutarne gli effetti principalmente in termini di equità orizzontale. Un approfondimento degli aspetti empirici relativi alle conseguenze in termini di efficienza sarà oggetto di futuri lavori.

LA SCELTA DELL'UNITÀ IMPOSITIVA DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO

Un aspetto rilevante del trattamento tributario della famiglia è quello relativo alla definizione dell'unità impositiva³. Sotto il profilo del carico fiscale che grava sulla famiglia, la scelta dell'unità impositiva assume rilievo solo se l'imposta ha carattere progressivo, e le conseguenze della decisione sono tanto più forti quanto più elevato è il grado di progressività⁴. Questo elemento è importante non solo per gli effetti distributivi, ma anche per le elevate variazioni di gettito che la scelta dell'uno o dell'altra opzione provoca.

I principali sistemi impiegati in materia di tassazione dei redditi possono essere raggruppati in tre tipi:

- a) tassazione puramente individuale;
- b) tassazione puramente familiare;
- c) tassazione per parti.

² Per un riesame critico delle finalità che possono essere perseguite attraverso il sostegno pubblico dei carichi familiari e degli strumenti maggiormente idonei a raggiungere i diversi obiettivi si rinvia a Franco e Sartor (1990).

³ Con l'espressione "definizione dell'unità impositiva di base" si intende, in termini giuridici, l'esatta individuazione del soggetto passivo rilevante ai fini dell'imposta personale.

⁴ La definizione di imposta progressiva non è semplice, in quanto le alternative proposte dalla letteratura economica sono molteplici. Due sono comunque quelle più utilizzate. In base alla prima, un'imposta è progressiva quando l'aliquota media aumenta con l'aumento della base imponibile. Alternativamente, si considera un'imposta progressiva quando l'elasticità dell'aliquota media rispetto al reddito è maggiore di zero.

Nel primo caso, l'imposta si applica separatamente al reddito di ciascun componente della famiglia. La principale giustificazione teorica della tassazione puramente individuale consiste nella considerazione che con questo sistema ogni percettore ha la piena titolarità giuridica del reddito prodotto e le scelte di ciascun individuo non influenzano quelle degli altri componenti. La seconda alternativa prevede il cumulo obbligatorio dei redditi, che richiede di sommare tutti i redditi del nucleo familiare, o più frequentemente quelli dei coniugi⁵, e di applicare al risultato l'aliquota corrispondente per determinare l'imposta dovuta. Questo sistema si basa sull'individuazione della famiglia come entità economica fondamentale. Le principali decisioni economiche su come impiegare il reddito, infatti, sono adottate congiuntamente e in riferimento alle disponibilità complessive del nucleo familiare; pertanto, il benessere di un individuo è strettamente correlato al benessere della famiglia in cui è inserito. La somma dei redditi dei componenti rappresenta dunque l'indicatore più significativo della capacità di pagare le imposte⁶. Infine, nella tassazione per parti l'aliquota è determinata come funzione della somma del reddito dei familiari, divisa per un certo numero di "parti". Rientrano in questo schema il metodo dello *splitting* e quello del quoziente familiare. Lo *splitting* consiste nel sommare i redditi dei coniugi e nel dividere la somma in due parti, applicando al risultato l'aliquota corrispondente e raddoppiando l'imposta così calcolata. Il quoziente familiare richiede di sommare i redditi di tutti i componenti il nucleo e di dividere il risultato per un numero di parti, risultante dall'attribuzione di un coefficiente a ciascun componente; sul quoziente così ottenuto (rappresentativo del reddito afferente in media ad ogni unità) si applica la scala delle aliquote, ottenendo il carico fiscale per unità. Il debito di imposta complessivo si ottiene moltiplicando il debito d'imposta unitario per la dimensione pesata della famiglia. L'elemento essenziale di questo sistema è costituito dalla dimensione fiscalmente rilevante, o ponderata, della famiglia, ossia dal criterio di determinazione del coefficiente attribuibile ai singoli componenti del nucleo familiare. Il coefficiente potrebbe variare in funzione delle particolari caratteristiche socio-demografiche del nucleo familiare (ad esempio composizione, stato civile, condizione lavorativa)⁷. Il quoziente familiare, a dif-

⁵ La tassazione su base familiare fa emergere il problema della definizione di nucleo familiare rilevante ai fini fiscali. Tale definizione, infatti, non è semplice, a causa della grande verità di fattispecie sociologiche.

⁶ In questo modo è possibile tenere conto della maggiore capacità contributiva di cui possono godere le famiglie all'aumentare del numero dei componenti, per la presenza di economie di scala dovute alla possibilità di condividere le spese, in particolare quelle che non variano, entro certi limiti, al variare del numero di componenti (affitto, riscaldamento, trasporto, eccetera). Per una descrizione dei vari tipi di economie di scala e per una valutazione empirica della loro rilevanza, si rinvia a Nelson (1988).

⁷ I coefficienti esprimono l'incremento percentuale che deve avere il reddito quando il numero dei familiari si accresce di una unità, per assicurare al nucleo lo stesso benessere. In sostanza, si introduce implicitamente nella definizione dell'imponibile la c.d. "scala di equivalenza", che consente di riportare a omogeneità, e quindi rendere confrontabili, i redditi di nuclei familiari di diversa numerosità e composizione (per un approfondimento su questo tema si veda più oltre).

ferenza dello *splitting*, include dunque non soltanto i coniugi, ma anche i figli.

Indicando con Y_M e Y_F il reddito, rispettivamente, del componente maschile e di quello femminile della coppia, con Y_i quello dell' i .mo figlio⁸ ($i=1, \dots, N$), con T la struttura delle aliquote e degli scaglioni, con Q la somma dei pesi attribuiti ai singoli componenti, le imposte complessivamente pagate dalla famiglia (TF), nei diversi sistemi, sono determinate nel seguente modo:

Tassazione puramente individuale: $TF = T(Y_M) + T(Y_F)$

Tassazione puramente familiare: $TF = T(Y_M + Y_F)$

Splitting: $TF = 2 * T((Y_M + Y_F) / 2)$

Quoziente familiare: $TF = Q * T((Y_M + Y_F + \sum_1^N Y_i) / Q)$

Nella scelta tra i sistemi è opportuno considerare le caratteristiche rilevanti di ognuno di essi, allo scopo di selezionare l'opzione più appropriata alle esigenze di neutralità, equità, efficienza, semplicità che un paese intende perseguire attraverso il sistema fiscale. A seconda dell'unità impositiva adottata si possono avere effetti differenziati con riferimento ai seguenti aspetti:

- 1) stato civile;
- 2) elusione;
- 3) struttura economica (numero di percettori e distribuzione del reddito all'interno della coppia);
- 4) progressività (equità verticale);
- 5) numerosità e composizione del nucleo familiare;
- 6) offerta di lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare.

Con riguardo al primo punto si deve osservare che, come sostenuto da più parti, un sistema di imposizione progressivo non dovrebbe interferire nella decisione se formare o sciogliere un vincolo familiare o di convivenza; in altri termini, lo stato civile del contribuente non dovrebbe produrre alcun effetto sul suo carico fiscale⁹. Se si opta per la tassa-

⁸ Con questo sistema è infatti possibile prevedere l'aggregazione dell'eventuale reddito dei figli a carico.

⁹ Un sistema tributario neutrale nei confronti del matrimonio assume che la capacità contributiva non vari in funzione della composizione familiare. Alm e Whittington (1999) mettono in evidenza, per il caso americano, come la decisione di unirsi in matrimonio sia in realtà influenzata da considerazioni di carattere fiscale, in particolare per le donne.

zione puramente familiare, una coppia in cui entrambi lavorano si trova a pagare, a causa della progressività, un'imposta più elevata (a parità di reddito familiare complessivo) della somma delle imposte calcolate sui redditi individuali. Il cumulo implica, quindi, un consistente disincentivo al matrimonio (*Tax Marriage*) ed un incentivo alla separazione a soli fini fiscali ed alla costituzione di unioni di fatto. Considerazioni analoghe valgono a proposito del metodo di imposizione per parti: nel caso in cui un solo coniuge lavora, prima e dopo il matrimonio, o nel caso in cui ambedue i coniugi lavorano, ma ottengono redditi di diverso ammontare, la suddivisione del reddito familiare in parti concede un vantaggio fiscale alla nuova famiglia rispetto alla posizione precedente il matrimonio e, quindi, produce un incentivo alla costituzione di famiglie legali¹⁰. Il sistema, quindi, incentiva il matrimonio tra coppie con redditi molto diversi, ma penalizza relativamente i singoli e le coppie di fatto (se non accettate come nucleo fiscale). Il regime di tassazione separata risulta invece neutrale rispetto alle scelte individuali (matrimonio, separazione, convivenza).

Per quanto concerne invece il secondo punto, ovvero la possibilità di eludere parte dell'imposta progressiva dovuta, il regime del cumulo e la tassazione per parti non provocano incentivi fiscali all'attribuzione fittizia (intestazione di comodo di attività) dei beni patrimoniali al coniuge che dispone di un reddito inferiore (o che risulta del tutto privo di redditi), dal momento che in ogni caso la base imponibile, rilevante ai fini fiscali, è ottenuta sommando i redditi di ambedue i coniugi (o di tutti i membri della famiglia). Nei sistemi che tassano separatamente il reddito dei singoli individui esiste, invece, la convenienza ad adottare comportamenti elusivi da parte dei contribuenti, tesi a redistribuire il reddito tra i membri della famiglia allo scopo di attenuare gli effetti della progressività (almeno per alcune categorie di reddito, tipicamente da capitale immobiliare e mobiliare).

Passando al terzo punto, è condivisa tra alcuni studiosi l'opinione che siano meritevoli di identica tassazione la famiglia in cui un solo componente percepisce l'intero reddito e quella, con uguale reddito complessivo e numero di componenti, in cui il reddito è guadagnato da più percettori. La tassazione per parti¹¹ e il cumulo obbligatorio evitano le discriminazioni fiscali tra famiglie mono e bireddito. Nella tassazione separata, invece, l'ammontare dell'imposta complessivamente dovuta da una famiglia dipende dal modo in cui il reddito si ripartisce tra i due coniugi, facendo sì che non vi sia una relazione biu-

¹⁰ Si osservi che, a parità di aliquote, il gettito è minore in regime di tassazione separata rispetto al sistema del cumulo, ed ancora minore in regime di tassazione per parti rispetto alla tassazione separata.

¹¹ Il metodo di tassazione per parti generalmente consente una riduzione del carico fiscale non solo rispetto alla soluzione del cumulo, ma anche alla tassazione separata, per tutte le famiglie nelle quali esiste una differenza tra i redditi dei coniugi, e tale riduzione è massima quando uno dei due coniugi è privo di redditi; restano relativamente penalizzati i singoli, che non ricevono alcun beneficio dall'utilizzo dello *splitting* o del quoziente familiare.

nivoca tra il reddito familiare netto e quello lordo. Con la tassazione individuale, dato il reddito familiare, sono penalizzate le famiglie con redditi più concentrati, e in particolare quelle monoreddito.

I problemi sin qui trattati rientrano nell'ambito della cosiddetta equità orizzontale¹². La questione dell'equità orizzontale, considerata con riferimento al trattamento delle famiglie con diversa numerosità e/o diverso numero di contribuenti, è piuttosto complessa. Non esiste, infatti, un consenso unanime sulla definizione del concetto di equità orizzontale e sulla sua rilevanza normativa (Kaplow, 1989 e 2000), e i significati proposti in letteratura sono numerosi e ambigui¹³. Qui basterà ricordare il principio dell'eguaglianza di trattamento di individui "uguali" negli aspetti economicamente rilevanti (uguale trattamento fiscale tra uguali)¹⁴. Dobbiamo tuttavia notare, passando al quarto punto, che può verificarsi un conflitto tra equità orizzontale ed equità verticale nel caso di tassazione per parti in quanto, a causa della progressività dell'imposta, il vantaggio fiscale dello *splitting* o del quoziente familiare aumenta al crescere del reddito, favorendo particolarmente i nuclei con reddito elevato. A proposito della progressività va ancora sottolineato che questa risulta tanto più attenuata, con la tassazione per parti, quanto più ampio è il nucleo familiare.

Per quanto riguarda il quinto punto, relativo all'opportunità di differenziare l'onere fiscale in base alla numerosità e alla composizione del nucleo¹⁵, il quoziente familiare è l'unico sistema volto a tenere opportunamente conto della crescente struttura di bisogni della famiglia all'aumento del numero dei suoi componenti (attraverso la divisione del cumulo dei redditi familiari per la dimensione fiscale¹⁶). Esso favorisce soprattutto le famiglie numerose, in quanto il reddito viene suddiviso, oltre che tra i coniugi, anche tra i figli. Il sistema dello *splitting* non è invece pienamente idoneo a tenere conto del ruolo di altri componenti della famiglia oltre ai coniugi.

Dal punto di vista dell'efficienza, infine, la tassazione individuale evita le distorsioni fiscali nelle scelte dei membri del nucleo familiare relative alla partecipazione al mer-

¹² Il concetto di equità orizzontale si distingue da quello di equità verticale, il quale afferma che individui in situazioni diverse dovrebbero essere tassati in misura diseguale. Sul problema della relazione tra i due concetti si veda Atkinson e Stiglitz (1987).

¹³ Per una analisi critica delle proprietà e delle implicazioni del principio dell'equità orizzontale si rinvia a Galbiati e Vertova (2003); per una *survey* della letteratura sulle misurazioni dell'equità orizzontale si veda Lambert (1998).

¹⁴ «Horizontal equity calls for equal treatment of people in equal position» (Musgrave, 1976, p. 4); «The principle of horizontal equity states that those who are in all relevant senses identical should be treated identically» (Atkinson e Stiglitz, 1987, p. 353).

¹⁵ Il tema dell'influenza dei figli a carico sulla capacità contributiva delle famiglie, e dell'eventuale scelta da parte di uno dei coniugi di dedicare tempo a curare, mantenere ed educare la prole è affrontato nelle pagine seguenti.

¹⁶ Il quoziente familiare sottintende una norma di equità in base alla quale famiglie di diverso reddito, ma con lo stesso reddito equivalente, devono pagare la stessa aliquota fiscale.

cato del lavoro, distorsioni inevitabilmente prodotte dalla tassazione sulla base del reddito familiare e da quella per parti. In questi ultimi casi, infatti, la decisione di un secondo membro (in particolare della moglie) di partecipare al mercato del lavoro potrebbe essere scoraggiata dal fatto di vedere sottoposto il reddito addizionale ad aliquote marginali elevate.

Prima di concludere questo paragrafo, è importante sottolineare che la scelta dell'unità impositiva (individuale o familiare, con o senza correttivi) rappresenta solo uno degli aspetti dei regimi fiscali della famiglia. Usualmente altri strumenti vengono utilizzati per completare il modello prescelto, dando luogo a sistemi fiscali "misti": si tratta in particolare di tecniche che regolano la concessione di sgravi d'imposta in presenza di caratteristiche familiari che la legge ritiene meritevoli di tutela, in particolare la numerosità e la composizione della famiglia di appartenenza e la struttura economica. Con riguardo alla numerosità (rilevante nei sistemi di tassazione individuale, cumulo e *splitting*), lo strumento solitamente utilizzato consiste nella concessione di detrazioni dall'imposta o di deduzioni dall'imponibile per figli o altri familiari a carico del contribuente, riconoscendo quindi al soggetto passivo una diminuzione della capacità contributiva. Con riguardo alla struttura economica, solitamente si mira a evitare che a parità di reddito, con la tassazione separata, la famiglia monoreddito sia soggetta a un'aliquota media superiore a quelle a cui sono sottoposti due coniugi che pagano il tributo separatamente. La tabella 1 sintetizza i principali schemi alternativi del trattamento fiscale dei redditi familiari.

Tab. 1 POSSIBILI SCHEMI PER IL TRATTAMENTO DEI REDDITI FAMILIARI

	Riconoscimento della riduzione della capacità contributiva a causa di obblighi familiari	
Unità impositiva	SI	NO
Famiglia	tassazione per parti (<i>splitting</i> o quoziente familiare)	cumulo
Individuo	deduzioni/detrazioni	puro

Fonte: ISAE.

L'analisi delle caratteristiche dei modelli di trattamento fiscale dell'unità familiare ha messo in evidenza quanto rilevanti siano gli aspetti di equità orizzontale ed efficienza (effetti sull'offerta di lavoro) per l'esame del problema individuo-famiglia. Si ritiene quindi opportuno procedere con un approfondimento di questi concetti, spesso utilizzati per valutare la desiderabilità di un determinato sistema, e delle relative implicazioni.

Un sistema fiscale che non rispetti il principio dell'equità orizzontale può provocare la cosiddetta "distorsione familiare" e la cosiddetta "distorsione demografica" (Longobardi e Patrizii, 1993): nel primo caso, si verifica un diverso trattamento fiscale tra famiglie monoreddito e bireddito a parità di reddito familiare, nel secondo caso, l'ammontare delle agevolazioni fiscali per i figli e gli altri familiari a carico può rivelarsi non adeguato, penalizzando, a parità di reddito, i nuclei con carichi familiari rispetto a quelli che ne sono privi. Nei successivi paragrafi si chiariscono le ipotesi, secondo alcuni discutibili, dalle quali dipenderebbe il verificarsi di queste distorsioni.

EQUITA' ORIZZONTALE E DISTORSIONE FAMILIARE

Non esiste un consenso unanime sull'impostazione secondo cui tassare nella stessa misura un dato livello di reddito imponibile, indipendentemente dal fatto che sia stato percepito da uno o da due individui¹⁷, garantisca effettivamente l'uguaglianza di trattamento¹⁸ (Krashinsky e Cleveland, 1999). Le famiglie monoreddito potrebbero beneficiare infatti, rispetto a quelle con due entrate, in primo luogo di un reddito aggiuntivo, in natura ed esente da imposte, derivante dal lavoro domestico svolto da un coniuge, in secondo luogo di tutta una serie di altri servizi resi dal coniuge non percettore di reddito, che altrimenti dovrebbero essere acquistati all'esterno (ad esempio si dovrebbero affrontare spese di cura dei figli)¹⁹ e in terzo luogo di minori spese per l'esercizio dell'attività lavorativa.

Dal punto di vista equitativo, quindi, una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorano godrebbe, a parità di reddito complessivo, di un benessere (capacità contributiva) inferiore rispetto ad una famiglia della medesima ampiezza e composizione in cui lo stesso reddito fosse guadagnato da uno solo dei due coniugi (famiglia monoreddito), a causa dei problemi affrontati nell'organizzazione economica dell'unità familiare e per i maggiori costi di produzione²⁰. Di conseguenza, l'equiparazione fiscale pura e semplice delle famiglie bi e monoreddito si configurerebbe come una disparità di trattamento: in base al principio di equità verticale la seconda famiglia dovrebbe pagare una maggiore impo-

¹⁷ Si sta assumendo implicitamente che l'unica fonte di reddito sia il lavoro. Se si ammettono altre fonti di reddito, ad esempio da capitale o da trasferimento, il confronto risulta meno rilevante. Per un approfondimento si rinvia a Longobardi e Patrizii (1993).

¹⁸ Per una descrizione dei criteri in base ai quali valutare l'uguaglianza di trattamento fiscale si rinvia a Longobardi e Patrizii (1993).

¹⁹ Le ipotesi implicite normalmente adottate sono, da una parte, l'assenza di gratificazione del lavoro, e dall'altra, che la penosità del lavoro fuori casa sia la stessa di quello domestico. Sulla rilevanza di queste ipotesi si veda Longobardi e Patrizii (1993).

sta²¹. Gli strumenti idonei a tenere conto del *gap* di benessere sono numerosi; il problema principale è dato dalla difficoltà di stabilire la misura appropriata della differenza di debito di imposta tra queste due tipologie familiari. Agevolazioni fiscali a favore delle famiglie bireddito potrebbero essere garantite mediante detrazioni/deduzioni dei costi di produzione del reddito e un'apposita detrazione (o deduzione) per la perdita di un reddito figurativo (esente) quando il coniuge lavora (oppure alternativamente la riconduzione a tassazione del reddito figurativo del lavoro casalingo o del lavoro di cura)²².

Riconsiderando, alla luce di questi aspetti, il problema della scelta dell'unità impositiva, si nota che, nel caso di tassazione separata, la discriminazione fiscale a favore delle famiglie bireddito può rappresentare, entro certi limiti, una compensazione delle differenze reali appena descritte, che permangono pur in presenza di un identico reddito monetario complessivo. Nel caso in cui si condividessero queste argomentazioni, la differenza di trattamento fiscale tra famiglie in base al numero di percettori non rappresenterebbe insomma una distorsione fiscale.

L'applicazione del cumulo, dello *splitting* e del quoziente familiare, invece, non discriminando tra famiglie con diverso numero di percettori, implicitamente non riconosce l'esistenza di un differenziale di benessere.

EQUITA' ORIZZONTALE E DISTORSIONE DEMOGRAFICA

Come sostenuto da più parti, tra le caratteristiche rilevanti da considerare per garantire il rispetto dell'equità orizzontale rientrerebbero la numerosità e la composizione del nucleo familiare, in quanto il benessere delle persone dipenderebbe, a parità di reddito, da questi aspetti demografici. Il principio di correggere il reddito familiare in relazione al numero e alle caratteristiche dei componenti del nucleo troverebbe fondamento nell'ipotesi di una riduzione della capacità contributiva. Tale riduzione sarebbe dovuta ai vincoli, sociali o di diritto, che il capofamiglia assume nei confronti dei carichi familiari, e che si manifestano attraverso una limitazione nella libertà di impiegare il proprio reddito. Di qui l'esigenza di trasferire risorse a coloro che subiscono una riduzione della capacità

²⁰ In base alle stime empiriche ottenute per l'America da Lazear e Michael (1980) le famiglie bireddito, per raggiungere il medesimo livello di benessere di quelle con le medesime caratteristiche, ma monoreddito, dovrebbero incrementare la spesa per consumi del 30%.

²¹ Tale considerazione non giustifica invece una eventuale disparità di trattamento di famiglie con diversa distribuzione del reddito tra i due coniugi, entrambi lavoratori.

²² Ovviamente è possibile prevedere anche interventi nel campo dei servizi alla famiglia (asili nido, assistenza agli anziani e portatori di handicap, eccetera).

contributiva in presenza di carichi familiari, indipendentemente dal reddito. Anche in questo caso è importante sottolineare che la necessità di riequilibrare l'onere fiscale secondo il numero dei componenti a carico è materia controversa, soprattutto quando i carichi sono rappresentati dai discendenti²³. Alcuni studiosi sostengono infatti che non sia opportuno applicare il principio dell'equità orizzontale come sopra inteso, principalmente per i seguenti motivi (Franco e Sartor, 1990): le scelte riproduttive, appartenendo alla sfera delle decisioni private della persona, non devono essere orientate dallo Stato; in presenza di vincoli di bilancio lo Stato non dovrebbe destinare parte delle scarse risorse pubbliche al perseguimento di obiettivi non prioritari; infine, i figli apportano benessere e non solo costi. Per quanto riguarda la prima motivazione, la critica si basa sulla non accettazione di un "approccio paternalistico", attraverso il quale lo Stato cerca di orientare le scelte degli individui piuttosto che "rispettare" la loro libertà di scelta (Sartor, 2003a). La seconda si basa sul fatto che l'utilizzo di risorse pubbliche per perseguire l'equità orizzontale precluderebbe il perseguimento di altri obiettivi più urgenti, come, ad esempio, il sostegno alle fasce della popolazione economicamente più disagiate²⁴. Per quanto riguarda l'ultimo aspetto, l'evoluzione della conoscenza in campo medico e il declino dell'importanza dei condizionamenti sociali hanno reso possibile che la presenza di figli divenisse, nella grande maggioranza dei casi, l'espressione di scelte libere²⁵. In questi casi, pertanto, la limitazione della capacità contributiva rifletterebbe un'ottica *ex post*, e verrebbe meno qualora ci si ponesse in una situazione *ex ante*, nella quale la scelta di avere discendenti non rappresenterebbe un onere, bensì una fonte primaria di benessere²⁶. Se le spese per i figli sono una forma di impiego del reddito tra le tante che il contribuente avrebbe potuto scegliere, ne consegue che, ove non sussistano problemi di povertà o di divergenza tra scelte private e obiettivi pubblici²⁷, non vi è motivo di ridurre l'onere fiscale di chi ha più figli a carico.

²³La rilevanza di tale precisazione è sottolineata da Franco e Sartor (1990). Secondo gli autori, infatti, nel caso in cui le persone a carico siano anziani vi è senza dubbio una riduzione della capacità contributiva, in quanto la condizione di anziano economicamente non autosufficiente non è il risultato di una scelta volontaria.

²⁴Si tratta, in altri termini, della questione relativa all'universalità o alla selettività del sostegno pubblico dei carichi familiari: il perseguimento dell'equità orizzontale richiederebbe, infatti, l'attuazione di discriminazioni fiscali o previdenziali anche con riferimento alle famiglie benestanti.

²⁵Queste scelte, come hanno messo in luce molti studi sull'argomento (Cigno, 1991), si sono concretizzate nella società nella riduzione del numero dei figli e nell'innalzamento della "qualità" degli stessi (intesa, in senso lato, come l'ammontare di cure e di servizi privati a essi dedicati dalla famiglia).

²⁶Pollak e Wales (1979, pag. 219) affermano: "In advanced industrial societies where deliberate choice of completed family choice is the rule rather than the exception, an argument can be made for treating the observed consumption-family size configurations as observable unconditional choices, using them to infer unconditional preferences, and using these preferences to make welfare comparisons. Thus, in a perfect contraceptive society, if a family chooses to have three children and \$ 12,000 when it could have had two children and \$ 12,000, then a revealed preference argument implies that the family prefers the alternative it chose".

In conclusione, compensare le coppie per il fatto di avere troppi o troppo pochi figli rappresenterebbe una scelta giustificabile solo se la fecondità fosse esogena; tuttavia, esiste un'ampia evidenza empirica che dimostra come la fecondità sia endogena (Cigno, 1991 e, per l'Italia, Colombino e Di Tommaso, 1996). In base a queste considerazioni, appare discutibile il sostegno generalizzato delle famiglie con figli a carico²⁸.

A fronte delle controversie dal lato dell'obiettivo dell'equità orizzontale, non sembrano emergere particolari problemi dal lato degli strumenti fiscali. Come spiegato in precedenza, i mezzi che consentono di attenuare il carico tributario in presenza di discendenti sono tre: il quoziente familiare, la detrazione d'imposta e la deduzione dal reddito imponibile. In un sistema con aliquote crescenti, il quoziente eroga un sussidio crescente al crescere del reddito familiare, riconoscendo implicitamente che la quota del reddito impiegata per accudire i figli è crescente; la detrazione di importo fisso assume implicitamente che i costi per i carichi di famiglia diminuiscano, rispetto al reddito, al crescere dello stesso; con la deduzione, infine, l'importo per carichi di famiglia, stabilito sulla base del reddito minimo di sopravvivenza di ogni componente, viene dedotto dal reddito prima del calcolo dell'imposta.

SCALE DI EQUIVALENZA E MISURAZIONE DELL'EQUITA' ORIZZONTALE

Per valutare la rispondenza, in termini quantitativi, di un sistema fiscale al criterio dell'equità orizzontale con riferimento alla famiglia, la letteratura economica (Seneca e Taussig, 1971 e Lambert, 2004) propone l'utilizzo delle scale di equivalenza. In questo paragrafo si fornisce qualche rapida indicazione teorica sulle caratteristiche di questo strumento e sulle assunzioni sottostanti il suo utilizzo per fini normativi.

La scala di equivalenza (Blundell, Preston e Walker, 1994 e Perali, 2003) consente di misurare le differenze di costo della vita tra famiglie con differenti caratteristiche so-

²⁷ L'intervento dello Stato nella sfera della famiglia può essere giustificato in base ad obiettivi diversi da quello dell'equità orizzontale. Per quanto riguarda le principali finalità degli interventi per il sostegno dei carichi familiari, Franco e Sartor (1990) propongono la seguente classificazione: equità verticale, intesa come sostegno di quelle famiglie in cui l'esiguità dei redditi a disposizione potrebbe costituire un ostacolo all'attuazione delle scelte procreative (secondo un'ottica *ex ante*) o in cui la presenza di carichi familiari potrebbe rappresentare la principale causa di povertà (secondo un'ottica *ex post*); equità orizzontale, ovvero riduzione del carico tributario (o aumento dei trasferimenti netti) in favore delle famiglie che, a parità di reddito, hanno un maggior numero di figli; infine, efficienza, intesa come raggiungimento di un tasso di crescita della popolazione diverso da quello che si determina spontaneamente sulla base delle decisioni di singole famiglie.

²⁸ Una trattazione completa del sistema di sostegno pubblico per i figli e i familiari a carico dovrebbe includere ogni forma di intervento pubblico; quindi non solo le detrazioni o deduzioni fiscali, ma anche gli assegni familiari e la fornitura gratuita di alcuni servizi pubblici (ad esempio, istruzione e sanità). Per una stima del costo pubblico dei figli in Italia si rinvia a Sartor (2003b).

cio-demografiche (numerosità, composizione, età e tipo di attività del capofamiglia, età dei figli ed altre caratteristiche ritenute rilevanti). Con questo strumento è possibile determinare, per ciascun tipo di famiglia, la spesa minima necessaria per raggiungere un dato livello di benessere. Il ricorso alle scale di equivalenza è necessario, ad esempio, quando si vogliono confrontare le risorse di una famiglia composta da una coppia senza figli con quelle di una coppia con due figli: l'accostamento dei due livelli assoluti di reddito familiare potrebbe risultare inadeguato, poiché diverso è il livello di benessere ottenibile, a causa di esigenze di consumo profondamente diverse. In questo caso, il parametro della scala permetterebbe di ridefinire le risorse dell'una o dell'altra famiglia, in modo tale da renderle comparabili sotto l'aspetto della composizione familiare, ovvero equivalenti per caratteristiche demografiche. Un altro importante esempio di utilizzo delle scale di equivalenza è costituito dalla valutazione delle economie di scala di cui beneficiano, a parità di tutte le altre condizioni, nuclei composti da più persone rispetto a famiglie monocomponenti: quanto più i coefficienti della scala si avvicinano al numero di componenti della famiglia, tanto più i redditi equivalenti sono vicini ai redditi pro capite, tanto meno le economie di scala risultano rilevanti.

L'impiego delle scale di equivalenza, rendendo possibile la comparazione del benessere²⁹ tra famiglie disomogenee rispetto a caratteristiche ritenute rilevanti, appare come uno strumento appropriato per incorporare le differenze tra famiglie nel sistema di imposizione fiscale (Longobardi e Patrizii, 1993).

Le scale di equivalenza utilizzate in letteratura sono numerose e si distinguono sia per il metodo con cui vengono calcolate sia per il numero di variabili di cui tengono conto. La letteratura economica identifica essenzialmente cinque tipologie³⁰: le scale di equivalenza "econometriche", che si basano sui comportamenti osservati di spesa delle famiglie (ciò che la gente compra); le scale di equivalenza "soggettive"³¹, così definite poiché si basano su indicazioni suggerite dalle famiglie (ciò che la gente pensa); le scale di equivalenza dei "minimi calorici"³², derivate da esperti mediante la costruzione di un paniere minimo di risorse in grado di assicurare un consumo di sussistenza; le scale di equivalenza "politiche" o "normative", ovvero implicite nelle politiche pubbliche per

²⁹ I confronti interpersonali che utilizzano le scale di equivalenza assumono che il benessere della famiglia sia equamente distribuito fra i componenti della stessa, ciascuno dei quali gode pertanto della stessa utilità. Alcuni studi recenti cercano di rimuovere questa ipotesi analizzando le modalità con cui le risorse sono ripartite all'interno dei nuclei familiari. Si veda al riguardo: Bourguignon e Chiappori (1994) e, per l'Italia, Caiumi e Perali (2000).

³⁰ Per un elenco, anche se non esaustivo, dei modelli proposti per la stima delle scale di equivalenza, si veda Buhmann, Rainwater, Schmaus e Smeeding (1988). Per un'analisi dettagliata delle singole tipologie, si rinvia a Coulter, Cowell e Jenkins (1992).

³¹ Si veda Kapteyn e Van Praag (1976).

³² Si veda il lavoro pionieristico di Rowntree (1901).

l'assistenza; le scale "pragmatiche", le più semplici e meno rigorose dal punto di vista della costruzione e tuttavia largamente utilizzate, soprattutto nei confronti internazionali.

E' importante sottolineare che non esiste in letteratura una scala di equivalenza corretta o migliore delle altre in senso assoluto e che la scelta della scala da applicare non è neutrale, in quanto potrebbe influenzare i risultati delle stime. Pur non essendo stato raggiunto un consenso unanime su quale sia la scala più appropriata, numerosi studi adottano l'approccio econometrico, basato su microdati, per la stima empirica dei diversi indici di costo delle varie caratteristiche familiari³³.

Focalizzando l'attenzione sul numero dei percettori e quello dei familiari a carico - due aspetti particolarmente interessanti ai fini dell'equità orizzontale - analizziamo, nello specifico, l'informazione fornita dalle scale di equivalenza. Nonostante le analisi relative alle differenze nella struttura della composizione della spesa familiare secondo il numero di percettori non siano numerose³⁴, da quelle disponibili si desume in generale che, a parità di risorse economiche, la famiglia con due percettori gode di un livello di benessere inferiore rispetto a quella con un solo percettore. Ad esempio Longobardi e Patrizii (1993) stimano, per l'Italia, che una famiglia bireddito, per godere dello stesso livello di benessere di una famiglia monoreddito (a parità di reddito monetario), avrebbe bisogno, in media, di una compensazione che, a seconda del livello del reddito, varia tra l'1 e il 30%³⁵. Pertanto, su uno degli aspetti più controversi e delicati del regime di tassazione del reddito familiare, la scala di equivalenza non "giustifica" una parità di trattamento fiscale delle due tipologie familiari.

Per quanto riguarda l'onere di un familiare a carico (in particolare di un discendente), le scale di equivalenza econometriche forniscono una stima del costo monetario diretto privato, inteso come quella compensazione di reddito che permetterebbe ad una famiglia con figli di raggiungere lo stesso livello di benessere di una famiglia senza figli, con altre caratteristiche simili ed inserita nello stesso ambiente economico di riferimento. Queste stime non misurano quanto i genitori spendono per i propri bambini o i familiari per i propri anziani, ma stimano quanto reddito è necessario per preservare lo *standard* di vita, in senso strettamente economico, goduto dai membri della famiglia quando il bambino non era presente o nel caso in cui l'anziano non fosse a carico. In genere, le stime

³³ Si veda Browning (1992).

³⁴ La maggior parte degli studi prende in considerazione solo il numero dei componenti ed esclude molte altre caratteristiche familiari importanti. Pertanto, di regola si ipotizza che la scala di equivalenza di una famiglia monoreddito e di una bireddito coincidano, assumendo implicitamente che il numero di percettori non influenzi i comportamenti delle famiglie in termini di consumo.

³⁵ Le scale di equivalenza stimate dagli autori risultano crescenti al crescere del reddito. Questo implica che le differenze di benessere tra le due tipologie diventano rilevanti solo ad elevati livelli di reddito, dove molto probabilmente la decisione di lavorare è una libera scelta.

econometriche evidenziano una relazione positiva tra spesa per consumi familiari e numero di figli: l'ampliamento del nucleo in seguito alla nascita di un figlio determina un aumento della spesa differenziato a seconda delle caratteristiche familiari e in base all'ordine di nascita. De Santis (2003) riporta (per il caso italiano e per il periodo 1987-2001) una stima pari al 22% del bilancio di una coppia senza figli; le spese crescono leggermente con l'ordine di nascita (19, 23, 30% rispettivamente per il 1°, 2° e 3° figlio) e con l'età dei figli (circa due punti percentuali per ogni anno); infine, il costo è maggiore per le madri più istruite e che lavorano fuori casa³⁶.

Secondo alcuni studiosi (Cigno, 1991 e 1996), le scale di equivalenza che si limitano a considerare gli aspetti monetari legati alla spesa per consumi misurano solo una parte del costo totale. Il costo complessivo del figlio andrebbe infatti calcolato come somma di due tipi di voci: da una parte le spese per consumi e dall'altra i "costi opportunità", legati alla presenza del figlio, la cui quantificazione è più complessa³⁷. Il costo opportunità fa in particolare riferimento al fatto che la presenza di un figlio provoca modificazioni nello stile di vita dei genitori³⁸. Questo cambiamento riguarda soprattutto le donne (Joshi, 1998) e, di regola, si traduce in minore tempo libero a disposizione ed in mancati guadagni (effettivi e potenziali) derivanti dalla riduzione dell'attività lavorativa o addirittura dalla rinuncia ad essa, sia pure solo temporaneamente, per dedicarsi alla cura del figlio³⁹. In Italia, la stima dei costi opportunità (Di Pino e Mucciardi, 2004) varia dal 10 al 30% del reddito potenziale di una donna, cresce con il livello di educazione del genitore e decresce con l'età.

Come anticipato, la validità dell'utilizzo delle scale di equivalenza è una questione sulla quale molti autori esprimono dubbi: questo approccio si baserebbe su ipotesi implicite che non sono esenti da critiche (Nelson, 1993: 484-486), incentrate in particolare sull'esogeneità di alcune caratteristiche familiari e sull'assioma di uguaglianza delle preferenze. Per il primo aspetto, si noti che quando una determinata caratteristica familiare non è il risultato di un condizionamento esterno⁴⁰, bensì il frutto di una libera scelta (come quella di svolgere un lavoro domestico o fuori casa e quella di avere figli), è molto probabile che non si verifichi una diminuzione di benessere familiare. In questi casi il

³⁶ Per altre stime del costo monetario diretto privato dei figli in Italia, si rinvia a Betti (2000), Bollino e Rossi (1989), Carlucci e Zelli (1999), De Santis e Maltagliati (2001), De Santis e Righi (1997), Drudi, Filippucci e Rondini (1997), Perali (1999).

³⁷ Stime empiriche, per l'Italia, basate su questa impostazione si trovano in Colombino (2000).

³⁸ Secondo alcuni, questa misura del costo dei figli sembra più appropriata per spiegare le decisioni di fecondità familiare.

³⁹ Per un'analisi dell'interdipendenza esistente in Italia tra costo dei figli, caratteristiche del mercato del lavoro e sistema di servizi, si veda Chiuri (2000), Del Boca (1997).

⁴⁰ Per quanto riguarda i problemi di identificazione delle scale di equivalenza econometriche in presenza di preferenze non condizionali, si rinvia a Perali (2003).

concetto di costo compensativo, proposto dalla metodologia delle scale di equivalenza, non risulta appropriato (Pollak e Wales, 1979 e Franco e Sartor, 1990)⁴¹. Il secondo evidenzia la difficoltà, sia teorica che pratica, di effettuare comparazioni interpersonali di benessere (Franco e Sartor, 1990 e Fisher, 1987⁴²) e, in particolare, di accettare la validità dell'assioma di uguaglianza di preferenze (Musgrave, 1976): diventa quindi arbitraria la proposta dell'approccio utilitarista, che determina l'entità della compensazione monetaria necessaria a garantire a due famiglie (aventi caratteristiche diverse, ma uguali preferenze) uno stesso livello di benessere⁴³.

EFFICIENZA: EFFETTO DELLE IMPOSTE SULL'OFFERTA DI LAVORO

Il notevole incremento dell'offerta di lavoro femminile⁴⁴, avvenuto negli ultimi decenni, ha indotto a considerare con maggiore attenzione le conseguenze sulle scelte di lavoro di un diverso trattamento fiscale dei redditi familiari.

L'analisi dell'influenza del fisco sui comportamenti è uno tra gli aspetti più controversi dell'economia pubblica. La teoria dell'imposta afferma che l'introduzione di un'imposta (oppure una sua variazione) provoca due effetti in conflitto tra loro: l'effetto sostituzione e l'effetto reddito. In presenza di un'imposta che riduce il salario netto, l'effetto sostituzione determina una riduzione dell'offerta di lavoro, in quanto il costo opportunità del tempo libero diminuisce e quindi si tende a sostituire il lavoro con il tempo libero. Contemporaneamente, tuttavia, l'imposta riduce il reddito individuale e dunque, se il tempo libero è un bene normale, questa perdita di reddito porta a una riduzione del consumo di tempo libero e ad un aumento delle ore dedicate al lavoro; l'effetto reddito ha quindi come conseguenza un aumento delle ore lavorate. Sul piano teorico, l'effetto complessivo delle imposte sull'offerta di lavoro è dunque ambiguo: l'effetto sostituzione

⁴¹ Un recente lavoro (Ferreira, Buse e Chavas, 1998) stima il costo del figlio adottando l'approccio utilitarista, ma con preferenze non condizionali. I coefficienti ottenuti rendendo endogena la scelta di avere figli, come inizialmente suggerito da Pollak e Wales (1979), sono inferiori rispetto a quelli ottenuti con preferenze condizionali. Stime più contenute del costo del figlio si ottengono anche con l'utilizzo delle scale di equivalenza "soggettive" (Van Praag, 1994).

⁴² In questo articolo, Fisher cerca di rendere espliciti i giudizi di valore impliciti nell'utilizzo normativo delle scale di equivalenza nel caso dei carichi familiari.

⁴³ Per una stima del costo del figlio per le famiglie italiane che prescinde da ipotesi sulla struttura delle preferenze si veda Polin (2004).

⁴⁴ In Italia, il tasso di occupazione femminile è aumentato notevolmente negli ultimi anni (dal 37,8% nel 1993 al 45,1% nel 2003 secondo dati ISTAT), pur restando decisamente inferiore alla media europea (56,1% nel 2003 per l'Europa a 15, secondo i dati dell' Eurostat).

e l'effetto reddito agiscono in direzioni opposte ed è impossibile affermare quale dei due sia dominante.

La teoria della tassazione ottimale (Boskin e Sheshinski, 1983) ha da tempo messo in evidenza come gli effetti di disincentivo al lavoro delle imposte dipendano dall'entità delle aliquote marginali che i soggetti devono sopportare⁴⁵. In particolare, viene dimostrata l'opportunità di un'aliquota marginale inferiore per il secondo lavoratore della famiglia, perché la sua offerta di lavoro è più elastica di quella del primo. Secondo alcuni studiosi, questa analisi risulta appropriata nelle scelte relative al numero di ore lavorate per coloro che già lavorano, mentre non lo è qualora la scelta sia se partecipare o meno al mercato del lavoro. In questo caso, ciò che risulta rilevante è l'onere fiscale totale sul reddito da lavoro, e quindi l'aliquota media della tassazione: sarebbe quindi opportuno che l'aliquota media del secondo percettore fosse inferiore a quella del primo, dato che le differenze nell'elasticità dell'offerta di lavoro tra maschi e femmine nell'ambito della coppia sono evidenti per quanto riguarda la scelta di partecipare al mercato del lavoro, e lo sono meno per quanto riguarda il numero delle ore di lavoro.

A livello empirico, il problema degli effetti di una variazione dell'imposta sull'offerta di lavoro è affrontato, con una varietà di approcci metodologici, stimando l'elasticità dell'offerta di lavoro, intesa come variazione percentuale dell'offerta di lavoro in seguito ad una determinata variazione percentuale del salario⁴⁶. Gli studi sull'offerta di lavoro sono numerosi e i risultati molto diversi (Blundell e MaCurdy, 1998). La maggior parte della letteratura empirica giunge alle seguenti conclusioni⁴⁷:

- le elasticità dell'offerta di lavoro femminile e maschile al salario netto sono positive;
- l'elasticità dell'offerta di lavoro delle donne è maggiore di quella degli uomini;
- maggiore è il reddito lordo femminile, minore è l'elasticità dell'offerta di lavoro;

⁴⁵In un sistema integrato di imposte e benefici, il valore dell'aliquota marginale non dipende solo dalla struttura dell'imposta personale, ma anche dalla presenza di trasferimenti (in denaro o in natura) commisurati al reddito; il costo che il sistema complessivo impone a fronte di un euro aggiuntivo di reddito si ottiene quindi sommando alla quota del reddito addizionale prelevata con l'imposta personale la perdita di eventuali benefici legati al reddito del percettore. In un sistema di questo tipo risulta appropriato il concetto di aliquota marginale effettiva, che misura l'effetto combinato di imposte e benefici, per valutare quanto rimane all'individuo a fronte di un determinato aumento del reddito lordo.

⁴⁶Nella maggior parte degli studi empirici vengono stimati due tipi di elasticità: l'elasticità non compensata e l'elasticità compensata. La prima include sia l'effetto reddito sia quello di sostituzione derivante da una variazione del salario netto, l'altra invece considera solo l'effetto sostituzione. È importante precisare che un'imposta sul reddito è distorsiva anche qualora l'elasticità non compensata dell'offerta sia nulla e, quindi, il numero delle ore lavorate non vari per effetto dell'imposta. L'ampiezza della distorsione dipende dall'elasticità compensata dell'offerta di lavoro (dovuta all'effetto sostituzione).

⁴⁷Per l'Italia sono disponibili le seguenti analisi empiriche, che possono dare qualche indicazione sugli effetti delle riforme fiscali: Colombino e Del Boca (1990), Aaberge, Colombino, Strom (1999), Aaberge, Colombino, Wennemo (2002), Chiuri e Longobardi (2002).

- l'elasticità incrociata dell'offerta di lavoro maschile è trascurabile;
- l'elasticità incrociata dell'offerta di lavoro femminile è negativa;
- maggiore è il reddito lordo femminile, minore è l'elasticità incrociata dell'offerta di lavoro.

L'esistenza di una distinzione di ruoli all'interno della coppia è dunque confermata dalla maggior parte degli studi empirici sull'offerta di lavoro dei coniugi, in cui si rileva che l'elasticità al salario e al reddito è più alta per le donne che per gli uomini e che le elasticità incrociate sono in genere basse, anche se un po' più elevate per le donne. Quindi un sistema fiscale disegnato per promuovere l'efficienza dovrebbe assoggettare il reddito delle donne sposate ad aliquote marginali inferiori, al fine di minimizzare gli effetti distorsivi rispetto alle scelte che verrebbero effettuate in assenza di imposte.

Analizzando i diversi sistemi di trattamento fiscale dei redditi familiari in base alle indicazioni provenienti dalla teoria dell'imposta ottimale emergono le seguenti considerazioni. Il sistema di tassazione separata risulta neutrale rispetto alle scelte di lavoro dei coniugi, dal momento che ciascun coniuge paga l'imposta solo in relazione all'entità del proprio reddito. La tassazione separata fornisce un incentivo al lavoro femminile rispetto agli altri sistemi di imposizione dei redditi familiari, perché evita ogni interferenza fiscale con le decisioni del lavoro. Tale sistema sarebbe, quindi, desiderabile in termini di efficienza, in quanto permetterebbe di assoggettare i redditi del secondo lavoratore della famiglia ad aliquote inferiori (dato il suo più basso livello di reddito) a quelle previste per il primo lavoratore.

Il cumulo, invece, può rappresentare un concreto disincentivo al lavoro femminile, accentuando fortemente l'incidenza del prelievo. Il reddito da lavoro della donna verrebbe assoggettato ad una tassazione più elevata di quella propria del suo livello di reddito (e pari all'aliquota marginale sull'ultimo euro guadagnato dal lavoratore primario)⁴⁸. Un'imposta sul reddito che tassi il cumulo dei redditi familiari favorirebbe, al contrario della tassazione separata del reddito dei due coniugi, la scelta di avere figli: buona parte del costo di avere un figlio è rappresentata infatti dal costo-opportunità del tempo della madre, vale a dire dal salario cui essa rinuncia⁴⁹.

Anche la tassazione per parti può produrre al margine un disincentivo all'assunzione di una occupazione, soprattutto quando uno dei due coniugi sia privo di reddito⁵⁰.

Queste argomentazioni sui diversi sistemi di tassazione si basano su due importanti premesse: la prima è che le donne sposate guadagnino meno dei loro mariti, evidenza si-

⁴⁸ Secondo alcuni studiosi non è giustificato un confronto che ipotizzi una costanza della struttura delle aliquote (e un notevole incremento del gettito tributario) nel passare dai redditi individuali a quelli familiari. A parità di gettito, infatti, le aliquote di un'imposta progressiva commisurata ai redditi familiari devono essere ridotte: il modo in cui tale riduzione viene applicata e, in particolare, il nuovo grado di progressività delineano una nuova struttura delle aliquote marginali.

curamente vera in passato, ma, in un'ottica dinamica, destinata ad attenuarsi sempre più; la seconda è che le donne sposate siano più sensibili degli uomini sposati all'aliquota marginale, e per quanto riguarda questo aspetto la molteplicità degli studi empirici condotti in materia non sembra fornire indicazioni definitive in termini di misura. Inoltre, come si è visto, sarebbe importante differenziare l'analisi empirica distinguendo tra partecipazione al mercato del lavoro e ore di lavoro, poiché la prima è probabilmente più sensibile all'aliquota media che a quella marginale.

Nel complesso, le indicazioni fornite dalla teoria ottimale trascurano alcuni aspetti rilevanti per l'analisi. L'affermazione secondo cui un sistema tributario non debba scoraggiare l'offerta di lavoro si basa sull'ipotesi che l'alternativa tra lavorare e non lavorare sia effettiva, mentre in alcuni casi tale scelta è determinata dalle condizioni del mercato del lavoro, più che dalle decisioni individuali. Un'analisi completa dovrebbe quindi approfondire gli effetti che può avere la variazione dell'offerta di lavoro sulla domanda. Molte attività, inoltre, producono soddisfazioni che prescindono o trascendono la remunerazione netta: in questi casi, l'elasticità dell'offerta di lavoro al salario netto potrebbe essere tendenzialmente nulla, anche in presenza di aliquote marginali molto elevate. Ancora, le decisioni riguardanti l'offerta di lavoro influenzano e sono influenzate da una serie di altre decisioni adottate all'interno delle famiglie, in particolare per le scelte di procreazione; decisioni, queste ultime, che a loro volta dipendono da una serie di politiche pubbliche (congedi parentali, fornitura pubblica di servizi per l'infanzia, possibilità di lavoro *part time*)⁵¹. Infine, la decisione della donna di partecipare al mercato del lavoro potrebbe basarsi anche su altri aspetti, rilevanti soprattutto nel lungo periodo, come le caratteristiche del sistema previdenziale, il rischio di divorzio, il bisogno di godere di un'assicurazione sociale.

⁴⁹ Circa questo aspetto risulta importante conoscere la relazione esistente tra partecipazione femminile al mercato del lavoro e tasso di fecondità. Attualmente, l'Italia è il paese europeo con minore tasso di fecondità e minore tasso di occupazione femminile, altri paesi sono invece caratterizzati da alti tassi di fecondità e alti tassi di occupazione. Questa relazione positiva emersa, a livello aggregato, negli ultimi anni tra offerta di lavoro femminile e fecondità può essere in parte spiegata dalle differenze nelle norme sociali e negli atteggiamenti culturali, ma anche dalle diverse istituzioni del mercato del lavoro e dalle politiche familiari che allentano i vincoli che condizionano le due scelte. Apps e Rees (2001) analizzano, da un punto di vista teorico, il ruolo della tassazione e del sistema di supporto dei figli. I risultati ottenuti suggeriscono che i paesi con un sistema di tassazione individuale, piuttosto che congiunto, e che aiutano le famiglie con figli con servizi alternativi alla cura domestica, piuttosto che attraverso trasferimenti monetari a favore dei figli, hanno maggiori probabilità di ottenere sia una maggiore offerta di lavoro femminile, sia un più elevato tasso di fecondità.

⁵⁰ Nei paesi che adottano la tassazione per parti si è comunque verificato negli anni recenti un incremento rilevante nel tasso di partecipazione al mercato delle donne (ad esempio in Francia).

⁵¹ In uno studio su dati italiani, Del Boca e Pasqua (2002) sottolineano che le rigidità e le imperfezioni del sistema pubblico di custodia dei bambini, nonché le rigidità e imperfezioni del mercato del lavoro, possono spiegare non solo la bassa partecipazione al mercato del lavoro, ma anche la bassa fecondità delle donne italiane.

IL SISTEMA DI TASSAZIONE FAMILIARE NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

Come mostra il riquadro “Unità impositiva nei Paesi dell’OCSE”, le soluzioni adottate nei sistemi tributari dei vari paesi per quanto riguarda il trattamento fiscale dei redditi familiari sono assai varie⁵² e oscillano tra due estremi costituiti dall’individuo e dall’unità familiare, anche se tra la fine degli anni settanta e l’inizio degli anni ottanta si assiste ad un generale spostamento a favore della tassazione del reddito individuale (O’Donoghue e Sutherland, 1999, Leccisotti e Patrizii, 2002, e Pechman e Engelhardt, 2001).

La tendenza a privilegiare il riferimento all’individuo anziché alla famiglia sembra rispondere all’esigenza di incentivare una maggior partecipazione femminile al mercato del lavoro e di non penalizzare fiscalmente, data la progressività dell’imposta, la formazione di nuclei familiari. Nei paesi in cui l’unità impositiva è la famiglia sono previsti sistemi di tassazione per parti adatti a contenere il carico fiscale che graverebbe a causa della struttura progressiva dell’imposta, oppure altre forme di sgravio sempre utilizzando lo strumento fiscale (si veda il riquadro “Agevolazioni fiscali *standard* alle famiglie nei paesi dell’OCSE”) e anche (in via esclusiva o in associazione allo strumento fiscale) l’utilizzo degli assegni familiari (si veda il riquadro “Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell’OCSE”).

Da un confronto effettuato per diversi paesi da Leccisotti e Patrizii (2002)⁵³ emerge che il carico fiscale è quasi sempre maggiore, a parità di reddito, per il singolo rispetto alla famiglia monoreddito senza figli (tranne nei casi di Germania, Spagna e Stati Uniti) e per la famiglia con un solo percettore rispetto alla famiglia dove entrambi i coniugi lavorano (tranne che in Francia, Germania e Stati Uniti)⁵⁴.

Nei sistemi a tassazione individuale è normalmente prevista una detrazione per coniuge a carico per le famiglie monoreddito.

Pur in presenza di una tendenza verso modelli individuali, quasi tutti i paesi tendono a riconoscere la diminuzione della capacità contributiva derivante dall’esistenza di carichi familiari, anche se vengono stabilite delle compensazioni di natura diversa per le spese sostenute per il mantenimento. Pechman e Engelhardt (2001) trovano che, negli undici

⁵² È importante sottolineare che la tendenza, emersa nel corso degli anni '90 in molti paesi europei, alla riduzione del numero di scaglioni dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e del livello delle aliquote marginali (Bernardi e Profeta, 2003) attenua la rilevanza del tema del trattamento fiscale della famiglia.

⁵³ Il lavoro di Leccisotti e Patrizii (2002) offre un’analisi, recente ed approfondita, del trattamento fiscale della famiglia per i seguenti paesi: Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia, Spagna, Austria e Stati Uniti.

⁵⁴ Risultati simili sono ottenuti anche da Pechman e Engelhardt (2001).

Unità impositiva nei paesi dell'OCSE¹

La maggior parte dei paesi dell'OCSE (22 su 30) adotta la tassazione su base individuale; tuttavia, alcuni (Islanda e Corea), prevedono deroghe per i redditi non da lavoro percepiti dai coniugi, che vengono tassati congiuntamente, la Polonia consente l'opzione per la tassazione "per parti" con il metodo dello splitting in forma agevolata in determinati casi, la Norvegia e la Spagna ammettono l'opzione per il cumulo dei redditi familiari.

Negli Stati Uniti è prevista l'opzione tra diversi sistemi di tassazione dei redditi, che include anche la tassazione separata di ciascun componente.

Il cumulo dei redditi familiari è previsto in 3 paesi (Irlanda, Lussemburgo e Svizzera) anche se in Irlanda non rappresenta una soluzione esclusiva e in Svizzera si applica una scala più favorevole di aliquote rispetto a quella in vigore per i single.

Infine, 4 paesi dell'OCSE applicano la tassazione "per parti": con il metodo del "quoziente coniugale" in Belgio e soltanto in caso di famiglie monoreddito; con il metodo del "quoziente familiare" in Francia; con il metodo dello splitting in Germania e Portogallo, anche se in Germania i coniugi possono optare per la tassazione separata dei rispettivi redditi.

Paesi	Unità impositiva
Australia	Individuo.
Austria	Individuo.
Belgio	Famiglia. Tuttavia, nelle famiglie in cui lavorano entrambi i coniugi si applica il regime di tassazione separata dei rispettivi redditi da lavoro. Se la famiglia è monoreddito, la coppia può beneficiare del sistema del "quoziente coniugale": una quota del reddito da lavoro del soggetto passivo d'imposta può essere attribuita al coniuge privo di reddito e i due redditi ottenuti sono tassati separatamente, in base alla scala delle aliquote.
Canada	Individuo.
Repubblica Ceca	Individuo.
Danimarca	Individuo.
Finlandia	Individuo.
Francia	Famiglia. Si adotta il sistema del "quoziente familiare" che divide il reddito familiare per un numero di parti, crescente all'aumentare dei componenti (1 per il marito e 1 per la moglie, ½ per ciascun figlio e per gli altri componenti a carico, 1 per il terzo figlio e un' ulteriore ½ parte per ciascun componente disabile). Su tale quoziente si applica la scala delle aliquote e il debito di imposta unitario così calcolato viene moltiplicato per il numero delle parti, ottenendo il debito di imposta complessivo.
Germania	Famiglia. L'imposta è calcolata con il sistema dello splitting. Tuttavia, i coniugi hanno la possibilità di optare per il sistema di tassazione separata. Inoltre, il reddito dei figli considerati a carico non è cumulabile a quello dei genitori ed è tassato su base individuale.
Grecia	Individuo.
Ungheria	Individuo.
Islanda	Individuo, ad eccezione dei redditi non da lavoro percepiti dai coniugi che sono tassati congiuntamente.
Irlanda	Famiglia. Tuttavia, è consentita l'opzione per il regime di tassazione separata.
Italia	Individuo.
Giappone	Individuo.

¹ Le informazioni si riferiscono al 2001.

segue

Paesi	Unità impositiva
Corea	Individuo , nella maggior parte dei casi. Tuttavia, la tassazione congiunta si applica nel caso di redditi dei coniugi derivanti da proprietà immobiliari o da proventi finanziari che eccedano una soglia prestabilita; la scala delle aliquote si applica al reddito cumulato dei coniugi.
Lussemburgo	Famiglia . I redditi non da lavoro percepiti dai figli, di età inferiore a 18 anni, sono aggiunti a quelli dei genitori nel calcolo del reddito imponibile.
Messico	Individuo .
Paesi Bassi	Individuo .
Nuova Zelanda	Individuo .
Norvegia	Individuo , nella maggior parte dei casi (regime fiscale n°1). Tuttavia, se il coniuge dispone di reddito modesto o nullo è consentita l'opzione per il sistema di tassazione del reddito della coppia, più favorevole in questo caso (regime fiscale n°2); a tale regime sono sottoposti anche i genitori soli. I redditi dei figli con età inferiore a 17 anni sono generalmente sommati a quelli dei genitori e sottoposti a tassazione congiunta, ma è previsto anche il regime di tassazione separata. Tutti gli altri percettori di reddito da lavoro, nell'ambito della famiglia, sono tassati individualmente (regime fiscale n°1).
Polonia	Individuo , tuttavia c'è la possibilità, per coloro che hanno contratto matrimonio durante l'anno civile, di optare per il cumulo dei redditi, con il metodo dello "splitting corretto": il debito di imposta dovuto dalla coppia è pari al doppio di quello calcolato sulla metà del reddito cumulato dei coniugi, a condizione che tale reddito non includa redditi da capitale.
Portogallo	Famiglia , il reddito imponibile è costituito dal reddito aggregato e poi diviso in parti uguali tra i due coniugi. Al risultato si applica la scala delle aliquote e si raddoppia l'importo del debito di imposta (metodo dello splitting puro).
Repubblica Slovacca	Individuo .
Spagna	Individuo ed è la regola generale. Tuttavia, le famiglie possono optare per la tassazione basata su: - cumulo dei redditi dei coniugi e degli altri componenti del nucleo; - reddito del capofamiglia (soltanto in caso di persone non coniugate o separate e con familiari a carico).
Svezia	Individuo .
Svizzera	Famiglia . I redditi dei coniugi sono sommati. I coniugi conviventi, i vedovi, i separati e i genitori non coniugati con figli a carico sono sottoposti ad un regime fiscale più favorevole dei celibi/nubili. I redditi da lavoro dei figli sono soggetti al regime di tassazione su base individuale.
Turchia	Individuo .
Regno Unito	Individuo .
Stati Uniti	Opzione tra diversi regimi di tassazione. Le famiglie possono adottare uno dei seguenti sistemi: - il cumulo dei redditi dei coniugi (tassazione familiare); - la tassazione separata del reddito dei coniugi (tassazione individuale); - il reddito del capofamiglia (soltanto in caso di persone non coniugate, separate e con familiari a carico). In tutti gli altri casi, comprese le famiglie con figli a carico con redditi propri, si applica il regime di tassazione separata di ciascun componente.

Fonte: OECD (2003).

Agevolazioni fiscali standard alle famiglie nei paesi dell'OCSE¹

In questo riquadro sono sinteticamente descritte le differenti politiche di sostegno ai redditi familiari basate sullo strumento fiscale nei paesi dell'OCSE. Si fa riferimento alle agevolazioni standard, ovvero quelle erogate automaticamente al soggetto passivo di imposta, a condizione che siano soddisfatti i requisiti di eleggibilità richiesti, indipendentemente dall'entità delle spese sostenute dall'unità familiare.

Le agevolazioni assumono la forma di abbattimenti dal reddito imponibile (deduzioni) o dal debito di imposta lordo (detrazioni); queste ultime possono essere rimborsabili (o non rimborsabili) in relazione alla possibilità (o meno) di versare al soggetto passivo di imposta l'eventuale differenza positiva tra il credito e il debito di imposta. Va osservato che il beneficio derivante dalle deduzioni cresce all'aumentare dell'aliquota marginale di prelievo, mentre gli effetti delle detrazioni sono fissi, cioè indipendenti dalla scala delle aliquote.

Le informazioni contenute nel riquadro indicano che due terzi dei paesi membri adotta agevolazioni associate allo stato civile del soggetto passivo di imposta (genitore solo, nucleo monoparentale) e alla presenza di familiari a carico diversi dai figli, di ammontare legato sia al reddito del soggetto passivo, sia a quello del coniuge. In 18 di questi 20 paesi la presenza di figli a carico fa sorgere il diritto ad agevolazioni aggiuntive, rispetto a quelle per il coniuge. Anche in Grecia, Regno Unito e Ungheria sono previsti sgravi in presenza di figli, ma mancano quelli per il coniuge. In 11 paesi (Australia, Austria, Canada, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi bassi, Portogallo, Regno Unito) tali agevolazioni assumono la forma di detrazioni fiscali e in 9 paesi (Belgio, Ungheria, Irlanda, Giappone, Corea, Spagna, Svizzera e nelle Repubbliche Ceca e Slovacca) si concretizzano in deduzioni dalla base imponibile. Gli Stati Uniti utilizzano agevolazioni fiscali in entrambe le forme (detrazioni e deduzioni).

Per contro, tra i paesi in cui non sono previste forme di intervento a favore dei figli a carico, Danimarca e Islanda garantiscono sgravi a favore del coniuge.

Le agevolazioni fiscali per i figli a carico nella maggior parte dei paesi non sono means tested, ma vengono garantite indipendentemente dal livello di reddito imponibile del soggetto passivo di imposta. Fanno eccezione il Canada, l'Irlanda, l'Italia, la Corea, i Paesi Bassi, il Regno Unito e gli Stati Uniti.

Paesi	Stato civile	Figli a carico
Australia	Detrazione di imposta di importo fisso al soggetto passivo che contribuisce al mantenimento del coniuge a carico (di diritto o <i>de facto</i>), senza figli. L'importo viene ridotto quando il reddito del coniuge eccede una determinata soglia. La detrazione di imposta per il coniuge con figli a carico è stata sostituita con trasferimenti monetari (si veda il riquadro "Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell'OCSE"). Imposta addizionale sul reddito imponibile, allo scopo di contribuire al finanziamento delle spese per le cure mediche di base e ospedaliere: sono previste soglie di reddito esente dal prelievo che variano in funzione dello stato di famiglia del soggetto passivo di imposta.	Dal 1/7/2000 i <i>Family Tax Benefit</i> -(FTB) hanno sostituito diverse forme di agevolazione fiscale e di trasferimenti monetari (si veda il riquadro "Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell'OCSE"). Detrazione di imposta rimborsabile introdotta dal 1/7/2001 per i figli a carico di età inferiore a 5 anni (<i>baby bonus</i>).

¹ Le informazioni si riferiscono al 2001.

segue

Paesi	Stato civile	Figli a carico
Austria	Detrazione di imposta per coppie monoreddito e per genitori soli. La prima è corrisposta quando il reddito del coniuge è inferiore ad una determinata soglia e varia in relazione al numero di figli a carico.	Detrazione di imposta per ogni figlio a carico.
Belgio	Detrazione di imposta in relazione allo stato civile del soggetto passivo di imposta e deduzioni per particolari situazioni familiari (persone a carico diverse dai figli, coniuge privo di reddito o disabile, genitore solo).	Deduzione dall'imponibile il cui importo varia con il numero di figli a carico e raddoppia nel caso di figli disabili.
Canada	Detrazione di imposta per il soggetto passivo con coniuge (di diritto o de facto) a carico. Tale agevolazione viene ridotta del 16% del reddito percepito dal familiare a carico se al di sopra di una certa soglia. Lo stesso importo di detrazione è erogato al capo famiglia di nuclei monoparentali per i componenti a carico.	Detrazione di imposta per i familiari a carico, compresi i figli al di sotto dei 18 anni. Tale agevolazione viene ridotta del 16% del reddito percepito dal familiare a carico se al di sopra di una certa soglia. I genitori soli con figli a carico beneficiano di detrazione di imposta più elevata. L'importo totale dell'agevolazione è ridotto quando il reddito familiare netto eccede una determinata soglia.
Repubblica Ceca	Deduzione dalla base imponibile concessa al soggetto passivo di imposta se il reddito del coniuge convivente è inferiore a un determinato importo.	Deduzione dalla base imponibile di uno dei coniugi per ogni figlio a carico: a) di età inferiore a 18 anni; b) di età inferiore a 26 anni e studente a tempo pieno; c) età inferiore a 26 anni e disabile, a condizione che non percepisca prestazioni sociali di invalidità. La deduzione spetta indipendentemente dal reddito eventualmente percepito dal figlio.
Danimarca	A ciascun individuo è applicata una deduzione dall'imponibile, convertita in detrazione fiscale non rimborsabile applicando l'aliquota marginale di imposta corrispondente al 1° scaglione di reddito imponibile. Se uno dei coniugi non riesce a utilizzarla, per problemi di "capienza delle detrazioni", la parte inutilizzata viene assegnata all'altro coniuge.	Nessuna.
Finlandia	Nessuna.	Nessuna.
Francia	Il <i>prime pour l'emploi</i> è una detrazione di imposta per i lavoratori a basso salario, stabilita in base al reddito e allo stato di famiglia: è previsto un supplemento per il coniuge inattivo e nel caso di genitore solo.	Il sistema del "quoziente familiare" permette una riduzione di imposta per il soggetto passivo con figli a carico. L'importo del <i>prime pour l'emploi</i> aumenta con il numero di figli a carico.
Germania	Deduzione dall'imponibile per il genitore solo.	Deduzione dall'imponibile per i figli a carico che raddoppia nel caso di tassazione congiunta. Deduzione aggiuntiva per contribuire alle spese d'istruzione dei figli a carico.
Grecia	Nessuna.	Detrazione di imposta, il cui importo varia in relazione al numero di figli a carico.
Ungheria	Nessuna.	Deduzione dall'imponibile di importo differenziato in relazione al numero di figli.
Islanda	Detrazione di imposta fissa a tutti gli individui con età superiore a 16 anni e qualunque sia lo stato civile. I coniugi possono utilizzare fino all' 85% delle quote di detrazioni di imposta non utilizzate dall'altro coniuge. I crediti di imposta o le parti non utilizzate non sono rimborsabili.	Nessuna.
Irlanda	Detrazione di imposta pari al doppio di quella "base" per le coppie. Nel caso di famiglie monoparentali è prevista una deduzione di importo equivalente alla detrazione di base	La soglia di reddito esente da imposta per i percettori di redditi bassi è aumentata di un importo fisso per ciascuno dei primi due figli a carico; e di un importo più elevato per il terzo e i figli successivi.

segue

Paesi	Stato civile	Figli a carico
Italia	Detrazione di imposta per il coniuge a carico con reddito non superiore a una determinata soglia. L'importo della detrazione decresce all'aumentare del reddito imponibile.	Detrazione di imposta per figli, variabile con il numero e l'età dei figli a carico e con il reddito del soggetto passivo di imposta.
Giappone	Deduzione dal reddito imponibile per il coniuge a carico e ulteriore deduzione speciale che varia in base al reddito del coniuge a carico e soggetta a determinati requisiti.	Deduzione dal reddito imponibile per ogni figlio a carico; l'importo varia in base all'età dei figli a carico.
Corea	Deduzione dal reddito imponibile per il coniuge a carico se il reddito di quest'ultimo è inferiore ad una determinata soglia. Una deduzione speciale per le famiglie monoreddito e con persone a carico (coniuge, figli).	Deduzione per ciascun figlio a carico concessa al soggetto passivo di imposta con figli di età al di sotto o uguale a 20 anni e con redditi imponibili inferiori a determinate soglie. Una deduzione aggiuntiva è corrisposta per determinate categorie di soggetti passivi (es. genitori soli con figli al di sotto di 6 anni).
Lussemburgo	Deduzione supplementare dal reddito imponibile del soggetto passivo nel caso in cui il coniuge percepisca redditi da lavoro.	Detrazione di imposta in cifra fissa per ogni figlio a carico.
Messico	Nessuna.	Nessuna.
Paesi Bassi	Detrazione di imposta, non rimborsabile, per tutti i soggetti passivi di imposta. La detrazione diventa rimborsabile, nel caso in cui via sia uno dei coniugi "incapiente", mentre l'altro coniuge ha un debito di imposta che eccede la detrazione. Il credito di imposta per il primo soggetto viene incrementato al massimo di un importo pari all'eccedenza di imposta dovuta dal secondo. Detrazione di imposta per il genitore solo, se sussistono dati requisiti. Supplemento di detrazione variabile in percentuale del suo reddito da lavoro, delimitato da un importo massimo.	Detrazione di imposta per figli a carico: concessa al genitore solo o al genitore con retribuzione più elevata, con figli di età inferiore a 16 anni, a condizione che reddito del soggetto passivo di imposta sia inferiore a una determinata soglia. Detrazione aggiuntiva rispetto alla detrazione ordinaria se il reddito cumulato della coppia è inferiore ad una determinata soglia. Detrazione speciale per i figli a carico di età inferiore a 12 anni spettante al soggetto passivo di imposta con reddito individuale da lavoro superiore a una determinata soglia.
Nuova Zelanda	Nessuna.	Nessuna.
Norvegia	Nessuna.	Nessuna.
Polonia	Nessuna.	Nessuna.
Portogallo	Detrazioni fiscali in relazione allo stato di famiglia del soggetto passivo di imposta.	Detrazioni fiscali in relazione al numero di figli a carico, il cui importo aumenta del 50% nel caso di figli disabili.
Repubblica Slovacca	Deduzione dal reddito imponibile per il coniuge convivente e a carico con reddito al di sotto di una determinata soglia.	Uno dei coniugi ha diritto a deduzioni fiscali per i figli a carico, di età: a) inferiore a 18 anni; b) inferiore a 26 anni e studenti a tempo pieno; c) inferiore a 26 e disabili, a condizione che non percepisca altre prestazioni sociali di invalidità. La deduzione è concessa indipendentemente dal reddito dei figli.
Spagna	Deduzione dal reddito imponibile per le famiglie monoreddito pari al doppio della deduzione di base. Per i nuclei monoparentali la deduzione è pari a 1,64 volte la deduzione di base.	Deduzione dal reddito imponibile per i primi due figli a carico di età al di sotto dei 25 anni. L'importo è aumentato per i figli successivi (3° e 4°). Una deduzione aggiuntiva è prevista per ogni figlio di età compresa tra 3 e 16 anni, per contribuire alle spese di istruzione.
Svezia	Nessuna.	Nessuna.
Svizzera	Deduzione supplementare dal reddito imponibile del soggetto passivo nel caso in cui il coniuge percepisca redditi da lavoro.	Deduzione dal reddito imponibile per ogni figlio a carico al di sotto dei 18 anni, o di età superiore, se studente a tempo pieno.

segue

Paesi	Stato civile	Figli a carico
Turchia	Nessuna.	Nessuna.
Regno Unito	Nessuna.	<p>Detrazione di imposta per figli a carico: non rimborsabile, corrisposta alle famiglie con almeno un figlio di età inferiore a 16 anni e convivente. Nel caso in cui, all'interno della famiglia, uno dei soggetti passivi di imposta è soggetto all'aliquota marginale massima, la detrazione è ridotta nella misura di 1£ per ogni 15£ di reddito compreso in tale scaglione di imponibile più alto.</p> <p>Detrazione di imposta per la famiglia: rimborsabile, corrisposta alle famiglie con redditi medio - bassi e nelle quali vi sia un percettore di redditi da lavoro dipendente che lavora almeno 16 ore per settimana e con almeno un figlio al di sotto dei 16 anni di età (elevabile a 19 anni se studente di scuola secondaria a tempo pieno). L'importo della detrazione varia in base al numero di ore di lavoro, al numero di figli e alla loro età. Tale importo subisce una riduzione di 55p. per ogni sterlina di reddito netto al di sopra di una certa soglia di reddito settimanale.</p>
Stati Uniti	Le coppie che hanno optato per il sistema di tassazione del cumulo dei redditi beneficiano di una più favorevole scala di aliquote di imposta. Non sono previste altre agevolazioni fiscali per la coppia. Deduzione dall'imponibile individuale di ciascun coniuge, compresi coloro che hanno optato per il sistema del cumulo, il cui importo varia in base allo stato di famiglia.	<p>Deduzione dall'imponibile per ciascun figlio o altra persona a carico. Detrazione di imposta rimborsabile, per i lavoratori a basso salario, il cui importo si riduce all'aumentare del reddito imponibile.</p> <p>Detrazione per figli a carico al di sotto dei 17 anni il cui importo massimo si riduce per i soggetti passivi con redditi superiori ad una determinata soglia.</p>

Fonte: OECD (2003).

Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell'OCSE¹

Nella maggior parte dei paesi dell'OCSE (23 su 30) sono previste prestazioni in denaro alle famiglie con figli a carico. L'ammontare di questi assegni risulta molto diverso da un paese all'altro; essi possono essere tassabili o esenti, di importo fisso o variabile in relazione al reddito della famiglia e/o alle caratteristiche dei figli a carico (età e numero). In alcuni paesi è previsto un beneficio addizionale per genitori soli, famiglie monoparentali o per la presenza di figli disabili. L'Italia è l'unico paese dell'OCSE che eroga gli assegni familiari anche ai coniugi senza figli. Infine, va osservato che nei 7 paesi riportati nel riquadro precedente ("Agevolazioni fiscali alle famiglie nei paesi dell'OCSE") caratterizzati da assenza di agevolazioni fiscali alle famiglie (Finlandia, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Svezia e Turchia), soltanto il Messico e la Turchia sono anche privi di assegni familiari a favore dei figli a carico.

Paesi	Assegni familiari per figli a carico
Australia	Il sistema di <i>Family Tax Benefit</i> (FTB), introdotto nel 2000 è costituito da 2 componenti; entrambe spettano alle famiglie, in relazione alla condizione familiare: 1 ^a componente: subordinata al reddito cumulato dei coniugi, con una soglia, al di sopra della quale il beneficio è ridotto del 30%. L'importo corrisposto aumenta con il numero dei figli. 2 ^a componente: mirata alle famiglie monoreddito e alle famiglia monoparentali con almeno 1 figlio a carico di età inferiore a 16 anni (o a 18 anni se studente a tempo pieno). Il beneficio è aumentato in presenza di un figlio al di sotto di 5 anni. Il requisito del reddito familiare non è previsto nel caso di nuclei monoparentali, mentre nel caso in cui il reddito del coniuge (non principale percettore di reddito) ecceda una determinata soglia, il beneficio è ridotto del 30%. Assegno (soggetto a tassazione) a favore di genitori soli e di coniugi con figli a carico di età inferiore a 16 anni., con bassi redditi. Il beneficio è condizionato al reddito familiare. Assegno aggiuntivo in cifra fissa e non tassabile per il rimborso di spese farmaceutiche. I genitori che hanno diritto a questi assegni ricevono l'importo massimo previsto per la 1 ^a componente del sistema di <i>Family Tax Benefit</i> .
Austria	Assegno per figli a carico: l'importo mensile dipende dal numero dei figli. Importo addizionale per i figli con età superiore a 10 anni e per gli studenti.
Belgio	Assegno per figli a carico di importo variabile con il numero (fino a un massimo di 3) e l'età dei figli.
Canada	Il sistema di <i>tax/benefit</i> eroga benefici per ogni figlio a carico di età inferiore a 18 anni e importi aggiuntivi per il 3 ^o e i figli successivi. Supplementi sono erogati per ogni figlio di età inferiore a 7 anni, quando per tali figli non siano state portate in deduzione le spese sanitarie. Inoltre, il sistema prevede un beneficio di base per le famiglie a reddito medio-basso, e un beneficio addizionale nel caso di famiglie con redditi bassi. Al contrario, i benefici sono ridotti se il reddito familiare eccede una determinata soglia.
Repubblica Ceca	Assegno per figli a carico, a condizione che il reddito familiare non ecceda il triplo dell'importo stabilito per il reddito minimo vitale. Un assegno aggiuntivo è erogato alle famiglie a basso reddito. Assegno sociale alla famiglia subordinato alla presenza di almeno un figlio e a un livello di reddito netto familiare mensile inferiore a 1,6 volte il reddito minimo vitale.
Danimarca	Assegno per figli a carico di importo non condizionato al reddito dei genitori e variabile in base all'età dei figli. Importi aggiuntivi sono previsti per i genitori soli, oltre a un beneficio annuo per ogni figlio a carico, nel caso di mancata partecipazione del "genitore assente" alle spese di mantenimento della famiglia.
Finlandia	Assegno per figli a carico di importo variabile con il numero di figli. L'importo del beneficio è aumentato nel caso di genitori soli.
Francia	Assegno per figli a carico di importo variabile con il numero dei figli. E' previsto un beneficio addizionale per i figli di età inferiore a 3 anni.
Germania	Nessuno. (2)
Grecia	Nessuno.
Ungheria	Assegno per figli a carico di importo variabile con il numero dei figli. L'importo viene aumentato nel caso di famiglie monoreddito e di figli disabili.

¹ Le informazioni si riferiscono al 2001.

segue

Paesi	Assegni familiari per figli a carico
Islanda	Assegno per figli a carico, il cui importo varia in base al numero dei figli e allo "stato civile della famiglia" (un importo più elevato è corrisposto alle famiglie monoparentali). Gli assegni sono erogati anche alle coppie e ai genitori soli, a condizione che il loro reddito sia inferiore ad una determinata soglia.
Irlanda	Assegno per figli a carico di età inferiore a 16 anni (19 anni se studenti a tempo pieno o disabili). Il beneficio è <i>means tested</i> . Assegni alle famiglie a basso reddito, corrisposti se il principale soggetto passivo di imposta e/o il coniuge sono lavoratori a tempo pieno. L'importo del beneficio è subordinato al reddito netto familiare (entro i limiti di un importo massimo) e al numero di figli a carico.
Italia	Assegni per il nucleo familiare. L'importo degli assegni non è soggetto a tassazione e decresce in base al reddito e alle caratteristiche della famiglia (numero di componenti, composizione, presenza di disabili). Il reddito di riferimento è quello familiare, di cui almeno il 70% deve provenire da lavoro dipendente.
Giappone	Assegno per figli a carico di età inferiore a 3 anni. L'importo varia in base al numero di figli.
Corea	Nessuno.
Lussemburgo	Assegno per figli a carico. L'importo varia in base al numero di figli.
Messico	Nessuno.
Paesi Bassi	Assegno per figli a carico esente da tassazione. L'importo del beneficio varia in base al numero e all'età dei figli.
Nuova Zelanda	Assegno corrisposto settimanalmente ai genitori e esteso alle prime 8 settimane di vita di ogni figlio a carico (<i>Parent Tax credit</i>). Assegno alle famiglie (<i>Family Support Tax Credit</i>) per ogni familiare a carico e un beneficio addizionale (<i>Child Tax Credit</i>) è corrisposto per i familiari a carico ed è concesso alle famiglie che non ricevono nessuna prestazione sociale. L'importo totale di queste tre prestazioni è condizionato al reddito cumulato dei genitori.
Norvegia	Assegno per figli a carico; l'importo varia in base al numero di figli. Supplemento di beneficio per i figli con età compresa tra 1 e 2 anni. Le famiglie residenti nell'area settentrionale della Norvegia ricevono un beneficio aggiuntivo per ogni figlio a carico di età inferiore a 18 anni.
Polonia	Assegno per figli a carico esente da tassazione e corrisposto ai lavoratori con redditi annui, percepiti nell'anno precedente l'erogazione dei benefici, inferiori al 50% dei salari medi annui nazionali.
Portogallo	Assegno per figli a carico nazionali di importo variabile in base al reddito familiare, all'età dei figli (primi 12 mesi di vita e successivi) e al numero di figli. Un importo aggiuntivo è corrisposto nel caso di figli disabili.
Repubblica Slovacca	Assegno per figli a carico, condizionato al reddito della famiglia, che non deve risultare superiore al doppio dell'importo stabilito per il reddito minimo vitale. L'ammontare dell'assegno varia anche in base all'età dei figli. Un assegno aggiuntivo è corrisposto alle famiglie a basso reddito. Il totale degli importi erogati alla famiglia varia in base al tipo di beneficio e al reddito della famiglia.
Spagna	Assegno per figli a carico, corrisposto ai soggetti passivi di imposta con redditi annui inferiori ad una determinata soglia.
Svezia	Assegno per figli a carico di importo variabile in base al numero di figli.
Svizzera	Nessuno.
Turchia	Nessuno.
Regno Unito	Assegno per figli a carico di età inferiore a 16 anni (a 19 se studenti a tempo pieno). L'importo dei benefici varia in base al numero di figli. Importi più elevati di benefici sono previsti per i genitori soli e nei confronti del primo figlio. Questi benefici sono esenti da tassazione.
Stati Uniti	Nessuno.

Fonte: OECD (2003).

(2) In effetti tutte le famiglie hanno diritto agli assegni familiari per figli a carico. Tuttavia il beneficio spetta soltanto se risulta d'importo superiore al risparmio di imposta derivante dalle deduzioni previste per i figli a carico. La normativa assicura pertanto la fruizione del beneficio più elevato tra l'assegno e le deduzioni (Lang J. 1999).

paesi da loro considerati, le famiglie con un percettore (o con due) con figli a carico pagano meno di quelle monoreddito/bireddito senza figli. Nonostante esista una certa eterogeneità di criteri di erogazione dei benefici fiscali per i figli a carico, in genere le agevolazioni fiscali sono di importo fisso o decrescono al crescere del reddito e la loro entità dipende dal numero dei figli.

IL MODELLO DI TASSAZIONE DEI REDDITI FAMILIARI IN ITALIA

In base alla normativa fiscale attualmente vigente in Italia, l'unità impositiva è l'individuo e le detrazioni d'imposta per familiari a carico rappresentano lo strumento adottato per tenere conto delle caratteristiche della famiglia di appartenenza del contribuente⁵⁵; in particolare, le detrazioni sono articolate in modo da considerare, nella determinazione dell'imposta dovuta, la numerosità del nucleo familiare e, indirettamente, il numero di percettori di reddito. L'importo delle detrazioni decresce, in valore assoluto, al crescere del reddito e si differenzia in relazione al tipo di carico familiare⁵⁶.

La soluzione adottata per la base impositiva con la riforma fiscale del 1973-1974, che ha introdotto l'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), era diversa: il legislatore aveva, infatti, optato per il cumulo obbligatorio⁵⁷, anche se limitatamente a redditi superiori a un certo ammontare, e per la tassazione separata quando il reddito della famiglia non raggiungesse quel livello.

Con la sentenza del 15 luglio 1976, n. 179 la Corte costituzionale⁵⁸ ha dichiarato illegittimo il sistema del cumulo dei redditi dei coniugi disposto per l'IRPEF, perché in contrasto con i principi di capacità contributiva, uguaglianza e tutela della famiglia, sanciti dalla nostra Costituzione (artt. 3, 29, 31, 53)⁵⁹. Nella stessa sentenza la Corte Costitu-

⁵⁵Le detrazioni fiscali per carichi familiari rappresentano il principale strumento previsto a sostegno delle responsabilità familiari dal lato delle agevolazioni fiscali. Tuttavia, non tutti i cittadini beneficiano di questo sgravio fiscale. Ne sono esclusi, infatti, coloro che non percepiscono redditi e quelli la cui imposta dovuta risulta inferiore all'ammontare stesso della detrazione cui hanno diritto (c.d. incapienti). Gli assegni al nucleo familiare rappresentano, invece, il più importante trasferimento monetario alle famiglie. Questi assegni, che dal 1988 sostituiscono i precedenti assegni familiari, sono categoriali, selettivi rispetto al reddito, con importi decrescenti rispetto al reddito familiare e crescenti rispetto al numero dei figli.

⁵⁶Attualmente detti importi variano da un minimo di 422 ad un massimo di 546 euro per il coniuge e da 285 a 516 euro per ogni figlio (775 se portatore di *handicap*). Per il figlio di età inferiore a tre anni è riconosciuto in alcuni casi (in particolare, se non si gode già della detrazione massima) un aumento di 124 euro.

⁵⁷Il sistema del cumulo dei redditi familiari era previsto anche per l'imposta di famiglia, introdotta nel 1868 e in vigore fino al 1973, e per l'imposta complementare, istituita nel 1918 e definitivamente disciplinata nel 1958.

⁵⁸La questione del trattamento tributario della famiglia è stata più volte sollevata, sotto diversi profili, davanti alla Corte Costituzionale (sentenze n. 179/1976, n. 76/1983, n. 358/1995, n. 11/1998).

zionale, pur ribadendo che solo l'imposizione separata dei redditi dei coniugi consente di rispettare il principio della capacità contributiva, ha invitato il legislatore tributario ad attuare un sistema che «agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice». Con la legge 114/1977, il legislatore ha modificato il modello dell'unità impositiva introducendo il principio della tassazione separata dei redditi dei coniugi, tuttora in vigore, ma non ha accolto le ulteriori indicazioni della Corte Costituzionale, relative alla famiglia monoreddito e alle altre esigenze di sostegno fiscale della famiglia in relazione alle sue varie tipologie.

In una sentenza successiva (n. 76 del 1983), la Corte ha rinnovato l'invito al legislatore a introdurre opportuni elementi volti a temperare il sistema della tassazione separata dei redditi dei coniugi, allo scopo di eliminare la disparità di trattamento fra le famiglie con più redditi e quelle con un solo reddito. Le alternative possibili, indicate anche dalla Corte Costituzionale, erano sostanzialmente due: revisione degli oneri deducibili e delle detrazioni d'imposta per adeguarli alla situazione, oppure affiancamento del sistema della tassazione individuale con uno, facoltativo, su base familiare.

La possibilità di introdurre la tassazione familiare su base facoltativa è stata presa in considerazione nel 1990, quando il legislatore (art. 19 della legge 29 dicembre 1990, n. 408) ha delegato il Governo ad emanare, entro il 31 dicembre 1992, uno o più decreti legislativi concernenti la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia⁶⁰. I criteri direttivi della delega, cui l'esecutivo doveva attenersi, erano: riconoscimento del nucleo familiare come soggetto di imposta, commisurazione dell'imposta al complesso dei redditi familiari, introduzione (sulla base dell'esperienza francese e di altri Paesi) del sistema del quoziente familiare, che avrebbe dovuto consentire rilevanti vantaggi fiscali per le famiglie monoreddito e quelle numerose. Nel settembre 1992 è stato predisposto uno schema di decreto legislativo che stabiliva la facoltà di optare per il nuovo sistema di tassazione su base familiare⁶¹ ("quoziente familiare"), in alternativa al regime in vigore su base individuale⁶². L'applicazione del metodo del quoziente avrebbe dato luogo ad un

⁵⁹ Si rinvia a Leccisotti e Patrizii (2002) per una sintesi del dibattito sull'incostituzionalità del cumulo.

⁶⁰ Per un esame delle diverse opzioni in merito all'attuazione della delega si veda Ministero delle Finanze (1992).

⁶¹ Per quanto riguarda la composizione del nucleo familiare, il decreto legislativo precisava che avrebbero fatto parte del nucleo familiare, oltre al contribuente, anche: a) il coniuge non legalmente ed effettivamente separato, ovvero il convivente residente da almeno tre anni nella stessa unità immobiliare; b) i figli minorenni, ovvero i figli permanentemente inabili al lavoro e quelli dediti allo studio o al tirocinio gratuito (fino a 26 anni d'età); c) le persone indicate nell'art. 433 c.c. (i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali; gli adottanti; i generi e le nuore; i fratelli e le sorelle; i suoceri) purché conviventi e possessori di un reddito complessivo al lordo degli oneri deducibili di ammontare non eccedente l'importo della pensione sociale. Quanto al calcolo della dimensione fiscale, era prevista l'attribuzione di un coefficiente pari all'unità per il primo coniuge o convivente, a 0,5 per il secondo coniuge o convivente, e a 0,1 per ciascuno dei successivi componenti; per i componenti (diversi dal primo coniuge) ultrasessantacinquenni, per quelli affetti da menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali e per quelli non autosufficienti era previsto un coefficiente pari a 0,2.

risparmio d'imposta che, in linea con il vincolo posto dalla legge di delega, non poteva risultare superiore all'ammontare di 207 euro annui per ogni componente oltre il primo. Questo limite è stato previsto sia per contenere la perdita di gettito, sia per limitare il beneficio per le famiglie con alto livello di reddito. Il nuovo sistema di tassazione dei redditi familiari non è mai entrato in vigore, principalmente a causa della rilevante perdita di gettito stimata per l'erario.

Alcune simulazioni, condotte agli inizi degli anni novanta, relative all'adozione del quoziente familiare in Italia, hanno consentito una valutazione approfondita dei potenziali effetti di gettito e distributivi (Marenzi, 1991, Longobardi e Patrizii, 1993 e Ministero delle Finanze, 1992). Questi studi hanno messo in evidenza che la riforma avrebbe comportato, nonostante il limite massimo di risparmio di imposta e il ridotto numero di famiglie avvantaggiate, una perdita di gettito significativa⁶³. Per quanto riguarda gli effetti redistributivi, le famiglie monoreddito e numerose, appartenenti ai primi decili di reddito, e le famiglie bireddito, con una uguale ripartizione del reddito familiare tra capofamiglia e coniuge, non avrebbero avuto convenienza ad adottare il nuovo sistema, essendo più avvantaggiate dal meccanismo di detrazioni previsto dalla tassazione individuale; la discriminazione fra famiglie con diverso numero di percettori si sarebbe, quindi, attenuata solo nella fascia di applicazione effettiva del quoziente. Per quanto riguarda il numero di famiglie interessate dalla riforma, su 20,4 milioni, 8,3 (circa il 40%) sarebbero state escluse dall'applicazione del quoziente, in quanto composte da un'unica persona, 7,8 milioni (circa il 38%) non avrebbero avuto convenienza, e solo 4,3 milioni, ossia poco più del 20% del totale, avrebbero tratto un vantaggio, anche se limitato dal valore del tetto imposto dalla riforma. I vantaggi sarebbero stati maggiori per le famiglie con più componenti (e maggiori bisogni). Per quanto riguarda la ripartizione territoriale, la percentuale di famiglie che avrebbe guadagnato risulta molto simile in tutte le zone, mentre il risparmio di imposta, in valori medi assoluti e rispetto al reddito netto, sarebbe stato più elevato al Sud e nelle Isole.

Dopo questo tentativo di riforma, non si sono avuti interventi significativi in materia, fino alla legge delega, approvata il 7 aprile 2003, che ha riaperto il dibattito sul trattamento tributario dei nuclei familiari, e in particolare sulla scelta tra modello individuale e modello familiare.

La recente riforma del sistema tributario introduce importanti modifiche all'imposta personale sul reddito delle persone fisiche: il nuovo tributo (IRE) avrà, a regime, due aliquote formali, 23% per redditi fino a 100.000 euro e 33% per redditi al di sopra di tale so-

⁶² La facoltà di scelta era dettata dalla necessità di rispettare i vincoli posti dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1976.

⁶³ Marenzi (1991) stima una perdita di gettito di 6.400 miliardi di vecchie lire.

glia. La progressività dell'imposta (equità verticale) è garantita da una deduzione concentrata sui redditi bassi e medi⁶⁴. Per quanto concerne la scelta dell'unità impositiva, la normativa non fornisce indicazioni precise sul carattere individuale o familiare. Inizialmente la notevole enfasi sul ruolo della famiglia come "soggetto centrale nell'economia fiscale", posta nella Relazione di accompagnamento, aveva fatto propendere per un'impostazione su base familiare; in seguito, le disposizioni contenute nella Legge Finanziaria per il 2003 sulle modalità di calcolo della deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione - la quale decresce linearmente rispetto al reddito imponibile del singolo contribuente, fino ad annullarsi al di sopra di determinati limiti di reddito - hanno fatto ritenere, invece, molto più probabile una definizione della capacità contributiva su base individuale. Il rispetto dell'equità orizzontale, con particolare riferimento alla situazione familiare del contribuente, dovrebbe essere garantito, secondo la delega, da deduzioni commisurate ai carichi familiari, la cui struttura, tuttavia, non è stata ancora definita⁶⁵.

EQUITA' FISCALE ORIZZONTALE PER LE FAMIGLIE ITALIANE: ASPETTI CRITICI E POSSIBILI RIMEDI

Il trattamento fiscale dei redditi familiari, previsto dall'attuale normativa italiana, è stato sottoposto a numerose critiche, che si basano soprattutto sul fatto che la tassazione separata comporta, a parità di reddito complessivo, un onere fiscale più elevato per le famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito (con vantaggi tanto più elevati per la famiglia bireddito quanto più i redditi dei coniugi sono di livello simile), e sul fatto che la presenza di familiari a carico determina una diminuzione di capacità contributiva di cui si tiene conto solo in maniera limitata. Questi effetti distorsivi sarebbero una conseguenza dell'importo previsto per le detrazioni per familiari a carico⁶⁶. In particolare, la detrazione per il coniuge a carico sottovaluta l'impegno del coniuge che decide di dedicarsi a tempo pieno nella cura dei figli, e le detrazioni per i figli a carico non tengono in debito

⁶⁴ La riforma del trattamento fiscale, puntando ad un profilo più piatto delle aliquote fiscali, si avvicina al modello definito in letteratura "Flat rate tax". Per una descrizione delle caratteristiche formali di questo modello di tassazione si rinvia a Baldini e Bosi (2002a). Per un'analisi degli effetti redistributivi e di gettito derivanti dalla riforma fiscale si veda Di Nicola (2003), Baldini e Bosi (2002b), CER (2002) e De Vincenti, Lusignoli e Pollastri (2002).

⁶⁵ Le detrazioni dall'imposta previste per i carichi familiari nell'attuale disciplina dell'IRPEF saranno quindi trasformate in deduzioni.

⁶⁶ Numerosi sono gli studi che cercano di quantificare l'entità della distorsione familiare e demografica del sistema fiscale italiano: Longobardi e Patrizii (1993), Leccisotti e Patrizii (2002), Boesso e Vernizzi (2000), Marino e Rapallini (2003), Campiglio e Oneta (2002), Vernizzi e Saba (1999).

conto l'onere che la famiglia deve sostenere per il loro mantenimento e istruzione⁶⁷, disincentivando le famiglie a procreare. Ne consegue che, in Italia, il principio di equità orizzontale non verrebbe rispettato, in particolare con riguardo alle famiglie monoreddito e numerose.

L'appiattimento delle aliquote previsto, a regime, dalla recente riforma fiscale dovrebbe attenuare il problema della disparità di trattamento fiscale delle famiglie con diverso numero di percettori, come si è detto⁶⁸. Tuttavia, in seguito all'introduzione della deduzione decrescente, in vigore dal 2003, tale divario risulta aggravato per le famiglie con redditi medio bassi. Il fenomeno è stato misurato ed evidenziato da diversi autori⁶⁹. Matteuzzi (2002) ha messo in evidenza che nell'intervallo di reddito compreso tra i 20 e i 35mila euro la discriminazione fiscale a danno della famiglia con un solo percettore peggiora notevolmente con la nuova deduzione⁷⁰, mentre per le famiglie con reddito più elevato il divario si riduce, e oltre il livello di 70mila euro è sostanzialmente invariato. Risultati simili si riscontrano nel lavoro di Oneta (2004): il primo modulo della riforma ha ridotto le imposte delle famiglie plurireddito in media del 30%; per le altre (monoreddito e monoparentali), a parità di condizione economica, solo del 3%. Secondo l'analisi di Illiano (2003), il maggior vantaggio fiscale di cui godono le famiglie con due percettori è in relazione inversa rispetto al reddito: a parità di reddito familiare la differenza di risparmio, in termini percentuali, a favore della bireddito è pari al 59%, per un reddito di 20.000 euro, e scende all'1,2% quando il reddito è 50.000 euro.

La causa fondamentale del peggioramento della distorsione a danno delle famiglie monoreddito è rintracciabile nel calcolo della deduzione decrescente, che fa riferimento al reddito individuale, e non è modulata, tramite opportune scale di equivalenza, in funzione della numerosità e della condizione economica della famiglia⁷¹. A parità di reddito familiare può accadere, quindi, che una famiglia monoreddito perda completamente la

⁶⁷ In un sistema con aliquote crescenti, come quello italiano, la detrazione fissa assume che gli oneri decrescano, al crescere del reddito, in relazione a quest'ultimo.

⁶⁸ A regime, l'IRE prevede un'aliquota effettiva unica per quasi tutti i contribuenti con redditi superiori alla soglia fino a cui si ha diritto almeno in parte alla deduzione. Pertanto, la discriminazione si attenua per i contribuenti che si trovano nell'area di esenzione, mentre scompare del tutto per quelli con redditi superiori.

⁶⁹ Tra i primi lavori a mettere in rilievo questo aspetto si segnala quello di Baldini e Bosi (2003).

⁷⁰ Le tipologie familiari considerate in questo lavoro sono i nuclei con uno o due percettori di reddito da lavoro dipendente, senza figli a carico. Nel caso della famiglia bireddito si ipotizza che i redditi siano equidistribuiti tra i due coniugi. In generale, la presenza di figli può accentuare ulteriormente il divario, in quanto le detrazioni per i discendenti a carico sono selettive rispetto al reddito individuale.

⁷¹ Del problema 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. La deduzione avrebbe potuto, ad esempio, essere commisurata alla somma dei redditi imponibili dei soggetti che appartengono al nucleo familiare. Per una analisi degli effetti di questa alternativa, si veda la simulazione di Baldini e Bosi (2002c).

deduzione e una famiglia bireddito la conservi.

Dopo l'attuazione della prima *tranche* della riforma fiscale, il dibattito sul tema della fiscalità delle famiglie è tornato alla ribalta. Molti hanno manifestato l'esigenza di un trattamento fiscale dei redditi dei componenti della famiglia ispirato a criteri di maggiore equità orizzontale, proponendo l'adozione di misure⁷² di riequilibrio tra le quali, in particolare, il sistema del cosiddetto "quoziente familiare" con opportuni adeguamenti.

Oneta (2004), in uno studio comparativo tra il sistema fiscale italiano e quello francese⁷³, ha notato che, se in Italia venisse introdotto un sistema analogo a quello francese, le famiglie italiane si troverebbero a pagare da un minimo del 22% ad un massimo del 100% in meno, a seconda del reddito e, soprattutto, del numero dei figli. Dal confronto risulta evidente come, a parità di condizioni, l'imposta lorda e quella netta calcolate col fisco francese siano sempre abbondantemente inferiori.

La variazione di gettito dell'imposta sulle persone fisiche prodotta dal passaggio, facoltativo, da una tassazione IRPEF individuale ad una tassazione con quoziente familiare è stata stimata da Campiglio e Tartamella (2004) in circa il 25%, cioè 32 miliardi di euro. La simulazione condotta dagli autori ipotizza un incremento della deduzione e utilizza i seguenti coefficienti per il quoziente: 1 per il capofamiglia di riferimento, 0,5 per il coniuge e 0,25 per ciascun figlio⁷⁴. La simulazione mostra una significativa diminuzione dell'imposizione diretta, in particolare a favore delle famiglie con redditi medi e bassi.

⁷²L'idea di misure fiscali a sostegno della famiglia era già stata avanzata nel Libro Bianco sul Welfare (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2003, pag. 17): "Introdurre un modello di fiscalità capace di assorbire una parte consistente del mantenimento dei figli appare una condizione necessaria. In particolare, per quelle classi di reddito basso e medio in cui l'effetto combinato delle maggiori imposte e dei costi aggiuntivi per i figli a carico rischia di costituire un vero e proprio deterrente economico, tale da scoraggiare o limitare la natalità. Che si tratti di quoziente, di detrazioni oppure di deduzioni, che lo si faccia privilegiando il secondo figlio o i figli successivi al secondo, la casistica europea cui rifarsi è ricca di esempi interessanti. La riforma fiscale deve diventare uno strumento importante in favore delle politiche familiari".

⁷³Lo studio è stato realizzato sulla base di dieci dichiarazioni 730 congiunte, scelte tra i redditi bassi, medi ed alti, in base alle tipologie più diffuse nel nostro Paese. Per una descrizione dettagliata del sistema fiscale francese, si veda Oneta (2002).

⁷⁴I coefficienti sono la metà di quelli francesi, ad eccezione del capofamiglia.

SIMULAZIONI ISAE DI ALCUNE PROPOSTE DI RIFORMA

Di seguito, si propongono alcuni esercizi di stima degli effetti dell'introduzione del quoziente familiare in Italia, realizzati con il modello di microsimulazione ITAXMOD dell'ISAE, basato sui dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane riferita al 2000.

Il quoziente appare come il regime di tassazione su base familiare che potrebbe meglio offrire una soluzione ai problemi di equità orizzontale recentemente discussi nel nostro Paese, ed evidenziati da tempo anche dalla Corte Costituzionale. Infatti esso garantisce, a parità di imponibile, un simile trattamento a famiglie mono e bireddito, migliorando, rispetto alla situazione attuale, soprattutto le condizioni delle prime. Al contempo, in un Paese in cui è considerato unanimamente auspicabile l'incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, la tassazione per parti non implica gli effetti disincentivanti tipici del cumulo⁷⁵. Bisogna ancora osservare che, in realtà, lo stesso quoziente potrebbe risultare svantaggioso per le famiglie bireddito, laddove il coefficiente attribuito al secondo membro della famiglia fosse basso. A tal proposito, vedremo in seguito i risultati di alcune simulazioni di quoziente familiare in cui i coefficienti saranno posti uguali a quelli della cosiddetta scala di equivalenza Carbonaro⁷⁶ (scala A). L'ipotesi principale sulla quale lavoreremo, che appare adeguata ad evitare il problema del disincentivo al lavoro delle donne, è invece quella dell'adozione di coefficienti pari ad 1 per il capofamiglia e 1 per il secondo coniuge, sull'esempio della Francia. Per quanto riguarda il sostegno alle famiglie numerose, il quoziente familiare, a differenza dello *splitting*, consente di limitare il prelievo in presenza di figli. A tale scopo, il sistema francese attribuisce un coefficiente pari a 0,5 ai primi due figli, e ad 1 dal terzo in poi. Qui è sembrato opportuno mantenere un andamento costante dei coefficienti, per evidenziare meglio gli effetti dell'applicazione del quoziente. In definitiva, i coefficienti adottati nelle simulazioni (scala B) sono i seguenti: 1 per il primo coniuge, 1 per il secondo, 0,5 per gli altri familiari a carico.

La famiglia fiscale, nelle nostre simulazioni, è composta dai coniugi e dai familiari a carico (non dalla famiglia anagrafica): sono questi i membri di cui si tiene conto nel calcolo del numero delle parti. Inoltre, si imputa al nucleo il reddito dei figli, solo se questi sono a carico (è noto che un familiare è a carico se il suo reddito personale non supera

⁷⁵ Laddove è in vigore il cumulo, infatti, vengono generalmente introdotte, a compensazione, deduzioni dal reddito o altre agevolazioni da applicare nel caso in cui entrambi i coniugi lavorino (ad esempio nel caso della Svizzera).

⁷⁶ I coefficienti della scala sono 1 per il primo coniuge, 1,67 per la coppia, 2,22 per tre componenti, 2,72 per quattro, 3,17 per cinque, 3,6 per sei, ed infine 4 per sette o più componenti.

una soglia, attualmente pari a 2840,51 euro); altrimenti essi formano un soggetto fiscale indipendente.

Il caso base, rispetto al quale si confrontano le ipotesi di tassazione su base familiare, è quello a legislazione vigente, che include evidentemente il primo modulo della riforma prevista dalla legge delega (L.80/2003), ma non le misure annunciate nell'ambito della manovra per il 2005 (non ancora specificate dal Governo nel momento in cui scriviamo).

Si suppone che le detrazioni per carichi familiari attualmente in vigore (presenti nel caso base) verrebbero abolite nel caso di adozione del quoziente familiare, che rappresenta un sistema alternativo per assicurare benefici ai nuclei con familiari a carico. Nelle simulazioni relative al sistema di tassazione per parti, quindi, le detrazioni per carichi familiari sono state eliminate.

Se si vogliono stimare gli effetti dell'introduzione di un sistema di quoziente familiare, senza confonderli con quelli di una modifica nel meccanismo di progressività dell'imposta, si deve applicare al quoziente la stessa struttura di aliquote e deduzioni prevista dalla legislazione vigente. Questa operazione, tuttavia, non è banale, soprattutto con riferimento al sistema italiano attuale. Infatti, la nuova deduzione - introdotta con il primo modulo della riforma - assolve il doppio compito di assicurare la progressività dell'imposta e di offrire una compensazione per le spese di produzione del reddito, differenziata per tipo di reddito. Se appare evidente che, una volta individuata la famiglia come unità impositiva, la scala delle aliquote prevista dalla legislazione vigente vada applicata al reddito familiare reso equivalente con il quoziente, meno ovvio è stabilire come vada trattata la deduzione: da un lato, anch'essa dovrebbe essere applicata al reddito equivalente, perché appare indispensabile per ricreare esattamente il livello di progressività previsto dal legislatore; dall'altro, in quanto diversificata per tipo di reddito percepito, sembrerebbe indissolubilmente legata all'individuo. In definitiva, si è stabilito di verificare gli effetti di tre diverse ipotesi. La prima implica di sommare i redditi dei membri della famiglia dopo aver applicato ad essi le relative deduzioni. Si tratta di un'ipotesi di studio, con scarso interesse pratico, perché è evidente che non consente di spostare realmente sulla famiglia il tipo di progressività fissato dal legislatore, che dipende dalla combinazione di aliquote e deduzioni. Con la seconda ipotesi si sottrae al reddito individuale solo quella parte della deduzione che effettivamente si differenzia in funzione del tipo di reddito; questa parte, maggiore nel caso del lavoro dipendente (4.500 euro), leggermente più bassa per le pensioni (4.000) e minima per il lavoro autonomo (1.500), rappresenta la compensazione delle spese di produzione del reddito, o comunque l'agevolazione al reddito da lavoro e da pensione che il legislatore ha voluto attribuire; appare dunque opportuno mantenerla strettamente legata al reddito personale. La parte dell'attuale deduzione che oggi viene percepita da tutti i contribuenti, indipendentemente dal

tipo di reddito (3.000 euro) è stata applicata invece al reddito equivalente⁷⁷. Questa seconda ipotesi ci sembra quella più corrispondente all'esigenza di conservare, pur con l'introduzione del quoziente, la struttura dell'imposta disegnata dal legislatore, in termini di progressività e di altre misure agevolative. Un'ipotesi più favorevole alle famiglie, e siamo alla terza qui considerata, è quella in cui l'intero ammontare della deduzione decrescente viene applicato al reddito equivalente⁷⁸.

Si ritiene che, qualora si volesse introdurre il quoziente familiare in Italia, esso dovrebbe essere opzionale, ovvero costituirebbe un sistema di agevolazione proposto alle sole famiglie che potrebbero trarne un vantaggio. Questa impostazione sarebbe coerente, da un lato con le indicazioni della Corte Costituzionale, di cui si è detto dianzi, dall'altro con la volontà di evitare aggravii di imposta, espressa dal legislatore nel momento in cui ha introdotto nella legge Finanziaria per il 2003 una norma contenente una clausola di salvaguardia⁷⁹.

Prima di commentare gli effetti delle simulazioni, per evidenziare come si presenta la questione dell'equità orizzontale in Italia, conviene analizzare la tabella 2, che ripartisce le famiglie secondo la composizione, il quintile di reddito imponibile e il numero di percettori⁸⁰, e per ogni gruppo omogeneo secondo queste variabili indica, nel caso base, il reddito medio imponibile e alcune altre grandezze fiscali rilevanti. Si può verificare che il reddito medio imponibile delle famiglie monoreddito e bireddito dei diversi quintili è piuttosto simile, anche a prescindere dal numero di figli. Solo nell'ultimo quintile si osservano redditi medi più elevati nel caso delle famiglie con 2 o più figli, in particolare per i nuclei bireddito. L'imposta lorda - con l'eccezione del primo quintile, dove appare molto bassa per effetto principalmente dell'esenzione garantita dalla deduzione decrescente (*no tax area*) - risulta tuttavia decisamente più elevata nel caso delle famiglie monoreddito, rispetto a quelle dello stesso quintile e con lo stesso numero di figli, ma con più percettori. Questo dipende evidentemente dal meccanismo della progressività, appli-

⁷⁷ Una complicazione ulteriore discende dal fatto che la deduzione decrescente differisce secondo il tipo di reddito non soltanto nell'ammontare, ma anche per il livello di reddito al quale si annulla. A tale proposito, si è ritenuto di adeguare le caratteristiche della deduzione applicata al quoziente a quelle dei percettori di reddito della famiglia (dunque una soglia più alta per famiglie di lavoratori dipendenti, ad esempio) e di adottare il meccanismo più favorevole nel caso di compresenza di redditi di tipo diverso.

⁷⁸ Per quanto riguarda le detrazioni per reddito da lavoro, fortemente ridimensionate con l'introduzione del primo modulo della riforma prevista dalla legge delega, ma non completamente soppresse, e le altre detrazioni consentite attualmente, esse sono state mantenute in tutte e tre le ipotesi, e applicate all'imposta familiare complessiva. Gli oneri deducibili, invece, sono stati lasciati in capo all'individuo nelle prime due ipotesi, mentre nella terza sono stati sottratti al reddito familiare complessivo (prima dell'applicazione del quoziente).

⁷⁹ Come è noto, la clausola di salvaguardia consente ai contribuenti che risulterebbero sfavoriti dall'applicazione del primo modulo della riforma di adottare il regime precedentemente in vigore.

⁸⁰ 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. 2 VARIABILI D'IMPOSTA PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE
(valori medi, in euro)

	quintili		base					
			ytot	deduz	irplord	defam	dteff	irpnet
coppia senza figli	1	<i>monor.</i>	5.285	5.534	193	493	153	40
		<i>bir.</i>	6.631	7.446	198	506	166	33
	2	<i>monor.</i>	12.419	5.425	1.609	544	575	1.034
		<i>bir.</i>	12.410	11.140	669	219	231	437
	3	<i>monor.</i>	17.342	4.271	3.020	503	559	2.461
		<i>bir.</i>	17.523	9.424	2.069	215	268	1.801
	4	<i>monor.</i>	24.937	2.141	5.713	491	629	5.083
		<i>bir.</i>	25.406	8.912	4.072	131	241	3.831
	5	<i>monor.</i>	46.879	81	14.358	450	699	13.659
		<i>bir.</i>	47.510	6.180	11.326	60	300	11.027
coppia con 1 figlio	1	<i>monor.</i>	6.219	5.405	262	1.018	252	10
		<i>bir.</i>	5.022	5.660	217	1.195	205	13
	2	<i>monor.</i>	12.254	4.600	1.784	1.052	1.127	657
		<i>bir.</i>	12.129	7.754	1.305	1.107	848	457
	3	<i>monor.</i>	17.503	4.408	3.020	1.021	1.039	1.981
		<i>bir.</i>	17.685	7.119	2.665	1.060	985	1.681
	4	<i>monor.</i>	24.549	2.313	5.549	1.010	1.099	4.450
		<i>bir.</i>	25.770	8.120	4.382	791	798	3.583
	5	<i>monor.</i>	49.770	39	15.574	821	1.063	14.511
		<i>bir.</i>	47.721	6.054	11.243	560	783	10.460
coppia con 2 figli	1	<i>monor.</i>	4.963	4.217	336	1.549	336	0
		<i>bir.</i>	5.545	6.148	210	1.931	208	2
	2	<i>monor.</i>	12.409	4.163	1.896	1.575	1.527	370
		<i>bir.</i>	12.206	5.597	1.633	1.864	1.286	347
	3	<i>monor.</i>	17.504	4.135	3.095	1.538	1.578	1.516
		<i>bir.</i>	17.495	6.210	2.761	1.811	1.497	1.264
	4	<i>monor.</i>	24.794	2.255	5.636	1.534	1.638	3.998
		<i>bir.</i>	25.909	7.923	4.454	1.393	1.206	3.248
	5	<i>monor.</i>	50.646	28	16.201	1.354	1.659	14.542
		<i>bir.</i>	50.170	5.766	12.287	1.080	1.256	11.030
coppia con 3 o più figli	1	<i>monor.</i>	4.941	4.834	197	1.739	197	0
		<i>bir.</i>	5.035	6.232	226	2.594	226	0
	2	<i>monor.</i>	12.804	4.996	1.796	2.141	1.684	113
		<i>bir.</i>	12.396	6.982	1.419	2.599	1.383	37
	3	<i>monor.</i>	17.051	3.700	3.084	2.238	2.328	756
		<i>bir.</i>	17.615	7.853	2.488	2.685	1.776	712
	4	<i>monor.</i>	24.077	2.426	5.379	2.190	2.271	3.109
		<i>bir.</i>	24.981	6.551	4.573	2.320	1.824	2.750
	5	<i>monor.</i>	51.723	44	16.480	1.764	1.887	14.592
		<i>bir.</i>	56.307	5.845	14.724	1.743	1.893	12.832

ytot = reddito imponibile

deduz = deduzione del reddito

irplord = imposta lorda

defam = detrazioni per carichi familiari

dteff = detrazioni complessive effettivamente percepite

irpnet = imposta netta

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

cato ai redditi individuali delle famiglie con un solo percettore, che sono più alti (a parità di reddito familiare) rispetto a quelli delle famiglie bireddito. L'effetto delle detrazioni per coniuge a carico⁸¹ non è tale da compensare la situazione di svantaggio relativo delle coppie monoreddito, e dunque l'imposta netta risulta più alta per le famiglie con un solo percettore. Le detrazioni per figli a carico, invece, riescono a ridurre l'imposta netta delle famiglie con figli, e tale riduzione è tanto più consistente quanto più elevato è il numero dei figli. Questo fenomeno si evidenzia guardando all'IRPEF netta (media) dei gruppi di famiglie individuati in tabella; solo per l'ultimo quintile l'imposta è più alta, in alcuni casi, in presenza di figli, sia perché a redditi elevati le detrazioni spettanti sono minori, sia perché, come si è accennato, il reddito medio delle famiglie con più figli è maggiore.

I risultati delle tre ipotesi simulate, che diventano sei con l'applicazione dei due diversi gruppi di coefficienti di cui vogliamo sperimentare gli effetti (scala A, Carbonaro, e B, coefficienti alla francese modificati), si differenziano significativamente in termini di gettito. Come mostra la tabella 3, con una scala simile a quella francese (scala B) l'impatto sul bilancio pubblico sarebbe pari a 3,7 miliardi di euro nella prima ipotesi, a 7,8 miliardi nella seconda e a 18 miliardi nella terza. Questi dati corrispondono al minore onere complessivo per le famiglie avvantaggiate dalla riforma. Se non venisse prevista l'opzionalità del nuovo sistema, le famiglie, con la prima ipotesi, vedrebbero complessivamente aumentare il proprio carico fiscale, dal momento che l'applicazione al reddito equivalente, invece che a quello individuale, della parte (limitata) di progressività prodotta oggi dalla sola scala delle aliquote non garantirebbe, per molti nuclei, un beneficio sufficiente a compensare la perdita delle detrazioni. Nella seconda e nella terza ipotesi l'adozione di una clausola di salvaguardia (ovvero la possibilità di optare per restare nel sistema di tassazione individuale) avrebbe un impatto molto più limitato.

La tabella 4 mostra che la percentuale di famiglie che trae un beneficio dal nuovo sistema, nella prima ipotesi, sarebbe estremamente contenuta (di poco superiore al 10%). Nelle altre due ipotesi tale percentuale risulta molto più elevata, ma ancora, qualora si adottasse la scala Carbonaro per individuare i coefficienti, molte famiglie subirebbero una perdita, se non potessero optare per il vecchio sistema (23% con la seconda ipotesi e 14% con la terza ipotesi). Dalla tabella 5 emerge che tali famiglie sarebbero soprattutto quelle con più di un percettore. Si è visto infatti che i nuclei plurireddito sono sfavoriti da una somma dei coefficienti inferiore alla somma dei percettori.

Per le considerazioni appena svolte, di seguito si concentrerà l'analisi sulla seconda e sulla terza ipotesi, con scala B (simile a quella francese). La percentuale di famiglie che potrebbe trarre un beneficio (Tab. 4) sarebbe pari al 41% con la seconda ipotesi (circa

⁸¹ Anche le famiglie bireddito senza figli possono avere diritto alla detrazione per coniuge a carico, qualora il reddito del secondo coniuge sia molto contenuto. Questo avviene piuttosto frequentemente nei primi quintili di imponibile.

Tab. 3 EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE: ONERI COMPLESSIVI
(miliardi di euro)

	prima ipotesi		seconda ipotesi		terza ipotesi	
	scala A	scala B	scala A	scala B	scala A	scala B
minore gettito netto**	4,25	3,13	-3,31	-7,45	-10,84	-18,01
clausola di salvaguardia	-7,20	-6,87	-1,65	-0,40	-2,17	-0,44
minore gettito effettivo	-2,96	-3,74	-4,96	-7,85	-13,01	-18,45

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

** + maggiori entrate, - minori entrate.

Tab. 4 EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE
(dati percentuali)

		Parità	Guadagno	Perdita
		prima ipotesi	scala A	50,5
	scala B	51,8	12,5	35,7
seconda ipotesi	scala A	47,4	29,3	23,3
	scala B	50,7	40,7	8,6
terza ipotesi	scala A	47,6	38,5	13,9
	scala B	50,5	46,5	3,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

Tab. 5 EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE PER NUMERO DI PERCETTORI
(percentuali per riga)

			Parità	Guadagno	Perdita
			prima ipotesi	scala A	1
		2 e più	22,1	20,3	57,5
	scala B	1	73,9	2,8	23,2
		2 e più	25,0	24,2	50,8
seconda ipotesi	scala A	1	76,9	17,0	6,1
		2 e più	11,7	44,2	44,0
	scala B	1	77,2	19,3	3,6
		2 e più	18,5	66,6	14,8
terza ipotesi	scala A	1	77,3	22,1	0,6
		2 e più	11,5	58,5	30,0
	scala B	1	77,3	22,3	0,3
		2 e più	18,0	75,8	6,2

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

10,6 milioni di nuclei) e al 47% con la terza (12,1 milioni). Poche famiglie dovrebbero rifiutare il nuovo sistema per non subire una perdita, e la loro quota sarebbe praticamente nulla per i nuclei monoreddito con la terza ipotesi (Tab. 5). Per queste famiglie, infatti, la perdita delle detrazioni per familiari a carico non è compensata dalla riduzione di reddito imponibile garantita dal quoziente (Tab. 6), come si vedrà di seguito più in dettaglio⁸².

Tab. 6 GRANDEZZE FISCALI RILEVANTI NEI DIVERSI SISTEMI DI TASSAZIONE PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE (valori medi, in euro)

	quintili		detrazioni familiari	Irpef lorda	
				hp. 2°	hp. 3°
coppia senza figli	1	<i>monor.</i>	493	180	185
		<i>bir.</i>	506	183	190
	2	<i>monor.</i>	544	830	1.535
		<i>bir.</i>	219	351	588
	3	<i>monor.</i>	503	896	2.108
		<i>bir.</i>	215	529	1.045
	4	<i>monor.</i>	491	1.343	2.468
		<i>bir.</i>	131	456	796
	5	<i>monor.</i>	450	2.903	3.767
		<i>bir.</i>	60	700	752
coppia con 1 figlio	1	<i>monor.</i>	1.018	261	261
		<i>bir.</i>	1.195	213	213
	2	<i>monor.</i>	1.052	1.180	1.590
		<i>bir.</i>	1.107	902	1.189
	3	<i>monor.</i>	1.021	1.306	2.883
		<i>bir.</i>	1.060	1.092	2.214
	4	<i>monor.</i>	1.010	1.746	3.474
		<i>bir.</i>	791	958	2.086
	5	<i>monor.</i>	821	4.047	5.375
		<i>bir.</i>	560	1.435	2.124
coppia con 2 figli	1	<i>monor.</i>	1.549	336	336
		<i>bir.</i>	1.931	210	210
	2	<i>monor.</i>	1.575	1.500	1.823
		<i>bir.</i>	1.864	1.269	1.488
	3	<i>monor.</i>	1.538	1.666	2.903
		<i>bir.</i>	1.811	1.445	2.524
	4	<i>monor.</i>	1.534	2.204	4.445
		<i>bir.</i>	1.393	1.408	3.152
	5	<i>monor.</i>	1.354	4.328	6.298
		<i>bir.</i>	1.080	2.278	3.554
coppia con 3 o più figli	1	<i>monor.</i>	1.739	197	197
		<i>bir.</i>	2.594	226	226
	2	<i>monor.</i>	2.141	1.634	1.779
		<i>bir.</i>	2.599	1.341	1.414
	3	<i>monor.</i>	2.238	2.136	3.050
		<i>bir.</i>	2.685	1.747	2.421
	4	<i>monor.</i>	2.190	2.641	5.015
		<i>bir.</i>	2.320	2.054	4.040
	5	<i>monor.</i>	1.764	5.513	7.794
		<i>bir.</i>	1.743	3.239	5.049

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

ne il risultato di ridimensionare la differenza tra aliquota media applicata alle famiglie monoreddito e bireddito. Nella seconda ipotesi lo scarto continua ad apparire più basso anche in presenza di figli e, generalmente, con l'aumento del loro numero, mentre la relazione con il reddito assume una forma a campana, e in particolare si osserva un riavvicinamento molto forte delle condizioni delle famiglie con diverso numero di percettori

Tab. 8 EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE - CON CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA (percentuali per riga)

	quintili		aliquota media			(mono-bireddito)		
			2° hp.	3° hp.	base	2° hp.	3° hp.	base
coppia senza figli	1	<i>monor.</i>	0,11%	0,08%	0,46%	-0,01%	-0,02%	0,11%
		<i>bir.</i>	0,12%	0,10%	0,35%			
	2	<i>monor.</i>	5,60%	0,52%	7,81%	3,52%	0,04%	4,68%
		<i>bir.</i>	2,08%	0,48%	3,13%			
	3	<i>monor.</i>	11,51%	4,64%	13,73%	3,69%	-0,35%	4,08%
		<i>bir.</i>	7,82%	4,99%	9,65%			
	4	<i>monor.</i>	16,30%	12,05%	19,56%	3,43%	0,45%	5,38%
		<i>bir.</i>	12,87%	11,60%	14,18%			
	5	<i>monor.</i>	21,63%	19,56%	26,63%	2,17%	0,35%	5,93%
		<i>bir.</i>	19,46%	19,21%	20,70%			
coppia con 1 figlio	1	<i>monor.</i>	0,01%	0,00%	0,13%	-0,02%	-0,03%	0,00%
		<i>bir.</i>	0,03%	0,03%	0,13%			
	2	<i>monor.</i>	3,61%	1,01%	4,65%	1,30%	0,48%	1,45%
		<i>bir.</i>	2,31%	0,53%	3,20%			
	3	<i>monor.</i>	9,29%	0,58%	10,87%	2,21%	-1,12%	2,30%
		<i>bir.</i>	7,08%	1,70%	8,57%			
	4	<i>monor.</i>	14,40%	7,43%	17,23%	2,68%	-0,17%	4,27%
		<i>bir.</i>	11,72%	7,60%	12,96%			
	5	<i>monor.</i>	20,44%	17,24%	26,44%	2,52%	0,85%	6,88%
		<i>bir.</i>	17,92%	16,39%	19,56%			
coppia con 2 figli	1	<i>monor.</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,03%
		<i>bir.</i>	0,00%	0,00%	0,03%			
	2	<i>monor.</i>	2,50%	0,49%	2,56%	0,81%	-0,15%	0,42%
		<i>bir.</i>	1,69%	0,64%	2,14%			
	3	<i>monor.</i>	7,53%	0,97%	8,21%	1,55%	0,01%	1,57%
		<i>bir.</i>	5,98%	0,96%	6,64%			
	4	<i>monor.</i>	12,71%	4,13%	15,24%	2,31%	-0,05%	3,46%
		<i>bir.</i>	10,40%	4,18%	11,78%			
	5	<i>monor.</i>	18,31%	13,59%	23,95%	1,11%	-0,83%	4,70%
		<i>bir.</i>	17,20%	14,42%	19,25%			
coppia con 3 o più figli	1	<i>monor.</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
		<i>bir.</i>	0,00%	0,00%	0,00%			
	2	<i>monor.</i>	0,68%	0,60%	0,68%	0,53%	0,59%	0,43%
		<i>bir.</i>	0,15%	0,01%	0,25%			
	3	<i>monor.</i>	3,92%	0,10%	3,99%	1,04%	-0,16%	0,52%
		<i>bir.</i>	2,88%	0,26%	3,47%			
	4	<i>monor.</i>	10,48%	1,23%	12,20%	1,99%	-0,34%	2,09%
		<i>bir.</i>	8,49%	1,57%	10,11%			
	5	<i>monor.</i>	17,87%	12,25%	24,02%	1,56%	-0,26%	5,61%
		<i>bir.</i>	16,31%	12,51%	18,41%			

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

nell'ultimo quintile. La terza ipotesi sostanzialmente annulla la differenza di trattamento tra famiglie monoreddito e bireddito, riducendola a livelli generalmente inferiori ad un punto di aliquota, e/o cambiandone il segno.

Per quanto riguarda il confronto tra famiglie con e senza figli, e con diverso numero di figli, si veda anche la tabella 9. Nella situazione attuale la famiglia monoreddito, se ha un figlio a carico, sopporta aliquote medie più basse; questo vantaggio si riduce all'incremento del reddito imponibile (con l'eccezione del primo quintile, dove la differenza di trattamento è vicina a zero perché molti percettori hanno redditi inferiori alla *no tax area*, come mostra la tabella 2). Ancora più forte è il vantaggio in presenza di due o più figli, anche se, in questo caso, è il terzo quintile, invece del secondo (per il primo l'aliquota media è, ancora, vicina a zero), ad ottenere uno sgravio di imposta maggiore per la presenza dei figli, perché nel secondo è fortemente presente il fenomeno dell'incapienza (tabella 2); ciò a maggior ragione si verifica per le famiglie bireddito, poiché le detrazioni si applicano ai singoli redditi dei coniugi. Così, il vantaggio garantito dalla presenza di un figlio a carico si percepisce a partire dal terzo quintile, ed aumenta nel quarto. Nell'ultimo si riduce di nuovo, perché le detrazioni sono più contenute. Con più figli, si ottengono detrazioni più elevate, dunque il vantaggio rispetto alle famiglie senza figli aumenta; esso continua tuttavia a ridursi nel passare a quintili di reddito via via più elevati, in coerenza con l'andamento decrescente delle detrazioni concesse. Il fenomeno dell'incapienza viene limitato, perché le famiglie con molti figli hanno in media un reddito più alto (come si è visto analizzando la tabella 2).

La redistribuzione dell'agevolazione per i figli a carico operata dalla sostituzione del sistema delle detrazioni con quello del quoziente familiare, nella seconda ipotesi, implica un ridimensionamento della condizione di maggior favore per le famiglie con figli che si collocano nei quintili intermedi, e un rafforzamento per quelle a reddito più alto. L'agevolazione media assicurata alle famiglie con figli tende quindi ad una maggiore omogeneità rispetto al reddito.

Nella terza ipotesi, l'aliquota media sostenuta dalle famiglie senza figli nei quintili di reddito più bassi è già molto contenuta e, dunque, il dislivello tra aliquota media applicata alla famiglia senza figli e con figli non può che essere limitato. Il vantaggio aumenta, rispetto al caso base, a partire dal terzo quintile per le famiglie con un figlio e dal quarto per quelle con due o più figli.

Quanto al confronto tra famiglie con numero diverso di figli, il favore assicurato alle più numerose dalla normativa attuale risulta generalmente ridimensionato, con l'applicazione del quoziente familiare, nei primi tre quintili di reddito, e ampliato negli altri due, perché il beneficio garantito dalle detrazioni alle famiglie numerose (nel caso base) è già piuttosto alto per i redditi medio-bassi, mentre si riduce significativamente per quelli più elevati.

Tab. 9 EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE
CON CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA
(differenza di aliquota media per tipologie di famiglia) (1)

coppia senza figli	quintili	1 figlio			2 figli			3 e più figli						
		2° hp.	3° hp.	base	2° hp.	3° hp.	base	2° hp.	3° hp.	base				
coppia senza figli	1	monor.	0,10%	0,08%	0,33%	0,11%	0,08%	0,46%	0,11%	0,08%	0,46%	0,08%	0,46%	
		bir.	0,09%	0,07%	0,22%	0,12%	0,10%	0,32%	0,12%	0,10%	0,35%	0,10%	0,35%	
	2	monor.	1,99%	-0,49%	3,16%	3,10%	0,03%	5,25%	4,92%	-0,08%	7,13%	-0,08%	7,13%	
		bir.	-0,23%	-0,05%	-0,07%	0,39%	-0,16%	0,99%	0,99%	1,93%	0,47%	2,88%	0,47%	2,88%
	3	monor.	2,22%	4,06%	2,86%	3,98%	3,67%	5,52%	7,59%	4,54%	9,74%	4,54%	9,74%	
	bir.	0,74%	3,29%	1,08%	1,84%	4,03%	3,01%	4,94%	4,73%	6,18%	4,73%	6,18%		
coppia con 1 figlio	4	monor.	1,90%	4,62%	2,33%	3,59%	7,92%	4,32%	5,82%	10,82%	7,36%	10,82%	7,36%	
		bir.	1,15%	4,00%	1,22%	2,47%	7,42%	2,40%	4,38%	10,03%	4,07%	10,03%	4,07%	
	5	monor.	1,19%	2,32%	0,19%	3,32%	5,97%	2,68%	3,76%	7,31%	2,61%	7,31%	2,61%	
		bir.	1,54%	2,82%	1,14%	2,26%	4,79%	1,45%	3,15%	6,70%	2,29%	6,70%	2,29%	
	1	monor.				0,01%	0,00%	0,13%	0,01%	0,00%	0,13%	0,00%	0,13%	
coppia con 2 figli		bir.				0,03%	0,03%	0,10%	0,03%	0,03%	0,13%	0,03%	0,13%	
	2	monor.				1,11%	0,52%	2,09%	2,93%	0,41%	3,97%	0,41%	3,97%	
		bir.				0,62%	-0,11%	1,06%	2,16%	0,52%	2,95%	0,52%	2,95%	
	3	monor.				1,76%	-0,39%	2,66%	5,37%	0,48%	6,88%	0,48%	6,88%	
		bir.				1,10%	0,74%	1,93%	4,20%	1,44%	5,10%	1,44%	5,10%	
	4	monor.				1,69%	3,30%	1,99%	3,92%	6,20%	5,03%	6,20%	5,03%	
		bir.				1,32%	3,42%	1,18%	3,23%	6,03%	2,85%	6,03%	2,85%	
	5	monor.				2,13%	3,65%	2,49%	2,57%	4,99%	2,42%	4,99%	2,42%	
		bir.				0,72%	1,97%	0,31%	1,61%	3,88%	1,15%	3,88%	1,15%	
		monor.				0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
	bir.				0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,00%	0,03%		
	monor.				1,82%	-0,11%	1,88%	1,82%	-0,11%	1,88%	-0,11%	1,88%		
	bir.				1,54%	0,63%	1,89%	1,54%	0,63%	1,89%	0,63%	1,89%		
	monor.				3,61%	0,87%	4,22%	3,61%	0,87%	4,22%	0,87%	4,22%		
	bir.				3,10%	0,70%	3,17%	3,10%	0,70%	3,17%	0,70%	3,17%		
	monor.				2,23%	2,90%	3,04%	2,23%	2,90%	3,04%	2,90%	3,04%		
	bir.				1,91%	2,61%	1,67%	1,91%	2,61%	1,67%	2,61%	1,67%		
	monor.				0,44%	1,34%	-0,07%	0,44%	1,34%	-0,07%	1,34%	-0,07%		
	bir.				0,89%	1,91%	0,84%	0,89%	1,91%	0,84%	1,91%	0,84%		

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

(1) 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.

CONCLUSIONI

In ultima analisi, si è visto che l'applicazione del quoziente familiare potrebbe offrire alcune risposte ai problemi sollevati intorno al diverso carico contributivo sostenuto dalle famiglie monoreddito e bireddito, a parità di imponibile. In effetti, il quoziente tende a riavvicinare le aliquote medie effettive sostenute da famiglie con numero diverso di percettori (seconda ipotesi), e lo scarto addirittura si annulla o cambia di segno se tutte le deduzioni sono attribuite al reddito equivalente (terza ipotesi). Per quanto concerne le famiglie numerose, rispetto all'attuale meccanismo di sostegno basato sulle detrazioni, nell'ipotesi di attribuzione al reddito equivalente solamente di una parte della deduzione decrescente (seconda ipotesi) il quoziente ridimensiona l'agevolazione ottenuta dai quintili intermedi e accresce il vantaggio per i quintili più alti. Con la terza ipotesi, nell'ambito di una generale riduzione del carico fiscale per le famiglie, i nuclei appartenenti all'ultimo quintile ottengono un significativo alleggerimento del carico fiscale se hanno figli.

Tali risultati vanno confrontati innanzitutto con gli oneri dell'intervento per il bilancio pubblico. Questi sono molto elevati, soprattutto con la terza ipotesi, quella che sembra garantire lo stesso trattamento a famiglie con numero diverso di percettori e un forte sostegno alle famiglie di qualunque condizione economica con figli.

In secondo luogo vanno considerati i costi di gestione del sistema, che colpirebbero anche le famiglie. La clausola di salvaguardia infatti, necessaria per evitare che talune famiglie vedano aumentare il proprio onere in conseguenza dell'introduzione del nuovo metodo di tassazione, si sovrapporrebbe alla precedente analoga norma che ha accompagnato il primo modulo della riforma prevista dalla legge delega 80/03. Coesisterebbero dunque tre regimi fiscali alternativi (legislazione vigente 2002, primo modulo, quoziente), tra cui i contribuenti dovrebbero scegliere, ricalcolando più volte il proprio debito di imposta in presenza di dubbi sulla rispettiva convenienza.

Infine, i risultati dell'introduzione del quoziente familiare vanno valutati in base agli obiettivi che si intende effettivamente perseguire: la completa parificazione dei livelli di tassazione delle famiglie con diverso numero di percettori, nell'ipotesi che i redditi provengano da lavoro, potrebbe non essere considerata opportuna, laddove si volesse tenere conto dei costi che due coniugi, entrambi impegnati sul mercato del lavoro, devono affrontare per le cure domestiche e dei figli, e delle maggiori spese per la produzione del reddito; similmente, se si considera la procreazione come una libera scelta, la decisione di impiegare risorse a tal fine, piuttosto che in altro modo, farebbe parte della sfera delle decisioni private, e l'intervento pubblico di sostegno si giustificerebbe soltanto in presenza di condizioni economiche precarie, a meno che non fosse mirato ad una politica demografica di incremento delle nascite. In quest'ultimo caso, tuttavia, sarebbe molto

importante accompagnare qualsiasi intervento tributario, o comunque monetario di sostegno al reddito, con provvedimenti volti a migliorare la quantità e la qualità dei servizi reali di cura dell'infanzia, notoriamente carenti nel nostro Paese.

Infine, l'esercizio condotto ha evidenziato che anche il meccanismo delle detrazioni può incidere significativamente sull'equità orizzontale. Ad esempio, tale sistema oggi sembra svolgere una funzione abbastanza rilevante con riguardo al sostegno delle famiglie numerose. E' dunque possibile migliorare l'equità orizzontale anche mantenendo un sistema di tassazione su base individuale. In questo caso si dovrebbe probabilmente agire sulla detrazione per coniuge a carico, sull'intensità e eventualmente sulla modulazione per fasce di reddito imponibile di quella per i figli.

Prezzo 10 €