

Una riforma del sistema di imposte e benefici per persone e famiglie

Fernando Di Nicola e Ruggero Paladini

RPS

Sulla base di un insoddisfacente sistema italiano tax benefit (contributi sociali, Irpef, addizionali, assegni e bonus) è stata qui proposta una riforma con l'obiettivo di aliquote gradualmente e regolarmente crescenti, un sostegno per i nuclei poveri o con figli,

un'azione redistributiva efficace con cuneo fiscale ridotto a bassi redditi. I risultati sembrano mostrare un raggiungimento degli obiettivi, con una riduzione della concentrazione dei redditi, della povertà e del cuneo fiscale, e un incremento del supporto monetario per la cura dei figli.

1. Le motivazioni di una riforma

L'importante filone di politica economica mirato alla redistribuzione personale delle risorse – il sistema *tax benefit* fatto di imposizione personale in senso lato e di assegnazione di risorse integrative – assume un ruolo cruciale per la coesione sociale, per il sostegno di taluni redditi, per l'attenuazione della povertà e per un'azione di supporto alla produzione in termini di offerta di lavoro. Dei vari strumenti di cui si compone, quello dell'imposta personale progressiva è di gran lunga il principale, sia in termini di risorse prelevate, sia in termini di azione redistributiva.

L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro paese è il risultato di un lungo processo di aggiustamenti successivi, scandito da alcuni passaggi chiave: l'istituzione dell'Irpef nel 1974, gli aggiustamenti degli anni ottanta in seguito al processo inflazionistico, il riassetto del 1998, i due moduli di riforma del Governo Berlusconi nel 2003 e 2005, con le parziali correzioni del Governo Prodi dal 2007. Il susseguirsi degli interventi segnala sia l'esistenza di criticità nella struttura dell'imposta, sia l'alternarsi di diverse impostazioni che hanno contribuito non solo a contrastarle, ma anche a crearle.

Quando nel 1974 venne introdotta l'Irpef, l'Italia era un paese che presentava una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei, anche tenendo conto del minor Pil pro-capite. Inoltre la

composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette. L'Irpef presentava una struttura analoga a quella delle imposte personali dei paesi anglosassoni e nord-europei: gli scaglioni erano 32, le aliquote andavano dal 10% al 72%, le detrazioni per lavoro erano fisse e di entità limitata, e ancora di più lo erano quelle per familiari a carico. Erano quindi aliquote e scaglioni a determinare quasi per intero la progressività dell'imposta e l'azione redistributiva.

Nel giro di circa quindici anni la situazione si modifica in misura rilevante: a causa dell'elevata inflazione, verso la fine degli anni ottanta la pressione fiscale si avvicina a quella degli altri paesi europei; la composizione del prelievo vede aumentare il peso delle imposte dirette e in particolare dell'Irpef, che diventa il tributo più importante.

Una costante della nostra imposta personale è rappresentata dal peso prevalente dei redditi da lavoro dipendente e da pensione sul totale (85% in termini di contribuenti, 82% in termini di gettito nell'anno d'imposta 2014). Al di là della preponderanza numerica di queste categorie di contribuenti, tra gli effetti differenziali vi è, in primo luogo, il fenomeno dell'evasione vera e propria, che riguarda prevalentemente il mondo della piccola impresa (artigiani, commercianti) e delle professioni¹. In secondo luogo, sono esclusi dalla base imponibile Irpef altri cespiti, come la maggior parte dei redditi finanziari e i redditi dell'agricoltura, che sono definiti su una base catastale molto lontana dalla realtà. Nel tempo si sono aggiunte l'esclusione della rendita catastale della casa d'abitazione, quella degli affitti delle abitazioni (a scelta del contribuente) e dei fitti figurativi dei fabbricati a disposizione (a causa dell'introduzione e della crescita di una patrimoniale immobiliare locale), infine la tassazione sostitutiva, proporzionale e agevolata sia per le quote di salario di produttività, sia sul reddito (oggi figurativo) dei contribuenti minimi titolari di partita Iva.

Sulla spinta dell'osmosi crescente tra sistemi fiscali e del prevalere di orientamenti finalizzati a ridurre le aliquote massime², nel corso degli anni ottanta l'aliquota massima scende fino al 50%, mentre quella mi-

¹ Nel suo Report annuale sull'economia non osservata, l'Istat (2016) stima per il 2015 un sommerso da lavoro dipendente di circa 77 miliardi, su un totale di economia non osservata quantificata in 211 miliardi.

² Il fenomeno del calo delle aliquote più alte è un fenomeno che avvenne in tutti i paesi, con gli Stati Uniti, caso più eclatante, che nel 1986 abbassarono l'aliquota federale al 28% dal precedente 50%.

nima rimane al 10%. Una modifica rilevante avviene nel 1998, con l'aumento dell'aliquota minima al 18,5% e la diminuzione della massima al 45,5%. A compensare l'aumento dell'aliquota minima vengono concesse delle detrazioni più generose per i lavoratori dipendenti, meno per gli autonomi. La spettanza di tali detrazioni più sostanziose scendeva a gradini, avviando di fatto l'epoca di significative aliquote implicite contenute nel ridursi delle detrazioni spettanti al crescere del reddito. Se immaginiamo infatti questa decrescenza come continua e lineare, troviamo un'aliquota implicita gravante di circa tre punti percentuali per i lavoratori a più basso reddito, e di un punto per gli altri; in altre parole, su un maggior reddito di 100 euro non si paga soltanto l'aliquota nominale, ma anche un'aliquota implicita costituita dalle minori detrazioni d'imposta spettanti (cioè da una maggiore imposta dovuta).

Nella successiva legislatura, con le due riforme Irpef per il 2003 e 2005 il ventaglio delle aliquote nominali si restringe ulteriormente (minima 23%, massima 43%), ma le detrazioni a scalini per lavoratori e pensionati vengono sostituite da più ingenti deduzioni dall'imponibile e vengono introdotte le deduzioni per familiari a carico. Tutte le deduzioni sono decrescenti linearmente rispetto al reddito, più velocemente quelle per lavoro e pensione e più lentamente quelle per familiari a carico. Il risultato è un'impennata sia della cosiddetta «no tax area» (cioè della soglia di reddito al di sotto del quale non è dovuta l'Irpef), differenziata per tipo di reddito, sia delle aliquote marginali effettive sui redditi eccedenti (per necessità di gettito). Le aliquote effettive risultavano caratterizzate anche da un anomalo saliscendi al crescere del reddito.

A partire dalla finanziaria per il 2007 sono state apportate alcune modifiche, sostituendo le deduzioni con detrazioni (allo scopo di accrescere la progressività e di evitare salti di aliquota effettiva derivanti dal mero passaggio di scaglione) e portando da quattro a cinque le aliquote (ma lasciando invariate le due estreme). Ma questa riforma, nell'innalzare ulteriormente le soglie esenti e, al loro superamento, le aliquote marginali effettive, attraverso detrazioni per tipo di reddito fortemente decrescenti, ha comportato che circa un quarto dei contribuenti degli anni 2000 è diventato esente da imposta netta, mentre le «vere» aliquote marginali (quelle «effettive») sono diventate nettamente più alte, e poco visibili, per la maggioranza dei contribuenti non esenti con reddito medio-basso e medio.

Le aliquote effettive in un sistema *tax benefit* sono, infatti, determinate anche da detrazioni e assegni decrescenti, che aggiungono aliquote

implicite a quelle formali. Il risultato è che oggi le aliquote medie dell'imposta crescono velocemente da zero fino ai redditi medi (tra i 20.000 e i 30.000 euro) per poi crescere più lentamente. I beneficiari netti dell'insieme di queste misure sono i redditi minori da un lato e quelli più alti dall'altro (questi ultimi quantificabili in circa centomila contribuenti).

La forte crescita delle detrazioni «spettanti» ha determinato anche l'emergere e l'accentuarsi del fenomeno dell'incapienza: molti contribuenti non riescono a «fruire» effettivamente delle detrazioni a loro indirizzate, non avendo un'imposta lorda da compensare³. Lo strumento delle detrazioni si mostra così sempre meno adatto a contrastare la povertà e ad assicurare sostegno effettivo a situazioni caratterizzate da basso reddito imponibile.

La spesa assistenziale svolge anch'essa un ruolo significativo nella determinazione dei redditi familiari, pur se in modo piuttosto s coordinato rispetto all'Irpef. È noto che solo due paesi dell'Unione europea – tra cui l'Italia – non prevedono un intervento di ultima istanza per qualunque persona o nucleo familiare che si trovi in condizioni di povertà. In Italia sono previste, invece, una serie di misure in ordine sparso. Quelle di maggiore entità riguardano gli assegni sociali per gli ultra-sessantacinquenni privi di reddito e gli assegni al nucleo familiare (Anf) per i lavoratori dipendenti con figli minori (o familiari con handicap), ai quali potrebbe aggiungersi a breve il reddito per l'inclusione attiva.

Vi sono poi altri interventi di variabile entità come l'assegno di maternità, quello per il terzo figlio, quello per le famiglie numerose, il bonus 80 euro, l'integrazione al minimo pensionistico, la cosiddetta quattordicesima per talune pensioni e altri ancora. Tutti questi interventi seguono criteri differenti: alcuni sono su base individuale, altri invece familiare, altri ancora sono riconosciuti sulla base di una «prova dei mezzi» (l'Isee), mentre altri sono riservati a particolari specie e livelli di reddito. Ma sono tutti accomunati dall'essere stati aggiunti a un sistema esistente senza una vera progettazione coerente.

In particolare gli assegni familiari (Anf) hanno una caratteristica che

³ A conferma di ciò, si pensi al caso delle detrazioni per carichi familiari, per le quali stimiamo che circa 2,5 miliardi su 14,3 «spettanti» per familiari a carico, calcolati con un'articolata decrescenza in base al reddito in quanto indirizzati prioritariamente ai contribuenti più poveri, non risultano «fruibili» proprio da questi ultimi per insufficienza di imposta capiente.

ricorda le detrazioni dell'Irpef, nel senso che l'assegno scende al crescere del reddito familiare; presentano quindi delle aliquote implicite di entità non trascurabile, che, sommate a quelle dell'Irpef, portano le aliquote complessive a valori ben oltre il 50%. E sono fruibili solo dai dipendenti, che le finanziano (non sempre) con uno specifico contributo (Cuaf) dello 0,68% a carico del datore. Gli Anf inoltre si parametrano implicitamente a un reddito «equivalente», cioè a un reddito pro-capite su base familiare tenuto conto delle economie di scala per numero e struttura del nucleo: il trattamento mensile viene infatti stabilito attraverso numerose e voluminose tabelle incrociate per classi di reddito familiare e numero di familiari, che di fatto richiamano un reddito equivalente pur senza un esplicito e coerente criterio nazionale di attribuzione delle risorse⁴.

Un accenno specifico va fatto al «bonus 80 euro» introdotto dal Governo Renzi dal maggio 2014. In questo caso l'obiettivo non è solo il sostegno dei redditi da lavoro dipendente, ma anche la diminuzione del cuneo fiscale dal lato del lavoratore, cioè senza riduzione del costo del lavoro e senza aumento della competitività delle imprese. Oltre ai non dipendenti o non collaboratori continuativi sono stranamente esclusi dal bonus anche dipendenti e collaboratori con un reddito inferiore agli 8.000 euro annui, il che crea anche un inusitato «regalo» una tantum di 960 euro, cioè una forte aliquota negativa, al crescere del reddito con superamento della soglia di incapienza. Analogo, ma di segno opposto, è il fenomeno che si produce tra i 24.000 e i 26.000 euro annui di reddito: gli 80 euro (mensili) scendono rapidamente fino ad azzerarsi, creando all'interno di questo *range*, estremamente denso di contribuenti, un'ulteriore aliquota implicita del 48%, che sfiora il 100% insieme alle altre aliquote esplicite e implicite gravanti su quella fascia di reddito. Si è trattato dunque di un'occasione persa per una fiscalizzazione ben fatta dei contributi sociali dei lavoratori o per un intervento anti-povertà: una famiglia in condizioni di povertà può non ricevere il bonus, al contrario di una famiglia abbiente in cui vi sia un lavoratore dipendente con reddito da lavoro compreso tra 8.000 e 24.000 euro.

Nel loro piccolo, anche le addizionali regionali e comunali all'Irpef contribuiscono a generare salti di aliquota e «trappole della povertà»,

⁴ In tema di assegni o compartecipazione a specifiche spese dei nuclei va ricordato che esiste ormai una notevole e articolata gamma di interventi locali, per loro natura non riconducibili a un disegno redistributivo nazionale.

cioè riduzioni di reddito disponibile corrispondenti ad aumenti di reddito imponibile: poiché le addizionali sono dovute solo se l'Irpef netta è positiva, accade che appena questa sia maggiore di zero, anche per un solo euro, il contribuente deve le addizionali sull'intero reddito, con conseguente impennata del carico dovuto.

L'insieme di queste caratteristiche, generanti da un lato un'altalena di aliquote marginali e perfino medie di cui non si scorge (se c'è) la logica⁵, dall'altro un'azione redistributiva in parte oscura e inefficiente, spinge a rivedere il sistema in modo coordinato e con obiettivi espliciti.

Per superare o attenuare l'insieme di questi limiti, nel paragrafo che segue proponiamo criteri e dettagli di una riforma ritenuta utile, per poi presentarne, nel successivo paragrafo 3, gli impatti di bilancio e redistributivi ottenuti tramite l'applicazione di un modello di microsimulazione.

2. Criteri e dettagli di una riforma possibile

Per quanto sommariamente riportato nel precedente paragrafo, appare evidente e urgente un intervento riformatore coerente e ispirato a espliciti criteri. Si prova qui a elencarne un insieme utile e concretizzabile in una riforma che proponiamo⁶.

- 1) Nell'ambito della lunga diatriba tra approccio individuale e familiare, il sistema dovrebbe dividere chiaramente gli interventi tra imposte personali e contributi, che conserverebbero il carattere individuale, e gli assegni e altri strumenti di sostegno sociale, agganciati a situazioni e indicatori familiari opportunamente misurati.
- 2) Il sostegno ai nuclei familiari, nel duplice senso di aiuto alla cura dei figli e contrasto della povertà, non dovrebbe rientrare fra gli obiettivi dell'Irpef, ma dovrebbe essere perseguito utilizzando un

⁵ Una misurazione articolata dell'andamento delle aliquote marginali effettive personali per livello di reddito e per tipologia di imposta, contributo o assegno, sulla falsariga di quanto fa periodicamente il Congressional Budget Office negli Usa (2016), è stata di recente effettuata per l'Italia da Di Nicola, Boschi e Mongelli (2016). Si richiama tale articolo anche per una più dettagliata descrizione del sistema *tax benefit* vigente e di taluni suoi effetti.

⁶ Tale riforma può essere intesa come un'evoluzione di quelle, da noi presentate in altra sede, contenute in Di Nicola (2009, 2012), Nens (2014b), Paladini e Di Nicola (2015).

assegno di natura universalistica, sostitutivo di altri interventi simili e parametrato a un reddito equivalente adeguatamente misurato.

- 3) Ritenuta opportuna per l'imposta personale progressiva l'esistenza del vincolo di capienza, allo scopo di consentire un efficace disegno delle detrazioni senza dar luogo a rimborsi complessi e in taluni casi inappropriati, la tutela dei redditi più bassi e di aliquote marginali incentivanti l'offerta di lavoro potrebbe essere garantita da un mix che coinvolgesse oltre all'Irpef anche le addizionali e i contributi sociali.
- 4) L'insieme di Irpef, addizionali e contributi dovrebbe garantire, a livello individuale, una bassa incidenza sui redditi più bassi, peraltro più reattivi in termini di offerta di lavoro⁷, facendola poi crescere con gradualità e relativa uniformità anziché con i numerosi salti odierni.

Sulla base di questi criteri si è provato a delineare un'articolata riforma di tutte le componenti del nostro sistema *tax benefit*, tentando di attenuare o eliminare i difetti qui delineati e di migliorare per quanto possibile l'azione redistributiva, il sostegno della cura dei figli e il contrasto della povertà.

Per un'azione di questa rilevanza si è ritenuto di poter allocare complessivamente risorse per circa 12 miliardi di euro, pari a meno di 0,8 punti di Pil, da reperire in parallelo con una effettiva *spending review* e con un contrasto dell'evasione che ha già mostrato in passato le sue potenzialità, oltre che il contributo in termini di equità⁸.

Un primo tassello di riforma riguarderebbe i contributi sociali, che hanno la caratteristica di essere sostanzialmente proporzionali e operanti sin dai livelli più bassi di reddito. Si potrebbe perciò fiscalizzare una quota pari a sei punti percentuali per le varie tipologie di contribuente soggette ad accantonamento previdenziale, con un tetto di 1.050 euro (corrispondenti a 17.500 euro lordi di imponibile contributivo) e una decrescenza fino ad azzeramento tra i 30.800 e gli 85.900 euro lordi (corrispondenti a 28.000-78.000 euro come soglie di scaglioni dell'Irpef qui prospettata).

⁷ La maggiore elasticità dell'offerta di lavoro per donne e bassi livelli di reddito è ormai acclarata a livello internazionale (McClelland e Mok, 2012) e per l'Italia (Colombino, 2006, Baldini e Pacifico, 2009).

⁸ Per un concreto e dettagliato progetto di ingente riduzione dell'evasione si veda Nens (2014a).

Una misura di questo genere consentirebbe di attribuire benefici sin dai più bassi livelli di reddito (cosa che l'Irpef non potrebbe fare e il bonus 80 euro non fa), generando un'aliquota marginale negativa fino alla soglia di esenzione, e una piuttosto bassa al suo superamento, con uno stimolo all'offerta di lavoro nell'intervallo di reddito interessato.

Sempre in campo contributivo, sarebbe esteso ai vari redditi da lavoro e reso uniforme il contributo attuale Cuaf di finanziamento degli Anf, con un'aliquota complessiva dell'1,2%, a carico del reddito da lavoro (eccetto che per lo 0,68% già oggi a carico del datore di lavoro dipendente). La ratio di questa estensione sarebbe direttamente collegata alla sostituzione, di cui sotto, di detrazioni e assegni familiari con un nuovo assegno di sostegno del nucleo (Asn), di natura universalistica e non legato esclusivamente ai figli.

Il secondo tassello di riforma sarebbe la profonda revisione dell'Irpef, che avrebbe i seguenti tratti modificati:

- a) abolizione delle detrazioni per carichi familiari;
- b) detrazioni per tipo di reddito costanti e pari a 200 euro per autonomi non a contabilità ordinaria (imprese o professionisti), 800 euro per i pensionati, 1.000 euro per dipendenti e collaboratori;
- c) aliquote e scaglioni con i seguenti valori: 0% fino a 1.200 euro, 20% fino a 12.000, 25% fino a 20.000, 30% fino a 28.000, 35% fino a 40.000, 41% fino a 70.000, 46% fino a 300.000, 50% oltre; contestuale abolizione del contributo speciale del 3% oltre i 300.000 euro;
- d) assorbimento, cioè abolizione, del bonus 80 euro (e delle varianti succedutesi) all'interno della riforma Irpef.

Si nota subito come si vengano a configurare un'area esente per tutti (1.200 euro) e una progressione delle aliquote senza i salti attuali (senza ad esempio il vigente salto dal 27% al 38% a soli 28.000 euro di reddito), nel quadro di un'attenuazione della pressione sui redditi medi. Per i redditi più elevati si prospetta un leggero aumento dell'aliquota massima dal 46% al 50%, per la sola quota eccedente i 300.000 euro e tenuto conto dell'abrogazione del vigente contributo aggiuntivo del 3 per cento⁹.

Altri elementi di rilievo sarebbero la discesa e trasparenza delle aliquote marginali, non tanto in virtù della modifica delle aliquote, quanto

⁹ Sul tema vanno considerati anche contributi favorevoli a un elevamento della *top tax rate* e a un ridisegno della struttura della tassazione ottimale, tra cui Diamond (1998), Piketty e Saez (2007), Piketty, Saez e Stantcheva (2013).

per l'abolizione o la costanza di detrazioni esistenti, per carichi familiari e per tipo di reddito.

Anche le addizionali regionali e comunali all'Irpef darebbero il loro contributo alla razionalizzazione del sistema, trasformandosi in sovrimposte¹⁰ la cui aliquota sarebbe decisa dai rispettivi enti territoriali, ma che per parità di gettito affluente sono state qui ipotizzate uniformi rispettivamente al 7,7% e 3% dell'Irpef netta dovuta. In questo modo si conseguirebbero tre risultati: una maggiore semplicità, l'abolizione del salto di addizionali dovute (e quindi di reddito disponibile) al superamento dell'incapienza Irpef e un profilo di progressività associato a quello erariale più regolare della nuova Irpef¹¹.

L'ultimo filone d'intervento sarebbe quello di sostegno alle famiglie con figli e ai nuclei poveri, attraverso il citato Asn. Tale assegno, che assorbirebbe detrazioni e assegni familiari, sarebbe in primo luogo universale (cioè non limitato ai dipendenti) e parametrato senza salti a un reddito equivalente familiare – qui preferito all'Isee sia per l'ancoraggio a un indicatore reddituale, ancorché onnicomprensivo e calcolato ove necessario con riferimento a rendite di mercato, sia per l'abnorme peso (20%) che l'Isee attribuisce al patrimonio per la relativa parte dell'indicatore¹². Queste le principali caratteristiche:

- ♦ Nuclei familiari di riferimento composti da coniugi e familiari conviventi a carico, in quanto con redditi inferiori a 5.000 euro annui.
- ♦ La somma dei redditi familiari, necessaria per il calcolo del reddito equivalente cui parametrare l'assegno, sarebbe comprensiva di tutti i redditi, anche quelli esenti Irpef, e in particolare i redditi da patrimonio verrebbero valutati al 3,5% del loro valore (1% se si tratta di tipologie di deposito); nel caso degli immobili, i valori di riferimento sarebbero ottenuti, in attesa della auspicata revisione delle rendite catastali, mediante un aggancio attenuato (pruden-

¹⁰ Le addizionali operano sull'imponibile, mentre le sovrimposte sarebbero percentuali dell'imposta netta dovuta.

¹¹ Va segnalato a questo proposito che 8.000 Comuni e 20 Regioni hanno determinato regolamenti delle addizionali a volte bizzarri. È il caso ad esempio della progressività per classi adottata da diverse Regioni, in cui il passaggio di classe conseguente a un pur minimo aumento di reddito, determina l'assoggettamento di tutto l'imponibile a una più elevata aliquota, con salti d'imposta e di aliquota.

¹² Per una riflessione sulla componente patrimoniale dell'Isee si veda Pollastri (2008).

ziale) ai valori per metro quadro ricavabili dall'Omi, l'osservatorio per i valori immobiliari curato dall'Agenzia delle Entrate.

- ♦ La scala di equivalenza, in ideale collegamento con le risultanze econometriche che Carbonaro (1985)¹³ suggerì alla Commissione per il contrasto della povertà, adotterebbe il coefficiente di 1 per il primo componente, 0,75 per il coniuge e il primo figlio, 0,70 per gli altri figli minorenni e gli studenti fino a 24 anni, 0,50 per tutti gli altri membri. Ogni componente disabile comporterebbe una variazione in aumento del coefficiente familiare pari a 0,5.
- ♦ L'assegno «potenziale» sarebbe definito dal prodotto tra il coefficiente familiare, come definito dalla scala di equivalenza, e la media tra 2.500 euro per ogni figlio minore o studente fino a 24 anni o componente disabile, 1.250 per ogni altro figlio a carico, 800 per ogni altro componente.
- ♦ Per tener conto del diverso grado di contribuzione tra redditi da lavoro e da patrimonio, metà dell'assegno potenziale sarebbe ridotto in base alla percentuale del reddito da patrimonio rispetto al totale.
- ♦ L'assegno spettante ed effettivamente fruito (in questo caso le due dizioni coincidono in quanto si tratta di assegno e non detrazione) sarebbe pari a quello potenziale fino a 7.000 euro di reddito equivalente, per poi decrescere linearmente fino ad azzeramento a 28.000 euro equivalenti¹⁴.

Si noti che, per questa parte della riforma, non vi sarebbero più salti di beneficio e voluminose tabelle di determinazione, né soprattutto vi sarebbe il paradosso di meccanismi di decrescenza delle detrazioni atti ad assicurare alle famiglie meno abbienti maggior benefici teoricamente spettanti, ma spesso non fruibili.

¹³ La struttura dei pesi, e più in generale dell'assegno, risponde anche al criterio che il costo dei figli a carico non è decrescente con l'età, mentre lo è leggermente in base al numero. Si vedano tra gli altri Polin (2004), Perali (2006), Baldini, Bosi e Matteuzzi (2007), Menon e Perali (2008).

¹⁴ Per dare l'idea della profonda differenza del reddito equivalente rispetto al reddito tout court, una famiglia di due coniugi e due figli con 50 mila euro di reddito avrebbe un coefficiente familiare di 3,2, un reddito equivalente di 15.625 e un assegno spettante di 3.237 euro.

3. Gli impatti del nuovo sistema tax benefit

Per quantificare gli impatti di gettito e redistributivi di un progetto di riforma così articolato è necessario ricorrere a un modello di micro-simulazione; è stato qui utilizzato un modello *tax benefit*¹⁵ caratterizzato dall'agganciare con *exact matching* le informazioni derivanti dall'indagine Silc Istat sui redditi di persone e famiglie con le relative dichiarazioni fiscali e informazioni catastali individuali.

Nella tabella 1 è possibile vedere gli impatti aggregati in termini di risorse, a redditi 2017, distinti per le principali voci di cui si compone la riforma.

Tabella 1 - Principali variazioni aggregate con riforma

	Numero di percettori interessati	Variazioni aggregate in seguito alle misure (milioni di euro)
Contributi previdenziali fiscalizzati	19.566.992	15.486
Contributi a carico persone per Asn	38.245.480	7.260
Variazione detrazioni per reddito	37.715.483	-10.441
Abrogazione credito rimborsabile bonus 80 €	10.661.835	-8.825
Variazione Irpef netta con riforma	33.506.126	4.711
Variazione Irpef e addizionali. senza detraz. fam.	34.415.413	19.162
Variazione addizionali regionali con riforma	32.906.436	65
Variazione addizionali comunali con riforma	33.513.897	42
Variazione assegni e risorse al nucleo fam.	25.189.261	3.884
Variazioni reddito disponibile con riforma	41.996.777	12.176

Fonte: Microsimulazioni con modello *tax benefit*.

Si rileva così che il costo complessivo della riforma, in termini di minori entrate o maggiori uscite, si collocherebbe attorno ai 12 miliardi di euro annui, circa lo 0,8% del Pil.

Dal punto di vista redistributivo, iniziando con gli indicatori sintetici nella tabella 2, si possono confrontare i valori, prima e dopo la riforma, dell'indice di concentrazione di Gini, degli indici di redistribuzione di Reynolds Smolensky e di quelli di progressività di Kakwani.

¹⁵ Per una descrizione di maggior dettaglio del modello e dell'impianto logico si veda Di Nicola e al. (2015). Rispetto a quella versione, l'indagine Silc di riferimento è quella sui redditi 2013, sono stati stimati gli stock finanziari articolati per tipologia ed è stato calibrato il modello per stime con struttura demografica e reddituale 2017.

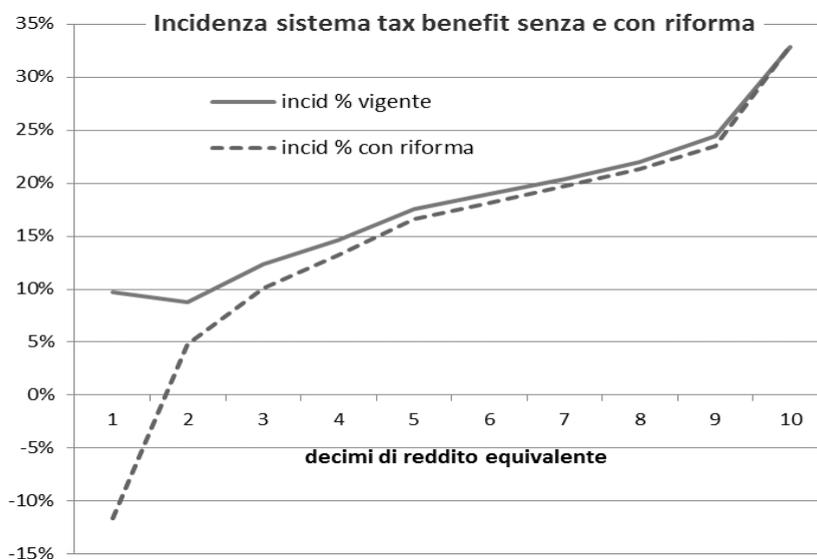
Tabella 2 - Principali indicatori redistributivi prima e dopo la riforma

	Numero di percettori interessati	Valore degli indici
Gini redditi lordi	44.914.594	46,9%
Gini redditi disponibili vigenti	44.914.594	42,0%
Gini redditi disponibili con riforma	44.914.594	41,2%
Rs redistribuzione vigente	44.914.594	4,9%
Rs redistribuzione con riforma	44.914.594	5,7%
Indice K progressività vigente	44.914.594	19,4%
K progressività con riforma	44.914.594	20,3%

Fonte: Microsimulazioni con modello *tax benefit*.

Per osservare più opportunamente l'impatto della riforma lungo la scala distributiva, differenziato per decimi di reddito equivalente, nella figura 1 si riportano le spezzate di incidenza sul reddito del sistema di imposte e assegni prima e dopo la riforma.

Figura 1 - Incidenza su reddito lordo sistema tax benefit senza e con riforma



Fonte: Microsimulazioni con modello *tax benefit*.

Gli indici di concentrazione, di redistribuzione e di progressività, ma soprattutto la comparazione delle due curve di incidenza (la cui distanza ci informa anche sull'incidenza delle variazioni, che per brevità qui non si riportano) contribuiscono a delineare una riforma con segno nettamente redistributivo.

In particolare, il decimo più povero risulta destinatario della redistribuzione più ingente (il valore negativo dell'incidenza con riforma indica la prevalenza degli assegni sulle imposte), capace di modificare anche gli indicatori di povertà, riportati nella tabella 3.

Tabella 3 - Indicatori di povertà prima e dopo la riforma

	Vigente	Con riforma
<i>Poverty head count ratio</i> (percentuale di poveri con reddito inferiore a metà del valore mediano)	15,3	14,1
Income Gap Ratio (intensità della povertà, cioè media per i poveri degli scostamenti percentuali dalla soglia)	38,6	34,4

Fonte: Microsimulazioni con modello *tax benefit*.

Per brevità non sono riportate altre tabelle d'impatto della riforma per tipo di nucleo, reddito prevalente, area geografica, ecc. Si segnala tuttavia che risultano maggiormente beneficiati, in termini di incidenza delle variazioni di reddito disponibile, soprattutto i nuclei monoreddito con figli o quelli monocomponente (pensionati senza coniuge), così come in generale dipendenti e collaboratori.

Sul piano equitativo vanno segnalate anche le notevoli migliorie allocative conseguenti al superamento delle detrazioni familiari individuali (e dei conseguenti paradossi di maggior beneficio attribuito ad alcuni coniugi in famiglie benestanti) e degli assegni familiari (le cui tabelle soffrono di obsolescenza e paradossi allocativi).

Anche in termini di aliquote marginali, come detto cruciali per la produzione e l'offerta di lavoro di bassi redditi e donne, la riforma elimina i salti di aliquota (oggi in estrema sintesi da accesso al bonus 80 euro, da inizio versamento delle addizionali, da decrescenze del bonus 80 euro e dalle detrazioni/assegni), senza eliminare tuttavia aliquote implicite (ma non elevate) contenute nella decrescenza del nuovo assegno per i nuclei e in quella del contributo previdenziale fiscalizzato.

La nuova curva delle aliquote Irpef evita anche salti di aliquota come

quello di 11 punti tra il 27% e il 38% al superamento di 28.000 euro di imponibile. E, contestualmente, nell'avvicinare aliquote effettive e legali, essa supera la forte anomalia di un sistema Irpef che assegna la massima aliquota marginale effettiva al superamento di soli 28.000 euro lordi annui, facendola poi permanere fino ai massimi redditi.

Un indicatore che coglie l'evoluzione delle aliquote marginali, aggiungendo ulteriore informazione, è la variazione del cuneo fiscale – la differenza tra costo del lavoro e reddito disponibile – prima e dopo la riforma.

Nella tabella 4 si può osservare come vari il cuneo – nelle sue componenti impresa e lavoratore – prima e dopo la riforma per classi di reddito.

Tabella 4 - Cuneo fiscale per classi di reddito familiare prima e dopo la riforma

Classi di reddito lordo familiare (in euro)	Costo del lavoro dip + coco (mln)	Cuneo fiscale Cl-Ydisp (mln)	Cuneo fiscale con riforma (mln)	% Cuneo fiscale con riforma	Diff. punti % cuneo
Fino a 20.000	445	101	30	6,7	-16,0
20-40.000	1.210	483	460	38,0	-1,9
Oltre 40.000	1.527	725	706	46,2	-1,2
<i>Totale</i>	<i>3.183</i>	<i>1.308</i>	<i>1.195</i>	<i>37,6</i>	<i>-3,5</i>

Fonte: Microsimulazioni con modello *tax benefit*.

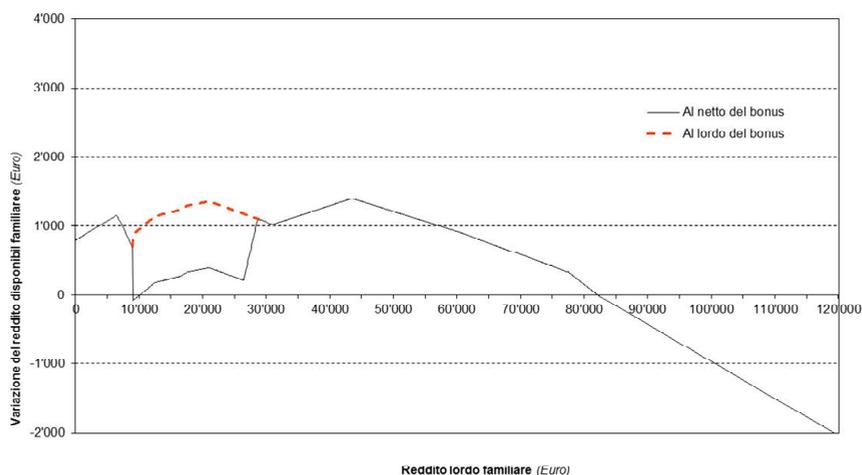
Si registra una riduzione ingente per la classe più bassa, che è anche quella più reattiva in termini di offerta di lavoro e quella più colpita dalla globalizzazione, diretta (migranti) e indiretta (merci).

A conclusione della presentazione degli impatti di questa riforma pare utile offrire anche una sintesi di quattro grafici di variazioni di beneficio per tipo di nucleo e per tipo e livello di reddito.

Le figure tipo prese in considerazione sono quelle di un lavoratore dipendente single, di un dipendente con coniuge e due figli a carico, di una coppia di pensionati (di cui uno con pensione da 10.000 euro) e, infine, di un autonomo con coniuge e due figli a carico.

Tratto comune di questi grafici, e *caveat* per l'interpretazione, è che si osservano variazioni assolute, che dipendono non solo da cosa prevede la riforma, ma anche e soprattutto dall'estrema articolazione del carico vigente.

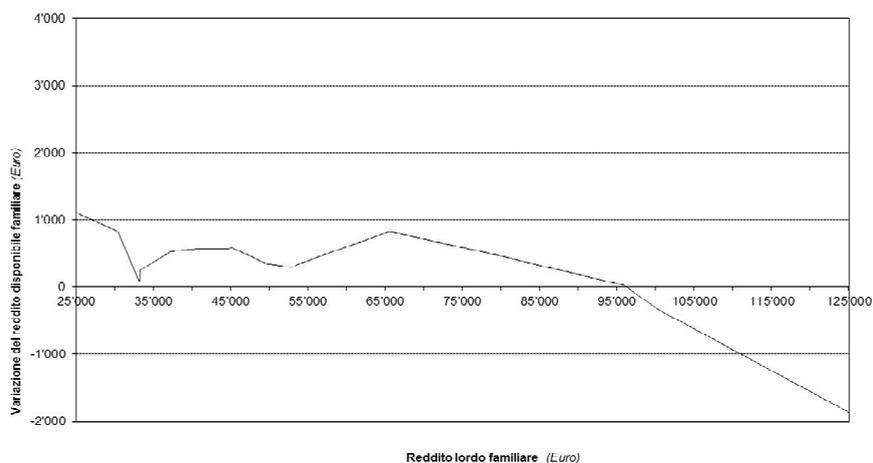
Figura 2 - *Variazione del reddito disponibile rispetto a vigente, con e senza «bonus 80 euro». Lavoratore dipendente single*



RPS

Fernando Di Nicola e Ruggero Paladini

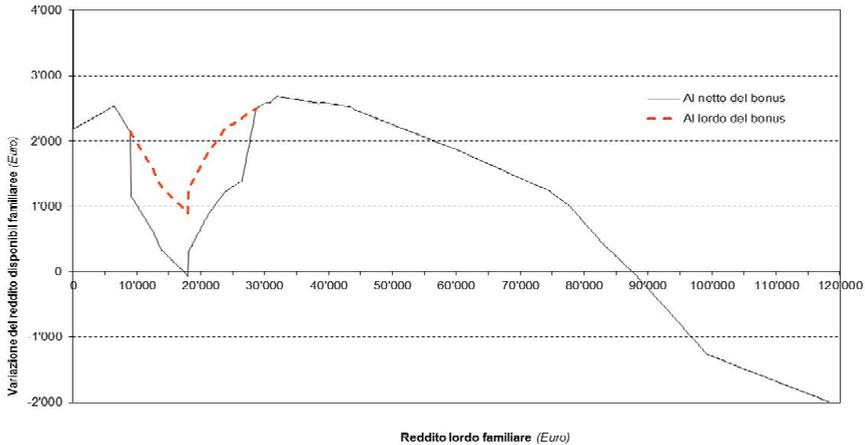
Figura 3 - *Variazione del reddito disponibile rispetto a vigente. Coppia bireddito di pensionati; uno dei coniugi con reddito lordo sempre pari a 10.000 euro*



Per facilitare la lettura è riportata con linea tratteggiata la variazione che ci sarebbe stata con questa riforma se non vi fosse stato il bonus 80 euro, che in quel *range* determina un'area di modesto guadagno. Al di fuori del *range*, è

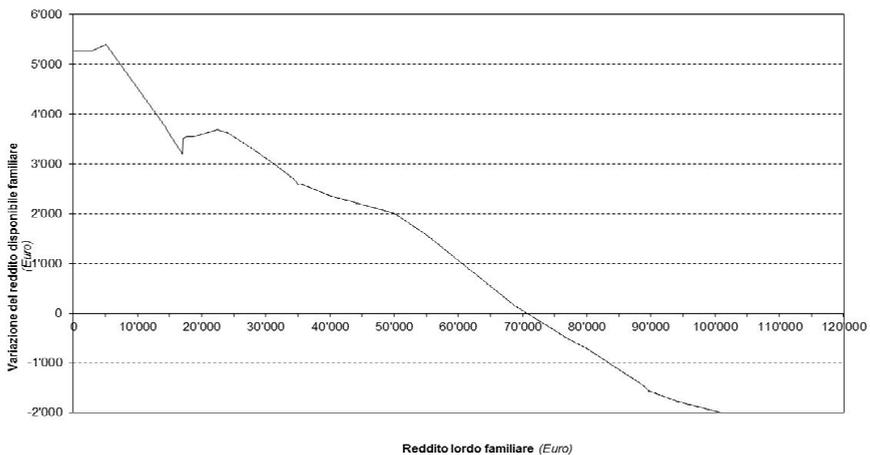
immediata la percezione di guadagno significativo fino a quasi 90.000 euro. Per la coppia di pensionati si osserva un guadagno per lo più compreso tra i 500 e i 1.000 euro, salvo la perdita riscontrabile oltre i 95.000 euro annui.

Figura 4 - Variazione del reddito disponibile rispetto a vigente, con e senza «bonus 80 euro». Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



Infine, per l'autonomo con coniuge e 2 figli a carico è forte il vantaggio, che si attenua e si azzerava, per poi invertire il segno, attorno ai 70.000 euro.

Figura 5 - Variazione del reddito disponibile rispetto a vigente. Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico



4. Conclusioni

L'attuale sistema *tax benefit* italiano (contributi, Irpef, addizionali, bonus e assegni), essendo frutto di sovrapposizioni di interventi non coordinati, presenta ormai diversi rilevanti elementi di insoddisfazione, tra i quali si ricordano: incapacità di beneficiare effettivamente i ceti meno abbienti e di stimolarne l'offerta di lavoro, salti di aliquota e di reddito disponibile che determinano paradossi e iniquità orizzontali e verticali, parametrizzazione dei benefici a indicatori inappropriati, complessità e scarsa trasparenza.

A partire da questi limiti, in questo contributo si è tentato di articolare una riforma organica che li superasse o attenuasse, perseguendo una progressività trasparente e senza salti, un ridotto cuneo fiscale per i redditi inferiori alla mediana, un sostegno tangibile per la cura dei figli, una riduzione dell'estensione e dell'intensità della povertà.

La proposta si articola in tre direzioni: riduzione dei contributi dei lavoratori mediante fiscalizzazione parziale, revisione dell'Irpef con aumento del ventaglio delle aliquote marginali e detrazioni fisse per tipo di reddito, introduzione di un intervento generalizzato di sostegno di nuclei poveri o con cura dei figli agganciato a un reddito onnicomprensivo ed «equivalente». L'insieme degli interventi sembra conseguire gli obiettivi desiderati: gli indicatori rilevano una riduzione della concentrazione e un aumento della redistribuzione, una riduzione netta dell'area di povertà e della sua intensità, una riduzione del cuneo fiscale accentuata per i redditi bassi e medio bassi, un sostegno effettivo per la cura dei figli a carico, l'eliminazione dei tanti salti di aliquota e di reddito disponibile, un contesto favorevole all'emersione/aumento di lavoro e reddito.

In apparenza, come conseguenza statistico-contabile, vi è un aumento sia della spesa che del prelievo, ma ciò non dovrebbe turbare gli orientamenti dell'Unione europea favorevoli a una contestuale riduzione di spese ed entrate (anche sulla base delle riflessioni nei lavori di Adema e al., ad esempio 2011). La sostanza è quella di un aumento del reddito disponibile delle famiglie, dovuto anche alla eliminazione del fenomeno dell'incapienza, a volte generatrice di inaccettabili iniquità. La diminuzione dei contributi potrebbe determinare effetti di traslazione a favore dei datori di lavoro, ma più in generale dovrebbero manifestarsi effetti positivi sull'offerta di lavoro meno qualificato, oggi in grave difficoltà a seguito di alcuni fenomeni generati dalla globalizzazione¹⁶.

¹⁶ Come misurato e approfondito di recente da Branko Milanovic e richiamato in Boldrini e Dente (2016).

Dal punto di vista operativo, un obiettivo qualificante della proposta è quella di considerare simultaneamente prelievo fiscale e contributivo e spesa per assistenza, tenendo conto delle interazioni sia dal punto di vista degli effetti distributivi che delle aliquote marginali complessive. Troppo spesso, infatti, gli interventi effettuati non hanno tenuto conto proprio di questo aspetto.

Al di là delle caratteristiche di questa riforma, pare utile concludere richiamandone un presupposto ineliminabile: la voglia del *policy maker*, e sullo sfondo dei cittadini-elettori, di perseguire riforme strutturali e non interventi estemporanei.

Riferimenti bibliografici

- Adema W., Fron P. e Ladaïque M., 2011, *Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012*, «Oecd Social, Employment and Migration Working Papers», n. 124, Oecd Publishing, Parigi.
- Baldini M., Bosi P. e Matteuzzi M., 2007, *Il sostegno al reddito ed alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per minori*, in Guerzoni L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, il Mulino, Bologna, pp. 237-268.
- Baldini M. e Pacifico D., 2009, *The Recent Reforms of the Italian Personal Income Tax: Distributive and Efficiency Effects*, «CapPaper», n. 66, disponibile al sito internet: www.capp.unimo.it.
- Billari F. e Della Zanna G., 2007, *Politiche per le famiglie con figli: per le pari opportunità e il contrasto delle disuguaglianze*, in Guerzoni L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, il Mulino, Bologna, pp. 41-56.
- Boldrini M. e Dente G., 2016, *Globalizzazione, emigrazione e il futuro delle classi medie secondo Branko Milanovic*, disponibile al sito internet: www.eticaeconomia.it, 4 ottobre.
- Carbonaro G., 1985, *Nota sulla scala di equivalenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione di indagine sulla povertà, *La povertà in Italia. Studi di base*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Colombino U., 2006, *L'Irpef è sulla giusta strada*, www.lavoce.info, 23 ottobre.
- Congressional Budget Office, 2016, *Effective Marginal Tax Rates for Low and Moderate Income Workers in 2016*, Washington (Usa), novembre.
- De Vincenti C. e Paladini R., 2009, *Personal Income Tax Design for Italy: Lessons from the Theory*, «Rivista Italiana degli Economisti», n. 1, pp. 7-49
- Di Nicola F., Boschi M. e Mongelli G., 2016, *Le aliquote marginali effettive 2016 nel sistema italiano di imposte e benefici per persone e famiglie*, articolo presentato alla Riunione annuale Siep, Lecce, 23-24 settembre.

- Di Nicola F., Mongelli G. e Pellegrino S., 2015, *The Static Microsimulation Model of the Italian Department of Finance: Structure and First Results regarding Income and Housing Taxation*, «Italian Journal of Public Economics», n. 2, Franco Angeli, Milano.
- Di Nicola F., 2009, *Tassazione e sostegno del reddito familiare: scenari di evoluzione per l'Italia*, «Rivista Italiana degli Economisti», a. XIV, n. 3, dicembre, pp. 455-489.
- Di Nicola F., 2012, *Una revisione dell'Irpef di stimolo all'offerta di lavoro*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 313-327, Ediesse, Roma.
- Diamond P., 1998, *Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates*, «American Economic Review», vol. 88, pp. 83-95.
- Istat, 2016, *L'economia non osservata nei conti nazionali*, «Report Istat», 14 ottobre.
- McClelland R. e Mok S., 2012, *A Review of Recent Research on Labor Supply Elasticities*, «Congressional Budget Office Working Paper», n. 12, ottobre, disponibile all'indirizzo internet: www.cbo.gov/publication/43675.
- Menon M. e Perali F., 2008, *Equità orizzontale: bastano i bonus bebè?*, giugno, disponibile al sito internet: www.childcentre.it.
- Nens, 2014a, *Misure di contrasto all'evasione fiscale – Una proposta di riforma del regime Iva*, giugno, disponibile all'indirizzo internet: www.nens.it/_public-file/IVA.3.2.15.pdf.
- Nens, 2014b, *Una riforma del sostegno ai nuclei familiari, dell'Irpef e dei contributi previdenziali*, Roma, 9 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo internet: www.nens.it/_public-file/RIFORMA%20FINALE.pdf.
- Paladini R. e Di Nicola F., 2015, *Tassazione, sostegno e redistribuzione per i nuclei familiari*, «ItalianiEuropei», n. 3, pp. 126-133, Roma.
- Perali F., 2006, *Stima del Costo di Mantenimento di un Bambino*, in Rovati G. (a cura di), *Le Dimensioni della Povertà*, Carocci, Roma.
- Piketty T. e Saez E., 2007, *How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 21, n. 1, pp. 3-24.
- Piketty T, Saez E. e Stantcheva S., 2013, *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*, «American Economic Journal: Economic Policy», vol. 6, n.1, pp. 30-71.
- Polin V., 2004, *Il costo dei figli: una stima svincolata dal benessere*, «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», vol. 112, n. 1, pp. 79-108.
- Pollastri C., 2008, *L'Isce: componente patrimoniale e benessere familiare*, in Rapporto Isae, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, cap. 3, novembre 2008.
- Visco V., 2014, *Il futuro (e il passato) del principio di progressività delle imposte*, in dossier *Ripensare la cultura politica della sinistra – Una riflessione sulle idee-forza*, disponibile all'indirizzo internet: www.ripensarelasinistra.it/il-futuro-e-il-passato-del-principio-di-progressivita-delle-imposte/, 10 febbraio.