

SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
EZIO VANONI

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

LIBRO BIANCO

L'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

TRIBUTI

Supplemento n. 1

2008

COMMISSIONE DI STUDIO
SULL'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E SUL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

La Commissione, istituita su impulso del Viceministro dell'Economia e delle Finanze Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" il 14 marzo del 2007, aveva il compito di ricostruire la storia dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e degli strumenti di sostegno alle famiglie, di individuare eventuali criticità, di prospettare ipotesi di intervento per migliorare e rendere più coerente l'assetto degli istituti oggetto di analisi.

La Commissione ha concluso il proprio lavoro nel febbraio del 2008. Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini, che hanno coordinato i lavori, ne hanno riassunto i risultati in questo Libro Bianco. Esso è composto di tre parti: nella prima viene ricostruita la storia ultratrentennale dell'Irpef e degli assegni per il nucleo familiare e vengono chiarite le criticità tuttora presenti; nella seconda parte si propone un confronto tra diversi modelli di imposta-trasferimento e se ne ricavano alcune indicazioni operative perché una riforma abbia la maggiore efficacia per il beneficio dei cittadini; nella terza parte sono raccolti una serie di contributi individuali dei componenti della Commissione, testi che sono serviti come base di discussione.

Componenti della Commissione

De Vincenti Claudio (Università di Roma “La Sapienza”, Presidente)
Paladini Ruggero (Università di Roma “La Sapienza”, Vicepresidente)
Artoni Roberto (Università Bocconi di Milano)
Baldini Massimo (Università di Modena e Reggio Emilia e CAPP)
Biasco Salvatore (Università di Roma “La Sapienza”)
Boeri Tito (Università Bocconi di Milano)
Bordignon Massimo (Università Cattolica di Milano)
Bosi Paolo (Università di Modena e Reggio Emilia)
Campiglio Luigi (Università Cattolica di Milano)
Ceriani Vieri (Banca d’Italia)
Colombino Ugo (Università di Torino)
Cozzolino Mariella (Ministero dell’Economia e delle Finanze)
Dallera Giuseppe (Università di Perugia)
Di Nicola Fernando (Istituto di Studi e Analisi Economica)
Fassina Stefano (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Ferranti Gianfranco (SSEF – Ezio Vanoni)
Fiorio Carlo (Università di Milano)
Gastaldi Francesca (Università di Roma “La Sapienza”)
Geroldi Gianni (Università di Parma e Ministero del Lavoro)
Giannini Silvia (Università di Bologna)
Granaglia Elena (Università della Calabria e SSEF – Ezio Vanoni)
Guerra Cecilia (Università di Modena e Reggio Emilia)
La Pecorella Fabrizia (Università di Bari)
Liberati Paolo (Università di Urbino)
Longobardi Ernesto (Università di Bari)
Martone Angela (Sogei)
Monteduro Maria Pia (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Palomba Geremia (Dipartimento Politiche Fiscali - MEF)
Pennacchi Laura (Presidente Associazione Melfi)
Pisauro Giuseppe (Università di Roma “La Sapienza” e SSEF – Ezio Vanoni)
Pollastri Corrado (Centro Europa Ricerche)
Proto Gaetano (ISTAT)
Puglisi Paolo (Dipartimento Politiche Fiscali - MEF)
Ricci Loretta (Ufficio del Viceministro dell’Economia e delle Finanze)
Tangorra Raffaele (Ministero della Solidarietà Sociale)
Vagliasindi Pietro (Università di Parma)
Zanardi Alberto (Università di Bologna)

**COMMISSIONE DI STUDIO
SULL'IMPOSTA SUI REDDITI DELLE PERSONE FISICHE
E SUL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE**

LIBRO BIANCO

A CURA DI Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini

PREFAZIONE DI Vincenzo Visco

Nella Parte I il Capitolo 2 è stato curato dalla dr.ssa Loretta Ricci e il Capitolo 3 dalla dr.ssa Angela Martone.

Si ringrazia la dr.ssa Laura Petrotta, della Banca d'Italia, per il contributo inserito nella Parte III.

Si ringrazia inoltre la dr.ssa Ambra Citton per il valido sostegno fornito ai curatori nella preparazione del Libro Bianco.

INDICE

PREFAZIONE

SOMMARIO E CONCLUSIONI

**PARTE I - IMPOSTA PERSONALE E SOSTEGNO DELLE RESPONSABILITÀ
FAMILIARI: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO**

Introduzione

Capitolo 1 - L'Irpef dalla sua istituzione ai giorni nostri

Appendice

Glossario

Capitolo 2 – Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela

Appendice

Capitolo 3 – Dieci anni di riforme a confronto

Conclusioni – Le principali criticità dell'assetto esistente

Riferimenti bibliografici

PARTE II – RICOMPORRE IL PUZZLE: INTERVENTI A CONFRONTO

Capitolo 1 – Una riflessione sul *tax design*: tre modelli alla prova

Appendice

Capitolo 2 – Suggerimenti per un percorso di riforma

Appendice

Riferimenti bibliografici

PARTE III – TEMI DI DISCUSSIONE SU IMPOSTA PERSONALE E DINTORNI

L'Irpef e la casa, di *Massimo Baldini*

Imposta personale, dote per i figli e strumenti di *means testing*, di *Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra*

Reddito Minimo Garantito: un esercizio di simulazione con un modello microeconomico, di *Ugo Colombino*

Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi, di *Giuseppe Dalleria*

Ipotesi di revisione della tassazione separata ispirata alla progressività, di *Fernando Di Nicola*

Analisi dell'Irpef 2007 vs sistemi di imposizione alternativi utilizzando TABELLA04, di *Carlo V. Fiorio*

La condivisione dell'Irpef tra livelli di governo: alcune questioni aperte, di *Francesca Gastaldi, Ernesto Longobardi e Alberto Zanardi*

Nuovi sviluppi nel disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta di trasferimenti?, di *Elena Granaglia*

Trasferimenti monetari e politiche strutturali: implicazioni delle ipotesi di reddito minimo garantito, di *Laura Pennacchi*

Le politiche di trasferimento monetario per la famiglia in sede internazionale, di *Laura Petrotta*

Una ipotesi di riforma graduale del sostegno alle responsabilità familiari, di *Corrado Pollastri*

Il sostegno monetario dei carichi familiari in Italia: alcuni fatti stilizzati, di *Gaetano Proto*

La Dote fiscale dei figli: problemi giuridici e di applicazione, di *Paolo Puglisi e Carla Coppola*

Imposizione e famiglia: cumulo, detrazioni, splitting e quoziente familiare, di *Pietro A. Vagliasindi*

PREFAZIONE

di Vincenzo Visco

Il Libro Bianco sull'Irpef e gli assegni per il nucleo familiare ha rappresentato l'occasione per una riflessione sull'evoluzione e sulla situazione attuale della nostra principale imposta. Il lavoro, coordinato da Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini, ha coinvolto poco meno di 40 esperti e studiosi, alcuni dei quali hanno anche fornito un contributo autonomo specifico sui singoli aspetti, contributi che vengono pubblicati assieme al rapporto principale. Il libro bianco quindi riflette punti di vista ed analisi che si possono considerare ampiamente condivisi dalla comunità scientifica italiana, e mettono a disposizione una mole di dati conoscitivi di grande utilità.

L'analisi indica alcune rilevanti criticità dell'imposta che è utile richiamare:

- a) La base imponibile è molto ristretta e si limita sostanzialmente ai redditi di lavoro e di pensione, e manca un coordinamento logico e sistematico con altre forme di tassazione previste per altre tipologie di reddito;
- b) Il gettito dell'imposta è molto elevato soprattutto nel confronto con altre fonti di prelievo. Se si tiene presente per esempio che – a parità di aliquote con altri Paesi europei – l'IVA fornisce un gettito inferiore di 2 punti di PIL rispetto a quanto accade altrove, si può concludere che esistono ampi margini di riequilibrio e di ricomposizione del prelievo complessivo nel nostro Paese. La riduzione dell'evasione dell'IVA che avrebbe anche effetti indiretti di allargamento della base imponibile Irpef, dovrebbe in prospettiva consentire una revisione organica dell'imposta e una riduzione della sua incidenza superiore ai 2 punti di PIL;
- c) l'imposta andrebbe riorganizzata –a regime – superando i suoi attuali difetti tecnici, il principale dei quali consiste sull'uso sistematico, affermatosi nei primi anni '80, del sistema delle detrazioni (o deduzioni) di imposta decrescenti rispetto al reddito. Ciò determina una deformazione surrettizia della progressività dell'imposta rispetto a quanto stabilito dalla struttura delle aliquote formali: le aliquote effettive sono infatti considerevolmente più elevate di quelle apparenti (formali) per tutti gli scaglioni di reddito salvo gli ultimi due. Ciò determina una progressività molto (troppo) elevata sui redditi bassi (con conseguenti effetti di disincentivo al lavoro), e un'incidenza troppo elevata sui redditi medi che risultano i più penalizzati dall'attuale struttura. La trasparenza del prelievo è assolutamente compromessa.

E' noto che una "buona" imposta sul reddito, data la base imponibile, usa la struttura delle aliquote per determinare il grado di progressività del prelievo (i suoi effetti

distributivi) e la struttura delle detrazioni e/o deduzioni per gestire al meglio i problemi di equità orizzontale. Aver confuso e mescolato i due piani rende l'imposta poco razionale e poco comprensibile. Sarebbe opportuno programmare in prospettiva il ritorno a detrazioni/deduzioni eguali per tutti i livelli di reddito, tenendo presente che già questa eguaglianza determina un incremento della progressività complessiva dell'imposta;

- d) nel corso del tempo l'imposta è stata sempre più impropriamente utilizzata come strumento di elargizione di incentivi specifici (spese fiscali), molto analitici e spesso di scarsissimo rilievo quantitativo. Ciò contribuisce a complicare enormemente l'imposta, la cui gestione da parte dei contribuenti risulterebbe impossibile senza il ricorso massiccio all'informatica (fisco telematico) e agli intermediari fiscali (CAAF, ecc.): occorre trovare un equilibrio tra la ricerca di consenso politico le esigenze di semplicità e razionalità del prelievo;
- e) il libro bianco pone in luce le esigenze di un coordinamento, anzi di una integrazione tra il prelievo dell'Irpef e le erogazioni monetarie effettuate con gli assegni familiari: ambedue concorrono a determinare il reddito disponibile (spendibile) dei contribuenti. In assenza di coordinamento si creano facilmente situazioni di iniquità, di trappole della povertà, ecc. La soluzione logica consiste nel costruire un sistema di imposta negativa che unifichi i due diversi strumenti di intervento: detrazioni per carichi familiari e assegni familiari. Ciò consentirebbe di separare e rendere trasparenti le erogazioni monetarie alle famiglie distinguendole, dalla –necessaria– offerta di servizi di sostegno (asili nido, ecc.). Il fatto che anche gli assegni familiari siano decrescenti rispetto al reddito si presta agli stessi rilievi precedenti a proposito delle detrazioni;
- f) il libro bianco affronta anche la questione della tassazione della famiglia optando per il mantenimento dell'attuale tassazione su base individuale, più robusti interventi di sostegno per i carichi familiari. Risulta evidente che a parità di aliquota (vale a dire in assenza di un consistente aumento delle aliquote medie e più elevate), la tassazione per parti (*splitting* o quoziente familiare) avrebbe poco a che vedere con la riduzione dell'imposta per le famiglie e molto di più con l'obiettivo di ridurre l'imposizione per i redditi elevati. Inoltre il disincentivo al secondo lavoro familiare (femminile) sarebbe molto forte e in controtendenza rispetto alle esigenze della nostra economia;
- g) le proposte di intervento contenute nel libro bianco, pur nella loro gradualità, e molto attente ai vincoli di bilancio, vanno nella giusta direzione di una razionalizzazione e semplificazione dell'imposta e di una modernizzazione dei meccanismi di prelievo/trasferimento alle famiglie nel nostro sistema.

SOMMARIO E CONCLUSIONI

a cura di **Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini**

1. L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro paese è il sedimento di un lungo processo di aggiustamenti successivi, scandito da alcuni passaggi chiave: l'istituzione dell'Irpef nel 1974, gli aggiustamenti degli anni ottanta, il riassetto del 1998, i due moduli della XIV legislatura, l'intervento della finanziaria 2007. Il susseguirsi di interventi segnala sia l'esistenza di criticità nella struttura dell'imposta, sia l'alternarsi di diverse impostazioni con cui farvi fronte.

2. Il sostegno ai redditi familiari segue una storia parallela, ma scoordinata da quella dell'imposta. I vecchi assegni familiari vengono riformati nel 1988 e diventano gli assegni per il nucleo familiare (Anf); in seguito subiscono una serie di interventi disordinati. Una parziale correzione viene apportata con la Legge finanziaria per il 2007.

3. Quando nel 1974 viene introdotta l'Irpef, nell'ambito della riforma tributaria dei primi anni settanta, l'Italia è un paese che presenta una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei, anche tenendo conto del minor Pil pro-capite che la caratterizzava. Inoltre la composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette. Nel giro di circa quindici anni la situazione si modifica in misura rilevante: a fine anni ottanta la pressione fiscale si avvicina a quella dei nostri principali partners e la composizione del prelievo vede aumentare il peso delle imposte dirette e in particolare dell'Irpef, che diventa il tributo più importante.

Una costante della nostra imposta personale è rappresentata dal peso assolutamente prevalente dei redditi da lavoro dipendente e da pensione sul totale. Ciò è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, sono esclusi dalla base imponibile Irpef altri cespiti, come la maggior parte dei redditi finanziari, i redditi dell'agricoltura definiti su base catastale, molto lontana dalla realtà, cui si è poi aggiunta l'esclusione della rendita catastale della casa d'abitazione. In secondo luogo, vi è stato un fenomeno di erosione provocato da vari interventi normativi. Infine, ma non in ordine di importanza, vi è il fenomeno dell'evasione vera e propria..

4. Negli anni novanta e duemila si è assistito a oscillazioni nella quota dei redditi da lavoro dipendente e pensione sul totale dei redditi dichiarati, riconducibili almeno in parte a fasi alterne nel recupero dei redditi evasi. Sono peraltro continuati i processi di erosione della base

imponibile attraverso il moltiplicarsi di misure di deduzione e detrazione di specifiche tipologie di spese, con una perdita di coerenza e trasparenza dell'imposta.

Il peso dell'imposta, divenuto nel frattempo superiore alla media europea anche se inferiore rispetto ad alcuni dei partners più importanti, è rimasto così concentrato essenzialmente sui redditi da lavoro dipendente e pensione.

5. Il confronto internazionale e la distribuzione del peso dell'Irpef sulle diverse categorie di contribuenti segnalano l'opportunità di combinare il necessario recupero di base imponibile attraverso il contrasto dell'evasione con una più forte riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti. E' naturalmente auspicabile una sua complessiva riduzione in rapporto al Pil, ma essa richiede un corrispondente contenimento della spesa pubblica se si vuole assicurare un avanzo primario sufficiente a sostenere il necessario processo di rientro del debito, molto più alto della media europea in rapporto al Pil.

6. Negli ultimi dieci anni gli interventi che si sono susseguiti hanno ridotto l'incidenza media dell'imposta sui contribuenti (che era cresciuta ininterrottamente dal 1974), con un aumento della fascia di esenzione. Ma questo processo è stato realizzato con interventi che hanno irrigidito la struttura dell'imposta.

In particolare, i provvedimenti della XIV Legislatura (i due moduli) hanno determinato, oltre a una riduzione dell'imposta, due conseguenze: (i) un innalzamento delle aliquote marginali effettive – risultanti dall'effetto congiunto delle aliquote formali e dell'andamento decrescente delle deduzioni – con effetti negativi di disincentivo al lavoro, soprattutto per i redditi bassi e medio-bassi; (ii) un andamento ondulatorio delle aliquote effettive – con un alternarsi di aumenti e di riduzioni dell'aliquota marginale in relazione all'aumentare del reddito, cioè con casi di calo delle aliquote marginali effettive mentre il reddito aumenta – con riflessi negativi in termini di equità e di efficienza.

La finanziaria 2007, oltre a un miglioramento dei trattamenti per i redditi più bassi concentrato essenzialmente sulle famiglie con figli, ha prodotto una razionalizzazione nell'andamento delle aliquote marginali effettive, anche grazie alla sostituzione delle deduzioni con detrazioni regolarmente decrescenti, e un miglioramento dell'equità orizzontale attraverso il rafforzamento delle detrazioni per carichi familiari.

L'effetto redistributivo della finanziaria 2007 a favore dei meno abbienti, data la scarsità di risorse disponibili, è stato di entità limitata, sebbene risulti nei fatti più sensibile di quello realizzato nella XIV Legislatura. E le criticità rimangono rilevanti.

7. Sul fronte degli assegni per il nucleo familiare, la riforma del 1988 accentua l'aspetto redistributivo che era già implicito nel meccanismo precedente di finanziamento ed erogazione. In particolare concentra le risorse sui redditi bassi e sulle famiglie numerose. Già

nel disegno originario della riforma la decrescenza degli Anf in funzione del reddito familiare seguiva un percorso “a scalini”, provocando “trappole della povertà”, ossia una riduzione secca dell’assegno per un minimo aumento di reddito, con l’effetto di ridurre la busta paga netta. Questo effetto, sommandosi all’aliquota marginale Irpef, determinava un andamento erratico dell’aliquota marginale effettiva.

Nel prosieguo del tempo il fenomeno si è andato accentuando a causa di ripetuti disordinati interventi, i quali hanno moltiplicato le tabelle in base a una varietà di tipologie familiari, a volte incomprensibile, e hanno incrementato i trattamenti in maniera casuale a seconda delle risorse a disposizione. Il risultato è stato una variabilità degli importi da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza riferimento a scale razionali di equivalenza e con effetti quanto mai discutibili in termini di equità.

8. La finanziaria 2007, nell’incrementare i trattamenti, sia pure in modo limitato a causa della scarsità di risorse a disposizione, ha rimodulato gli assegni per il nucleo familiare superando l’andamento “a scalini” e realizzando una decrescenza pressoché continua in relazione al reddito familiare. In questo modo la busta paga aumenta regolarmente all’aumentare della retribuzione. Si è proceduto inoltre a estendere i limiti di reddito per i quali si ha diritto all’assegno con un corrispondente ampliamento della platea dei beneficiari.

L’intervento sugli Anf si collega a quello sull’Irpef, che ha sostituito le deduzioni dal reddito imponibile con detrazioni di imposta regolarmente decrescenti, contribuendo a risolvere alcune incongruenze derivanti dalla configurazione di Irpef e Anf. Anche in questo caso restano tuttavia criticità rilevanti, in particolare perché i due istituti di sostegno delle responsabilità familiari – detrazioni e assegni – seguono ancora logiche separate.

9. Il libro bianco contiene un corposo archivio ove sono indicati, anno per anno, la struttura dell’Irpef e la struttura degli assegni familiari, e le loro implicazioni per i redditi netti disponibili dei cittadini, in modo da offrire a tutti un *data base* ultratrentennale sul quale poter riflettere, studiare, valutare qualsiasi tipo di opzione si voglia scegliere per un eventuale intervento di riforma dell’imposizione sui redditi personali e degli strumenti di sostegno delle famiglie.

10. Alla luce di questa massa di dati, la Commissione ha individuato alcune criticità dell’assetto attuale dell’imposta personale e degli strumenti di sostegno alle famiglie:

- a) aliquote marginali effettive d’ingresso – cioè subito al di sopra dei minimi imponibili – sensibilmente elevate, soprattutto per i lavoratori dipendenti e parasubordinati. La ragione sta nella rapida decrescenza della detrazione di imposta per lavoro dipendente e l’effetto è di fatto un disincentivo sui redditi bassi, particolarmente rilevanti per l’offerta di lavoro femminile;

- b) ne deriva un'aliquota media che inizialmente, superato il minimo imponibile, cresce rapidamente, con un duplice effetto: quello di determinare un significativo *fiscal drag* e quello di addensare il gettito dell'imposta sui redditi medio-bassi e medi;
- c) le aliquote effettive, sul primo e secondo scaglione, risultano troppo vicine tra di loro, in particolare per i lavoratori dipendenti; e la stessa cosa si verifica tra la terza e la quarta aliquota;
- d) anche la decrescenza degli Anf appare troppo accentuata;
- e) gli Anf inoltre presentano la caratteristica della settorialità, nel senso che riguardano solo i lavoratori dipendenti (e i pensionati ex lavoratori dipendenti); questa caratteristica è decisamente in contrasto con la *ratio* stessa di un istituto di sostegno delle famiglie con figli, che dovrebbe avere per sua natura carattere universalistico, quindi essere rivolto anche agli autonomi;
- f) per i lavoratori incapienti, cioè con redditi inferiori ai minimi imponibili, mancano strumenti di sostegno coerenti con la struttura dell'imposizione che aiutino a contrastare la povertà e siano incentivanti il lavoro e l'emersione.

11. L'esigenza di una riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti e di un sostegno ai redditi disponibili va perseguita, quindi, con una riforma che migliori il disegno dell'imposta personale e dei trasferimenti con riferimento a tre criteri fondamentali: equità verticale, equità orizzontale, efficienza. Il primo criterio si riassume nel principio costituzionale della progressività: a parità di condizioni personali (*single*, nucleo familiare di varia ampiezza, altre particolari condizioni), l'incidenza dell'imposta deve crescere, ma in modo ragionevole, al crescere del reddito. Il secondo criterio – l'equità orizzontale - implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta deve variare in base alle condizioni personali, per esempio deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap. Il terzo criterio fa riferimento alla struttura degli incentivi: a parità di obiettivo di gettito complessivo, il profilo della progressività va disegnato in modo da contenere i possibili effetti di disincentivo all'offerta di lavoro sia in termini di scelta circa la partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di ore lavorate e sforzo lavorativo.

12. La Commissione ha esaminato diversi modelli possibili di intervento. Alla fine è giunta alla conclusione che, tra le diverse opzioni vagliate concretamente, un modello sembra rispondere meglio ai tre criteri indicati: è quello dell'imposta progressiva su base individuale, accompagnata da un sistema di detrazioni da lavoro e da un istituto di sostegno delle responsabilità familiari, che per i cittadini incapienti fornisca un trasferimento netto a loro favore (cosiddetta imposta negativa). E' questo il modello che, tra le diverse scelte possibili esaminate dalla Commissione, risulta: salvaguardare meglio gli incentivi al lavoro, specie per

le fasce di reddito basse e medie e per l'offerta di lavoro femminile; garantire l'equità verticale attraverso la combinazione della progressività dell'imposta e delle detrazioni; assicurare l'equità orizzontale attraverso il sostegno delle responsabilità familiari.

13. Una proposta coerente con questa impostazione può essere, nei suoi tratti essenziali, la seguente:

- a) riduzione delle aliquote marginali effettive d'ingresso attraverso due interventi connessi tra loro. Il primo: una significativa riduzione dell'aliquota formale sul primo scaglione, oggi al 23%. Il secondo: l'attenuazione della decrescenza della detrazione personale per tipo di reddito e la distinzione di quest'ultima in due parti, una comune a dipendenti, parasubordinati e autonomi e un'altra destinata in modo specifico a dipendenti e parasubordinati per "spese di produzione del reddito". Per coloro che hanno redditi da pensione la detrazione dovrebbe essere articolata in funzione dell'età, cioè crescente in relazione all'età;
- b) l'intervento sull'insieme delle aliquote dovrebbe mirare ad ottenere un andamento il più regolare possibile dell'incidenza dell'imposta. In questo contesto, il passo più urgente può essere quello di una riduzione della terza aliquota, oggi al 38%;
- c) introduzione di una "dote fiscale dei figli" che riassorba gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef, incrementando in modo significativo il sostegno alle famiglie; lo Stato dovrebbe dotare ogni figlio, indipendentemente dal tipo di occupazione dei genitori (dipendente o autonomo), di un ammontare di reddito annuo che fornisca un consistente sostegno alla famiglia per le spese di mantenimento ed educazione. L'obiettivo è di promuovere una maggiore eguaglianza delle opportunità; il nuovo istituto risponde quindi ad un'ispirazione universalistica e va costruito in coerenza con la struttura dell'imposta. La dote, che dovrebbe essere garantita appieno anche agli incapienti, va erogata a dipendenti e parasubordinati direttamente in busta paga, mese per mese; gli autonomi ne usufruirebbero in sede di dichiarazione dei redditi; la dote, proporzionata al numero dei figli, viene calcolata su un indicatore di reddito familiare (in prospettiva l'Isee) e decresce, ma senza scomparire, nemmeno nel caso dei redditi più elevati;
- d) il problema dell'incapienza va affrontato con l'imposta negativa; il problema trova una risposta nella stessa introduzione della "dote" per quanto riguarda il sostegno specifico delle famiglie con figli; per quanto riguarda in generale i contribuenti con reddito basso, si può prevedere l'erogazione di una somma corrispondente alla detrazione che eccede l'imposta lorda e che altrimenti non potrebbe essere goduta dal contribuente; come primo passo, si tratta di erogare in busta paga a favore dei lavoratori incapienti la detrazione per "spese di produzione del reddito"; per coloro che sono ai margini del mercato del lavoro, andrà costruito uno strumento distinto,

appositamente mirato e quindi condizionato a programmi di reinserimento lavorativo, ripensando l'esperienza passata del reddito minimo di inserimento.

14. La proposta, per le sue stesse finalità equitative e di incentivo, ha un costo per la finanza pubblica: esso può essere valutato in poco più di 1 punto di Pil. A seconda dell'ammontare di risorse che via via si renderà disponibile, si potrà procedere ad attuare la riforma per passi successivi. E' anche questo un aspetto considerato dalla Commissione nel valutare i diversi modelli di intervento. La proposta appena tratteggiata ha il pregio di poter essere articolata per moduli, ispirati a un duplice criterio: configurare, nella loro combinazione finale, l'assetto desiderato a regime; risultare, ognuno preso a sé, autoconsistente, ossia tale da costituire di volta in volta un miglioramento del sistema dal punto di vista sia dell'equità che dell'efficienza.

15. Il Libro Bianco contiene poi una terza parte che raccoglie diversi contributi individuali di componenti della Commissione.