

iustitia

A CURA DELL'UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI - ROMA, ANNO XXXVIII, APRILE-GIUGNO 1985

estratto

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE
SPED. IN ABB. POST. - GR. IV/70

giuffrè editore

2

Famiglia e fisco: quale politica? (*)

1. *La tutela dei redditi familiari nell'intervento pubblico economico.*

Se si vuole pensare con qualche concretezza ad una politica tributaria per la famiglia, occorre collocare le nostre riflessioni all'interno del dibattito sulla questione fiscale in corso nel nostro Paese; un dibattito che, aperto dalla vertenza sindacale sui problemi del fisco e dal protocollo del 14 febbraio del 1984 e sviluppatosi attraverso il difficile cammino del decreto Visentini, è destinato a proseguire nell'immediato sui temi della correzione dell'IRPEF e del «fiscal drag»; un dibattito, cioè, che riguardando l'equità fiscale, investe interessi e valori di importanza centrale anche per il grado di consenso verso il sistema politico.

Da più parti si sostiene che il sistema tributario, il nostro sistema tributario, è ingiusto; e l'iniquo trattamento fiscale della famiglia appare una delle punte massime della sua ingiustizia.

Si tratta, allora, di valutare se una proposta che sia diretta ad attenuare l'ingiustizia dell'attuale regime fiscale della famiglia non sia utilizzabile ai fini della correzione della ingiustizia più generale del sistema.

Il problema del trattamento fiscale tributario della famiglia viene normalmente collocato nell'ambito della politica di redistribuzione del reddito che, come parte rilevante della politica sociale, ha per obiettivo di in-

tervenire sull'assetto dei redditi familiari in modo da assicurare una maggiore uguaglianza nelle condizioni base dei redditi dei cittadini.

Rispetto a questo obiettivo, la necessità di assumere come dato la convivenza familiare e, quindi, il reddito familiare è imposta non solo dal fatto che il 95% degli italiani — per ragioni le più varie — vive inserito in un nucleo familiare, quanto dalla stessa evoluzione del concetto di «equity», di trattamento, cioè, eguale per coloro che stanno in condizioni eguali o simili.

Il concetto di equità, come, del resto, tutta la teoria dell'imposta progressiva risente ancora, almeno in parte, della filosofia individualistica predominante nel XIX secolo, per cui il concetto di eguaglianza era definito in termini di reddito, riferito al suo titolare giuridico per sé e sostanzialmente prescindendo dalla diversa disponibilità effettiva di esso, che discende dalla situazione familiare del soggetto al quale il reddito è intestato.

Poiché la distribuzione individuale costituisce solo una prima divisione del reddito, in quanto una seconda distribuzione, non meno importante, avviene all'interno della famiglia tra marito, moglie, figli e persone a carico, al concetto di equità «individuale» deve essere sostituito un criterio di equità «familiare» o «tra famiglie».

Il problema è, quindi, quello di definire l'unità imponibile di base, nella alternativa tra approccio individuale ed approccio unitario basato su un concetto di gruppo familiare più o meno ampiamente inteso.

E non è che manchino vigorose affermazioni a favore della tassazione separata per individuo. Tipica è, in questo senso, l'affermazione della australiana Commissione Asprey, secondo cui «l'adozione obbligatoria della famiglia» come unità impositiva di base deve essere respinta per delle considerazioni sociali di carattere generale.

Il diritto a essere tassati su base individuale — afferma il rapporto Asprey — è sempre stato in vigore in Australia. Nel momento in cui le donne svolgono un ruolo crescente nella società, sul piano economico come in altre sfere, la revoca di questo diritto sarebbe certamente considerata come una misura retrograda. D'altra parte, le obiezioni non verrebbero soltanto da parte delle donne; anche gli uomini potrebbero trovare spiacevole che i loro affari fiscali debbano essere generalmente mischiati a quelli delle loro mogli.

A favore della tassazione unitaria del gruppo familiare, invece, la Commissione Carter, nominata nel 1964 dal governo canadese per studiare le questioni attinenti alla riforma fiscale, afferma che «la famiglia resta la cellula economica fondamentale della società. Se è vero che

(*) Relazione tenuta al Convegno nazionale su «Famiglia e legislazione: prospettive e proposte», svoltosi a Roma nei giorni 21/22 marzo 1985.

i matrimoni conclusi per delle ragioni puramente economiche sono poco numerosi, dal momento che l'unione viene stabilita, quello che conta sopra tutto è la regolarità del reddito finanziario di ciascuno dei membri. Così la coppia fin dall'inizio adotta il concetto economico della famiglia come unità di reddito. Nella nostra società occidentale non è raro che l'apporto finanziario diretto della moglie al reddito familiare sia sostanziale grazie al suo lavoro. A maggior ragione, si può affermare che è come unità finanziaria che il nuovo nucleo familiare affronta le sue spese».

Infatti, anche se l'apporto individuale (di uno dei coniugi) appare chiaro in base alla titolarità giuridica, cioè su un piano formale, ciò non significa necessariamente che tale imputazione del reddito sia altrettanto legittima e corretta sul piano sostanziale. Non sembra giusto, cioè, che i vantaggi economici che seguono il matrimonio, per fare il caso più comune, siano da imputare più al coniuge che fa un lavoro all'esterno della famiglia che all'altro che si occupa della casa, dei bambini e contribuisce in vario modo al benessere complessivo della famiglia.

Ed è di questo tipo di considerazione che tiene conto il diritto di famiglia in Italia quando prevede che i beni acquisiti dopo il matrimonio sono di proprietà comune di entrambi i coniugi.

Nello stesso senso, la Commissione nazionale per i problemi della famiglia istituita presso il Ministero del Lavoro nel 1980, dopo avere richiamato il precetto costituzionale (art. 31) che formalmente impegna la Repubblica ad agevolare «con misure economiche e altre provvidenze» l'adempimento dei compiti familiari, afferma che «una politica di redistribuzione del reddito finalizzata all'obiettivo primario dell'eguaglianza tra cittadini non può, per ciò stesso, prescindere dal dato della convivenza familiare e, quindi, del reddito familiare».

Tuttavia le politiche redistributive finora perseguite, al di là delle materiali difficoltà incontrate per il rapporto costi (crescenti) — rendimenti sociali (decrescenti), non hanno certamente dimostrato una sufficiente attenzione alle condizioni familiari complessive dei destinatari degli interventi, quando non sono risultate addirittura penalizzanti della condizione familiare.

Esemplare, come effetto distorto di politiche contrattuali che hanno posto l'accento sulla tutela dei redditi individuali, dimenticando la famiglia, è l'azione redistributiva esercitata dall'inflazione in presenza del meccanismo di scala mobile che, incidendo esclusivamente sui redditi individuali, ha generato pesanti discriminazioni tra le famiglie di lavoratori monoreddito (e perciò con un'unica scala mobile) e le famiglie in

cui entrano due o più redditi (e perciò con doppia o plurima indicizzazione). È stato calcolato — per il quinquennio 1976-81 — che, prendendo due nuclei familiari di eguale composizione (coppia con due figli), ma l'uno con due membri occupati, l'altro con uno solo, ed uguale reddito complessivo nel 1976, pari a quello medio dell'industria, dopo cinque anni la prima famiglia (bireddito) aveva incrementato il proprio reddito netto reale del 40% rispetto a quello dell'altra, per effetto del meccanismo di indicizzazione salariale dei prezzi, mentre gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per i familiari a carico non sono, nel vigente sistema, indicizzati.

Certamente, il reddito da solo non rappresenta un criterio sufficiente per stabilire l'eguaglianza tra diversi soggetti. Si deve ancora verificare la disponibilità o meno di beni patrimoniali e, al di là di questi indici necessari, sarebbe ancora necessario stimare i benefici differenziali derivati dalla utilizzazione di beni e servizi pubblici, dalla posizione sociale etc.

È, quindi, chiaro che un discorso di riduzione delle diseguaglianze che fosse basato solo sul criterio del reddito sarebbe limitato e in alcuni casi potrebbe dare luogo anche a risultati iniqui. Ciò significa che l'obiettivo globale della giustizia tributaria deve essere perseguito necessariamente con più strumenti tributari.

Tuttavia, queste riflessioni vogliono mettere in luce i difetti del discorso dell'equità prevalentemente nell'ambito della imposta personale, per il rilievo generale che il funzionamento di questa imposta assume nel dibattito in corso sulla equità fiscale.

L'imposta personale progressiva sul reddito, introdotta con l'obiettivo di attenuare, attraverso lo strumento tributario, le diseguaglianze economiche e di attuare, così, l'indicazione contenuta nell'art. 53 della Costituzione, risulta oggi fortemente sperequata, non corregge le diseguaglianze e distorsioni della distribuzione dei redditi.

Questi effetti sono la conseguenza della enorme crescita dell'IRPEF, provocata non da aumenti della aliquote di legge o da altri provvedimenti legislativi, bensì, per la quasi totalità, dal «fiscal drag», cioè dalla applicazione di aliquote crescenti, essendo l'imposta progressiva, su redditi imponibili cresciuti sì, ma in termini solo nominali, perché gonfiati anno dopo anno dall'inflazione a due cifre.

La grande espansione del gettito IRPEF, dovuta quindi all'effetto combinato della struttura fortemente progressiva dell'imposta e dell'alta inflazione persistente in questi anni, non si è verificata gravando in modo uniforme sulle varie categorie di contribuenti; la progressività della imposizione ha colpito principalmente il reddito di lavoro *dipendente*, men-

tre non ha altrettanto efficacemente operato nei confronti delle altre categorie di redditi.

In sostanza, la enorme crescita della spesa pubblica che è avvenuta dagli inizi degli anni '70 ad oggi, è stata finanziata, oltre che con la eccezionale dilatazione del debito pubblico, in misura determinante attraverso il «fiscal drag», il quale ha operato principalmente nei confronti dei redditi medi e medio-alti del lavoro dipendente, anche perché questi redditi non sono adeguatamente tutelati dal meccanismo della scala mobile a valore unico del punto, sono penalizzati dalle tendenze contrattuali egualitaristiche e, infine, dai «tetti» pensionistici.

Tutto questo non è avvenuto per le altre categorie di contribuenti delle attività imprenditoriali, commerciali, autonome, che hanno continuato a dichiarare, in media, redditi bassi e spesso irrisori e che palesemente non incorporano il rigonfiamento inflazionistico riuscendo a sfuggire largamente al «fiscal drag» attraverso evasioni, elusioni e benefici di legge.

Credo che siano tutti consapevoli della pericolosità politica della insoddisfazione che cresce verso la «tassazione diseguale» e verso la concentrazione del prelievo progressivo soprattutto sul reddito da lavoro dipendente, nonché sui rischi della conflittualità sul tema del finanziamento della spesa pubblica, se il «modello» di tassazione nei prossimi anni dovesse rimanere quello sperimentato nel decennio trascorso.

Ma è proprio in ragione di questi rischi che il dibattito sulle disegualianze fiscali e sulle prospettive della politica tributaria è alla ricerca di strade alternative rispetto a quelle finora percorse.

Sono note le proposte relative all'introduzione di una imposta sul patrimonio; sul recupero a tassazione personale delle rendite finanziarie; sul recupero a tassazione reale dei redditi sui titoli pubblici; sulla revisione della struttura dell'IRPEF; sulle misure per limitare le elusioni, specialmente nel campo dei redditi di impresa; sulla introduzione di criteri presuntivi di determinazione degli imponibili o di parte di essi; sulla revisione delle procedure degli accertamenti.

In questo dibattito vengono riprese tutte le questioni aperte e che più da vicino interessano il reddito di lavoro dipendente: tra queste, quella relativa al trattamento dei redditi familiari.

Il trattamento fiscale dei redditi familiari è certamente una questione di politica tributaria concettualmente autonoma; tuttavia essa è collegata ad altri aspetti della struttura dell'imposizione e, in particolare, interferisce con la forma ed il grado della progressività. In effetti, quando l'imposta è progressiva nessun modello di tassazione dei redditi familiari può

dirsi «neutrale»; gli effetti che conseguono specificamente all'adozione di ciascun modello hanno intensità che è funzione del grado della progressività, hanno effetti distributivi che dipendono dalla forma della progressività dell'imposta.

La necessità, dunque, di definire una politica fiscale per la famiglia si colloca non solo negli obiettivi della politica di redistribuzione del reddito, ma anche nella prospettiva di una politica tributaria tesa, per l'immediato, a ridurre gli aspetti più rilevanti della ingiustizia fiscale.

Per definire questa politica occorre chiarire alcune questioni preliminari.

Tali questioni sono la definizione del concetto di famiglia, la natura degli interventi pubblici che dovrebbero essere riferiti alle condizioni familiari, gli obiettivi assegnabili all'intervento pubblico nei confronti della famiglia, il concetto di reddito familiare.

Per la definizione della famiglia ai fini delle politiche redistributive, l'inclusione delle famiglie cosiddette «di fatto» trova ostacolo nel nostro ordinamento nella disposizione dell'art. 29 della Costituzione che definisce la famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio»; la definizione, peraltro, esclude il rapporto con il convivente, ma non la posizione dei figli che, ad esempio, hanno diritto all'assegno familiare indipendentemente dal rapporto tra i genitori.

D'altra parte, il riferimento a un concetto di «famiglia di fatto» come destinataria delle politiche sociali, aprirebbe facilmente la strada agli abusi, alle dichiarazioni di posizioni fittizie allo scopo di utilizzare i benefici previsti per le famiglie. Né sono pensabili, dato lo stato dell'Amministrazione finanziaria, forme di controllo e di accertamento efficienti e rigorose sulle dichiarazioni di convivenza e sulla reale sussistenza dei requisiti perché le unioni di fatto godano dei benefici eventualmente previsti per le famiglie legittime.

Per quanto riguarda la natura degli interventi riferibili alle condizioni familiari, non c'è dubbio che deve trattarsi di interventi che rivestono la generalità e normalità delle condizioni familiari. Gli interventi, invece, diretti ad affrontare situazioni particolari, quali la presenza di un membro della famiglia portatore di handicap, o malato cronico, o anziano non autosufficiente, devono essere concepiti e gestiti nell'ambito di discipline e programmi «ad hoc», autonomi e distinti dal normale intervento nei confronti della famiglia media, che deve sostanzialmente tutelare la responsabilità socio-economica per i familiari «a carico».

Per quanto riguarda gli obiettivi assegnabili all'intervento pubblico nei confronti della famiglia, essendo questa riflessione limitata all'inter-

vento fiscale, va precisato che è la stessa Carta costituzionale (art. 31) ad impegnare il legislatore ordinario ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze l'adempimento dei doveri familiari.

Dovrebbero, invece, rimanere esclusi — ai fini dell'intervento fiscale — obiettivi quali l'incremento o il controllo demografico, la decisione di contrarre matrimonio (e di permanervi), la decisione del coniuge o di altro familiare di entrare nel mercato del lavoro.

Sono scelte di vita che appartengono alla sfera della responsabilità individuale, alla libera scelta in base alle valutazioni personali e alle convinzioni morali e religiose di ciascuno.

Questo non significa, però, ignorare che l'intervento fiscale spesso influenza le variabili economiche che fanno parte dei comportamenti e delle scelte individuali.

Si intende, invece, dire che lo strumento fiscale non può essere usato deliberatamente per indurre a scelte predeterminate in sede politica, per menomare l'effettiva libertà di una sfera, quale quella familiare, riservata alla piena responsabilità individuale.

Lo strumento fiscale dovrebbe, viceversa, essere usato per tendere a creare le condizioni favorevoli per accrescere, attraverso la liberazione dai più pressanti assilli e condizionamenti di ordine economico, l'autonomia e la responsabilità delle scelte.

Per quanto riguarda, infine, il concetto di «reddito» familiare, di reddito, cioè, rapportato alle condizioni economiche della famiglia, è evidente la opportunità che siano considerati anche i redditi di quanti vivono effettivamente nell'ambito familiare, avendo la libera disponibilità dei propri guadagni, come i figli maggiorenni o gli anziani conviventi con reddito proprio (pensione ecc.), perché è lecito presumere che una quota del proprio reddito sia versata da questi soggetti per la gestione familiare, che trascende la destinazione individuale (oppure, da un altro punto di vista, questi soggetti autonomi titolari di reddito incontrerebbero spese differenti se vivessero fuori dal nucleo familiare).

Quanto all'ampiezza della famiglia, il criterio di adottare, come parametro di riferimento, il reddito pro-capite, ottenuto sommando tutti i redditi dei componenti della famiglia e dividendolo per il numero dei componenti, non appare sufficiente per misurare le condizioni economiche familiari, stante la comprovata esistenza di «economie di scala» nella gestione familiare e, quindi, la constatazione che, a parità di reddito pro-capite, la condizione economica effettiva varia in funzione dell'ampiezza della famiglia.

A tale scopo si usa elaborare stime del reddito pro-capite «equivalente», che assicura, cioè, a membri di famiglia di diversa ampiezza lo stesso tenore economico, applicando coefficienti dedotti dalla costituzione di curve di iso-consumo.

2. Il trattamento tributario della famiglia.

Chiarite queste questioni, va subito detto che la scelta della famiglia come unità impositiva, considerata, cioè, come soggetto unitario nell'intervento pubblico economico, potrebbe essere largamente utilizzata in ambiti diversi.

Potrebbe, ad esempio, trovare applicazione in materia di tassazione degli immobili abitativi, al fine di riconoscere una speciale deduzione dal reddito o dal valore tassabile in funzione dell'ampiezza del nucleo familiare, così incentivando sia un uso degli alloggi più rispondente alle effettive esigenze familiari, sia la produzione di tipologie più aderenti a tali esigenze. Sempre come esempio viene indicato il riconoscimento di una superficie esente fissa (mettiamo, 20 mq.) e di una superficie esente pro-capite (sempre 20 mq.), sicché la famiglia tipo di quattro persone pagherebbe l'IRPEF solo sulla superficie eccedente 100 metri quadrati.

Il criterio dell'unità impositiva familiare potrebbe ancora essere utilizzato per correggere talune distorsioni esistenti nell'applicazione delle tariffe dei pubblici servizi (che possono, in qualche misura, essere assimilate ad imposte indirette sul servizio), che in genere trascurano l'incidenza della composizione familiare, distorcendo quindi il significato stesso dell'adozione delle «tariffe sociali», che dovrebbero agevolare i consumi di base, entro i limiti della necessità. Ad esempio: per la tariffa ridotta per determinare quantità di energia elettrica o di scatti telefonici, l'entità dei consumi agevolati potrebbe essere proporzionale all'ampiezza del nucleo familiare.

Tuttavia — e anche al fine di rimanere ancorati all'obiettivo di queste riflessioni — va sottolineato che in Italia, come del resto, negli altri ordinamenti, la questione del trattamento dell'unità familiare acquista il massimo rilievo nell'imposizione personale progressiva sul reddito (IRPEF) e può acquisirlo in altre eventuali imposte personali (ad es. sul patrimonio e nell'imposta progressiva sulla spesa di cui discute molto la letteratura, anche se non si è ancora pervenuti a significative applicazioni concrete).

La ragione del grande rilievo ai fini dell'IRPEF è nel fatto che, essendo tale imposta il tipico strumento tributario di redistribuzione del reddito, è di vitale importanza per la funzionalità dell'imposta stessa — che

in Italia fornisce oggi il 34% del totale delle entrate tributarie dello Stato e il 60% del gettito dei tributi diretti — che essa sia centrata su una definizione corretta ed equa di «unità impositiva», ovvero che essa definisca correttamente il «reddito familiare imponibile».

Se l'imposta non soddisfa al requisito della scelta dell'unità impositiva, non può essere strumento di vera perequazione, ma, al contrario, genera disuguaglianze e distorsioni di trattamento che, considerata l'altezza e la progressione rapida delle aliquote effettive, possono non solo vanificare gli obiettivi redistributivi dell'imposta, ma anzi produrre redistribuzioni arbitrarie o «perverse».

Ed è quanto avviene nel nostro ordinamento per le ragioni che dirò più avanti in relazione alla riforma del trattamento tributario dei redditi familiari.

Per questo trattamento, i tre modelli configurati dalla teoria fiscale ed applicati nei vari Paesi, spesso con correttivi che realizzano forme intermedie fra i tre modelli-tipo, sono:

a) il cumulo obbligatorio dei redditi familiari, o più frequentemente dei coniugi;

b) la tassazione separata dei redditi guadagnati da ciascun componente della famiglia;

c) la tassazione per parti del reddito familiare complessivo — applicando a ciascuna parte la corrispondente aliquota (metodo dello «splitting», riferito ai coniugi, o del «quoziente familiare», riferito anche ai coniugi, o del «quoziente familiare», riferito anche ai figli).

Vale la pena di procedere ad un rapido esame del significato fiscale ed economico dei tre diversi metodi.

a) Il metodo del «cumulo obbligatorio» dei redditi guadagnati dai componenti la famiglia, applicando al valore cumulativo l'aliquota d'imposta corrispondente, trae la sua logica dalla visione della famiglia come organismo unitario di gestione del reddito e della spesa.

Questo modello ha il pregio di trattare allo stesso modo tutte le famiglie aventi uguale reddito, indipendentemente dal numero dei componenti percettori di reddito. In regime di cumulo non vi è la possibilità che l'imposta progressiva venga elusa attraverso intestazioni di comodo di cespiti e redditi al coniuge che guadagna meno (poiché tutti i redditi familiari vengono cumulati). Il modello del cumulo è, inoltre, neutrale rispetto alle modalità di realizzazione di un aumento del reddito familiare, cioè che sia realizzato da un aumento del reddito del marito oppure da un nuovo reddito percepito con l'ingresso della moglie nel mercato del lavoro.

Però il cumulo dei redditi non è neutrale rispetto al matrimonio: infatti, se i due coniugi guadagnavano ciascuno un reddito prima delle nozze, con il matrimonio subiscono un rilevante aggravio di imposizione. Sotto questo profilo, si può dire che il cumulo obbligatorio penalizza il matrimonio, incentiva invece le unioni di fatto o il ricorso a separazioni legali fittizie (quando entrambi i coniugi guadagnano un reddito).

b) La «tassazione separata» risponde, invece, al criterio che l'unità impositiva deve essere costituita da ogni singolo contribuente che ha prodotto un reddito. È il criterio della partecipazione all'attività produttiva, in luogo di quello della potenzialità di spesa familiare che è alla base del modello del cumulo. L'adozione di questo modello nell'ambito dell'imposta progressiva personale implica che, nel confronto tra due famiglie aventi pari livello di reddito complessivo, quella in cui vi è un unico percettore di reddito subisce un onere tributario maggiore della famiglia in cui vi sono due percettori di reddito.

La discriminazione in danno della famiglia monoreddito è tanto maggiore quanto più cresce il reddito familiare complessivo, mentre il vantaggio per la famiglia bireddito è tanto più elevato quanto più vicini sono i livelli di reddito dei due coniugi.

D'altra parte, il modello della tassazione separata è neutrale rispetto alla posizione dei soggetti che lavorano entrambi prima e dopo il matrimonio e non favoriscono separazioni fittizie; incentiva il secondo lavoro familiare (in sostanza quello femminile) rispetto al sistema del cumulo dei redditi. Però è un modello che incentiva anche l'elusione dell'imposta progressiva attraverso le intestazioni fittizie di cespiti familiari al coniuge che non lavora (o che guadagna reddito minore).

c) La «tassazione per parti» dei redditi familiari cumulati può coinvolgere soltanto i due coniugi, secondo lo schema dello «splitting», che consiste nel dividere il reddito familiare complessivo in due parti e applicando l'aliquota corrispondente, oppure può coinvolgere anche i figli (o altri familiari) a carico, suddividendo il reddito familiare complessivo in un numero di parti stabilite in funzione del numero dei componenti familiari e applicando a ciascuna parte l'aliquota corrispondente, secondo lo schema del «quoziente familiare» applicato in Francia. Grazie a tale schema, ad esempio, il lavoratore con coniuge e due figli a carico paga un'imposta pari al 25% di quella gravante sul lavoratore con pari retribuzione e senza carichi familiari.

La tassazione per parti elimina la discriminazione tra famiglie monoreddito e famiglie bireddito (tipica della tassazione separata) e non

consente elusioni attraverso l'attribuzione fittizia di cespiti all'altro coniuge.

Rispetto al matrimonio, la tassazione per parti favorisce la costituzione e permanenza delle famiglie legali, mentre penalizza le unioni di fatto e gli scioglimenti del vincolo coniugale, in misura tanto maggiore quanto maggiore è la differenza tra i redditi guadagnati tra i due coniugi. Invece, la tassazione per parti pone un aggravio fiscale, rispetto alla tassazione separata, sul secondo lavoro familiare (di regola quello femminile) in tutti i casi in cui la retribuzione di questo sia inferiore a quella del coniuge già occupato.

Si deve, peraltro, sottolineare che la tassazione per parti, in confronto agli altri modelli, abbatte la progressività dell'imposta e, quindi, favorisce non solo le famiglie, ma soprattutto quelle aventi redditi medi e superiori. È, comunque, possibile limitare la riduzione del grado di progressività in favore dei redditi più alti ponendo dei «tetti» al risparmio di imposta conseguibile dalla famiglia in seguito all'applicazione delle parti (così avviene, ad esempio, nell'ordinamento francese).

Dei modelli che si sono considerati, soltanto il «quoziente familiare» coinvolge anche i figli (che contribuiscono a determinare il numero delle parti) mentre gli altri modelli riguardano soltanto le posizioni fiscali dei coniugi; questi modelli, perciò, devono completarsi con uno strumento di riconoscimento dei figli ed eventualmente altri familiari a carico.

Sono possibili tre soluzioni: 1^a) concedere per ciascun figlio (e altro familiare) a carico una detrazione di imposta in somma fissa, uguale, cioè per qualunque livello di reddito; al variare del numero dei figli la successiva detrazione può essere uguale alla precedente o più piccola per tenere conto delle «economie di scala» nell'ambito familiare. Questo metodo di detrazione di imposta in cifra fissa — che è applicato oggi in Italia — ha contenuto prettamente «egualitaristico», poiché una stessa cifra di detrazione rappresenta una quota man mano decrescente al crescere del livello del reddito familiare.

2^a) Se si intende evitare che gli alleggerimenti fiscali per figli e familiari a carico perdano di significato per le famiglie aventi redditi medi e medio-alti, occorre concedere, in luogo delle detrazioni in cifra fissa dall'imposta, deduzioni in percentuale dall'imponibile. In questa ipotesi la famiglia risparmia, per le persone a carico, una cifra di imposta che cresce al crescere del reddito; per evitare che tale deduzione comporti un risparmio di imposta (tenuto conto della progressività) assai forte per le famiglie a più alto reddito, può essere opportuno stabilire un «tetto»

al risparmio di imposta conseguibile da ciascuna famiglia per i suoi membri a carico.

3^a) Una terza possibilità, intermedia tra le precedenti due, è di concedere una deduzione dal reddito (anziché detrazione dall'imposta) ma in somma fissa. Poiché la soluzione è evidentemente intermedia, essa penalizza di meno della prima redditi medi e alti, ma è meno favorevole ad essi della seconda.

3. *Il sistema italiano e le prospettive.*

Nel nostro sistema la legge delega di riforma tributaria del 1974 aveva previsto un compromesso tra tassazione separata e tassazione congiunta delle coppie: cumulo obbligatorio dei redditi familiari al di sopra di un dato livello di reddito, tassazione separata quando il reddito della famiglia non raggiungesse quel livello, riconoscimento di detrazioni dall'imposta in somma fissa per i familiari a carico (con successiva legge fu concessa una deduzione percentuale, entro un massimale di risparmio di imposta, in favore del reddito più piccolo guadagnato da uno dei due coniugi). Con sentenza del 19 luglio 1976, la Corte Costituzionale dichiarò illegittimo il «cumulo obbligatorio» dei redditi; pertanto con successiva legge Pandolfi fu introdotto il sistema della tassazione separata, sul reddito guadagnato da ciascun coniuge, che è tutt'ora vigente. È rimasto, invece, inalterato il regime delle detrazioni di imposta in cifra fissa per i familiari a carico; l'importo di tali detrazioni è stato rivalutato, di tanto in tanto, per cercare di adeguarlo, parzialmente, alla svalutazione causata dalla forte inflazione di questi anni.

La rivalutazione delle detrazioni però, praticata come misura di «restituzione» del «fiscal drag» contrattata con le parti sociali, ha mostrato ben presto la sua contraddittorietà. Le rivalutazioni delle detrazioni di imposta in somma fissa, infatti, abbassano le aliquote medie senza toccare le aliquote marginali e, quindi, poiché il grado della progressività e del «fiscal drag» dipendono dallo scarto tra le aliquote marginali e quelle medie, aumentano la formazione del «fiscal drag» nei periodi di imposta successivi. Inoltre, sotto il profilo distributivo, la composizione del «fiscal drag» attraverso la rivalutazione delle detrazioni in somma fissa concentra i benefici sui redditi bassi, ma fornisce assai scarsa (o quasi nulla) protezione ai redditi medi e medio alti (es. ai redditi delle categorie professionalizzate, quadri, impiegati e dirigenti privati e pubblici e simili).

Il sistema vigente è dunque fortemente criticato; non solo per le ragioni specifiche che prima si sono illustrate, quanto, più precisamente, per l'ingiustizia che appare, ad esempio, dal confronto:

— del trattamento fiscale riservato al celibe con quello riservato a chi il proprio reddito deve (per costume e per legge) dividere con i membri della propria famiglia: le detrazioni fisse di imposta non valgono ad adeguare l'imposizione alla diversità della capacità contributiva;

— del trattamento fiscale riservato alla famiglia monoreddito con quello riservato alla moglie separata (imputazione di una quota di reddito), benché accada che soprattutto la moglie convivente tragga i maggiori vantaggi del benessere del marito;

— del trattamento fiscale riservato alla moglie casalinga in generale con quello riservato alla moglie casalinga nel particolare caso dell'impresa familiare.

Il quadro, allora, è il seguente.

La sentenza della Corte Costituzionale e la legge che ne ha fatto applicazione hanno introdotto un sistema fortemente individualizzato, in contrasto con la stessa filosofia ispiratrice del nuovo diritto di famiglia.

Le diseguglianze che il sistema determina hanno provocato denunce di incostituzionalità nei confronti delle disposizioni vigenti nella parte in cui:

— prevedono detrazioni fisse all'imposta per le persone a carico;

— prescrivono che ai fini dell'IRPEF il reddito sia imputato al soggetto che lo produce ed escludono dalla categoria dei soggetti di imposta i familiari sprovvisti di redditi propri;

— vietano al soggetto che produce il reddito di dichiarare la quota (dal reddito prodotto) destinata ad altri membri della famiglia e di dedurre gli oneri sopportati nell'interesse di questi.

Se intervenisse una pronuncia di incostituzionalità prima che il legislatore abbia provveduto a modificare il sistema, gli effetti per il Bilancio dello Stato, in termini di caduta del gettito, e per l'amministrazione finanziaria sarebbero disastrosi.

D'altra parte il Parlamento, fin dal 1977 ha invitato il Governo a predisporre la riforma del trattamento fiscale della famiglia prevedendo in particolare: a) il cumulo facoltativo dei redditi; b) l'imputazione di quote del reddito complessivo ai due coniugi (splitting) ovvero a tutti i membri della famiglia (quoziente familiare).

Il Governo (Ministro Pandolfi) condivise l'invito, dichiarando che riteneva più giusto il metodo dello «splitting» perché quello del quoziente familiare privilegierebbe i redditi più alti.

Si osserva, peraltro, che lo «splitting» (tassazione per parti) comporterebbe una sostanziale alterazione degli effetti della progressività nei confronti della famiglia mono-reddito; che il passaggio allo «splitting» dall'attuale regime avvantaggerebbe in misura maggiore le famiglie con redditi medio-alti e alti; che bisognerebbe tenere conto che la famiglia bi-reddito ricorre ai costi addizionali connessi al lavoro extra-domestico della moglie; che si creerebbero problemi amministrativi nella gestione delle ritenute alla fonte del reddito da lavoro dipendente.

Non si tratta di obiezioni insormontabili.

Quanto alla perdita di progressività nei confronti della famiglia monoredditi, si può osservare che essa la porrebbe in posizione di parità con le famiglie bireddito e comunque che si potrebbero limitare tali effetti stabilendo un massimale al risparmio di imposta conseguibile da ciascuna famiglia.

L'argomento che la famiglia bireddito ricorre ai costi addizionali per il lavoro extra-domestico del coniuge è esatto, ma va risolto non con la penalizzazione della famiglia monoreddito, bensì concedendo alla donna che lavora fuori famiglia adeguate deduzioni a titolo di spese di produzione del suo reddito.

La posizione delle forze sindacali, che, assai più del mondo politico, hanno approfondito la possibilità di riforma del sistema, è: a favore dello «splitting», la UIL, come obiettivo finale e proponendo per un periodo transitorio l'utilizzazione dello strumento della detrazione di imposta, precisando che «la riforma della tassazione della famiglia monoreddito non può essere affrontata in sede unicamente fiscale, ma deve coinvolgere la politica degli assegni familiari»; a favore dello «splitting», la CISL fino ad un tetto massimo e comunque rispettando i maggiori costi della famiglia bireddito, aggiungendo che la manovra deve essere calcolata prioritariamente sui familiari a carico (figli e genitori) rispetto al coniuge per non disincentivare l'entrata delle donne nel mercato del lavoro; a favore, la CGIL, della revisione dell'attuale sistema di redistribuzione a favore delle famiglie, sia sotto il profilo del trattamento tributario, rivedendo la struttura dei minimi imponibili e il valore attuale delle detrazioni di imposta per familiari a carico, sia sotto quello dei trasferimenti diretti di reddito (assegni familiari).

In effetti, sul problema della integrazione del reddito familiare con gli assegni familiari occorrerebbe fare una approfondita riflessione.

Nonostante le periodiche rivalutazioni essi rimangono insufficienti e, quasi a riconoscimento di questa insufficienza, sono previste le detrazioni di imposta per figli e altre persone a carico. È, però, evidente che tali

detrazioni, mentre hanno un significato per coloro che superano i minimi imponibili si risolvono in una vera e propria beffa per coloro che detti minimi non raggiungono.

È stato inoltre osservato che « il problema di fondo è che, essendo gli assegni dati a tutti indiscriminatamente, mentre comportano un notevole aggravio per il bilancio dello Stato, non affrontano il problema nelle sue reali dimensioni; si promuove del falso egualitarismo, si accontentano un po' tutti ma soprattutto si commette una grave ingiustizia nei confronti di coloro che hanno maggiore bisogno di aiuto. L'obiettivo resta, perciò, quello di rendere il sistema selettivo e così più congruo per le famiglie veramente bisognose e forse meno impegnativo per lo Stato ».

4. Una proposta possibile.

La riforma della vigente normativa, basata sul criterio della tassazione separata illimitata, per le distorsioni e le disuguaglianze che determina, per la incostituzionalità che ne è stata denunciata, per il contrasto con la filosofia del diritto di famiglia deve formare oggetto di attenta e approfondita considerazione.

In effetti, nel dibattito politico e culturale acquisisce sempre maggiori consensi la tesi che la progressività della imposta personale sul reddito dovrebbe essere assai moderata, o, a limite, che la progressività per aliquote marginali crescenti dovrebbe essere sostituita con una progressività limitata all'effetto delle detrazioni alla base, ad aliquota costante (« flat rate tax »). Si sostiene da molti che l'imposta ad aliquota costante, oltre ad eliminare le principali conseguenze negative della progressività delle aliquote marginali crescenti, presenta vantaggi gestionali, permette di estendere il sistema della ritenuta alla fonte su molte categorie di reddito, agevola l'allargamento delle basi imponibili (che permette, perciò, la riduzione delle aliquote senza perdite insopportabili di gettito).

Senza giungere a proporre come obiettivo di breve periodo l'adozione di un'imposta ad aliquota costante, sono peraltro da considerare con attenzione i vantaggi che si conseguirebbero da una revisione della struttura dell'IRPEF che muovesse, con gradualità, in direzione di tale modello di imposta. Si tratterebbe di muovere dalla struttura originaria dell'IRPEF, caratterizzata da un grado eccessivamente elevato di progressività (che determina il « fiscal drag » e le altre menzionate conseguenze negative) verso una struttura — sul tipo di quella applicata, ad esempio, nella Germania Federale ed anche in Gran Bretagna — con un ampio scaglione iniziale ad aliquota costante, e con aliquote marginali crescenti

al di sopra di tale scaglione in misura effettivamente moderna, compatibile con le esigenze di tutela della professionalità e dell'impegno nel lavoro che trovano espressione nei redditi medi e medio-alti.

Tuttavia, in relazione all'impegno del Governo per correggere le più vistose distorsioni dell'IRPEF, credo che vi sia lo spazio per una iniziativa che si muove con gradualità nella direzione e di un riequilibrio delle attuali discriminazioni prodotte nel trattamento tributario dei redditi familiari.

Si tratterebbe di procedere alla progressiva trasformazione delle detrazioni di imposta in somma fissa, cominciando da quella per il coniuge a carico, in deduzioni in percentuale dal reddito imponibile, con un massimale al risparmio di imposta così conseguibile (per non favorire eccessivamente le famiglie con redditi elevati).

La misura della deduzione in percentuale dall'imponibile dovrebbe essere stabilita anno per anno in sede di legge finanziaria in relazione alle disponibilità di bilancio sulla base dell'andamento del gettito e della riduzione delle evasioni e delle elusioni e collegando la riduzione del « fiscal drag » al tasso programmato di inflazione.

In effetti le preoccupazioni per una soluzione di questo tipo che, successivamente, potrebbe essere estesa anche agli altri familiari a carico, riguardano la possibile caduta del gettito.

È stato calcolato in uno studio del Prof. Valiani (vedi tabella allegata) che assumendo come ipotesi la deduzione del 20% dal reddito imponibile a titolo di riconoscimento del coniuge a carico, con un pavimento di 240 mila lire e un tetto di 2 milioni di risparmio di imposta, la perdita di gettito che si verificherebbe (pari a 3,770 miliardi) è tale da potere essere assorbita — se ci fosse un preciso impegno della politica di bilancio — attraverso il recupero a tassazione di materia imponibile e attraverso un più rigoroso controllo della spesa pubblica.

Volendo scendere più in dettaglio, se è vero che il protocollo del 14 febbraio è scaturito da una richiesta di recupero di aree di evasione da parte delle categorie più penalizzate dalla progressività dell'IRPEF e dal « fiscal drag », potrebbe dirsi che l'aumento di gettito derivante dal decreto Visentini dovrebbe essere destinato a coprire la diminuzione di gettito per le misure perequative da adottare per i lavoratori dipendenti.

Senza contare che la necessità del coordinamento tra il trattamento fiscale delle famiglie e il sistema degli assegni familiari, dal momento che questi esasperano la progressività complessiva nei confronti dei redditi medi e, in particolare delle famiglie monoreddito, potrebbe risolversi

**IPOTESI DI DETRAZIONE DEL 20% DAL REDDITO DEI CONTRIBUENTI
CON CONIUGE A CARICO**

(in milioni di lire)

Classi reddito	Reddito medio pro capite	N. persone con coniuge a carico	Imposta sul reddito medio	Imposta - 20%	Risparmio d'imposta	Risparmio d'imposta corretto	Risparmio totale d'imposta
2,5	1,3	317.490	0,234	0,187	0,047	0,240	76.197,600
3,0	2,7	106.981	0,486	0,388	0,098	0,240	25.247,518
4,0	3,3	383.796	0,594	0,475	0,119	0,240	92.111,040
5,0	4,4	249.870	0,792	0,633	0,169	0,240	59.968,800
6,0	5,4	340.212	0,972	0,777	0,195	0,240	81.650,880
7,5	6,5	437.935	1,170	0,936	0,234	0,240	105.104,400
9,0	8,1	396.324	1,458	1,166	0,292	0,292	115.726,608
11,0	10,0	783.037	1,800	1,440	0,360	0,360	281.893,320
13,0	11,8	106.500	2,196	1,700	0,496	0,496	53.816,000
15,0	13,8	72.351	2,736	2,000	0,736	0,736	53.250,336
17,0	15,7	777.750	3,249	2,401	0,848	0,848	659.532,000
19,0	17,6	617.564	3,762	2,812	0,950	0,950	491.685,800
22,0	20,0	425.898	4,410	3,330	1,080	1,080	459.969,840
24,0	22,5	281.416	5,085	3,870	1,215	1,125	281.170,440
30,0	26,0	206.425	6,190	4,626	1,584	1,684	321.284,700
35,0	30,5	102.000	7,775	5,630	2,145	2,000	204.000,000
38,0	35,1	54.287	9,477	6,890	2,587	2,000	108.574,000
50,0	41,3	62.481	11,903	8,700	3,203	2,000	124.962,000
60,0	50,3	36.101	15,593	11,370	4,223	2,000	72.202,000
80,0	62,0	30.240	20,510	15,306	5,204	2,000	60.480,000
100,0	81,0	10.592	29,017	22,390	6,627	2,000	21.184,000
120,0	101,0	6.296	38,840	28,970	9,870	2,000	10.592,000
150,0	125,0	2.646	50,570	38,370	12,200	2,000	5.092,000
175,0	151,0	1.361	65,130	47,770	17,360	2,000	2.722,000
200,0	176,0	777	79,130	59,418	19,712	2,000	1.554,000

Fonte: Stime Fndai su dati del Ministero delle Finanze relativi a periodi di imposta 1978/1980.

nel destinare annualmente una parte del fondo CUAF al ripiano della diminuzione di gettito derivante dalle misure sopraindicate.

Certo è che la soluzione che si propone — trasformazione delle detrazioni di imposta a cifra fissa in deduzioni dall'imponibile — è quella che consente maggiormente di incidere attraverso la riduzione del grado della progressività sulle situazioni familiari del contribuente. Per tale via la riduzione della progressività, che consente di prevenire la formazione del «fiscal drag», di tutelare la professionalità e gli incentivi al lavoro e all'iniziativa economica, e favorisce l'allargamento della base imponibile, può essere concretamente conseguita nel quadro di una politica che intenda calibrare l'intervento pubblico redistributivo delle condizioni economiche della famiglia.

C'è una cosa che, in ogni caso, non va dimenticata.

Le diseguaglianze fiscali, come effetto della dilatazione della spesa pubblica necessaria al funzionamento e alla sopravvivenza del Welfare State, non chiamano in causa soltanto il valore della equità, ma sollevano problemi che investono, lo si diceva all'inizio, il grado di consenso verso il sistema politico.

Nonostante che nell'ultimo trentennio, attraverso le politiche del Welfare State, l'umanità abbia conosciuto conquiste inimmaginabili, i costi crescenti dei servizi pubblici, la pressione fiscale per finanziarli, le disuguaglianze di singoli e di gruppi rispetto e agli uni e all'altra alimentano una protesta sempre più vivace che assume dimensioni e significato istituzionali.

Contribuire a ridurre queste diseguaglianze significa, perciò favorire il mantenimento nella società civile dei grandi valori democratici che negli ultimi trenta anni ne hanno consentito la crescita e lo sviluppo.

Domenico Raffaello Lombardi

Avvocato dello Stato
Senatore della Repubblica
Sottosegretario di Stato al Ministero delle Finanze

Supplemento a CdM Cronache del Molise - Anno V - N. 2 del 11 aprile 1987

Direzione, redazione ed amministrazione: *Campobasso*, p.zza Cesare Battisti, 11, tel. 0874/65386
Isernia, c.so Risorgimento, pal. INAIL, tel. 0865/3924 - *Direttore responsabile*: Pasquale Damiani
Reg. Trib. di Isernia il 6-4-1983 al n. 36. - Spedizione in abbonamento postale, gruppo I-bis (70%).