



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

Tassazione e Sostegno del Reddito Familiare

by

Fernando Di Nicola

ISAE, Piazza dell'Indipendenza, 4, 00185 Roma, Italia
e-mail: f.dinicola@isae.it

Working paper n. 118
September 2009

The Series “*Documenti di Lavoro*” of the *Istituto di Studi e Analisi Economica* – Institute for Studies and Economic Analyses (ISAE) hosts the preliminary results of the research projects carried out within ISAE. The diffusion of the papers is subject to the favourable opinion of an anonymous referee, whom we would like to thank. The opinions expressed are merely the Authors’ own and in no way involve the ISAE responsibility.

The series is meant for experts and policy-makers with the aim of submitting proposals and raising suggestions and criticism.

La serie “Documenti di Lavoro” dell’Istituto di Studi e Analisi Economica ospita i risultati preliminari di ricerche predisposte all’interno dell’ISAE: La diffusione delle ricerche è autorizzata previo il parere favorevole di un anonimo esperto della materia che qui si ringrazia. Le opinioni espresse nei “Documenti di Lavoro” riflettono esclusivamente il pensiero degli autori e non impegnano la responsabilità dell’Ente.

La serie è destinata agli esperti e agli operatori di politica economica, al fine di formulare proposte e suscitare suggerimenti o critiche.

Stampato presso la sede dell’Istituto

ISAE - Piazza dell’Indipendenza, 4 – 00185 Roma.

Tel. +39-06444821; www.isae.it

ABSTRACT

In this paper reforms of both present Italian personal income taxation and family allowances are evaluated with the aim to make the tax benefit system able to better support family burden.

Two kind of reforms are considered: family quotient, based on the change of the tax unit from persons to families, and a new generalized family allowance, based on equivalent income and absorbing current family tax credits and allowances.

After an evaluation of some limits of family quotient (higher effective marginal tax rate for spouse with lower income and a reduced support for low income families) and the current mix of tax credits and allowances (families with higher equivalent income can receive higher support for family burden), the comparison among two specific reforms is performed using a microsimulation model built on Bank of Italy survey about the Italian household and personal incomes.

Results shows that it is possible to shape quotient family based reforms with redistributive effects, but also that the new generalized family allowance here presented is able to better support bottom quintiles of population, with or without dependent children.

Each of the two reforms would cost about 9 billion of euro, an acceptable share of both the Italian GNP and the public budget.

Key Words: Personal income taxation, Family allowances, Family quotient, Tax benefit system

JEL Classification: H24, D31

INDICE

1 INTRODUZIONE	5
2 GLI INTERVENTI PER LA FAMIGLIA	5
3 IL RUOLO DELL'UNITÀ D'IMPOSIZIONE E LA TASSAZIONE PER PARTI	7
4 IL SISTEMA ITALIANO VIGENTE	14
5 UNA RIFORMA MEDIANTE QUOZIENTE FAMILIARE	17
6 GLI IMPATTI ATTESI PER LA RIFORMA DI TIPO QUOZIENTE	22
7 UN'IPOTESI DI "ASSEGNO PER I CARICHI FAMILIARI" (ACF)	25
8 CHI GUADAGNA E CHI PERDE	32
9 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	33
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	35

1 INTRODUZIONE

In ogni paese la famiglia è destinataria di misure fiscali e/o di *welfare* volte a più obiettivi: ridurre i rischi di povertà; assicurare l'equità orizzontale tra nuclei con diversi componenti e/o percettori; sostenere il mantenimento e l'accrescimento del patrimonio umano costituito dalle nuove generazioni, anche attraverso le spese per istruzione, formazione, salute e cura della casa.

Si intende qui sviluppare quanto presentato nel Rapporto ISAE 2008¹ con approfondimento e valutazione di due interventi di questo tipo, non necessariamente alternativi tra loro, che sono dibattuti in questo periodo in Italia: si tratta della revisione della tassazione dei redditi delle persone fisiche con il meccanismo del quoziente familiare e della generalizzazione, con riforma, degli assegni per carichi familiari. Alle considerazioni inerenti il metodo e gli effetti tipici dei due strumenti si aggiungono due specifiche ipotesi di riforma, con i relativi impatti redistributivi e di bilancio.

2 GLI INTERVENTI PER LA FAMIGLIA

La molteplicità degli obiettivi riguardanti la famiglia si associa generalmente all'impiego di diversi strumenti di politica economica: assegni familiari, servizi pubblici ad accesso agevolato, detrazioni o deduzioni fiscali per familiari a carico, detrazioni per oneri riconducibili alla cura della famiglia, aliquote e scaglioni sui redditi delle persone fisiche centrati sull'unità impositiva costituita dalla famiglia (o dalla coppia in caso di coniugi senza figli), piuttosto che dall'individuo.

Questi strumenti sono a loro volta modellati per essere compatibili con ulteriori obiettivi, tra i quali spiccano l'azione redistributiva del bilancio pubblico, l'efficienza del sistema tributario nel sostenere lo sviluppo economico (incentivo al lavoro, quello femminile in particolare) e, perfino, particolari finalità demografiche.

La Costituzione italiana, agli articoli 31 e 33, riconosce i diritti della famiglia ed impegna lo Stato ad agevolarne la formazione. Tuttavia, dovendo specificare meglio di che tipo, con quali modalità e se sia giustificato un sostegno economico, la questione diventa più complicata².

1 Cap.5 del Rapporto ad opera di Di Nicola (2008)

2 Su questo tema, si rinvia a Declich e Polin (2004) e Declich (2007).

Si può sostenere, ad esempio, che lo Stato abbia interesse ad incentivare la fecondità, per far fronte alle difficoltà finanziarie causate dalla denatalità e demortalità specifica tra gli anziani, durante la transizione verso la nuova condizione demografica di equilibrio, con conseguenze di invecchiamento della popolazione ed aumento della spesa previdenziale e sanitaria. Tali argomentazioni sono spesso considerate particolarmente pertinenti per l'Italia, il cui tasso di fertilità è tra i livelli più bassi al mondo³. Non mancano tuttavia motivi per giungere a conclusioni diverse, tenendo conto sia dei forti flussi migratori, che accrescono la popolazione presente e quella attiva anche in presenza di bassa natalità, sia della già alta densità demografica italiana, che può mettere in dubbio la desiderabilità di un ulteriore aumento della popolazione.

La collettività può anche avere interesse a favorire una migliore formazione ed istruzione dei futuri cittadini, al fine di ricavarne con ciò un generale miglioramento del benessere pubblico, sostenendo investimenti in capitale umano che dipendono anche dalle risorse familiari disponibili e che potrebbero essere messi in discussione in presenza di forti vincoli di bilancio familiare.

Vi sono poi ragioni di equità a suggerire l'opportunità di sostenere i nuclei con figli: tali famiglie, infatti, devono provvedere ad un maggior livello di bisogni rispetto alle famiglie senza prole, e dunque hanno necessità, per mantenere invariato il livello di benessere economico pro capite, di un reddito disponibile familiare più elevato. Posta in termini di politica fiscale, la questione equivale a dire che, a parità di reddito familiare, le famiglie con figli hanno una minore "capacità contributiva": in base al principio dell'equità orizzontale, secondo cui soggetti uguali devono essere trattati allo stesso modo, ad una minore capacità contributiva del nucleo familiare, considerato implicitamente come soggetto d'imposta, dovrebbe corrispondere un livello di tassazione meno elevato.

Tuttavia, riconosciuto che i figli, rappresentando anche un costo, riducono il benessere economico familiare e la capacità contributiva a parità di reddito, e che di ciò dovrebbe tener conto lo Stato con opportune compensazioni, è controversa la quantificazione di tale costo, e dunque la misura adeguata del sostegno pubblico.

Lo stesso concetto di capacità contributiva è un'astrazione che può concretarsi in più modi. Il generico "benessere", individuale o familiare, appare un riferimento non ottimale, comprendendo utilità (come ad es. il tempo libero)

3 Va peraltro detto che non è scontato che incentivi economici per i figli producano un incremento della natalità.

troppo lontane da indicatori reddituali presi a riferimento per una partecipazione alla spesa pubblica e/o di incerta misurazione.

Il reddito individuale, d'altro canto, pur nelle sue diverse accezioni di reddito spesa, entrata o prodotto, pare caratterizzato dall'ignorare l'influenza che la struttura familiare esercita sul benessere economico effettivamente fruibile dai singoli componenti, in definitiva da quella capacità contributiva in base alla quale viene fondata l'azione redistributiva, via entrate e spese.

Dunque il "tenore di vita potenziale", o benessere economico, pare avere il duplice vantaggio di partire da indicatori reddituali (comprese le quote eventualmente risparmiate, cioè non trasformate in effettivo ed immediato tenore di vita) e di tener conto della struttura e delle economie familiari.

Una soluzione tecnica spesso adottata è quella fondata su una "scala di equivalenza", cioè un insieme di pesi individuali per i componenti del nucleo che permetta il raffronto del "reddito equivalente", un altro modo di definire il citato "tenore di vita potenziale", di famiglie diverse per numerosità e per composizione⁴. In sostanza si tratta, al di là delle specifiche scale utilizzate, del calcolo di un reddito pro capite, che già considera per costruzione la numerosità del nucleo, corretto per tener conto delle economie di scala e di altre specificità intrafamiliari.

3 IL RUOLO DELL'UNITÀ D'IMPOSIZIONE E LA TASSAZIONE PER PARTI

Concentrando l'attenzione sui sostegni alle famiglie aventi carattere monetario si può adottare una distinzione tra due filoni di intervento i cui fini e beneficiari sono piuttosto diversi:

- a. il primo filone è costituito dal **sostegno diretto** ed effettivo alla famiglia ed ai suoi bisogni nelle richiamate funzioni di cura dei figli (attraverso detrazioni e deduzioni per i figli o per spese familiari, ma anche con gli assegni per il nucleo familiare). In sostanza, ogni famiglia con figli o con spese considerate "meritevoli" beneficia di vantaggi che non avrebbe se non avesse figli o non sostenesse determinate spese per la cura della famiglia;

4 Un approccio alternativo per la stima del costo di un figlio è stato proposto da Polin (2004). In generale, le diverse scale di equivalenza si differenziano sia per il metodo di calcolo che per il numero di variabili considerate; la scelta dell'una o dell'altra può portare ovviamente a conclusioni diverse.

- b. il secondo, invece, è costituito dalla tassazione per parti (splitting o quoziente) o da specifiche agevolazioni per il coniuge a carico ed è finalizzato ad un obiettivo di equità orizzontale, cioè di neutralità della tassazione tra famiglie a parità di capacità contributiva, o di reddito equivalente, pur se con diverso numero di figli e livello dei redditi percepiti, individualmente e/o nel complesso. Interventi di tale natura, non collegati direttamente alla presenza di figli o di spese familiari, sono essenzialmente volti ad attenuare differenze di progressività dell'imposta fra diverse tipologie familiari (monoreddito vs. bireddito e, nell'ambito di quest'ultime, in relazione al diverso apporto dei coniugi al reddito complessivo).

In tale contesto, assume grande importanza la definizione, individuale o familiare, dell'unità d'imposizione o di riferimento per l'erogazione degli assegni; si tratta di una scelta con valenza non solo economica, ma anche culturale e sociale.

Le due alternative estreme consistono da un lato in una tassazione che parte dal reddito complessivo di tutto il nucleo familiare, considerato la sede delle scelte di consumo e produzione, dall'altro in una tassazione del reddito di ciascun individuo, considerato l'unico soggetto alla base della capacità contributiva.

In realtà, il trattamento della "famiglia" rispetto all'imposta sui redditi ed ai trasferimenti monetari risponde, in via primaria, alla ricerca di una forma di considerazione dell'unità di riferimento che si muove fra una concezione "individuale" ed una concezione "familiare" della capacità contributiva, atteso che tutti i sistemi tributari contemporanei si collocano di fatto fra i due estremi. Chi fonda l'imposta personale sull'individuo, la integra considerando anche redditi e composizione familiari, mentre chi opta per l'imposizione familiare, tiene conto anche del numero di componenti e di elementi di valutazione legati all'individuo.

Nel dibattito economico, la scelta tra una tassazione di tipo individuale o congiunta è stata oggetto di considerazione anche con riguardo ai possibili incentivi/disincentivi sull'offerta e la partecipazione femminile al lavoro. Poiché infatti tra i disincentivi alla partecipazione sono state considerate le aliquote marginali elevate, una certa attenzione deve pur essere attribuita alla scelta dell'unità di tassazione, che le influenza⁵.

5 Appare in tal senso illuminante il recente lavoro di Immervall e altri (2008), nel quale si evidenziano, anche mediante microsimulazioni col modello Euromod, gli effetti negativi sul lavoro e sul benessere dell'accentuata tassazione oggi prevalente sul coniuge a minor reddito e, dall'altro lato, i vantaggi che deriverebbero da riforme tese ad una sua riduzione.

È stata da molti sostenuta la maggiore efficienza della tassazione individuale, sulla base dell'osservazione empirica secondo cui l'offerta di lavoro del secondo percettore è più elastica di quella del primo: per una massimizzazione dell'offerta di lavoro, dunque, dovrebbe essere adottata un'aliquota più alta sulla base imponibile meno elastica. In un sistema di tassazione che assume come *tax unit* la famiglia, invece, le aliquote marginali effettive per ciascuno dei due coniugi risultano identiche, ed in particolare aumentata quella del coniuge a più basso reddito, cosicché gli effetti depressivi sull'offerta di lavoro aggregata sono maggiori, data l'asimmetria dell'elasticità dell'offerta di lavoro: per la donna, specie se a basso reddito, può esistere infatti un minore incentivo al lavoro o alla partecipazione full-time, date le imposte addizionali legate anche al reddito del coniuge.

Tra i paesi OCSE si può riscontrare una notevole differenziazione in tema di scelta dell'unità impositiva: in alcuni (Svezia, Austria, Gran Bretagna), la tassazione avviene esclusivamente su base individuale; in altri (Francia, Stati Uniti o Germania) le coppie sposate sono trattate come un unico soggetto fiscale, cosicché la tassazione dei redditi è, o può essere, congiunta (o meglio basata sul reddito pro-capite o equivalente piuttosto che su quello familiare). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, sono stati predisposti meccanismi di sostegno familiare correttivi della tassazione individuale.

In generale, la tassazione per parti del reddito familiare prevede i metodi cosiddetti dello "*splitting*" e del "quoziente familiare". Lo "*splitting*" prevede che gli imponibili conseguenti ai redditi percepiti dai due coniugi vengano prima sommati e, successivamente, l'importo così determinato venga diviso in due parti uguali, a ciascuna delle quali vengono applicate aliquote e scaglioni corrispondenti; con questo meccanismo, adottato in Germania, si viene esclusivamente a ridurre la progressività dell'imposta sui redditi complessivamente percepiti dai due coniugi rispetto all'applicazione del principio della tassazione individuale, non avendo rilievo la presenza o meno di figli.

In alternativa, ed in un'ottica più centrata sulla famiglia, il quoziente familiare consiste nel sommare i redditi di tutti i componenti il nucleo familiare, compresi i figli a carico, e nel dividere il risultato per la somma dei pesi⁶ attribuiti a ciascun componente dell'intero nucleo: sulla "parte" di reddito così ottenuta si

6 Il termine quoziente, utilizzato indifferentemente per identificare il metodo di tassazione in esame e la somma dei pesi individuali entro una famiglia può dare origine ad ambiguità. In termini algebrici un quoziente è il rapporto tra un dividendo ed un divisore, mentre la somma dei pesi, o dei coefficienti, o delle parti, usata per il meccanismo del quoziente familiare, rappresenterebbe in realtà il divisore di un quoziente. Tuttavia, per analogia con altre trattazioni, si usa qui anche il termine quoziente per definire il divisore, cioè la somma dei pesi, coefficienti o parti.

applicano aliquote e scaglioni per ottenere un'imposta che, moltiplicata per il numero delle parti, individua quella familiare effettivamente dovuta. Si tratta, in altre parole, di un meccanismo che applica la progressività dell'imposta sulle persone fisiche ad un reddito equivalente, definito in un ambito familiare ed attribuito ad ogni suo componente a prescindere da quanto abbia percepito effettivamente ciascuno.

In entrambi i casi, la tassazione per parti, rispetto a quella individuale, comporta una diminuzione dell'aliquota marginale del coniuge con reddito più elevato ed un aumento per quello con reddito minore, in una misura correlata al grado di progressività del sistema di aliquote e scaglioni.

In sintesi, i tratti dei sistemi alternativi di tassazione con riferimento alle famiglie, nelle versioni canoniche, sono illustrati nella tabella che segue, evoluzione di uno schema presentato da Rapallini (2006) e Di Nicola (2007).

In definitiva, la tassazione per parti, comparata a quella individuale, avvantaggia le famiglie numerose e quelle con differenze reddituali intrafamiliari, con particolare riguardo a quelle monoreddito, mentre, al contrario, finisce per penalizzare in termini relativi i singoli, che non possono beneficiare nè dello "splitting", nè del "quoziente familiare".

Nella tassazione per parti va sottolineato un altro elemento di rilievo: poiché si applica la progressività al reddito equivalente del nucleo familiare anziché a quello dei singoli componenti, le differenze reddituali esistenti all'interno del nucleo si annullano, attenuando così l'imposta applicabile al reddito più elevato⁷. Tale sistema comporta dunque una riduzione della progressività, ma solo se intesa sui singoli individui percettori, piuttosto che sulla loro capacità contributiva definita in ambito familiare, ponendosi anzi questo metodo proprio l'obiettivo di uguagliare la progressività a parità di redditi equivalenti.

7 Ponendo la famiglia al centro del sistema, si ipotizza implicitamente che le risorse siano pienamente condivise tra i componenti, e dunque che anche le imposte vadano calcolate su questa base, a prescindere da chi sia o da quanti siano i percettori. Si tratta in sostanza di un approccio sociologicamente "organicista".

Tab. 1 Tratti salienti dei diversi schemi tipo di tassazione individuale o familiare

	Tassazione individuale	Splitting coniugi	Quoziente familiare
Stato civile	Neutrale	Incentiva il matrimonio (o la convivenza ove ammessa)	Incentiva il matrimonio (o la convivenza ove ammessa)
Numero e tipo di familiari	Influisce solo attraverso eventuali detrazioni-deduzioni familiari	Ignora presenza di figli; favorisce differenze reddito due coniugi percettori (massimo vantaggio con famiglia monoreddito).	E' favorita la numerosità dell'intera famiglia, ma anche la monoreddito
Elusione o ripartizione dei redditi dei coniugi	Avvantaggia l'imputazione fittizia dei redditi al coniuge con minor reddito	Neutrale	Neutrale
Progressività sul reddito degli individui	Dipende da aliquote e scaglioni e da eventuali detrazioni-deduzioni	Dipende dal reddito pro capite; riduce carico fam. su redditi diversi e monoreddito; svantaggia coniuge a più basso reddito e avvantaggia quello a più alto reddito	Avvantaggia i nuclei numerosi e i redditi intrafamiliari disuguali
Progressività sul reddito equivalente	Accentua il carico se i redditi individuali differiscono e se ci sono figli o coniuge a carico	Neutrale se non ci sono figli, altrimenti accentua il carico.	Neutrale rispetto alle possibili composizioni familiari
Offerta di lavoro	Influenzata dal profilo di progressività individuale; indipendente dal reddito del coniuge	Disincentiva l'offerta di lavoro del coniuge a più basso reddito (e viceversa); favorisce fam monoreddito	Disincentiva offerta di lavoro del coniuge a più basso reddito (e viceversa); favorisce fam monoreddito

Possono essere formulate anche obiezioni di tipo teorico al sistema di tassazione per parti. Anzitutto, vi è il problema di efficienza cui si accennato sopra: se viene tassato il reddito familiare, indipendentemente da chi lo produce, viene sostanzialmente introdotto un disincentivo a lavorare per il coniuge a più basso reddito, per il quale la tassazione familiare prevede un'aliquota marginale in genere più elevata rispetto alla tassazione individuale. In un paese come l'Italia, in cui il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro è ancora estremamente basso, tale obiezione è sicuramente degna di nota, specie per i redditi medio bassi delle donne⁸.

In secondo luogo, va osservato che una qualche discriminazione tra famiglie mono e bireddito, a parità di reddito complessivo, ha una sua giustificazione nei maggiori costi di produzione del reddito sostenuti da queste ultime e nelle difficoltà di affrontare le responsabilità familiari (in particolare, la cura dei figli) senza spese addizionali, quando entrambi i coniugi lavorano.

Dal meccanismo del quoziente derivano anche alcuni "paradossi", qualora questo strumento sia percepito soprattutto come un supporto ai carichi familiari invece che un equalizzatore interfamiliare di progressività su redditi equivalenti. In primo luogo, se due coniugi hanno redditi di ammontare diverso, pur in assenza di figli a carico possono ottenere un risparmio d'imposta, anche notevole, dall'applicazione del quoziente o dello *splitting*; viceversa, una coppia con due redditi bassi, tali da ricadere nel primo scaglione (quello cui si applica la più bassa aliquota marginale effettiva), potrebbe non trarre alcun giovamento dal quoziente in caso di nascita di un figlio, in quanto l'operazione di divisione del reddito e rimoltiplicazione dell'imposta per la somma delle parti potrebbe non assegnare alcun beneficio, ricadendo il nuovo reddito equivalente nello stesso scaglione.

Anche quando la nascita di un figlio dovesse comportare una riduzione del carico fiscale, essa potrebbe in molti casi (in particolare per i redditi non elevati, quota rilevante dei contribuenti) risultare di entità modesta se non trascurabile.

Avviene infatti che alla nascita di un figlio il quoziente beneficia in misura differenziata i diversi nuclei, in particolare tendendo ad attribuire un maggior vantaggio ai contribuenti a reddito più elevato, o meglio quelli per i quali il quoziente maggiorato comporterebbe l'applicazione di un'aliquota più bassa ad un'ampia quota di reddito.

8 Colombino (2006) effettua per l'Italia stime sulle elasticità dell'offerta di lavoro per sesso e decili di reddito, evidenziando una più forte reattività per le donne a basso reddito, quelle che verrebbero più disincentivate a lavorare da un meccanismo di tipo quoziente. Anche Aasve, Paziienza e Rapallini (2008) affrontano il tema del quoziente con riferimento agli effetti sull'offerta di lavoro.

Da questi esempi pare confermato dunque che il tratto saliente del quoziente è quello di “equalizzatore orizzontale” di progressività su redditi equivalenti, ed in particolare di strumento di pari tassazione di nuclei con pari reddito e componenti, piuttosto che come sostegno economico alla famiglia con figli, come invece viene spesso presentato.

D'altronde, su un piano più metodologico, la quantificazione del risparmio d'imposta del quoziente rispetto alla tassazione individuale è funzione non solo (e non tanto) del numero dei familiari, parametro prevalente per il sostegno ai carichi, ma anche del livello del reddito familiare e delle differenze reddituali tra percettori attraverso le aliquote e gli scaglioni, elementi che sono gli strumenti primari di graduazione della progressività, non del sostegno per i familiari a carico.

Questa conclusione è di rilievo almeno per le seguenti conseguenze:

- se il quoziente è soprattutto un “equalizzatore di progressività”, non pare essere lo strumento più idoneo per supportare i carichi familiari, oltre che per innalzare l'offerta di lavoro e, per questa via, l'occupazione e il reddito.
- i tradizionali strumenti di sostegno fiscale ai carichi familiari (detrazioni e/o deduzioni) restano necessari ed essenziali anche in presenza di una tassazione per quoziente, specie nei casi in cui la sostanziale uguaglianza dei redditi dei due coniugi renderebbe minimo il risparmio d'imposta generato dal quoziente; qualora fossero abolite le detrazioni familiari, ne seguirebbe una riduzione del reddito disponibile ad invarianza dei carichi familiari.

Di questa duplice natura degli interventi sulla famiglia (equità orizzontale, o equalizzatore di progressività, e sostegno ai figli ed ai relativi carichi) pare esserci traccia anche nella logica dei sistemi adottati all'estero. Con riferimento a Germania e Francia, che prevedono rispettivamente lo *splitting* ed il quoziente familiare, si può osservare che dove lo *splitting* attua la funzione di equalizzatore delle aliquote sui redditi equivalenti (Germania), sono conservati pienamente gli altri strumenti di sostegno ai carichi familiari, mentre dove vige il quoziente familiare (Francia), con la sua maggiore considerazione per la numerosità del nucleo, ulteriori e dirette misure di sostegno ai carichi familiari sono ridotte (ma non azzerate).

Un'altra indiretta evidenza della specificità e della rilevanza del sostegno ai carichi familiari attuato attraverso interventi diretti, piuttosto che con meccanismi di tipo quoziente familiare o coniugale, può essere desunta anche dal recente lavoro di Di Biase (2008), nel quale si evidenzia, attraverso la quantificazione dei carichi fiscali e contributivi per figure tipo OCSE, tenuto conto di eventuali assegni e trasferimenti familiari, che l'Italia, con la sua Irpef

individuale supportata da detrazioni e assegni, si colloca nel 2006 al secondo posto⁹ (e preceduta dalla Spagna, non dalla Francia o Germania) con riguardo alla quota di reddito netto disponibile in rapporto alla retribuzione lorda media di un dipendente manifatturiero con coniuge e due figli a carico.

Nell'ambito della differenziazione concretamente osservabile in Europa, si possono comunque individuare vari *policy mix* di tassazione e sostegno che possono essere così sintetizzati:

- tassazione individuale associata a specifici strumenti che riconoscono i carichi familiari (ad es. l'Olanda riconosce deduzioni per il coniuge a carico ed assegni; l'Austria prevede detrazioni per il coniuge a carico, detrazioni per i figli a carico ed assegni familiari; la Finlandia adotta la tassazione individuale accompagnata soltanto dal riconoscimento di assegni per figli);
- tassazione congiunta opzionale (ad es. il Belgio adotta il "quoziente coniugale" integrato da deduzioni per il coniuge a carico, deduzioni per i figli a carico ed assegni familiari; l'Irlanda adotta lo "splitting", integrato da assegni familiari; la Germania prevede lo "splitting" integrato dal trattamento più favorevole tra la deduzione per figli a carico e gli assegni familiari sotto forma di credito d'imposta rimborsabile, in quanto percepito anche se il contribuente è incapiente, di ammontare più elevato a partire dal quarto figlio);
- tassazione congiunta obbligatoria (ad es. la Francia prevede il "quoziente familiare", integrato dalla previsione di assegni familiari; il Lussemburgo adotta un sistema di differenti scale di aliquote specifiche, a seconda della composizione familiare, integrato da assegni familiari; il Portogallo prevede lo "splitting" integrato dalla previsione di detrazioni per il coniuge a carico, detrazioni per figli a carico ed erogazione di assegni familiari).

4 IL SISTEMA ITALIANO VIGENTE

Pare utile a questo punto un breve richiamo alla situazione italiana vigente ed ai relativi punti di forza e di debolezza, quale presupposto per ipotesi di tassazioni di tipo familiare e relativi impatti.

Il sostegno pubblico ai carichi familiari in Italia si è radicato nel tempo con molteplici strumenti, non solo diretti (erogazioni monetarie e sconti fiscali), ma

9 Questo secondo posto è tanto più rilevante se si pensa che dal 2007 in Italia detrazioni ed assegni familiari sono stati rafforzati in misura significativa. Va peraltro considerato che i servizi in natura a favore delle famiglie sono in Italia ridotti, o più costosi, rispetto a quelli degli altri paesi OCSE.

anche indiretti e non monetari (cosiddetti servizi “in natura”, quali la fornitura gratuita o agevolata di istruzione e sanità, l’offerta di asili nido, e così via)¹⁰; con riferimento al prelievo e ai trasferimenti monetari a favore delle famiglie, nell’ultimo decennio si è rafforzata la tendenza a poggiare le relative politiche su tre pilastri, costituiti dalle detrazioni Irpef per carichi familiari, dagli oneri detraibili al 19% e dagli assegni per il nucleo familiare.

Le detrazioni Irpef per carichi familiari, fruibili potenzialmente da ciascun contribuente Irpef senza distinzione per tipo di reddito, sono tarate essenzialmente in base al numero dei figli ed altri familiari a carico e al reddito di ciascun genitore che, salvo i casi di incapacienza, deve assumersi il 50% del carico e, quindi, delle detrazioni potenziali dalle quali si ricavano poi quelle spettanti.

La decrescenza delle detrazioni è legata al reddito complessivo di ciascun genitore percettore, non al reddito familiare o equivalente del nucleo, cosicché anche in casi di reddito familiare molto elevato, purchè uno dei due coniugi sia a basso o medio reddito, spettano le detrazioni (quanto meno per una quota pari al 50%), mentre al contrario esse potrebbero non spettare a nuclei con un reddito identico, ma equidistribuito tra i due coniugi, o monoreddito. Permane cioè una evidente violazione del principio di equità orizzontale: due famiglie con stesso reddito e stessi figli a carico possono vedersi attribuito un diverso sostegno per il solo fatto che quel reddito è diversamente distribuito tra i coniugi, ed anzi qualche famiglia a più alto reddito può beneficiare, a parità di figli a carico, di maggiori detrazioni spettanti.

Ma il limite principale delle attuali detrazioni deriva dal fenomeno dell’incapacità: quando il contribuente (ed in particolare il capofamiglia con coniuge e figli a carico, cioè la famiglia monoreddito) ha un reddito basso, l’ammontare di Irpef lorda è inferiore alle detrazioni spettanti, e quindi gli è impossibile godere, in tutto o in parte, dei benefici per carichi familiari a lui destinati. Con le norme attuali, ad esempio, un lavoratore dipendente o parasubordinato con moglie e due figli a carico non paga l’imposta fino a circa 14.800 euro, cosicché per ogni reddito inferiore risulta incapiente. Si tratta qui di una forte limitazione al principio di equità verticale, per il quale soggetti con minor reddito dovrebbero subire un prelievo inferiore, ovvero ricevere un sostegno redistributivo maggiore.

Infine, a compensazione del maggior carico subito dalle famiglie monoreddito, esiste una detrazione ad hoc anche per il coniuge a carico, anch’essa decrescente ed inversamente proporzionale al reddito del

¹⁰ Sartor et al. (2003) hanno presentato una stima del sostegno pubblico che include anche alcuni servizi in natura.

capofamiglia. Sul punto si sottolinea la natura “forfetaria” dell'intervento, che cerca di mediare, con le imprecisioni di ogni intervento di questa natura, tra un'Irpef individuale ed una esigenza di equità orizzontale tra nuclei, ma anche un'incongruenza logica interna, in quanto le famiglie monoreddito penalizzate dall'Irpef progressiva individuale sono quelle a maggior reddito e non le più povere.

Sul secondo filone di intervento, costituito dagli oneri documentati di natura “familiare” detraibili al 19% (come ad es. le spese per l'istruzione dei figli), si può osservare che la spettanza è in genere indipendente dal reddito e dall'entità della spesa (sebbene in qualche caso sia previsto un tetto). Anche in questo caso sussistono i casi di incapienza, anche se con la legge Finanziaria per il 2008 con le nuove detrazioni previste per le famiglie in affitto si è trovata una prima applicazione della cosiddetta “imposta negativa”, cioè della possibilità per il contribuente di fruire dell'intero ammontare della detrazione, anche quando questa è maggiore dell'imposta netta e non si concretizza perciò in una mera riduzione dell'imposta dovuta.

Infine, un primario ruolo di supporto monetario alle famiglie è costituito dagli ANF, gli assegni per il nucleo familiare. A differenza delle detrazioni, essi sono decrescenti in base al reddito familiare, con un nucleo definito in maniera diversa rispetto a quello fiscale e con un ruolo primario costituito dall'età del figlio piuttosto che dal reddito.

Tratti salienti degli ANF sono anche la natura non fiscale, che consente una loro corresponsione a prescindere dal livello dell'imposta personale - con un totale superamento del problema dell'incapienza - ed il carattere categoriale dell'intervento, essendo gli ANF riservati a famiglie con prevalenza di redditi da lavoro dipendente ed assimilato (anche in quanto tradizionalmente soggetti ad uno specifico contributo, che però non è dovuto da tutti i beneficiari ed è stato ridotto negli ultimi anni).

In definitiva, il sistema italiano è fondato su un'Irpef individuale, ma accompagnata da interventi sostanziosi legati alla famiglia, alle sue spese ed al suo reddito, pur se con poco giustificabili difformità ed iniquità orizzontali e verticali, derivate probabilmente dalla sedimentazione di numerosi interventi correttivi nel tempo.

Nel voler superare le citate limitazioni attuali, appare utile delineare per ciascuno dei due filoni di intervento – tassazione su base familiare e tassazione individuale con specifici sostegni alle famiglie - un possibile intervento riformatore, per poi dettagliarlo e simularne l'impatto con ottica indirettamente comparativa.

5 UNA RIFORMA MEDIANTE QUOZIENTE FAMILIARE

Si è detto che introdurre il quoziente vuol dire essenzialmente spostare l'applicazione della progressività dall'individuo al reddito equivalente personale definito entro il nucleo familiare; stante la variabilità intrafamiliare dei redditi, ciò comporterebbe, in assenza di altri correttivi, una forte perdita di gettito, nell'ordine di decine di miliardi, che appare poco compatibile con le esigenze di finanza pubblica¹¹.

Appare inoltre coerente con quanto qui argomentato prevedere un nuovo profilo di aliquote e scaglioni tarato sui redditi equivalenti, che sono alla base del quoziente, invece che su quelli individuali, fondamento dell'Irpef vigente.

Allo stesso tempo, l'esistenza di un'ampia quota di nuclei fiscali monocomponente, per i quali il reddito equivalente sarebbe uguale a quello individuale, spinge a non elevare il carico almeno sui redditi medio-bassi, perché altrimenti una riforma di questa portata farebbe subire ad un'ampia fetta di contribuenti¹² un aumento del carico fiscale e, dunque, una riduzione del reddito disponibile.

Un secondo fondamento di un possibile quoziente familiare dovrebbe essere, per quanto finora esposto, il mantenimento di specifici interventi di sostegno monetario per i figli, oggi divisi tra detrazioni familiari, oneri documentati detraibili e assegni familiari.

Un terzo tratto potrebbe essere quello di attribuire i pesi individuali, necessari per stabilire il divisore del quoziente, in modo tale da attenuare, ed in qualche caso ribaltare, il disincentivo all'ingresso nel mercato del lavoro o, analogamente, l'incentivo alla sua uscita.

Questo obiettivo potrebbe essere agevolato dall'attribuzione di un peso ai componenti dipendente dall'essere o meno a carico, piuttosto che dal ruolo familiare. Si tratterebbe, in altre parole, di assegnare un peso pieno ai soggetti percettori ed uno ridotto, ad es. dimezzato, a quelli a carico: poiché i figli conviventi devono necessariamente essere a carico per appartenere alla famiglia fiscalmente definita, perché altrimenti costituirebbero nucleo a sé,

11 Nel Rapporto ISAE del 2004, ad es., una valutazione del minor gettito a seguito dell'introduzione del quoziente familiare (Declich e Polin, 2004) perveniva ad una stima della perdita di gettito fino a 18 miliardi, ma a prezzi, redditi e Irpef di allora e con previsione dell'abolizione delle detrazioni familiari.

12 Con un modello di microsimulazione derivato dall'indagine della Banca d'Italia sui redditi delle famiglie nel 2004 ma fondato anche su dati demografici recenti Di Nicola (2007) stima che nonostante il 29% delle famiglie sia effettivamente monocomponente, i contribuenti fiscalmente non inseriti in un nucleo, cioè soli o conviventi con altri familiari diversi dal coniuge, ma con reddito maggiore di 2841 euro, e quindi non a carico di terzi, raggiunge ben il 45%. Si tratta principalmente di pensionati che, anche quando conviventi, superano la soglia dei 2841 euro e sono perciò considerati fiscalmente un nucleo a sé.

questa variante si applicherebbe di fatto solo al coniuge, che si vedrebbe attribuito il peso pieno in caso di reddito maggiore di 2841, ridotto se invece a carico¹³.

Questa variante, mirata a non sfavorire i tassi di occupazione e quelli femminili in particolare, avrebbe anche un altro vantaggio più operativo, consistente nell'evitare di fissare un peso unico per il coniuge e poi dover scegliere tra un quoziente troppo costoso, qualora il coefficiente pieno fosse attribuito anche a coniugi a carico, o svantaggioso per troppe coppie bireddito, qualora il coefficiente fosse ridotto anche per il coniuge che lavora¹⁴. Occorre peraltro segnalare che questo peso variabile favorisce i tassi di occupazione, più che l'offerta di lavoro (chi già lavora non troverebbe vantaggi o svantaggi ad aumentare o diminuire la quantità di lavoro, in quanto il suo peso/coefficiente resterebbe pari ad uno), ed anche che in corrispondenza di piccole variazioni di reddito attorno alla soglia per essere a carico si determinerebbero piccoli "salti" di reddito disponibile, cioè aliquote marginali effettive al di fuori del *range* 0-100 per cento.

Va anche sottolineato che eventuali comportamenti elusivi, volti ad ottenere per il coniuge il peso pieno anziché dimezzato, si concreterebbero in attribuzione ed emersione di reddito piuttosto che, come avviene di solito, in un occultamento dello stesso.

Un ultimo aspetto di qualche rilievo, ancorché solo indirettamente legato al quoziente, è il ruolo delle **detrazioni, per tipo di reddito**: con il passare degli anni e delle riforme susseguitesì, esse hanno assunto la duplice natura di compensazione delle spese di produzione del reddito (la ragione originaria della loro esistenza) e di contributo alla definizione della progressività, cioè ulteriore elemento di definizione delle aliquote e degli scaglioni effettivi¹⁵, specie a

13 Il punto può essere meglio compreso con un esempio. Una coppia bireddito con redditi simili, che si vedesse attribuire un coefficiente minore di uno ad un coniuge, vedrebbe crescere la pressione fiscale con l'adozione del quoziente, a parità di aliquote e scaglioni, perché la progressività sarebbe applicata ad un reddito equivalente maggiore di quello percepito da ciascun coniuge. All'opposto, una coppia monoreddito trarrebbe un vantaggio molto e forse troppo consistente se fosse attribuito un coefficiente elevato al coniuge senza reddito, che pure può svolgere servizi familiari altrimenti costosi.

14 E' questo il caso dei progetti di riforma presentati in Parlamento - Baio, Bobba, Costa, Pepe, Vico, tutti nel 2008 - i quali attribuiscono al coniuge un coefficiente pari a 0,65, con ogni probabilità per contenere le perdite di gettito, ma così facendo aggravano indirettamente il carico sulle coppie senza figli con due redditi simili, o annullano sostanzialmente il vantaggio per una parte delle coppie bireddito con figli. Declich e Polin (2007), ad es., stimano che la percentuale di famiglie in perdita con l'adozione del coefficiente 0,65 aumenta tra il 22% ed il 34%, a seconda delle ipotesi adottate, rispetto al coefficiente 1 per entrambi i coniugi.

15 Sulla natura delle detrazioni per tipo di reddito, ma anche sullo stesso quoziente familiare, si è soffermata l'attività della Commissione MEF "di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie", confluita nel Libro bianco a cura di De Vincenti e Paladini (2008).

seguito dell'innalzamento dell'aliquota più bassa gravante sul primo scaglione. Una volta che sia stato considerato opportuno il ridisegno della progressività in funzione del reddito equivalente, una riforma del tipo quoziente potrebbe incorporare nelle nuove aliquote e scaglioni la componente legata alla definizione della progressività dell'imposta, lasciando alla detrazione il ruolo di rimborso - individuale, forfetario e plausibilmente costante - per le spese di produzione del reddito. Discorso analogo potrebbe essere fatto anche per gli oneri mediamente legati alle età avanzate e ai familiari a carico, anche se in questo caso si tratta di sostegno ai carichi più che di produzione/determinazione del reddito.

Sebbene questo sia l'impianto logico qui considerato come preferibile per una riforma del tipo quoziente familiare, si è consapevoli che possono essere adottate molte altre varianti. In effetti, nel corso delle ultime legislature, dentro e fuori dal Parlamento sono stati presentati o esaminati diversi progetti di quoziente familiare¹⁶, con ampia gamma di varianti atte sostanzialmente ad attenuare la perdita di gettito e, per questa via, rendere fattibile una riforma di questa portata.

Nell'impossibilità di descriverli tutti, elencandone i tratti salienti e la loro coerenza interna, pare utile richiamare invece gli argomenti che ci hanno spinto a non condividere alcune soluzioni prospettate.

Un primo elemento è la cosiddetta **clausola di salvaguardia**: tenuto conto di forti redistribuzioni di reddito e gettito tra segmenti di contribuenti, essa consisterebbe nel consentire ad ogni contribuente di calcolare il dovuto secondo la vecchia e la nuova normativa, optando per quella più favorevole. Questa soluzione appare sconsigliabile per il fatto che implica la convivenza, non protraibile all'infinito, di due sistemi fiscali molto diversi tra loro, anche per la logica di progressività ritenuta preferibile, generando peraltro anche una consistente, ulteriore riduzione del gettito. Qualora disposto ad accettare minori entrate, invece, il legislatore potrebbe utilmente adottare una versione di quoziente più favorevole ai contribuenti altrimenti svantaggiati, evitando un permanente doppio conteggio ed i relativi costi di adempimento.

Per motivi analoghi appare sconsigliabile un quoziente da applicare solo a famiglie con percettori di un reddito inferiore ad una data soglia o, in caso di vantaggio rispetto alla tassazione individuale, inferiore ad un **tetto**. Anche in questi casi si tratterebbe di perpetrare un doppio sistema fiscale, accettando alcune iniquità di quello vigente, che si vorrebbero invece superare, ed

16 Si citano tra i più recenti quelli di EURISPES (2008), UGL (2008), Baio (2008), Bobba (2008), Costa (2008), Vico (2008), Di Nicola (2007), Campiglio-Oneta (2007), Rapallini (2006).

adottando il quoziente per i soli soggetti (quelli a reddito basso) che non ne trarrebbero tangibile beneficio.

Infine, per le ragioni qui ampiamente riportate, appare fortemente **sconsigliabile la rinuncia a detrazioni ed assegni familiari**, o ad un'altra eventuale forma di sostegno diretto ad essi ispirata, in caso di adozione del quoziente familiare. Tra le argomentazioni già svolte sulla prevalente natura della tassazione per parti, basti ricordare che in questo caso molte famiglie a basso reddito con carichi familiari vedrebbero diminuire il loro reddito disponibile, a causa dell'abolizione di un sostegno monetario importante in cambio di un nuovo meccanismo che non li premierebbe affatto, o non a sufficienza.

Definite le linee guida di una possibile adozione del quoziente, si è voluto simulare l'impatto di gettito e redistributivo di una specifica e più concreta ipotesi di riforma, utilizzando un modello di microsimulazione derivato dall'indagine Banca d'Italia sui redditi degli individui e delle famiglie italiane nel 2004, aggiornato e riponderato con dati demografici 2006 e redditi deflazionati al 2008.

Uno specifico quoziente familiare per l'Italia potrebbe avere le seguenti caratteristiche di dettaglio:

- adozione generalizzata (cioè non opzionale e senza clausola di salvaguardia) del nuovo meccanismo di imposizione personale e familiare fondato sul quoziente, con superamento dell'Irpef individuale vigente.
- la famiglia di riferimento per l'applicazione del quoziente (cioè l'unità d'imposizione) continuerebbe ad essere quella "fiscale", composta dai coniugi e da ogni altro familiare "a carico", cioè con reddito complessivo annuo inferiore ai 2'841 euro annui¹⁷.
- quoziente costruito con peso 1 per ogni soggetto non a carico e 0,5 per ogni altro componente a carico, compreso l'eventuale coniuge. In pratica, vista la definizione di famiglia fiscale, il solo coniuge può assumere il peso 1 o 0,5 a seconda se è a carico o meno.
- aliquote e scaglioni su reddito "equivalente" (cioè da quoziente) come segue: 0% fino a 1500, 23% fino a 15'000, 31% fino a 28'000, 38% fino a 40'000, 42% fino a 70'000, 48% oltre. Si noti l'introduzione di un'aliquota zero, motivata anche dalla contestuale abolizione della detrazione decrescente per autonomi possessori di partita Iva.

17 E' questa una soglia di reddito ferma da molti anni, divenuta perciò poco realistica nel definire forfetariamente la soglia al di sotto della quale un soggetto è a carico del suo nucleo familiare. Tale soglia potrebbe essere parametrata in qualche misura all'ammontare dell'assegno sociale, cioè alla somma ritenuta evidentemente necessaria per una sopravvivenza autonoma.

- detrazioni per tipo di reddito di 1500 euro per i dipendenti e 1400 per i pensionati¹⁸ (avendo i lavoratori autonomi già detratto, analiticamente o forfaitariamente, i propri costi di produzione nel processo di determinazione del reddito complessivo), con decrescenza lineare della quota spettante in base al reddito equivalente da 8'000 euro o meno (100%) a 40'000 o più¹⁹ (ma con detrazione minima di 100 euro per percettore).
- azzeramento della detrazione per coniuge a carico, considerata l'equalizzazione del carico sui redditi dei coniugi già operata dal quoziente.
- detrazioni per figli ed altri familiari a carico di 800 euro ciascuno (+250 per ogni soggetto disabile), con decrescenza lineare della quota spettante in base al reddito equivalente da 5'000 (100%) a 28'000 euro (0%). Gli assegni familiari, già collegati in forma implicita ad un reddito equivalente, resterebbero invece pari a quelli attuali.
- oneri detraibili (al 19%) e soglia per essere a carico (2'841) uguali a quelli previsti dall'Irpef vigente. Si noti però che l'aggregazione degli oneri detraibili e delle detrazioni a livello familiare determinerebbe comunque una riduzione dei casi di incapacienza.
- addizionali locali con aliquote e scaglioni 2008 sull'imponibile equivalente (in pratica addizionale calcolata sul reddito equivalente e poi moltiplicata per il quoziente). Ne seguirebbe l'uguaglianza, rispetto al meccanismo vigente, nel caso più frequente di aliquota proporzionale, ed una riduzione delle addizionali in caso di progressività delle stesse. Come avviene ora, le addizionali locali non sarebbero dovute se non è dovuta l'Irpef .

18 Secondo logica economica ed analogia con l'impresa e i lavoratori autonomi, le spese di produzione del reddito dovrebbero essere considerate come deduzioni individuali dal reddito. Con il quoziente si è però preferito attribuire le detrazioni in ambito familiare, di modo che per redditi equivalenti bassi (cioè per famiglie povere) si riduca o si annulli il fenomeno dell'incapienza in presenza di almeno un reddito capiente. Si noti anche che la decrescenza, nelle detrazioni per tipo di reddito come in quelle per carichi familiari, è stata resa qui lineare, mentre dal 2007 essa è rappresentata geometricamente da una "spezzata", implicando sostanzialmente una decrescenza a diverse intensità, accentuata per i redditi medio-bassi e meno ripida successivamente, fino al completo annullamento.

19 La soglia massima per la decrescenza è collegabile alle aliquote e scaglioni. Poiché ogni decrescenza comporta un aumento dell'aliquota marginale effettiva, è bene che le soglie in cui essa cessa corrispondano a quelle di alcuni scaglioni, in modo da evitare aliquote effettive altalenanti.

6 GLI IMPATTI ATTESI PER LA RIFORMA DI TIPO QUOZIENTE

Sulla base di questo disegno di quoziente si verificherebbe una perdita netta di gettito, a redditi e strutture demografiche 2008 ipotizzate, di circa **9,1 miliardi** di euro (di cui 8,8 erariali e 0,3 locali). Tale ammontare, ingente in uno scenario di finanza pubblica difficile come quello attuale, ma non in relazione al volume del PIL o alla rilevanza della riforma, è in realtà il saldo tra due impatti di segno opposto su sottoinsiemi differenti di famiglie, corrispondenti ai guadagni di alcuni nuclei (13 miliardi per 15 milioni di famiglie di fatto) ed alle perdite di altri (3,9 miliardi per 6 milioni di nuclei).

Va però ricordato che l'impatto di gettito di una riforma di tipo quoziente può differire notevolmente, fino a raggiungere diverse decine di miliardi, anche a seguito di varianti apparentemente di poco rilievo²⁰.

Ma una valutazione di una riforma di questo genere va fatta soprattutto con riferimento agli impatti distributivi e redistributivi che essa comporterebbe, in termini di livelli o tipologie di reddito, ma anche di composizione familiare e relativi carichi.

Si riportano di seguito gli impatti, microsimulati²¹ in termini di variazioni di reddito disponibile (cioè di carico fiscale, data l'invarianza qui ipotizzata di altre imposte, contributi e trasferimenti), distinti per quinti di reddito equivalente definiti in ambito familiare²², per tipologia di famiglia di fatto (*single*, monoreddito o bireddito con o senza figli) o per tipo di reddito prevalente nella famiglia.

Nella tabelle 1a e 1b si possono osservare gli impatti attesi, in aggregato e in media per famiglia, distinti per quinti e per tipo di nucleo.

20 Per fornire qualche esempio più concreto, se si volessero prevedere detrazioni per tipo di reddito costanti, anziché decrescenti, il minor gettito scenderebbe di ulteriori 13 miliardi; eliminare invece l'incapienza delle detrazioni, cioè erogare un assegno ai nuclei pari alle detrazioni non pienamente fruite, costerebbe circa 3,5 miliardi in più (col calcolo di tipo quoziente qui ipotizzato, che già attenuerebbe l'incapienza).

21 Il modello "SIMFAM" utilizzato è fondato sui microdati dell'indagine sui redditi delle famiglie e delle persone condotta biennialmente dalla Banca d'Italia. A partire dalle informazioni dichiarate per il 2004, il modello stima i singoli redditi lordi vigenti e le relative componenti fiscali e contributive, permettendo così di quantificare gli impatti di eventuali riforme ed i redditi disponibili ed equivalenti per ciascun individuo.

22 La scala di equivalenza è stata definita per le famiglie di fatto con un meccanismo di tipo Istat-Carbonaro, fondato sul metodo delle curve di Engel, cioè sulla rilevanza della quota di spesa alimentare come indicatore di tenore di vita. Sono stati ristimati sui consumi delle famiglie 2005 i seguenti pesi: 1 per il primo componente e, a seguire per gli ulteriori eventuali componenti, 1,67, 2,22, 2,72, 3,17, 3,60 e +0,40 per ogni ulteriore familiare.

**Tab.1.a Impatto del quoziente per quinti di reddito equivalente e tipo famiglia
(variazioni medie annue del reddito disponibile)**

Tipo fam. di fatto per numero redditi e componenti	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
single	-10	83	101	-152	-838	-185
coppia monoreddito no figli	-76	199	341	637	1.560	343
coppia bireddito no figli	75	512	512	226	-648	59
coppia monoreddito + figli	306	724	949	833	1.348	720
coppia bireddito + figli	115	985	1.010	918	905	893
Totale	152	524	631	476	159	388

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM.

**Tab.1.b Impatto del quoziente per quinti di reddito equivalente e tipo famiglia
(variazioni aggregate gettito in milioni di euro)**

Tipo fam di fatto per numero redditi e componenti	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
single	-14	94	130	-209	-1.246	-1246
coppia monoreddito no figli	-28	95	135	136	204	541
coppia bireddito no figli	23	287	286	147	-570	173
coppia monoreddito + figli	699	1.406	1.262	911	1.095	5.373
coppia bireddito + figli	35	583	1.157	1.255	1.265	4.295
Totale	716	2.464	2.970	2.239	747	9.136

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM.

Il particolare approccio seguito nel disegnare un'ipotesi di quoziente non smentisce alcuni tratti comuni alle riforme di questo tipo: lo svantaggio per i *single* (gran parte dei quali, si ricorda, sono pensionati) e l'ampio vantaggio per i nuclei con figli, monoreddito o bireddito, a prescindere dal livello del reddito equivalente.

Emergono però anche alcuni effetti legati allo specifico quoziente qui ipotizzato: le coppie monoreddito e bireddito senza figli non ottengono grandi vantaggi dal quoziente, sia a causa della contestuale abolizione della detrazione per coniuge a carico, sia per il profilo più progressivo di aliquote e scaglioni applicati al reddito equivalente, volto anche a salvaguardare i *single* fiscali appartenenti ai tre quinti più poveri.

Guardando agli impatti per livello di reddito equivalente, colpisce che sono i tre quinti centrali ad ottenere i maggiori benefici, mentre in particolare per il quinto a più alto reddito, visto in aggregato, la riforma è quasi neutrale, sempre a causa delle maggiori aliquote sui redditi equivalenti più elevati che tendono a compensare, in media, i vantaggi della tassazione familiare. Per quanto concerne invece il quinto di famiglie più povero, l'introduzione di un'aliquota

zero fino a 1500 euro e la piena spettanza delle detrazioni fino a 5000 (se per carichi familiari) o 8000 (se per tipo di reddito) euro equivalenti riescono a dare qualche vantaggio anche a redditi che in genere non sono favoriti da un meccanismo di tipo quoziente.

Un altro risultato di rilievo, in linea con quanto segnalato sulla natura del quoziente quale equalizzatore di progressività più che come sostegno ai carichi familiari, è che i benefici per i nuclei con figli appaiono tutto sommato contenuti per le famiglie più povere (quelle nel primo quinto), tanto più se considerati in relazione all'ingente costo della riforma.

Un altro modo di osservare l'impatto di questa ipotesi di quoziente è quello di considerare le diverse tipologie di reddito, facendo riferimento inevitabilmente a quello prevalente nel nucleo, cioè a quello di maggiore ammontare. Nelle tabelle 2a e 2b si osservano per tipo di reddito prevalente le variazioni medie e aggregate di reddito disponibile con la riforma.

Tab.2a **Impatto quoziente per quinti di reddito equivalente e tipo di reddito prevalente (variazioni medie annue)**

Tipo reddito PREVALENTE in famiglia di fatto	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
Prevalentemente dipendente	370	860	894	571	272	584
Prevalentemente pensionato	71	320	331	220	21	213
Prevalentemente autonomo	-132	10	833	680	28	203
Totale	152	524	631	476	159	388

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

Tab.2b **Impatto quoziente per quinti di reddito equivalente e tipo di reddito prevalente (variazioni aggregate in milioni di euro)**

Tipo reddito PREVALENTE in famiglia di fatto	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
Prevalentemente dipendente	645	1.690	1.918	1.593	693	6.539
Prevalentemente pensionato	163	771	713	314	22	1.983
Prevalentemente autonomo	-91	3	339	332	31	614
Totale	716	2.464	2.970	2.239	747	9.136

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

Nella tabella 2A l'elemento di rilievo da sottolineare è l'impatto mediamente inferiore, anche se differenziato al suo interno, sui redditi di pensionati ed autonomi: le cause vanno individuate per i pensionati nella frequente assenza di figli a carico e nella limitatezza del nucleo familiare, mentre per gli autonomi gioca un ruolo l'ipotizzata abolizione delle detrazioni da lavoro autonomo, anche se l'effetto è parzialmente compensato dalla presenza di una quota di reddito, pari a 1500 euro, esente da imposta.

Adottando i tradizionali indici sintetici di concentrazione e disuguaglianza, in particolare gli indici di Gini²³, sono qui osservabili i valori assunti per i vari redditi equivalenti per le famiglie di fatto prima e dopo la riforma di tipo quoziente qui considerata:

	Concentrazione Gini
Redditi lordi	0,3831
Redditi disponibili (post tassazione e assegni) 2008	0,3154
Redditi disponibili con ipotesi quoziente familiare	0,3097

Al di là della scontata netta riduzione della concentrazione dei redditi a seguito dell'intervento redistributivo costituito da imposte ed assegni, con o senza riforma, si noti che le particolari soluzioni adottate per il quoziente qui ipotizzato portano ad una concentrazione dei redditi disponibili post riforma leggermente

inferiore a quella vigente.

7 UN'IPOTESI DI "ASSEGNO PER I CARICHI FAMILIARI" (ACF)

I citati limiti del quoziente familiare in tema di sostegno alle famiglie, e a quelle a minor reddito in particolare, stimolano ad esplorare un approccio alternativo (o integrativo) fondato sul sostegno ai carichi e redditi familiari, specie se bassi, piuttosto che, ove confliggente, sull'equità orizzontale, ben perseguita dal quoziente.

Si tratta di valutare gli impatti di un sostegno ai carichi familiari effettuato attraverso uno strumento più diretto, che costituisca un superamento dei due

23 Date le proprietà degli indici di concentrazione di Gini, per il cui calcolo e la comparabilità sono necessari valori non negativi della distribuzione e assenti o trascurabili fenomeni di riordinamento, la centralità delle componenti tax-benefit qui considerate (imposte e assegni), il cui saldo è spesso negativo dando origine a significativi riordinamenti, ha spinto ad evitare la presentazione degli indici di progressività di Kakwani e redistributivi di Reynolds-Smolensky, che risulterebbero non corretti o depistanti.

principali interventi vigenti, costituiti dalle detrazioni Irpef per familiari a carico e dagli assegni per il nucleo familiare (ANF).

Si è detto sinteticamente che ciascuno di essi presenta limitazioni che ne attenuano l'efficacia:

- le **detrazioni familiari** sono uno strumento di intervento universalistico, cioè rivolto alla totalità dei “contribuenti”, che presenta tuttavia due forti limiti: essere fruibile solo da chi è “capiente” Irpef (cioè un reddito sufficientemente ampio da dovere un'imposta al netto delle altre detrazioni superiore alla detrazione familiare spettante); essere tarato in base al reddito individuale dei componenti ai fini Irpef, invece che alla capacità contributiva del nucleo, opportunamente misurata.
- gli **assegni ANF**, invece, paiono superare quei limiti, ma ne presentano altri, in particolare il fatto di essere destinati alle sole famiglie a prevalente reddito da lavoro dipendente ed assimilato (con finanziamento parziale attraverso specifici contributi CUAF a carico dei datori) e di essere tarati formalmente (e con criteri non trasparenti) in base al reddito dell'intero nucleo familiare, attraverso numerose tabelle, ciascuna delle quali indicante particolari condizioni del nucleo e gli importi mensili spettanti per ciascuna classe di reddito²⁴.

I due meccanismi di intervento prendono inoltre in esame due concetti diversi di nucleo familiare:

- le detrazioni familiari individuano la famiglia “fiscale”, costituita come si è visto dai coniugi e da ogni altro familiare con reddito complessivo inferiore a 2841 euro annui.
- l'assegno ANF, invece, considera come membro potenzialmente fruitore dell'assegno ogni figlio con meno di 18 anni, i coniugi, gli inabili, i fratelli e le sorelle minorenni o orfani, anche quando queste persone non sono a carico o non sono conviventi.

Per certi versi, dunque, la famiglia fiscale adotta criteri più larghi, considerando qualsiasi familiare e non ponendo vincoli di età; l'ANF, invece, è più generoso nel considerare tutti i figli minorenni, non solo quelli a carico, e tutti gli inabili, anche se con reddito superiore a 2841 euro, ma anche nel sostenere singole persone a basso reddito (titolari di pensione ai superstiti),

²⁴ Sarebbe forse meglio dire “micro-classe”, dato che con la riforma per il 2007 le vecchie e ben più ampie classi di reddito familiare sono state sostituite da minuscoli scaglioni dall'ampiezza pari a 100 euro, per ognuno dei quali l'importo decresce di un ammontare, peraltro non sempre costante. Questo meccanismo è stato adottato per abbattere drasticamente, ma non eliminare, il fenomeno di incrementi di reddito lordo che davano origine, considerato l'abbattimento dell'assegno, a decrementi di reddito disponibile, cioè a “trappole della povertà”.

mentre è più restrittivo nel non considerare i figli maggiorenni e altri familiari diversi da quelli espressamente indicati, anche quando totalmente a carico.

L'esistenza di questi limiti è stata sottolineata più volte, insieme all'esigenza di superare questo doppio intervento, realizzando un unico strumento di sostegno alle famiglie o perlomeno un aggancio al complesso del benessere economico familiare²⁵.

Tale nuovo strumento, che possiamo chiamare "assegno per i carichi familiari" (ACF), dovrebbe ereditare dagli attuali assegni la caratteristica di beneficiare soprattutto i nuclei più poveri, ma anche quella di considerare in qualche modo il complesso dei redditi, compresi quelli esenti Irpef o soggetti a sostitutiva, e la capacità contributiva dell'intero nucleo familiare.

Delle attuali detrazioni invece, potrebbe essere ripreso il meccanismo di decrescenza continua, senza salti, dell'assegno, insieme all'universalità del beneficio ed alla fissazione di limiti personali di reddito per essere considerati a carico e perciò destinatari potenziali del beneficio.

Le novità rispetto ad entrambi gli attuali strumenti potrebbero essere costituite dal riferimento al reddito equivalente (e non familiare o individuale) per la decrescenza dell'assegno, dalla fissazione di un più elevato tetto individuale di reddito per essere considerato a carico e beneficiario potenziale, dalla definizione dell'assegno potenziale (nel senso che vedremo tra poco) in base al complesso dei beneficiari ed alle eventuali economie di scala.

L'universalità di questo nuovo assegno – che erediterebbe dagli attuali strumenti di intervento anche la natura, non esplicitata, di sostegno al reddito - comporterebbe come logica conseguenza l'abolizione dei residui contributi CUAFF oggi gravanti solo su alcuni datori di lavoro di dipendenti e assimilati, per un ammontare complessivo, al netto del *feedback* sulle imposte dirette, di circa 1,5 miliardi. Quest'ultima misura realizzerebbe anche una riduzione del costo del lavoro e, per questa via, un miglioramento della competitività, oltre ad una uniformità di trattamento tra dipendenti e tra questi e gli autonomi.

Un ultimo obiettivo e vincolo sarebbe quello di mantenere il costo complessivo per il bilancio pubblico entro limiti paragonabili a quelli della riforma del quoziente qui ipotizzata, per consentire una comparazione indiretta e per ottenere costi della riforma ritenuti sostenibili.

Tra le diverse possibili soluzioni rispondenti a questi criteri, è stato simulato l'impatto di un assegno per carichi familiari così ipotizzato:

- il nucleo familiare di riferimento sarebbe composto dai coniugi e da ogni componente con un reddito inferiore ai 4'000 euro annui. Questo

²⁵ Si richiamano di nuovo il SECIT (2005) e, di recente, il Libro bianco sulla riforma dell'Irpef a cura di De Vincenti e Paladini (2008).

limite, ed il nucleo familiare che ne conseguirebbe, sarebbe coerentemente adottato anche per ridefinire i soggetti a carico ed i relativi nuclei in ambito Irpef.

- il reddito, di ciascun componente e dell'intera famiglia, verrebbe definito come quello complessivo Irpef più i trattamenti esenti ed i redditi finanziari oggi tassati con una sostitutiva (e perciò non dichiarati ed osservabili in Irpef).
- I componenti con un reddito annuo inferiore ai 4000 euro costituirebbero la base numerica di calcolo dell'assegno, nel senso che l'assegno potenziale sarebbe fissato in base al loro numero.
- l'assegno potenziale ACF, che sostituirebbe ovviamente le attuali detrazioni familiari e gli ANF, sarebbe il prodotto tra l'importo unitario di 2000 euro annui ed il numero dei beneficiari, corretti per tener conto di piccole economie di scala attraverso i seguenti coefficienti: 1 per il primo, 0,8 per il secondo, 0,7 per il terzo, 0,6 per il quarto, 0,5 per il quinto e 0,4 per ogni ulteriore beneficiario²⁶.
- la quota spettante dell'assegno sarebbe legata al reddito equivalente del nucleo, calcolato per analogia con gli stessi coefficienti usati per l'ipotesi di quoziente, ed in particolare con un coefficiente pieno per ogni percettore non a carico e per ciascun invalido²⁷ e dimezzato per ogni altro componente a carico;
- la spettanza sarebbe piena fino a 3500 euro e poi decrescente linearmente fino ad annullarsi in corrispondenza di 30000 euro di reddito equivalente.

Un esempio può rendere di immediata comprensione un meccanismo che potrebbe altrimenti apparire troppo complesso. Una famiglia bireddito di due coniugi e due figli a carico, con un reddito familiare di 40000 euro, avrebbe un reddito equivalente di 13333 (cioè 40000 diviso per il coefficiente 3), un assegno potenziale per i due figli di 3600 (2000 x 1,8) ed un ACF spettante pari a 2264 euro [$3600 \times (30000 - 13333) / (30000 - 3500)$].

La principale novità derivante da questo intervento, con le specifiche ipotesi adottate, sarebbe quella di allargare la platea dei beneficiari, più che di accrescere l'entità dell'assegno già oggi corrisposto, a vantaggio dei seguenti rilevanti segmenti:

26 Ad essere più rigorosi si potrebbe ricorrere a coefficienti esplicitamente stimati in base ai familiari a carico. Sulla stima del costo dei figli si segnala Perali (2006, 2008) e Polin (2004).

27 In alternativa al reddito equivalente qui ipotizzato potrebbe essere adottato anche quello ISEE, ma considerazioni critiche su un doppio ed eccessivo impatto del patrimonio sull'indicatore, perciò diverso da un concetto di reddito, suggeriscono prudenza. Per approfondimenti si veda Pollastri (2008) nel capitolo del Rapporto ISAE Politiche pubbliche e redistribuzione dedicato all'ISEE.

- 1) i nuclei a più basso reddito oggi parzialmente o totalmente incapienti e perciò non beneficianti pienamente delle detrazioni familiari in ambito Irpef;
- 2) i nuclei capienti, ma con soggetti dai redditi compresi tra i 2841 ed i 4000, precedentemente esclusi dalle detrazioni familiari e con questo intervento inclusi tra i beneficiari potenziali dell'ACF.
- 3) i figli maggiorenni e gli altri familiari non destinatari oggi degli ANF, purchè entro il nuovo limite di reddito per essere a carico (4000 euro).
- 4) i nuclei a reddito prevalente diverso da quello da lavoro dipendente e assimilato, oggi esclusi dagli ANF e invece ricompresi tra i destinatari del nuovo ACF.
- 5) altri nuclei a basso reddito equivalente, oggi non compresi nelle tabelle dei beneficiari degli assegni al nucleo familiare

Dall'insieme di queste estensioni della platea dei beneficiari si configurerebbe un innovativo rafforzamento della capacità di supporto ai bassi redditi (equivalenti) e di riduzione delle aree di povertà, con tratti tipici di un sostegno generalizzato al reddito.

Con lo stesso modello di microsimulazione utilizzato per l'ipotesi di quoziente familiare sono stati quantificati gli impatti di bilancio (in questo caso misurabili esplicitamente ed esclusivamente attraverso le variazioni di reddito disponibile, data la natura non solo fiscale dell'intervento).

La variazione aggregata di reddito disponibile a seguito dell'introduzione dell'assegno per carichi familiari qui ipotizzato sarebbe di **circa 8,1 miliardi**, generati dall'interazione di maggiori Irpef e addizionali (+13,4 miliardi, dovuti all'abolizione delle detrazioni familiari, all'aliquota zero ed alla diversa identificazione dei soggetti a carico) con il forte incremento della spesa sociale costituita dagli assegni²⁸ (+21,5 miliardi).

Nelle tabelle 3a e 3b sono osservabili, analogamente a quelle 1a e 1b, le variazioni del reddito disponibile (come detto per questa riforma non coincidenti con le variazioni del carico fiscale e del relativo gettito) per quinti di reddito equivalente e per tipo di famiglia, rispettivamente in medie annue ed aggregati.

28 Si noti che formalmente ogni manovra che incrementasse gli assegni con contestuale abolizione delle detrazioni familiari implicherebbe, nella logica della contabilità nazionale, una crescita delle entrate (e dunque della pressione fiscale) e, parallelamente, delle spese.

**Tab.3a: Impatto ACF per quinti di reddito equivalente e tipo famiglia
(variazioni medie annue del reddito disponibile)**

Tipo fam di fatto x num redditi e componenti	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
single	371	95	48	-29	-33	92
coppia monoreddito no figli	1.108	465	272	-175	-348	411
coppia bireddito no figli	482	249	160	0	-51	113
coppia monoreddito + figli	1.736	764	461	104	-121	814
coppia bireddito + figli	1.193	466	208	35	-353	90
Totale	1.151	474	236	18	-155	345

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

**Tab.3b: Impatto ACF per quinti di reddito equivalente e tipo famiglia
(variazioni aggregate annue in milioni di euro)**

Tipo fam di fatto x num redditi e componenti	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
single	535	108	62	-39	-49	616
coppia monoreddito no figli	403	222	107	-38	-45	650
coppia bireddito no figli	151	140	89	-0	-45	335
coppia monoreddito + figli	3.965	1.483	613	113	-99	6.075
coppia bireddito + figli	365	276	238	48	-493	434
Totale	5.420	2.228	1.109	84	-731	8.109

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

Si può osservare, con l'articolazione delle tabelle di distribuzione, la profonda differenza d'impatto rispetto alle corrispondenti tabelle per il quoziente: i benefici sono concentrati sui quinti a più basso reddito equivalente, in media ed in aggregato, in una misura che fa intuire anche un ridimensionamento apprezzabile delle aree di disagio economico e povertà.

In termini di tipologia familiare sono i nuclei monoreddito con figli ed appartenenza ai quintili bassi ad ottenere la gran parte dei vantaggi.

A completamento del quadro degli effetti, nelle tab.4a e 4b le variazioni del reddito disponibile per quinti di reddito equivalente e per tipo di reddito prevalente, rispettivamente in medie annue ed aggregati.

Tab.4a: Impatti ACF per quinti di reddito equivalente e tipo di reddito prevalente (variazioni medie annue del reddito disponibile)

Tipo reddito PREVALENTE in famiglia di fatto	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
Prevalentemente dipendente o coco	1.012	554	278	37	-148	283
Prevalentemente pensionato	884	371	169	46	-71	350
Prevalentemente autonomo	2.379	753	364	-174	-252	556
Totale	1.151	474	236	18	-155	345

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

Tab.4b: Impatti ACF per quinti di reddito equivalente e tipo di reddito prevalente (variazioni aggregate annue in milioni di euro)

Tipo reddito PREVALENTE in fam di fatto	Quinti reddito lordo equivalente 2008					Totale
	Quinto 1	Quinto 2	Quinto 3	Quinto 4	Quinto 5	
Prevalentemente dipendente o coco	1.762	1.088	596	103	-378	3.171
Prevalentemente pensionato	2.011	894	364	66	-75	3.259
Prevalentemente autonomo	1.648	246	148	-85	-278	1.679
Totale	5.420	2.228	1.109	84	-731	8.109

Fonte: microsimulazioni con modello SIMFAM

Con questa classificazione emerge anche il maggior vantaggio, in media ma non come allocazione di risorse aggregate, per i nuclei a prevalente reddito da lavoro autonomo o comunque diverso da quello da lavoro dipendente ed assimilato, effetto dovuto all'attuale sostanziale assenza di ANF a favore di questa tipologia di famiglie.

Allo stesso tempo, la parziale (ma anche non uniforme) sottodichiarazione dei redditi da impresa e lavoro autonomo dovrebbe spingere, in caso di adozione di questo tipo di intervento, a definire ulteriori meccanismi (o a rendere effettivi quelli esistenti) capaci di attenuare i casi di illecito conseguimento di un trasferimento sociale.

Anche per questa riforma possiamo osservare gli indici sintetici di concentrazione prima e dopo l'intervento, con le limitazioni già ricordate:

	Concentrazione Gini
Redditi lordi	0,3831
Redditi disponibili (post tassazione e assegni) 2008	0,3154
Redditi disponibili con ipotesi quoziente familiare	0,3097
Redditi disponibili con ipotesi di assegno ACF	0,3042

Si può osservare che con questa ipotesi d'intervento si raggiunge il più basso livello di concentrazione, ma anche che gli indicatori sintetici stentano ad evidenziare l'articolazione degli impatti ed i segmenti di popolazione beneficiati o colpiti da riforme complesse.

8 CHI GUADAGNA E CHI PERDE

Un contributo alla comprensione della natura della riforma e degli impatti può scaturire dall'approfondimento su chi guadagnerebbe e chi perderebbe a seguito dell'intervento.

In aggregato, i citati 8,1 miliardi di maggior reddito disponibile totale sarebbero scomponibili in 10 miliardi complessivi in più per i 9,4 milioni di nuclei che trarrebbero un vantaggio e 1,9 miliardi complessivi in meno per i 4,4 milioni di nuclei che registrerebbero uno svantaggio.

Osservati gli impatti più significativi con i diversi segni, possono essere schematizzati vincenti e perdenti con le relative cause, partendo dai primi, destinatari degli effetti più rilevanti:

- figli o altri familiari a carico maggiorenni: non fruiscono di ANF mentre sarebbero beneficiari di ACF.
- coppie monoreddito a basso reddito senza figli: perderebbero detrazioni per coniuge sotto agli 800 euro mentre prenderebbero il nuovo ACF prossimo ai 2000 euro.
- coppia di invalidi anche a reddito familiare medio-alto: sarebbero beneficiari in ogni caso dell'ACF potenziale in quanto invalidi e godrebbero di una vantaggiosa scala equivalenza per il calcolo della quota spettante.
- single o coppie con reddito inferiore a 3500 euro: non prendono detrazioni e in molti casi assegni mentre beneficerebbero in pieno dei 2000 euro di ACF per ciascuno.

- autonomi con carichi familiari: non prendono ANF mentre riceverebbero il nuovo ACF, specie se a basso reddito (dichiarato).

Le principali famiglie con svantaggio sarebbero invece le seguenti:

- redditi equivalenti elevati con carichi familiari: non prenderebbero l'ACF mentre godono di detrazioni familiari a lungo intervallo di decrescenza.
- bireddito con figli minori e reddito equivalente medio-alto: perderebbero detrazioni ed assegni a lenta decrescenza mentre l'ACF non compenserebbe del tutto.
- nuclei che perderebbero detrazioni e/o ANF maggiorati (monoparentali, neonati, oltre 3 figli, ecc.) non del tutto compensati dagli ACF spettanti.
- coppie di pensionati senza figli, oggi percettori di piccolo ANF che non prenderebbero più, in quanto qualsiasi pensione che supera i 4'000 euro annui li identificherebbe come soggetti non a carico ai fini del nuovo ACF.

9 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Si è voluto qui inizialmente ripercorrere e sottoporre a valutazione aspetti teorici ed operativi a favore o contro l'adozione di riforme di tipo quoziente familiare o assegno familiare, nell'ambito del sostegno alla famiglia sotto il duplice aspetto dei suoi carichi e delle sue condizioni reddituali.

Una volta evidenziati ed argomentati alcuni tratti salienti del quoziente, tra cui spiccano la sua natura prevalente di equalizzatore di progressività più che di sostenitore dei carichi familiari, il maggior favore per nuclei a maggior benessere economico e per famiglie monoreddito con figli, a scapito di percettori *single* (intesi col particolare punto di vista fiscale), è stato quantificato l'impatto redistributivo che una specifica ipotesi di quoziente familiare produrrebbe per livello e tipo di reddito, ma anche per tipologia familiare.

Grazie alle specifiche determinazioni del quoziente ipotizzato (il coefficiente variabile in base al fatto di essere a carico o meno, il ridisegno di aliquote e scaglioni applicati al reddito equivalente ed il mantenimento delle detrazioni familiari) si ottengono invece risultanze in parte diverse da quelle tradizionali: i nuclei a più alto reddito equivalente non sarebbero i maggiori beneficiari della riforma, mentre lo sarebbero i quinti intermedi, con quelli a più basso reddito che riuscirebbero comunque a trarre qualche vantaggio.

Nel complesso, considerato l'alto costo (-9,1 miliardi) in termini di gettito, anche il quoziente qui ipotizzato non appare tuttavia lo strumento più efficiente per il sostegno ai carichi familiari dei nuclei meno abbienti, essendo una parte consistente dei suoi benefici indirizzata alla mera equalizzazione della progressività tra diversi nuclei, con o senza carichi familiari.

E' apparso allora ragionevole interrogarsi anche sul potenziamento e sulla razionalizzazione, in alternativa o in concomitanza, degli strumenti di specifico e diretto sostegno ai carichi familiari. E' stata così ipotizzata e simulata una riforma che, con risorse analoghe a quelle destinate al quoziente e nell'ambito della tassazione Irpef individuale, prevedesse la confluenza di detrazioni ed assegni familiari in un nuovo "assegno per carichi familiari", universale, parametrato sui componenti con meno di 4000 euro annui e decrescente in base al reddito equivalente. In ragione della sua universalità, sarebbero coerentemente aboliti anche gli attuali residui contributi CUAF.

Gli impatti attesi, di ammontare analogo ma con rilevanti differenze allocative, mostrano una più forte capacità di quest'ultimo intervento di sostenere i carichi familiari in senso lato, cioè comprensivi di quelli per tutti i componenti a basso reddito, oggi non sempre considerati dagli ANF, e di attenuare per questa via le aree di disagio economico e povertà.

Anche questa soluzione non è esente da limiti, tra i quali si citano trappole della povertà al superamento della soglia per essere a carico e la rilevanza dell'attendibilità e verificabilità dei redditi dichiarati, in particolare di quelli finanziari, da lavoro autonomo e da impresa; sono perciò auspicabili approfondimenti su evoluzioni del meccanismo qui ipotizzato, in direzione di una sua applicabilità al complesso del nucleo familiare anagraficamente inteso, a prescindere dalla posizione reddituale del singolo componente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aasve A, Paziienza M. G., Rapallini C. (2008), "Does Italy need family income taxation?", mimeo, 2008.
- Baio E. e altri (2008), "Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia secondo il metodo del quoziente familiare e misure a sostegno del coniuge superstite", DDL presentato al Senato il 28 maggio 2008.
- Bobba L. ed altri (2008), "Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia secondo il metodo del quoziente familiare e misure a sostegno del coniuge superstite", PDL presentato alla Camera il 20 maggio 2008.
- Colombino U. (2006), "L'Irpef è sulla giusta strada", Lavoce.info 23-ott-2006.
- Campiglio L. e Oneta T. (2007), "Reddito familiare, quoziente familiare e meno imposte: si può fare", Università Cattolica del Sacro Cuore (docenti.unicatt.it/unicattolica/allegati/docenti/248/materiale/RedditoTesto.pdf)
- Cigno A., Leporini A., Pettini A. (2001), "Esternalità, pensioni e sostegno economico alle famiglie con figli", Atti XIII Conferenza SIEP Pavia 5-6 ottobre 2001
- Costa R. G. (2008), "Istituzione del quoziente familiare per la determinazione dell'imposta sul reddito e modificazioni alla disciplina delle detrazioni.", DDL presentato al Senato il 8 maggio 2008.
- De Vincenti C. e Paladini R. (2008), "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie – Libro bianco", in supplemento a Tributi n.1/2008.
- Declich C. (2007), "Sgravi fiscali, ma anche incentivi sociali", Etica per le Professioni, fasc. 3;
- Declich C. e Polin V. (2004), "Analisi del trattamento fiscale delle famiglie in Italia e prospettive di riforma", in "Rapporto ISAE – Finanza pubblica e redistribuzione", ottobre.
- Declich C. e Polin V. (2007), "Individuo e famiglia: quale fisco?", Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, anno LXVI, fasc. 2.
- Di Biase R. (2008), "Aliquote di imposta sul lavoro dipendente: analisi per figure tipo e con dati campionari", WP ISAE n.94, marzo 2008.
- Di Nicola F. (2007), "Partecipazione al Mercato del lavoro e tassazione su base familiare", Dossier ISFOL sul mercato del lavoro n.10/2007, ISFOL.
- Di Nicola F. (2008), "Tassazione e sostegno del reddito familiare", in "Rapporto ISAE politiche pubbliche e redistribuzione", novembre 2008.
- Franco D. e Sartor N. (1990), Stato e famiglia - Obiettivi e strumenti del sostegno pubblico dei carichi familiari, Milano, Franco Angeli.
- Granaglia E. (2008), "Uguaglianza di opportunità e politiche per le famiglie", Nel Merito.com 15 ottobre 2008.

- Immervoll H., Kleven H. J., Kreiner C. T., Verdelin N. (2008), "An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries", EUROMOD Working Paper No. EM 7/08, September 2008.
- ISAE (2004), Audizione presso la Commissione finanze e tesoro del Senato nell'ambito della "Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del Reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno", 20-10-2004.
- ISAE (2008), "Rapporto Politiche pubbliche e redistribuzione", novembre 2008.
- EURISPES (2008), "Ipotesi di introduzione del quoziente familiare", Roma 16 luglio 2008.
- Magrini M. (2008), "La tassazione del reddito familiare", Dossier n.42/2008 del Servizio Studi del Senato.
- Menon M. e Perali F. (2008), "Equità orizzontale: bastano i bonus bebè?", in www.child-centre.it , giugno 2008.
- Paladini R. (2008), "Il sostegno ai redditi monetari delle famiglie", in Nelmerito.com 15-10-2008.
- Pepe A. (2008), "Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia mediante l'introduzione del metodo del quoziente familiare e altre agevolazioni fiscali in favore delle famiglie", PDL presentato alla Camera il 5 maggio 2008.
- Perali F. (2006), "Stima del Costo di Mantenimento di un Bambino," in "Le Dimensioni della Povertà, ed. Rovati, Carocci Editore.
- Polin V. (2004), "Il costo dei figli: una stima svincolata dal benessere", Rivista Internazionale di Scienze Sociali, vol. 112, n. 1, pp. 79-108.
- Pollastri C. (2008), "L'ISEE: componente patrimoniale e benessere familiare", in "Rapporto ISAE politiche pubbliche e redistribuzione", novembre 2008.
- Rapallini C. (2006), "Il quoziente familiare – valutazione di un'imposta di riforma dell'Irpef", WP SIEP n.475.
- Sartor N., Azzarri C., Cozzolino M., Declich C., Polin V. e A. Roveda (2003) "Intragenerational distribution across families: what do generational accounts tell us?", in "Welfare, Intergenerational Distribution and Households" ENEPRI Occasional Paper, n. 2, Bruxelles, ottobre.
- Tutino (2005), Audizione SECIT presso la Commissione finanze e tesoro del Senato nell'ambito della "Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del Reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno", 15-feb-2005.
- Vico E. e altri (2008), "Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia secondo il metodo del quoziente familiare", PDL presentato alla Camera il 29 aprile 2008.

Working Papers available:

n. 75/07	R. BASILE	Intra-distribution dynamics of regional per-capita income in Europe: evidence from alternative conditional density estimators
n. 76/07	M. BOVI	National Accounts, Fiscal Rules and Fiscal Policy Mind the Hidden Gaps
n. 77/07	L. CROSILLA S. LEPROUX	Leading indicators on construction and retail trade sectors based on ISAE survey data
n. 78/07	R. CERQUETI M. COSTANTINI	Non parametric Fractional Cointegration Analysis
n. 79/07	R. DE SANTIS C. VICARELLI	The “deeper” and the “wider” EU strategies of trade integration
n. 80/07	S. de NARDIS R. DE SANTIS C. VICARELLI	The Euro’s Effects on Trade in a Dynamic Setting
n. 81/07	M. BOVI R. DELL’ANNO	The Changing Nature of the OECD Shadow Economy
n. 82/07	C. DE LUCIA	Did the FED Inflate a Housing Price Bubble? A Cointegration Analysis between the 1980s and the 1990s
n. 83/07	T. CESARONI	Inspecting the cyclical properties of the Italian Manufacturing Business survey data
n. 84/07	M. MALGARINI	Inventories and business cycle volatility: an analysis based on ISAE survey data
n. 85/07	D. MARCHESI	The Rule Incentives that Rule Civil Justice
n. 86/07	M. COSTANTINI S. de NARDIS	Estimates of Structural Changes in the Wage Equation: Some Evidence for Italy
n. 87/07	R. BASILE M. MANTUANO	La concentrazione geografica dell’industria in Italia: 1971-2001
n. 88/07	S. de NARDIS R. DE SANTIS C. VICARELLI	The single currency’s effects on Eurozone sectoral trade: winners and losers?
n. 89/07	B.M. MARTELLI G. ROCCHETTI	Cyclical features of the ISAE business services series

Working Papers available:

n. 90/08	M. MALGARINI	Quantitative inflation perceptions and expectations of Italian Consumers
n. 91/08	P. L. SCANDIZZO M. VENTURA	Contingent valuation of natural resources: a case study for Sicily
n. 92/08	F. FULLONE B.M. MARTELLI	Re-thinking the ISAE Consumer Survey Processing Procedure
n. 93/08	M. BOVI P. CLAEYS	Treasury v dodgers. A tale of fiscal consolidation and tax evasion
n. 94/08	R. DI BIASE	Aliquote di imposta sul lavoro dipendente: analisi per figure tipo e con dati campionari
n. 95/08	M. BOVI	The "Psycho-analysis" of Common People's Forecast Errors. Evidence from European Consumer Surveys
n. 96/08	F. BUSATO A. GIRARDI A. ARGENTIERO	Technology and non-technology shocks in a two-sector economy
n. 97/08	A. GIRARDI	The Informational Content of Trades on the EuroMTS Platform
n. 98/08	G. BRUNO	Forecasting Using Functional Coefficients Autoregressive Models
n. 99/08	A. MAJOCCHI A. ZATTI	Land Use, Congestion and Urban Management
n. 100/08	A. MAJOCCHI	Theories of Fiscal Federalism and the European Experience
n. 101/08	S. de NARDIS C. PAPPALARDO C. VICARELLI	The Euro adoption's impact on extensive and intensive margins of trade: the Italian case
n. 102/08	A. GIRARDI P. PAESANI	Structural Reforms and Fiscal Discipline in Europe
n. 103/08	S. TENAGLIA M. VENTURA	Valuing environmental patents legal protection when data is not available by
n. 104/08	P. L. SCANDIZZO M. VENTURA	A model of public and private partnership through concession contracts

Working Papers available:

n. 105/08	M. BOSCHI A. GIRARDI	The contribution of domestic, regional and international factors to Latin America's business cycle
n. 106/08	T. CESARONI	Economic integration and industrial sector fluctuations: evidence from Italy
n. 107/08	G. BOTTONE	Human Capital: an Institutional Economics point of view
n. 108/09	T. CESARONI M. MALGARINI L. MACCINI	Business cycle stylized facts and inventory behaviour: new evidence for the Euro area
n. 109/09	G. BOTTONE	Education in Italy: is there any return?
n. 110/09	S. de NARDIS C. PAPPALARDO	Export, Productivity and Product Switching: the case of Italian Manufacturing Firms
n. 111/09	M. BOVI R. CERQUETI	Why is the Tax Evasion so Persistent?
n. 112/09	B. ANASTASIA M. MANCINI U. TRIVELLATO	Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di <i>flexicurity</i>
n. 113/09	A. ARGENTIERO	Some New Evidence on the Role of Collateral: Lazy Banks or Diligent Banks?
n. 114/09	M. FIORAMANTI	Estimation and Decomposition of Total Factor Productivity Growth in the EU Manufacturing Sector: a Stochastic Frontier Approach
n. 115/09	E. DE ANGELIS C. PAPPALARDO	String Matching Algorithms. An Application to ISAE and ISTAT Firms' Registers
n. 116/09	L. CROSILLA S. LEPROUX M. MALGARINI F. SPINELLI	Factor based Composite Indicators for the Italian Economy
n. 117/09	G. BOTTONE	A new notion of progress: Institutional quality