

PARTE SECONDA

Le politiche sociali nel biennio 2003-2004
Iniziative e provvedimenti

PAGINA BIANCA

2. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA ESCLUSIONE SOCIALE NEL BIENNIO 2003-2004

Per valutare le politiche adottate nel biennio 2003-04 è opportuno assumere come punto di riferimento le linee programmatiche enunciate dal Governo in carica nel *Libro bianco sul Welfare* del 2003 e nel *Piano Nazionale Inclusione per il 2003-2005* (NAP/inclusione 2003-05); entrambi questi documenti puntano in modo esplicito sulla centralità della famiglia come destinatario e come protagonista delle politiche sociali e disegnano attorno a questo attore sia l'analisi dei problemi di lungo periodo – come quelli legati alla natalità, all'invecchiamento e, in genere, alle dinamiche demografiche – sia le azioni di prevenzione e di contrasto delle molteplici forme di svantaggio sperimentate dalle famiglie e dai loro singoli componenti.

L'obiettivo complessivo indicato nel *Libro bianco sul Welfare* è di potenziare le risorse destinate ai servizi alla persona, prevedendo incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, sostegni ai nuclei familiari con persone conviventi non autosufficienti, sviluppo degli asili nido e di quelli aziendali, la defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale. L' *Agenda sociale* contenuta nel *Libro bianco* traccia il profilo delle sfide e delle priorità da affrontare non definisce però scadenze precise, né opera stime sulle risorse finanziarie disponibili e di quelle da reperire; questo compito è affidato ad una programmazione specifica, di cui è parte integrante il Piano di Azione Nazionale sulla inclusione sociale. Il Nap/inclusione 2003-2005 si collega in via diretta all'impostazione strategica del *Libro bianco sul Welfare*, compiendo un passo ulteriore attraverso l'enunciazione delle linee guida operative per il biennio di competenza, ridefinite nell'aggiornamento di medio periodo del settembre 2004⁵⁵ con informazioni sulle azioni ed i progetti messi in atto e/o da varare in relazione a:

- le risorse per la spesa sociale;
- le politiche a sostegno della genitorialità;
- la tutela e la promozione dei diritti dei minori;
- il sostegno alle persone disabili;
- il riordino della istruzione e della formazione professionale;
- le politiche del lavoro;
- i flussi migratori;
- il sistema previdenziale;

All'esame di questi elementi è dedicata questa parte del Rapporto con una scansione che tiene conto dapprima dei provvedimenti di carattere generale e in secondo luogo dei provvedimenti più specifici, ricollegandoli al ciclo di vita dei destinatari, vale a dire i minori, gli adulti, gli anziani.

2.1 Le risorse per la spesa sociale

2.1.1 Il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali nel 2004

Lo stanziamento ordinario dello Stato per le politiche sociali afferisce al Fondo Nazionale delle Politiche Sociali che dal 2003, di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze, viene ripartito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a favore delle Regioni e delle

⁵⁵

L'aggiornamento di medio termine è stato previsto in sede europea per verificare il percorso compiuto.

Province Autonome senza vincolo di destinazione⁵⁶. La legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) ha assegnato al Fondo Nazionale 1 miliardo e 884 milioni di euro, con un incremento del 10% rispetto al 2003 (*Tab. 2.1*).

Tab. 2.1 - Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Principali aree di riparto

	2003	2004	Differenza 2003/2004
Fondi destinati all'INPS			
Finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi	678.279.253	808.630.000	130.350.747
Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (di cui euro 150.000.000 del fondo asili nido previsto dall'art. 70, legge n. 448 del 2001)	896.823.876	1.000.000.000	103.176.124
Fondi destinati ai Comuni			
Finanziamento degli interventi di competenza comunale di cui alla legge 285 del 1997	44.466.939	44.466.939	-
Fondi destinati al Dipartimento nazionale per le Politiche antidroga		14.000.000	14.000.000
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di cui 1.700.000 euro da destinare al reddito di ultima istanza)	96.985.863	17.250.001	- 79.735.862
Totale	1.716.555.931	1.884.346.940	167.791.009

L'ammontare complessivo è stato ripartito nel modo seguente:

1. il 43% del Fondo, pari a 808,63 milioni di euro è andato all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi (nel 2003 era stato di circa il 40%);
2. poco più della metà del Fondo, pari a 1 miliardo di euro, è stato destinato alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano senza alcun vincolo di destinazione;
3. poco più del 2%, pari a circa 44,5 milioni di euro, è stato assegnato ai Comuni per finanziare gli interventi di cui alla legge 285/97 in materia di *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*;
4. la restante quota dell'1% – pari a 17,2 milioni di euro – è stata destinata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a fronte del 6% nel 2003 (97 milioni di euro); questa forte variazione è dovuta anche al fatto che a partire dal 2004 una quota del Fondo è destinata al Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga, istituito con la legge finanziaria 2004 che lo ha inserito tra le strutture generali e permanenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

All'interno di ciascuna macroarea di spesa si è proceduto ad ulteriori ripartizioni in ottemperanza agli obblighi di legge o agli accordi raggiunti durante le trattative in sede tecnico-politica.

I fondi destinati all'Inps vanno a copertura degli obblighi derivanti dalle norme che regolano: a) gli assegni ai nuclei familiari; b) gli assegni di maternità; c) le agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave; d) le indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia. Gli ulteriori stanziamenti servono per coprire una serie di oneri pregressi (*Tab. 2.2*).

⁵⁶

Il Fondo nazionale per le politiche sociali, è stato istituito dall'articolo 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria 1998), e potenziato con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 18 novembre 2000, n. 328); è annualmente ripartito tra le Regioni per la promozione ed il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale.

Tab. 2.2 - Ripartizione dei fondi destinati all'Inps per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi

Tipologia intervento	Importo	
Legge 23 dicembre 1998, n. 448		
Art. 65 - <i>Assegni ai nuclei familiari ecc.</i>	€	366.000.000
Art. 66 - <i>Assegni di maternità ecc.</i>	€	275.000.000
Legge 5 febbraio 1992, n. 104		
Art. 33 - <i>Agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave</i>	€	61.000.000
Legge 28 dicembre 2001, n. 448		
Art. 39 - <i>Indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major</i>	€	3.630.000
Totale onere pregresso	€	103.000.000
TOTALE	€	808.630.000

Le risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome sono state ripartite con le percentuali utilizzate negli anni precedenti sia per il totale complessivo che per le singole voci (Tab. 2.3).

Tab. 2.3 - Fondo nazionale delle politiche sociali: riparto delle risorse destinate alle Regioni

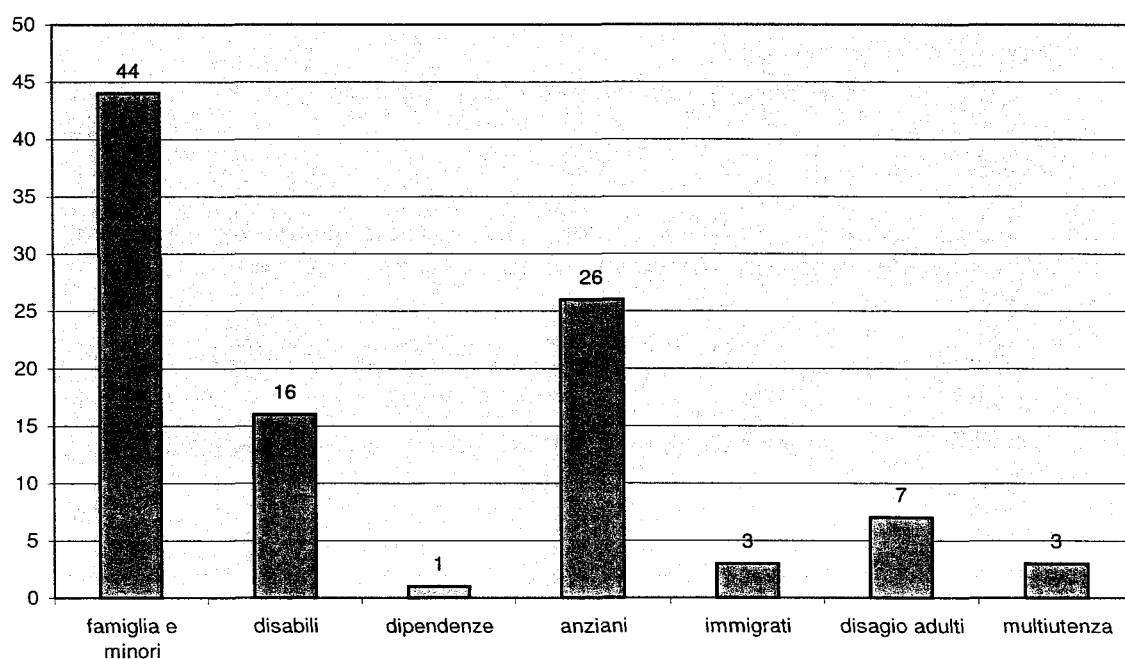
REGIONI	Totale risorse trasferite 2003	%	Risorse FNPS 2004	Risorse fondo asili nido 2004	Totale risorse trasferite 2004
Abruzzo	21.108.898	2,45%	20.834.953	3.676.756	24.511.709
Basilicata	10.853.710	1,23%	10.458.724	1.845.657	12.304.382
Calabria	41.301.496	4,11%	34.954.657	6.168.469	41.123.125
Campania	103.772.555	9,98%	84.854.766	14.974.371	99.829.137
Emilia Romagna	60.745.641	7,05%	59.957.300	10.580.700	70.538.000
Friuli Ven. Giulia	18.889.470	2,19%	18.644.328	3.290.175	21.934.503
Lazio	75.290.951	8,60%	73.103.603	12.900.636	86.004.238
Liguria	26.387.239	3,02%	25.663.149	4.528.791	30.191.940
Lombardia	122.178.458	14,15%	120.272.552	21.224.568	141.497.120
Marche	23.040.062	2,68%	22.741.054	4.013.127	26.754.182
Molise	7.335.331	0,80%	6.780.148	1.196.497	7.976.645
P.A. di Bolzano	61.842.439	0,82%	7.000.980	1.235.467	8.236.448
P.A. di Trento	7.093.032	0,84%	7.175.516	1.266.268	8.441.784
Piemonte	7.269.863	7,18%	61.039.864	10.771.741	71.811.604
Puglia	67.328.454	6,98%	59.303.753	10.465.368	69.769.121
Sardegna	25.696.413	2,96%	25.163.448	4.440.609	29.604.057
Sicilia	80.953.332	9,19%	78.076.227	4.440.609	29.604.057
Toscana	56.446.613	6,55%	55.714.063	9.831.893	65.545.957
Umbria	14.138.021	1,64%	13.954.542	2.462.566	16.417.108
Valle d'Aosta	2.485.466	0,29%	2.453.210	432.919	2.886.130
Veneto	62.666.432	7,28%	61.853.163	10.915.264	72.768.427
TOTALI	896.823.876	100%	850.000.000	150.000.000	1.000.000.000

2.1.2 Indagine sulla spesa sociale dei Comuni

Per rendere più trasparente l'ammontare e la destinazione della componente pubblica della spesa socio-assistenziale erogata a livello locale, nella prima metà del 2004 è stata realizzata un'Indagine pilota sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati

relativamente all'anno 2002⁵⁷. Nel corso dell'indagine sono stati raccolti dati sulle aree di intervento famiglia e minori, disabili, anziani, dipendenze, immigrati, disagio adulti; è stato in tal modo possibile accertare il profilo dei beneficiari, delle tipologie di servizi offerti, delle modalità di gestione e delle reti organizzative (Fig. 2.1).

**Fig. 2.1 - Spesa impegnata dai comuni capoluogo di regione per area di intervento:
anno 2002 (valori percentuali)**



2.1.3 Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali

L'esigenza di disporre di conoscenze più approfondite e direttamente comparabili è all'origine del *Gruppo di lavoro interistituzionale* avviato nel giugno 2004 per realizzare il primo rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali.

Il lavoro ha come obiettivo principale quello di ricostruire le tipologie di prestazioni su cui si basa l'intero sistema assistenziale italiano, mettendo in rete le diverse fonti informative (Istat, Inps, Ministero del lavoro e delle politiche sociali); il monitoraggio si collega alla necessità di definire, a livello nazionale, i Livelli essenziali della spesa socio-assistenziale (Liveas) ed è concepito come strumento istruttorio per arrivare a definire tali livelli in modo adeguato e sostenibile.

⁵⁷

L'indagine pilota che ha coinvolto un campione di Comuni e associazioni di Comuni su base regionale è terminata nel giugno 2004. Nella seconda metà del luglio 2004 è stata avviata un'indagine censuaria da terminare entro la fine dello stesso anno. Oltre all'ISTAT, che ha avuto un compito di gestione e coordinamento, nonché di responsabilità scientifica, hanno svolto un ruolo attivo, in seguito alla stipulazione di convenzioni *ad hoc*, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e alcune Regioni attraverso il CISIS (Centro interregionale per il sistema informatico e il sistema statistico). In particolare gli uffici delle amministrazioni coinvolte nell'indagine sono: Servizio sanità e assistenza – ISTAT; Direzione Generale per la gestione del fondo nazionale delle politiche sociali e affari generali – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ragioneria Generale dello Stato – Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. CISIS – Gruppo di lavoro Politiche sociali – *Il sociale in cifre. Contesto socio-assistenziale delle regioni e province autonome italiane*, Roma ottobre 2004 (bozza)).

Il rapporto di monitoraggio si svilupperà su tre direttrici principali:

- il *quadro generale di riferimento* sul sistema di offerta dei servizi e delle prestazioni sociali tenendo conto sia della distinzione tra assistenza e previdenza, sia del processo di trasformazione del sistema di protezione sociale italiano e dei suoi attori (dal decentramento delle funzioni negli anni '80, all'approvazione della legge 328/2000, alla riforma del titolo V della Costituzione), sia ancora del nuovo strumento normativo che permane in capo allo stato: i livelli essenziali delle prestazioni;
- il *sistema dell'offerta delle prestazioni* distinto tra prestazioni disciplinate da norme nazionali e prestazioni disciplinate da norme regionali, con un approfondimento rispetto alle prestazioni a forte connotazione assistenziale, che sono state determinate nei LEA sanitari e di conseguenza finanziate dai fondi sanitari regionali;
- la *distribuzione territoriale della spesa sociale* ed il finanziamento dell'intero sistema, attraverso la realizzazione di tabelle che, su base regionale, presentino la distribuzione della spesa di tutte le tipologie di prestazioni individuate, allo scopo di costruire un indice capitaro di spesa sociale regionale e verificare le divergenze territoriali. In tal modo è possibile anche dare evidenza della partecipazione dei diversi livelli di governo al finanziamento della spesa sociale.

2.2 Verso la definizione dei Liveas

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione italiana, ha profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni configurate dalla Carta costituzionale del 1948, invertendo il principio stesso del riparto e conferendo alle Regioni la più ampia autonomia decisionale in tutte quelle materia non ricomprese tra gli elenchi relativi alle competenze esclusive dello Stato e a quelle concorrenti. Tale riforma richiede che sia lo Stato a definire con proprie norme e in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (art. 117 Cost., II comma, lett. m), mentre spetta alle Regioni determinare ogni ulteriore intervento nel settore, in modo quindi almeno virtualmente differenziato Regione per Regione. In questo mutato contesto, spetta ai livelli essenziali mantenere le differenze tra le regioni all'interno di un quadro coerente, che – in contrappeso al rischio della frammentazione – sia capace di rendere ragione sia della dovuta indivisibilità della Repubblica e della cd. “cittadinanza sociale” sia delle diversità socio-economiche e territoriali che contraddistinguono il nostro paese.

A differenza di quanto è avvenuto nel campo dei diritti alla salute e all'istruzione – ove si è raggiunta una condivisa standardizzazione degli obiettivi e dei criteri anche a livello internazionale – nel settore dell'assistenza la standardizzazione risulta assai più problematica, per via della elevata differenziazione che si è creata con l'andare del tempo e delle discordanti stime sugli impatti finanziari delle politiche nazionali, regionali e locali fin qui adottate. Per tali ragioni, le riflessioni fin qui elaborate si sono concentrate sulla individuazione di un glossario dei contenuti e dei significati da annettere al linguaggio normativo da utilizzare nei decreti attuativi.

A complicare la necessaria chiarificazione vi è infatti l'ambigua attribuzione del carattere “essenziale” tanto a un nucleo di diritti irrinunciabili, quanto a un insieme di prestazioni per le quali solitamente si applica il concetto di “livello minimo”.

Dal punto di vista concettuale si è convenuto che nell'ambito dei livelli essenziali siano incluse “tutte quelle prestazioni che sono considerate oggi diritti soggettivi perfetti individuati dalla legislazione speciale in tema di indennità”⁵⁸.

⁵⁸ Cfr. Documento del Gruppo di lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, Roma, marzo 2004.

Accanto a tali prestazioni ad “esigibilità immediata” sono prevedibili prestazioni esigibili secondo una certa sequenza temporale, a seconda anche delle risorse che saranno rese disponibili (principio della “esigibilità sostenibile”).

Sul piano pratico si è convenuto che “nel processo di ridefinizione dei livelli essenziali vanno ricomprese le prestazioni configurate dal legislatore come diritti soggettivi immediatamente esigibili (i.e. le indennità); a cui va aggiunto tutto quanto si ritiene di garantire al cittadino, attraverso una progressività programmata in un arco temporale medio” di cui fanno parte: a) gli assegni per il nucleo familiare; b) gli assegni per il nucleo familiare con almeno tre figli minori; c) l’assegno di maternità; d) l’assegno sociale.

Per tutto il resto, sarà il processo in atto di confronto tra attori statali e regionali ad individuare altre prestazioni da inserire nella “lista” dei livelli essenziali, individuando quelli da qualificare come immediatamente esigibili e quelli da qualificare invece come esigibili secondo tempi e modalità anch’esse da definire.

Nel catalogo delle prestazioni riferite all’area della povertà – catalogo predisposto con l’accordo delle Regioni e dell’Anci anche in vista dell’indagine pilota sulle prestazioni dei comuni (singoli o associati) e sulle spese ad esse correlate – compaiono al momento: a) l’assegno sociale; b) l’integrazione al minimo previdenziale. Tra le prestazioni riferite all’area della famiglia compaiono: 1) gli assegni per il nucleo familiare; 2) l’indennità di maternità; 3) l’assegno di maternità; 4) i congedi parentali.

Si tratta di prestazioni già in essere che non modificano la quantità delle risorse già oggi impegnate. L’espansione dell’area del minimo esigibile dipende con tutta evidenza dalle risorse economiche disponibili oggi o nel prossimo futuro, deve cioè rispondere al principio di *sostenibilità economica*. Al rispetto di questo criterio basilare si ritiene debbano concorrere anche tre altri criteri complementari:

- a. *trasparenza*, per avere una quantificazione certa dell’entità delle risorse destinate al sistema di protezione sociale da ciascun livello di governo e dal settore privato;
- b. *cofinanziamento*, trattandosi di materia da sempre finanziata dai diversi livelli di governo coinvolti nella programmazione;
- c. *premialità*, prevedendo sistemi incentivanti che attribuiscono quote di finanziamento aggiuntivo (dallo Stato alle Regioni ed enti locali) per coloro che attivano funzioni di sistema (ed esempio per quegli ambiti territoriali che partecipano ai programmi di monitoraggio e valutazione, o per quelli che raggiungono un determinato target di spesa procapite per determinati settori). Va precisato, tuttavia, che la premialità non può essere una forma velata di incremento della sperequazione e va pertanto innestata laddove siano state colmate le più evidenti disparità nella erogazione dei servizi tra le diverse aree del paese.

2.3 Le politiche a sostegno della genitorialità

2.3.1 Le misure di sostegno al reddito della famiglia attraverso le riforme fiscali

Le principali misure a favore della famiglia che il Governo ha realizzato in questi anni coincidono con la modifica della disciplina fiscale, avviata con l’aumento delle detrazioni fiscali per i figli a carico, contenute nell’art.2 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), proseguita con le disposizioni del primo modulo di riforma dell’Irpef e l’introduzione della no-tax area, contenute nell’art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003), alla quale ha fatto seguito la legge di riforma del sistema fiscale italiano (legge 7 aprile 2003, n. 80), e da ultimo la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), che ha provveduto alla revisione delle aliquote fiscali e delle classi di reddito.

I principi fiscali che hanno ispirato in questi anni le politiche di sostegno per la famiglia sono stati:

1. l'introduzione di un'area di esenzione del reddito dall'imposizione fiscale (no-tax area);
2. la trasformazione delle detrazioni d'imposta per carichi di famiglia in deduzioni per oneri familiari;
3. la riduzione del numero delle aliquote e la revisione degli scaglioni di reddito e di conseguenza un nuovo sistema di determinazione dell'imponibile e di calcolo dell'imposta.

In particolare, la manovra del 2002 è stata interamente concentrata sulle detrazioni per i figli a carico, per un importo di 516,46 euro, nei seguenti casi (art. 2, comma 1, legge n. 448/2001) di:

- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36.151,98 euro con un figlio a carico;
- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 41.316,55 euro con due figli a carico;
- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 46.481,12 euro con tre figli a carico;
- contribuenti con almeno quattro figli a carico.

La detrazione sale a 774,69 euro per ogni figlio con disabilità.

Nella determinazione dei livelli di reddito per chi ha figli a carico è implicita una valutazione del costo di ogni figlio successivo al primo pari a 5164,57 euro (lordi); sarebbe dunque logico prevedere un trasferimento equivalente a favore delle famiglie con più figli a carico che non dispongono del reddito aggiuntivo sopra ipotizzato. In questa linea può essere collocato il versamento dell'assegno di 1000 euro per ogni figlio nato (o adottato) successivamente al primogenito nel periodo 1 dicembre 2003 – 31 dicembre 2004 (vedi oltre par. 2.3.3).

Anticipando la legge delega di riforma del fisco, la Finanziaria per il 2003 ha modificato anche il sistema di tassazione delle persone fisiche al fine di comportare un risparmio d'imposta per i redditi medio-bassi per circa 5,5 miliardi di euro.

Ha introdotto un primo riordino delle aliquote e degli scaglioni di reddito (*Tab. 2.4*) ha inoltre riconosciuto a tutti i contribuenti una deduzione base di 3.000 euro, incrementandola di 4.500 euro per i lavoratori dipendenti, di 4.000 euro per i pensionati e di 1.500 euro per i lavoratori autonomi e per i titolari di redditi di impresa minore.

Tab. 2.4 - Mappa delle aliquote e degli scaglioni di reddito: confronto tra i diversi regimi di tassazione

fino al 31 dicembre 2002		dal 1 gennaio 2003 al 31 dicembre 2004		dal 1 gennaio 2005	
Scaglioni di reddito	aliquote	Scaglioni di reddito	aliquote(*)	Scaglioni di reddito	Aliquote
Fino a 10.329,14 euro	18%	Fino a 15.000 euro	23%	Fino a 26.000 euro	23%
Da 10.329,14 euro fino a 15.493,71	24%	Oltre 15.000 euro fino a 29.000 euro	29%	oltre 26.000 euro fino a 33.500 euro	33%
Oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41	32%	Oltre 29.000 euro fino a 32.600 euro	31%	oltre 33.500 euro fino a 100.000 euro	39%
Oltre 30.987,41 euro fino a 69.721,68	39%	Oltre 32.600 euro fino a 70.000 euro	39%	Oltre 100.000 euro	43%
Oltre 69.721,68	45%	Oltre 70.000 euro	45%		

(*) L'aumento dell'aliquota minima dal 18% al 23% non si è tradotta in un aumento dell'imposta per effetto dell'introduzione della no-tax area e per l'aumento delle detrazioni familiari (cfr. *Irpef: guida pratica al nuovo sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche*, in "L'Agenzia informa" n. 5/2003, p. 3 (rivista della Agenzia delle Entrate).

A differenza della deduzione base, la deduzione aggiuntiva per i lavoratori dipendenti e per i titolari di pensione è stata rapportata sia all'effettivo periodo di lavoro o di percezione della pensione nell'anno, sia all'ammontare del reddito, con una riduzione progressiva del beneficio per i redditi medio-alti. La legge delega n. 80/2003 ha previsto una modifica sostanziale del sistema fiscale statale italiano basato su due sole aliquote: una del 23% per i redditi fino a

100.000 euro e una del 33% per i redditi superiori. La legge delega ha inoltre esteso la no-tax area per escludere dalla tassazione il reddito equiparabile alla soglia di povertà, puntando sulla sostituzione del regime delle detrazioni (sconti d'imposta) con quello delle deduzioni (sconti sul reddito imponibile) da concentrare su alcuni valori di riferimento (famiglia, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca, previdenza, assistenza all'infanzia).

La Finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004), ispirandosi nelle linee generali ai principi dettati dalla legge n. 80/2003, ha infine provveduto alla riduzione e al riordino delle aliquote e degli scaglioni di reddito; in pratica, ha fissato 3 aliquote di base (23% fino a 26.000 euro, 33% da 26.001 euro fino a 33.500 euro, 39% oltre i 33.500 euro), aggiungendo un contributo di solidarietà del 4% per la parte di reddito eccedente i 100.000 euro, cui dunque si applica un'aliquota marginale del 43% (Tab. 2.4).

La Finanziaria 2005 ha provveduto ad aumentare ulteriormente le deduzioni dal reddito imponibile in funzione dei familiari fiscalmente a carico del (o dei) percettore(i) del reddito:

- 3200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- 2900 euro (da ripartire tra coloro che hanno diritto alla deduzione) per ogni figlio a carico che passa a 3450 euro per ogni figlio a carico di età inferiore a 3 anni;
- 3200 euro per il primo figlio se l'altro coniuge manca;
- 3700 euro per ogni figlio portatore di handicap;
- 2900 euro per i soggetti indicati dall'articolo 433 del codice civile;
- un importo massimo di 1.820 euro per l'assistenza personale dei soggetti non autosufficienti.

Le deduzioni devono essere rapportate ai mesi in cui il soggetto è fiscalmente a carico nella condizione definita per la deduzione. Per effetto delle nuove deduzioni, il limite della no-tax area è stato innalzato fino a 14.000 euro, con modulazioni anch'esse decrescenti al crescere del reddito.

Nell'ambito degli interventi strutturali a favore della famiglia è stato da più parti sottolineata la necessità di ripensare alle politiche fiscali in modo da riconoscere maggiormente i costi *socialmente meritevoli* sostenuti dalle famiglie, comprendenti i costi di mantenimento, istruzione ed educazione. In questa direzione sono andati da tempo i sistemi di tassazione basati sullo *splitting* o sul *quoziente familiare* ai fini della determinazione del reddito imponibile, come accade in Belgio, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Francia⁵⁹. Questa scelta di campo non è però mai stata adottata nel nostro paese, dove è stata preferita una formula composita basata sulla erogazione di assegni familiari (ora assegno al nucleo familiare) e sulle detrazioni d'imposta e le deduzioni dal reddito, con valori rimasti però a lungo irrisori rispetto all'effettivo costo delle persone a carico. L'impostazione individuale è stata confermata anche nelle più recenti modifiche della disciplina fiscale, ivi compresa quella prevista dalla legge Finanziaria per il 2005 che pure ha introdotto maggiori attenzioni ai costi di mantenimento dei familiari a carico.

Il dibattito su questi punti prosegue però in Parlamento e ad esso è opportuno riferirsi per valutare sia le scelte compiute dalla legge Finanziaria 2005 che le altre proposte in discussione (vedi par. 2.3.7).

⁵⁹ Il quoziente familiare presuppone di sommare i redditi di tutti componenti il nucleo familiare (ad es: i coniugi più i figli) e di dividere il risultato per un numero di parti, risultante dall'attribuzione di un coefficiente a ciascun componente; lo *splitting* consiste invece nel sommare solo i redditi dei coniugi, dividere la somma in due parti, applicando al risultato l'aliquota corrispondente e raddoppiando l'imposta così calcolata. In Francia, ove si applica il quoziente familiare, si attribuisce una quota ad ognuno dei genitori, mezza quota è attribuita al primo e secondo figlio, mentre quota intera è attribuita dal terzo figlio in poi. Sull'intera problematica si rinvia al recente documento redatto dall'Istituto di Studi e Analisi Economica (Isae), *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Roma, 20 ottobre 2004.

2.3.2 L'assegno a partire dal secondo figlio

Per sostenere il reddito familiare e contribuire, indirettamente, al tasso di natalità tuttora attestato a livelli molto bassi – malgrado alcuni segnali di ripresa nelle regioni del Nord Ovest – nel novembre 2003 è stato istituito un *assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato successivamente al primogenito o adottato* nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004, da madri italiane o comunitarie residenti nel nostro Paese⁶⁰.

Anche se l'importo previsto è stato di gran lunga inferiore ai costi aggiuntivi affrontati dalla famiglia per la nascita di un figlio, il provvedimento ha avuto il merito di tenere desta l'attenzione ed il dibattito sul valore sociale della natalità, in vista dei successivi provvedimenti in tema di trattamento fiscale della famiglia (cfr. par. 2.3.7).

Mentre l'istruttoria e la decisione di merito spetta ai Comuni, l'erogazione dell'assegno è effettuata direttamente dalle sedi locali dell'Inps, entro trenta giorni dal ricevimento dei dati trasmessi dai Comuni.

Diversamente da tutte le misure di sostegno al reddito familiare, che sono sottoposte alla *prova dei mezzi*, l'assegno al secondo figlio non è stato sottoposto ad alcun tetto di reddito, ha dunque avuto *carattere universale*.

Nel periodo considerato, gli assegni stanziati sono stati 244 mila 330, corrispondenti a 241 mila 81 madri per via di alcuni parti gemellari e di adozioni multiple.

La norma sull'assegno al secondo figlio non è stata rifinanziata per il 2005 perché dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 423/2004⁶¹.

2.3.3 Assegni di maternità e al nucleo familiare

Nel biennio 2003-2004 sono state rifinanziate due misure di carattere assistenziale già in vigore, anch'esse basate sulla erogazione diretta di un contributo economico a famiglie con figli e redditi inferiori agli standard previsti:

- l'assegno per i nuclei familiari *con almeno tre figli minori* (articolo 65, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999);
- l'assegno di maternità *per le donne non lavoratrici* (articolo 66, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999).

Entrambi questi assegni sono stati rivalutati per l'anno 2005 in conformità all'indice Istat dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati (+ 2%); con l'occasione sono stati rivalutati anche i valori dell'indicatore della situazione economica (Ise) previsti per la prova dei mezzi⁶².

L'assegno al nucleo familiare, se spettante per intero, è passato a 118,38 euro mensile e il corrispondente valore ISE riferito a nuclei familiari composti da cinque componenti è ora pari a

⁶⁰ L'assegno per il secondo figlio è stato istituito in via sperimentale con il D.L. n. 269/2003, convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326, con durata limitata al periodo 1°/12/03 ed il 31/12/04. L'esclusione dal provvedimento delle madri extracomunitarie residenti nel nostro paese ha destato varie critiche.

⁶¹ Accogliendo il ricorso della Regione Emilia Romagna, la Corte Costituzionale ha stabilito che "non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materia e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima dei principi fondamentali fissati con legge statale. D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non vi fossero tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli Enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente e quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza."

⁶² La rivalutazione per l'anno 2005 della misura degli assegni e dei requisiti economici è avvenuta ai sensi degli articoli 65, comma 4, (assegno per il nucleo familiare numeroso) e 66, comma 4, (assegno di maternità), della legge 23 dicembre 1998, n.448 e successive modifiche e integrazioni.

Euro 21.309,43; l'assegno per maternità, è passato a 283,92 euro mensile e il valore ISE, riferito a nuclei familiari composti da tre componenti, è ora pari a Euro 29.596,45. Entrambi gli assegni sono erogati solo ai nuclei più bisognosi (selezionati attraverso l'ISE) ed hanno carattere assistenziale.

2.3.4 Finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa

Di natura diversa è il finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa perché in questo caso prevale la facilitazione alla costituzione dei nuclei familiari regolari, piuttosto che il sostegno diretto alla natalità e al carico familiare⁶³.

Per questo provvedimento, la legge Finanziaria 2003 (art. 46, comma 2, L. n.289/2002) ha stabilito la destinazione e il vincolo del 10% del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e pertanto il Ministero ha trasferito alle Regioni e alle Province autonome 161 milioni di euro.

A causa di tale vincolo di destinazione, il provvedimento è stato però impugnato dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna davanti alla Corte Costituzionale che lo ha ritenuto illegittimo con la sentenza n. 423/2004, per le motivazioni già ricordate nel paragrafo sul secondo figlio (vedi 2.2.3).

2.3.5 Reddito di ultima istanza

La legge finanziaria 2004 (L. 289/2003) ha sancito l'intenzione del legislatore di sostituire il Reddito minimo di inserimento (Rmi) con il Reddito di ultima istanza (Rui) previsto dal "Patto per l'Italia" stipulato tra il Governo e alcune organizzazioni sindacali nel luglio 2003. Dallo scarso testo normativo si desume che si tratterebbe di uno strumento cofinanziato da Stato e Regioni.

Non risulta peraltro chiaro se il nuovo strumento debba essere ritenuto parte di quei livelli essenziali di assistenza che lo stato dovrebbe garantire oppure se la presenza e i contorni dell'intervento vadano definiti a livello regionale.

Nel primo caso le caratteristiche essenziali dello strumento dovrebbero essere definite a livello nazionale; nella seconda ipotesi il cofinanziamento statale dovrebbe comunque far riferimento a un qualsivoglia parametro oggettivo per definire le soglie di bisogno delle diverse aree, senza intervenire a piè di lista, finendo, per ipotesi, col finanziare le Regioni più ricche e più in grado di avviare interventi simili⁶⁴.

In attesa di queste necessarie specificazioni, il Fondo nazionale per le politiche sociali ha previsto uno stanziamento vincolato di 1 milione e 700 euro (all'interno della quota di competenza del Ministero) per eventuali cofinanziamenti.

Nel frattempo è però intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 423 del 2004 in cui, rispondendo a un ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna e per certi aspetti anche dalla Regione Umbria è stata deliberata "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 101, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, limitatamente alle parole (...) "lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, ed i cui componenti non siano beneficiari di

⁶³ Cfr. articolo 46, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003.

⁶⁴ Cfr. P. Sestito e V. Nigro, *La sensibilità alle regole di accesso della spesa aggregata e della composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni*, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, marzo 2004.

ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro". Ogni eventuale intervento dello Stato in questa già controversa materia è stato pertanto bloccato sul nascere⁶⁵.

Uno studio di fattibilità del Rui, elaborato per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha peraltro stimato in circa il 2,7% le famiglie italiane che potrebbero essere ammesse al beneficio e in 1,67 miliardi di euro il fabbisogno finanziario annuo⁶⁶.

2.3.6 Le misure di conciliazione tra tempo di lavoro e di cura

Il tema della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura è stato posto tra le priorità dell'agenda sociale del Libro Bianco sul Welfare e ampiamente ripreso nel NAP/inclusione.

Un ulteriore impulso in questo ambito è venuto dal finanziamento nei mesi scorsi dell'articolo 9 della legge 53/2000 (*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*), che dispone l'erogazione di contributi per aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono azioni positive per la flessibilità. Si è in tal modo registrato un positivo incremento sia nell'aumento del numero di progetti presentati che in quello dei progetti approvati.

I progetti presentati nel corso del 2003 sono stati in totale 94; di questi 47 sono stati ammessi a finanziamento e 47 sono invece stati respinti. Per quanto riguarda i progetti ammessi a finanziamento 15 sono stati ammessi per l'intero importo richiesto, mentre 32 sono stati ammessi in modo parziale. Nel corso del 2004 sono stati valutati i primi 23 progetti (giunti entro il mese di giugno)⁶⁷, mentre sono in corso di valutazione gli ulteriori progetti presentati nel mese di ottobre.

2.3.7 L'efficacia delle misure fiscali a sostegno della famiglia: valutazioni e proposte

La Commissione Finanze e Tesoro del Senato (6^a Commissione) ha avviato nell'ottobre 2004 una *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno* per verificare la possibilità di rivedere profondamente il trattamento fiscale delle famiglie dando un maggior peso al numero dei suoi componenti e dunque al reddito pro-capite effettivamente disponibile per ciascuno di essi.

Merita dunque segnalare le alternative dibattute in questa sede con l'apporto di specifiche audizioni⁶⁸, anche al fine di valutare il senso e l'efficacia della via fin qui intrapresa.

⁶⁵ A giudizio della Corte "Il reddito di ultima istanza, cui fa riferimento la norma in esame – essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno – costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia "servizi sociali" (sentenza n. 287 del 2004) di competenza legislativa delle Regioni. Né può ritenersi che l'oggetto della disciplina attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Ciò in quanto a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2004), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto".

⁶⁶ Cfr. Sestito P. e Nigro V., op. cit.

⁶⁷ Di questi 23 progetti ne sono stati approvati 12, di cui 2 assunti in modo totale.

⁶⁸ Fino a metà febbraio 2005 sono state ascoltate dalla Commissione i rappresentanti di Isae, Istat, Banca d'Italia, Forum delle famiglie, Cnel, Ministro dell'Economia e delle Finanze (Secit); devono inoltre essere ascoltati il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro per le Pari Opportunità, gli organismi rappresentativi degli Enti locali, le associazioni di categoria, i Sindacati, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e il Consiglio

Lo sguardo retrospettivo sulle politiche fiscali adottate nel nostro paese e le analisi comparate sulle politiche attualmente adottate nei diversi paesi europei – ma il confronto può essere esteso ai paesi appartenenti all'OCSE⁶⁹ – indicano la necessità di combinare tra loro tre diversi obiettivi:

- 1) *ridistribuire verticalmente il reddito* in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, promuovendo la cosiddetta *equità verticale* tra nuclei o individui con diversi livelli di reddito;
- 2) *ridistribuire orizzontalmente il reddito* per ridurre le disparità di trattamento fiscale tra famiglie con reddito identico ma diverso numero di percettori (famiglie monoreddito o plurireddito) e di familiari a carico (coniuge, figli, altri familiari), promuovendo la cosiddetta *equità orizzontale*;
- 3) *incentivare la natalità* in presenza di una dinamica demografica sfavorevole sotto il profilo sociale ed economico;

Nel primo caso, l'obiettivo è quello di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà che deriva dalla presenza di persone che non svolgono alcuna attività lavorativa (i figli e/o il coniuge). Tale rischio è – come noto – direttamente correlato alla numerosità del nucleo familiare, pertanto, un livello di reddito di per sé medio, può diventare insufficiente se si associa ad un numero elevato di familiari a carico.

Lo scopo della equità orizzontale è di non discriminare fiscalmente, a parità di reddito, tra famiglie con un diverso numero di percettori e/o di persone a carico. Si tratta di evitare che la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia e renda oltremodo gravosa la scelta di mettere al mondo più figli per la generalità delle famiglie che ha redditi medi e medio bassi. Le politiche orientate all'equità orizzontale concorrono dunque, in via di fatto, ad incentivare o a disincentivare le scelte procreative delle famiglie.

L'obiettivo demografico presuppone l'esistenza di una discrepanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, alla dinamica e alla composizione della popolazione, come sta accadendo da molti anni con l'insufficiente tasso di sostituzione della popolazione che, insieme all'invecchiamento progressivo, determina effetti negativi sulla produttività del lavoro e sulla sostenibilità della spesa pubblica per la previdenza e l'assistenza sanitaria e sociale.

Il trattamento fiscale della famiglia può avvenire scegliendo come unità impositiva *l'individuo* o *il nucleo familiare*. La scelta di tassare separatamente ciascun individuo parte dal presupposto che la capacità di spesa di ogni familiare sia indipendente da quella degli altri membri. La scelta di tassare il nucleo familiare presuppone invece che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente, ma soprattutto che si possa tutelare in modo più diretto il beneficio dato all'intera collettività dalla famiglia sotto il profilo procreativo, educativo, economico ed assistenziale.

Nel contesto dell'esperienza europea si possono identificare *tre sistemi* prevalenti di *tassazione della famiglia*:

- a) il *regime del cumulo*: prevede che l'imposta sia calcolata sulla somma dei redditi dei due coniugi (al netto degli oneri personali e con compensazione delle perdite di un coniuge con i redditi dell'altro). Il cumulo permette di parificare il trattamento fiscale delle famiglie monoreddito e bireddito, penalizzando tuttavia queste ultime rispetto all'ipotesi di tassazione a livello individuale;
- b) lo *splitting*: prevede che i redditi dei coniugi siano sommati e il risultato diviso per due. Al reddito convenzionale così ottenuto si applica la scala di aliquote e scaglioni ordinaria e la

nazionale dei ragionieri, il Cer, l'Osservatorio sulla famiglia e i Centri di ricerca universitari nonché esperti e studiosi della materia.

⁶⁹ Cfr. Documento predisposto da Giancarlo Morcaldo, Direttore Centrale Area Ricerca Economica della Banca d'Italia, per l'audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 9 novembre 2004 (in particolare *Appendice, tavole e figure*).

relativa imposta si moltiplica per due. In tal modo, a parità di reddito cumulato, si ha un abbassamento dell'aliquota media delle famiglie rispetto al contribuente senza coniuge. Per evitare sperequazioni, questo risparmio d'imposta può essere limitato a un certo ammontare o a una certa percentuale dell'imposta gravante, a parità di reddito, sul contribuente senza coniuge;

- c) il *quoziente*: può essere visto come un'evoluzione dello *splitting*, che consente di tenere conto della presenza di altri componenti familiari diversi dai coniugi. Con questo metodo, basato sul principio teorico delle scale di equivalenza, è attribuito ai vari membri del nucleo familiare un peso ed il reddito cumulato della famiglia viene poi diviso per la somma dei pesi. Individuato il reddito convenzionale, si procede come nello *splitting*. Si parla di *quoziente coniugale* se il reddito viene ripartito in quote differenti fra i coniugi e di *quoziente familiare* se la suddivisione riguarda anche altri componenti familiari⁷⁰.

Relativamente ai problemi di *equità*, va rilevato che il *cumulo* e lo *splitting* consentono di equiparare, a parità di reddito, il trattamento dei nuclei monoreddito e bireddito; al contrario la tassazione separata accorda, in genere, un vantaggio alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito.

Nella maggior parte dei paesi dell'OCSE il modello di tassazione è individuale, mentre il modello familiare è minoritario; vi sono però anche paesi che lasciano al contribuente la possibilità di scegliere tra i due modelli⁷¹.

Nei sistemi con tassazione individuale si ricorre a tre strategie tra loro complementari per ponderare l'onere tributario dei singoli percettori con la situazione familiare:

- a) si adotta un *minimo familiare esente* (no tax area), fissando la soglia di esenzione in funzione della composizione del nucleo familiare;
- b) si concedono *detrazioni* d'imposta o *deduzioni* dal reddito per i familiari a carico, parametricate alle caratteristiche dei componenti del nucleo;
- c) si erogano *trasferimenti* diretti sotto forma di *assegni familiari*.

A ciascuna di queste soluzioni corrispondono finalità ed effetti diversi che richiedono per lo più di essere conciliate tra di loro secondo un mix che riflette le culture politiche dei singoli paesi, ma anche le valutazioni sulle priorità da conseguire in una certa fase storica o in una certa congiuntura economico sociale.

Dal punto di vista tecnico, la definizione di un *minimo familiare esente* (no-tax area) si può basare sulla identificazione di soglie di povertà relativa o assoluta, utilizzando scale di equivalenza per ciascun familiare a carico; possono però essere definite soglie diverse a seconda

⁷⁰ Cfr. Documento predisposto dalla Banca d'Italia per l'audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 9 novembre 2004, pp. 5-6.

⁷¹ Sulla base dei dati relativi al 2003, 17 paesi dell'OCSE su 30 utilizzano il modello di tassazione su base individuale. La tassazione su base puramente familiare è applicata in quattro paesi (Francia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera); in due (Corea e Islanda) la tassazione familiare è riservata ai redditi di capitale. In sette paesi (Belgio, Germania, Irlanda, Norvegia, Polonia, Spagna e Stati Uniti) al contribuente viene lasciata la facoltà di scelta tra i due sistemi. I meccanismi utilizzati nell'ambito della tassazione del nucleo vanno dal quoziente familiare (Francia) o coniugale (Belgio) a sistemi di *splitting* (Germania e Portogallo). In diversi casi (Irlanda, Stati Uniti e Svizzera) alla tassazione su base familiare si associa l'adozione di strutture di aliquote differenziate per le diverse categorie di contribuenti. Circa i due terzi dei paesi prevede agevolazioni legate alla presenza del coniuge a carico o con reddito inferiore a una certa soglia (tra le eccezioni, Finlandia, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito e Svezia). Anche le agevolazioni per figli o altri familiari a carico sono previste in circa i due terzi dei paesi: in Austria, Belgio, Canada, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti prevale il modello delle detrazioni; in Corea, Francia, Giappone, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna e Svizzera si ricorre alle deduzioni. L'Italia è l'unico paese in cui sono previsti assegni familiari anche per il coniuge a carico. Nei paesi scandinavi e in Nuova Zelanda il sostegno fiscale alle famiglie è affidato esclusivamente ai trasferimenti.

che gli obiettivi siano legati principalmente al contrasto della povertà o anche al sostegno dei consumi.

Le *detrazioni* e le *deduzioni* possono essere definite in misura fissa o variabile. Con la progressività dell'imposta, le *detrazioni* stabilite in misura fissa accentuano la redistribuzione in favore delle classi meno abbienti; con questa scelta però si tutela fiscalmente solo il livello prefissato dei costi di mantenimento dei familiari, mentre si ignorano i costi aggiuntivi (che tendono a crescere in funzione del livello del reddito), muovendo dal presupposto che vadano tutelate solo alcune spese minime necessarie e quelle legate a stato di necessità (inabilità al lavoro di familiari a carico, disoccupazione, malattia, ecc.), piuttosto che quelle dipendenti dalle scelte procreative che in questa impostazione sono considerate indifferenti per la collettività.

Le *deduzioni* stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente con il reddito; in tal modo, si tiene conto del fatto che, di norma, il costo del mantenimento della prole aumenta con il reddito dei genitori. Se però l'importo viene ridotto al crescere del reddito, le deduzioni assumono un ruolo redistributivo a favore delle fasce di reddito medio-basse, con effetti analoghi a quelli ottenibili con le detrazioni in misura fissa.

In pratica, sia con il metodo delle detrazioni, che con quello delle deduzioni si possono raggiungere risultati molto simili sotto il profilo redistributivo.

Per le fasce di reddito più basse le detrazioni o le deduzioni possono non trovare *capienza* nell'imposta; eventuali aumenti del loro importo non modificano cioè la capacità di spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia di esenzione. Il problema può essere superato consentendo il *rimborso* delle detrazioni o delle deduzioni incipienti, oppure con *trasferimenti diretti* alle famiglie sotto forma di assegni familiari o di integrazioni/maggiorazioni del trattamento previdenziale.

Nel corso degli anni Novanta le politiche fiscali hanno prestato attenzione non solo agli obiettivi di redistribuzione del reddito ma anche ad obiettivi più specifici quali:

- a) l'attenuazione del disincentivo all'ingresso (o reingresso) nel mercato del lavoro regolare per il coniuge a carico;
- b) la concentrazione delle agevolazioni sulle famiglie con redditi più bassi, evitando al contempo le "trappole della povertà" di cui è parte integrante il disincentivo all'offerta di lavoro in presenza di sussidi particolarmente vantaggiosi (quantomeno in termini relativi).

In questa prospettiva sono stati introdotti strumenti di prova dei mezzi.

Il riferimento agli obiettivi e ai metodi sopra indicati consente di valutare sia le istanze a favore di un diverso trattamento fiscale delle famiglie, sia le scelte compiute nel corso degli anni dal Governo e dal Parlamento.

Nella storia del trattamento fiscale della famiglia italiana⁷² un primo punto di svolta è rappresentato dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1976 che dichiarando illegittimo il cumulo esortò il Legislatore ad apprestare un "differente sistema di tassazione (...) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice". Questo monito rimase inascoltato e nella sentenza n. 76 del 1983 la Corte lamentò il perdurare delle sperequazioni a carico dei nuclei monoreddito.

Nel 1990 l'Esecutivo fu delegato ad adottare un sistema di tassazione familiare ispirato all'esperienza francese del "quoziente familiare"⁷³, la delega decadde però alla fine del 1992 senza avere alcun seguito; essa non trovò applicazione principalmente a causa del consistente

⁷² Per questa ricostruzione si rinvia al già citato Documento della Banca d'Italia in occasione dell'Audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 4 novembre 2004, pp. 9 e ss..

⁷³ La delega, conferita con legge n. 408 del 1990, prevedeva l'attribuzione di coefficienti differenziati per i membri della famiglia (1 per il capofamiglia e non superiori a 0,5 per gli altri; maggiorazioni per disabili e anziani con più di 65 anni) e un tetto allo sgravio d'imposta (L. 400.000 per ciascun familiare diverso dal primo). Confrontando questo limite con le detrazioni per coniuge e figli a carico del 1991 (L. 675.433 e L. 78.035), il "quoziente italiano" avrebbe penalizzato i nuclei monoreddito e agevolato quelli numerosi.