



## **COSTRUIRE MISURE FISCALI IMMEDIATE DI EQUITÀ FISCALE A MISURA DI FAMIGLIA**

L'utilizzo della leva fiscale per finanziare interventi a favore delle politiche familiari è particolarmente complesso in un periodo di crisi economica e di progressiva riduzione delle risorse pubbliche a disposizione per interventi diretti. Esso è però auspicabile in quanto restituisce equità alle famiglie, oggi penalizzate da un fisco molto poco sensibile ai carichi familiari (serve maggiore equità orizzontale). Al fine di rendere più efficaci questo tipo di interventi, si ritiene necessario concentrare le risorse a favore delle famiglie adoperando il canale assistenziale, lasciando alla politica fiscale il ruolo di reperire risorse.

È necessario premettere che ogni tipo di politica fiscale si scontra con l'enorme livello di evasione fiscale italiano. Ultime stime tratte dall'allegato al DEF del settembre 2016 ci dicono che ammonta a circa 88 miliardi il gap in termini assoluti, e ad uno spaventoso 29,7% il gap Iva, imposta da cui parte, credibilmente, tutta la catena dell'evasione, anche dei redditi personali.

E' perciò utile ribadire che senza una seria lotta all'evasione fiscale non sarà possibile alcun tipo di intervento a favore delle famiglie, anche alla luce del fatto che le famiglie di dipendenti e pensionati hanno una propensione all'evasione vicinissima allo zero (dati ottenuti incrociando le banche dati Sogei e il rapporto Banca d'Italia) a differenza di quelle di autonomi (56%) e rentier (84%), il che significa che anche le politiche più giuste ed eque si trasformerebbero, di fatto, in politiche a carico dei redditi fissi.

Le proposte del sindacato in merito all'evasione fiscale, già diffuse in diversi momenti anche in maniera unitaria, - descrivendole il più brevemente possibile- partono dal bisogno di tracciare le transazioni, specie quelle imponibili Iva, con un sistema di verifica dei diversi passaggi. Questo perché la storia (e il "magazzino" di Equitalia) ci insegna che l'evasione è assai meglio prevenirla che inseguirla dopo che

si è consumata, oltre al fatto che la sola consapevolezza che tutti i passaggi di beni, servizi e danaro sono tracciati e incrociati dall'Agenzia delle Entrate disincentiva pratiche evasive. È evidente che un sistema di questa portata deve essere accompagnato da una analisi tempestiva dei dati inviati e da verifiche e comunicazioni ai contribuenti che devono essere inviate in tempi brevi, per permettere a chi ha evaso per errore o in buona fede di regolare la propria posizione e per evitare di inseguire in eterno contribuenti che spariscono o falliscono. Necessario è inoltre reintrodurre il limite massimo di contante a 1.000 euro ed incentivare le transazioni con moneta elettronica e la fatturazione elettronica.

Ciò premesso, crediamo che un diverso uso della leva fiscale, in particolare un alleggerimento della pressione fiscale sulle famiglie con carichi familiari, che passi attraverso misure di assistenza, consentirebbe, se opportunamente mirato, di compensare gli eventuali maggiori oneri con un benefico impatto sul sistema economico, sostenendo i consumi proprio a favore di tipologie familiari che hanno perso, in questi anni di crisi, molto potere di acquisto. Del resto il perdurante crollo dei consumi nel nostro Paese dovrebbe suggerire un deciso cambio di strategia rispetto ai soli interventi di controllo della spesa e di investimento orientato esclusivamente dal lato dell'offerta e dell'impresa.

### **Una proposta di redistribuzione legata ai carichi familiari**

Si propone, quindi, in questo specifico momento storico, all'interno di un generale alleggerimento fiscale su lavoro, un'azione selettiva, mirata alle famiglie con carichi familiari, con benefici che diminuiscono al crescere del reddito.

Per realizzare una maggiore equità distributiva in senso verticale occorre ripensare il fisco e gli interventi a favore della famiglia tenendo in mente quattro capisaldi:

1. più basso è il reddito della famiglia e più alto deve essere il sostegno economico da parte dello Stato;
2. il sostegno economico deve crescere all'aumentare dell'ampiezza del nucleo familiare;
3. il sostegno economico deve tenere conto delle situazioni di non autosufficienza, invalidità, disagio fisico e psichico dei figli;
4. il sostegno economico deve essere corrisposto sotto forma di assegno, superando la modalità di erogazione dei sussidi alla famiglia in forma di detrazione che esclude gli incapienti. Questo perché, se ha senso l'incapienza rispetto alle detrazioni da lavoro o da pensione, in quanto essa altro non è che una parte della

formula finalizzata ad assicurare la progressività dell'imposizione, nessun senso ha un sostegno alla famiglia che escluda un nucleo a motivo di un reddito troppo basso

Sono presenti nel dibattito diverse ipotesi e diverse proposte che puntano ad individuare una area di non tassazione familiare legata al numero dei componenti del nucleo familiare. A prescindere dalle diverse proposte, crediamo che la base di partenza di una imposta progressiva debba essere il reddito. È altresì evidente che a parità di reddito sia giusto e necessario sostenere le famiglie più numerose, ma crediamo si debba evitare di fornire sostegno a famiglie -anche numerose ma con redditi molto elevati- per cui quel sostegno non risulti necessario né opportuno.

L'importanza del criterio di progressività del prelievo fiscale si scontra con la non perfetta appropriatezza (sicuramente minore nel nostro Paese rispetto agli altri paesi OCSE) del "reddito dichiarato" come misuratore della ricchezza, a causa della fuoriuscita di importanti masse imponibili dovuta da un lato all'evasione dall'altro a scelte del legislatore, come da ultimo è avvenuto con l'introduzione dell'Iri. Anche in questo caso esistono scelte di politica fiscale "esterne", (es. mix tra imposte dirette ed indirette, tassazione sui patrimoni), che hanno però ricadute rilevanti sul rapporto tra fisco a reddito familiare. Attenzione potrebbe essere dedicata al modello di misurazione della ricchezza proposto dal nuovo Isee.

Riteniamo necessario che sia custodita, se non addirittura ampliata, l'attuale dotazione di interventi fiscali e assistenziali per la famiglia, pur nelle sue rimodulazioni

La spesa per politiche familiari del nostro Paese è sicuramente sottodimensionata, collocandosi a circa la metà della spesa media dei Paesi UE. Per questo appare fondamentale prima di tutto custodire l'attuale livello di sostegno fiscale e assistenziale direttamente indirizzato a lavoratori, pensionati e alle famiglie, costruito attraverso una serie eterogenea di interventi e di detrazioni. Non è accettabile ipotizzare riduzioni di questo livello di intervento, mentre sembra possibile una riorganizzazione interna delle sue modalità di erogazione, verificando l'efficacia delle singole azioni sia rispetto ai bisogni dei destinatari, sia rispetto all'efficienza complessiva dell'intervento. Ma ogni azione deve restare quantomeno "a saldo zero", se non addirittura essere espansiva. Non si possono fare risparmi su una linea di politica sociale così palesemente sottodimensionata.

## **PROPOSTA 1: Nuova forma di tutela economica per le famiglie che unisca ANF e detrazioni <sup>1</sup>**

I figli e la famiglia sono un indicatore di bisogno a prescindere dal reddito? In parte è possibile, ma in un momento in cui si registra un notevole aumento della povertà, le risorse disponibili sono scarse, l'evasione fiscale raggiunge livelli intollerabili e la sperequazione nella distribuzione del reddito è accentuata dall'attuale crisi economica, è opportuno partire dal sostegno delle famiglie con redditi medi e bassi. Uno strumento pensato per la famiglia e a sostegno dei figli deve essere coerente con il quadro di riferimento già esposto in premessa:

- riconoscendo un sostegno decrescente al crescere del reddito;
- tenendo conto della numerosità dei figli,
- tenendo conto delle condizioni di non autosufficienza, invalidità e altre gravi situazioni di disagio psichico o fisico;
- rilevando il bisogno del nucleo familiare non solo attraverso il parametro del reddito ma includendo nella valutazione anche il patrimonio.

Qualunque strumento di intervento, dunque, non può non prendere a riferimento il reddito familiare complessivo, in relazione al numero dei componenti, per risolvere i ben noti problemi di equità verticale che altrimenti verrebbero a crearsi fra famiglie con stessi carichi (numero di figli) ma capacità economiche diverse, realizzando:

- a) un nuovo sistema di aiuti alla famiglia con figli commisurato al reddito familiare, superando, accorinandoli, gli attuali assegni familiari e le detrazioni per i soggetti a carico (figli, anche oltre la soglia della maggiore età) senza tuttavia mortificare il principio solidaristico e legato alla contribuzione che è alla base degli Assegni al nucleo familiare;
- b) l'erogazione del sostegno per i figli sotto forma di assegno, in busta paga, contestualmente alla prestazione previdenziale/assistenziale o a consuntivo in dichiarazione per gli autonomi.

Nel progetto di unificazione delle detrazioni e gli Assegni al nucleo familiare, è bene prestare attenzione al fatto che le prime sono a carico della fiscalità generale, mentre i secondi sono alimentati dalle quote Cuaf pagate da datori e lavoratori. La giusta unificazione e semplificazione dello strumento non deve diventare un modo per utilizzare, per un provvedimento generalizzato, risorse provenienti dal solo mondo del lavoro.

---

<sup>1</sup>Maggiori dettagli sulla proposta da pag. 8.

Come per ogni modifica, sarà necessario prevedere delle clausole di salvaguardia che impediscano alle famiglie con redditi medi e bassi di subire una perdita secca di reddito netto.

Due attenzioni specifiche, in merito all'equità fiscale:

1. non è questa la sede per risolvere la disparità di trattamento fiscale tra lavoro dipendente e autonomo, disparità che ovviamente nasce da motivazioni storiche, tecniche ed empiriche, ma che è un tema decisivo per una seria riforma fiscale, e che per i carichi familiari ha spesso un percorso altalenante (in termini di minor protezione/sostegno per il lavoro autonomo a fronte dei bisogni familiari da un lato, e dall'altro fornendo prestazioni indebite a "finti poveri"). Nel riconoscere questa disparità appare opportuno agganciare il nuovo sostegno al mondo del lavoro autonomo, fondandolo sui vigenti minimi contributivi (circa 16.000 euro per il 2017), o magari, trattandosi di un aiuto alla famiglia che prescinde dalla condizione lavorativa, eliminare il contributo Cuaf ponendolo in busta paga ai lavoratori dipendenti (in questo modo diminuendo, seppur di pochissimo, il cuneo fiscale);
2. è necessario ribadire quanto scritto in premessa sulla necessità di una seria lotta all'evasione fiscale. Il mondo del lavoro autonomo, peraltro, è suddiviso tra chi non può evadere, fatturando di fatto solo a imprese, e chi invece ha facilità nel non dichiarare i ricavi. Prevenire l'evasione fiscale mentre si incrementano le forme di sostegno alla famiglia avrebbe come beneficiari in primo luogo i lavoratori autonomi più corretti, ad esempio quelli che risultano affidabili sulla base dei nuovi indici di affidabilità fiscale (Isa), che hanno un approccio diverso rispetto agli studi di settore.

## **PROPOSTA 2: Aumentare la soglia per familiare e carico**

La soglia di reddito personale sotto la quale si è dichiarati "familiari a carico" è rimasta ferma alla cifra definita nel 1997 (5.500.000 di Lire, oggi di poco superiore a 2.800 Euro) e genera spesso situazioni di grande ingiustizia e svantaggio; basta spesso una attività molto limitata, o addirittura una situazione di vedovanza, per far uscire un figlio dalla condizione di "familiare a carico", con il paradossale effetto di perdere benefici molto più rilevanti dei "vantaggi" economici ricavati.

Si ritiene, quindi, urgente la ridefinizione della soglia di reddito del “familiare a carico”: si propone una soglia pari al trattamento minimo Inps, 6.524,57 euro nel 2017, da rivalutare annualmente.

### **PROPOSTA 3: Intervenire a sostegno delle condizioni di vedovanza, soprattutto in presenza di figli minori**

La condizione di vedovanza è tuttora fonte di forte marginalità, sia quando l’evento avviene in età avanzata, in cui può essere in parte “protetto” dalla copertura previdenziale della reversibilità (peraltro significativamente decurtata), sia, soprattutto, quando ci si trova di fronte a vedovanze precoci e in presenza di figli. Intervenire sull’intera numerosa platea delle persone vedove è oggettivamente difficile (per quanto molte di esse vivano oggi, spesso in età molto avanzata, in condizioni di fragilità e povertà inaccettabili) ed esigerebbe probabilmente ulteriori importanti scelte strategiche in ambito di politiche sociali e previdenziali.

Per le esigenze di urgenza, fattibilità e selettività del presente documento, si suggerisce di concentrare l’attenzione delle politiche familiari e degli interventi previdenziali “solo” sulle famiglie vedove con figli minori (circa 200.000 le famiglie vedove con figli, circa 100.000 casi le famiglie vedove con figli minori), costruendo interventi mirati, ad esempio la possibilità di erogare una integrazione sulla quota di pensione ai superstiti destinata ai figli minori, evitando così anche l’erogazione di prestazioni previdenziali dall’importo talmente basso da risultare risibili, quando non addirittura “non degne” di un Paese a vocazione solidaristica.

### **PROPOSTA 4: Individuare ulteriori interventi su costi/azioni di sostegno diretto alle responsabilità familiari**

In merito al tema delle politiche fiscali più ampiamente intese sarebbe utile l’applicazione di ulteriori detrazioni, specificamente finalizzate a due tipologie di azioni:

- a) servizi/costi connessi a specifici bisogni del ciclo di vita familiare;
- b) interventi di imprese/soggetti economici direttamente indirizzati alla sfera familiare (es. welfare aziendale).

Questa modalità di sostegno, con detrazioni consistenti su interventi specifici (di vita familiare, o di welfare aziendale) ha tre specifiche qualità virtuose:

- diventa efficace per interventi specifici, commisurati a bisogni reali;

- consente di valorizzare risposte a bisogni che altrimenti andrebbero ad aumentare la domanda sociale rivolta alla pubblica amministrazione;
- potrebbe far emergere quote di lavoro prima “in nero”.

Per la prima fattispecie, in via prioritaria, bisognerebbe aumentare l'intervento pubblico (attraverso contributi, compartecipazione, detrazioni) per due principali passaggi di vita familiare:

- aumentando la soglia massima detraibile dei costi per asili nido e scuola materna;
- incrementando in caso di non autosufficienza la detraibilità dei costi per il lavoro familiare di assistenza alla persona (i/le badanti) o, per gli incapienti, incrementando di una quota equivalente l'importo dell'indennità stessa in presenza di contratti.

In merito al welfare aziendale di derivazione contrattuale a favore della sfera familiare, è bene vigilare affinché tali interventi, e la minore pressione fiscale per questi prevista, siano tema distinto di contrattazione e non si risolvano in una socializzazione della riduzione degli investimenti delle aziende. Per intenderci, non può essere un intervento di welfare aziendale o locale, magari accompagnato da una fiscalità di favore, sostitutivo degli incrementi salariali derivanti dalla contrattazione collettiva, né motivo per indebolire il welfare destinato alla generalità dei cittadini.

### **PROPOSTA 5: Riordino delle tax expenditures**

Il sistema fiscale italiano è appesantito da una serie di detrazioni e deduzioni che hanno finalità extrafiscali. Crediamo sia necessario intervenire sulle spese fiscali e non per tagliare la spesa, o ridurre le erogazioni alle famiglie, quanto invece per riorganizzare tali interventi che attualmente rendono complesse le dichiarazioni e caricano l'Irpef di finalità non pertinenti, limitano i benefici per gli incapienti e favoriscono spesso i redditi più alti. Crediamo sia possibile, ad esempio, la previsione di un calo progressivo degli oneri detraibili oltre i 75.000 euro di imponibile ed un loro completo azzeramento ad una soglia più elevata.

## IPOTESI DI STUDIO

### Funzionamento del Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU)

Nel fissare l'importo del NAFU spettante, determinante è il numero delle persone a carico e delle loro caratteristiche anagrafiche: nel caso di famiglie monoreddito, entrano nel calcolo il coniuge e gli altri figli a carico fino ad una certa età; nel caso di famiglie bireddito con entrambi i coniugi percettori di reddito, saranno contati soltanto i figli a carico fino ad una certa età (per esempio, 26 anni). Per altri familiari a carico resta vigente il sistema di detrazioni attuale. Naturalmente, in presenza di soggetti disabili, o figli fino a tre anni, il valore degli importi beneficiati è aumentato. Per la prima persona fiscalmente a carico (figlio o coniuge), il NAFU annuale avrebbe un importo fisso, per esempio attorno ai 2 mila euro, fino ad un certo livello del reddito familiare lordo comprensivo anche di componenti patrimoniali, dopodiché esso si ridurrebbe progressivamente fino ad una certa soglia (50 mila euro), raggiungendo un valore minimo (pari, per esempio, a 400 euro) che sarebbe garantito a tutte le famiglie<sup>3</sup>. Soglia massima per ricevere l'importo del NAFU per intero, soglia minima per ricevere l'importo minimo del NAFU e importo stesso dell'assegno slitterebbero in avanti per ogni figlio a carico ulteriore. Gli slittamenti delle soglie e l'aumento dell'importo dell'assegno non sarebbero fissi per ogni figlio a carico in più, ma, in ragione dell'economie di scala familiari, si ridurrebbero. Per cui, per esempio, la soglia minima per ricevere il NAFU per intero sarebbe pari a 15 mila euro per il primo soggetto a carico (figlio o coniuge), aumenterebbe di 2.500 euro per il secondo soggetto a carico, poi aumenterebbe di  $2.500 \cdot 0,9$  per il terzo soggetto a carico, e via scorrendo<sup>4</sup>. Meccanismi simili si avrebbero per la determinazione delle soglie minima e massima e per la determinazione dell'importo minimo garantito universalmente.

---

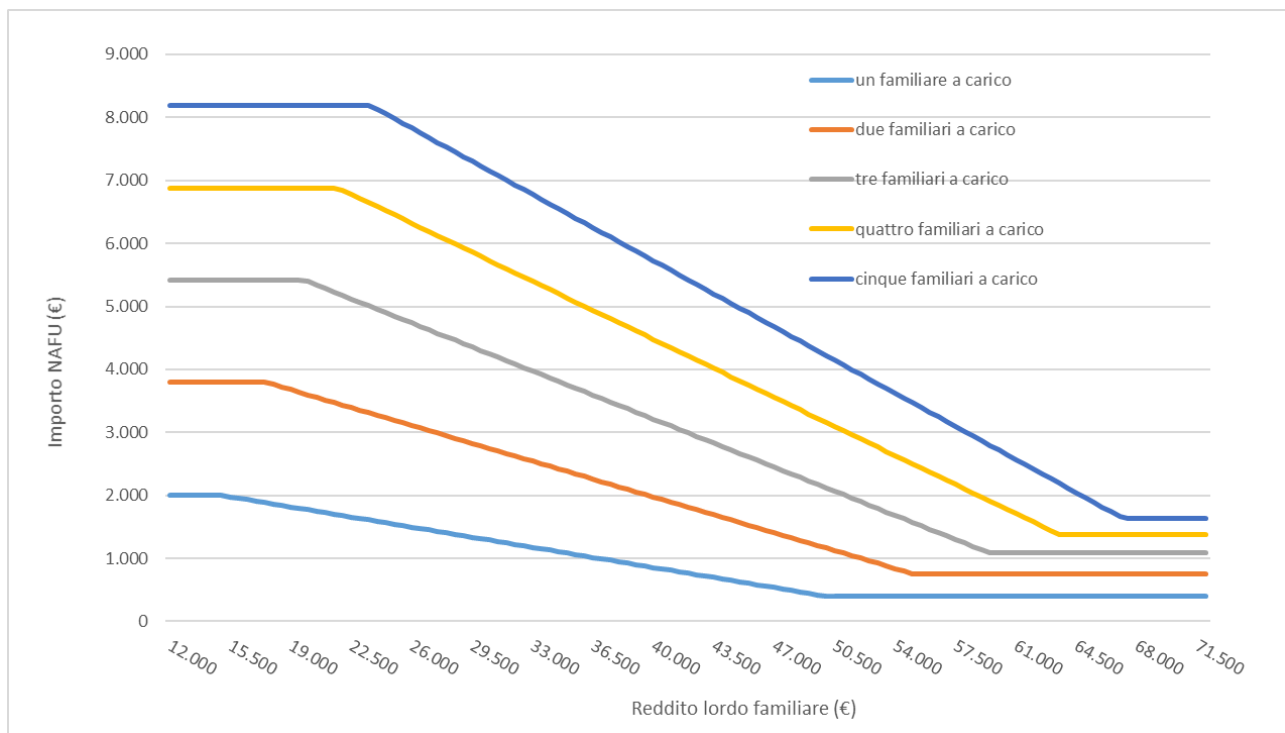
<sup>2</sup> Famiglia fiscale.

<sup>3</sup> Naturalmente, lì dove per esigenze di bilancio la cosa non fosse attuabile, gli aiuti a favore delle famiglie più benestanti (per esempio sopra i 100 o 200 mila euro) sarebbero i primi ad essere ridotti o sacrificati, per una ragione di equità.

<sup>4</sup> Si procederebbe elevando il coefficiente 0,9 per il numero dei soggetti a carico meno due. Per cui il coefficiente sarebbe pari a  $0,9^2$  (0,81) per il quarto soggetto a carico,  $0,9^3$  (0,729) per il quinto, etc.



## Funzionamento NAFU: importo medio spettante in base al reddito lordo familiare e al numero di familiari a carico



La misura, come qui delineata, presenta molteplici vantaggi che possono essere ben evidenziati facendo riferimento alle parole del rapporto 2011 “Sovrapposizione tra Stato Sociale e Stato Fiscale” del gruppo di lavoro diretto dal prof. Marè. Il NAFU, infatti, permetterebbe di:

- avere un maggior controllo nei confronti della situazione socioeconomica dei fruitori della misura. Infatti, “nel caso delle misure di spesa diretta queste molteplici condizioni (NdA ci si riferisce ai requisiti che permettono ad un soggetto di poter accedere ad un particolare tipo di prestazione sociale/assistenziale) devono essere individuate dal governo, che deve fissare i diversi tipi di spesa e i suoi criteri di fruizione, mentre nel caso delle TE (NdA, Tax Expenditures, in sostanza le agevolazioni fiscali Irpef) i contribuenti usano le varie forme di incentivo direttamente e di fatto “autodichiarano” il loro diritto a goderne”(pag. 9 del rapporto);
- semplificare il panorama dei diversi canali pubblici di intervento, riattribuendo ad ognuno la propria natura originaria: “al nostro sistema tributario sono state infatti assegnate altre finalità, non sempre omogenee. In questi ultimi decenni, la politica tributaria ha dovuto assolvere funzioni e compiti che le sono derivati dai comparti di spesa o da altre esigenze di finanza pubblica. Nel corso del tempo

perciò “dovere fiscale e assistenza sociale” si sono spesso coniugate, alle volte unificate, sicuramente sovrapposte in diverse forme. Questo ha determinato una certa confusione negli obiettivi, una scarsa trasparenza negli strumenti utilizzati e nelle loro finalità; ha sicuramente influenzato spesso in modo negativo, la loro efficienza, le modalità operative e i risultati che ne sono conseguiti. Si deve ripristinare chiarezza e precisione degli obiettivi e degli strumenti, **obblighi fiscali e assistenza sociale devono tornare ad essere cose diverse**. La fiscalità generale deve finanziare l’assistenza sociale e non sostituirla attraverso caotiche, irrazionali, spesso regressive forme di sovrapposizione e duplicazione. L’assistenza sociale deve per suo conto garantire una reale base di sostegno a persone e famiglie in condizione di bisogno per salute e/o età. Il tutto deve avvenire con forme chiare e trasparenti, che siano efficaci e il meno possibile distorsive, che rispettino i vincoli di bilancio del settore pubblico e la nozione di equità prevalente nella società; che permettano di comprendere ‘quanto si paghi e per che cosa’”(pag. 11 del rapporto).

I punti appena esaminati dovrebbero spingere verso una direzione opposta rispetto a quella di utilizzare l’Irpef come strumento per realizzare politiche familiari, preferendo, invece, il canale dell’assistenza.

A tutto ciò va aggiunto che strumenti quali il quoziente familiare, lo splitting fiscale ed altri a questi ispirati, non soltanto sono evidentemente contrari a quanto appena detto (si tratta di sistemi aventi natura fiscale), ma presentano ulteriori importanti limiti, trattandosi di strategie che producono vantaggi soprattutto per i redditi più elevati e che creano forti disincentivi al lavoro femminile, tematica di non secondaria importanza in un contesto come quello italiano.

La letteratura che conferma queste anomalie è piuttosto ampia. Tra i diversi lavori al riguardo: Rapallini, C. (2006). Il quoziente familiare: valutazione di un’ipotesi di riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche. *Società italiana di economia pubblica-dipartimento di economia pubblica e territoriale, Università di Pavia*; Isier, A. A., Pazienza, M. G., Rapallini C. (2006) L’introduzione del quoziente familiare in Italia: effetti di gettito e valutazioni preliminari sull’offerta di lavoro. *Società italiana di economia pubblica-dipartimento di economia pubblica e territoriale, Università di Pavia*; Del Boca, D., Chiuri, M. C. (2005) *Imposte, una questione di famiglia*. Lavoce.info.