

PER UNA RIFORMA DEL PRELIEVO E DELL'ASSISTENZA

CLAUDIO DE VINCENTI, RUGGERO PALADINI E CORRADO POLLASTRI

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

PER UNA RIFORMA DEL PRELIEVO E DELL'ASSISTENZA

di Claudio De Vincenti*, Ruggero Paladini** e Corrado Pollastri***

1. Introduzione

L'opportunità di una riforma delle erogazioni monetarie in materia di assistenza è stata spesso sottolineata, a partire dalla Commissione Onofri¹, e non ci dilungheremo su questo punto se non per richiamare i risultati di due recenti indagini. L'indagine pubblicata dall'Eurostat nel 2003, *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken*², segnala che: la quota della popolazione a rischio di povertà (definita come popolazione che vive in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano nel proprio paese) è in Italia pari al 18%, contro il 15% della media UE (9% in Svezia, 11% in Germania, 15% in Francia); l'efficacia del nostro sistema di trasferimenti dal bilancio pubblico nel ridurre la quota di popolazione a rischio di povertà, rispetto a quella che si avrebbe in sua assenza, è tra le più basse in Europa e poggia essenzialmente sul ruolo della spesa pensionistica, mentre le altre forme di trasferimento contribuiscono a ridurre la quota solo di 3 punti percentuali (contro i 9 punti nella media europea). Questi risultati risentono certo dell'ammontare insufficiente della spesa che il nostro paese dedica alle prestazioni assistenziali, pari al 2,6% del PIL (dati Eurostat), poco più della metà di quanto viene ad esse dedicato nella media dell'Unione Europea. Ma risentono anche della qualità della spesa, la cui efficacia è limitata dalla categorialità degli istituti esistenti, ossia dal fatto che le prestazioni sono ancorate a particolari *status* e non al sostegno e alla stabilizzazione delle prospettive di reddito dei cittadini in quanto tali; il risultato è che gli istituti esistenti producono trattamenti differenziati anche a parità di condizione economica e di bisogno, con effetti negativi sull'equità del sistema che sono andati accentuandosi con la diffusione di rapporti di lavoro atipici. Come mostra il recente XIV Rapporto CER-SPI, il sistema risulta sperequato a sfavore soprattutto dei giovani, per i quali mancano

* Dipartimento di Economia Pubblica, Università di Roma "La Sapienza".

** Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Roma "La Sapienza".

*** Centro Europa Ricerche.

¹ Cfr. in particolare Bosi-Ferrera-Saraceno (1997); si veda poi CER (1997) e Bondioli-Bosi-Ricci-Matteuzzi (2000). Per una analisi comparata dell'assistenza sociale nei paesi europei, cfr. Saraceno (2002).

² Cfr. Dennis-Guio (2003).

forme di sostegno del reddito nella fase difficile di inserimento nel mondo del lavoro, e delle famiglie con figli, per le quali appaiono inadeguate sia le forme di sostegno monetario (detrazioni IRPEF e assegni familiari) sia la disponibilità di servizi³.

La disorganicità del nostro sistema di sostegno economico ai redditi bassi e alle responsabilità familiari è segnalata anche dal fatto che il combinato disposto del *decalage* a scalini degli assegni al nucleo familiare (ANF) e dell'andamento di aliquote e deduzioni IRPEF crea degli impressionanti salti di aliquote marginali implicite (IRPEF+ANF). Limitandoci a un solo esempio, il Grafico 1 riporta l'andamento dell'aliquota marginale implicita nel caso di un lavoratore dipendente con coniuge e due figli minori a carico: come si vede, il percorso è disseminato di "trappole della povertà" ossia di aliquote marginali superiori al 100%, con conseguente riduzione del reddito disponibile all'aumentare dell'imponibile; le trappole risultano naturalmente smussate all'aumentare dell'intervallo di reddito imponibile su cui è calcolata la variazione di imposta, ma resta comunque il fatto quel lavoratore rimane praticamente con lo stesso reddito disponibile passando per esempio da 14.000 a 14.600 euro di reddito imponibile o da 16.800 a 17.400 euro, e così via in corrispondenza di diversi livelli di imponibile. A ulteriore chiarimento del problema, la Tavola 1 riporta le aliquote marginali implicite calcolate, in corrispondenza dell'imponibile medio all'interno di ognuno degli scaglioni ANF, come rapporto incrementale tra variazione dell'imposta comprensiva della riduzione dell'ANF e variazione del reddito imponibile rispetto al reddito soglia dello scaglione: colpiscono sia i salti di aliquota sia il suo andamento irregolare con aumenti e diminuzioni successive all'aumentare del reddito⁴. Inoltre, senza bisogno di riportare qui altri esempi, segnaliamo come l'andamento dell'aliquota marginale implicita risulti diverso a seconda della numerosità del nucleo familiare e dell'eventuale reddito del coniuge.

Grafico 1 e Tavola 1

Appare dunque necessario metter mano nel nostro paese a una riforma complessiva dei trattamenti fiscali e assistenziali dei redditi. A una proposta in questa direzione è dedicato questo nostro contributo. La sezione 2 è dedicata ad alcune riflessioni propedeutiche sul modo in cui fisco e trasferimenti monetari possono essere coerentemente disegnati. La sezione 3 presenta la proposta, mentre la sezione 4 ne

³ Cfr. De Vincenti-Pollastri (2004), cap. 3.

⁴ Quest'ultimo risultato è il prodotto congiunto del *decalage* dell'ANF e del modo in cui è costruito il *decalage* dell'attuale deduzione da lavoro rispetto all'andamento delle aliquote IRPEF già evidenziato da Paladini-Visco (2002).

mostra gli effetti redistributivi rispetto alla situazione esistente nel nostro paese. La sezione 5 riassume i risultati principali e suggerisce alcune considerazioni di prospettiva.

2. Le coerenze da costruire

2.1. Pressione fiscale apparente e sostanziale

La pressione fiscale è il rapporto tra gettito complessivo - tributario e contributivo - e PIL. Questa definizione però misura quella che possiamo definire come pressione apparente, che può divergere in modo significativo da un altro concetto di pressione che potremmo chiamare sostanziale. Per illustrare il fenomeno possiamo riferirci a come vengono erogati gli ANF: i datori di lavoro trattengono l'IRPEF come sostituti d'imposta e versano gli ANF; pertanto il lavoratore in busta paga si troverà il saldo netto tra assegno e imposta. Dal punto di vista del lavoratore quindi il meccanismo è esattamente quello che si avrebbe con uno schema di imposta negativa (Visco 1984), dove solo il saldo netto tra imposta e assegno costituirebbe una effettiva spesa per trasferimento (nel caso di assegno maggiore dell'imposta) o una effettiva entrata per la PA (nel caso di imposta maggiore dell'assegno); dal punto di vista della contabilità nazionale, invece, assegni e imposte si separano e quindi compaiono rispettivamente come spesa e come entrata. Nei rapporti tra datore di lavoro ed INPS di nuovo i contributi sociali e gli ANF compaiono nei valori lordi, mentre il flusso di cassa dei versamenti dai datori all'INPS è dato dalla differenza tra contributi e assegni.

Se un governo avesse voluto far diminuire la pressione fiscale di qualche decimo di punto, avrebbe potuto farlo semplicemente aggiungendo un comma al TUIR, dicendo che gli ANF vengono trattati come detrazione d'imposta e l'eventuale differenza versata in busta paga; nulla sarebbe cambiato nel reddito netto dei lavoratori dipendenti ma spesa pubblica e pressione fiscale sarebbero diminuiti per incanto. Ormai sono anni che l'OECD ha mostrato che un paese come la Germania, che detassa rilevanti porzioni della spesa di *welfare*, ha spesa sociale e prelievo inferiore di oltre dieci punti rispetto ad un paese come la Svezia; ma la pressione fiscale sostanziale è invece molto simile.

2.2. Trasferimento flat rate o means tested

Come ricordato più sopra, gli ANF sono decrescenti a gradini rispetto al reddito familiare; anche le detrazioni per lavoro lo erano fino al 2002, mentre ora sono

deduzioni dal reddito linearmente decrescenti; le detrazioni per coniugi e figli sono invece quasi *flat rate* (pochi scalini e un livello finale della detrazione superiore alla metà di quello iniziale). La scelta di limitare detrazioni o assegni ai redditi bassi è motivata dall'idea di concentrare le risorse sull'obiettivo di contrasto alla povertà, senza sprecarle in distribuzioni a pioggia. Si tratta però di un fenomeno di illusione fiscale che sarebbe piaciuto a Puviani.

Si può facilmente mostrare l'eguaglianza tra uno schema *means tested* ed uno *flat rate* nel caso, ad esempio, di famiglie con pari numero di membri, in cui si voglia congegnare un assegno per moglie e figli a carico. In generale, il reddito disponibile sarà $R_d = R_i + A - T$ (dove R_d , R_i , A e T indicano rispettivamente il reddito disponibile, l'imponibile, l'assegno e l'imposta).

Consideriamo il caso *means tested*, assumendo un assegno linearmente decrescente rispetto al reddito, sistema più "fine" rispetto a quello a gradini (oltre che analiticamente conveniente):

$$\begin{aligned} A &= \bar{A} && \text{per } R_i \leq R_e \\ A &= \bar{A} \left(1 - \frac{R_i - R_e}{R_s - R_e} \right) && \text{per } R_e < R_i \leq R_s \end{aligned}$$

dove si assume che per un reddito maggiore di R_s l'assegno si annulla. Tra le soglie R_e ed R_s l'assegno si riduce di $\bar{A}/(R_s - R_e)$ euro per ogni euro di aumento del reddito imponibile. Assumiamo inoltre una struttura semplificata dell'imposta sul reddito con una soglia R_1 di minimo imponibile e due scaglioni, fino a R_2 e oltre R_2 , con aliquote $t_1 < t_2$, ossia:

$$\begin{aligned} T &= 0 && \text{per } R_i \leq R_1 \\ T &= t_1(R_i - R_1) && \text{per } R_1 < R_i \leq R_2 \\ T &= t_1(R_2 - R_1) + t_2(R_i - R_2) && \text{per } R_2 < R_i \end{aligned}$$

Assumendo per semplicità $R_e = R_1$ e $R_s = R_2$, il reddito disponibile sarà:

$$(1) \quad R_d = \begin{cases} R_i + \bar{A} & \text{per } R_i \leq R_1 \\ R_i + \bar{A} - \left(t_1 + \frac{\bar{A}}{R_2 - R_1} \right) (R_i - R_1) & \text{per } R_1 < R_i \leq R_2 \\ R_i - t_1(R_2 - R_1) - t_2(R_i - R_2) & \text{per } R_2 < R_i \end{cases}$$

La seconda delle (1) evidenzia bene l'aliquota marginale implicita per i redditi del primo scaglione come somma dell'aliquota esplicita dell'imposta e del *decalage* dell'assegno per ogni euro di reddito aggiuntivo. L'andamento di assegno e imposta è rappresentato dalle linee continue di Figura 1: come si vede, fino a $R_e = R_1$ il sussidio è

fisso, poi comincia a diminuire finché a $R_s = R_2$ diviene zero; da R_1 inizia il prelievo con un'aliquota che a R_2 diviene maggiore; in P l'assegno è pari al prelievo.

Figura 1

Lo stesso risultato si può ottenere con un assegno *flat rate* pari ad \bar{A} e un'aliquota $t'_1 = t_1 + \frac{\bar{A}}{R_2 - R_1}$ sul primo scaglione, nonché con un'aliquota t_2 invariata per lo scaglione superiore; in tal caso si ottiene il seguente andamento del reddito disponibile:

$$(2) \quad R_d = \begin{cases} R_i + \bar{A} & \text{per } R_i \leq R_1 \\ R_i + \bar{A} - t'_1(R_i - R_1) & \text{per } R_1 < R_i \leq R_2 \\ R_i + \bar{A} - t'_1(R_2 - R_1) - t_2(R_i - R_2) & \text{per } R_2 < R_i \end{cases}$$

Si verifica immediatamente che, per $t'_1 = t_1 + \frac{\bar{A}}{R_2 - R_1}$, le (2) sono del tutto equivalenti

alle (1). Abbiamo rappresentato sul grafico l'andamento di assegno e imposta corrispondente alle (2) con le linee tratteggiate: quella orizzontale indica il livello *flat* dell'assegno e quella crescente indica l'imposta con la prima aliquota corretta nel modo indicato; la differenza in verticale tra imposta dovuta e assegno *flat* fornisce l'imposta netta (trasferimento netto per redditi inferiori al punto P). Come si vede, si ottengono in questo modo gli stessi effetti distributivi del sistema *means tested* e ciò dipende dal fatto che, nell'intervallo tra R_1 e R_2 , la derivata di R_d rispetto a R_i è:

$$dR_d/dR_i = 1 - t'_1 = 1 - \left(t_1 + \frac{\bar{A}}{R_2 - R_1} \right)$$

cioè l'aliquota marginale effettiva del sistema *means tested*, formata dall'aliquota vera e propria e dalla diminuzione dell'assegno, è uguale all'aliquota marginale del sistema *flat rate*. Come si può notare il contribuente a livello P si trova a versare un'imposta pari all'assegno sia nel caso *means tested* che nel caso *flat rate*; in quest'ultimo l'assegno è pieno ma l'imposta è maggiore.

Questo risultato, presentato qui in forma semplificata, vale ovviamente anche se abbiamo $R_e \neq R_1$ e $R_s \neq R_2$: in questo caso però il sistema con assegno *flat rate* necessita di quattro scaglioni e relative aliquote, tante quante sono le aliquote implicite del sistema *means tested*.

In conclusione, contrapporre all'assegno *flat rate* l'assegno *means tested* sostenendo che il primo sprecherebbe le risorse in una distribuzione a pioggia mentre il

secondo consentirebbe di concentrarle sulle fasce di reddito basse, senza “sprecarle” sugli altri, è in realtà il frutto di un’illusione fiscale, o se si vuole di una mancata comprensione dei reali effetti redistributivi derivanti dalle due modalità di combinazione di assegno e imposta. Si può ricordare un’intervista di qualche anno fa in cui Tony Blair diceva di non capire perché anche i suoi figli dovessero ricevere un assegno (universale), sostenendo che era meglio che quelle somme andassero a chi ne aveva bisogno. Non è noto se qualcuno gli abbia fatto notare che lo stesso risultato si poteva ottenere anche applicando un’addizionale sul suo reddito pari all’assegno, e utilizzando il ricavato per finanziare i bisognosi.

Peraltro, questo “teorema di equivalenza” vale per ogni specifica famiglia-tipo: se esso risulta vero per un contribuente con coniuge ed un figlio a carico, non sarà vero per un contribuente senza figli o con due o più⁵; ancora, se l’equivalenza viene costruita con riferimento a una famiglia monoreddito, non varrà per le famiglie in cui anche il coniuge lavora e che possono avere composizioni assai diverse del reddito familiare. Su questo punto torneremo più avanti, mostrando le complesse implicazioni redistributive della nostra proposta di introduzione dell’assegno *flat rate* e di conseguente riforma della struttura IRPEF.

2.3. *Autonomi ed evasione*

Sia dal lato della spesa che da quello del prelievo vi sono delle differenze tra categorie di lavoratori; quella più evidente è rappresentata dagli ANF, nati nell’ambito dei lavoratori dipendenti (e dei pensionati del relativo fondo presso l’INPS), e quindi limitati ad una categoria, per quanto vasta (tentativi di estendere a lavoratori atipici come i co.co.co. non hanno dato risultati significativi). Ma anche dal lato dell’IRPEF nella determinazione dell’imposta e nelle detrazioni (ora deduzioni) da lavoro i dipendenti e gli autonomi vengono differenziati.

L’argomento critico verso la tesi del superamento dell’assetto categoriale degli ANF è connesso all’evasione. L’argomento dei sindacati dei lavoratori dipendenti può essere sintetizzato così: premesso che le organizzazioni dei lavoratori autonomi si caratterizzano per resistere ad ogni aumento di contributi, e non manifestano istanze solidaristiche, noi (lavoratori dipendenti) non avremmo difficoltà a generalizzare gli ANF ed altre forme di assistenza se non vi fosse evasione, o se questa fosse limitata e

⁵ Un fenomeno del genere lo abbiamo già in atto dal 2003 con la novità della deduzione linearmente decrescente; essendo differenziata tra lavoratore dipendente, autonomo, pensionato e *rentier*, ogni figura dà luogo ad un diversa struttura di scaglioni ed aliquote (vedi Paladini 2003).

dello stesso peso nelle due categorie; ma così non è, e pertanto non vorremmo finire per finanziare noi gli autonomi.

Tuttavia anche la soluzione di categoria non è esente da problemi. Intanto non esiste una muraglia cinese tra lavoro dipendente ed autonomo: le dichiarazioni fiscali mostrano milioni di contribuenti con redditi misti; se ci spostiamo a livello familiare il fenomeno diviene ancora più esteso. La soglia del 70% del reddito familiare e la decrescenza a gradini degli assegni possono determinare discriminazioni eque ed anche incentivo all'evasione.

Il problema dell'evasione è senza dubbio di grande importanza; nella scorsa legislatura si era assistito ad una notevole emersione di reddito in buona misura derivante proprio dal comparto degli autonomi, in connessione con l'applicazione degli studi di settore. I condoni dell'attuale governo (più i concordati preventivi) hanno compromesso questo processo di riduzione dell'evasione, per cui si tratta di riprendere le fila di un discorso interrotto e recuperare il terreno perduto. Si tratta quindi di ridare centralità agli studi di settore, porre fine ai concordati preventivi e subordinare i trasferimenti monetari a favore degli autonomi (nella forma di crediti d'imposta) alla congruità dei redditi dichiarati ai parametri derivanti dall'applicazione degli studi di settore.

2.4. *Individuo o famiglia*

Nel 1975 la Corte Costituzionale emise la nota sentenza di incostituzionalità del cumulo dei redditi dei coniugi nella tassazione personale; da allora la Corte ha tenuto fermo il principio che i redditi di un soggetto debbano rimanere in capo al medesimo e non possano essere trasferiti ad altro. Vent'anni dopo, peraltro, la Corte rilevava criticamente il trattamento più pesante cui è assoggettata la famiglia monoreddito, senza rendersi conto che ciò era la conseguenza della decisione presa in passato. È plausibile supporre che nel 1975 la Corte fosse stata sfavorevolmente colpita dalla pesantezza delle aliquote marginali conseguenti al cumulo; è interessante notare che la Corte Costituzionale tedesca ha argomentato al contrario, sulla base di principi costituzionali del tutto analoghi a quelli presenti nella nostra Costituzione. La Corte tedesca ha infatti esplicitamente indicato nella tassazione familiare (basata sullo *splitting* dei redditi e su alte detrazioni per i figli) il modo per attuare l'indicazione costituzionale della tutela della famiglia, obiettivo che, come è ben noto, è presente nei primi tre articoli del Titolo II della nostra Costituzione (in particolare si veda l'art. 31).

Lo schema di assegni e/o detrazioni *flat rate* è naturalmente compatibile con la tassazione individuale. Ma con quest'ultima anche uno schema *means tested* può

benissimo coesistere, nella misura in cui il reddito familiare serva solo a calcolare l'ammontare complessivo dell'assegno o della detrazione complessiva, da dividere poi tra i coniugi; infatti in questo caso non si fa luogo a *splitting* alla tedesca o a quozienti familiari alla francese, ed i redditi di ciascun coniuge rimangono in capo a lui. Non si tratta di qualche cosa concettualmente diversa dalla norma del TUIR secondo la quale, per stabilire se una persona ha diritto alla detrazione per il coniuge a carico, occorre guardare all'eventuale reddito di quest'ultimo. La differenza principale tra i due schemi sta nel fatto che, a differenza del primo, lo schema *means tested* affianca alla progressività delle aliquote IRPEF sul reddito individuale la progressività dell'assegno riferita al reddito familiare. Poiché, come si è osservato più sopra, l'equivalenza potenziale tra i due schemi viene meno quando cambia l'apporto che i redditi dei diversi membri danno al reddito familiare complessivo, l'andamento dell'aliquota marginale implicita risultante dalla combinazione di IRPEF individuale e assegno *means tested* per ognuno dei contribuenti risulterà diverso caso per caso a seconda della composizione del reddito del nucleo familiare. Da questo punto di vista, in presenza di tassazione su base individuale lo schema di assegni *flat rate* risulta più trasparente e controllabile nei suoi effetti redistributivi.

Inoltre, la progressività dell'assegno sul reddito familiare complessivo realizzata da uno schema *means tested* implica nei fatti una aliquota marginale implicita sul reddito della donna lavoratrice (che, in genere, è tra i due il coniuge con il reddito individuale più basso) maggiore di quella di uno schema che costruisca la progressività solo sui redditi individuali. L'opportunità o meno di questa soluzione dipende naturalmente dalle condizioni del mercato del lavoro femminile: in un paese, come il nostro, caratterizzato da un basso tasso di partecipazione femminile alle forze di lavoro e da una carenza di servizi all'infanzia che determina costi rilevanti di organizzazione familiare quando la donna lavora, non sembra consigliabile ridurre il sostegno implicito fornito al reddito della donna dal fatto che la progressività IRPEF sia costruita sul reddito individuale.

Un discorso a parte meriterebbero le soluzioni che invece adottassero come unità impositiva il reddito familiare complessivo, quali lo *splitting* tedesco (somma dei redditi dei coniugi diviso due) o il quoziente familiare francese (somma dei redditi diviso un numero rappresentativo dei membri del nucleo familiare pesati in modo diverso). Soluzioni di questo tipo implicano naturalmente una ridefinizione complessiva della struttura dell'imposta personale (aliquote e scaglioni) ma comunque, come è noto fin dal Rapporto Carter (1966)⁶, appare difficile, a parità di gettito, evitare una

⁶ Si veda anche il Green Paper del Ministero del Tesoro britannico (1980).

penalizzazione del reddito della donna lavoratrice rispetto a una tassazione su base individuale. Inoltre, non vanno sottovalutati i costi di monitoraggio che insorgono a causa dell'incentivo implicito per il contribuente a tentare di modificare a suo favore la composizione del nucleo dichiarata; per esempio, nel caso del quoziente familiare, converrebbe far figurare il nucleo più ampio possibile: è un problema da non sottovalutare, come mostra per esempio il fatto che proprio la corretta individuazione del nucleo familiare costituisca uno dei problemi più impegnativi presentatisi nel corso dell'esperienza di applicazione dell'ISEE nel nostro paese.

2.5. Gestione e controllo

L'integrazione tra imposte ed assistenza implica una gestione unificata del prelievo e della spesa, il che vuol dire dell'anagrafe tributaria da un lato e dell'INPS dall'altro. Quello che ora avviene con riferimento ai lavoratori dipendenti (descritto nel paragrafo 2.1) per quanto riguarda l'IRPEF e gli ANF andrebbe esteso a tutto l'insieme delle detrazioni incapienti e a varie spese di assistenza.

La questione è più complicata nel caso di schema *means tested* o, per meglio dire, lo è se il criterio del *means testing* non si basa sull'IRPEF ma su un metro di valutazione come l'ISEE (nella versione vigente o in qualche variante).

Va premesso che nel caso di uso dell'ISEE l'equivalenza tra sistema *flat rate* e sistema *means tested* costruita, come nel paragrafo 2.2, per una specifica famiglia-tipo (per esempio un contribuente con coniuge e un figlio a carico) verrebbe meno anche per nuclei della medesima tipologia ma con diversi rapporti patrimonio-reddito: il passaggio dall'uno all'altro sistema lascerebbe invariata la situazione di quei nuclei che hanno un rapporto patrimonio-reddito pari alla media; sposterebbe quella degli altri in più o meno a seconda che il rapporto si trovi sotto o sopra la media.

L'esigenza di applicazione dell'ISEE dipende essenzialmente dal problema dell'evasione: quest'ultima può far scomparire il reddito, ma non il patrimonio. Questa affermazione è tuttavia vera fino ad un certo punto: possibilità di elusione ci sono, ma soprattutto vi è il problema della veridicità delle dichiarazioni, e quindi il problema dei controlli. Ora mentre l'integrazione tra banche dati dell'INPS e dell'anagrafe tributaria è sicuramente complesso e richiede tempo ed energie, ma è realizzabile in tempi ragionevoli, l'integrazione dei dati del patrimonio mobiliare e immobiliare trova ostacoli forse insormontabili e comunque richiede tempi sicuramente molto lunghi⁷.

⁷ Basti pensare alla questione della revisione dei valori catastali, affidata agli enti locali. D'altra parte, il calcolo dei valori immobiliari sulla base delle attuali rendite determina risultati del tutto iniqui (tendenzialmente più è vecchia la casa, meno si paga, col risultato di penalizzare i possessori delle case in

Pertanto in questo caso si tratta di affidarsi ai controlli a campione, che però devono essere effettivi, in modo da dare ai contribuenti la “percezione” che dichiarare il falso è rischioso. Ciò appare realistico, anche se tutt’altro che scontato, quando si tratta di applicare l’ISEE a insiemi relativamente circoscritti di soggetti, come nel caso degli asili nido, dell’università, di alcuni servizi locali per i quali prevedere forme di compartecipazione; complessità e costi del monitoraggio risulterebbero decisamente più elevati e forse proibitivi quando si volesse applicare l’ISEE a quasi l’intera platea dei contribuenti.

2.6. Riferimenti storici

Durante la II guerra mondiale Lady Rhys Williams (1943) propose un sistema integrato di sicurezza sociale e di tassazione del reddito esteso a tutti i cittadini britannici. Tutti infatti avrebbero ricevuto un dividendo sociale (DS; tenere presente che Pigou definiva il reddito nazionale come “dividendo nazionale”) sulla base del principio secondo il quale “the state owes precisely the same benefits to every one of its citizens”. I cittadini abili al lavoro e disoccupati avrebbero però dovuto accettare il lavoro offerto (dagli uffici del Ministero del Lavoro) pena perdita del dividendo (Rhys Williams 1953). Questo per evitare disincentivi. Per finanziare il DS proponeva un’imposta sul reddito con aliquota proporzionale valutata sul 40%; una sovrimposta sui redditi superiori ad un certo livello (all’epoca 600£) doveva servire per finanziare le altre spese pubbliche.

Nello stesso periodo negli USA si ragionava (Green 1967) sul fatto che l’*income tax* prevedeva un minimo esente, ma che vi erano coloro che non raggiungevano questo minimo, e che quindi si potevano estendere a costoro dei “negative rates” (Stigler 1946). Il primo ad usare l’espressione “negative income tax” (IN) fu Friedman (1962), il quale propose di calcolare un sussidio pari al 50% della differenza tra il reddito del soggetto ed un certo reddito soglia, al di sopra del quale si inizia a pagare l’*income tax*.

Mentre nello schema della Rhys Williams tutti sono allo stesso tempo percettori e pagatori, nello schema di Friedman un certo reddito-soglia divide i percettori dai pagatori. Ma questa differenza è apparente, perché lo schema DS può essere organizzato in modo da dare un risultato uguale a quello IN. Questo è proprio quello che fece Tobin (1965) con un assegno fisso (all’epoca 400\$) e con un primo scaglione (fino a 1.200\$) con un’aliquota pari a 1/3: si tratta di uno schema DS che dà lo stesso risultato di uno schema IN con reddito soglia pari all’estremo superiore del primo scaglione di Tobin e

periferia rispetto a quelli dei centri storici, risultato perfettamente opposto a quello che deriva dalla questione della tassazione della rendita urbana).

integrazione di reddito pari a $1/3$ della differenza tra reddito effettivamente guadagnato e reddito soglia. L'equivalenza è mostrata in Figura 2: la spezzata ABE corrisponde alla IN, con reddito soglia OB , sussidio pari a $(OA/OB) \cdot (OB - R_i)$ per un reddito inferiore a OB e imposta a tre scaglioni per redditi superiori a OB ; lo stesso risultato può essere ottenuto con un sussidio fisso di ammontare OA e un sistema di imposta a quattro scaglioni OCD che parte da reddito zero, tale che la prima aliquota sia pari alla percentuale di integrazione della IN. Nel grafico abbiamo assunto che l'integrazione IN copra una percentuale della differenza tra reddito guadagnato e reddito soglia maggiore dell'aliquota sul primo scaglione di imposta positiva; di conseguenza l'equivalenza con lo schema DS si ottiene con un'aliquota sul primo scaglione – quello da O a B – maggiore dell'aliquota sul secondo scaglione. L'ipotesi corrisponde alla configurazione che assumeva la proposta di Tobin rispetto al sistema di imposta personale americano dell'epoca, ma non è un'ipotesi intrinsecamente necessaria allo schema DS.

Figura 2

Dal punto di vista dei cittadini i due sistemi sono del tutto identici; tutti coloro che hanno un reddito inferiore a OB riceveranno un sussidio netto, tutti coloro che hanno un reddito superiore dovranno versare un'imposta netta; se l'assegno del sistema alla Tobin viene goduto come detrazione d'imposta, i due sistemi sono virtualmente indistinguibili, in termini non solo di effetti redistributivi, ma di poste del bilancio pubblico.

Pertanto il confronto tra DS e IN, invece di un confronto tra uno schema universalista e uno *means tested*, può essere visto come confronto tra due schemi universalistici in cui, nell'esempio di Figura 2, uno presenta un andamento delle aliquote esplicite di tipo anomalo, nel senso che la prima aliquota si presenta più alta di quella successiva; ma si tenga presente che, sempre in Figura 2, anche lo schema IN presenta una prima aliquota, per redditi inferiori a OB , superiore alla prima aliquota di imposta positiva: semplicemente per redditi inferiori al valore soglia, l'aliquota è in questo caso implicita nell'andamento decrescente del sussidio.

Piuttosto, nei limiti in cui nello schema IN si è disposti a innalzare l'aliquota implicita nell'integrazione e nello schema DS non si è disposti ad aumentare troppo la prima aliquota esplicita, lo schema IN consente di erogare un sussidio più alto a coloro che sono privi di reddito, o comunque hanno guadagni minimi, ma fa pagare questa maggiore generosità alle classi di reddito immediatamente successive, mentre lo schema DS può risultare un po' meno generoso con i redditi più bassi ma consente di avvantaggiare maggiormente le classi medio basse.

Questo punto può essere chiarito guardando il grafico di Figura 3, dove M è il reddito mediano e B (circa la metà di M) il reddito che segna l'area di povertà. Nella figura abbiamo rappresentato con la spezzata continua lo schema *means tested* alla Friedman "trasformato" in un equivalente assegno *A flat* e in una corrispondente imposta esplicita T a tre aliquote (per semplicità), di cui la prima maggiore della seconda per quanto detto sopra (lo schema *means tested* che sta dietro a questa "trasformazione" può essere letto nella figura come differenza verticale tra T e A). La spezzata tratteggiata descrive l'andamento dell'imposta che si ottiene in uno schema di sussidio-*flat* pari ad A quando si vuole ottenere lo stesso gettito dello schema *means tested* tratteggiato ma con struttura delle (tre) aliquote crescente fin dall'inizio. Come si vede, a parità di assegno per tutti, la differenza tra i due schemi è che quello con assegno *flat* e struttura delle aliquote crescenti è più progressivo perché redistribuisce dai redditieri che hanno più del reddito mediano a quelli che hanno meno. D'altra parte le aliquote marginali dei redditieri non poveri (dopo B) sono più alte rispetto a quelle del sistema *means tested*. Volendo adottare quest'ultimo sistema, si può elevare il livello dell'assegno iniziale, elevando sia l'aliquota implicita sui poveri che le due aliquote successive (per mantenere la parità di gettito). Il confronto tra i due schemi diviene più complesso, perché i più poveri (tra i poveri) sono avvantaggiati rispetto al sistema *flat*, ma lo sono anche i più ricchi.

Figura 3

La Figura 4 fornisce un esempio, costruito per semplicità con una struttura di aliquote marginali esplicite crescenti nel continuo, di come si presenta il confronto in questo caso: la BCD presenta l'imposta negativa che nel tratto discendente BC fornisce un sussidio, mentre nel tratto CD preleva (con progressività) l'imposta; il dividendo sociale eroga a tutti un assegno di ammontare OA , prelevando con progressività OE ; le aliquote marginali esplicite del sistema DS sono più elevate, ma fino a C l'aliquota marginale implicita nell'integrazione del sistema IN risulta più alta di quella esplicita del sistema DS ; l'imposta negativa avvantaggia i redditi fino a F , poi da F a G è più vantaggioso il dividendo sociale, mentre per i redditi più alti (oltre G) quest'ultimo preleva un ammontare di imposte maggiore. Nell'appendice B della sua *Agathotopia* (1996) Meade presenta la problematica della scelta tra questi due sistemi: in sostanza, nei limiti in cui si è disposti a innalzare l'aliquota implicita IN , la differenza tra sistema DS e sistema IN consiste nel fatto che nel sistema DS una minoranza (i redditieri dei decili più alti) finanzia una maggioranza, mentre nel sistema IN una maggioranza finanzia una minoranza (i redditieri dei decili più bassi).

Figura 4

Una variante dello schema DS è quella di Atkinson (1995) caratterizzata da una aliquota unica; questa struttura riduce i vantaggi per il ceto medio rispetto alle strutture a più aliquote, come quella di Figura 4; la ragione, come afferma Atkinson, è che l'autore vuole discutere la proposta alla luce di alcuni risultati della tassazione ottimale, e cioè rispetto al problema degli incentivi.

2.7. La questione dell'incentivo

Gli effetti sull'offerta di lavoro sono stati a lungo discussi (per una rassegna recente Moffitt 2002): IN ha un'aliquota marginale implicita alta sui redditi inferiori alla soglia e poi aliquote esplicite più basse dopo; DS ha un'aliquota marginale più bassa prima e più alta dopo. Da noi il problema è più quello del lavoro nero. Si potrebbe definire come il problema di Speenhamland: come è noto in quella località del Berkshire nel 1795 fu stabilito che coloro che avevano un salario insufficiente per il sostentamento proprio e della loro famiglia dovevano ricevere un'integrazione a livello; questo sistema (che si era diffuso in tutta l'Inghilterra) determinò una riduzione dei salari ed un conseguente aumento della spesa pubblica (cosa che portò poi alla Poor Law del 1834). Naturalmente, un simile effetto indesiderato è il risultato dell'aliquota marginale implicita nel modello Speenhamland pari al 100%. Ma è chiaro che quanto più alta fosse l'aliquota marginale implicita nel *decalage* del sussidio, tanto più probabili sarebbero gli effetti di disincentivo al lavoro e all'emersione.

Vuoi per il problema del disincentivo, vuoi per quello del lavoro nero, negli USA e in UK sono stati formulati negli ultimi anni istituti di "workfare" volti a evitare disincentivi e a incentivare invece l'emersione. In particolare, negli USA con Clinton è stato varato uno schema (*earned income tax credit*) in cui i livelli di reddito sono divisi in tre parti: ad esempio, con due figli da zero fino a 10.020\$ si ha un credito del 40% del reddito guadagnato; da 10.020 a 13.090\$ il credito rimane costante (a 4.008\$); da 13.090\$ il credito si riduce al tasso del 21,06% fino ad annullarsi a 32.121\$. In questo caso, l'aliquota marginale implicita nell'andamento del credito è nel primo tratto negativa, pari cioè a -40%, nel secondo è zero, nel terzo è positiva, pari a +21,06, per poi tornare a zero: l'incentivo al lavoro e all'emersione è concentrato sul primo tratto, il secondo non presenta né incentivi né disincentivi, mentre il terzo è esposto ai rischi indicati e al passaggio sopra la soglia superiore presenta un andamento anomalo dell'aliquota.

3. Una proposta di riforma del sistema italiano

3.1. L'impostazione generale e il suo segno redistributivo

L'ipotesi di riforma che ora presentiamo introduce una detrazione da lavoro, da erogare come trasferimento ai soggetti fiscalmente incapienti con proprietà di incentivo al lavoro e all'emersione, e un assegno *flat rate*, in sostituzione degli attuali assegni al nucleo familiare, combinato con una struttura di aliquote IRPEF modificata in modo da incorporare la progressività oggi implicita nel *decalage* degli ANF. Come vedremo, il profilo di aliquote esplicite IRPEF che deriva da questa operazione risulta, per i redditi bassi e medi, intermedio tra quello delle aliquote effettive attualmente in vigore per i contribuenti senza carichi familiari e quello delle aliquote implicite di IRPEF+ANF in vigore per i contribuenti con carichi familiari. Si tratta di un sistema che riprende in forma peculiare alcune caratteristiche degli schemi di imposta-trasferimento discussi nella sezione precedente⁸: per certi versi – assegno *flat rate* e aliquote marginali esplicite più elevate – replica uno schema DS del tipo rappresentato in Figura 3, premiando quindi anche i redditi medi (con vantaggi maggiori per loro del sistema monoaliquota alla Atkinson); per altri versi – restituzione delle detrazioni agli incapienti – introduce una forma di imposta negativa ma non come integrazione rispetto a un reddito soglia bensì come integrazione proporzionale al reddito – stile *earned income tax credit* - fino a conseguimento del valore pieno della detrazione da lavoro, che poi resta a sua volta *flat* in modo da evitare, al contrario del sistema americano, il rischio di disincentivo sui redditi superiori.

I pregi del sistema che qui presentiamo sono molteplici. Prima di tutto, convertendo la progressività oggi implicita nel *decalage* degli ANF in funzione del reddito familiare in progressività esplicita dell'imposta sul reddito individuale, rende del tutto trasparente e controllabile la relazione tra disponibile e imponibile e ne garantisce la coerenza, consentendo di costruire un profilo regolarmente crescente delle aliquote effettive. In secondo luogo, introducendo un sistema di detrazioni rimborsabili agli incapienti, consente di sostenere i lavoratori a reddito basso, sia coppie e *single* giovani che, trovandosi nella difficile fase della costruzione del proprio percorso lavorativo, si

⁸ Per una prima proposta di introduzione nel sistema italiano di uno schema di imposta negativa, cfr. Visco (1995).

collocano spesso proprio nei primi decili della distribuzione⁹, sia famiglie con figli che vengono ulteriormente sostenute dall'assegno per i figli minori. A sua volta, il trasferimento della progressività dal *decalage* degli assegni familiari alla struttura IRPEF implica che le risorse necessarie a finanziare questo trasferimento vengano reperite con una estensione della progressività a coloro che hanno redditi superiori al tetto massimo oggi previsto per aver diritto agli assegni (in corrispondenza del quale l'assegno si azzerava e quindi la progressività del *decalage* cessa di agire). Il fatto che la progressività sia costruita sul reddito individuale e che l'assegno per i figli sia costante rispetto al reddito implica che, tra i redditi medio-alti e alti, il carico fiscale si sposta sui *single* e sui nuclei senza figli, mentre risultano maggiormente tutelate le famiglie con figli. Inoltre, questo modo di costruire la progressività rafforza il sostegno al lavoro femminile (oggi penalizzato dalla progressività degli assegni in funzione del reddito complessivo del nucleo familiare), con l'ulteriore effetto di estendere la platea dei beneficiari alle famiglie di reddito medio; si aggiunga che una elevata detrazione da lavoro incoraggia il coniuge e il figlio maggiorenne a non rimanere a carico.

Queste implicazioni della proposta sono di carattere assolutamente generale, inerenti cioè all'impostazione sintetizzata all'inizio di questa sezione. E' giunto però il momento di chiarire meglio la struttura che proponiamo, entrando nel dettaglio e fornendo una prima ipotesi di specificazione quantitativa. Quest'ultima consentirà di effettuare una simulazione degli effetti redistributivi che presenteremo nella prossima sezione. Naturalmente, però, le specifiche ipotesi quantitative – aliquote, valore delle detrazioni e degli assegni - potranno, e anzi per molti versi dovranno, essere ulteriormente affinate: in ogni caso, la direzione degli effetti redistributivi resterà invariata perché deriva appunto dalla configurazione generale della riforma; al cambiare delle specificazioni quantitative cambierà la loro intensità, non la loro direzione.

3.2. *La struttura di IRPEF e assegni*

Premessa: il livello della detrazione da lavoro è tale che essa possa costituire, nel caso di incapienza fiscale, un significativo trasferimento a sostegno del reddito (imposta negativa); gli assegni per figli minori, combinati con la detrazione da lavoro, garantiscono trattamenti per i redditi bassi e medi superiori a quelli oggi garantiti ai lavoratori dipendenti dalla combinazione di assegni familiari e deduzione da lavoro;

⁹ E', questo, un risultato importante anche dal punto di vista delle politiche per la famiglia, dato che l'incertezza di reddito nelle fasi di inserimento nel mondo del lavoro induce oggi i giovani a procrastinare la costituzione di un nucleo familiare autonomo.

scaglioni e aliquote sono definiti in modo da finanziare il miglioramento dei trattamenti per i redditi bassi e medi a spese dei redditi medio-alti e alti.

La struttura di scaglioni e aliquote è presentata nella Tavola 2 e messa a raffronto con la struttura attuale con riferimento al lavoratore dipendente senza carichi familiari, a quello con coniuge e un figlio a carico e a quello con coniuge e due figli a carico: le aliquote della legislazione vigente sono quelle effettive, quali derivano dalla combinazione delle aliquote esplicite e delle aliquote implicite nel *decalage* della deduzione da lavoro dipendente e del *decalage* degli ANF (da notare l'andamento irregolare delle aliquote effettive nella legislazione vigente, che viola il principio di progressività); le aliquote esplicite della nostra proposta coincidono con le aliquote effettive dato il carattere *flat rate* sia della detrazione da lavoro, sia di quella per coniuge a carico, sia infine dell'assegno per i figli. Come accennato più sopra, sui redditi bassi e medi le aliquote della nostra proposta sono intermedie tra quelle oggi in vigore per il *single* e quelle vigenti per il lavoratore con carichi familiari (per un dipendente con coniuge e un figlio a carico sono inferiori a quelle vigenti fino a 27.600 euro di imponibile e, per un dipendente con coniuge e due figli a carico, fino a 33.500 euro; insomma risultano inferiori a quelle vigenti per la grande maggioranza dei lavoratori dipendenti con coniuge e figli a carico); per gli incapienti, l'aliquota marginale è dapprima negativa in misura pari all'integrazione proporzionale al reddito (vedi appresso) e successivamente, una volta raggiunto il valore pieno della detrazione da lavoro che rimane poi costante rispetto al reddito, diviene pari alla prima aliquota dell'imposta.

Tavola 2

Struttura delle detrazioni da lavoro e da pensione: a) detrazione da lavoro dipendente e parasubordinato proporzionale al reddito fino a raggiungere il valore di 1.980 euro (in corrispondenza di un reddito di 5.350 euro), per poi restare costante a 1.980 euro per redditi superiori (la detrazione viene fruita in relazione al solo livello del reddito da lavoro e quindi indipendentemente dal numero di ore lavorate); la soglia di reddito al di sopra della quale un lavoratore dipendente senza carichi familiari comincia a pagare l'imposta è pari a 9.000 euro, mentre al di sotto di tale soglia fruisce di una integrazione di reddito (imposta negativa) pari alla differenza tra detrazione e imposta dovuta; per i redditi da lavoro inferiori ai 5.350 euro la combinazione di detrazione e imposta implica una integrazione (imposta negativa) pari al 15% del reddito, con effetti incentivanti il lavoro e l'emersione; b) la detrazione da lavoro autonomo è inferiore a quella da lavoro dipendente (quest'ultima tiene conto delle spese di produzione del

reddito che il dipendente non deduce dall'imponibile) ed è inizialmente proporzionale al reddito in misura pari all'imposta dovuta fino a raggiungere un valore di 1.320 euro e resta poi costante per redditi superiori; la soglia di reddito al di sopra della quale un autonomo senza carichi familiari comincia a pagare l'imposta è pari a 6.000 euro, mentre al di sotto di tale soglia l'imposta è nulla; c) la detrazione da pensione è inizialmente proporzionale al reddito in misura pari all'imposta dovuta fino a raggiungere un valore di 1.980 euro e resta poi costante per redditi superiori; la soglia di reddito al di sopra della quale un pensionato senza carichi familiari comincia a pagare l'imposta è pari a 9.000 euro, mentre al di sotto di tale soglia l'imposta è nulla (la garanzia di un reddito di base per gli anziani andrà assicurata con un istituto apposito, analogo al reddito minimo di inserimento sperimentato nella passata legislatura, naturalmente senza obblighi per l'anziano di partecipare a programmi di inserimento lavorativo).

Struttura delle detrazioni e assegni per i familiari a carico, di cui tutti – lavoratori subordinati, parasubordinati, autonomi (nel caso di reddito dichiarato in linea con gli studi di settore), pensionati e disoccupati - usufruiscono come trasferimento nel caso di incapacità: a) detrazione per il coniuge a carico pari a 550 euro e pari a 516 euro per ogni figlio maggiorenne a carico; ambedue le detrazioni sono costanti indipendentemente dal reddito; il fatto che la detrazione da lavoro configuri una integrazione di reddito proporzionale al reddito dichiarato fino a 5.350 euro fornisce un incentivo al lavoro e all'emersione per il coniuge e per i figli maggiorenni (il limite di reddito per figurare a carico resta comunque fisso a 2.840 euro); b) assegno per ogni figlio minore a carico (detrazione per i soggetti capienti e trasferimento per gli incapienti) costante rispetto al reddito ed esteso a tutti, dipendenti, parasubordinati, autonomi (nel caso di reddito dichiarato in linea con gli studi di settore), pensionati e disoccupati: 1.430 euro per il primo figlio, 1.830 euro per il secondo, 1.630 euro per il terzo, 1.430 per il quarto e ognuno dei successivi (il livello più elevato dell'assegno per il secondo e per il terzo figlio, in sé non coerente con l'applicazione di una scala di equivalenza, risponde all'esigenza di non allontanarsi troppo dall'attuale struttura degli assegni familiari in modo da salvaguardare in qualche misura i vantaggi relativi che ne derivano per le famiglie più numerose; del resto, questa scelta risente anche dei risultati degli studi che mostrano un aumento dei costi di organizzazione familiare alla nascita del secondo figlio e l'aumento del rischio di povertà a partire dal terzo figlio).

In caso di incapacità fiscale, tutte le detrazioni – da lavoro e per carichi familiari - vengono corrisposte, al pari degli assegni per i figli minori, come trasferimento (imposta negativa) in misura pari alla differenza tra ammontare complessivo delle detrazioni e imposta dovuta; per il lavoratore subordinato o parasubordinato, per il quale

detrazioni e assegni sono già oggi corrisposti dal datore di lavoro in busta paga, quest'ultimo corrisponde in busta paga anche il trasferimento al lavoratore incapiente rivalendosi sull'INPS in forma analoga a quanto oggi avviene per gli assegni al nucleo familiare; nel caso di perdita del lavoro, detrazioni e assegni vengono corrisposti su base mensile direttamente dall'INPS (in quest'ultimo caso, in sede di saldo IRPEF viene portata in ulteriore detrazione solo la parte residua, ossia il valore della detrazione annua al netto di quanto erogato dall'INPS in corso d'anno); il lavoratore autonomo incapiente gode, a condizione che il reddito dichiarato sia coerente con gli studi di settore, del trasferimento corrispondente all'eccedenza delle detrazioni-assegni (come sopra calcolata) come credito d'imposta.

Le detrazioni e gli assegni per i figli (in combinazione con le detrazioni da lavoro) delineano un sistema di sostegno alle responsabilità familiari più incisivo dell'attuale sistema degli assegni familiari, che vengono quindi riassorbiti interamente dal nuovo sistema. Il sistema è compatibile sia con una fiscalizzazione degli attuali contributi CUAF sia con il loro mantenimento e la loro estensione agli autonomi. La scelta tra le due soluzioni dipende sia da considerazioni circa il vincolo di bilancio pubblico desiderato sia da considerazioni circa l'equità complessiva della redistribuzione operata dalla riforma: è probabile che, nella concreta situazione italiana, sia preferibile da ambedue i punti di vista mantenere i contributi CUAF ed estenderli nelle forme opportune ai lavoratori autonomi.

4. Una stima degli effetti redistributivi

La valutazione degli effetti redistributivi della proposta presentata nella sezione precedente è stata condotta con il modello di microsimulazione MARTA costruito dal Centro Europa Ricerche. Alimentato dai dati dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie della Banca d'Italia, il modello ricostruisce le posizioni fiscali degli individui presenti nel campione. Mediante un processo di ottimizzazione (riponderazione) il modello è in grado di ricostruire con una buona approssimazione i principali aggregati macroeconomici e la popolazione fiscale.

4.1. Qualche esempio di figure-tipo

Prima di entrare nel merito dei risultati della simulazione è opportuno analizzare gli effetti della riforma su alcune figure-tipo rispetto alla legislazione vigente. I Grafici 2 presentano l'andamento dell'aliquota media – incidenza dell'imposta al netto di

detrazioni e assegni sul reddito imponibile – per un dipendente con diverse composizioni del nucleo familiare: come si verifica immediatamente, l’andamento dell’aliquota media risulta del tutto regolare nella nostra proposta e fortemente irregolare nella legislazione vigente, dove il *decalage* della deduzione da lavoro e il *decalage* a scalini degli ANF implicano impennate e salti nell’aliquota media; per i redditi bassi e medi, l’aliquota media implicata dalla nostra proposta è inferiore a quella vigente, mentre è più elevata per i redditi medio-alti e alti; si noti inoltre, per quanto riguarda i redditi bassi, il rilievo che, con la nostra proposta, viene ad avere l’imposta negativa, e ciò anche nel caso di dipendente senza carichi familiari e di coppia di lavoratori, nonché anche nel caso – per brevità non riportato nei grafici – di un autonomo con carichi familiari (che oggi semplicemente non paga imposte); infine, lo spostamento della progressività dagli assegni all’imposta sul reddito individuale consente di migliorare notevolmente la situazione delle famiglie in cui ambedue i coniugi lavorano. Il prezzo che si paga per ottenere questi consistenti miglioramenti sui redditi bassi e medi è un aumento del carico fiscale sui redditi alti, particolarmente accentuato sui *single* e sulle coppie senza figli: queste tipologie vengono sostenute dall’imposta negativa sui redditi bassi e medi, ma vengono penalizzate in misura non indifferente a partire dai redditi medio-alti.

Grafici 2

Quanto appena visto con riferimento alle aliquote medie può essere ulteriormente chiarito guardando ai Grafici 3, che riportano per le medesime figure-tipo i saldi in euro rispetto alla legislazione vigente. Naturalmente, gli scalini nei saldi rispetto alla legislazione vigente sono dovuti all’andamento irregolare del reddito disponibile in funzione dell’imponibile proprio della legislazione vigente, mentre tale andamento è del tutto regolare nella nostra proposta.

Grafici 3

4.2. I risultati della simulazione

La stima che ora presentiamo punta a chiarire le implicazioni redistributive della nuova struttura proposta per l’IRPEF e per i trasferimenti a sostegno della famiglie: abbiamo quindi condotto la simulazione prescindendo dalla eventuale fiscalizzazione dei contributi CUAFF o viceversa dalla loro estensione ai lavoratori autonomi. Le Tavole

3 riportano i risultati principali della simulazione (naturalmente, il lettore interessato può richiedere ulteriori dettagli agli autori).

In termini aggregati (Tavola 3a), la proposta implica un onere netto per la finanza pubblica pari a circa 3,7 miliardi di euro, come risultante di benefici complessivi per le famiglie avvantaggiate pari a 14 miliardi 360 milioni di euro finanziati per quasi 10 miliardi 700 milioni con un aumento del carico fiscale sui redditi medio-alti e alti. La combinazione di detrazioni e assegni *flat rate* con una più accentuata progressività esplicita delle aliquote IRPEF implica che una minoranza finanzia una maggioranza: il 27% dei contribuenti è penalizzato dalla riforma, mentre il 55% è avvantaggiato. In conseguenza di questa consistente redistribuzione a favore dei redditi bassi e medi, sia gli indici di diseguaglianza che l'indice di povertà si riducono in misura significativa.

Tavole 3

Con riferimento al reddito disponibile equivalente (Tavola 3b), il numero delle famiglie avvantaggiate dalla nostra proposta supera il numero delle famiglie penalizzate per i primi otto decili, e in modo particolarmente accentuato per i primi sei decili, con un consistente beneficio medio equivalente. L'analisi circa la destinazione delle risorse complessive (Tavola 3c) mostra un notevole afflusso di risorse sui primi sette decili (in particolare, ma non solo, sul primo) a carico essenzialmente delle famiglie del decimo decile. Con riferimento alla categoria professionale del capofamiglia (Tavola 3d), il numero delle famiglie avvantaggiate è particolarmente elevato tra gli operai, gli impiegati, gli "altri autonomi" e i pensionati da lavoro; un breve commento è necessario circa la presenza di un 27% di penalizzati tra i disoccupati: la tavola di incrocio (che per brevità qui non presentiamo) segnala che i penalizzati si addensano essenzialmente sulle famiglie appartenenti al nono e decimo decile. Con riferimento alla numerosità del nucleo familiare (Tavola 3e), il numero delle famiglie avvantaggiate supera il numero di quelle penalizzate in tutti i nuclei, soprattutto in quelli più numerosi, e il beneficio medio equivalente è crescente dai due componenti in su; la penalizzazione media dei monocomponenti svantaggiati è elevata perché, come mostra la tavola di incrocio (che qui non presentiamo), è elevata la penalizzazione dei *single* del decimo decile, mentre guadagnano i *single* dei primi sette decili. Con riferimento all'età del capofamiglia (Tavola 3f), la proposta avvantaggia soprattutto le classi di età centrali, per il sostegno offerto alle famiglie di reddito medio e con figli, e i nuclei più giovani, grazie al sostegno di reddito offerto anche alle coppie e ai *single* a basso reddito che sono largamente presenti tra i giovani. Con riferimento infine alla distribuzione territoriale, il

numero delle famiglie avvantaggiate e di quelle penalizzate dalla proposta appare equilibratamente distribuito, con un qualche vantaggio per le famiglie residenti nel Mezzogiorno.

5. Conclusioni

L'ipotesi di riforma che abbiamo presentato circa il sistema dei trattamenti dei redditi monetari delle famiglie verte su una detrazione da lavoro, da erogare come trasferimento agli incapienti con proprietà di incentivo al lavoro e all'emersione, e su un assegno *flat rate*, in sostituzione degli attuali assegni al nucleo familiare, combinato con una struttura di aliquote IRPEF modificata in modo da incorporare la progressività oggi implicita nel *decalage* degli ANF. La linea indicata rende del tutto trasparente e controllabile la relazione tra disponibile e imponibile e ne garantisce la coerenza, consentendo di costruire un profilo regolarmente crescente delle aliquote effettive. Gli effetti redistributivi, stimati con il modello di microsimulazione del CER, sono sintetizzabili nei termini seguenti: il sistema di detrazioni rimborsabili agli incapienti consente di sostenere i lavoratori a reddito basso, sia coppie e *single* giovani sia famiglie con figli, che vengono ulteriormente sostenute dall'assegno per i figli minori; a sua volta, il trasferimento della progressività dal *decalage* degli assegni familiari alla struttura IRPEF implica che le risorse necessarie a finanziare questo trasferimento vengano reperite con una estensione della progressività a coloro che hanno redditi superiori al tetto massimo oggi previsto per aver diritto agli assegni (in corrispondenza del quale l'assegno si azzerava e quindi la progressività del *decalage* cessa di agire); il fatto che la progressività sia costruita sul reddito individuale e che l'assegno per i figli sia costante rispetto al reddito implica che, tra i redditi medio-alti e alti, il carico fiscale si sposti sui *single* e sui nuclei senza figli, mentre risultano maggiormente tutelate le famiglie con figli; inoltre, questo modo di costruire la progressività rafforza il sostegno al lavoro femminile (oggi penalizzato dalla progressività degli assegni in funzione del reddito complessivo del nucleo familiare), con l'ulteriore effetto di estendere la platea dei beneficiari alle famiglie di reddito medio.

Fin qui abbiamo ragionato assumendo che le risorse necessarie a finanziare il miglioramento dei trattamenti per i redditi bassi e medi debbano essere rinvenute all'interno stesso dell'imposta personale sui redditi: il trasferimento della progressività dal *decalage* degli assegni familiari alla struttura IRPEF implica un ridisegno della progressività tutto interno al sistema IRPEF-assegni, cioè all'unica componente del

sistema fiscale che già oggi presenta una sufficiente progressività¹⁰. L'assetto complessivo del sistema migliorerebbe decisamente se a una IRPEF più favorevole ai redditi medi e bassi via trattamenti a favore dei figli e imposta negativa per gli incapienti, si potesse accompagnare un aumento della progressività realizzato non tanto attraverso l'IRPEF quanto attraverso altri istituti di prelievo: considerazioni di efficienza consigliano di contenere per quanto possibile le aliquote marginali dell'imposta sul reddito; considerazioni di equità suggeriscono di incidere su altre basi imponibili oltre che sul reddito. Una analisi comparata del Dipartimento economico dell'OCSE sui sistemi fiscali mostra una incidenza dell'imposizione sul patrimonio relativamente bassa in gran parte dei paesi europei, con l'eccezione rilevante di Francia e Gran Bretagna, rispetto a Stati Uniti, Canada e Giappone¹¹. L'Italia presenta un livello medio di tassazione sulle transazioni finanziarie e un livello basso di tassazione sul patrimonio mobiliare e immobiliare: complessivamente la tassazione sulla proprietà risulta di 1 punto di Pil inferiore a quella della Francia e di quasi 2 punti di Pil inferiore a quella della Gran Bretagna. Naturalmente, in genere il maggior peso della tassazione sulla proprietà si accompagna a una minore incidenza dell'imposizione sul reddito e/o del carico contributivo. Sarebbe allora da esplorare la strada dell'introduzione dell'imposta negativa e dell'assegno *flat rate* accompagnata dall'introduzione di forme più incisive di tassazione sul patrimonio che consentano, nel pur inevitabile ridisegno delle aliquote IRPEF, di contenere le aliquote marginali e di ottenere meglio, data la concentrazione della ricchezza notoriamente più accentuata della concentrazione del reddito, la desiderata maggiore progressività del prelievo complessivo.

Riferimenti bibliografici

Atkinson A.B. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.

Bondioli R. – Bosi P. – Ricci L. – Matteuzzi M. (2000), *La riforma degli istituti della spesa sociale: le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del Tesoro, Roma.

Bosi P. – Ferrera M. – Saraceno C. (1997), *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*, Allegato al Documento di base n. 3 predisposto dalla

¹⁰ Cfr. De Vincenti-Pollastri (2004), cap. 3.

¹¹ Cfr. Joumard (2001).

- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Roma.
- Carter Report (1966), *Royal Commission on Taxation*, Ottawa.
- CER (1997), *Un welfare su misura*, Rapporto Cer n.4, Roma.
- Dennis I. – Guio A. (2003), Poverty and social exclusion in the EU after Laeken – part 1, in Eurostat, *Statistics in focus, Population and social conditions*, Theme 3, n. 8.
- De Vincenti C. – Pollastri C. (a cura) (2004), *La partita doppia del welfare. Una base informativa oriinale per dibattere di tassazione e riforma dell'intervento pubblico*, XIV Rapporto CER-SPI, Roma, Ediesse.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Cicago Press.
- Green C. (1967), *Negative Taxes and the Poverty Problem*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Green Paper (1980), *The Taxation of Husband and Wife*, Chancellor of the Exchequer, London.
- Joumard I. (2001), Tax Systems in European Union Countries, *OECD - Economics Department Working Papers*, n. 301.
- Meade J. E. (1996), *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge University Press.
- Moffitt R. A. (2002), *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, *Journal of Economic Perspectives*, n.3.
- Paladini R. – Visco V. (2002), Nuova IRPEF, redditi medi ad alto rischio, *Il Sole 24 Ore*, 20 ottobre.
- Paladini R. (2003), *L'imposta progressiva e la finanziaria 2003*, Quaderno del Dipartimento di Economia Politica n. 383, Siena.
- Rhys Williams J. (1943), *Someting to Look Forward To*, MacDonald & Co, London.
- Rhys Williams J. (1953), *Taxation and Incentive*, Oxford University Press.
- Saraceno C. (ed.) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, Policy Press.
- Stigler G. (1946), *The Economics of Minimum Wage Legislation*, *American Economic Review*.
- Tobin J. (1965), *Improving the Economic Status of the Negro*, Daedalus.
- Visco V. (1984), *Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83*, in “La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito” (a cura di E. Gerelli e R. Valiani), F. Angeli, Milano.
- Visco V. (1995), Appunti per una riforma fiscale, *CespeMateriali*, n. 5.

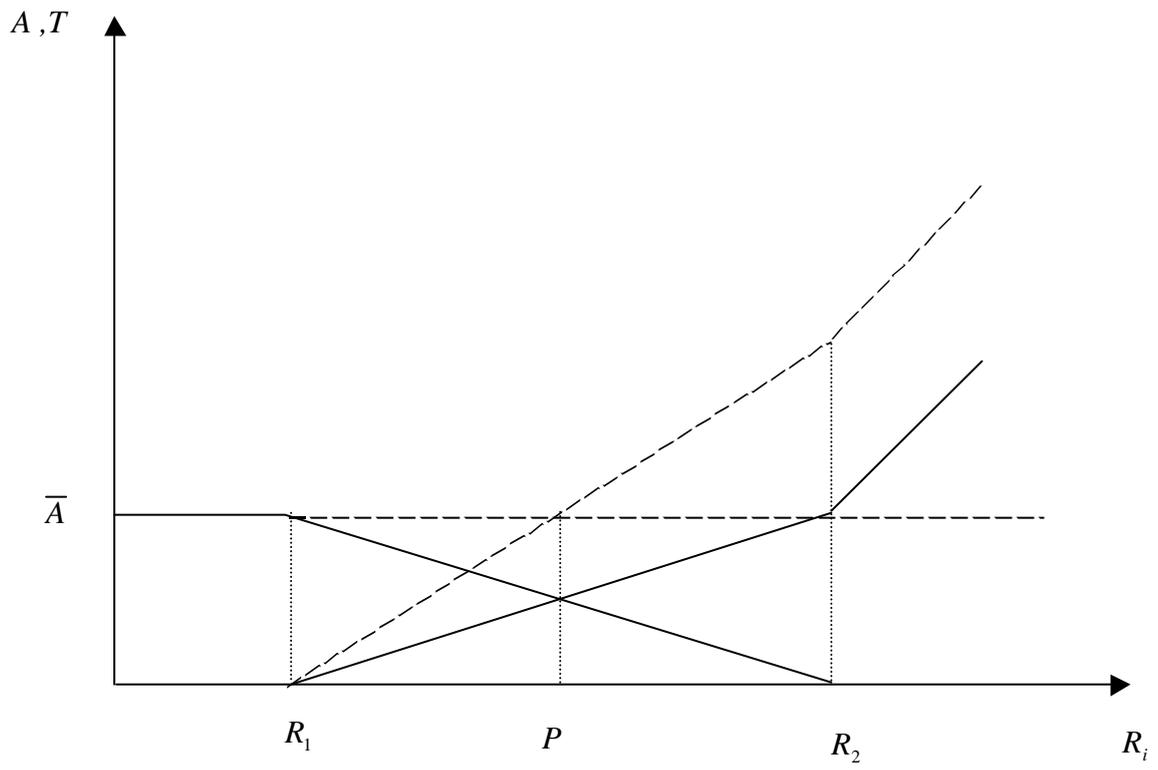


Figura 1

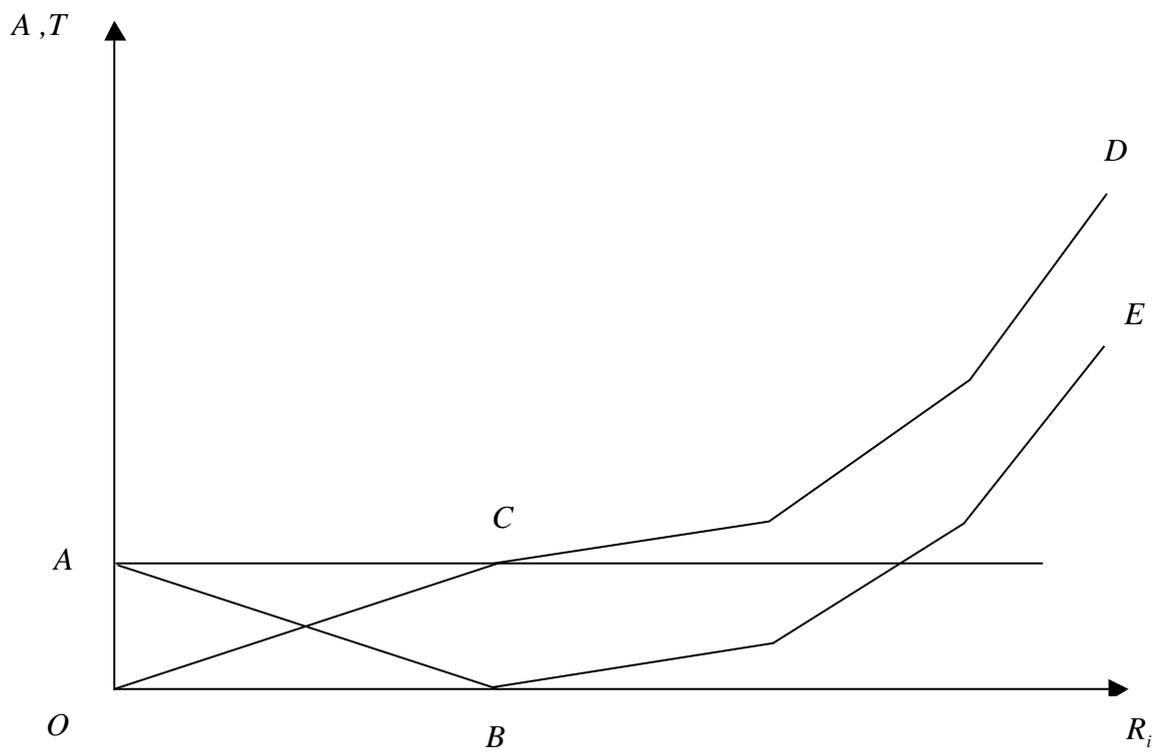


Figura 2

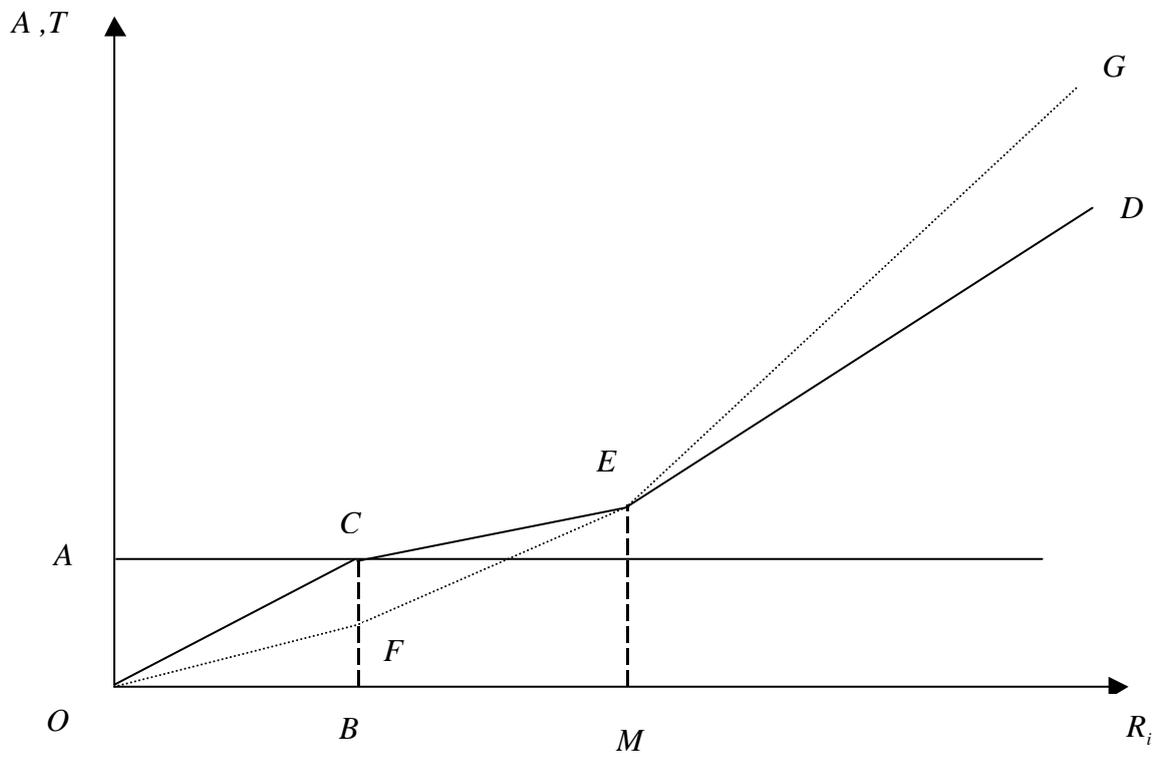


Figura 3

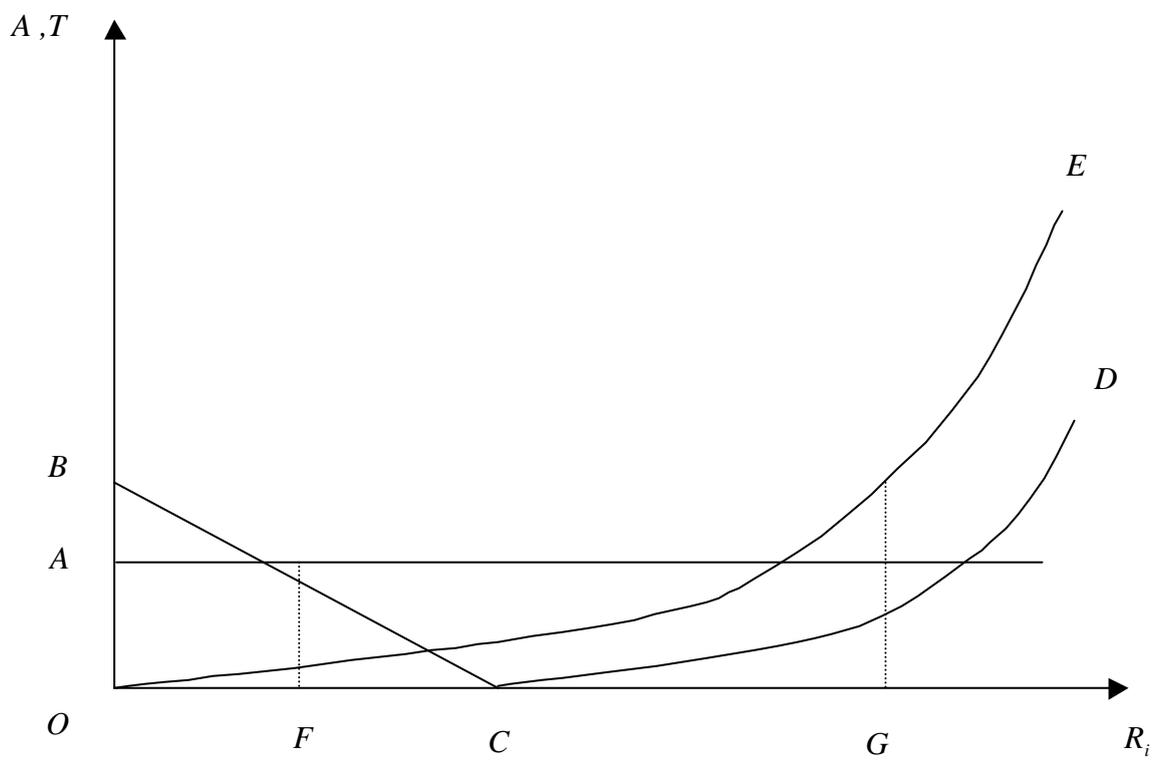


Figura 4

Tavola 1

Aliquote marginali implicite nella legislazione vigente

Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico

Reddito imponibile (euro)	Aliquote marginali
fino a 11.400	0.0
11.400-12.800	51.4
12.800-14.100	29.6
14.100-16.800	58.6
16.800-19.500	61.0
19.500-22.200	81.5
22.200-24.900	66.3
24.900-27.600	61.1
27.600-30.400	55.9
30.400-33.100	56.0
33.100-33.500	50.3
33.500-70.000	39.0
oltre 70.000	45.0

Tavola 2

Confronto aliquote marginali implicite tra legislazione vigente e riforma

LEGISLAZIONE VIGENTE		RIFORMA	
Reddito imponibile (euro)	Aliquote marginali	Reddito imponibile (euro)	Aliquote marginali
<i>Lavoratore dipendente SINGLE</i>			
fino a 7.500	0.0	Fino a 5.300	-15.0
7.500-19.100	29.6	5.300-11.500	22.0
		11.500-13.000	31.0
		13.000-15.000	36.0
		15.000-20.000	40.0
19.100-30.000	37.4	20.000-30.000	43.0
30.000-32.800	39.9		
32.800-33.500	50.3		
33.500-70.000	39.0	30.600-50.000	46.0
oltre 70.000	45.0	oltre 50.000	48.0
<i>Lavoratore dipendente con CONIUGE E UN FIGLIO A CARICO</i>			
fino a 11.100	0.0	fino a 5.300	-15.0
11.100-11.400	29.6	5.300-11.500	22.0
11.400-14.100	44.6	11.500-13.000	31.0
14.100-16.800	51.5	13.000-15.000	36.0
16.800-19.500	55.8	15.000-20.000	40.0
19.500-22.200	58.6	20.000-30.000	43.0
22.200-24.900	55.3		
24.900-27.600	48.2		
27.600-30.000	37.4		
30.000-32.800	39.9	30.000-50.000	46.0
32.800-33.500	50.3		
33.500-70.000	39.0		
oltre 70.000	45.0	oltre 50.000	48.0
<i>Lavoratore dipendente con CONIUGE E DUE FIGLI A CARICO</i>			
fino a 11.400	0.0	fino a 5.300	-15.0
11.400-12.800	51.4	5.300-11.500	22.0
12.800-14.100	29.6	11.500-13.000	31.0
14.100-16.800	58.6	13.000-15.000	36.0
16.800-19.500	61.0	15.000-20.000	40.0
19.500-22.200	81.5	20.000-30.000	43.0
22.200-24.900	66.3		
24.900-27.600	61.1		
27.600-30.400	55.9		
30.400-33.100	56.0	30.000-50.000	46.0
33.100-33.500	50.3		
33.500-70.000	39.0		
oltre 70.000	45.0	oltre 50.000	48.0

Tavola 3a**Impatto aggregato dei provvedimenti**

	Onere netto - Mln €	Contribuenti coinvolti - Migliaia	Contribuenti coinvolti - %	Beneficio medio per contribuente - €
Svantaggiati	-10'692	10'955	26.7	-976
Indifferenti	0	7'535	18.4	0
Avvantaggiati	14'359	22'545	54.9	627
COMPLESSO INDIVIDUI	3'666	41'035	100.0	84

PRINCIPALI MISURE DI DISEGUAGLIANZA

	Indice di Atkinson (sensibilità parte bassa distribuzione)	Indice di Atkinson (sensibilità parte centrale distribuzione)	Indice di Atkinson (sensibilità parte alta distribuzione)	Poverty head count ratio (linea esogena)	PHCR famiglie con minori (linea esogena)	Indice di concentrazio ne
Legislazione vigente	1.017	14.471	26.429	12.635	22.936	34.698
Riforma	0.879	13.182	24.210	11.899	21.975	32.806

Tavola 3b**Effetti distributivi dei provvedimenti sulle famiglie interessate - (valori equivalenti)**

Decili di reddito disponibile equivalente	Distribuzione percentuale dei soggetti			Incidenza percentuale del beneficio equivalente		
	Svantaggiati	Indifferenti	Avvantaggiati	Svantaggiati	Avvantaggiati	Totale
Primo decile	2.5	32.6	64.9	-4.41	28.06	18.94
Secondo decile	0.9	57.0	42.0	-4.75	9.26	3.72
Terzo decile	9.2	24.4	66.4	-6.26	5.66	3.19
Quarto decile	22.9	4.3	72.8	-4.66	5.76	3.16
Quinto decile	15.5	1.9	82.6	-4.23	4.07	2.68
Sesto decile	13.1	8.5	78.4	-2.01	4.06	2.91
Settimo decile	29.5	0.0	70.5	-2.10	3.03	1.54
Ottavo decile	37.3	0.0	62.7	-1.42	2.19	0.83
Nono decile	62.3	0.1	37.6	-2.50	1.42	-1.05
Decimo decile	97.6		2.4	-5.50	0.73	-5.39
Totale	29.0	13.1	57.9	-4.13	4.39	0.11

Tavola 3c

Distribuzione delle risorse tra le famiglie

Decili di reddito disponibile equivalente	Milioni di €
Primo decile	2'575
Secondo decile	1'292
Terzo decile	980
Quarto decile	1'309
Quinto decile	1'367
Sesto decile	1'617
Settimo decile	1'013
Ottavo decile	718
Nono decile	-720
<u>Decimo decile</u>	<u>-6'486</u>
Totale	3'666

Tavola 3d**Effetti distributivi dei provvedimenti sulle famiglie interessate - (valori equivalenti)**

Condizione professionale del capofamiglia	Distribuzione percentuale dei soggetti			Incidenza percentuale del beneficio equivalente		
	Svantaggiati	Indifferenti	Avvantaggiati	Svantaggiati	Avvantaggiati	Totale
Operaio	5.3	0.2	94.5	-1.00	5.53	4.91
Impiegato	41.8	0.0	58.2	-2.92	3.89	-0.02
Dirigente	70.7	1.0	28.3	-4.60	1.95	-3.31
Professionista	58.1	6.6	35.3	-7.37	3.43	-5.51
Imprenditore	66.8	4.2	29.0	-5.15	7.17	-3.55
Altro autonomo	20.0	17.5	62.4	-5.02	7.63	1.64
Pensionato da lavoro	27.2	18.1	54.8	-2.97	3.16	0.61
Altra pensione	25.5	59.8	14.7	-3.38	3.00	-0.51
Disoccupato	27.2	23.6	49.2	-3.87	13.81	1.83
Altra condizione	15.0	23.1	62.0	-2.73	9.78	4.99
Totale	29.0	13.1	57.9	-4.13	4.39	0.11

Tavola 3e**Effetti distributivi dei provvedimenti sulle famiglie interessate - (valori equivalenti)**

Numerosità del nucleo familiare	Distribuzione percentuale dei soggetti			Incidenza percentuale del beneficio equivalente		
	Svantaggiati	Indifferenti	Avvantaggiati	Svantaggiati	Avvantaggiati	Totale
Monocomponente	24.3	41.6	34.1	-5.23	4.17	-1.50
Due componenti	46.0	4.0	50.0	-4.11	2.95	-1.32
Tre componenti	27.3	5.2	67.5	-3.68	3.46	0.35
Quattro componenti	16.7	4.9	78.4	-3.11	5.85	3.09
Oltre quattro componenti	13.3	4.9	81.7	-2.43	10.10	6.37
Totale	29.0	13.1	57.9	-4.13	4.39	0.11

Tavola 3f**Effetti distributivi dei provvedimenti sulle famiglie interessate - (valori equivalenti)**

Classe di età del capofamiglia	Distribuzione percentuale dei soggetti			Incidenza percentuale del beneficio equivalente		
	Svantaggiati	Indifferenti	Avvantaggiati	Svantaggiati	Avvantaggiati	Totale
Fino a 29 anni	6.2	16.6	77.2	-3.17	4.28	3.06
Da 30 a 49 anni	28.9	6.8	64.3	-4.73	5.99	0.15
Da 50 a 64 anni	32.6	5.2	62.2	-3.81	3.50	-0.27
Da 65 a 74 anni	30.9	19.2	49.9	-2.65	3.03	0.46
Da 75 anni in poi	24.6	36.3	39.1	-4.41	3.29	0.05
Totale	29.0	13.1	57.9	-4.13	4.39	0.11

**Grafico 1- Aliquote marginali implicite nella legislazione vigente;
lavoratore dipendente con coniuge e due figli minori a carico**

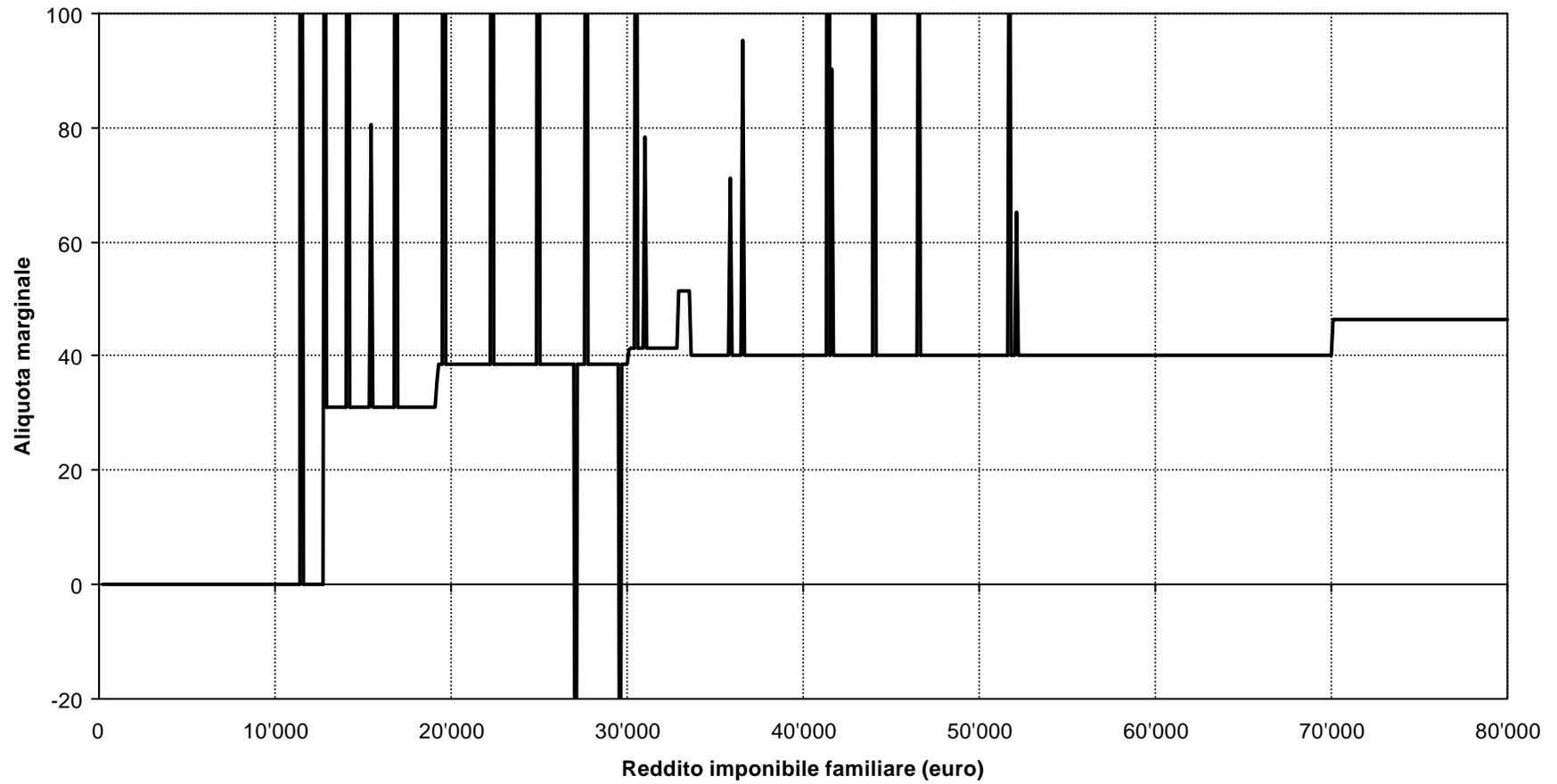


Grafico 2a - Aliquote medie, confronto tra legislazione vigente e riforma
Lavoratore dipendente senza carichi familiari

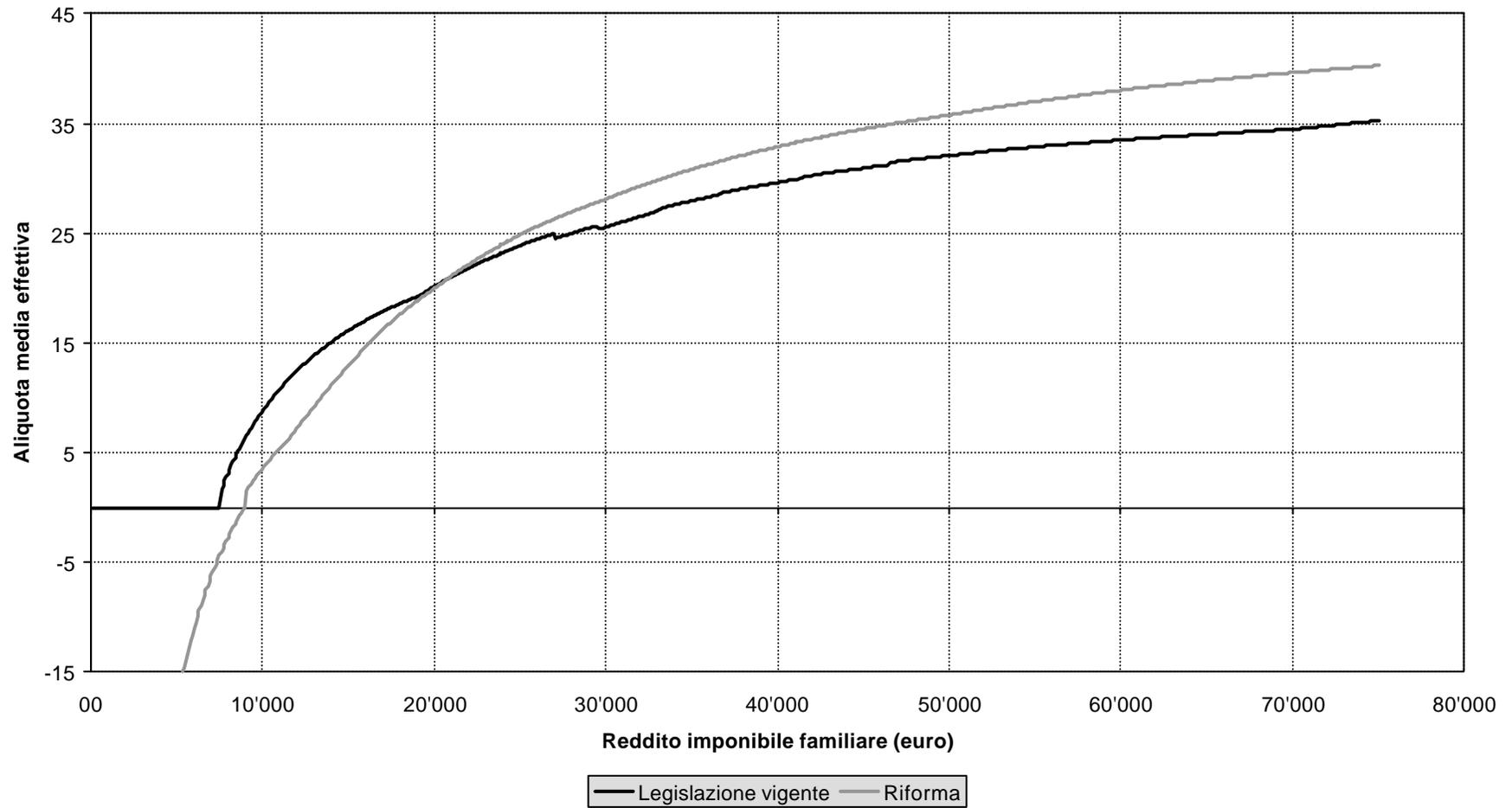


Grafico 2b - Aliquote medie, confronto tra legislazione vigente e riforma
Lavoratore dipendente con coniuge e un figlio a carico

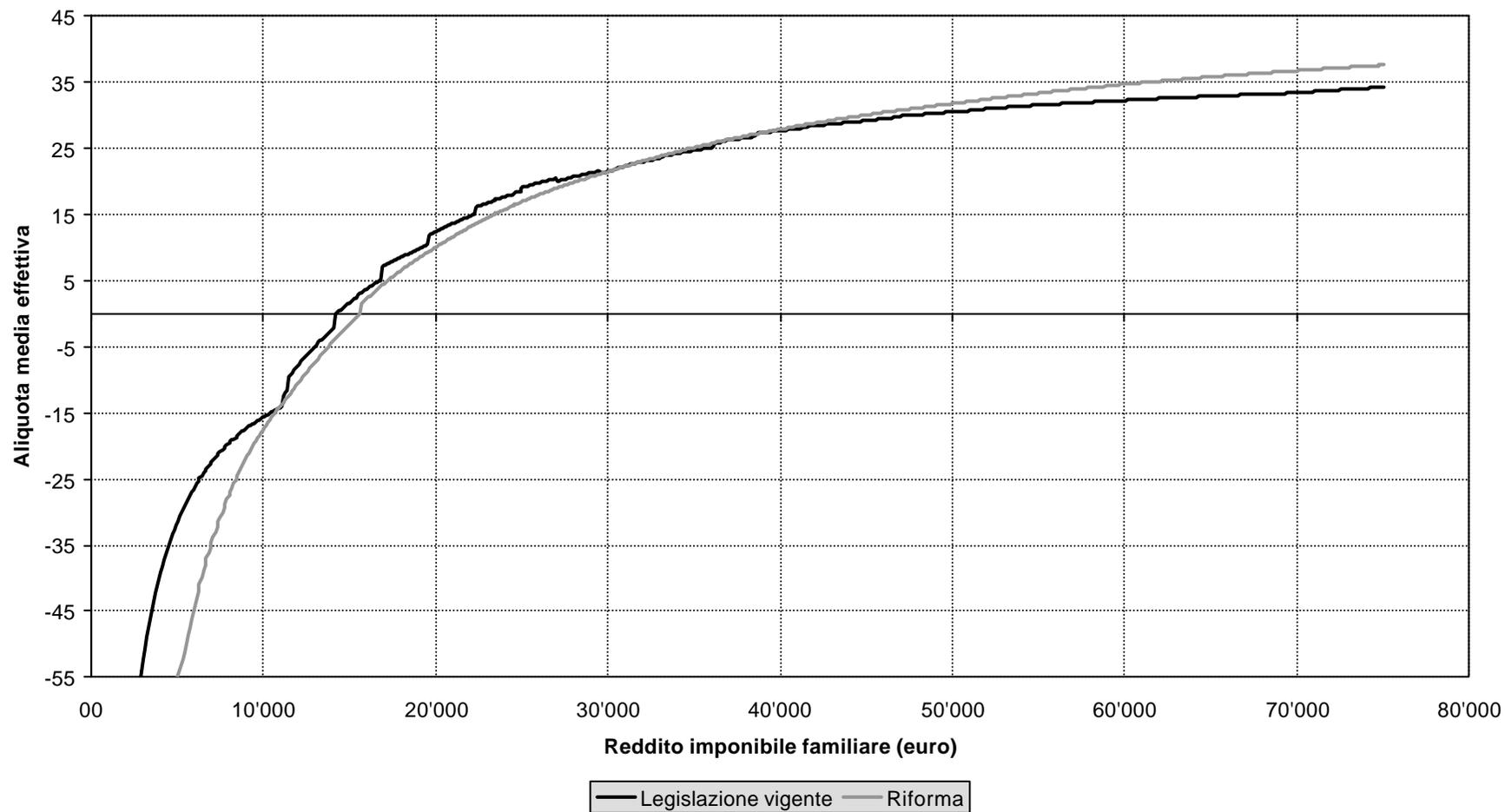


Grafico 2c - Aliquote medie, confronto tra legislazione vigente e riforma
Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico

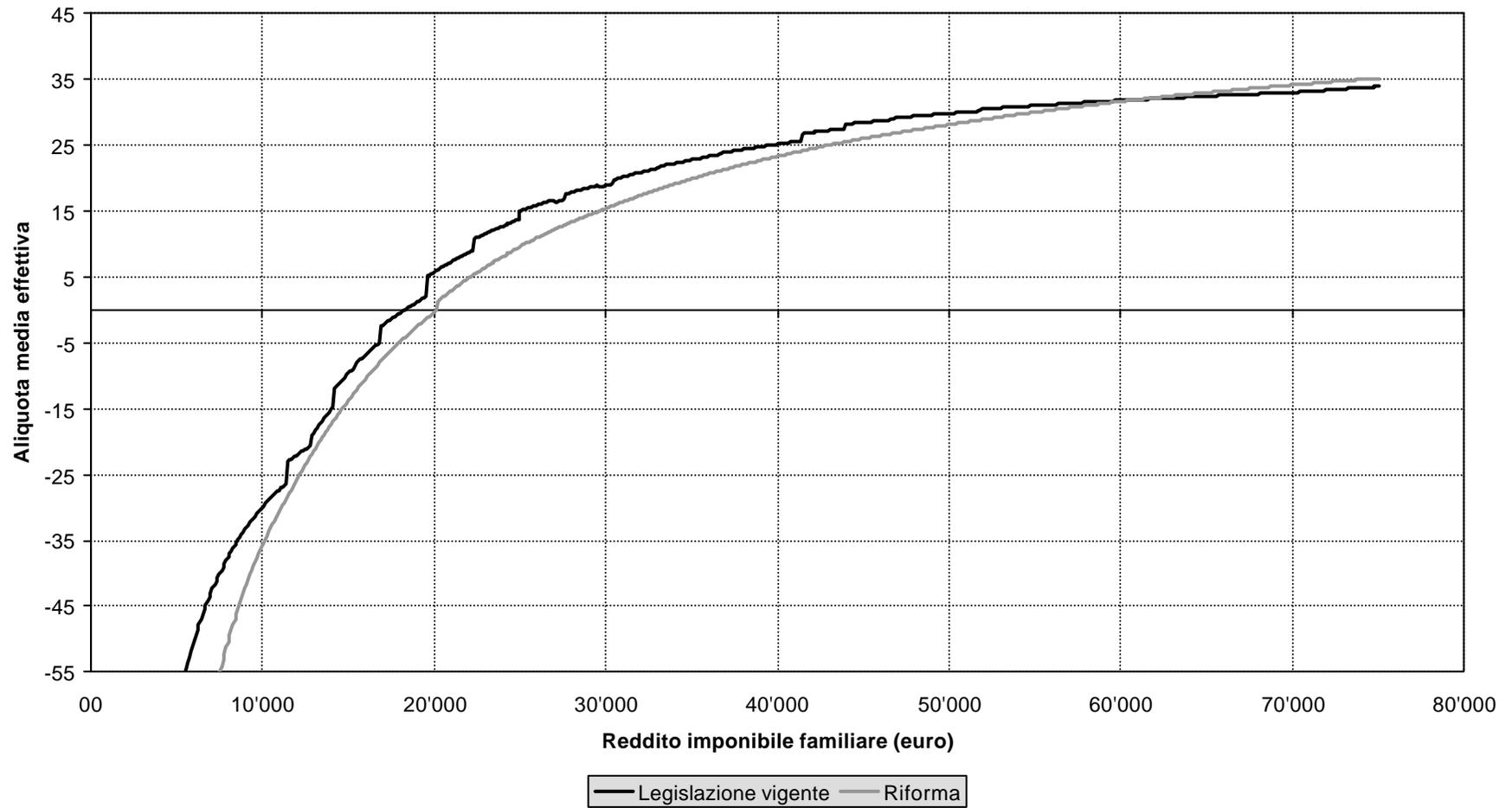
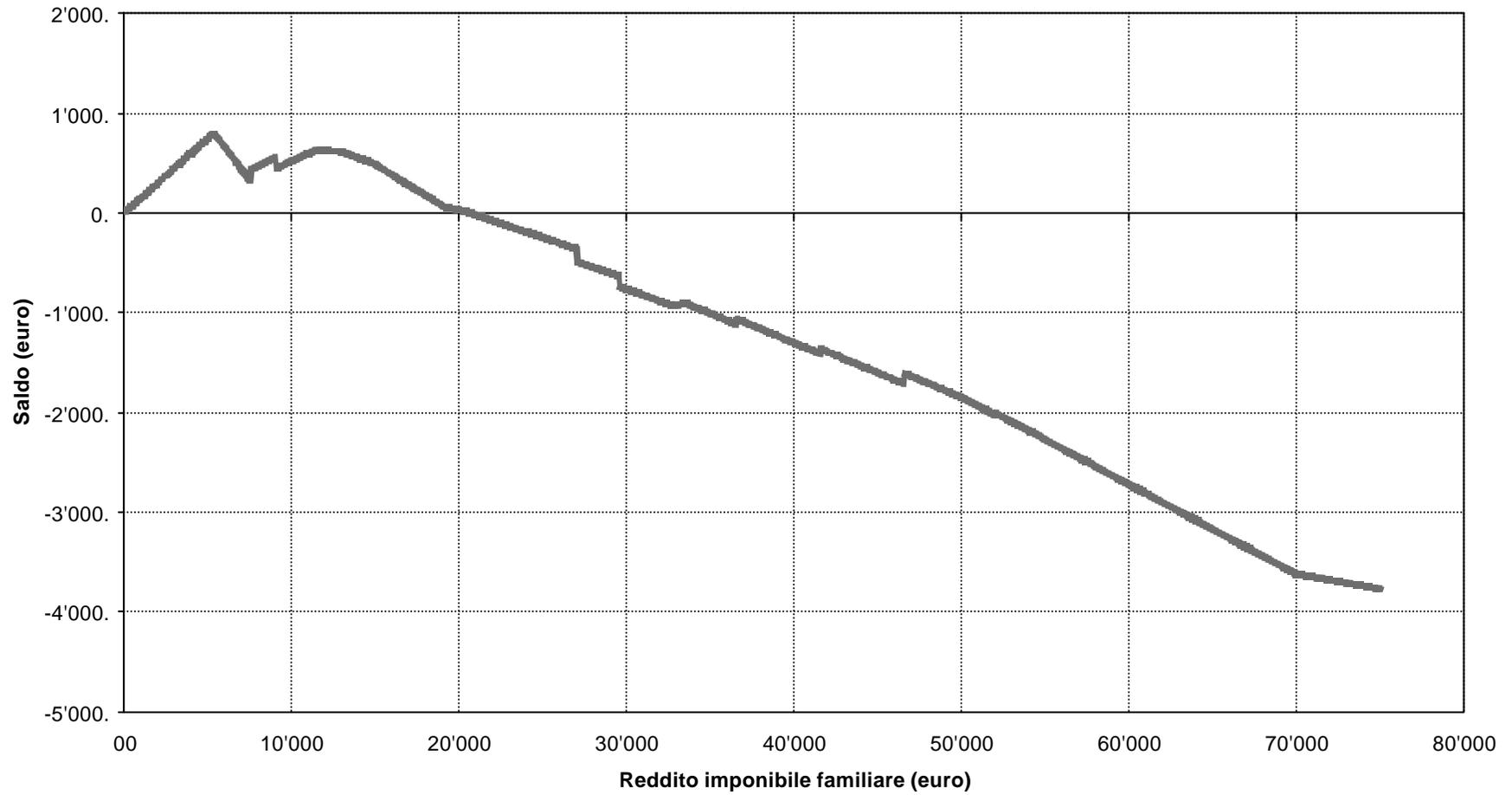
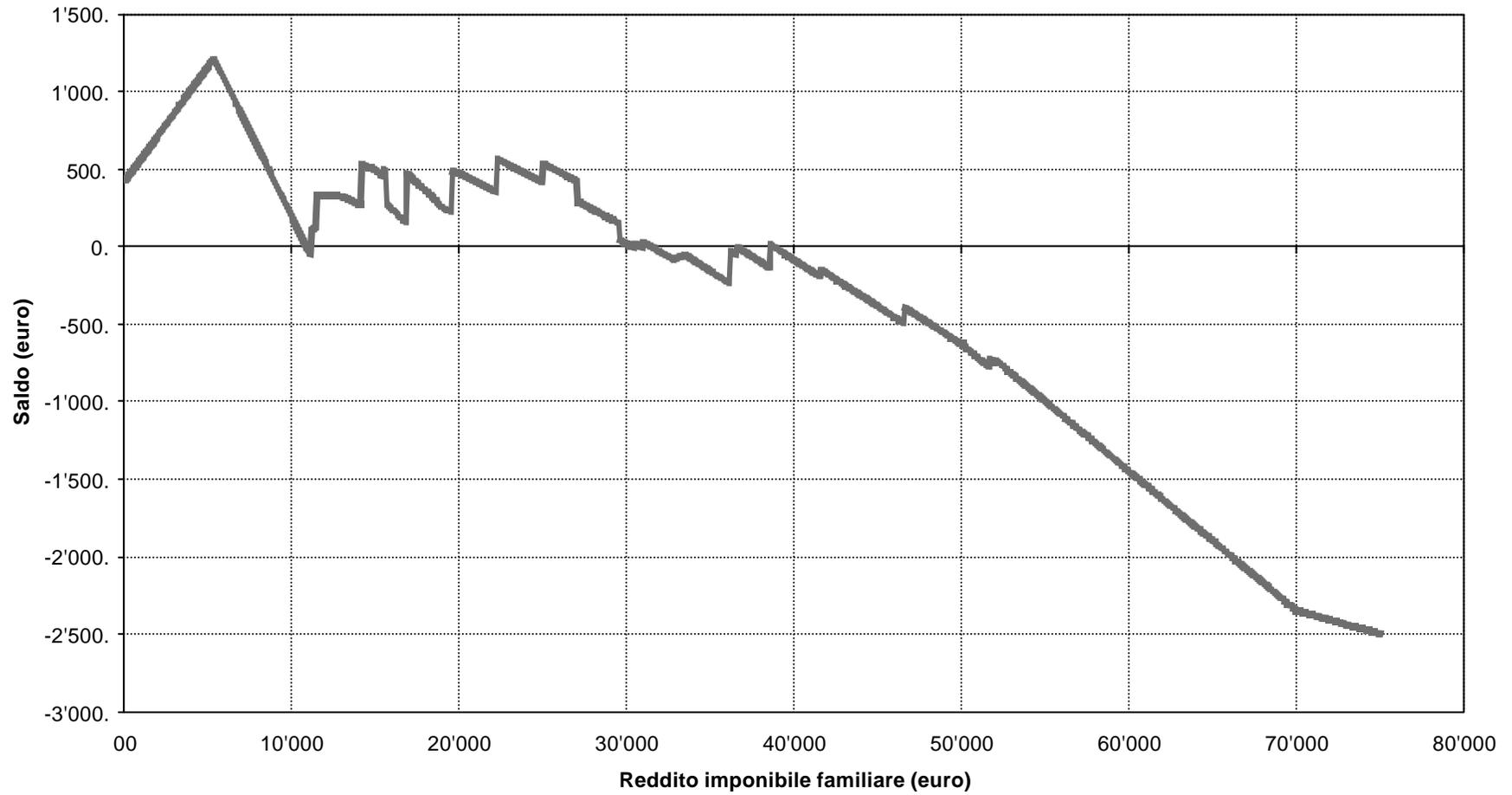


Grafico 3a. Variazione reddito disponibile per effetto della riforma
Lavoratore dipendente senza carichi familiari



**Grafico 3b. Variazione reddito disponibile per effetto della riforma
Lavoratore dipendente con coniuge e un figlio a carico**



**Grafico 3c. Variazione reddito disponibile per effetto della riforma
Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico**

