

Il cumulo dei redditi *

Introduzione

Negli ultimi due anni il forte aumento dei prezzi ha sensibilmente inasprito le aliquote effettive dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e ridotto il valore delle detrazioni, stabilite a metà del 1971 ed entrate in vigore all'inizio del 1974. Ciò è risultato particolarmente oneroso per le famiglie con più di un reddito, in quanto la riforma tributaria ha confermato la tassazione congiunta del reddito complessivo dei nuclei familiari (ad eccezione di quelli inferiori ai quattro milioni) in conformità con i principi tradizionali del nostro ordinamento giuridico. Essendo poi le aliquote dell'Irpef superiori a quelle delle imposte abolite, si è notevolmente accresciuta l'elasticità del gettito tributario diretto al crescere del reddito. Un ulteriore motivo di aumento della pressione tributaria diretta per molti nuclei familiari è stato il nuovo metodo di ritenuta alla fonte sui redditi da lavoro dipendente che ha ridotto al minimo le possibilità di evasione.

Questi tre fattori — aliquote più elevate, forte inflazione e minore evasione — hanno concorso a rendere l'incidenza del nuovo cumulo dei redditi familiari superiore a quella esistente prima della riforma tributaria. Oltre a queste considerazioni prettamente economiche ve ne sono altre che hanno rafforzato, in Italia come già in altri paesi, l'opposizione al cumulo, quali il desiderio di tutelare fiscalmente l'istituto familiare e quello di non disincentivare la partecipazione delle donne al mondo del lavoro. In prossimità dei termini per la presentazione delle dichiarazioni sui redditi del 1974, si è quindi aperto per la prima volta in Italia (1) un ampio dibattito sull'oppor-

(*) Gli autori desiderano ringraziare Antonio Di Majo, Mauro Michelangeli e Sergio Steve per i loro utili suggerimenti. *Sic soliter*, le opinioni qui espresse impegnano solo gli autori.

(1) Il problema del cumulo è stato trascurato nella letteratura economica italiana. Una eccezione l'articolo di F. DI RENZO, « La famiglia e il fisco », *Studi Economici*, n. 2, 1955. Anche nel lungo processo di elaborazione della riforma tributaria il cumulo non

tunità di rivedere tale meccanismo, dibattito sfociato in un disegno di legge che ne attenua sensibilmente l'onere e ne elimina le più gravi distorsioni. Peraltro, già nell'agosto scorso, solo pochi mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema tributario, il pacchetto fiscale conteneva alcune modifiche dell'Irpef, tra cui l'aumento a 5 milioni del reddito minimo complessivo a partire dal quale si applica il cumulo, il cosiddetto « tetto » (2).

Questo scritto, considerate le ragioni che depongono o meno a favore della tassazione separata rispetto a quella congiunta dei redditi familiari, pone in luce la notevole diversità nelle soluzioni adottate in altri paesi industriali per contemperare le esigenze di varia natura sollevate dal problema. Esamina quindi l'impatto relativo del vecchio e del nuovo cumulo in Italia e le proposte recentemente avanzate per alleviarne l'onerosità, con particolare riguardo al disegno di legge presentato nel maggio 1975. Conclude trattando il problema del cumulo nel più ampio contesto delle distorsioni che l'inflazione provoca nell'imposizione progressiva diretta. La relazione tra inflazione, cumulo e *tax-push* è infine analizzata in modo formale nell'Appendice.

I. Il soggetto passivo d'imposta

Un problema fondamentale di qualsiasi sistema d'imposizione personale sul reddito è la scelta del « soggetto passivo »: questo può essere l'individuo oppure la famiglia, intesa in senso più o meno ampio. Se le aliquote fossero costanti e non esistessero detrazioni, la selezione del soggetto non avrebbe alcuna importanza; ma l'uso diffuso delle detrazioni e l'applicazione di aliquote progressive danno luogo a debiti d'imposta che variano fortemente a seconda del soggetto prescelto.

L'applicazione dell'imposta progressiva sulla somma algebrica

venne praticamente considerato. Nel parere del 26 luglio 1968 sul decreto di delega al governo per la riforma tributaria, il Cnel, pur accettando l'imputazione al soggetto dei redditi dei quali avesse comunque piena disponibilità, si limitò ad osservare, in relazione al cumulo dei redditi dei coniugi, il pericolo della « ripercussione di tale fenomeno sulla struttura e sulla regolamentazione giuridica della famiglia ». Nel Congresso del 1972 della *International Fiscal Association*, che esaminò il regime fiscale delle famiglie, il prof. E. Potito accennò soltanto alle caratteristiche giuridiche del cumulo in Italia.

(2) Il termine « tetto » è ormai entrato nell'uso corrente, ma è un'espressione impropria in quanto in realtà si tratta di un « pavimento ».

dei redditi familiari, così come la loro tassazione separata, sollevano complessi problemi non riconducibili a soluzione univoca (3). Varie sono le considerazioni che militano a favore della tassazione separata dei redditi. Da una parte, la crescente emancipazione femminile rende sempre meno accettabile l'ineguaglianza giuridica dei coniugi in sede tributaria rappresentata dall'imputazione al marito dei redditi della moglie. Inoltre, il cumulo ha l'effetto di disincentivare la partecipazione delle donne all'attività produttiva, tassandone il reddito con le più elevate aliquote marginali del marito. Esso tende poi a penalizzare l'istituto familiare, sulla cui tutela pressoché tutti concordano, incoraggiando, al limite, la frode tributaria delle separazioni fittizie. Infine, a parità di reddito complessivo, il maggior onere dovuto al cumulo varia arbitrariamente al variare dei singoli redditi; esso è tanto maggiore quanto più ravvicinati sono i singoli redditi e tanto minore quanto più essi sono dissimili.

Tuttavia anche la tassazione separata presenta diversi inconvenienti. Innanzitutto, i coniugi aventi un identico reddito complessivo sono soggetti ad oneri tributari molto diversi al variare dei loro singoli redditi (4). Ad esempio, in Italia un reddito complessivo di 8 milioni di lire determina, a seconda che sia costituito da due redditi di 6 e 2 milioni oppure di 5 e 3 milioni, un onere tributario, rispettivamente, di 932.000 e 842.000 lire, con una differenza di oltre il 10 per cento.

La tassazione separata favorisce, d'altra parte, i coniugi che hanno entrambi un reddito nei confronti di quelli che ne hanno uno solo. Alleggerendo però l'imposizione diretta sul reddito complessivo dei coniugi, diviene più difficile attuare un efficace processo di redistribuzione dei redditi essendo il cumulo un importante fattore di progressività del sistema tributario. In Italia, come ha messo in luce il Ceres, se uno solo dei coniugi ha un reddito di 5 milioni è tassato con un'aliquota media dell'11,2 per cento, mentre, se anche l'altro coniuge gode dello stesso reddito e viene tassato separatamente, l'aliquota media sul reddito complessivo di 10 milioni sarebbe soltanto dell'11,6 per cento (5).

(3) Come osservava DI RENZO, « Il problema non consente una soluzione netta (tra cumulo e tassazione separata) in quanto entrambe presentano elementi favorevoli ed inconvenienti ai fini di una soluzione razionale », *op. cit.*

(4) Cfr. *Taxation Review Committee, Preliminary Report*, Australia, giugno 1974.

(5) Cfr. *Economia del lavoro*, 18 marzo 1975, Centro Ricerche Economiche e Sociali,

Nei paesi ove esiste una marcata sperequazione regionale nel numero dei membri familiari che partecipano all'attività produttiva nonché nel livello medio del reddito, il cumulo tende a ridurre la dispersione dei redditi tra le regioni stesse. Dal censimento del 1971 risulta che in Italia il numero medio di occupati per famiglia era pari all'1,2 per il Centro-Nord; al Sud esso risultava di poco inferiore (1,1), anche per l'elevato numero di occupati in aziende agricole a conduzione familiare con redditi complessivi modesti. Mentre le differenze regionali nel rapporto occupati-famiglie sono trascurabili, non altrettanto può dirsi per quelle relative al reddito medio per occupato. Nel 1972 nel Centro-Nord esso era prossimo ai 3 milioni, mentre nel Mezzogiorno era di poco superiore ai 2 milioni. La tassazione separata rappresenterebbe quindi un importante sgravio fiscale per le regioni più ricche, accentuando il divario già esistente.

La tassazione separata dei coniugi riduce poi fortemente il gettito tributario e tende a comportare, nel tempo il contenimento della spesa pubblica, e l'inasprimento delle aliquote dell'Irpef (il che tende a danneggiare i non coniugati e i percettori di redditi minori) e/o di altre imposte. Infine, non sembra irragionevole tassare maggiormente i coniugi in quanto le spese del ménage familiare godono di costi medi minori (6); questa tesi è stata portata alla sua logica conseguenza in Svezia dove il cumulo — che si applica ai soli redditi patrimoniali — si estende alle coppie, con figli, che convivono.

Poiché la famiglia costituisce una effettiva unità economica che gode di indubbie economie di scala (7), la soluzione più equa sarebbe di assegnare ad un individuo un carico tributario più elevato di quello di due coniugi di pari reddito, e a questi un onere maggiore di quello di due individui con lo stesso reddito complessivo. Tale soluzione sembra, comunque, urtare contro i tradizionali principi di ortodossia finanziaria secondo i quali l'imposizione sul reddito do-

promosso dalla Cisl. A. DI MAJO e F. FRASCA hanno calcolato l'indice di Gini relativo alla distribuzione dei redditi familiari al lordo dell'Irpef in 0,40 e al netto della stessa in 0,35 e 0,37, rispettivamente, con e senza cumulo. « Imposizione personale e distribuzione dei redditi in Italia », *Contributi alla Ricerca Economica del Servizio Studi della Banca d'Italia*, N. 4, 1975.

(6) Da alcuni studi risulta che, al puro livello di sussistenza, facendo pari a 100 l'indice di una coppia senza figli, esso diviene pari a 78 per gli scapoli, 119 per la coppia con un figlio, 151 per una famiglia di 4 membri e 202 per una famiglia di 6 membri (cfr. J. PACHMAN, *Federal Tax Policy*, Brookings Institution, 1971, p. 72).

(7) Cfr. *Report of the Royal Commission on Taxation*, Canada, 1966, p. 117.

vrebbe essere commisurata solo all'ammontare del reddito prodotto — quale manifestazione diretta di capacità contributiva — e non anche al consumo, rappresentando questo un elemento ulteriore ed indiretto di tale capacità, colpito da altre forme d'imposizione.

Considerazioni analoghe possono farsi per i redditi degli altri componenti del nucleo familiare, anche se il problema riveste una rilevanza quantitativa molto minore. In particolare, si ritiene che sia opportuno riservare un diverso trattamento tributario ai redditi dei figli a seconda che derivino o meno dal lavoro; solo nel secondo caso si dovrebbero applicare le elevate aliquote marginali risultanti dal cumulo degli altri redditi familiari. La tassazione separata dei redditi dei figli tende invece, come per i genitori, ad incentivare una ripartizione fittizia del reddito familiare per ridurre il carico tributario complessivo.

Poiché sia il cumulo sia la tassazione separata danno luogo a sperequazioni e distorsioni, il trattamento fiscale riservato ai nuclei familiari costituisce normalmente un compromesso tra i due metodi e tra le varie definizioni del soggetto passivo d'imposta, con soluzioni che variano notevolmente sia nello spazio sia nel tempo. A quest'ultimo riguardo è sintomatico il diverso atteggiamento della *International Fiscal Association* nei Congressi del 1955 e del 1972 che hanno esaminato il problema della tassazione dei nuclei familiari. Nel 1955 l'Ifa approvò una risoluzione a favore dell'istituto del cumulo, il cui onere avrebbe però dovuto essere alleviato, ad esempio, con aliquote differenziate. Diciassette anni più tardi, l'Ifa si dichiarava a favore della tassazione separata dei redditi da lavoro della moglie, adducendo a sostegno della nuova tesi che il cumulo tendeva a disincentivare la partecipazione femminile all'attività produttiva (8).

II. Il cumulo negli altri paesi

Quasi tutti i paesi hanno adottato il regime del cumulo, attenuandone tuttavia l'onere aggiuntivo nei modi più vari (9). I cor-

(8) *Congress Report*, « International Fiscal Association », Amsterdam, 1955 e Madrid, 1972. In proposito, è interessante notare come due recenti commissioni di studio dell'Australia e del Canada, paesi in cui vige tradizionalmente la tassazione separata, siano giunte a conclusioni opposte; solo quella canadese, infatti, ha raccomandato l'adozione della famiglia quale soggetto passivo d'imposta.

(9) Per un'analisi della struttura giuridica dell'imposizione personale sul reddito in vari paesi, cfr. V. TANZI, *Individual Income Tax and Economic Growth*, Johns Hopkins University, 1969.

rettivi più diffusi sono: lo « splitting », che consiste nel dividere per due il reddito complessivo dei coniugi e nell'applicare l'aliquota relativa ai due imponibili risultanti; il « quoziente familiare », analogo allo « splitting », in cui il denominatore varia a seconda del numero e della composizione del nucleo familiare; l'opzione tra il cumulo e la tassazione separata; particolari detrazioni per il secondo reddito; minore progressività delle aliquote per i redditi cumulati; il cumulo parziale, ossia l'esenzione dal cumulo dei redditi da lavoro.

1. Lo « splitting »

Lo « splitting » fu introdotto negli Stati Uniti nel 1948 concedendo ai coniugi la facoltà di far tassare il loro reddito complessivo, ai fini dell'imposizione federale, sulla base di un sistema che consente di dividere per due il reddito complessivo dei coniugi; l'imposta globale è pari al doppio di quella dovuta su tale imponibile, il che equivale in pratica a raddoppiare l'ampiezza degli scaglioni vigenti per i redditi dei non coniugati (10). Poiché lo « splitting » è consentito anche per i coniugi aventi un solo reddito, esso comporta un notevole alleggerimento del carico tributario rispetto ai non coniugati. Nel 1969 questa categoria di contribuenti riuscì a far modificare il sistema tributario introducendo un « tetto » al risparmio d'imposta dovuto allo « splitting » tale che l'imposta per i coniugi non potesse essere inferiore all'80 per cento di quella di un non coniugato di pari reddito. Le nuove norme tengono poi conto del crescente fenomeno dei non coniugati con prole, concedendo loro un trattamento fiscale a metà strada tra i coniugati e i non coniugati. Va notato infine che il reddito dei figli non è cumulato ma è soggetto all'imposizione separata qualora superi l'esenzione; ciò incoraggia il trasferimento ai figli di parte del reddito familiare, specie patrimoniale.

In Germania le norme sul cumulo tra coniugi vennero dichiarate illegittime dalla Suprema Corte Costituzionale nel 1957 in quanto violavano un articolo che proteggeva l'istituto familiare; l'anno successivo il cumulo era modificato per consentire la scelta tra la tassazione separata e quella congiunta. Nel secondo caso, come negli Stati Uniti, si opera lo « splitting » del reddito complessivo al netto delle quote esenti spettanti ai due coniugi nonché delle quote per le persone

(10) Mentre la legge federale si basa sullo « splitting », quelle dei singoli stati ed enti locali non sono uniformi, anche se la maggior parte di essi consentono tale regime.

a carico (11). Anche in Israele i contribuenti hanno la facoltà di scegliere tra « splitting » e cumulo.

Con questo meccanismo, la riduzione d'imposta dipende dalla composizione del reddito dei coniugi. Essa è massima per i coniugi che hanno un solo reddito e decresce mano a mano che i due redditi si avvicinano, annullandosi quando sono identici.

2. Il « quoziente familiare »

In Francia vige un sistema analogo, il cosiddetto quoziente familiare: il reddito complessivo del nucleo familiare viene diviso per un quoziente che è determinato attribuendo pesi diversi ai vari componenti del nucleo. L'imposta globale è data dall'imposta sull'importo risultante dall'applicazione del quoziente, moltiplicata per il quoziente stesso; ad esempio, una coppia con due figli a carico paga il triplo dell'imposta dovuta da un soggetto che abbia un terzo del reddito familiare complessivo (12). Con tale sistema, che è applicato anche alle famiglie con un unico percettore di reddito, sono favoriti ovviamente i nuclei più numerosi e penalizzati fortemente i non coniugati. Anche il Lussemburgo ha adottato nel 1967 un sistema analogo a quello francese.

3. Il cumulo opzionale

Dal 1971 nel Regno Unito i coniugi possono scegliere se cumulare o meno i loro redditi da lavoro. Qualora si opti per la tassazione separata, il reddito patrimoniale della moglie si somma tuttavia a quello complessivo del marito; entrambi possono usufruire della riduzione dell'imponibile consentita ai non coniugati, ma solo il marito può utilizzare quella per i figli a carico. Qualora si preferisca cumulare, uno dei coniugi ha diritto ad una riduzione d'imponibile maggiore di quella consentita ai non coniugati, mentre l'altro continua a godere della riduzione minore consentita per le dichiarazioni separate. Per una famiglia composta dai genitori e da due figli, la tassazione separata è conveniente solo quando il reddito complessivo supera gli 8 milioni di lire.

(11) Cfr. F. Reuss, *Fiscal Policy for Economic Growth, the German Experiment*, Johns Hopkins University, 1963.

(12) Il capofamiglia francese può includere o meno il reddito dei singoli figli nel reddito familiare.

4. Speciali agevolazioni per il secondo reddito

In Belgio si può detrarre dal reddito complessivo dei coniugi il 40 per cento del reddito da lavoro della moglie, entro un limite prefissato piuttosto basso (13). Anche in Olanda il reddito da lavoro della moglie viene ridotto ai fini del cumulo.

5. Minore progressività delle aliquote per i redditi cumulati

Questo metodo è una variante dello « splitting » che, come si è visto, equivale in pratica a ridurre le aliquote sui redditi familiari. Esso è in vigore in Olanda ove le aliquote per i redditi cumulati sono meno progressive di quelle dei non coniugati di età compresa tra i 40 e i 65 anni e, soprattutto, di quelli aventi meno di 40 anni. Speciali riduzioni d'imponibile vengono inoltre consentite per i redditi da lavoro della moglie.

6. Il cumulo parziale

In numerosi paesi si escludono dal cumulo alcune categorie di reddito. In Austria non si cumula il reddito da lavoro, mentre in Danimarca, Svezia e Venezuela il cumulo è obbligatorio solo per i redditi patrimoniali, con loro ovvia penalizzazione.

III. Vecchio e nuovo cumulo in Italia

Il cumulo dei redditi non ha rappresentato una innovazione della riforma tributaria in quanto era già previsto dal sistema soppresso ai fini della determinazione sia dell'imposta complementare sul reddito sia dell'imposta comunale di famiglia. Come nelle imposte abolite, il nuovo cumulo si riferisce ai redditi del nucleo familiare, essendo imputati al soggetto passivo dell'imposta i redditi della moglie, quelli dei figli minori (14) e gli altri redditi dei quali abbia comunque la libera disponibilità (15). A differenza del passato regime in cui il cumulo operava ogniquale volta i redditi complessivi supe-

(13) Il sistema tributario sfavorevole alle lavoratrici coniugate ha incoraggiato in Belgio il fenomeno dei « salari neri ».

(14) La recente riduzione a diciotto anni della maggiore età ha reso di scarso rilievo il problema del cumulo dei redditi dei figli.

(15) Il limite dei 4 milioni (successivamente elevato a 5 milioni) per l'applicazione del cumulo è stato riferito (dall'art. 11 del D.P.R. 29 settembre 1973, N. 597, relativo alla

ravano il minimo imponibile di 1.200.000 lire, l'Irpef viene applicata separatamente sui redditi il cui importo globale è inferiore ai 5 milioni. Va però osservato che nell'agosto 1974 è stata introdotta un'ulteriore detrazione di 36.000 lire annue per ogni componente del nucleo familiare che abbia un reddito da lavoro dipendente, purché il reddito complessivo non ecceda i 4 milioni (16). Inoltre, la progressività continua dell'imposta complementare (17) comportava un'aliquota più elevata da applicare all'intero reddito imponibile, mentre il sistema di progressione per scaglioni dell'Irpef aumenta le aliquote solo sul reddito aggiuntivo e comporta aliquote *medie* superiori a quelle della complementare. Diverso è anche il sistema delle detrazioni. Con la complementare le detrazioni (per imposte, spese, franchigia, carichi di famiglia) erano effettuate sul reddito imponibile. Con l'Irpef, invece, esse vengono fatte direttamente sulle imposte, eliminando così le distorsioni a favore dei redditi più elevati, il che lascia un maggiore reddito disponibile.

Le sensibili differenze che regolano il cumulo nel vecchio e nel nuovo ordinamento tributario rendono alquanto diverso il loro onere *teorico*. Prendiamo, per riferimento, una famiglia costituita dai genitori e da due figli minori e facciamo tre ipotesi sul reddito complessivo dei coniugi, al netto delle detrazioni previdenziali ed assistenziali, derivante da lavoro dipendente:

A) Reddito complessivo di 5 milioni, di cui 3 del marito e 2 della moglie.

Nel sistema precedente il maggiore onere dovuto al cumulo era pari a circa 200.000 lire, mentre con le nuove norme esso è solo di 150.000 (18).

istituzione e disciplina dell'Irpef) solo ai redditi della moglie e dei figli minori; nulla è invece detto a proposito degli altri redditi dei quali il contribuente abbia la libera disponibilità (cfr. art. 4).

(16) Ovviamente quei nuclei familiari nei quali i redditi da lavoro dei coniugi superano complessivamente i 4 milioni dovranno restituire le 72.000 lire di detrazioni ottenute sulle trattenute alla fonte di cui hanno beneficiato. Si tratta, quindi, di una forma di cumulo che colpisce in particolare i redditi complessivi compresi tra 4 e 5 milioni, che verrebbe abolito dal D.d.I. che vedremo più avanti.

(17) Per l'imposta di famiglia la progressività non era uguale nei vari Comuni, potendo essere adottata quella per classi, per scaglioni o continua ed essendo pure diversi i minimi imponibili in relazione agli abitanti del Comune ed al numero dei componenti della famiglia.

(18) Per il calcolo dell'imposta di famiglia si sono prese le ultime aliquote applicate dal Comune di Roma e, per semplificare i calcoli, si è supposto lo stesso imponibile utilizzato per la determinazione dell'imposta complementare.

B) *Reddito complessivo di 8 milioni, di cui 5 del marito e 3 della moglie.*

L'aggravio tributario del vecchio cumulo era pari a circa 620.000 lire, il doppio di quello del nuovo cumulo.

C) *Reddito complessivo di 12 milioni, di cui 7 del marito e 5 della moglie.*

Il maggior onere del vecchio cumulo era di oltre 1.100.000 lire, contro le 850.000 del nuovo sistema.

In tutti e tre i casi esaminati il nuovo cumulo — il cui tetto, si è visto, è di 5 milioni contro 1,2 del precedente regime — comporta un aggravio tributario sensibilmente *minore* del vecchio cumulo. Ma ciò è vero solo in linea teorica in quanto è ben nota la forte evasione che caratterizzava il precedente sistema. Prima della riforma, infatti, il carico tributario del lavoratore dipendente era frequentemente limitato alla ricchezza mobile; molto elevata era invece l'evasione della complementare e dell'imposta di famiglia, che avrebbero dovuto assicurare la progressività del prelievo. Col sistema odierno i percettori di redditi da lavoro dipendente potrebbero evadere solo il cumulo in quanto la nuova ritenuta alla fonte esaurisce in pratica la loro obbligazione tributaria, mentre per i redditi di altra natura la situazione attuale non differisce dalla precedente. D'altro canto, va sottolineato che il nuovo cumulo ha sensibilmente aggravato un problema minore del precedente ordinamento, il cosiddetto salto (19). Infatti, il passaggio da 4.999.999 a 5 milioni determina — qualora i coniugi percepiscano un medesimo reddito — un aggravio tributario dovuto al cumulo di ben 150.000 lire, il che comporta una assurda aliquota marginale (20).

Per quanto riguarda il gettito *teorico* del nuovo cumulo, Di Majo e Frasca (21) hanno stimato, sulla base della distribuzione dei redditi delle famiglie per classi ottenuta da una analisi campionaria, che per i redditi del 1974 esso sarebbe stato pari a quasi 1.000 mi-

(19) Per eliminare il « salto » in Australia, ad esempio, l'imposta sui redditi di poco superiori al tetto non può superare i due terzi del reddito eccedente il tetto stesso.

(20) Già nel 1972 S. STEVE si dichiarava contrario ad un sistema che determinava « aliquote marginali altissime al passaggio del limite », cfr. *La riforma dell'imposizione personale sul reddito: aspetti di politica tributaria*, Isle, Roma, 1972.

(21) Cfr. A. DI MAJO e F. FRASCA, *op. cit.*

liardi. Calcolando il prelievo dell'Irpef su 4.500 miliardi al netto del cumulo, ne risulta che la tassazione congiunta rappresenterebbe un aumento del 22 per cento. Il gettito dell'Irpef alla fonte per i redditi del 1974 è stato però di soli 2.300 miliardi e le più recenti stime indicano che il relativo gettito del cumulo sarebbe sui 500 miliardi. Il gettito degli altri redditi, la cui previsione è molto difficile, dovrebbe aggirarsi sui 600 miliardi, di cui circa 150 dovuti al cumulo (22). Il cumulo sui redditi del 1974 potrebbe quindi fruttare all'erario sui 650 miliardi (23).

IV. Proposte per rivedere le norme dell'Irpef sul cumulo

Nel corso della prolungata discussione sul pacchetto fiscale dell'estate 1974 emerse, seppure marginalmente, il problema dell'onere del cumulo, di cui non si negò la validità in linea di principio. Pur essendo passati solo pochi mesi dall'introduzione del nuovo sistema, si avvertì l'opportunità di evitare il peso del cumulo per i coniugi lavoratori meno abbienti, particolarmente danneggiati dalla forte inflazione. Il tetto del cumulo venne quindi portato a 5 milioni e vennero aumentate le detrazioni per i redditi familiari non superiori ai 4 milioni.

Nel gennaio 1975 il Consiglio dei ministri esaminava nuovamente il cumulo, decidendo di lasciare invariato l'assetto vigente per quanto riguardava i redditi del 1974 e di incaricare il Ministro delle finanze di proporre le opportune modifiche all'Irpef, abbinando la revisione del cumulo a quella delle aliquote e delle detrazioni per tener conto degli effetti dell'inflazione sulla progressività reale di tale imposta. Alcune modifiche avrebbero dovuto essere applicate ai redditi del 1975 ed altre a quelli del 1976; il D.d.l. avrebbe dovuto essere presentato successivamente alla scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi del 1974, sui quali si sarebbe applicato il cumulo, così come stabilito in occasione del pacchetto fiscale.

(22) Per queste previsioni cfr. il « Parere sullo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1975 », presentato dall'on. FRAU alla Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati, febbraio 1975.

(23) Questo importo differisce da quello calcolato da Di Majo-Frasca anche perché non sono state riscosse nel 1974 (in termini di cassa) tutte le potenziali ritenute per l'Irpef, ma solo quelle relative agli 11/13 del totale annuo.

Contemporaneamente, però, i parlamentari di quasi tutti i partiti presentavano progetti di legge volti a risolvere il problema del cumulo, istituto che non veniva comunque messo in discussione (24); altre proposte venivano elaborate in altre sedi. Le varie proposte, che hanno sovente elementi in comune, possono essere così raggruppate:

1) *Il cumulo parziale*

Il sen. De Ponti, l'on. Roberti ed il sen. Romagnoli Carrettoni (25) hanno proposto di adottare il regime del cumulo parziale. Mentre De Ponti e Roberti consentirebbero la tassazione separata per i soli redditi da lavoro dipendente, Romagnoli Carrettoni vorrebbe non cumulare anche il reddito da lavoro autonomo, sulla falsariga delle norme in vigore in Svezia e in Austria. Sui redditi non specificatamente esenti da questi P.d.l. verrebbero applicate le aliquote corrispondenti all'ammontare complessivo del reddito familiare.

2. *Il quoziente familiare*

L'on. Micheli (26) ha proposto di suddividere il reddito complessivo della famiglia fra il numero dei membri a prescindere da quanti siano i percettori del reddito. Frazionando l'imponibile in questo modo si avrebbe una riduzione dell'imposizione superiore a quella, ad esempio, del sistema francese, ove il quoziente familiare aumenta meno che proporzionalmente del numero dei componenti familiari.

3. *L'elevazione del tetto*

L'on. Spinelli (27) ha suggerito di portare ad 8 milioni il limite esente dal cumulo, nonché di aumentare alcune detrazioni. Anche l'on. Serrentino (28) eleverebbe il tetto a 8 milioni; inoltre, propone

(24) Unica eccezione risulta quella, peraltro senza alcun seguito pratico, del P.d.l. dell'on. Tassi, P.d.l. N. 2711 del 5 febbraio 1974.

(25) I P.d.l. sono, rispettivamente, il N. 1876 del 4 gennaio 1975; il N. 3685 dell'11 aprile 1975; il N. 1942 del 24 febbraio 1975. Questi, come gli altri P.d.l., vengono indicati col nome del primo firmatario.

(26) P.d.l. N. 3468 del 13 febbraio 1975.

(27) P.d.l. N. 3342 del 19 dicembre 1974.

(28) P.d.l. N. 3473 del 18 febbraio 1975.

l'aumento delle detrazioni, la riduzione delle aliquote e, soprattutto, la tassazione separata dei redditi della moglie. In pratica, quindi, questo P.d.l. tenderebbe ad abolire il cumulo.

4. *Riduzione d'imponibile*

Il sen. De Ponti ha giustamente osservato come l'inapplicabilità del cumulo al di sotto dei 5 milioni sia un elemento anomalo in un sistema tributario imperniato su detrazioni d'imposta anziché su riduzioni d'imponibile. Ciò nonostante, molte delle proposte formulate mirano a ridurre l'imponibile. L'on. Massari (29) ha presentato un P.d.l. in base al quale, se il reddito della moglie deriva da lavoro dipendente, andrebbero dedotte dal reddito complessivo 700.000 lire per figlio convivente minore di anni 14 e 500.000 per un figlio in età compresa tra i 14 ed i 16 anni, con maggiorazioni del 30 per cento per ogni figlio, fino ad un massimo di 1.200.000 per il caso di più figli conviventi. Anche la proposta presentata dall'on. Barca (30) mira a ridurre l'imponibile. Qualora il reddito complessivo da lavoro dipendente superasse gli 8 milioni, esso verrebbe ridotto di 3 milioni, mentre se fosse compreso tra i 5 e gli 8 milioni verrebbe ridotto a 5 milioni, il che equivarrebbe ad elevare il tetto del cumulo ad 8 milioni; resterebbero, comunque, invariate le imposte già pagate sui redditi tassati separatamente.

Il prof. Forte (31) ha proposto che si consenta alla moglie di ridurre il proprio imponibile di un importo che potrebbe ritenersi « sostitutivo del lavoro domestico: ad esempio 2 milioni ». Tale riduzione verrebbe effettuata qualunque fosse il reddito complessivo dei coniugi e sarebbe quindi particolarmente favorevole per le famiglie ad alto reddito colpite da elevate aliquote marginali. Infine, l'on. Ciampaglia (32), ritenendo che la fissazione di un tetto discriminerebbe tra diversi importi del reddito del capo famiglia, propone l'esclusione dal cumulo dei singoli redditi non superiori ai 4 milioni. Per ovviare alle distorsioni del « salto », prevede che per i redditi cumulati l'imposta venga ridotta, entro il limite massimo di 150.000 lire.

(29) P.d.l. N. 3460 del 12 febbraio 1975.

(30) P.d.l. N. 3459 del 12 febbraio 1975.

(31) *Panorama*, 13 febbraio 1975.

(32) P.d.l. N. 3609 del 20 marzo 1975.

5. Maggiori detrazioni

Ai primi di aprile i segretari delle tre confederazioni sindacali hanno elaborato un progetto di revisione del cumulo e di altre norme tributarie per favorire specialmente i redditi minori (33). Il documento propone di lasciare invariato il tetto a 5 milioni, di raddoppiare le detrazioni per i figli a carico e d'introdurre una detrazione d'imposta di 100.000 lire per ogni percettore di reddito diverso dal capo famiglia, purché derivi da reddito da lavoro dipendente oppure d'impresa, singolarmente non superiore ai 4 milioni d'imponibile (34). Oltre a ridurre il salto, questa proposta consentirebbe uno sgravio tributario inversamente proporzionale al reddito complessivo.

Alla fine di maggio il Consiglio dei ministri ha accolto il D.d.l. predisposto dal Ministro delle finanze a seguito della citata richiesta formulata in gennaio. Per quanto riguarda il cumulo, il D.d.l. consentirebbe un credito d'imposta di 100.000 lire per il reddito familiare del 1974 ed eleverebbe il tetto a 6 e a 7 milioni per quelli percepiti, rispettivamente, nel 1975 e nel 1976. Qualora il reddito del marito non fosse inferiore ai 3 milioni, le aliquote sul reddito da lavoro, autonomo o dipendente, della moglie verrebbero ridotte del 12 per cento sul primo milione, dell'8 per cento sul secondo e del 4 per cento sugli ulteriori 2,5 milioni, con una detrazione massima d'imposta di 300.000 lire (35). Tali detrazioni eliminerebbero la distorsione del salto. Infatti, per un reddito complessivo di 6 milioni formato in parti uguali dai due coniugi, l'onere d'imposta sarebbe uguale sia che i due redditi venissero cumulati o tassati separatamente; se invece il reddito della moglie fosse inferiore a quello del marito le nuove detrazioni consentirebbero un minor onere tributario rispetto alla tassazione separata.

L'onere del cumulo non verrebbe ridotto solo con lo spostamento del tetto e la riduzione delle aliquote sul reddito della moglie fino a 4,5 milioni, ma anche con l'aumento delle detrazioni d'imposta e, soprattutto, con lo slittamento delle aliquote agli scaglioni successivi, l'ampiezza di alcuni dei quali verrebbe accresciuta. Ciò tenderebbe a compensare gli effetti dell'inflazione sulla progressività dell'Irpef.

(33) Cfr. S. REVELLI, « I sindacati chiedono detrazioni sui redditi minori », *Il Corriere della Sera*, 10 aprile 1975.

(34) E' interessante rilevare come il Ceres abbia sostenuto l'opportunità di mantenere il cumulo, ritenuto un importante strumento di equità tributaria, *op. cit.*

(35) D.d.l. N. 2170 del 3 luglio 1975. Le detrazioni sono ridotte alla metà se il reddito del marito è compreso tra i 2 ed i 3 milioni e ad un terzo se tra 1 e 2 milioni; nessuna detrazione è invece consentita se il reddito è inferiore ad un milione.

Tra la metà del 1971, quando fu varata la riforma tributaria, e la fine del 1975 l'aumento dei prezzi si può stimare intorno al 50 per cento. Con le aliquote e detrazioni vigenti, l'onere dell'Irpef per i redditi inferiori ai 10 milioni è praticamente raddoppiato, riducendo fortemente il reddito reale disponibile. Le nuove aliquote e detrazioni consentirebbero invece di contenere, ad esempio, l'aumento del prelievo tra il 58 per cento, per un reddito di 4,5 milioni, ed il 67 per cento, per uno di 9 milioni, di poco superiore quindi al tasso d'inflazione. Se si tiene poi conto che il tetto verrebbe elevato in linea con l'inflazione e che verrebbe consentita una speciale detrazione fino a 300.000 lire sul secondo reddito, l'onere reale del cumulo sarebbe inferiore ai livelli stabiliti dalla riforma tributaria. Se, ad esempio, entrambi i coniugi avessero un reddito di 4,5 milioni, il D.d.l. ridurrebbe l'onere reale del cumulo del 40 per cento.

V. Conclusioni

L'imposizione sui redditi familiari è diffusa nella maggior parte dei paesi sviluppati, seppure con varianti profondamente diverse per mitigarne l'onere. La tassazione separata è in vigore solo in Canada, Grecia e Nuova Zelanda, nonché, tra i paesi latini, in Argentina. Non sempre, però, la tassazione separata risulta più favorevole, in quanto alcune forme peculiari del cumulo, quali lo « splitting » ed il quoziente familiare, consentono un trattamento preferenziale per le famiglie rispetto ai non coniugati. La preferenza accordata può essere così forte da indurre, è il caso degli Stati Uniti, a limitare il beneficio che le famiglie possono trarre dallo « splitting ». I vantaggi del quoziente familiare sono ancora maggiori, specie per le famiglie numerose, e questo sembra anacronistico in un momento in cui vi è larga convergenza d'opinioni sull'opportunità di non incoraggiare l'espansione demografica.

Se di tendenza si può parlare in questo complesso campo, essa è sfavorevole alla tassazione congiunta dei redditi familiari. Mentre negli anni « cinquanta » l'attenzione degli studiosi era essenzialmente rivolta al modo di alleviare l'onere del cumulo, negli anni « settanta » soprattutto per il mutato atteggiamento sul ruolo della donna nella società, gli studiosi si sono schierati sempre più numerosi a favore della tassazione separata, pur riconoscendo che anche questo regime presenta inconvenienti non indifferenti, specie dal punto di vista della equità distributiva. Vi è quindi un crescente consenso che, ove

il regime del cumulo venga mantenuto, debbano esserne non solo mitigato l'onere ma anche attenuate le distorsioni. Durante lo scorso quinquennio ciò ha indotto diversi paesi a ricorrere sempre più frequentemente alla distinzione tra reddito da lavoro e reddito patrimoniale; solo per quest'ultimo vige l'obbligo del cumulo, sia per motivi di equità tributaria sia per evitare la nota distorsione del trasferimento fittizio di reddito patrimoniale al fine di ridurre il carico tributario familiare.

In Italia il problema del cumulo è passato per molto tempo inosservato (36). Solo da poco l'effetto congiunto della riforma tributaria e del forte processo inflazionistico ha inciso notevolmente sul reddito reale disponibile, rendendo urgente alleviare il potenziale onere aggiuntivo del cumulo nonché le distorsioni ad esso collegate (37). Non è stato comunque messo in dubbio che il cumulo risponda in Italia a esigenze di equità tributaria, contribuendo a ridurre sia la concentrazione dei redditi familiari sia le differenze di reddito tra le regioni.

Il D.d.l. predisposto dal Ministro delle finanze, che riflette in parte gli orientamenti emersi nel corso del dibattito sul cumulo, consente di eliminare certe distorsioni (ad esempio, il « salto ») e di riportare il tetto reale e le aliquote effettive sui livelli stabiliti nel 1971, allorché venne varata la riforma tributaria. Non mira, però, ad evitare le gravi distorsioni connaturate in un sistema nel quale le correzioni richieste dal processo inflazionistico dipendono da misure *ad hoc* esposte a ritardi imprevedibili.

Sarebbe stato invece opportuno legare all'indice del costo della vita l'ampiezza degli scaglioni e delle detrazioni nonché il « tetto », al fine di neutralizzare automaticamente gli effetti dell'inflazione sulla progressività del prelievo, sia per i redditi tassati separatamente sia per quelli cumulati. In altri termini, l'indicizzazione dell'Irpef consentirebbe di risolvere il problema del cumulo nell'ambito del più generale problema dell'imposizione progressiva sul reddito (38).

V. BARATTIERI - S. GAMBALE

(36) Va poi osservato che gli argomenti a favore o meno del cumulo sono normalmente influenzati dai livelli d'occupazione. Il relativamente basso livello della popolazione attiva in Italia tende a ridurre le pressioni per facilitare una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro.

(37) Cfr. l'Appendice.

(38) Sul problema della indicizzazione dell'Irpef, cfr. V. BARATTIERI e S. GAMBALE, « Inflazione e imposizione progressiva sul reddito », in questa Rivista, dicembre 1974.

APPENDICE

Inflazione, cumulo e « tax-push »

In un sistema tributario progressivo all'aumentare del reddito, si accresce l'aliquota media dell'imposta, riducendo la percentuale del reddito disponibile. Qualora il più elevato reddito soggetto ad imposta derivi da una variazione puramente monetaria oppure dall'obbligo del cumulo, il reddito disponibile si riduce anche in termini reali. La combinazione tra inflazione e cumulo, quindi, costituisce un elemento di aggravio del prelievo tributario, che può essere formalizzato nel modo seguente.

Indicando con t_a , t_b e $t_{a,b}$ le aliquote medie sui redditi individuali Y_a e Y_b e su quello complessivo Y_{a+b} , la progressività dell'imposizione farà sì che:

$$t_{a,b} > \frac{t_a Y_a + t_b Y_b}{Y_a + Y_b}$$

Inoltre, poiché l'aumento del reddito dovuto all'inflazione sposta i contribuenti verso gli scaglioni colpiti da aliquote marginali più elevate, si avrà che:

$$t'_a = \frac{T'_a}{Y_a(1+p)} > t_a$$

$$t'_b = \frac{T'_b}{Y_b(1+p)} > t_b$$

ove con T'_a , T'_b , p si indicano, rispettivamente, il prelievo tributario su Y_a e Y_b ed il tasso d'inflazione.

L'aggravio d'imposta t_g dovuto all'effetto congiunto dell'inflazione e del cumulo è quindi espresso dalla variazione dell'aliquota media rispetto a quella derivante dalla tassazione separata dei redditi a prezzi costanti:

$$t_g = t'_{a,b} - \frac{t_a Y_a + t_b Y_b}{Y_a + Y_b};$$

da cui:

$$t_g = \frac{(t'_{a,b} - t_a)Y_a + (t'_{a,b} - t_b)Y_b}{\sum_{i=a}^b Y_i}$$

Ne consegue che l'aumento delle retribuzioni ΔW_t necessario per mantenere inalterato il reddito reale disponibile è:

$$\Delta W_t = W_t [p + t_g(1+p)],$$

essendo:

$$W_{t+1} = (W_t + W_t p)(1 + t_g).$$

Il fattore $(1 + t_g)$ rappresenta il coefficiente d'aumento dei salari richiesto, in assenza di illusione finanziaria, per neutralizzare il maggior prelievo dovuto all'inflazione e al cumulo, il cosiddetto *tax-push*.

V. B. - S. G.