



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra Scienze delle Finanze

CRITICITÀ E PROSPETTIVE FUTURE DELL'IRPEF

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Anna Ruocco

CANDIDATO

Giovanni Visaggio

Matr.: 110423

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Giuseppe Melis

ANNO ACCADEMICO 2014-2015

INDICE

CAPITOLO I	7
1.1 CONTESTO ECONOMICO-SOCIALE: CRISI, CENNI STORICI.....	8
1.1.2.1 AMERICA	8
1.1.2.1 2010-2012	11
1.1.3 ITALIA	12
1.1.4 LA SITUAZIONE ATTUALE.....	16
1.1.5 EFFETTI SUL MERCATO DEL LAVORO	17
1.1.6 EFFETTI ECONOMICI	19
1.2 CONCEZIONI TEORICHE SULLA DISUGUAGLIANZA	21
1.2.1 UGUAGLIANZA NEI RISULTATI.....	22
1.2.2 UGUAGLIANZA NELLE OPPORTUNITÀ	24
1.2.2.1 PARI OPPORTUNITÀ FORMALI	25
1.2.2.2 PARI OPPORTUNITÀ SOSTANZIALI	26
1.2.2.3 APPROCCIO DELLE CAPACITÀ	27
1.2.3 CAUSE DISUGUAGLIANZA	32
1.2.4 DISUGUAGLIANZA E CRESCITA.....	35

1.2.5 DISUGUAGLIANZA E REDISTRIBUZIONE	41
1.2.6 CRESCITA, DISUGUAGLIANZA E REDISTRIBUZIONE	46
1.2.6.1 CRESCITA NEL MEDIO-PERODO	46
1.2.6.2 DURATA DEI GROWTH SPELL.....	49
1.7 CONCLUSIONE	50
CAPITOLO II L'IRPEF	52
2.1 TEORIA.....	53
2.1.1 I CRITERI DELLA GIUSTA IMPOSIZIONE	53
2.1.2 IL PRESUPPOSTO D'IMPOSTA	55
2.1.3 LA SCELTA DELLA BASE IMPONIBILE	57
2.1.4 IMPONIBILE MONETARIO O REALE	59
2.1.5 REDDITO EFFETTIVO O NOMINALE	60
2.1.6 L'UNITÀ IMPOSITIVA	61
2.2 IRPEF.....	62
2.2.1 LE ORIGINI	63
2.2.2 IL PROBLEMA DELL'UNITÀ IMPOSITIVA.....	63
2.2.3 MODELLO IBRIDO	64

2.2.4 LA DISORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA.....	65
2.2.5 IL "FISCAL DRAG"	66
2.2.6 GLI ANNI OTTANTA.....	68
2.2.7 GLI ANNI NOVANTA.....	69
2.2.8 LA XIII LEGISLATURA.....	70
2.2.9 LA XIV LEGISLATURA	71
2.2.10 IL I MODULO.....	73
2.2.11 IL II MODULO	76
2.2.12 GLI EFFETTI DEI DUE MODULI	77
2.2.13 LA LEGGE FINANZIARIA DEL 2007	78
2.3 L'EROSIONE.....	79
2.3.1 CENNI STORICI.....	81
2.3.2 I CODICI DI CLASSIFICAZIONE	83
2.3.3 GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE "TAX EXPENDITURES"....	85
2.3.4 IL DECRETO LEGISLATIVO N.160/2015.....	88
2.4 EVASIONE E SOMMERSO ECONOMICO	90
2.4.1 L'ENTITÀ DEL PROBLEMA.....	91

2.4.3 GLI EFFETTI SULLA PEREQUAZIONE DEL REDDITO.....	97
2.4.4 LE MANOVRE DI CONTRASTO	98
2.5 IL SISTEMA REDISTRIBUTIVO	102
2.5.1 IL PESO DELLA REDISTRIBUZIONE	104
2.6 CONCLUSIONE	106
CAPITOLO III LE POSSIBILI SOLUZIONI.....	108
3.1 TRE POSSIBILITÀ.....	109
3.1.1 L'ALIQUOTA PROGRESSIVA.....	109
3.1.2 L'ALIQUOTA PROPORZIONALE.....	110
3.2 IL LIBRO BIANCO DI VISCO	112
3.2.1 IL MODELLO DI RIFORMA PROPOSTO- ALIQUOTE PROGRESSIVE E DETRAZIONI- ASSEGNI.....	112
3.2.2 MODELLO II - FLAT TAX.....	115
3.2.3 MODELLO III – DOTE PER FIGLI E QUOZIENTE FAMILIARE	116
3.2.4 CONFRONTO TRA MODELLO PROGRESSIVO E FLAT TAX...	119
3.2.5 CONFRONTO TRA MODELLO PROGRESSIVO E ALTRI SISTEMI	121
3.2.6 IL PUNTO DI VISTA DELLA SINISTRA	126

3.2.7 L'IMPOSTA NEGATIVA	127
3.3 LA PROPOSTA TREMONTI.....	130
3.3.1 LIBRO BIANCO TREMONTI	130
3.3.2 IPOTESI 1: UNO SCAGLIONE, UN'ALIQUOTA.....	131
3.3.3 IPOTESI 2: DUE SCAGLIONI DUE ALIQUOTE	132
3.3.4 IPOTESI 3: TRE SCAGLIONI, TRE ALIQUOTE	132
3.3.5 IPOTESI 4: TRE SCAGLIONI, TRE ALIQUOTE	133
3.7 VALUTAZIONE.....	133
CONCLUSIONE	135
BIBLIOGRAFIA	140

CAPITOLO I
LA CRISI E LA DISUGUAGLIANZA

1.1 CONTESTO ECONOMICO-SOCIALE: CRISI, CENNI STORICI

La crisi economica ha caratterizzato gli ultimi otto anni dell'economia italiana ed internazionale. La sua fenomenologia è elaborata e complessa in quanto spesso sussistono interrelazioni reciproche tra cause e conseguenze. Nel corso di questo primo capitolo ne verrà svolta una sintetica panoramica volta a precisare il contesto economico-sociale in cui agiamo, premessa imprescindibile per la comprensione dei capitoli successivi.

1.1.2.1 AMERICA

La fase iniziale della crisi ha trovato il suo epicentro nell'economia statunitense, in particolare nell'attività bancaria posta in essere all'inizio del nuovo millennio e nell'andamento del mercato immobiliare. Nello specifico, le anomalie nel mondo finanziario iniziarono dal 2003 quando la Federal Reserve ridusse il tasso di sconto a livelli molto bassi (1%), favorendo la concessione di mutui per l'acquisto di immobili. La domanda immobiliare subì un'impennata, sia grazie agli acquisti delle famiglie sia per l'affluenza di speculatori che intravidero nel mercato immobiliare americano discreti margini di guadagno. I prezzi degli immobili crebbero così in modo anomalo e si creò una bolla nel mercato immobiliare¹. A questo fenomeno si aggiunse anche la concessione da parte delle banche americane dei cosiddetti mutui subprime, ovvero mutui concessi a soggetti percipienti redditi bassi nonché privi di adeguate garanzie. In caso di insolvenza, il pignoramento avrebbe permesso di ottenere più denaro di quello prestato, contando sul rincaro atteso dei prezzi². Tali

¹G. MARTINO, *La crisi finanziaria: che cos'è, quali sono state le cause*, 2008, <http://www.europaoggi.it/content/view/1712/0/>

² C. R. MORRIS, *Crack. Come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro*, Roma 2009, Elliot, pag. 49 e ss.

soggetti erano inoltre caratterizzati da un profilo di rischio credito elevato in caso di un aumento dei tassi di interesse sui mutui contratti. Le banche, inoltre, iniziarono anche a cartolarizzare³ i mutui *subprime* e a creare dei derivati finanziari di cui non era chiara la rischiosità. I problemi iniziarono a comparire quando la Federal Reserve, sulla scia di una significativa crescita economica, invertì rotta e aumentò progressivamente il tasso di sconto che, dall'1% del giugno 2003, arrivò al 5,25% nel giugno del 2006. L'aumento progressivo del costo del denaro insieme allo scoppio della bolla immobiliare e alla repentina diminuzione dei prezzi degli immobili residenziali provocò due conseguenze nel 2007:

- Lo scoppio della bolla immobiliare, in quanto diminuì la richiesta di mutui e, dunque, anche la domanda di immobili e conseguentemente diminuì anche il loro valore;
- L'insolvenza di molti debitori, in quanto il tasso dei mutui *subprime* era legato al tasso di sconto⁴.

La crisi diventò evidente quando le banche si ritrovarono a pignorare immobili che valevano, a questo punto, meno di quanto prestato. Alcune banche americane dichiararono bancarotta, tra cui il 15 Settembre 2008 Lehman Brothers⁵, altre vennero acquisite da altri gruppi bancari, altre ancora richiesero l'aiuto dello Stato americano che favorì il loro acquisto o intervenne con la nazionalizzazione, come nel caso di Freddie Mac e Fannie Mae⁶, le due più grandi istituzioni finanziarie statunitensi specializzate nell'elargizione di mutui immobiliari. Il fallimento di Lehman Brothers,

³ La tecnica finanziaria della cartolarizzazione dei crediti nacque negli Stati Uniti negli anni 70 al fine di salvare le *Saving&Loans*: le banche trasferivano blocchi di crediti a società veicolo (*Special purpose vehicle*) che li trasformavano in prodotti finanziari derivati (*Asset backed Securities*) e li immettevano nel mercato C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 2012, Il Mulino, pag. 95 e ss.

⁴M. DI NOLA, *Ciao crisi. La sorprendente trama della crisi finanziaria e le scelte che ora ci attendono*, Milano 2009, Il Sole 24 Ore, pag. 38

⁵G. RAVIOLO, *La crisi globale Da Bretton Woods ai mutui subprime*, Roma 2009, Edizioni Universitarie Romane, pag. 164 e ss.

⁶ S. SCAJOLA, *La crisi finanziaria e gli effetti sull'economia reale*, Rapporto Industria CISL

suscitò un'ondata di panico che paralizzò i mercati finanziari e si riverberò immediatamente su famiglie e imprese. Il comportamento degli agenti economici iniziò a divenire irrazionale e guidato dal panico, con tagli dei consumi e degli investimenti, che peggiorarono drasticamente le prospettive per la crescita economica dapprima negli Stati Uniti e in breve tempo in tutto il mondo⁷. I mutuatari non riuscirono più a ripagare le rate dovute e le società di cartolarizzazione non corrisposero gli interessi sui titoli che avevano emesso, in quanto prive di entrate. I titoli emessi persero così valore ed essendo ormai stati acquistati da molte banche e intermediari finanziari esteri, si iniziarono a registrare grandi perdite in conto capitale a livello internazionale. La globalizzazione finanziaria, infatti, ha agevolato il contagio ad altre economie e l'estendersi della crisi al sistema finanziario mondiale. Vincolate dall'accordo di Basilea II, le banche europee non furono direttamente coinvolte nel meccanismo dei subprime e in un primo tempo apparvero quasi indifferenti alla crisi che imperversava negli USA. Le interconnessioni con i mercati finanziari e monetari americani si dimostrarono, però, talmente strette da rendere il sistema bancario europeo altrettanto vulnerabile di quello statunitense: erano stati acquistati titoli tossici in gran quantità e poste in essere condotte fraudolente volte ad aggirare le regole di Basilea. La Banca Centrale Europea e i governi europei si videro costretti a derogare la stessa normativa europea per intervenire pesantemente e ripetutamente sul mercato sia per salvare istituti in crisi sia per assicurare liquidità sufficiente al sistema⁸. Il conseguente passaggio all'economia reale avvenne attraverso i meccanismi "classici"⁹:

⁷ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 35

⁸ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 39

⁹ F. RAMPINI, *La spirale delle tre crisi*, 2008, in "La Repubblica"

- la stretta creditizia, dovuta non solo alla crisi di fiducia dei depositanti e degli azionisti verso le banche, ma soprattutto al collasso della fiducia tra le banche stesse.
- gli effetti del crollo delle borse sulla ricchezza, e conseguentemente su risparmi e investimenti.

Le economie più colpite furono quelle avanzate che subirono contrazione della domanda interna e aumento della disoccupazione. Il raffreddamento si estese ai paesi emergenti, che rimasero un cruciale motore dello sviluppo globale. La Cina, l'India e la Russia sperimentarono una marcata frenata, in taluni casi addirittura una diminuzione delle esportazioni e degli investimenti¹⁰.

La recessione che ne è conseguita è stata eccezionale per ampiezza, velocità e diffusione. Citando alcuni dati OCSE, il PIL dei paesi industriali calò del 4% nei soli mesi compresi tra l'Ottobre del 2008 e il Marzo del 2009 e la contrazione si riflesse su tutte le principali economie; il volume del commercio internazionale si ridusse di circa un sesto nello stesso arco temporale. Sono numeri, questi, che non trovano pari in nessuno dei precedenti episodi recessivi dopo la seconda guerra mondiale. Raffronti storici su un arco temporale più ampio portano a individuare maggiori similitudini con la crisi del '29¹¹.

1.1.2.2 2010-2012

La ripresa degli scambi internazionali realizzata nel corso del 2010 (+15,0%) registrò un rallentamento nel 2011 (+5,7%) che esulava dalla normale evoluzione fisiologica perché rifletteva le difficoltà della

¹⁰ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 24

¹¹ M. CALVANO, L. RODANO, S. SIVIERO *La trasmissione della crisi finanziaria globale all'economia italiana. Un'indagine controfattuale*, 2008-2010, pubblicazione Banca d'Italia 2010, pag. 5 e ss.

congiuntura internazionale. Infatti, l'acutizzarsi della crisi dei debiti sovrani comportò politiche di bilancio ancor più restrittive nell'Area euro; l'elevata incertezza sul futuro della moneta unica, la possibile uscita della Grecia dall'Unione monetaria, con i suoi effetti non quantificabili, l'attuazione congiunta di politiche di bilancio recessive nell'Euroarea, il rallentamento della crescita degli emergenti e l'aumento dell'avversione al rischio di tutti gli operatori contribuirono a limitare le prospettive del commercio globale¹². Nel 2012, per la prima volta negli ultimi venti anni, il commercio mondiale (+1,7% rispetto al 2011) registrò una crescita inferiore a quella della produzione industriale (+2,7% in volume). Solo all'alba del 2013 fu possibile osservare un'accelerazione degli scambi mondiali accelerarono (+2,9% annualizzato sul quarto 2012). I segnali di rilancio aumentarono gradualmente: gli emergenti continuarono a garantire una crescita sostenuta, si consolidò la ripresa negli Stati Uniti e in Giappone, anche grazie alle politiche monetarie fortemente espansive, e nell'Area euro si attenuò la caduta dell'attività economica e migliorò la fiducia dei consumatori¹³.

1.1.3 ITALIA

Quali sono stati gli effetti di questa crisi internazionale sull'Italia? Il prodotto interno lordo, pressoché stagnante dalla fine del 2007, iniziò lentamente a calare nel secondo trimestre del 2008 per poi crollare repentinamente tra la fine dell'anno e l'inizio del 2009, perdendo circa 5 punti percentuali in soli sei mesi. Le conseguenze furono un aumento verticale della disoccupazione che compresse la

¹² CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *La Lunga Crisi: Ultima Chiamata per l'Europa*, Scenari Economici, Giugno 2012, pag. 57

¹³ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *La Lunga Crisi: Ultima Chiamata per l'Europa*, Scenari Economici, Giugno 2012, pag. 57 e ss.

capacità di spesa delle famiglie e favorì la propensione al risparmio¹⁴. L'aumento dei prezzi e il peggioramento delle aspettative sull'evoluzione dell'evoluzione della situazione economica incisero sulle decisioni dei consumatori e generarono un aumento del risparmio che, se solitamente è un valore da salvaguardare, in quel particolare momento storico storico fu sintomo e agevolatore della crisi. L'indicatore ICC Confcommercio rilevò un calo dei consumi del 2,1% nell'ottobre 2008; la caduta delle immatricolazioni (-29,5% annuo in novembre) e degli ordini di autovetture (-29%) confermò le difficoltà¹⁵. Il calo della domanda finale (in tutte le componenti) si riverberò in tutti i settori economici, come dimostrato dai segnali di forte debolezza della produzione industriale italiana negli ultimi mesi del 2008. Nello stesso periodo anche il credito bancario alle imprese rallentò bruscamente¹⁶ come conseguenza naturale della debolezza dilagante nel sistema bancario. L'indagine ISAE segnalò un forte aumento delle imprese con peggiorate condizioni di accesso al credito: 43,5% a Novembre 2008 contro il 23,4% a Giugno 2008 e in particolare soffrirono di più le medie imprese con il 53,9%. L'indagine Sole 24 Ore-Banca d'Italia, riferita a Settembre 2008, indicò che tale peggioramento aveva colpito il 62,9% delle imprese che avevano richiesto nuove linee di credito o un'estensione delle vecchie. Fu messa in atto una stretta selettiva. In generale le banche alzarono gli *spread*, allungarono i tempi, imposero oneri addizionali e ridussero l'ammontare concesso. Tutte le imprese furono penalizzate sui costi; alcune, considerate più rischiose anche per il settore in cui operavano, furono penalizzate anche sugli *stock* concessi

Il credit crunch non interessò solo il mondo delle imprese: nel complesso, si ridussero tutti i prestiti alle famiglie di 1,9 miliardi di euro

¹⁴ *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, 2009 vol. I p. 5 ss

¹⁵ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 11 e ss.

¹⁶ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 11 e ss.

rispetto all' Ottobre 2007. In parte fu dovuto a una calo della domanda causata sia dall'aumento dei tassi sia dallo scoppio della bolla. In parte invece fu dovuto a una maggiore attenzione posta in essere dalle banche, che allungarono i tempi dell'erogazione e penalizzarono alcune tipologie di famiglie considerate (spesso erroneamente) meno redditizie. Anche gli investimenti calarono vertiginosamente divenendo la più debole della domanda. Diminuirono dell'1,6% nel 2008 e del 2,9% nel 2009. Diminuirono molto nel 2008 (-1,9%) e nel 2009 (-3,7%) gli investimenti in macchinari e attrezzature, in linea con la recessione della produzione industriale. Anche gli investimenti in costruzioni, dopo quasi nove anni di crescita ininterrotta, registrarono un calo nel 2008 (-0,9%) e una vertiginosa caduta nel 2009 (-2,2%). Risentirono della flessione dell'edilizia residenziale, influenzata dalla frenata del mercato immobiliare, e della diminuzione delle opere pubbliche¹⁷.

L'attività economica tornò a crescere solo nel terzo trimestre del 2009 grazie all'azione della Banca Centrale Europea che, già dopo il crack Lehmann aveva abbassato i tassi di interesse. L'istituto centrale pose in essere anche interventi, per così dire, "non convenzionali", finalizzati a sanare i bilanci delle banche, a migliorare i rapporti interbancari, ad allentare le condizioni di finanziamento al settore privato e promuovere l'ulteriore riduzione degli spread nel mercato monetario e ad incoraggiare l'attività di prestito delle banche alle imprese ed alle famiglie¹⁸. Nel primo trimestre del 2010 il prodotto interno lordo continuò ad aumentare del 2,2%, grazie soprattutto all' aumento dei consumi e all' accumulo di scorte¹⁹. Questa fase di recupero continuò anche all'inizio del 2011 (il PIL Usa ebbe una crescita dell'1,7%) per arrestarsi verso il termine

¹⁷ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008, pag. 1

¹⁸ *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, 2009, vol. I pag. 25-29

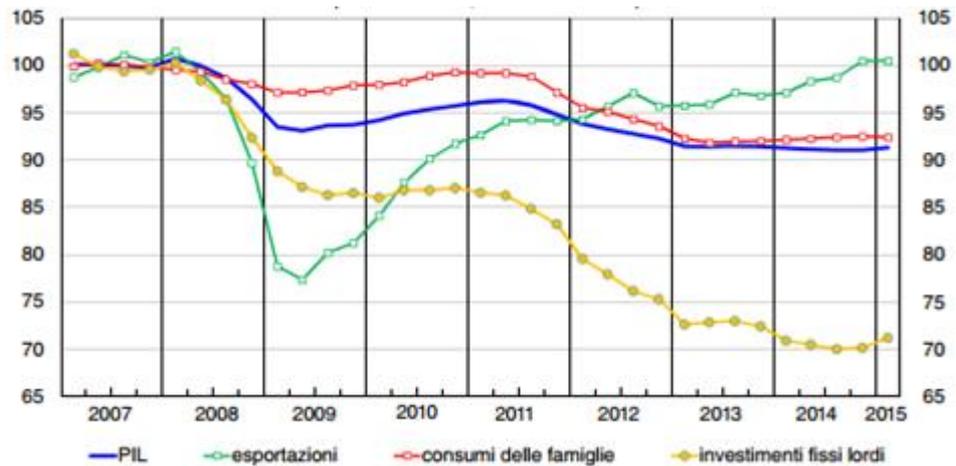
¹⁹ *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, 2010, pag. 9 ss.

dello stesso anno. Il PIL italiano in particolare, dopo la crescita del primo e secondo trimestre 2011, calò per un intero semestre, proseguendo nella discesa anche per l'intero 2012 ed il 2013, documentando lo stato di recessione dell'economia del paese, al contrario della maggior parte dei paesi industrializzati. Nel 2014, fortunatamente, la prolungata flessione del PIL si è attenuata, annullandosi nell'ultimo trimestre grazie al leggero incremento della domanda interna. Nella media annua il PIL reale ha ancora avuto una variazione negativa (-0,4 per cento), a fronte di crescita nominale dello 0,4 per cento. Nella media del 2014 la spesa per consumi delle famiglie è aumentata per la prima volta dal 2010, ma resta inferiore di circa l'8% rispetto ai livelli del 2007. Sono aumentati soprattutto gli acquisti di beni durevoli, che avevano maggiormente risentito della crisi finanziaria globale e della successiva crisi del debito sovrano. All'inizio del 2014 nota particolarmente negativa era il basso volume degli investimenti, che però sono leggermente aumentati nel quarto trimestre. Le esportazioni hanno registrato un deciso rialzo, sospinte dalla crescita della domanda e dai guadagni di competitività di prezzo, di cui però hanno beneficiato solo le imprese più produttive e innovative²⁰ (cfr. Fig.1 – PIL e principali componenti della domanda. Nel corso del 2014 gli interventi di politica economica sono stati finalizzati al rilancio dell'economia attraverso azioni mirate al sostegno dei redditi da lavoro, alla riduzione del carico fiscale e al completamento dei pagamenti dei debiti commerciali arretrati delle Amministrazioni pubbliche.

FIG. 1 – PIL E PRINCIPALI COMPONENTI DELLA DOMANDA

(dati trimestrali; indici: 2007=100)

²⁰ BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale 2015*, Roma, pag.43 e ss.



Fonte: BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale 2015*, Roma,
pag.43

1.1.4 LA SITUAZIONE ATTUALE

Nel 2015 si è registrato anche un ritorno alla crescita e si sono presentate prospettive positive grazie al programma BCE di acquisto di titoli dell'Eurosistema, oltre al ribasso del prezzo del petrolio, che ha liberato risorse per consumi e investimenti. Il Pil italiano è cresciuto del 0,7% in termini reali, cui seguirà una crescita dell'1,2% nel 2016 e dell'1,3% nel 2017.

- La domanda interna al netto delle scorte ha contribuito positivamente alla crescita del Pil per 0,3 punti percentuali, quella estera netta per 0,4 punti percentuali. Nel biennio 2016-2017 grazie al rafforzamento ciclico, la domanda interna avrà un apporto crescente (+0,8 e +1,1 punti percentuali).
- Nel 2015 la spesa delle famiglie ha segnato una variazione positiva dello 0,5% in termini reali, a seguito del miglioramento del reddito disponibile. Nel biennio 2016-2017 si prevede un rafforzamento dei consumi privati (+0,7% e +0,9%) sostenuto da un graduale aumento dell'occupazione.

- Anche gli investimenti sono tornati a crescere (+1,2%), stimolati dal miglioramento delle condizioni di accesso al credito e delle aspettative associate a una ripresa della dinamica produttiva²¹.

Le previsioni incorporano le misure descritte nel quadro programmatico contenuto nel Documento di economia e finanza diffuso ad aprile 2015.

1.1.5 EFFETTI SUL MERCATO DEL LAVORO

La crisi economica ha avuto forti ripercussioni sul mercato del lavoro italiano. Tra il 2008 e il 2014 il numero di disoccupati è passato da poco meno di 1,7 milioni a circa 3,2 milioni, pressoché raddoppiando. Nello specifico, tra il 2008 e il 2011 il numero di persone in cerca di lavoro è cresciuto di circa 400.000; nello stesso periodo il tasso di disoccupazione, salito all'8,4 per cento, è rimasto contenuto, in quanto molti lavoratori scoraggiati sono usciti dal mercato abbassando l'offerta di lavoro. Tra il 2011 e il 2014 invece, a fronte di una perdita di altri 300.000 posti di lavoro, le persone in cerca di impiego sono aumentate di oltre un milione²². Insomma nel 2014 il tasso di disoccupazione ha toccato cifre allarmanti, raggiungendo il 12,7 per cento della popolazione e il 42,7 per cento tra i giovani con meno di 25 anni, il livello più alto dal 1977. Nonostante nel 2014 vi sia stata una leggera ripresa delle assunzioni, il numero dei disoccupati di lunga durata è cresciuto ancora, divenendo così circa il 60 per cento delle persone in cerca di lavoro (nel 2008 era il 45,2). Il prolungamento della durata media della disoccupazione ha interessato, nell'intero arco della fase ciclica negativa, in modo pressoché omogeneo tutti i profili professionali²³ (cfr. fig. 2).

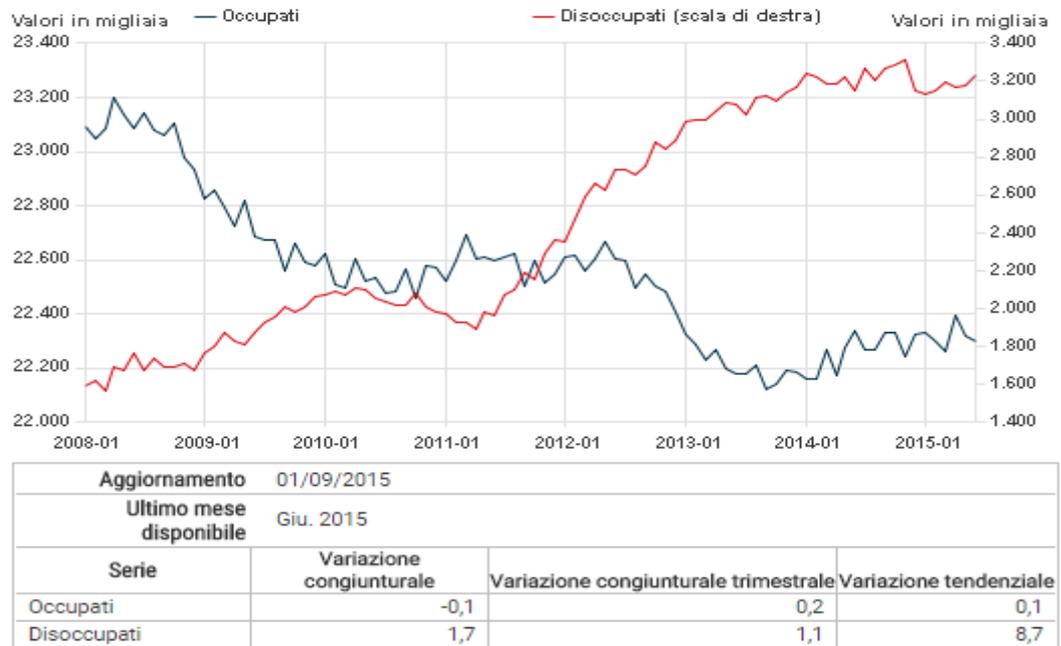
²¹ Dati ISTAT

²² BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale 2015*, Roma, pag.72 e ss.

²³ Dati ISTAT

FIG. 2 – OCCUPATI E DISOCCUPATI

Dati destagionalizzati, valori assoluti



Fonte: dati Eurostat 2015

Venendo a discorsi più recenti, il Jobs Act incide sulla disciplina dei rapporti di lavoro, sugli ammortizzatori sociali, sulle politiche attive e sugli istituti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e professionali. Nei primi mesi del 2015 il Governo ha approvato i primi due decreti attuativi, relativi all'assetto degli strumenti di sostegno ai lavoratori disoccupati e alla disciplina dei licenziamenti. Dalle serie storiche Istat aggiornate risulta che effettivamente nel 2015 c'è stata una ripresa dell'occupazione, anche se a ritmi ancora contenuti: tra gennaio e luglio 2015 è cresciuta la forza lavoro e il numero degli occupati è salito di 119.000 unità, mentre i disoccupati sono 47mila in meno. All'aumento dell'occupazione (+0,6% in termini di unità di lavoro) si è accompagnata una moderata riduzione del tasso di disoccupazione che, nel 2015, si è attestata al 12,5%. Si prevede inoltre che nel 2016, il tasso di disoccupazione diminuirà al 12,0% e le unità di lavoro registreranno un aumento significativo (+0,9%). Tale evoluzione proseguirà

con maggiore intensità nel 2017, con una discesa del tasso di disoccupazione all'11,4% e una crescita delle unità di lavoro dell'1,0%²⁴.

1.1.6 EFFETTI ECONOMICI

La panoramica contenuta nei precedenti paragrafi consente di inquadrare la situazione economico-sociale odierna. Ciò è propedeutico per comprendere quanto sia importante la funzione redistributiva dello Stato e quindi, nel caso specifico di questa Tesi, l'IRPEF.

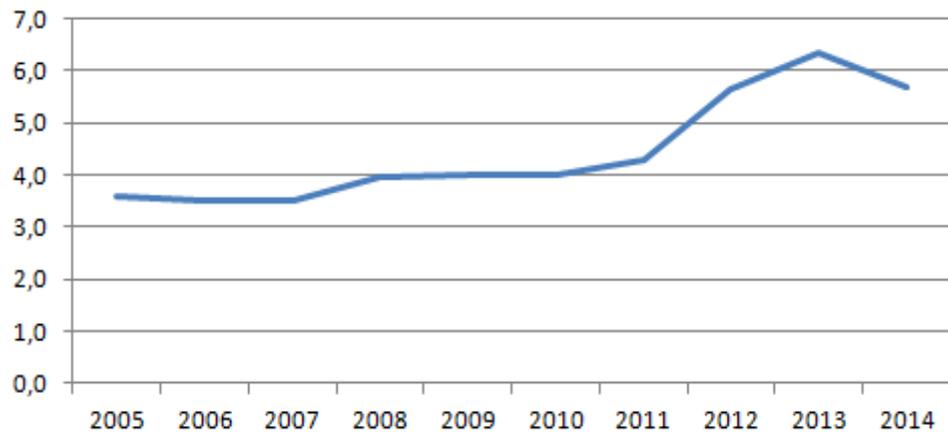
La crisi economica, congiuntamente con la diffusa disoccupazione, ha causato un brusco aumento del numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta e relativa.

Si definisce povero assoluto colui che - dati i prezzi correnti - ha un reddito che gli permette al massimo di acquistare un paniere di beni stimati necessari per sopravvivere. Si definisce povero in termini relativi se la spesa per consumi è pari o al di sotto della linea di povertà relativa, che viene calcolata sui dati dell'indagine sui consumi delle famiglie.

Prima del 2008 le famiglie in condizioni di povertà assoluta erano circa 3,5%, mentre nel 2013 sono diventate il 6,3%. In termini assoluti si passa da 930.000 famiglie povere nel 2008 a circa 1.615.000 nel 2013 (cfr. Fig.3 – Percentuale di famiglie in condizione di povertà assoluta; Fig.4 – Incidenza della povertà assoluta in base alla condizione lavorativa).

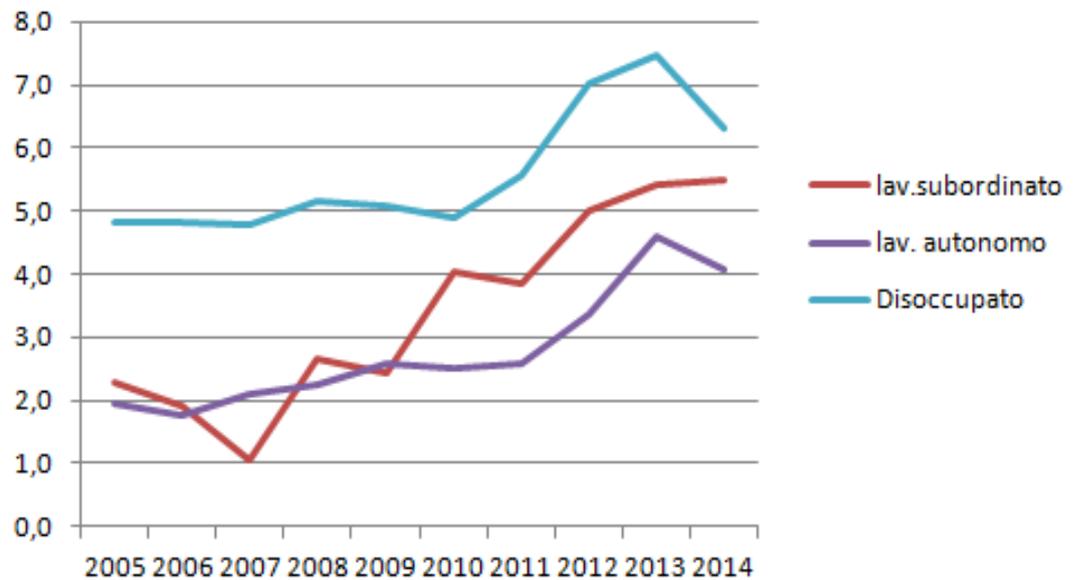
²⁴ Dati ISTAT

FIG. 3 – FAMIGLIE IN CONDIZIONE DI POVERTÀ ASSOLUTA (%)



Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati ISTAT.

FIG. 4 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA IN BASE ALLA CONDIZIONE LAVORATIVA (%)



Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati ISTAT.

Dal confronto delle due figure si può notare che il tasso di povertà è rimasto contenuto fino al 2009, grazie soprattutto al sistema del welfare con cui si è sostenuto il reddito dei lavoratori (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale) nonché grazie

all'utilizzo delle risorse risparmiate da parte delle famiglie. Il perdurare della crisi portò nel 2011 a un deciso deterioramento della situazione, e, nel 2012, le difficoltà economiche delle famiglie crebbero ulteriormente. I poveri assoluti passarono infatti dal 5,7 per cento del 2011 all'8 per cento delle famiglie²⁵.

Nel 2014, 1 milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti) era in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni 102 mila persone (6,8% della popolazione residente).

Dopo due anni di aumento, l'incidenza della povertà assoluta si è mantenuta sostanzialmente stabile sul territorio: si attestava al 4,2% al Nord, al 4,8% al Centro e all'8,6% nel Mezzogiorno.

Come quella assoluta, la povertà relativa è risultata stabile e ha coinvolto, nel 2014, il 10,3% delle famiglie e il 12,9% delle persone residenti, per un totale di 2 milioni 654 mila famiglie e 7 milioni 815 mila persone²⁶.

Il problema della povertà è connesso alla disuguaglianza economica,

1.2 CONCEZIONI TEORICHE SULLA DISUGUAGLIANZA

La crisi economica, ovviamente, ha fortemente contribuito ad acuire la disuguaglianza e la concentrazione dei capitali e ci si chiede se questo possa anche influire sulla crescita. Prima di entrare nel merito della questione occorre precisare cosa s'intende per disuguaglianza e che tipo di indice riteniamo maggiormente rappresentativo. È possibile distinguere tra due grandi aree di interesse: la disuguaglianza nei risultati e la disuguaglianza nelle opportunità.

²⁵ ISTAT, *Relazione Annuale 2014*, pag. 177 e ss.

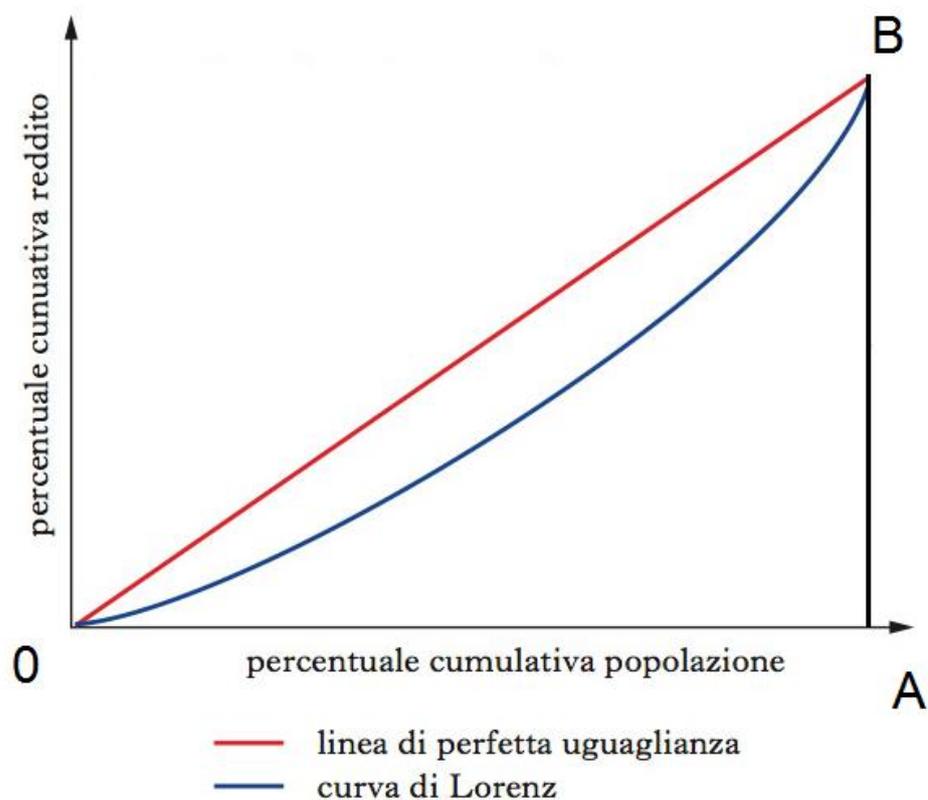
²⁶ Dati ISTAT

1.2.1 UGUAGLIANZA NEI RISULTATI

Le concezioni di egualitarismo nei risultati assumono a riferimento la distribuzione del reddito, ma possono anche assumere altre variabili, quali ad esempio l'utilità o il benessere. L'uguaglianza nei risultati può essere misurata in diversi modi, tra cui:

- Il rapporto interdecilico: esprime il rapporto tra le quote di reddito complessivo detenute da due distinti quantili della popolazione, ad esempio il decile più ricco ed il decile più povero.
- L'indice di Gini: è un valore compreso tra 0 (per l'uguaglianza perfetta) e 1 (per la massima disuguaglianza). Si ottiene dal rapporto tra l'area compresa tra la curva di eguaglianza perfetta e la curva di Lorenz e l'area del triangolo 0AB rappresentato in figura 5.

FIG. 5 – CURVA DI LORENZ



La misura attuale dell'indice di Gini per l'economia mondiale varia da 0,55 a 0,70 punti.

Dal 1990 il livello di disuguaglianza misurato dal coefficiente di Gini è notevolmente aumentato nella maggior parte dei paesi industrializzati, mentre, nelle economie in via di sviluppo è rimasto stabile, anche se a un livello assoluto superiore²⁷. In Italia, fra la metà degli anni ottanta e la fine del primo decennio del duemila:

- Il reddito reale disponibile del 10 per cento più ricco della popolazione è cresciuto ad un tasso 5,5 volte più alto di quello relativo ai redditi dei più poveri (1,1 per cento contro lo 0,2 per cento). Fra i paesi dell'area Ocse, solo la Germania e la Svezia hanno registrato un divario più elevato;
- La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è aumentata di circa il 10 per cento nella media dell'area Ocse (con l'indice di concentrazione di Gini passato da 0,28 a 0,31) a fronte di oltre il 16 per cento nel caso dell'Italia (indice cresciuto da 0,30 a 0,35)²⁸.

Per quanto concerne l'Italia, la “mappa della disuguaglianza” costruita sulla base delle dichiarazioni dei redditi 2011 fa emergere:

- Un indice di Gini (0,44) che, oltre ad essere oggettivamente molto alto, riflette marcate differenze territoriali (nel Mezzogiorno, indice più elevato di oltre 3 punti percentuali rispetto al Centro Nord);
- Una distribuzione del reddito piuttosto concentrata, con il 10 per cento dei contribuenti più ricchi che detiene il 28,7 per cento del reddito

²⁷E. DABLA-NORRIS, K. KOCHHAR, F. RICKA, N. SUPHAPHIPHAT, e E. TSOUNTA, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, 2015, discussion note FMI, pg. 9 e ss.

²⁸CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* 2014, pg. 52 e ss.

complessivo netto e con l'1 per cento più ricco che ne detiene il 6,9 per cento;

- Rispetto al 2007, l'anno prima dell'inizio della crisi, l'indice di Gini risulta aumentato di quasi un punto percentuale nel 2014, interrompendo una tendenza alla diminuzione che aveva interessato la maggioranza delle province italiane dal 2000. Parallelamente, tornano ad ampliarsi i divari territoriali che, al contrario, avevano registrato una convergenza nella prima parte del decennio²⁹.

1.2.2 UGUAGLIANZA NELLE OPPORTUNITÀ

L'uguaglianza nelle opportunità incide sull'eliminazione dei fattori socio-economici che causano differenze nei punti di partenza degli individui, giustificando invece le disuguaglianze che sono prodotte dalle azioni e dalle scelte che vengono effettuate nell'arco vitale. Estremizzando il concetto di fondo, potremmo affermare che la disuguaglianza della struttura sociale o gli alti livelli di povertà sono irrilevanti, perché l'unica cosa importante è che l'eguaglianza (o equità) «in partenza». Diversi fattori, infatti, entrano in gioco per dare contenuto all'idea di 'pari opportunità'. Quali indici divengono rilevanti in questa prospettiva? sicuramente le condizioni economiche relative alla «ricchezza iniziale», da intendersi come somma di trasferimenti a vario titolo ricevuti dalla famiglia (finanziamenti scolastici, eredità, ecc.); ma anche le capacità e i talenti individuali; le condizioni sociali della famiglia di appartenenza; le possibilità di accedere al sistema educativo, e così via.

Riporto di seguito i tre più importanti filoni di pensiero:

²⁹CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2014, pg. 52 e ss.

1.2.2.1 PARI OPPORTUNITÀ FORMALI

Friedrich Hayek nella celebre opera “La Società Libera”³⁰ si sofferma ampiamente sul concetto di libertà e lo fa riassumendo pienamente il punto di vista liberista: ciò che deve perentoriamente esser distribuito in modo equo tra i cittadini è la ‘libertà’ che si esplica essenzialmente nell’assenza di interferenza o di coercizione da parte di altri individui o dello Stato, ovvero, nell’uguaglianza di fronte alla legge. Nello specifico “la coercizione si presenta quando le azioni di un uomo vengono poste al servizio della volontà di un altro, non per i propri scopi, ma per quelli dell’altro”³¹. La libertà non dev’essere confusa con il “potere”, inteso come capacità di far ciò che si desidera, in quanto questo porterebbe ad identificare la libertà con la ricchezza, e a giustificare l’attività di redistribuzione delle risorse ispirata al criterio della progressività. La contrarietà alla progressività dell’imposta si basa sull’idea che si tratti di una discriminazione da parte di una maggioranza nei confronti di una minoranza, e come tale si tratterebbe di un rischio tangibile alla democrazia. Nell’ottica liberista ciò sarebbe un errore perché i concetti di libertà e potere/ricchezza non devono essere confusi: ogni individuo nell’ambito della propria vita è chiamato a compiere delle scelte, e non è detto che i più facoltosi abbiano più possibilità di scelta rispetto ai meno abbienti³². L’idea Hayekiana di libertà, l’uguaglianza di fronte alla legge, non solo poco si concilia con l’uguaglianza materiale, ma addirittura si pone in contrasto: gli individui, pur essendo tra loro diversi, devono essere tutti trattati allo stesso modo, e dunque lo Stato deve astenersi dal modificare le

³⁰ Titolo originale *The Constitution of Liberty*” (1960), University of Chicago Press.

³¹ F. A. VON HAYEK, *La Società Libera*, Rubettino editore, Soveria Mannelli edizione del 2011, pg.24 e ss.

³² Hayek fa l’esempio dell’alto ufficiale dell’esercito sottoposto al Generale o del ricco cortigiano sottoposto al Re

loro posizioni di partenza. Ciò che prevale è dunque un'accezione negativa della libertà.

1.2.2.2 PARI OPPORTUNITÀ SOSTANZIALI

Questa concezione sposta la sfera di attenzione dall'individuo alla società.

Il principale esponente è il filosofo americano John Rawls. Il suo intento è delineare una «teoria della giustizia come equità». Rawls individua alcuni beni principali la cui distribuzione egualitaria risulta fondamentale per la creazione di un ordine sociale giusto: questi beni vengono chiamati «beni primari». I beni sociali primari, raggruppati per ampie categorie, sono diritti e libertà, opportunità e poteri, reddito e ricchezza (Un bene primario molto importante è [anche] la coscienza del proprio valore [...])³³.

I principi generali che presiedono alla giusta distribuzione dei beni primari e alla giusta organizzazione della società sono due: il primo principio di giustizia sociale riconosce la libertà di ognuno, secondo esso «ogni persona deve avere eguale diritto alle più ampie libertà di base compatibilmente con una libertà simile per altri»³⁴; il secondo principio di giustizia sociale riconosce l'uguaglianza sociale ed economica, con particolare attenzione ai membri meno avvantaggiati della società. Secondo questo principio «le disuguaglianze sociali ed economiche devono essere regolate in modo tale che si possa ragionevolmente presumere che siano nell'interesse di ognuno e che siano connesse a mansioni e cariche accessibili a tutti».

³³ J. RAWLS, Una Teoria della Giustizia, Harvard University Press 1971, riedizione Feltrinelli 2008, pg.103 e ss.

³⁴ Ibidem, pag. 293 e ss.

Dunque alla società e allo Stato viene attribuita la funzione di verificare che ogni membro della società abbia la medesima posizione di partenza degli altri.

I ‘criteri di giustizia’ proposti implicano che il governo sia legittimato a limitare i risultati del mercato nel momento in cui limitino le opportunità dei cittadini. Tuttavia nel far ciò bisognerebbe tener conto anche delle risorse «interne» ovvero quei talenti e quelle qualità che rendono differenti gli individui, con difficile applicazione pratica. Si richiede infatti che la distribuzione delle risorse «esterne», i beni economici, tenga conto di queste differenze e cerchi di compensarle. Punto fermo di questa teoria è l’idea «che nessuno meriti il posto che ha nella distribuzione delle doti naturali, più di quanto non merita la sua posizione di partenza nella società» e che «un’eredità ineguale di ricchezza non è intrinsecamente più ingiusta di un’eredità ineguale di intelligenza»³⁵. Le disuguaglianze, ovvero trattare in modo diverso situazioni diverse, vengono accettate in quanto rendono uguali punti di partenza che la natura ha reso diversi.

1.2.2.3 APPROCCIO DELLE CAPACITÀ

Il cosiddetto «approccio delle capacità» è una teoria descrittiva messa a punto dall’economista e filosofo indiano Amartya Kumar Sen, a cui, in seguito, anche la filosofa americana Martha Nussbaum ha dato un importante contributo, dandone un carattere maggiormente normativo.

Ciò che distingue essenzialmente l’approccio di Sen e della Nussbaum dai paradigmi citati, è la scelta di un nuovo spazio valutativo, una nuova base informativa da considerare per la formulazione di giudizi (di valore) e valutazioni, sul benessere effettivo delle persone e sulla qualità oggettiva della loro vita, nell’ambito di un determinato contesto socio culturale ed

³⁵ J. RAWLS, Una Teoria della Giustizia, Harvard University Press 1971, riedizione Feltrinelli 2008, pg.272 e ss.

economico. I due filosofi ritengono irrilevanti le “utilità” come vengono definite nell’ambito del paradigma utilitarista e le “libertà formali” concesse alle persone in termini di diritti, come afferma il libertarismo.

Lo spazio valutativo, infatti deve considerare essenzialmente due tipologie di fattori, ovvero *functionings* (funzionamenti) e *capabilities* (capacità), che ineriscono due distinti livelli dimensionali: i primi, le cui radici sono chiaramente aristoteliche, costituiscono l’insieme degli stati d’essere dell’individuo, rappresentano la dimensione attuale ed effettiva di una persona; “i funzionamenti vanno dai più elementari, come l’essere nutrito a sufficienza e il non soffrire di malattie evitabili, ad attività o condizioni personali molto complesse, come l’essere in grado di partecipare alla vita della comunità e l’aver rispetto di sé”³⁶. Le capacità invece, rappresentano le combinazioni potenziali di funzionamenti che una persona è in grado di realizzare liberamente; esse sono le potenzialità del vivere e dell’essere della persona. Sono le capacità a determinare il benessere reale dell’individuo, intese come effettiva libertà e possibilità di poter scegliere i propri funzionamenti, o comunque di poterli perseguire sulla base della propria natura, delle proprie aspirazioni e dei propri valori. “La capacitazione di una persona non è che l’insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. È dunque una specie di libertà: la libertà sostanziale di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti o, detto in modo meno formale, di mettere in atto stili di vita alternativi”³⁷

Nella riflessione di Sen la radice della Libertà diviene quindi triplice: oltre alle due classiche accezioni di libertà-da (immunità) e

³⁶ A.K SEN, *Development as Freedom*, Anchor Books, New York 1999, pg. 24 e ss.

³⁷ *Ibidem*

libertà-di (autonomia), assume un ruolo centrale la nozione di capacitazione.

Il “reddito” è dunque un indicatore estremamente impreciso, poiché una persona anziana e bisognosa di cure è sicuramente in una condizione differente di una persona sana avente il suo stesso reddito.

In conclusione il grado di eguaglianza di una determinata società storica si misura dal grado di idoneità a garantire a tutte le persone una serie di *capabilities* di acquisire fondamentali funzionamenti, ossia un’adeguata *qualità della vita* o *well-being* generale.

Per quanto concerne, quindi, la disuguaglianza nelle opportunità possiamo utilizzare diversi fattori come indicatori.

1. Ricchezza: le stime indicano che quasi la metà della ricchezza del mondo è di proprietà dell'1 per cento della popolazione. Negli USA, un terzo della ricchezza totale è posseduto dall' 1 per cento della popolazione³⁸. La disuguaglianza di ricchezza è un dato ancor più preoccupante rispetto a quella del reddito: sia nelle economie avanzate che in quelle in via di sviluppo, l’indice di gini sul reddito, in media, è la metà di quello sulla ricchezza. Tale divario trova possibili spiegazioni nella minore propensione al consumo da parte dei ceti più ricchi, nonché nell’aumento mondiale dei bassi salari, che rendono difficile risparmiare denaro per i lavoratori³⁹.

2. Servizio sanitario: per quanto riguarda le cure effettive elargite ai pazienti, nei paesi avanzati non esistono grosse disparità tra i vari gruppi di reddito. Discorso contrario per i paesi in via di sviluppo, in cui tale disuguaglianza esiste ed è un problema rilevante. Per esempio, il tasso di mortalità infantile nelle famiglie povere è due volte più elevato di quelle ricche. Problema distinto è l’accesso ai servizi sanitari: anche da questo punto di vista i paesi avanzati non

³⁸ F. NIEVA e N. GALASSO, *working for the few*, 2014, Oxfam paper

³⁹T.PIKETTY e E. SAEZ, *Income Inequality in the United States, 1913–1998*, Quarterly Journal of Economics 118 n.1: 1–39.

presentano particolari disuguaglianze, al contrario delle economie emergenti, i cui dati indicano che ci sono grandi disparità tra livelli di reddito. Occorre però precisare che anche nelle economie avanzate la disparità di reddito riflette sempre più l'aspettativa di vita⁴⁰.

3. Istruzione: L'indice di Gini applicato all'istruzione indica la variazione degli anni medi di istruzione in rapporto ai livelli di reddito. Nel corso degli ultimi 60 anni questo dato è significativamente diminuito nelle economie emergenti, grazie soprattutto al miglioramento dell'accesso agli studi⁴¹. Nonostante questo, tuttavia, i risultati dell'istruzione, in termini occupazionali, restano peggiori per i gruppi svantaggiati⁴². Infatti, quasi il 60 per cento della popolazione giovane più povera (di età compresa tra 20-24 anni) nell'Africa sub-sahariana ha meno di 4 anni di scolarizzazione, rispetto al 15 per cento del quintile più ricco. Al contrario, la disuguaglianza di istruzione, in media, è rimasta invariata nella maggior parte delle economie avanzate negli ultimi dieci anni, anche se, in alcuni paesi, l'aumento dei costi universitari ha contribuito ad abbassare l'accesso all'istruzione delle fasce più povere. Negli Stati Uniti, per esempio, i costi del college sono cresciuti molto rapidamente⁴³.

4. Servizi finanziari: sussistono grandi differenze nell'uso dei servizi finanziari sia tra le economie avanzate e

⁴⁰ C. MURRAY, A. LOPEZ, M. ALVARADO, *The State of US Health, 1990–2010: Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors*, The Journal of the American Medical Association 310 (6): 591–606, 2013

⁴¹ A. CASTELLO-CLIMENT e R. DOMENECH, *Capital and Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles*, Working Papers 1228, Economic Research Department, BBVA Bank, Madrid, 2014

⁴² E. DABLA-NORRIS e M. GRADSTEIN *The Distributional Bias of Public Education: Causes and Consequences*, IMF Working Paper 04/214, International Monetary Fund, Washington, 2004

⁴³ FEDERAL RESERVE, *2013 Survey of Consumer Finances*, disponibile su: <http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>

quelle in via di sviluppo, sia tra i diversi livelli di reddito all'interno di un paese. Oltre l'80 per cento degli adulti nelle economie avanzate hanno un conto presso un istituto finanziario, due volte in più rispetto alle economie emergenti. All'interno di queste ultime, la quota di adulti con un conto o un prestito presso un istituto finanziario è in gran parte verso i percettori di reddito superiore. Il resto della popolazione deve contare sui propri risparmi per poter investire nell'istruzione o per diventare imprenditori. In molte economie emergenti, le famiglie a basso reddito e le imprese di piccole dimensioni, spesso non riescono nemmeno ad accedere ai servizi finanziari a causa della mancanza di conoscenze finanziarie o per via della complessità del sistema⁴⁴.

Quanto finora detto potrebbe indurre, in ultima analisi, a ridefinire eticamente lo stesso termine di ricchezza e gli stessi parametri di tassazione. Ciò costringe a rivedere le posizioni dei liberisti dell'ottocento, i neoliberisti di oggi e i teorici dello "stato minimo", secondo cui la tassazione debba riguardare esclusivamente la ricchezza materiale o il reddito e abbia giustificazione (e limite) nella necessità di finanziare le sole spese per la sicurezza dell'individuo e gli altri servizi essenziali al funzionamento del sistema. E in questa ottica ritengono che la redistribuzione economica, attuata mediante tributi progressivi, "distrugga" la ricchezza. Questo modo di pensare è discutibile se, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza e di capacità contributiva, si ragiona in termini morali e di giustizia distributiva, oltretutto di non sopportabilità del fenomeno evasivo, e, perciò, in termini di equo e ragionevole riparto dei carichi pubblici. Indubbiamente, politiche distributive fondate anche sulla tassazione di *new properties* (come le capacità), che premiano i più svantaggiati e gravino sugli avvantaggiati, comportano dei costi per alcuni. Ma se tale redistribuzione

⁴⁴ E. DABLA-NORRIS, K. KOCHHAR, F. RICKA, N. SUPHAPHIPHAT, e E. TSOUNTA, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, 2015, discussion note FMI, pg. 18

porta a un miglioramento della salute del paese, alla riduzione delle tensioni sociali originate dall'invidia, all'incremento dell'accesso a tutti quei servizi fino a quel momento riservati a pochi, allora significherà che lo Stato è più sano e garantisce equità, sicurezza sociale e, quindi, più uguaglianza ai propri cittadini. Questo è un aspetto di primaria importanza: se sussistono disuguaglianze endemiche, la riduzione di esse deve essere compito prioritario della politica economico-sociale che lo Stato deve perseguire. La disuguaglianza è la vera patologia dell'epoca, è una grave minaccia al buon funzionamento della democrazia, è la perdita del senso di fratellanza e della coesione sociale: come dice Tony Judt, la fratellanza, per quanto fatua quale obiettivo politico, è la condizione necessaria della politica. E ciò senza tener conto che, dal punto di vista economico, i paesi caratterizzati da forti disuguaglianze presentano normalmente anche tassi di crescita minori⁴⁵ (vd. par. 1.2.4).

1.2.3 CAUSE DISUGUAGLIANZA

Sono molteplici i fattori che hanno contribuito all'accrescimento delle disuguaglianze sociali. È necessario analizzarli sinotticamente e tenendo presente il contesto di crisi finanziaria ed economica che ha interessato negli ultimi anni le economie avanzate e che è stato ampiamente presentato nei paragrafi precedenti:

- Lo sviluppo tecnologico: le nuove tecnologie hanno portato a miglioramenti nella produttività e a fare passi da giganti nel benessere, ma hanno anche avuto un ruolo centrale nel determinare un aumento

⁴⁵F. GALLO, *Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in "Rassegna tributaria" n. 2 di marzo-aprile 2012, pag. 287

sproporzionato della domanda di manodopera qualificata a svantaggio di quella poco qualificata e non qualificata⁴⁶.

- La globalizzazione dei commerci, cresciuta grazie agli abbattimenti dei costi di trasporto, così come da una migliore automazione e comunicazione, ed ha contribuito all'accentramento dei redditi nei settori ad alta tecnologia.
- La globalizzazione finanziaria che, se da un lato, può aver facilitato una più efficiente allocazione internazionale dei capitali e promosso la condivisione del rischio, dall'altro, ha agevolato l'aumento delle disuguaglianze. Infatti, alcuni studi hanno scoperto che i percettori di redditi alti hanno una quota di accesso ai finanziamenti sproporzionatamente maggiore⁴⁷.
- Le istituzioni del mercato del lavoro, che col tempo sono divenute più flessibili e se ciò è positivo perchè favorisce il dinamismo economico e la allocazione di risorse in imprese più produttive, pone importanti sfide per i lavoratori, in particolare quelli con scarse qualifiche⁴⁸.
- I governi delle economie avanzate hanno storicamente attenuato la disuguaglianza attraverso imposte progressive e trasferimenti economici⁴⁹. Tuttavia, in molti paesi avanzati si è osservato un aumento delle disparità di reddito netto, e sono state individuate gravi lacune nei sistemi fiscali e nei trasferimenti che dovrebbero contrastare l'aumento della disuguaglianza risultante dal mercato. Inoltre la progressività dei sistemi fiscali è diminuita in alcune

⁴⁶D. CARD e J. E. DINARDO, *Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles*, 2002, NBER Working Paper 8769, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

⁴⁷J. ROINE, J. VLACHOS e D. WALDENSTORM., *The Long-Run Determinants of Inequality: What Can We Learn from Top Income Data?*, 2009, *Journal of Public Economics* 93 (7/8): 974–88.

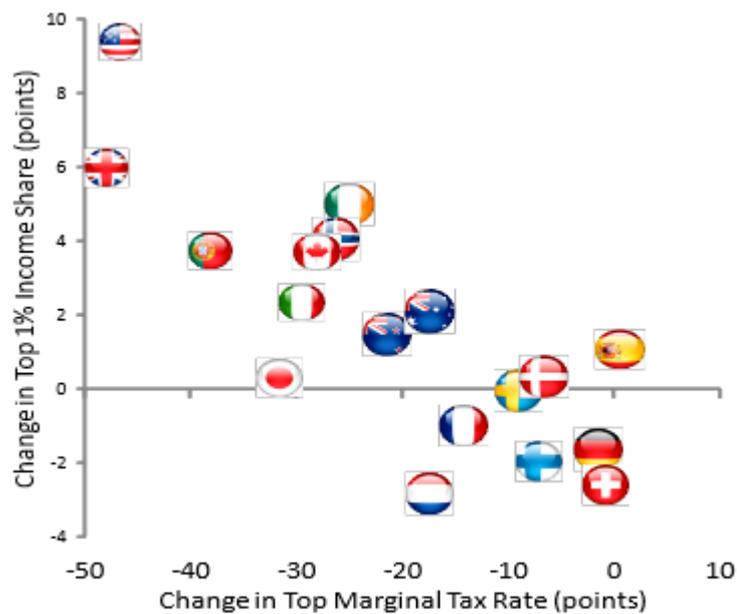
⁴⁸F. ALVAREDO, A. B. ATKINSON, T. PIKETTY, E. SAEZ, *The Top 1 Percent in International and Historical Perspective*, 2013 NBER Working Paper 19075, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

⁴⁹UFFICIO DI BILANCIO DEL CONGRESSO, *Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*, 2011, disponibile su http://www.cbo.gov/sites/default/files/10-25-HouseholdIncome_0.pdf

economie avanzate negli ultimi decenni, con il risultato che le famiglie e le società ad alto reddito rientrano in basse aliquote marginali⁵⁰.

In effetti, la fig.6 indica che l'aumento (al lordo delle imposte) della concentrazione del reddito è anche coinciso con un calo fiscale delle aliquote marginali (dal 59 per cento nel 1980 al 30 per cento nel 2009).

**FIG.6 –ALIQUOTE MARGINALI E
DEI REDDITI**



Fonte: elaborazione di FMI su World top income database

La redistribuzione è proprio l'aspetto che più si vuole approfondire all' interno di questa Tesi, e nei capitoli successivi verranno analizzate le principali criticità dell'IRPEF, l'imposta che nel sistema fiscale italiano è preposta allo svolgimento di tale funzione.

⁵⁰T. L. HUNGERFORD, *Changes in Income Inequality among U.S. Tax Filers between 1991 and 2006: The Role of Wages, Capital income, and Taxes*, 2013, Economic Policy Institute, Washington.

1.2.4 DISUGUAGLIANZA E CRESCITA

Gli economisti si sono concentrati molto sulle connessioni tra disuguaglianza e crescita pervenendo in alcuni casi a conclusioni simili, in simili, in altri a conclusioni diametralmente opposte. Ad esempio gli studi di Rajan, Stiglitz, Berg e Ostry si muovono nella medesima direzione: Rajan sottolinea come la disuguaglianza abbia intensificato la leva finanziaria e il ciclo finanziario ponendo le basi della crisi⁵¹; Stiglitz rimarca il ruolo dei fattori politico-economici (in particolare l'influenza dei ricchi) nel permettere eccessi finanziari⁵². Berg e Ostry sostengono, attraverso l'analisi di dati pluriennali e pluristatali⁵³, che una maggiore uguaglianza può contribuire a sostenere la crescita. Differente è l'impostazione di Arthur Okun, che pone in risalto l'effetto negativo delle politiche redistributive, soffermandosi sul compromesso tra efficienza ed equità e in particolare sul costo da pagare per la riduzione delle disuguaglianze⁵⁴.

In verità questo è un punto particolarmente complicato da risolvere. L'ambiguità delle conclusioni pervenute in ambito teorico riflette un problema di base non ignorabile: la difficoltà nel reperire dati. Il modo corretto di affrontare tali incertezze è guardare con attenzione agli elementi specifici delle politiche fiscali redistributive dei vari contesti nazionali, nel tentativo di trarre insegnamenti sui modi più efficaci per redistribuire. Cosa si evince dall'esperienza empirica sul rapporto tra disuguaglianza, redistribuzione e crescita? In particolare, possiamo trovare le prove che, in media, gli effetti negativi di disuguaglianza e redistribuzione prevalgano sugli effetti positivi?

⁵¹ R. RAJAN, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, 2010, Princeton: Princeton University Press

⁵² J. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012, W. W. Norton & Company.

⁵³ A. BERG e J.D. OSTRY, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, 2011 IMF Staff Discussion Note 11/08

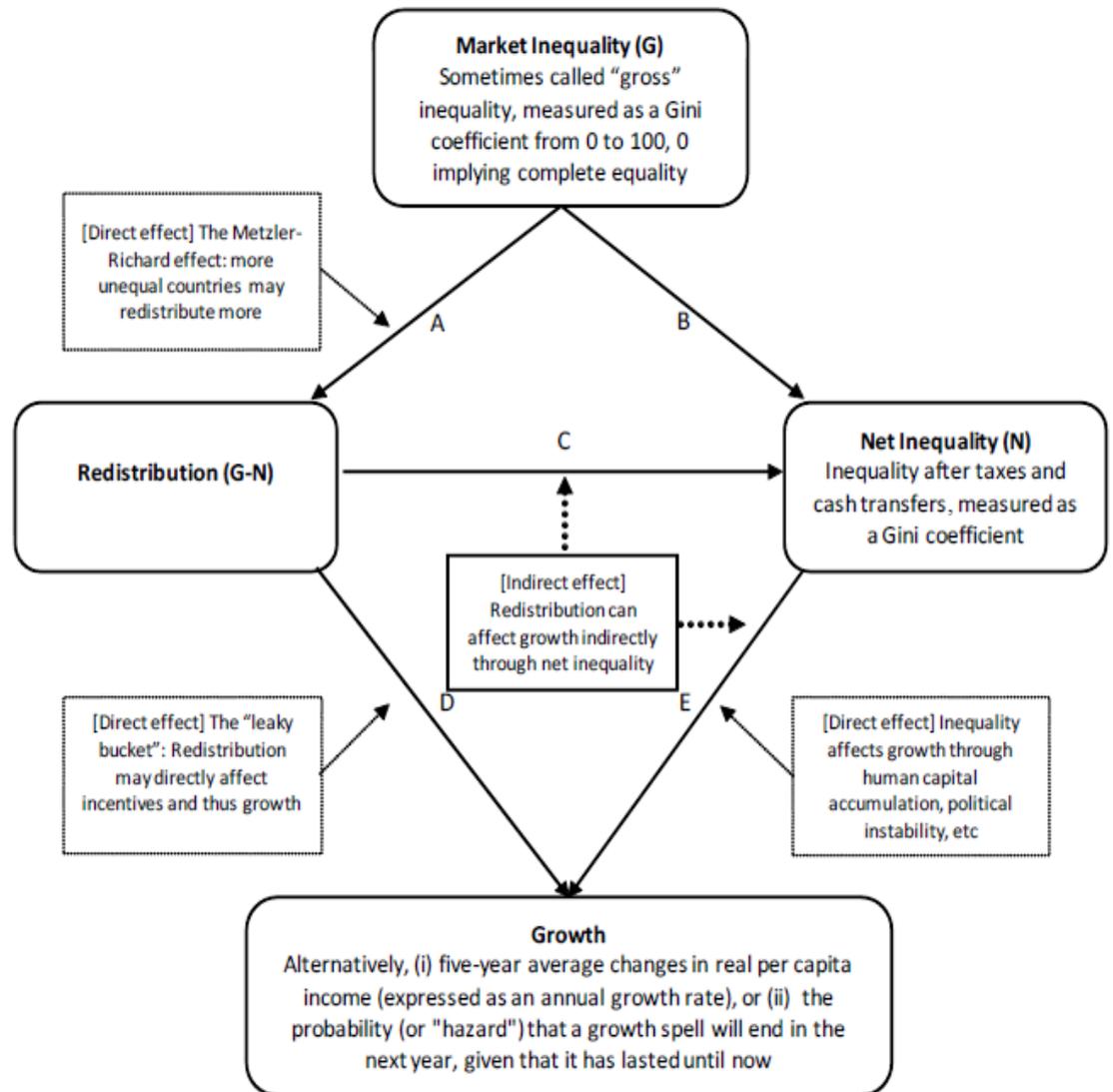
⁵⁴ A.M. OKUN, *Equality and Efficiency: the Big Trade-Off*, 1975, Washington: Brookings Institution Press

Un recente studio dell'FMI⁵⁵ è il primo a trarre vantaggio da una recente serie di dati transazionali e ad operare una distinzione tra disuguaglianza di mercato (prima delle imposte) e disuguaglianza (calcolata dopo l'intervento di imposte e di trasferimenti monetari), permettendo così di calcolare i trasferimenti redistributivi per un gran numero di paesi mettendo in evidenza tre importanti risultati:

- Le società più disuguali tendono a redistribuire più, e quindi per comprendere la relazione crescita-disuguaglianza occorre distinguere tra disuguaglianza di mercato e netta.
- L'abbassamento della disuguaglianza netta è fortemente correlata a una crescita più rapida e stabile.
- La redistribuzione appare generalmente benigna in termini di impatto sulla crescita; solo in casi estremi c'è qualche evidenza che essa possa avere effetti negativi diretti.

⁵⁵ J. D. OSTRY, A. BERG, C. G. TSANGARIDES, *Redistribution, Inequality, and Growth*, 2014, IMF staff discussion note

FIG. 7 – SCHEMA DISUGUAGLIANZA-DISTRIBUZIONE-CRESCITA



Fonte: *Redistribution, Inequality, and Growth*, 2014, IMF staff discussion note

La figura precedente mostra i principali canali di influenza da esaminare, ovvero gli effetti diretti della redistribuzione (linea D), della disuguaglianza netta (linea E) e "l'effetto totale" di redistribuzione sulla crescita. Partendo dal presupposto che la redistribuzione influisce sulla disuguaglianza netta in rapporto 1:1, l'effetto totale è la somma dell'effetto

diretto stimato (linea D) e dell'effetto indiretto che, a sua volta, è combinazione dell'effetto di redistribuzione sulla disuguaglianza netta C) e l'effetto diretto stimato della disuguaglianza netta sulla crescita (linea E).

Sono, quindi, tre le relazioni da analizzare: 1) il rapporto tra disuguaglianza e crescita, 2) il rapporto tra disuguaglianza e redistribuzione e infine 3) il rapporto tra redistribuzione e crescita.

1. Nello specifico la disuguaglianza può influenzare la crescita:

- a) Positivamente, (linea E in figura) in quanto i ricchi risparmiano una frazione maggiore del proprio reddito⁵⁶, effettuano maggiori investimenti fornendo incentivi per l'innovazione e l'imprenditorialità; questo è particolarmente vero per i paesi poveri, in quanto la concentrazione di capitale permette ad almeno alcuni individui di accumulare il minimo necessario da investire in imprese o nell'istruzione⁵⁷. Secondo il modello teorico di Benhabib⁵⁸ la relazione tra disuguaglianza e crescita può essere non lineare: incentivi che favoriscono la crescita funzionano solo fino a una certa quantità, superata la quale, si incoraggia la rendita e la crescita rallenta.
- b) Negativamente, perché priva gli indigenti della capacità di rimanere in buona salute e di accumulare capitale⁵⁹, genera instabilità politica ed economica che può ridurre gli

⁵⁶N. KALDOR, *A Model of Economic Growth*, The Economic Journal, 1957, Vol. 67(268), pp. 591–624

⁵⁷R. J. BARRO, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, 2000, Journal of Economic Growth, Vol. 5(1), pp.5–32.

⁵⁸J. BENHABIB, *The Trade-off between Inequality and Growth*, 2003, Annals of Economics and Finance, Vol. 4(2), pp. 491–507.

⁵⁹R. PEROTTI, *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say*, 1996, Journal of Economic Growth, Vol. 1(2), pp. 149–87.

investimenti⁶⁰, e limita il consenso sociale necessario per reagire agli shock o comunque sostenere la crescita⁶¹.

c) Dai dati statistici emerge l'opinione che la disuguaglianza ostacoli la crescita, almeno nel medio termine. Ma quando i ricercatori hanno esaminato i tassi di crescita per lunghi periodi di tempo (ad esempio, T. Persson e G. Tabellini, 1996⁶²; R. Perotti, 1996⁶³; A. Alesina e D. Rodrik, 1994⁶⁴) e il livello di reddito dei paesi (W. Easterly 2007⁶⁵), hanno scoperto che la disuguaglianza è associata a una crescita più lenta e meno durevole.

2. Sul rapporto tra disuguaglianza di mercato e redistribuzione (linea A in figura), occorre richiamare quanto espresso nel documento di Meltzer e Richard⁶⁶ secondo cui una maggiore disuguaglianza crea pressioni sociali per la redistribuzione. L'idea è che, almeno nelle democrazie, il potere politico è distribuito in maniera più uniforme del potere economico in modo che la maggioranza degli elettori avrà il potere e l'interesse a votare per chi promette la redistribuzione. Tuttavia, come sottolineato da Benabou⁶⁷ e da Stiglitz⁶⁸, questo non accade quando i ricchi hanno più influenza politica dei poveri.

⁶⁰A. ALESINA, R. PEROTTI, *Income Distribution, Political Instability and Investment*, 1996, *European Economic Review*, Vol. 40(6), pp.1203–28

⁶¹D. RODRIK, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*, 1999, *Journal of Economic Growth*, Vol. 4(4), pp. 385–412.

⁶²In *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and redistribution*, *Journal of Political Economy*, Vol. 104(5), pp. 979–1009.

⁶³In *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say*, *Journal of Economic Growth*, Vol. 1(2), pp. 149–87.

⁶⁴In *Distributive Politics and Economic Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109(2), pp. 465–90.

⁶⁵In *Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument*, *Journal of Development Economics*, Vol. 84(2), pp. 755–76.

⁶⁶A. MELTZER, S. RICHARD, *A Rational Theory of the Size of Government*, 1981, *Journal of Political Economy*, Vol. 89(5), pp. 914–27.

⁶⁷R. BENABOU, *Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract*, 2000, *American Economic Review*, Vol. 90(1), pp. 96–129.

⁶⁸J. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012, W. W. Norton & Company.

3. Nel rapporto tra redistribuzione e crescita (linea D nella figura), emerge maggiormente l'effetto negativo⁶⁹ anche perché maggiori imposte smorzano gli incentivi al lavoro e agli investimenti. Ma gli effetti della redistribuzioni dipendono molto dagli strumenti che si utilizzano per raggiungerla: ad esempio, la redistribuzione può non essere dannosa per la crescita quando si riducono le spese fiscali (*tax expenditure*) oppure quando si utilizza l'imposta di successione per compensare una riduzione delle imposte sul reddito da lavoro. Ci sono ovviamente molti modi diverse di perseguire politiche redistributive. Si può agire dal lato non solo delle entrate ma soprattutto della spesa o comunque attuare una combinazione di manovre. Ad esempio si possono utilizzare imposte progressive per finanziare gli investimenti pubblici, oppure si può aumentare la spesa pubblica diretta a favore dei più disagiati, un più efficiente sistema sanitario e scolastico, contribuendo così a compensare le imperfezioni che fisiologicamente si creano nel mercato⁷⁰. In questi casi, le politiche redistributive potrebbero aumentare sia l'uguaglianza che la crescita.

Appare quindi evidente il perché della discordanza dei risultati degli studi empirici sul rapporto tra redistribuzione e crescita. In particolare, quando gli studi si focalizzano sugli indicatori presuntivi di redistribuzione (come imposte o spesa pubblica), tendono a concludere che una maggior redistribuzione sia dannosa per la crescita. Sul versante delle entrate, ci sono sorprendentemente poche prove che l'incremento delle aliquote fiscali ostacoli la crescita

⁶⁹ A.M. OKUN, *Equality and Efficiency: the Big Trade-Off*, 1975, Washington: Brookings Institution Press

⁷⁰G. SAINT PAUL, T. VERDIER, *Education, Democracy and Growth*, 1993, *Journal of Development Economics*, Vol. 42(2), pp. 399–407.

economica nel medio e lungo periodo. Nel complesso, sono da condividere le conclusioni cui giungono V. Tanzi e H. Zee⁷¹, secondo cui il rapporto tra crescita e il livello delle imposte totali o delle imposte sul reddito è negativo, ma che questo rapporto non è solido. Sul versante della spesa, P. H. Lindert⁷² individua il paradosso del "pasto gratis", in quanto alcune voci di spesa pubblica finalizzate a redistribuire non hanno alcun impatto negativo apparente sulla crescita (ad esempio, la spesa per la sanità e l'istruzione, o le infrastrutture).

1.2.5 DISUGUAGLIANZA E REDISTRIBUZIONE

È doveroso premettere che molti dei precedenti studi sulla relazione tra disuguaglianza e crescita si caratterizzavano per l'imprecisione di dati sulla disuguaglianza di mercato e disuguaglianza al netto delle imposte. Ciò ha reso difficoltosa la distinzione tra le conseguenze prodotte dalla disuguaglianza e quelle prodotte dalla redistribuzione. Oltre a esserci numerosi problemi con la qualità e la copertura delle indagini, in particolare per i paesi in via di sviluppo, il problema principale è che, nonostante l'alto numero, in molti casi le indagini non sono tra loro comparabili. Ad esempio qualcuna misura il reddito pro capite, qualcun'altra 'per famiglia; alcune misurano il reddito disponibile, altre la spesa totale. Il lavoro di F. Solt⁷³ rappresenta il massimo sforzo fatto finora per affrontare questi problemi, in quanto combina le informazioni dalle indagini disponibili e deduce una serie comparabile di coefficienti di Gini di disuguaglianza di mercato e netta per quanti più paesi e anni possibili.

⁷¹In *Fiscal Policy and Long-Run Growth*, IMF Staff Papers, 1997, Vol. 44(2), pp. 179–209

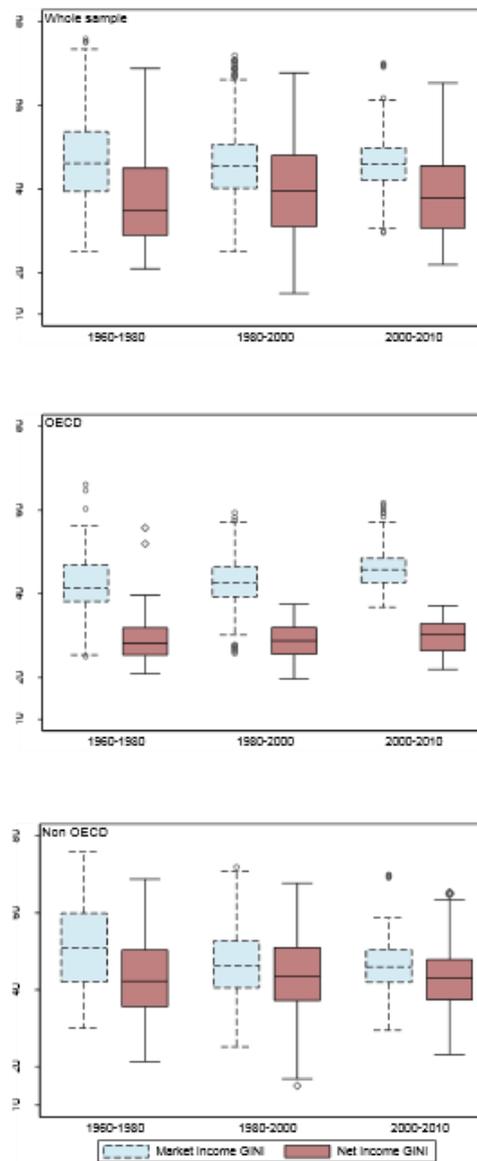
⁷²In *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, 2004, Cambridge, U.K.: University Press

⁷³in *Standardizing the World Income Inequality Database*, Social Science Quarterly, 2009, Vol. 90(2), pp. 231–42

Diamo un primo sguardo alle tendenze sulla disuguaglianza e redistribuzione. La Figura 8 mostra l'evoluzione della disuguaglianza nei decenni dal '60 al 2010. Ogni riquadro rappresenta la distribuzione della disuguaglianza di mercato e netta nell'OCSE e nei paesi non OCSE. Tre punti emergono:

1. osservando il riquadro superiore, si rileva che la disuguaglianza mediana globale è rimasta stabile nel corso dell'ultimo mezzo secolo.
2. questa stabilità non è rivelatrice di alcune importanti differenze tra i gruppi: la disuguaglianza di mercato è aumentata nel corso degli ultimi tre decenni in seno all'OCSE (riquadro centrale) ed è calata nei paesi in via di sviluppo (riquadro inferiore).
3. il divario tra disuguaglianza di mercato e netta è molto più pronunciato nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo (confrontando i pannelli centrali e inferiore), e riflette la presenza di sistemi fiscali e di trasferimento più efficienti. La disuguaglianza netta è aumentata, tuttavia, anche nell'OCSE nel corso degli ultimi decenni, in quanto l'attività redistributiva non ha tenuto il passo con l'aumento della disuguaglianza di mercato.

FIG. 8 – EVOLUZIONE TEMPORALE DELLA DISUGUAGLIANZA DI MERCATO E NETTA

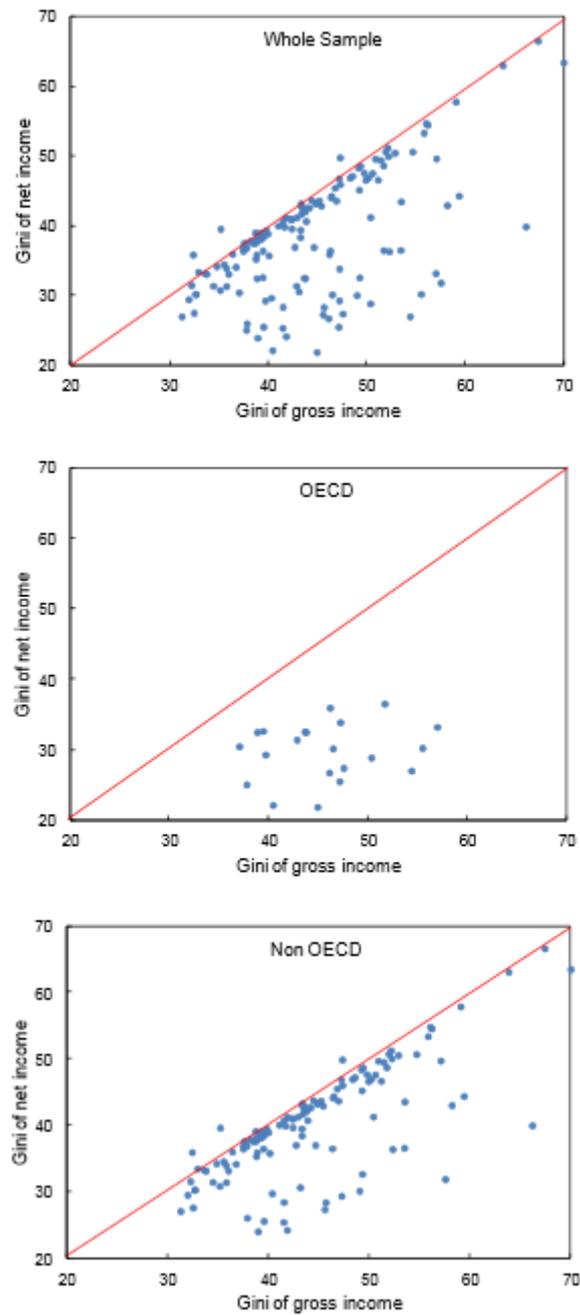


Fonte: The Standardized World Income Inequality Database

Dopo aver osservato la disuguaglianza media del gruppo e in che modo si sia evoluta nel tempo, possiamo concentrare lo sguardo sulle dinamiche tra paesi chiedendoci, ad esempio, se i paesi con più disuguaglianza di mercato tendano a redistribuire più. La figura 9 mostra la relazione tra la disuguaglianza netta (sull'asse verticale) con la

disuguaglianza di mercato (sull'asse orizzontale) tenendo presente che ogni punto rappresenta un paese nell'ultimo anno per il quale erano disponibili i dati. Premettendo che un paese sulla linea dei 45 gradi ha, ipoteticamente, una disuguaglianza di mercato e netta identica, la maggior parte dei paesi si trovano sotto la linea, e dunque hanno una disuguaglianza netta inferiore a quella di mercato. In media, la distanza dalla linea cresce con l'aumentare della disuguaglianza di mercato, mostrando che i paesi relativamente disuguali tendono a ridistribuire più. I paesi OCSE attuano un'attività di redistribuzione particolarmente intensa (pannello centrale). In effetti, in questo gruppo, i paesi con una relativamente alta disuguaglianza di mercato hanno una disuguaglianza netta solo leggermente al di sopra della media (i punti nel pannello sono raggruppati approssimativamente lungo una linea orizzontale).

FIG. 9 – DISUGUAGLIANZA DI MERCATO E NETTA NEI PAESI



Fonte: The Standardized World Income Inequality Database

1.2.6 CRESCITA, DISUGUAGLIANZA E REDISTRIBUZIONE

Diamo ora uno sguardo all'evidenza empirica della relazione tra crescita, da un lato, e disuguaglianza e redistribuzione dall'altro, adottando due differenti approcci econometrici. In primo luogo, si esaminerà la crescita a medio termine e le variabili di interesse (vd. Par. 1.2.6.1): la domanda che ci si pone è in che misura la crescita media (in un periodo di cinque anni) dipende da indicatori quali il livello di reddito, la qualità delle istituzioni, e, particolarmente importanti nel nostro caso, il livello di disuguaglianza e l'entità dei trasferimenti redistributivi.

In secondo luogo, si analizzerà la durata dei periodi di crescita: questo approccio riconosce che la crescita economica non segue andamenti lineari ma passa, spesso bruscamente, periodi persistenti di stagnazione, decollo, altipiani e valli⁷⁴. Solitamente il decollo dopo pochi anni termina e, quindi, è fondamentale per lo sviluppo a lungo termine la capacità di sostenere la crescita. Nel lavoro di Berg, Ostry e Zettelmeyer⁷⁵ che si vedrà più nello specifico successivamente (vd. Par. 1.2.6.2), si definiscono “growth spell” periodi di almeno cinque anni, durante i quali la crescita è superiore al 2 per cento e significativamente superiore agli anni precedenti.

1.2.6.1 CRESCITA NEL MEDIO-PERIODO

La specifica linea di base è un modello standard stripped-down (cfr. fig. 10) in cui la crescita dipende dal reddito iniziale, dalla disuguaglianza netta, e dalla redistribuzione (colonna 1). Occorre a tal

⁷⁴L. PRITCHETT, *Understanding Patterns of Economic Growth*, World Bank Economic Review, 2000, Vol. 14(2), pp. 221–50.

⁷⁵A. BERG, J.D. OSTRY, J. ZETTELMEYER, *What Makes Growth Sustained?*, Journal of Development Economics, 2012, Vol. 98(2), pp. 149–66.

proposito precisare le difficoltà insite nella definizione della specifica linea di base: non solo non c'è unanimità in letteratura sul preciso insieme di controlli (o variabili indipendenti) da inserire, ma la complessa serie di interrelazioni tra i controlli complica la questione notevolmente (ad esempio, la disuguaglianza può impattare sulla crescita non solo attraverso un canale di investimento di capitale fisico o umano, ma anche altri canali).

Guardando la fig.10, apparentemente risulta che una maggiore disuguaglianza abbassi la crescita, mentre la redistribuzione, in contrasto, abbia un leggero effetto positivo. Questi risultati confliggono con l'idea che ci sia un compromesso tra la crescita e la riduzione delle disuguaglianze attraverso la redistribuzione. Se ci fosse un tale trade-off, infatti, il coefficiente di redistribuzione non solo dovrebbe essere negativo, ma dovrebbe essere più basso rispetto a quello di disuguaglianza. Dunque, se così fosse, la redistribuzione sarebbe, in media, un male per la crescita.

I risultati nella colonna 1 contrastano decisamente con questa ipotesi: il coefficiente sulla disuguaglianza netta è chiaramente negativo mentre quello sulla redistribuzione è vicino allo zero. Questo implica che, piuttosto che un trade-off, il risultato medio del grafico è una situazione win-win, in cui la redistribuzione ha un effetto complessivo a favore della crescita, considerando i potenziali effetti diretti negativi e positivi della più bassa disuguaglianza risultante.

Richiamando la figura 7 (vd. Par. 1.2.4.), l'effetto totale è rappresentato dalla combinazione delle linee C, D ed E. Per quanto concerne gli effetti diretti (linee D ed E), nulla si può dire sul fatto che vi sia una significativa causalità bidirezionale tra redistribuzione e disuguaglianza di mercato (ovvero se la linea A debba avere due frecce alle estremità), perché la tecnica utilizzata isola gli effetti di ciascuna variabile tenendo l'altra costante. Tuttavia, il calcolo sull'effetto complessivo di redistribuzione fa supporre che la redistribuzione non abbia alcun effetto sulla disuguaglianza di mercato.

FIG. 10 – GLI EFFETTI DELLA DISUGUAGLIANZA SULLA REDISTRIBUZIONE E LA CRESCITA

	Dependent Variable: growth rate of per capita GDP			
	Baseline	Baseline + controls		
	(1)	(2)	(3)	(4)
Log(initial income)	-0.0089** (0.0034)	-0.0081** (0.0035)	-0.0140*** (0.0037)	-0.0135*** (0.0046)
Net inequality	-0.1435*** (0.0444)	-0.0914*** (0.0338)	-0.0739*** (0.0266)	-0.1057** (0.0492)
Redistribution	0.0048 (0.0482)	0.0258 (0.0518)	0.0109 (0.0428)	0.0530 (0.0494)
Log(investment)		0.0241*** (0.0077)	0.0250*** (0.0084)	0.0078 (0.0125)
Log(population growth)		-0.0159 (0.0182)	-0.0215 (0.0174)	-0.0084 (0.0180)
Log(total education)			0.0206*** (0.0073)	0.0184* (0.0098)
Large negative terms of trade shock				-0.0424*** (0.0158)
Political institutions				-0.0011 (0.0008)
Openness				0.0091 (0.0082)
Debt liabilities				-0.0198*** (0.0059)
Constant	0.1282*** (0.0389)	0.0718 (0.0458)	0.0985** (0.0389)	0.1687*** (0.0573)
Number of observations	828	828	751	558

Fonte: *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF staff discussion note Febbraio 2014, pg. 18

Le colonne 2-4 della fig.10 aggiungono determinanti tipiche della crescita: in primo luogo il capitale finanziario e umano e poi una serie di ulteriori determinanti come gli shock esterni, la qualità delle istituzioni, e le misure di apertura al commercio. Ciò che si percepisce è che l'inclusione di altre determinanti non cambia le conclusioni cui siamo pervenuti precedentemente sulla disuguaglianza e redistribuzione.

In sintesi, quindi, non si trova alcuna prova che la redistribuzione è dannosa. I dati tendono a confutare l'assunzione di

Okun secondo cui sussiste un trade-off tra redistribuzione e crescita. Al contrario, in media (perché con queste regressioni si osserva solo ciò che accade in media nel campione), la redistribuzione è globalmente a favore della crescita, tenendo conto degli effetti sulla disuguaglianza.

1.2.6.2 DURATA DEI GROWTH SPELL

Lo studio statistico di Berg, Ostry, e Zettelmeyer⁷⁶, prende spunto dall'approccio medico utilizzato per valutare, ad esempio, il rischio di morte di una persona sulla base di fattori quali il peso, il sesso, e l'età. In questo caso il "rischio di morte" (ovvero la possibilità che finiscano) viene calcolato per i *growth spells* (cfr par. 1.2.6).

Nei dati non si riscontra alcuna evidenza di un rapporto non lineare tra disuguaglianza e durata dello spell e quindi la specifica di base comprende solo un effetto lineare. Per la redistribuzione, al contrario, esiste la prova di una relazione non lineare tra redistribuzione e la durata della spell e le osservazioni sulla redistribuzione sono divise in due voci: quelle in cui il grado di redistribuzione è molto alto (il 25esimo percentile più alto di tutte le osservazioni) e quelle in cui è moderato (il resto della distribuzione).

La prima conclusione che è che la disuguaglianza ha una significativa relazione negativa con la durata dei periodi di crescita. Un aumento della disuguaglianza pari a un punto Gini provoca un aumento del rischio che lo spell termini l'anno successivo pari a 6 punti percentuali.

Passando alla redistribuzione, si riscontra che, quando la redistribuzione è elevata (sopra il 75esimo percentile), l'ulteriore redistribuzione diviene dannosa per la crescita, come suggerito dall'ipotesi di Okun del "big trade-off". Quando è sotto tale livello, tuttavia, non vi è prova che l'ulteriore redistribuzione abbia effetti sulla crescita.

⁷⁶ A. BERG, J.D. OSTRY, J. ZETTELMEYER, *What Makes Growth Sustained?*, Journal of Development Economics, 2012, Vol. 98(2), pp. 149–66

In conclusione si rileva che, contrariamente all' ipotesi del "big trade-off", l'effetto complessivo di redistribuzione è pro-crescita a patto che essa non abbia estensione eccessiva (che è di circa 13 punti Gini). Ciò significa che, anche in caso di grande redistribuzione, c'è poca evidenza di un effetto complessivo negativo sulla crescita poiché le misure pro-uguaglianza e gli effetti disincentivanti dei trasferimenti si compensano reciprocamente. Per i trasferimenti più esigui, quelli minori di 13 punti Gini, l'evidenza suggerisce che l'effetto complessivo di redistribuzione sarebbe la crescita positiva (anche se non statisticamente significativa).

Anche considerando altre variabili (quali gli investimenti economici, il grado di istruzione e la qualità delle istituzioni) si perviene a risultati simili: effetti positivi sulla crescita relativi alla riduzione della disuguaglianza, mentre quelli relativi alla redistribuzione sono più fragili.

1.3 CONCLUSIONE

L'analisi contenuta nel presente capitolo ha avuto due finalità. La prima presentare le origini e le conseguenze della crisi economico-finanziaria che dall'economia statunitense ha contagiato tutte le maggiori economie dei paesi avanzati con ricadute sul livello di ricchezza, reddito e disuguaglianza. La seconda presentare alcuni dei maggiori approcci teorici e le più recenti evidenze empiriche del rapporto tra crescita e distribuzione del reddito. Dall'analisi di un nuovo set di dati e di un nuovo approccio d'analisi in quanto, per la prima volta in letteratura economica, si è avuta attenzione a distinguere gli effetti della disuguaglianza da quelli della redistribuzione si possono trarre diverse importanti conclusioni.

In primo luogo la disuguaglianza è una determinante molto influente sia per il ritmo di crescita a medio termine (vd. par. 1.2.6.1) sia per la durata dei growth spells (vd. par. 1.2.6.2). Sarebbe quindi un grave errore per il legislatore concentrarsi esclusivamente sulla crescita e lasciare che la disuguaglianza divampi, non solo perché essa è eticamente non auspicabile, ma anche perché la crescita cui non si accompagna una buona dose di uguaglianza può essere bassa e non sostenibile. In secondo luogo, vi sono poche prove che a livello macroeconomico la redistribuzione fiscale abbia effetti negativi sulla crescita. È possibile rilevare qualche prova che redistribuzioni eccessivamente estese possono avere effetti negativi diretti sulla durata della crescita, ma l'effetto complessivo (comprensivo quindi anche degli effetti positivi derivanti dalla minore disuguaglianza) è più o meno la crescita neutrale. Invece per le ridistribuzioni non estreme, non vi è alcuna prova di un effetto diretto negativo. La redistribuzione media e la relativa riduzione delle disuguaglianze è quindi associata a una crescita più elevata e più durevole.

Occorre essere attenti a non sovra-interpretare questi risultati: non sono rappresentati i possibili effetti che la redistribuzione potrebbe avere sulla disuguaglianza di mercato, senza contare i problemi di incertezza causata dalla scarsità di dati affidabili, in particolare sulla redistribuzione. La misura della redistribuzione cattura solo imposte dirette e trasferimenti, per esempio.

Ma il messaggio che appare finalmente più chiaro è che in molti casi le politiche redistributive e la conseguente riduzione della disuguaglianza possono convivere con politiche a sostegno della crescita e si può pertanto non realizzare il *trade off* tra equità ed crescita. Infatti, tra i paesi e nel corso del tempo, le misure che i governi hanno posto in essere per redistribuire non sembrano aver avuto risultati negativi sulla crescita, mentre la conseguente riduzione della disuguaglianza ha contribuito a rendere la crescita più veloce e più duratura.

CAPITOLO II

L'IRPEF

2.1 TEORIA

Il capitolo seguente ha ad oggetto il principale strumento fiscale di redistribuzione dello Stato: l'IRPEF. Verrà svolta una disamina delle concezioni teoriche su cui si fonda l'imposta, cui seguirà un quadro sull'evoluzione storica e infine verrà fatto il punto sulle criticità attuali.

2.1.1 I CRITERI DELLA GIUSTA IMPOSIZIONE

Per valutare la razionalità di un'imposta personale è di estrema importanza avere presente i modelli di imposizione elaborati dalla teoria finanziaria, ai quali i legislatori si ispirano, sia pure implicitamente, nel disegnare una data forma di prelievo.

Questi modelli ci hanno abituato a valutare l'attività di prelievo alla luce di due grandi criteri: l'equità e l'efficienza.

L'equità ha come principale obiettivo la ricerca dell'indicatore più appropriato per definire la capacità contributiva. È una categoria valoriale e, come tutti i valori, anch'essa cambia nella sua percezione a seconda dei cambiamenti temporali o geografici. John Rawls⁷⁷ indica nella giustizia distributiva l'essenza primaria dell'equità, a sua volta fondamento di una società ordinata. Quella che Rawls chiama «società bene ordinata» nasce da una valutazione, spogliata da ogni velo moralistico, che lo stesso Rawls compie delle moderne comunità. Come è possibile, si domanda, che una società di cittadini liberi ed eguali permanga a lungo concorde, pur essendo profondamente divisa per la coesistenza di dottrine incompatibili tra loro? La risposta coincide con la definizione stessa di «società bene ordinata». Non si tratta di una società unita nelle sue convinzioni etiche o religiose, ma nella sua concezione politica della giustizia: questa giustizia è al centro di «un consenso per intersezione»⁷⁸. Questa intersezione altro non è che l'equità

⁷⁷ J. RAWLS, *A Theory of Justice*, 1971

⁷⁸ J. RAWLS, *Liberalismo politico*, riedizione 2012

distributiva, che si declina in senso verticale e orizzontale. Nel primo caso indica il principio che chi possiede di più è tenuto a partecipare in misura maggiore alle entrate pubbliche. Nel secondo caso si allude al principio solidaristico in base al quale i soggetti con pari reddito ma che versano in condizioni personali, familiari, sociali differenti, dovranno contribuire in misura differente. L'equità verticale è la giustificazione teorica della progressività, articolo 53 della nostra Costituzione. L'equità orizzontale, invece, giustifica ad esempio le detrazioni per carico familiare, sul presupposto che il contribuente con un maggior numero di persone a carico manifesti minore capacità contributiva del contribuente con meno persone (a parità di reddito).

Il criterio di efficienza valuta le violazioni delle condizioni di ottimo paretiano. Le imposte creano distorsioni all'interno del mercato concorrenziale, in quanto inducono i contribuenti a modificare i propri comportamenti al fine di evitarle⁷⁹. Dunque un'imposta sarà tanto più efficiente quanto più i suoi effetti si avvicineranno alle condizioni di ottimo paretiano. Per chiarire, le imposte hanno sempre un effetto reddito e, spesso, hanno anche un effetto di sostituzione. L'effetto reddito è la perdita di benessere (utilità) per il contribuente conseguente all'introduzione dell'imposta. Il mero trasferimento di risorse non si associa ad alcuna perdita di efficienza perché i prezzi relativi non subiscono modifiche e le scelte dei contribuenti non vengono influenzate.

L'effetto di sostituzione è, invece, la sostituzione del bene (o attività) assoggettato ad imposta con quello non assoggettato a imposta o assoggettato in misura minore. Ciò è conseguenza del fatto che spesso l'imposta provoca un'alterazione dei prezzi relativi e il

⁷⁹ A meno che non si tratti di lump sum tax, ovvero imposte a somma fissa che hanno come presupposto fattori esogeni all'individuo. Non essendo evitabili, il contribuente non sarà indotto a modificare il proprio comportamento. Tali imposte sono quindi neutre e Pareto efficienti

contribuente modifica le proprie scelte di conseguenza. In questo modo l'allocazione delle risorse si allontana dall'ottimo paretiano e si creano inefficienze nel mercato. A meno che non si vogliano correggere espliciti fallimenti di mercato, le imposte dovrebbero essere il più neutrali possibile.

2.1.2 IL PRESUPPOSTO D'IMPOSTA

Il presupposto d'imposta è il fatto o la circostanza che il legislatore considera titolo giustificativo dell'imposizione. Sono essenzialmente due i presupposti cui il legislatore può far riferimento: la capacità contributiva e il beneficio.

La capacità contributiva consiste nel commisurare il carico tributario alla condizione individuale del soggetto, senza che su quella commisurazione possano incidere ricchezze da altri prodotte⁸⁰. Ciò comporta una duplice conseguenza.

1. Non tutti i fatti espressivi di capacità economica devono essere considerati come fatti espressivi di capacità contributiva: ad esempio, un reddito minimo, appena sufficiente a garantire una vita libera e dignitosa per il suo possessore e per i suoi familiari, manifesta bensì capacità economica, ma non quella contributiva.
2. La seconda conseguenza è che il c.d. interesse fiscale non ha alcuna rilevanza: tassare un soggetto secondo parametri non idonei ad esprimere una capacità contributiva specifica ed effettiva è da considerarsi incompatibile non solo con il

⁸⁰ F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di Perrone L.-Berliri, C., Napoli, 2006, pag. 45 e ss.

principio di capacità contributiva, quanto anche con il principio d'eguaglianza e con quello di solidarietà (art. 3 Cost.)⁸¹.

In questo senso, anche se incarnato in un'obbligazione di civilistico, il dovere tributario non trova la sua ragione in un rapporto commutativo tra singolo e Stato: non vi è sinallagmaticità tra tributo e servizio pubblico, si adempie perché si è membri di una comunità organizzata e, quindi, corresponsabili delle sue esigenze e della sua sopravvivenza⁸².

Ma qual è l'indice più appropriato per misurare, nel concreto, la capacità contributiva dell'individuo? Il cuore sostanziale del principio è la forza o capacità economica riconducibile ad elementi in grado di esprimerla nella sua oggettività. Perciò, mentre non possono essere considerati presupposto di un tributo fatti non idonei a manifestare una forza simile (come le connotazioni fisiche di un soggetto, le sue convinzioni ideologiche o religiose, il suo orientamento sessuale, l'appartenenza ad una etnia o altri elementi simili), rimangono senz'altro attratti il reddito, il patrimonio e il suo incremento di valore – indici diretti di capacità contributiva – i consumi, i trasferimenti e gli affari giuridici - indici indiretti di capacità contributiva⁸³.

Il principio del beneficio è un criterio di ripartizione in base al quale ogni contribuente deve versare un'imposta pari al beneficio marginale, ricavato dal consumo di beni e servizi pubblici. Tale principio è conosciuto anche come principio della controprestazione, poiché l'imposta viene concepita come un vero e proprio prezzo (imposta/prezzo) da pagare in cambio del consumo di un bene e/o

⁸¹ P. BORIA, *Capacità contributiva*, in *Comm. Cost.* I, a cura di Bifulco, R.-Celotto, A.-Olivetti, M., *sub art.* 53, Torino, 2006, pag. 1055 e ss.

⁸² A. FEDELE, *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1971, II, pag. 27 e ss.

⁸³ E. DE MITA, *Capacità contributiva*, in *Dig. comm.*, II, Torino, 1987, pag.454 e ss.

servizio pubblico. A differenza del principio della capacità contributiva, il principio del beneficio si basa sulle cosiddette teorie volontaristiche per le quali sussiste un rapporto di libero scambio volontario fra il settore pubblico, che offre beni e servizi, e il cittadino che paga un'imposta/prezzo⁸⁴. I sostenitori del principio del beneficio, affermano che concepire l'imposta alla stregua di un prezzo porta il settore pubblico e il sistema economico verso livelli di produzione efficienti. Tuttavia, queste argomentazioni efficientistiche non sono molto solide. Infatti, laddove il meccanismo della controprestazione fosse connesso a beni pubblici puri (non esclusivi e non rivali al consumo), appare evidente che i consumatori non sarebbero disposti a rivelare il prezzo che sarebbero disposti a pagare (free rider) e ciò inficerebbe il meccanismo dell'imposta/prezzo e, conseguentemente, quello dello scambio volontario. In questo modo il sistema economico spingerebbe verso equilibri inefficienti e subottimali. Situazione analoga si verificherebbe laddove i beni che il settore pubblico produce fossero privati, ma ad alte esternalità positive (beni meritori). Anche in questo caso, l'equilibrio a cui giungerebbe il mercato sarebbe, da un punto di vista allocativo, inefficiente.

2.1.3 LA SCELTA DELLA BASE IMPONIBILE

La base imponibile è la manifestazione economica del presupposto d'imposta. Il presupposto dell'IRPEF è la capacità contributiva, e più nello specifico, l'aver percepito reddito nel periodo d'imposta. Quindi comprendere il concetto di reddito è il primo passo per l'individuazione della base imponibile. Tuttavia questo non è un compito agevole in quanto non vi sono definizioni giuridiche e il concetto presenta contorni sfumati. In teoria finanziaria si usa distinguere tre tipologie:

⁸⁴ E. LINDAHL, *Just taxation: a positive solution*, in R.A. MUSGRAVE – A.T. PEACOCK (eds), *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, New York 1958

1. Reddito prodotto. La più antica concezione probabilmente, riconducibile almeno ad Adam Smith che identificava il reddito come *valore dei beni e servizi prodotti dedotto il valore del consumo dei beni capitali*. Secondo questa concezione, la base imponibile deve comprendere esclusivamente i redditi ottenuti come corrispettivo della partecipazione ad un'attività produttiva, ossia la remunerazione dei fattori capitale e lavoro. La funzione che spiega questa concezione è:

$$RP = \text{Redditi da lavoro} + \text{redditi da capitale} = \text{Salari e stipendi} + \text{Profitto} + \text{Rendite} + \text{Interessi}$$
 Ovvero tutti i redditi provenienti dall'attività produttiva
2. Reddito entrata. Il reddito come entrata (RE) è stato elaborato dagli economisti Schanz, Haig e Simons (viene chiamato S-H-S). Esso corrisponde all'ammontare delle risorse consumabili senza intaccare il patrimonio iniziale; costituisce cioè il consumo potenziale.

$$RE = (\text{Redditi da lavoro} + \text{redditi da capitale}) + \text{plusvalenze nette} + \text{entrate straordinarie o occasionali}$$

Ovvero

$$RE = \text{Consumo potenziale} = \text{Consumo effettivo} + \text{Variazione del patrimonio}(+/-)$$

Questa definizione, essendo onnicomprensiva, è ritenuta abbastanza esaustiva da molti economisti, in quanto permette di tassare tutte le fonti di reddito e redistribuire al meglio il carico fiscale. Sorgono, tuttavia, problemi in merito al momento in cui debbano essere tassate le plusvalenze:

- a) Tassazione alla maturazione: Richiede la conoscenza del valore di mercato delle attività nel momento in cui scade periodo di imposta; tale conoscenza è generalmente imperfetta e frutto di stime. Inoltre il contribuente non dispone materialmente del valore liquido della plusvalenza maturata,

dal momento che non è stata realizzata attraverso una transazione di mercato.

b) Tassazione al realizzo: Può indurre il contribuente a tenere immobilizzato l'investimento più di quanto farebbe in assenza di imposta (creando pertanto una distorsione nel mercato), al fine di rimandare il pagamento della stessa. Incentiva inoltre pratiche elusive, in quanto può spingere a realizzare immediatamente le minusvalenze e viceversa rimandare la realizzazione delle plusvalenze.

3. Reddito spesa. Secondo la nozione di reddito-spesa (sostenuta da Hobbes, Mill, Kaldor, Einaudi), sarebbe da sottoporre a tassazione solo il consumo (annuale), al fine di escludere la quota di reddito destinata al risparmio. La base imponibile sarebbe pertanto calcolata come differenza fra il totale delle entrate (v. reddito-entrata) e l'ammontare risparmiato dal contribuente. La principale argomentazione a favore dell'esclusione del risparmio dalla base imponibile è quella evitare la doppia tassazione del risparmio: secondo i suoi sostenitori, se adottando i due precedenti concetti di reddito si pagherebbe l'imposta due volte su la quota di reddito risparmiata: la prima volta quando grava il reddito viene percepito, e una seconda volta quando grava sugli interessi fruttati dal risparmio.

2.1.4 IMPONIBILE MONETARIO O REALE

Questo è un problema che sorge in presenza di inflazione monetaria. Se si adottasse una base imponibile monetaria, infatti, il contribuente subirebbe pregiudizio dalla svalutazione, in quanto l'aliquota marginale crescerebbe a fronte di un aumento del reddito non reale. Sarebbe opportuno perciò indicizzare il sistema tributario. Il reddito reale è il reddito delle persone fisiche dopo l'adeguamento all'inflazione. Viene calcolato perciò come differenza tra il Reddito Nominale e l'Inflazione.

2.1.5 REDDITO EFFETTIVO O NOMINALE

Il reddito effettivo è quello di cui il soggetto ha piena disponibilità nel periodo di imposta considerato. La disponibilità può essere calcolata sul principio di competenza o quello di cassa. La definizione di reddito normale è più difficoltosa in quanto evidenzia le potenzialità reddituali di un contribuente valutate con riferimento ad un periodo temporale meno angusto dell'anno e ad abilità e a tecniche di produzione medie. Il reddito effettivo è una misura più precisa della capacità contributiva, più coerente con il reddito entrato sebbene vi siano elementi di normalità (plusvalenze). La scelta del reddito normale è motivata dalla tendenza di prediligere un tempo più ampio di quello annuale (previsto dal reddito effettivo) come ad esempio il lifetime tax. Einaudi ha sottolineato come il reddito normale incentivi l'imprenditore attivo. Le motivazioni che incentivano l'applicazione del reddito normale sono diverse:

- Difficoltà di calcolo del reddito di competenza- Spesso si predilige il calcolo dei flussi di cassa che appaiono più facilmente misurabili, tuttavia il criterio di cassa non è preciso in quanto per esempio i redditi pluriennali vengono incassati in un'unica soluzione. In questo caso i sistemi fiscali possono adottare aliquote o redditi medi (dunque normalizzati).
- Difficoltà del calcolo di ricavi e costi, anche per coloro che gestiscono sistemi contabili. Un esempio sono le imprese e le quote di ammortamento costanti.
- Presenza nella base imponibile di redditi non monetari, come per esempio l'autoconsumo agricolo o il lavoro domestico. Il sistema fiscale sempre più spesso rinuncia a tassare queste voci, ma, nel caso in cui si decida di comprenderle nell'imponibile è necessario ricorrere al reddito normale.

- Presenza di redditi eccessivamente fluttuanti, come nelle attività agricole. Nel caso di imposta progressiva il prelievo sul reddito fluttuante è maggiore rispetto al prelievo sui redditi costanti. In questo caso normalizzare il reddito permette una tassazione più equa.
- Arbitrarietà del periodo di imposta per calcolare il reddito d'impresa. In un'impresa possono esserci periodi differenti e il sistema tributario ricorre a normalizzare il reddito attraverso la compensazione tra perdite e guadagni di diverse attività e di periodi diversi. Il reddito normale, viene anche utilizzato per individuare contribuenti le cui dichiarazioni si discostano dai valori medi, soprattutto nel caso dei piccoli imprenditori non soggetti a contabilità ordinaria. In questi casi vengono utilizzati parametri facilmente controllabili come ricavi o costi e qualora il reddito dichiarato non raggiunga i livelli è necessaria la giustificazione da parte del contribuente della distorsione tra ricavi presunti e dichiarati.

2.1.6 L'UNITÀ IMPOSITIVA

A seconda della scelta, la base imponibile dell'imposta personale sul reddito sarebbe costituita dal reddito conseguito da ciascun individuo, oppure dalla somma dei redditi (cumulo) di tutti i componenti il nucleo, che, in presenza di un sistema progressivo, dà luogo a un onere fiscale molto più elevato. La scelta dell'unità impositiva è perciò rilevante per la realizzazione del principio di equità nella distribuzione del carico fiscale. Se la scelta dell'unità impositiva è neutrale in presenza di un'imposta sul reddito con aliquote proporzionali, in un sistema d'imposta progressivo diviene molto rilevante in quanto comporta variazione del carico fiscale. La principale giustificazione teorica della tassazione del reddito familiare risiede nel fatto che la capacità contributiva di un individuo non dipende solamente dal suo reddito, ma anche dalle risorse a disposizione dell'intero nucleo familiare e dalla sua composizione. La tassazione individuale, invece, è giustificata sulla

base dell'ipotesi che ciascuno può disporre del proprio reddito senza influenzare le scelte degli altri componenti della famiglia. Soddisfa, il criterio di efficienza in quanto l'imposizione non interferisce nella decisione di formare o sciogliere una famiglia né tantomeno sulla decisione di lavorare. Di contro, favorisce l'evasione e l'elusione soprattutto per ciò che concerne i redditi immobiliari, che possono essere trasferiti a persone del nucleo familiare prive di reddito, riducendo così la progressività, a meno che non si usi, come in Italia, un sistema di cedolare secca.

2.2 IRPEF

Nel sistema fiscale italiano l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) occupa indubbiamente una posizione preminente non solo perché ha un gettito pari al 36 per cento dell'insieme delle entrate tributarie (con 41 milioni di contribuenti) ma anche perché è il principale strumento fiscale di redistribuzione dello Stato.

L'attuale conformazione giuridica dell'imposta è il sedimento di una lunga sovrapposizione di riforme e aggiustamenti successivi⁸⁵ che hanno prodotto una serie di criticità nella struttura dell'imposta. Nei paragrafi che seguono verrà compiuta una ricostruzione dell'iter che ha portato all'attuale struttura dell'IRPEF, segnalando man mano le criticità più rilevanti.

⁸⁵ Dopo l'istituzione nel 1974, e' intervenuta una sentenza della Corte Costituzionale del 1976, e con altre modifiche nel 1983 e nel 1993, con un riassetto del 1998; a queste si aggiungono i due moduli della XIV legislatura e la legge finanziaria del 2007

2.2.1 LE ORIGINI

L'IRPEF venne introdotta nel nostro ordinamento nel 1974, dopo circa 10 anni di lavoro da parte della commissione Cosciani. Il modello teorico a cui si ispirarono i lavori era la *comprehensive income tax*, modello adottato in molti paesi avanzati già dai primi decenni del secolo scorso. L'idea di fondo era realizzare la redistribuzione grazie a una base imponibile comprensiva di tutte le entrate del contribuente.

La struttura iniziale dell'imposta prevedeva 32 scaglioni di reddito ed altrettante aliquote. L'aliquota più bassa era al 10 per cento e la più alta all'82 per cento (per la quota di reddito oltre i 500 milioni di lire). Già nel 1975 la struttura delle aliquote è stata rielaborata con una attenuazione della progressività e la fissazione dell'ultima aliquota al 72 per cento.

2.2.2 IL PROBLEMA DELL'UNITÀ IMPOSITIVA

Un primo problema è stato la scelta dell'unità impositiva. La commissione optò per il cumulo dei redditi dei coniugi ponendo l'obbligo di dichiarazione congiunta per redditi che, cumulativamente, eccedevano i quattro milioni di lire (cinque milioni dopo il '74). Le cose cambiarono in seguito alla riforma del diritto di famiglia e la Corte, con la storica sentenza del 14 luglio 1976, individuò una disparità di trattamento dell'imposizione in capo al marito dei redditi cumulati. Secondo la Corte: "la convivenza dei coniugi indubbiamente influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, ma non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate, tra l'altro, dalla esistenza di figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati" aggiungendo comunque che potesse "essere data ai coniugi la facoltà di optare per un

differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice”. A partire dall’anno di imposta 1976 l’obbligo del cumulo venne abolito.

2.2.3 MODELLO IBRIDO

Secondo la logica adottata da Cosciani: “un’imposta progressiva sul reddito, per essere perequata, deve essere commisurata al reddito netto complessivo del soggetto, da qualunque fonte provenga, ed i singoli elementi che lo compongono devono essere determinati in modo omogeneo per tutte le categorie [...] Lo scostamento dal reddito effettivo in uno o più elementi che compongono il reddito complessivo [...] non si limita a ridurre in misura corrispondente l’onere finanziario che si intende agevolare, ma si trasforma, altresì, in uno sgravio per gli altri redditi soggetti al regime normale”.

Tuttavia da questo punto di vista l’IRPEF si discostava non poco dal modello teorico di base. Era quello che si potrebbe definire un modello ibrido, combinando elementi del reddito entrata, reddito prodotto e reddito spesa, in quanto plusvalenze e redditi straordinari rientravano solo parzialmente nell’imponibile, e i contributi sociali non concorrevano alla formazione dell’imponibile (almeno nella fase di accantonamento).

Ad esempio alcune plusvalenze su immobili erano computate de iure nella base imponibile; negli altri casi la normativa sanciva⁸⁶ che “Le plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi ...concorrono alla formazione del reddito

⁸⁶Art. 76 del titolo VI del DPR. 597/1973

complessivo per il periodo d'imposta in cui le operazioni si sono concluse". Tale dizione fu eliminata⁸⁷ con il Testo Unico varato nel 1986 da Visentini, in cui si stabilivano i casi tassativi di plusvalenze, tra cui le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate.

L'esclusione dei redditi da attività finanziaria era stata fortemente voluta dalla Banca d'Italia, spinta dal timore della fuga di capitali, dovuta non tanto a una questione di pressione fiscale, quanto all'idiosincrasia dei possessori di attività finanziarie ad essere identificati dal fisco. Erano previste aliquote sostitutive che oscillavano da un 10% per i conti correnti ad un 30% per i dividendi. Considerando che l'aliquota dell'Irpeg era del 25%, l'incidenza sulla quota di utile dell'azionista era pari al 47,5%. Le cose cambiarono con la legge Pandolfi⁸⁸ dal momento che i dividendi da azioni ordinarie entrarono nella computazione della base imponibile (con il successivo riconoscimento in capo all'azionista di un credito d'imposta volto ad annullare la doppia tassazione dell'utile secondo le indicazioni della Commissione Europea).

2.2.4 LA DISORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

A dieci anni dall'introduzione dell'IRPEF non era ancora stata attuata alcuna riforma che permettesse all'amministrazione finanziaria di gestire un tributo come l'IRPEF. Si trattava di una questione fondamentale ribadita anche dallo stesso Cossiga che non fu considerata prioritaria. Infatti uno dei problemi più grandi, al momento della riforma, fu la sottostima dell'estensione del numero dei contribuenti; se nell'anno precedente alla riforma i contribuenti assoggettati all'imposta complementare erano 4 milioni, con l'introduzione dell'IRPEF divennero circa 22 milioni, determinando di fatto il passaggio da un sistema tributario a base ristretta a

⁸⁷ Sostituita con l'art. 67 comma c del TUIR (legge n. 916/1986)

⁸⁸ L. 904/1977

uno “di massa”. Nel contempo, accanto all’inadeguatezza strutturale degli uffici dell’amministrazione finanziaria, furono introdotte modalità di accertamento più puntuali e precise rispetto al precedente sistema; questo, coniugato con la carenza di uomini e mezzi, produsse un’attività di accertamento e istruttoria estremamente superficiale e poco attenta. Per comprendere la gravità di queste problematiche può essere utile riportare alcuni dati: nel 1981 furono notificati circa 208 mila accertamenti a fronte di circa 12 milioni di dichiarazioni inviate nello stesso anno; in pratica l’attività di accertamento interessò solo l’1,5% dei contribuenti⁸⁹.

2.2.5 IL “FISCAL DRAG”

Il momento storico in cui si è innestata la riforma istitutiva dell’IRPEF era particolarmente delicato. Oltre ai noti conflitti sociali, la caduta del sistema dei cambi fissi, nonché l’aumento dei prezzi delle materie prime (in primis del petrolio), portarono a una tensione inflazionistica senza precedenti. Anche se i nuovi tributi garantivano un elevato gettito, non era sufficiente a coprire capitoli elevati di spesa, come quelli relativi allo stato sociale e alla riforma previdenziale⁹⁰. Contemporaneamente alcune funzioni statali vennero trasferite alle periferie con la conseguenza che le Regioni e gli enti locali si trovarono a gestire risorse provenienti dallo Stato senza alcuna responsabilità di entrata, in quanto la riforma fiscale aveva accentrato la funzione di riscossione delle imposte nello Stato centrale. La spesa, aumentava progressivamente e passò tra il 1969 ed il 1978 dal 33,5% al 44,5% del PIL, mentre le entrate erariali nello stesso arco di tempo passarono dal 31,5% al 33,8%. Il debito pubblico

⁸⁹ A. PEDONE, *I problemi di gestione di un'imposta personale progressiva sul reddito estesa ad un elevato numero di contribuenti*, in *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, a cura di E. Gerelli e R. Valiani, Franco Angeli Editore, 1984

⁹⁰ Introdotta con la Legge Delega 18-03-68 n. 238 e successivi decreti attuativi

incominciò a crescere, ed era il disavanzo primario⁹¹ a causare questa crescita, perché in questo periodo il costo del debito era inferiore al tasso di tasso di crescita del Pil⁹².

Ciò portò probabilmente a utilizzare l'inflazione come strumento per accrescere il gettito reale, attraverso il fiscal drag, ovvero un inasprimento del carico tributario con reddito reale invariato. Infatti, in un sistema di imposizione progressiva, un aumento del reddito monetario faceva passare il contribuente a scaglioni di reddito gravati da un'aliquota più alta. Il risultato era che il contribuente pagava imposte più elevate su un reddito reale immutato; al netto delle imposte, quindi, il suo reddito diminuiva. Si pensi al fatto che nel 1982 il 50% del gettito IRPEF (circa 19.000 miliardi) era riconducibile all'effetto del fiscal drag (di cui circa il 90% riconducibili all'effetto inflazionistico).

Il problema fondamentale sotto il profilo del fiscal drag era dato dalla mancata rivalutazione delle detrazioni: fino al 1982 le detrazioni avevano subito, ai prezzi del 1983 una perdita valutabile in circa 2000 miliardi (cfr. fig. 1 - Fiscal drag tra il 1977 - 1983 a prezzi del 1983).

⁹¹ Ovvero il saldo tra entrate e uscite pubbliche, al lordo degli oneri finanziari sul debito

⁹² *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO realizzata da una commissione istituita su impulso di Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" a marzo del 2007, pag. 27 e ss.

FIG. 1 - Fiscal drag tra il 1977 - 1983 a prezzi del 1983
(Dati in miliardi di lire)

	<i>Detrazioni totali</i>	<i>Detrazioni 1977 rivalutate in base all'aumento dei prezzi</i>	<i>Perdita di valore delle detrazioni!</i>	<i>Perdita di valore delle detrazioni a prezzi 1983</i>
1977	3.296	3.296	-	-
1978	3.248	3.754	506	1.125
1979	3.396	4.351	955	1.832
1980	5.224	5.252	28	45
1981	6.719	6.176	- 543	- 734
1982	7.252	7.251	- 1	- 1
1983	11.694	8.345	- 3.349	- 3.349

	<i>Drenaggio fiscale complessivo</i>		<i>Drenaggio fiscale da inflazione</i>	
			<i>1.</i>	<i>2.</i>
1978/77	3.375	18,43	2.899	2.703
1979/78	5.188	28,33	4.166	3.644
1980/79	3.253	17,76	2.811	2.601
1981/80	866	4,73	862	849
1982/81	6.396	34,93	6.492	6.550
1983/82	- 767	- 4,19	- 792	- 800
Totale	18.311	100	16.438	15.547
In % del gettito 1983	42,44		38,1	36,03

Fonte: V. VISCO, *Disfunzioni ed iniquità dell'IRPEF e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977 - 1983*, in *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, a cura di E. Gerelli e R. Valiani, Franco Angeli Editore, 1984

2.2.6 GLI ANNI OTTANTA

La dinamica dell'imposta cominciava a creare disagio. Il 1983 è stato l'anno del primo intervento sulla struttura dell'imposta che venne radicalmente modificata per contenere gli effetti del fiscal drag. La modifica si spingeva in due direzioni: diminuire l'incidenza dell'imposta (in particolare sui redditi da lavoro medio-bassi) e

attenuare il fenomeno del fiscal drag. Lo sgravio del carico sui redditi medio-bassi, venne realizzato accrescendo le detrazioni esistenti ed introducendone nuove di consistente entità per i soli redditi da lavoro dipendente, ed in misura più limitata per il reddito da lavoro autonomo e da impresa. La novità fu che queste nuove detrazioni erano state stabilite con importi decrescenti al crescere del reddito, attraverso un sistema a gradini (sette per i dipendenti, due per gli altri). Per compensare la perdita di gettito la prima aliquota fu alzata dal 10 al 18 per cento; l'attenuazione del peso dell'imposta per i redditi medio-alti fu invece realizzata con una riduzione del numero degli scaglioni che scesero infatti a nove, e con la riduzione dell'ultima aliquota al 65 per cento. La progressività venne quindi attenuata dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote, e reintrodotta con le detrazioni. Il risultato finale, in termini di incidenza media non era poi molto dissimile dalla situazione precedente, ma l'andamento dell'aliquota media non aveva più carattere continuo, subendo degli aumenti in corrispondenza di ogni scalino delle detrazioni, e portandosi a volte sopra e a volte sotto la corrispondente aliquota media precedente l'intervento, senza apparenti criteri razionali⁹³. Nonostante gli interventi correttivi sul drenaggio fiscale, il tema continuò ad essere oggetto di dibattito tra governo e sindacati fino all'emanazione della Legge 154/1989 con cui si stabilì la restituzione automatica del gettito da fiscal drag, da realizzarsi con l'obbligo di revisione di scaglioni e detrazioni nel caso in cui il tasso di inflazione avesse superato il 2%⁹⁴.

2.2.7 GLI ANNI NOVANTA

Con gli anni '90 iniziarono a emergere i primi problemi connessi al debito pubblico. Il legislatore si focalizzò sul risanamento finanziario, e il

⁹³ *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO realizzata da una commissione istituita su impulso di Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" a marzo del 2007, pag. 28 e ss.

⁹⁴ Art. 3 D.L. 2 marzo 1989, n. 69, convertito con legge 27 aprile 1989, n.154

primo passo fu l'inasprimento del sistema fiscale: le aliquote IRPEF vennero aumentate di un punto a partire dal terzo scaglione e molte deduzioni furono trasformate in detrazioni al 27%⁹⁵ (spese sanitarie, interessi sui mutui e altri oneri) con l'effetto di produrre aggravii di imposta per i percettori di redditi medio-alti. Inoltre per contenere il dilagante problema dell'evasione fu emanato il D.L n. 384/1992⁹⁶ che creò un nuovo meccanismo basato sul "contributo diretto lavorativo", una soglia minima di reddito dichiarabile. Qualora il contribuente avesse dichiarato un reddito inferiore a tale soglia, l'Amministrazione Finanziaria avrebbe automaticamente iscritto a ruolo l'importo risultante dalla differenza tra le imposte autoliquidate e quelle determinate in base al decreto: fu istituita di fatto una minimum tax. Già a partire dall'anno d'imposta 1994 il contributo diretto lavorativo divenne però solo uno strumento di calcolo, insieme ai coefficienti presuntivi di reddito, per eventuali accertamenti induttivi. Ebbe, però, il merito di preparare il terreno per gli Studi di Settore che incominciarono ad essere applicati dal 1998⁹⁷.

2.2.8 LA XIII LEGISLATURA

Superata la crisi valutaria, nel 1996 l'obiettivo del Governo Prodi fu l'adesione alla moneta unica europea. Serviva una seria razionalizzazione dell'assetto fiscale italiano e a tale fu varata una legge delega⁹⁸. Per quanto riguarda l'IRPEF si ebbe un avvicinamento

⁹⁵Le detrazioni risultano meno dispendiose per le casse dello Stato in quanto insistono sull'imposta lorda anziché sulla base imponibile, come nel caso delle deduzioni

⁹⁶ Convertito nella legge 14 novembre 1992 n. 438.

⁹⁷ *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO realizzata da una commissione istituita su impulso di Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" a marzo del 2007, pag. 31 e ss.

⁹⁸ L. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, c. 143-149. Il decreto legislativo di attuazione è il n. 446 del 15 dicembre 1997.

al sistema duale scandinavo, con la prima aliquota che fu alzata al 18,5%, la massima scese dal 51% al 45% e gli scaglioni si ridussero ulteriormente, da sette a cinque. Anche le detrazioni da lavoro vennero elevate, in relazione all'aumento della prima aliquota, ottemperando all'indicazione della legge delega di non creare aggravii d'imposta, in particolare sui lavoratori dipendenti. Per motivi di gettito le maggiori detrazioni vennero ristrutturare in senso decrescente rispetto al reddito, col sistema a scalini. Con la finanziaria 2001 arrivarono ulteriori modifiche: la prima aliquota scese al 18 per cento e anche le successive subirono una riduzione; Aumentarono le detrazioni da lavoro e il relativo numero dei gradini, con un profilo di decrescenza più accentuato.

Infine, sempre con la finanziaria 2001, fu rimossa dalla base imponibile la rendita della casa d'abitazione che in precedenza era stata già parzialmente esentata⁹⁹. Peraltro gli interessi sui mutui ipotecari rimasero detraibili. Questo provvedimento si inseriva nella tendenza, che verrà approfondita, alla erosione della base imponibile dell'imposta personale che allontana ulteriormente la nostra IRPEF dal riferimento alla comprehensive income tax. Nel complesso, la riduzione dell'imposta realizzata tra il 1998 e il 2001 constava di circa 17 miliardi di euro, che si distribuirono su tutti i contribuenti e in modo maggiore sui percipienti di redditi bassi e medi¹⁰⁰.

2.2.9 LA XIV LEGISLATURA

Con la legge delega per la riforma del sistema fiscale¹⁰¹ le due principali imposte dirette furono oggetto di una profonda revisione, a partire

⁹⁹ Per una analisi del trattamento della casa di abitazione in sede IRPEF e per un confronto con la legislazione di altri paesi, si veda il saggio di Massimo Baldini nella Parte III.

¹⁰⁰ *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO realizzata da una commissione istituita su impulso di Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" a marzo del 2007, pag. 32 e ss.

¹⁰¹ Legge 07-04-03 n. 80

dal nome: l'IRPEF sarebbe dovuta diventare IRE (imposta sul reddito) mentre l'IRPEG, IRES. Per quanto riguarda la prima, le indicazioni delega erano poco dettagliate, ma comunque significative:

- Venne proposto un avvicinamento al modello della flat tax, con l'introduzione di una tassazione con due soli scaglioni con aliquote al 23% fino a 100 mila euro di reddito e 33% per i redditi più grandi;
- Fu introdotto un livello di reddito esente (c.d. no tax area), in funzione della soglia di povertà, "tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta";
- Si propose la sostituzione progressiva delle detrazioni con le deduzioni, al fine di ottenere un maggiore progressività;
- Si prospettò una complessa articolazione delle deduzioni in funzione di una pluralità di obiettivi: famiglia (con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, anziani e portatori di handicap), casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare, no profit e attività svolte nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica, volontariato e confessioni religiose ammesse dalla legge attività sportive giovanili, costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro; si prospettò una concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, sempre al fine di meglio garantire la progressività e di ridurre il prelievo fiscale sui detti redditi.

Se è vero che il modello della flat tax permeava l'intera riforma, è anche vero che già nella legge delega s'intravedevano delle differenze rispetto al modello teorico: la seconda aliquota al 33%, la

previsione di deduzioni decrescenti rispetto al reddito (limitate ai redditi bassi e medi), e l'amplessima gamma di spese deducibili previste al punto d). Infatti, prevedere deduzioni decrescenti (punto e) significava introdurre un'aliquota implicita per i redditi bassi e medi nettamente più alta del 23%, ed uscire quindi dalla logica della flat tax¹⁰². La vastissima gamma di spese deducibili contrastava con le indicazioni del modello teorico perché comportava un aggravio amministrativo, in contrasto con la semplificazione cercata dalla flat tax. Per questo aspetto, le indicazioni della legge delega si inserivano, esasperandola, in una tendenza al proliferare di detrazioni e deduzioni. Tendenza tutt'altro che esaurita, ha continuato a operare fino a poco tempo fa: il rischio, come è chiaro, sta nella progressiva perdita di semplicità, trasparenza e coerenza dell'imposta ed è la base per il problema dell'erosione della base imponibile. La legge delega non trovò, per quanto riguarda l'imposta personale, una completa attuazione. Furono varati due moduli ma la struttura dell'imposta rimase lontana dal modello flat tax che ispirava la delega.

2.2.10 IL I MODULO

La finanziaria 2003 introdusse alcune idee formulate nella legge delega (all'epoca in corso di approvazione) alzando la prima aliquota al 23%, allungando il primo scaglione a 15.000 euro, nonché abolendo le detrazioni personali, ed introducendo le seguenti deduzioni decrescenti rispetto al reddito: da lavoratore dipendente (fino a 7.500 euro), da pensionato (a 7.000), da lavoratore autonomo (a 4.500) e da possessore di immobili o di altri redditi

102 Per ottenere un effetto di progressività è sufficiente una aliquota costante ed una deduzione fissa; in questo modo l'aliquota media sale gradualmente al crescere del reddito tendendo, senza raggiungere, l'aliquota d'imposta. Più la deduzione è elevata, più cresce la progressività. Se la legge delega fosse stata attuata, l'aliquota marginale effettiva avrebbe avuto un andamento a U: inizialmente più alta, poi più bassa, poi di nuovo più alta.

da capitale (fino a 3.000). Le deduzioni scendevano linearmente fino ad annullarsi a livelli differenziati di reddito: 33.500 per i lavoratori dipendenti, 33.000 per i pensionati, 30.500 per gli autonomi (cfr.fig.2).

FIG. 2 – STRUTTURA DI ALIQUOTE E DEDUZIONI NEL 2003

Scaglioni	Aliquote %
Fino a 15.000	23
Da 15.001 a 29.000	29
Da 29.001 a 32.600	31
Da 32.601 a 70.000	39
Oltre 70.000	45

Tipologie	Deduzioni	Soglie
Lavoratori dipendenti	7.500	33.500
Pensionati	7.000	33.000
Lavoratori autonomi	4.500	30.500
Rentier	3.000	29.000

Fonte: Visco, *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO pag.37

La diminuzione delle deduzioni determinava una divergenza tra aliquote marginali formali e aliquote effettive, che si ottengono aggiungendo a quelle esplicite le aliquote implicite dovute alla decrescenza delle deduzioni¹⁰³. All'interno di ciascun scaglione

¹⁰³ R. PALADINI e V.VISCO, *Nuova Irpef: apparenza e realtà: stravaganze e incongruenze*, Il Sole- 24 Ore, 20.11.2002

l'imposta si applica in base alla formula $T=tY-(D-dY)$, dove T è l'imposta dovuta, Y è il reddito, t l'aliquota marginale nominale e $D-dY$ la detrazione decrescente. Ne segue che l'aliquota marginale effettiva è: $dt/dy=t+d$, più elevata dell'aliquota marginale nominale (t) e variabile in relazione al valore che d assume nei diversi scaglioni. Per esempio nel caso del lavoratore dipendente, ogni 100 euro in più induceva un calo di 28,85 euro di deduzione, cifra da moltiplicare per l'aliquota marginale dello scaglione. Il confronto tra gli scaglioni e le aliquote formali e gli scaglioni e le aliquote effettive è riportato nella fig. 3:

FIG. 3 – ESEMPIO LAVORATORE DIPENDENTE

Scaglioni formali	Aliquote formali	Scaglioni effettivi (reddito del lavoratore)	Scaglioni effettivi (imponibile al netto delle deduzioni)	Aliquote effettive
Fino a 15.000	23	Fino a 19.142	Fino a 11.642	29,63
Da 15001 a 29.000	29	Da 19.143 a 30.007	Da 11.643 a 22.507	37,37
Da 29.001 a 32.600	31	Da 30.008 a 32.801	Da 22.508 a 25.301	39,94
		Da 32.802 a 33.500	Da 25.302 a 26.000	50,25
Da 32.601 a 70.000	39	Da 33.501 a 70.100	Da 26.001 a 63.000	39
Oltre 70.000	45	Oltre 70.100	Oltre 63.000	45

Fonte: Visco, *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO pag.37

Come si può vedere, solo per gli ultimi due scaglioni – in cui la deduzione si è ormai azzerata - le aliquote effettive erano pari a quelle formali del 39% e del 45%, mentre negli scaglioni inferiori le aliquote effettive erano maggiori. E' evidente che si era lontani da un'imposta flat tax per via

dell'andamento anomalo delle aliquote effettive, prima crescenti e poi decrescenti nonché per la complessità del sistema¹⁰⁴.

2.2.11 IL II MODULO

La finanziaria 2005 introdusse due rilevanti novità. La prima era la rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote (cfr. fig. 4).

FIG. 4 – ALIQUOTE E SCAGLIONI II MODULO

Scaglioni	aliquote
Fino a 26.000	23
Da 26.001 a 33.500	33
Da 33.501 a 100.000	39
Oltre 100.000	43

Fonte: Visco, *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO pag.38

La seconda era la sostituzione delle detrazioni per familiari a carico con deduzioni linearmente decrescenti rispetto al reddito; le deduzioni principali erano quella per il coniuge (3.200) e per ogni figlio (2.900). Il meccanismo della decrescenza era il medesimo di quello applicato alle deduzioni personali, ma il limite fisso fu triplicato: 78.000. La deduzione per oneri familiari si affiancava a quella personale; quindi un lavoratore dipendente con coniuge a carico

¹⁰⁴ *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO realizzata da una commissione istituita su impulso di Vincenzo Visco presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" a marzo del 2007, pag. 37 e ss.

aveva una deduzione personale fissa fino a 7.500, mentre quella per il coniuge incominciava a decrescere da 3.200.

In un sistema a scaglioni, la caratteristica della deduzione fissa è quella di fornire un risparmio d'imposta al contribuente in funzione della sua aliquota marginale; pertanto una deduzione fissa di 1.000 euro darà euro darà un risparmio di 230 euro se l'aliquota del primo scaglione è del 23%, di 330 se la seconda aliquota è 33%, e così via. Un contribuente che si trovi a cavallo tra due scaglioni avrà un risparmio dato dalla media ponderata, nel nostro esempio un risparmio tra 230 e 330. Che cosa succede invece nel caso in cui le deduzioni sono decrescenti rispetto al reddito, come in questo caso? Il risparmio d'imposta ha un andamento decrescente finché si rimane nel primo scaglione, poi subisce un aumento nel passaggio al secondo scaglione, poi di nuovo andamento decrescente e ancora un salto verso l'alto col passaggio successivo. Il profilo del risparmio viene quindi a somigliare a quello di un paesaggio montagnoso¹⁰⁵.

2.2.12 GLI EFFETTI DEI DUE MODULI

I risparmi d'imposta incisero in modo disomogeneo: il primo modulo privilegiò in particolare i lavoratori dipendenti ed autonomi a basso reddito, mentre il secondo i redditi medi ed elevati; L'effetto complessivo dei due moduli dal punto di vista distributivo fu modesto; l'indice di Gini del reddito disponibile delle famiglie (reddito meno imposta più assegni al nucleo familiare) scese da 34,39 (legislazione 2002) a 34,28 (legislazione 2005), ma fu il frutto di due variazioni in senso opposto: il primo modulo lo ridusse a 34,17, mentre il secondo lo fece risalire a 34,28¹⁰⁶. Gli interventi dal 1998 al

¹⁰⁵ P. BOSI, M. C. GUERRA, *I Tributi Nell'Economia Italiana*, edizione Il Mulino, 2015, pag. 125 e ss.

¹⁰⁶P. BOSI, R. PALADINI, *Povert  e diseguglianza in Italia negli ultimi trent'anni: il ruolo dello stato e degli enti decentrati*, in "Autonomie locali e servizi sociali" 1/2007, pp. 155-164

2001 avevano accentuato il grado di elasticità del prelievo per le fasce di reddito basse (ma superiori ai livelli esenti); i due moduli della legislazione 2001-2006 accentuarono complessivamente il grado di elasticità sui redditi bassi e medi, aumentando notevolmente la dispersione delle aliquote marginali effettive ed il loro andamento erratico, senza riuscire a realizzare il progetto di avvicinamento alla flat tax¹⁰⁷.

2.2.13 LA LEGGE FINANZIARIA DEL 2007

La prima Finanziaria del Governo Prodi intervenne sull'IRPEF nel contesto dell'impegno alla riduzione del cuneo fiscale. L'intervento sull'IRPEF, combinato con la rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, andò a beneficio dei contribuenti con redditi bassi e medi: nel complesso l'onere netto per la finanza pubblica, tenendo conto dell'effetto delle addizionali, fu di circa 1,35 miliardi di euro ma con una redistribuzione a favore dei contribuenti con redditi fino a 40.000 euro cui affluirono più di 3 miliardi di euro, con una riduzione dell'incidenza media sui redditi da lavoro dipendente sotto quella soglia. Anche quest'intervento sull'IRPEF consistè in un riassetto dell'imposta basato sul passaggio dalle deduzioni alle detrazioni e su un corrispondente rifacimento di aliquote e scaglioni. Il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni rese regolarmente decrescente il risparmio d'imposta e quindi aiutò a regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive. L'effetto redistributivo, sebbene di entità limitata, fu più sensibile di quello del primo modulo della XIV Legislatura - il secondo, come sopra

¹⁰⁷ V. VISCO, *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO, 2008, pag.42 e ss.

richiamato, aveva agito in senso inverso: l'indice di Gini del reddito disponibile delle famiglie (reddito meno imposta più assegni al nucleo familiare) scese da 34,28 a 33,93¹⁰⁸. Le stime circa gli effetti distributivi tra distributivi tra le famiglie per decili di reddito "equivalente" mostrarono mostrarono un'incidenza del beneficio sul reddito disponibile più elevata di quella del II modulo, tranne che sul decimo decile; il beneficio fu particolarmente significativo sui decili centrali¹⁰⁹.

Alla luce del percorso svolto è possibile approfondire le principali criticità che influenzano la struttura e, quindi, gli effetti dell'attuale imposta personale sul reddito. Nello specifico i paragrafi che seguono affrontano quelle che la Corte dei conti ha definito "le due spine" dell'Irpef, ovvero l'erosione e l'evasione.

2.3 L'EROSIONE

L'erosione fiscale è una smagliatura del disegno di un tributo, consistente nell'esclusione dalla base imponibile di certe quote di reddito idealmente corrispondenti al presupposto di imposta per finalità estranee alla logica del tributo. Per esempio, l'esclusione di redditi da attività finanziarie dalla base imponibile di un'imposta che dovrebbe colpire il reddito complessivo del contribuente. Tale diminuzione della base imponibile è considerato un comportamento lecito, in quanto dovuto all'applicazione di varie forme di agevolazioni, esenzioni, o a inadeguatezze nel metodo di accertamento. Il fenomeno dell'erosione è strettamente collegato al concetto di spese fiscali (tax expenditures), termine con il quale si indica comunemente una serie di riduzioni della base imponibile teorica o del debito

¹⁰⁸ P. BOSI, R. PALADINI, *Povertà e diseguaglianza in Italia negli ultimi trent'anni: il ruolo dello stato e degli enti decentrati*, in "Autonomie locali e servizi sociali" 1/2007, pp. 155-164

¹⁰⁹ V. VISCO, *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO, 2008, pag.43 e ss.

d'imposta (cfr. fig. 5). L'OCSE ha introdotto, sin dalla sua prima rassegna del 1984, una classificazione in cinque categorie:

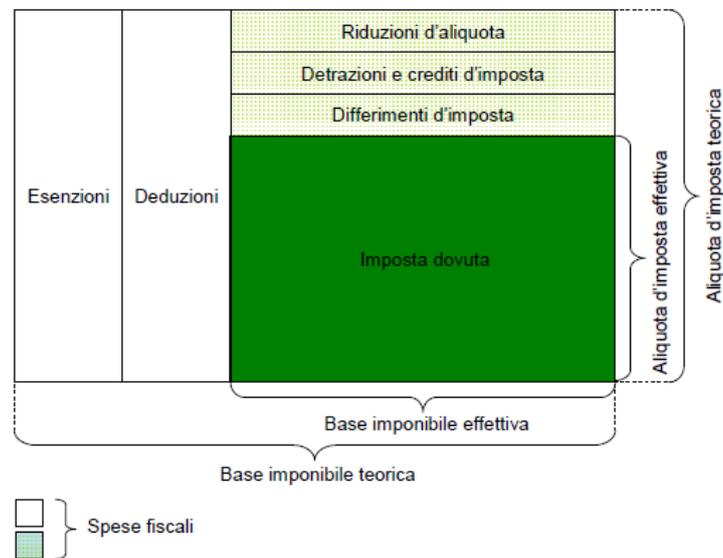
- le esenzioni (exemptions) ovvero parti della base imponibile teorica escluse oggettivamente o soggettivamente dall'intero processo impositivo;
- deduzioni (allowances), ovvero gli importi che devono essere sottratti dalla base imponibile teorica per ottenere quella effettiva;
- le riduzioni di aliquote (rate relief), ovvero le riduzioni di aliquota applicate alla base imponibile effettiva;

- le detrazioni e crediti di imposta (credits), ovvero gli importi sottratti dall'imposta lorda, calcolata applicando le aliquote alla base imponibile effettiva;

- infine, dal 1996, l'OCSE include anche i differimenti di imposta (tax deferral), ovvero le imposte il cui pagamento è rinviato ad un periodo successivo¹¹⁰

¹¹⁰ *Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale*, Appendice 1: La ricognizione delle spese fiscali in altri paesi, pag. 28

FIG. 5 – RAPPRESENTAZIONE DIMINUZIONE DEBITO D’IMPOSTA



Fonte: Relazione gruppo di lavoro sull'erosione fiscale

2.3.1 CENNI STORICI

In Italia la questione delle spese fiscali (tax expenditures) fu posta già nel 1949 da Ezio Vanoni, quando dichiarò al Parlamento di avere “la sensazione che una esenzione, in questo nostro beato paese, ... non si rifiuti a nessuno” e indicò nel 40 per cento la stima dell’ammontare di imposte sul reddito sottratto all’erario a causa dell’erosione. Il problema fu preso in considerazione dalla riforma fiscale dei primi anni settanta che, abbiamo visto, introdusse l’IRPEF. Lo scopo era eliminare la selva di “agevolazioni” allora vigente, mantenendo in vigore solo quelle finalizzate ad obiettivi prioritari. Gli studi della Commissione presieduta dal professore Cosciani rilevarono una gran quantità di trattamenti fiscali di favore disorganici e confusionari, che portavano a un sistema tributario inefficiente e iniquo, e ne raccomandò un drastico ridimensionamento. La legge delega per la riforma

tributaria¹¹¹ si occupò quindi anche della “materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo”¹¹², con l’obiettivo di limitare nella maggior possibile misura le “deroghe ai principi di generalità e di progressività dell’imposizione”. Il D.P.R. n.601 avrebbe dovuto essere un primo intervento volto a ridurre i tempi necessari per l’emanazione di una successiva riforma organica e risoltrice. Tale riforma non fu mai attuata e moltissime agevolazioni vigenti, contenute in varie leggi, restarono in vigore.

La questione delle spese fiscali fu riproposta due decenni dopo, nel 1990. Su iniziativa del ministro Formica, il governo ottenne una delega per la revisione delle agevolazioni¹¹³. Lavorò su due decreti legislativi, ma nessuno dei due entrò in vigore: il primo esondava dai principi della Legge delega, il secondo non fu ultimato a causa dell’interruzione della legislatura. La questione rimase irrisolta, benché negli anni successivi si continuò, ad allegare al bilancio dello Stato una tabella che elencava le disposizioni agevolative disposte nell’anno¹¹⁴. Con la riforma disposta dalla Legge 196/2009¹¹⁵ la predetta tabella deve includere tutte le misure agevolative in vigore. La tabella, nel nuovo formato, è stata allegata per la prima volta allo stato di previsione dell’entrata del bilancio dello Stato per il 2011¹¹⁶. Nello stesso anno il Ministro dell’Economia e delle Finanze prof. Giulio Tremonti ha costituito un gruppo di lavoro sull’erosione fiscale, che ha avuto assegnata la finalità di “analizzare l’area dell’erosione fiscale, in specie l’area della amplissima forbice aperta

¹¹¹ Legge n. 825 del 9 ottobre 1971

¹¹² Legge n. 825 del 9 ottobre 1971 art. 9

¹¹³ Art. 17 della Legge n. 408 del 1990, collegata alla finanziaria per il 1991

¹¹⁴ Legge 468 del 5 agosto 1978

¹¹⁵ Art. 21, comma 11

¹¹⁶ *La ricognizione delle spese fiscali: i precedenti in Italia*, Appendice 2 in Relazione finale sull’Erosione Fiscale, 2011, pag. 34 e ss.

dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale, nel caso dell'IRPEF il reddito entrata) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, etc.)”.

2.3.2 I CODICI DI CLASSIFICAZIONE

La logica che giustifica le spese fiscali è complessa e poliforme, in quanto risultato di un processo lungo che ha interessato moltissime legislature, ed è soprattutto figlia di tante riforme che peccavano di progettualità a lungo termine. Per questa ragione è possibile raggruppare le spese fiscali in diversi gruppi, a seconda della ratio sottostante:

1. Misure che evitano doppie imposizioni.

Ad esempio, in caso di esclusione dall'IRPEF degli assegni periodici per il mantenimento dei figli, spettanti al coniuge separato; riduzione dell'imponibile per dividendi e plusvalenze da partecipazione in società di capitali; deduzione dall'IRPEF degli assegni periodici corrisposti al coniuge; esenzione dei redditi dei fondi comuni (mobiliari e immobiliari), che sono tassati in capo al sottoscrittore delle quote.

2. Misure che garantiscono la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali.

Ad esempio, esenzioni da ritenute o rimborso di ritenute su dividendi, interessi e canoni verso non residenti comunitari previsti dalle Direttive; deduzioni o esenzioni a favore della Chiesa Cattolica previste dai Patti Lateranensi.

3. Misure che garantiscono il rispetto di principi di rilevanza costituzionale.

Si è data un'interpretazione restrittiva a questo criterio di classificazione, prendendo in considerazione solo i principi che hanno più strettamente attinenza con la specifica materia tributaria: in particolare,

uguaglianza, conformità alla capacità contributiva, progressività (Artt. 3 e 53 Cost.). Ad esempio, nel caso di abolizione integrale delle detrazioni per familiari a carico, o di soppressione totale di deduzioni forfettarie di costi di produzione del reddito (in assenza di possibilità di deduzione analitica degli stessi costi), o ancora di abrogazione della deducibilità di contributi obbligatori.

4. Misure finalizzate a interventi di *welfare*.

Si tratta di misure rivolte all'individuo in campo previdenziale, sanitario, assistenziale e dell'istruzione. Le misure fiscali classificate con questo codice sono, nella maggioranza dei casi, sostituibili con interventi di spesa.

5. Misure volte alla semplificazione del sistema.

Come le misure volte a determinare deduzioni forfettarie di costi ai fini delle imposte sul reddito; stabilire imposte sostitutive su redditi da attività finanziarie; disporre esenzioni per amministrazioni pubbliche o soggetti preposti alla riscossione di tributi.

7. Misure a rilevanza territoriale.

Misure che interessano aree economicamente svantaggiate, zone di montagna, ecc.

8. Misure a rilevanza sociale.

Si tratta di misure a favore delle ONLUS e del terzo settore, della cooperazione, nonché di individui o famiglie, diverse da quelle di cui al punto 4 (*welfare*). Sono state censite con questo codice, ad esempio, le misure a favore della casa e quelle che incoraggiano l'occupazione (anche in modo selettivo).

9. Misure a rilevanza settoriale.

Misure che interessano uno specifico settore produttivo (ad esempio: agricoltura, trasporti, banche, assicurazioni, ecc.)

10. Misure volte a favorire l'emersione degli imponibili.

Ad esempio, detrazioni IRPEF per ristrutturazione di edifici, per interventi di riqualificazione energetica, per affitti a canone concordato.

11. Misure volte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo.

12. Misure la cui soppressione può comportare l'esenzione dell'imponibile.

Questo codice segnala che la mera soppressione della misura, non accompagnata da altri interventi normativi, comporterebbe l'esenzione dell'imponibile

13. Misure rivolte a imprese o esercenti arti e professioni, non limitate a un singolo settore produttivo.

14. Misure volte a favorire le nuove iniziative, la riorganizzazione e la capitalizzazione delle imprese¹¹⁷.

2.3.3 GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE “TAX EXPENDITURES”

Le spese fiscali possono avere conseguenze importanti per l'equità, la complessità, l'efficienza e l'efficacia non solo dell'imposta in sé, ma del sistema fiscale in toto, dal momento che spesso servono a scopi che potrebbero esser perseguiti anche attraverso la spesa pubblica:

- L'equità. Le Spese fiscali possono essere un modo iniquo di perseguire obiettivi di equità: in un sistema fiscale progressivo, per esempio, una politica che riduca il reddito imponibile andrà maggiormente a beneficio dei redditi con l'aliquota marginale più alta e non conferisce alcun vantaggio ai soggetti fuori dal sistema fiscale, ragion per cui l'utilizzo di crediti d'imposta (o dei trasferimenti) potrebbe essere più consono.

¹¹⁷ *Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale*, 2011, pag. 9 e ss.

- L'efficienza. Le spese fiscali possono creare distorsioni indesiderate o non gradite: l'attuale detrazione degli interessi dei mutui, per esempio, potrebbe incoraggiare il finanziamento dell'edilizia abitativa con effetto leva.
- Le spese fiscali facilitano il lavoro delle lobby. Le lobby possono trovar più semplice ottenere agevolazioni attraverso le spese fiscali piuttosto che attraverso la spesa pubblica, in quanto spesso bypassano il controllo della spesa nel bilancio ordinario¹¹⁸.

Gli effetti finanziari di una spesa fiscale si possono stimare come l'incremento o la riduzione del gettito conseguente all'introduzione o all'abolizione della spesa in esame, presupponendo che i comportamenti dei contribuenti rimangano invariati. È possibile impiegare anche altri due sistemi: il guadagno o la perdita finale di gettito tenendo in considerazione, a differenza del primo sistema, l'effetto distorsivo provocato dalla misura, ovvero il mutamento nei comportamenti; il metodo della equivalenza di spesa, invece, consiste nel valutare quanto costerebbe allo Stato un trasferimento monetario che garantisca ai percettori lo stesso beneficio che ottengono dalla spesa fiscale. Tuttavia questi due metodi implicano complessità di calcolo e margini di discrezionalità (nonché di arbitrarietà) nella stima e, dunque, non sono stati quasi mai adottati in altri paesi. Il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale si è quindi attenuto alla stima degli effetti d'impatto.

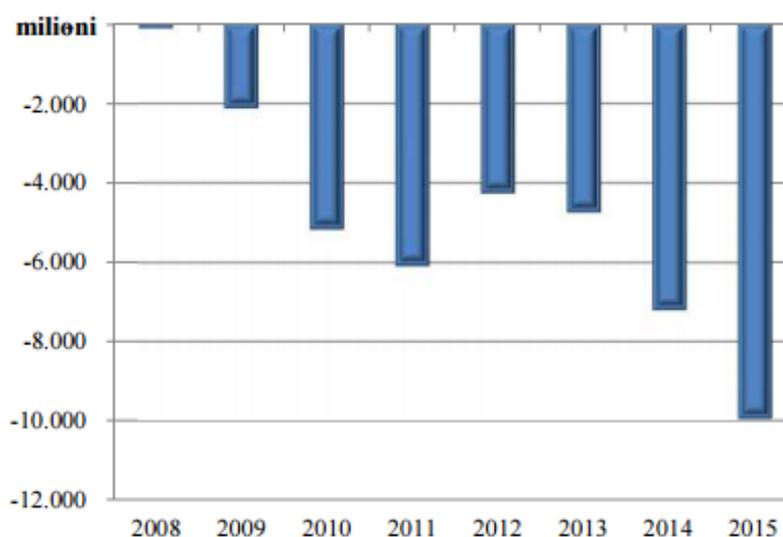
Nel 2011 le misure agevolatrici erano 720, distribuite fra tutti i settori impositivi. Le prime dieci voci avevano un impatto sul gettito molto più elevato rispetto a tutte le altre: avevano un costo per il bilancio pubblico di circa 254 miliardi di euro, che rappresentava il

¹¹⁸ J. TYSON, *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?*, IMF Working Paper, Gennaio 2014, pag. 3 e ss.

65% del totale delle spese fiscali. Il confronto internazionale, come di consueto accade, sembra confermare la specificità della nostra realtà tributaria. Le spese fiscali in Italia pesavano sul Pil per circa 8 punti percentuali, collocandola (preceduta solo dall'Australia) in cima alla graduatoria dei paesi avanzati quanto a quota di ricchezza nazionale sottratta "legittimamente" alla tassazione. Ciò ha portato il legislatore a prestare nuovamente attenzione al fenomeno. Non è casuale, infatti, che con l'esplosione della crisi economica, con i conti pubblici ancora in sofferenza, sia cresciuta sempre più la convinzione di poter ricavare spazi di manovra importanti da un riordino della materia. Da qui prendono il via una serie di iniziative caratterizzate da una singolare asimmetria: il sovrapporsi di numerosi progetti in cui l'intervento sull'erosione fiscale assume un rilievo crescente nel ridisegno del sistema del prelievo; dall'altro, gli interventi di riduzione di agevolazioni, che però naufragano nel momento della fase applicativa. È quanto emerge dai provvedimenti di finanza pubblica varati fra il 2008 e il 2014. Di fatto, tali risultati testimoniano il succedersi di due diversi approcci alla politica fiscale: quello "restrittiva" (dal 2008 al 2012), improntata all'austerità, finalizzata a ottenere maggiori entrate e ridurre l'indebitamento netto, in cui la gestione della crisi economica ha fatto prevalere le esigenze di equilibrio della finanza pubblica; quello "espansiva" (2013-2014), sorretta da riduzioni di prelievo, che avevano lo scopo di rilanciare la crescita economica. Il risultato finale è che sono stati emanati (fra effetti diretti e riflessi) 202 provvedimenti in materia, i quattro quinti dei quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni esistenti o nell'introduzione di nuove, mentre solo la parte restante cancella o ridimensiona agevolazioni esistenti, con un risultato opposto agli obiettivi enunciati dal *policy maker*: nello spazio di sette anni nell'insieme del periodo 2008-2015, l'erosione di entrate prodotta dal fenomeno delle spese fiscali è quantificabile in circa 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di "aumenti" cui

si contrappongono poco più di 11 miliardi di “riduzioni” del fenomeno erosione¹¹⁹ (cfr.fig.6).

FIG. 6 – LA CRESCITA DELLE SPESE FISCALI PER EFFETTO DELLE MANOVRE 2008-2014 (MINORI ENTRATE CUMULATE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

2.3.4 IL DECRETO LEGISLATIVO N.160/2015

Il D.lgs. 24 settembre 2015 n. 160¹²⁰, assegna al “riordino delle disposizioni *in materia di erosione fiscale*” due obiettivi: uno conoscitivo (la redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali, inteso a monitorare tutte le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, e regime di favore); l'altro di *policy* (la riduzione, eliminazione o riforma delle spese fiscali che appaiono

¹¹⁹ CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2015, pg. 61 e ss.

¹²⁰ In attuazione della legge 23/2014, “Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”

ingiustificate o superate, e la destinazione delle maggiori entrate recuperate ad un apposito Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale)¹²¹.

La norma delinea i caratteri generali di un percorso, che si presenta tecnicamente fattibile, ma politicamente complesso. Il primo punto, ovvero il rapporto della Commissione, sarà presumibilmente un affinamento di quelli già elaborati dalla c.d. Commissione Vieri Ceriani (nel 2011) e dal più recente Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale. La futura Commissione, probabilmente, partirà da questi risultati e potrà offrire un quadro analitico più dettagliato, in linea con la prescrizione normativa. Ad esempio, le detrazioni per familiari a carico hanno un peso diverso a seconda che lo si quantifichi con riferimento ad un ideale sistema di tassazione puramente individuale (dove le condizioni familiari non hanno alcun rilievo) ovvero ad un sistema che tenga conto dei carichi familiari in modo diverso (ad esempio, con una detrazione fissa e indipendente dal reddito). Le implicazioni distributive, d'altronde, sono diverse a seconda che l'analisi venga condotta sul singolo contribuente ovvero sul nucleo familiare nel suo insieme¹²².

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero la riduzione, l'eliminazione e la riforma delle spese fiscali, bisogna premettere che in Italia, è stata fatta la scelta, più o meno consapevole, di attribuire al sistema fiscale compiti che non gli sarebbero propri, come il sostegno alla povertà, il contrasto degli interessi convergenti all'evasione, il finanziamento di determinate tipologie di spese meritorie (si pensi a quelle di acquisto di coperture pensionistiche integrative) o in grado di aiutare, per ipotesi, il ciclo economico (si pensi a tutte le spese per ristrutturazioni edilizie ed affini). Inoltre, per un verso, si è semplificata la struttura del sistema con la riduzione del numero di scaglioni e aliquote e, per l'altro verso, si sono introdotte nuove detrazioni aventi la finalità di recuperare la progressività perduta. Il risultato

¹²¹ CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2015, pag. 60 e ss.

¹²² Questa seconda scelta è preferibile, considerato che le detrazioni per familiari a carico si sovrappongono ad un'altra forma di intervento con obiettivi del tutto simili, ovvero gli assegni per il nucleo familiare.

è un'imposta la cui struttura è poco trasparente, con ricadute negative sul rapporto tra Fisco e contribuente. Appare plausibile, dunque, che la norma sul monitoraggio delle spese fiscali suggerisca non di eliminare, ma di rimodulare alcuni degli istituti oggi presenti¹²³. Concretamente, questo significa, ad esempio, che alcune detrazioni potrebbero essere riviste nella loro entità e/o nel loro andamento in relazione al reddito dichiarato dal contribuente, senza tuttavia eliminarle. Tuttavia, la difficoltà è di natura politica: come rendere coerente una riduzione, anche parziale, delle detrazioni, che corrisponde ad un incremento dell'aliquota effettiva di tassazione, con una riduzione delle imposte? Si tratta di un'operazione che rischia di generare effetti contraddittori e di ridurre, magari per ottenere effetti di gettito trascurabili, il consenso per il Governo che la metta concretamente in atto¹²⁴.

2.4 EVASIONE E SOMMERSO ECONOMICO

Un'imposta come l'Irpef, è per sua natura particolarmente esposta a fenomeni evasivi: sia per l'ampiezza della base imponibile, sia per la progressività, sia, infine, per il legame tra evasione fiscale ed *evasione da spesa sociale*: l'evasore fiscale, infatti, riesce spesso a collocarsi in posizione reddituale utile per conseguire, in aggiunta ai benefici diretti dell'evasione, anche quelli dello stato sociale.

Questo è un problema di grande rilevanza in quanto, assieme all'erosione della base imponibile, accresce la forbice tra gettito potenziale e gettito effettivo.

¹²³ Quando enuncia, accanto all'obiettivo di "ridurre, eliminare, riformare", quello di assicurare la "priorità della tutela" ad un insieme di redditi e di comparti economici.

¹²⁴ A. SANTORO, Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative, in *Corriere Tributario* n. 44 del 2015, pag. 4403

2.4.1 L'ENTITÀ DEL PROBLEMA

Il fenomeno evasivo consta di tutti quei metodi posti in essere dal contribuente al fine di ridurre o eliminare il versamento dell'imposta dovuta. I termini "evasione fiscale" e "sommerso economico" spesso sono utilizzati in via analogica pur alludendo a concetti differenti: il sommerso è il valore aggiunto occultato al fisco; l'evasione è il gettito fiscale e contributivo sottratto all'Erario.

Un primo problema è connesso alla stima del valore aggiunto non dichiarato. Sono stati elaborati diversi metodi di stima che si possono raggruppare in tre tipologie:

- Metodi indiretti, che si basano su indicatori sintetici come la quantità utilizzata di energia elettrica o l'impiego di moneta che circola. Ormai quasi in disuso, venivano utilizzati per lo più negli anni Novanta per la facilità di quantificare il fenomeno nel confronto internazionale.
- Metodi bottom-up, che si basano sulla comparazione tra gli imponibili dichiarati e quelli derivanti dai dati microeconomici ottenuti da fonti amministrative o da indagini campionarie.
- Metodi top-down: confrontano quanto dichiarato dai contribuenti con la stima dell'imponibile teorico utilizzando dati di tipo macroeconomico e derivati dalla contabilità nazionale

L'ISTAT utilizza il metodo top down che si basa sulla quantificazione dell'ammontare complessivo di lavoro impiegato e sulla sua successiva moltiplicazione per il valore aggiunto pro-capite, da ricavare con rilevazioni statistiche su imprese e famiglie. Successivamente affinato e rivisto, questo metodo quello utilizzato dall'Eurostat e dagli altri paesi UE.

La stima del valore aggiunto non dichiarato è, dunque, il punto di partenza per ricavare la stima dell'evasione. Si ottiene confrontando l'imponibile dichiarato al fisco con l'imponibile teorico ricostruito partendo dai dati di contabilità nazionale e dell'indagine ISTAT sui consumi delle

famiglie¹²⁵. Il gettito evaso per le imposte dirette è stimato partendo dall'assunzione che, se il sommerso economico fosse tassato, media del fisco sarebbe identica a quella registrata sulle attività emerse. Il suo valore si ottiene, pertanto, applicando le varie aliquote (effettiva per l'IRPEF e legale per l'IRES) alla base imponibile non dichiarata.

Nel 2015, in base a proiezioni del Centro Studi Confindustria, l'evasione fiscale e contributiva ammontava a 122,2 miliardi di euro, ovvero il 7,5% del PIL. Al fisco sono stati sottratti quasi 40 miliardi di IVA, pari al 2,4% del PIL, 28,6 miliardi di IRPEF e IRES (rispettivamente per l'1,4% e lo 0,3% del PIL), 3 miliardi di IRAP (0,2%) e 16,3 miliardi di altre imposte indirette. A tale ammontare si devono aggiungere 34,4 miliardi di evasione contributiva¹²⁶ (cfr. fig. 7).

**FIG. 7 – IL PESO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA
(2015)**

	In milioni di euro	In % PIL
IVA	39.819	2,4
Contributi sociali	34.418	2,1
IRPEF	23.449	1,4
Altre imposte indirette	11.402	0,7
IRES	5.188	0,3
Imposte locali evase	4.881	0,3
IRAP	3.052	0,2
Evasione fiscale e contributiva	122.208	7,5

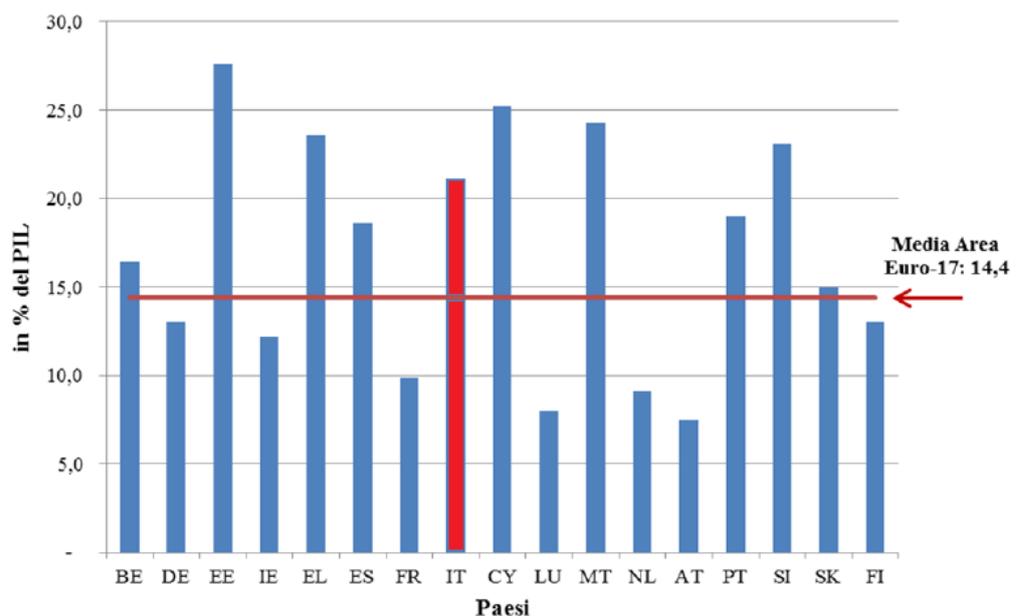
¹²⁵ Metodologia che segue quella elaborata dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate

¹²⁶ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Risalita in Cerca di Slancio, l'Evasione Blocca lo Sviluppo*, in Scenari Economici Dicembre 2015 n. 25, pag. 77 e ss.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Agenzia delle Entrate, INPS e ISTAT

Anche il confronto internazionale vede l'Italia penalizzata: nel 2013, l'incidenza sul Pil dell'economia sommersa, sarebbe pari al 21,1 per cento, quasi due punti oltre la media stimata per 31 paesi europei ma, soprattutto, da 7 a 14 punti in più rispetto alle economie più mature (cfr. fig. 8).

FIG. 8 – L'ECONOMIA SOMMERSA IN EUROPA (2013)



Fonte: European Commission, Tax reforms in EU Member States 2013, European Economy 5/2013

2.4.2 LE CAUSE DELL'EVASIONE

Per affrontare efficacemente il problema dell'evasione è necessario analizzarlo in modo approfondito e scomporlo nelle sue molteplici manifestazioni, per individuare poi in modo compiuto i punti di forza e di

debolezza delle strategie di contrasto. Numerosi sono infatti gli accorgimenti messi in atto dai contribuenti per sottrarsi agli obblighi impositivi e numerose sono le ipotesi sulle cause che originano tali comportamenti: l'elevata pressione fiscale, la complessità del sistema fiscale, la debolezza delle norme sociali (minore dotazione di capitale sociale), l'onerosità degli adempimenti, la bassa efficienza dell'amministrazione fiscale e, più in generale, della spesa pubblica e la più diffusa illegalità economica (in particolare la corruzione). Ciò spiegherebbe buona parte della maggiore evasione che si registra in Italia rispetto agli altri paesi europei. Inoltre, l'accentuata frammentazione della struttura produttiva e l'elevato numero di lavoratori autonomi, tratto caratteristico del sistema economico italiano, accresce le opportunità di non compliance e rende più difficili le azioni di prevenzione e contrasto da parte delle agenzie fiscali. Più nello specifico le determinanti sono:

- 1) Pressione fiscale. Il contribuente, di fronte all'obbligo del pagamento delle imposte, sceglie se evadere sulla base dell'ammontare dell'imposta dovuta, dal rischio di essere sanzionati e dall'entità delle stesse sanzioni. La pressione fiscale effettiva di cui i contribuenti tengono conto è maggiore di quella riportata nelle statistiche ufficiali¹²⁷, perché è quella che essi sopporterebbero adeguando i loro comportamenti al pieno rispetto delle norme. Ossia quella che, a livello macroeconomico, si avrebbe in assenza di sommerso e che statisticamente si può calcolare rapportando l'insieme di imposte e contributi pagati al PIL al netto del sommerso (cfr fig. 9).

¹²⁷ La pressione fiscale comunemente utilizzata è data dal rapporto percentuale tra la somma delle imposte e dei contributi pagati sul PIL.

**FIG. 9 – PRESSIONE FISCALE APPARENTE ED EFFETTIVA
(IN %DEL PIL)¹²⁸**

	<i>Pressione fiscale apparente</i>			<i>Pressione fiscale effettiva</i>		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Belgio	45,4	45,2	47,3	56,8	54,7	56,4
Italia	39,2	41,7	43,6	51,8	53,3	54,9
Francia	44,5	44,1	47,7	51,6	49,7	54,4
Grecia		34,2	39,0		45,9	50,2
Austria	42,1	41,8	44,1	46,9	45,5	48,0
Portogallo	34,2	33,7	37,5	43,4	41,7	45,5
Germania	38,5	38,2	39,4	45,5	44,4	44,8
Spagna	35,9	32,1	34,5	45,6	39,8	42,2
Paesi Bassi	36,1	36,7	37,1	41,1	40,7	40,8
Regno Unito	35,9	35,5	34,6	40,8	39,8	38,2
Stati Uniti	26,3	24,0	28,1	28,7	25,8	29,9

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea e stime F. Schneider

2) Complessità di adempimento. Questo fattore, secondo l'OCSE, gioca un ruolo determinante nello spiegare l'alta evasione stimata per l'Italia e l'opportunity cost of compliance, ossia il costo di adeguamento alle norme fiscali. Quanto più il sistema di tassazione e il pagamento di imposte è complesso, tanto più costoso diviene l'adempimento. In questo senso, i costi di compliance, sia monetari che di tempo, possono essere assimilati a un'ulteriore forma di tassazione. La Banca Mondiale fornisce una misura della complessità del sistema fiscale attraverso il numero di pagamenti e il tempo richiesto a un'impresa-tipo per assolvere ai propri obblighi fiscali. Per l'Italia, tale numero è il maggiore tra i paesi considerati nello studio, quasi il doppio di quelli richiesti in Regno Unito, Portogallo, Grecia e Francia.

¹²⁸ La pressione fiscale effettiva è calcolata facendo il rapporto percentuale tra il gettito da entrate tributarie e contributi sociali e il PIL al netto del PIL sommerso (stima di Schneider 2015). Nella pressione fiscale apparente il gettito è rapportato al PIL inclusivo del sommerso.

- 3) Normativa. L'evasione può essere incoraggiata anche dalla complessità delle norme che non riguardano aspetti fiscali. La regolamentazione può imporre costi e vincoli e, se pervasiva, può indurre ad occultare parte del processo produttivo. Ad esempio, norme restrittive dell'immigrazione, accrescono l'immigrazione irregolare, e aumentano la probabilità di utilizzare lavoro nero. In alcune aree più povere, ad esempio nel Sud, il costo del lavoro può essere troppo alto per le condizioni locali di produttività, generando spinte verso l'economia sommersa specie se per alcuni lavoratori accettare un lavoro irregolare può in certi casi essere l'unica concreta alternativa alla disoccupazione.
- 4) Lavoratori autonomi. Questo fattore si lega alle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo. In Italia quest'ultimo risulta particolarmente frammentato e l'incidenza dei lavoratori autonomi sul totale dell'occupazione è assai più elevata che altrove.
- 5) Inefficienza della PA. I cittadini spesso percepiscono le imposte come un corrispettivo per i servizi pubblici, ignorando la funzione redistributiva. La percezione che le imposte e i contributi pagati siano utilizzate in modo efficiente dalla PA nell'erogare servizi adeguati alle esigenze di imprese e famiglie contribuisce a ridurre la compliance. Diversi indicatori derivati da indagini sulle famiglie mostrano che in Italia la qualità percepita dell'azione pubblica è molto bassa nel confronto internazionale. L'Italia si colloca al 139esimo posto su 144 paesi per efficienza percepita della spesa pubblica; altrettanto bassa è la percezione su qualità dei servizi pubblici, burocrazia, qualità della formulazione e implementazione delle politiche e credibilità dell'impegno nel perseguirle; più in generale, la qualità del Governo è considerata minima.
- 6) Norme sociali. Le decisioni degli individui sono anche condizionate dalle norme sociali che si affermano all'interno della comunità: un ambiente sociale caratterizzato da norme di onestà e da comportamenti corretti tende a sanzionare gli individui che non rispettano le norme stesse e a

favorire comportamenti volti a conformarsi a quello spirito positivo prevalente. In Italia tali norme appaiono molto deboli; in termini di percezione, nel 2014 il Paese risulta al 139esimo posto su 144 per la fiducia nei politici, al 132esimo per i costi imposti dal crimine organizzato, al 95esimo per la distrazione di fondi pubblici e al 74esimo per la diffusione delle tangenti¹²⁹.

2.4.3 GLI EFFETTI SULLA PEREQUAZIONE DEL REDDITO

L'evasione può creare asimmetrie nella distribuzione del carico fiscale e contributivo tra le diverse categorie di lavoratori (a parità di reddito effettivo). Inoltre, rende incerti e iniqui gli esiti delle politiche fiscali e mina le basi del rapporto tra cittadino e Stato, perché i cittadini onesti si trovano a sopportare un carico fiscale maggiore a causa degli evasori. Questi ultimi traggono vantaggio immediato dalle maggiori disponibilità finanziarie conseguite con l'evasione, e usufruiscono dei beni e servizi pubblici, in alcuni casi contendendone la fruizione ai contribuenti onesti. In questo modo le asimmetrie di pressione fiscale effettiva si trasformano in disparità di trattamento tra diverse categorie di cittadini. L'evasione tende ad essere molto più diffusa tra i lavoratori autonomi¹³⁰, con conseguenze sia sulla disuguaglianza nella distribuzione del reddito sia sul livello di povertà. Tra il 1993 e il 2006, mentre è aumentata dal 20% al 21% la quota di persone il cui reddito era inferiore al 60% di quello mediano, tale quota, al contrario, si è ridotta di oltre 11 punti percentuali per le persone che vivono in famiglie di lavoratori autonomi¹³¹. Conferme in tal senso pervengono anche da uno

¹²⁹ CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Risalita in Cerca di Slancio, l'Evasione Blocca lo Sviluppo*, in *Scenari Economici* Dicembre 2015 n. 25, pag. 85 e ss.

¹³⁰ Si veda anche C. V. FIORIO e F. D'AMURI, *Workers tax evasion in Italy*, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 64, n. 2/3, pp. 247-270, novembre 2015

¹³¹ G. VIESTI e P. LUONGO, *Disuguaglianza e crescita economica*, su "Areté" n. 2, 2011

studio dell’Agenzia delle Entrate sulle implicazioni per la distribuzione del reddito dell’azzeramento del tax gap¹³².

2.4.4 LE MANOVRE DI CONTRASTO

La politica non è rimasta indifferente alla questione, e, dal 2008 oggi è possibile individuare quattro diverse “stagioni” della politica di prevenzione e contrasto all’evasione. La prima, che va dal 2008 al comprende anche gli anni della crisi economico finanziaria e del debito pubblico – risulta caratterizzata da una strategia di contrasto all’evasione arricchita con l’introduzione di un’ampia messe di misure i cui effetti, quantificati e iscritti a bilancio a riduzione dell’indebitamento netto, spiegano una quota crescente delle maggiori entrate nette attese nel periodo (fino al 75 per cento delle manovre 2011). E’ questa la fase in cui vedono la luce misure accreditate di rilevanti effetti sul gettito: dal piano di controlli basato sull’accertamento sintetico¹³³ (“redditometro”), al contrasto del distorto utilizzo delle compensazioni fiscali e ai paradisi fiscali¹³⁴; dal contrasto al fenomeno delle imprese in perdita “sistematica” e dell’aggiornamento dell’accertamento sintetico¹³⁵, alla revisione degli studi di settore¹³⁶. La seconda “stagione”, che abbraccia il triennio 2012-2013, vede invece prevalere una finanza pubblica meno restrittiva e, con essa, un ricorso molto limitato alla lotta all’evasione come soluzione per prefigurare forme aggiuntive di prelievo. In questo periodo, dunque, il contrasto all’evasione registra soprattutto gli effetti di gettito rinvenienti a tale titolo dalle misure varate nella prima fase

¹³² A. BRAIOTTA, A. CARFORA, R. V. PANSINI e S. PISANI, *Tax gap and redistributive aspects across Italy*, Argomenti di discussione, n. 2, Agenzia delle Entrate, 2015. Si stima che l’eliminazione dell’evasione in Italia diminuirebbe l’indice di Gini.

¹³³ D.L. 112/2008

¹³⁴ D.L. 78/2009

¹³⁵ D.L. 78/2010

¹³⁶ DL 138/2011

del settennio. Di nuovo sul fronte anti evasione risulta, invece, iscritta a bilancio una sola misura¹³⁷.

Con il 2014 può ravvisarsi l'avvio di una terza "stagione" in cui, pur cui, pur continuando a prevalere i connotati espansivi, si registra un'inversione nell'adozione e contabilizzazione a fini di copertura di misure di contrasto all'evasione. Talora, si tratta dell'iscrizione a bilancio, bilancio, ritenendole acquisite, delle "maggiori entrate strutturali dal 2014 2014 all'esito della prima valutazione dei risultati 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale"¹³⁸. Ben più corposi risultano invece gli effetti ascritti alle misure di contrasto all'evasione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015. Si tratta di interventi che operano in diverse direzioni: talora, accentuando il conflitto d'interessi in chiave di recupero di base imponibile; altre volte puntando a favorire la tempestiva acquisizione di un maggior gettito, sia pure offrendo al contribuente l'opportunità di una significativa transazione; altre volte, ancora, intervenendo sul processo di acquisizione del gettito all'Erario nel presupposto che accorciando il percorso consumatore finale-Erario, si determinino benèfici effetti sul gettito¹³⁹.

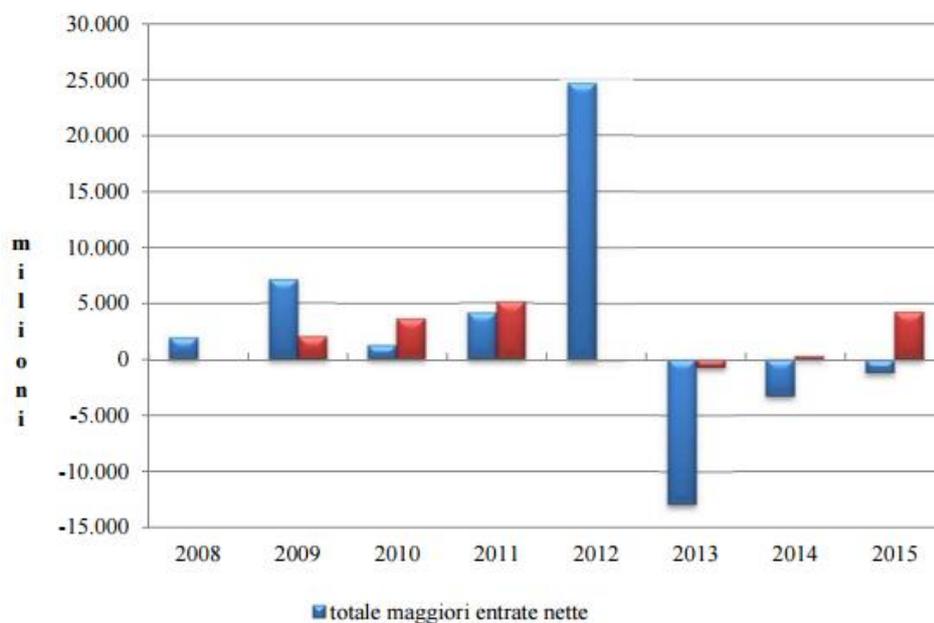
Quanto all'efficacia di tali manovre, emerge che dei 145 miliardi di maggiori entrate nette, come effetto "cumulato" di tali manovre, gli effetti delle misure intestate al contrasto dell'evasione fiscale si commisurano a oltre 64 miliardi, poco più del 44 per cento, distribuendosi variamente nei diversi anni (cfr. fig. 10).

¹³⁷ D.L. 16/2012, ovvero il contrasto degli abusi nell'utilizzo dei crediti IVA in compensazione

¹³⁸ D.L. 66/2014

¹³⁹ CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica 2015*, pag.56 e ss.

**FIG. 10 – IL CONTRASTO ALL’EVASIONE NELLE MANOVRE
2008-2014**



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Da ultimo si segnala il già citato D.Lgs. n. 160/2015 che, all’art. 2, prevede:

- 1) Relazione di studio del fenomeno (permanente ed aggiornata nel tempo) da parte di una Commissione di esperti;
- 2) Rapporto del Governo in merito alle strategie per la lotta all’evasione;
- 3) Alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale mediante i risultati virtuosi dell’azione di cui ai due punti precedenti.

Per quanto concerne la relazione di cui al primo punto, deve essere realizzata annualmente da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, composta da

quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie¹⁴⁰ e persegue diverse finalità:

- a) recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che regola la redazione dei conti economici nazionali;
- b) stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati;
- c) valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva nonché delle entrate sottratte al bilancio pubblico;
- d) illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, così come quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- e) valutare i risultati sia dell'attività di contrasto e prevenzione, sia delle strategie volte ad incrementare l'adempimento spontaneo;
- f) indicare le linee programmatiche di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi¹⁴¹.

In sostanza, vi è l'esigenza di conoscere a fondo la natura dei recuperi d'imposta, distinguendo quelli da evasione vera e propria (occultamento dei redditi), quella c.d. da riscossione (mancato versamento di tributi dichiarati

¹⁴⁰ D.Lgs. n. 160/2015 art. 1 comma 4

¹⁴¹ D.Lgs. n. 160/2015 art. 2 comma 4

o accertati) e specificando gli strumenti utilizzati dal Fisco per l'incasso delle somme (adesioni, conciliazioni, liquidazioni delle dichiarazioni, ecc.)¹⁴².

Per quanto riguarda il secondo punto, si prevede che, alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, il Governo presenti “un rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti”¹⁴³.

Infine, il terzo punto prevede che le maggiori entrate permanenti, “al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale¹⁴⁴”.

2.5 IL SISTEMA REDISTRIBUTIVO

L'allontanamento del gettito reale da quello potenziale, crea un sistema inefficiente, incapace di assolvere i molteplici compiti che nel tempo gli sono stati assegnati. Uno di questi è attuare la funzione redistributiva che, secondo Richard Musgrave¹⁴⁵, è tra le tre principali funzioni dello Stato assieme alla funzione allocativa e di stabilizzazione. Per redistribuzione si intende l'intervento dello Stato

¹⁴² R. FANELLI, *Dal recupero dell'evasione e dell'erosione risorse aggiuntive per la riduzione della pressione fiscale*, in *Corriere Tributario* n. 32 del 2015, pag. 2487

¹⁴³ D.Lgs. n. 160/2015 art. 2 comma 1

¹⁴⁴ Istituito dal comma 431 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2013, n. 147

¹⁴⁵ R.A. MUSGRAVE, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959

volto al raggiungimento di una maggiore equità nella distribuzione dei redditi e della ricchezza tra i cittadini, diminuendo le disuguaglianze che il mercato produce. Tre sono le modalità con cui tale funzione si esplica:

- Trasferimenti in natura, ovvero la fornitura gratuita o a prezzo ridotto di beni
- Trasferimenti in moneta, ovvero l'assegnazione di sussidi, assegni, pensioni.
- Prelievo fiscale, secondo l'art.53 della nostra Costituzione, "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività."

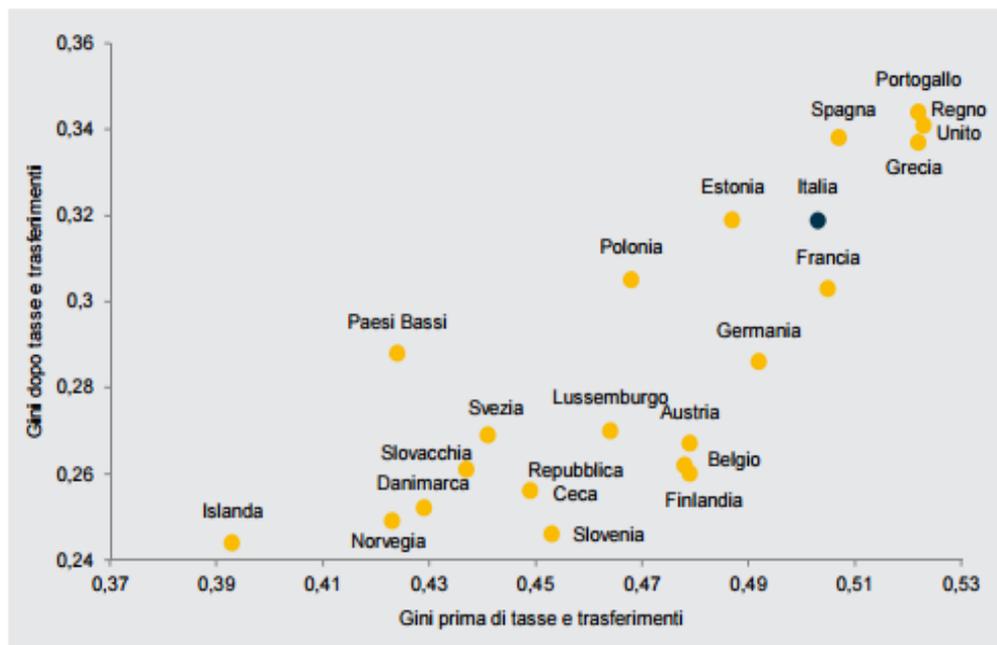
Nonostante la redistribuzione operata dallo stato, ciò che determina un elevato livello di disuguaglianza è una pronunciata disparità fra i redditi primari, ossia la remunerazione dei fattori produttivi "ante" imposte, dei contributi sociali e dei trasferimenti¹⁴⁶.

Come analizzato nel capitolo I, l'Italia presenta uno dei più alti indici di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi da lavoro e da capitale: da dati Ocse per il 2010, l'indice di Gini è pari a 0,52, ma si riduce a 0,34, considerando la redistribuzione monetaria operata dall'intervento pubblico¹⁴⁷ (cfr. fig. 11).

¹⁴⁶ ISTAT, *Rapporto Annuale 2014*, pag. 221

¹⁴⁷ ISTAT, *Rapporto Annuale 2014*, pag. 221

FIG. 11 - DISUGUAGLIANZA PRIMA E DOPO TASSE E TRASFERIMENTI NEI PAESI EUROPEI DELL'OCSE (INDICE DI GINI) - ANNO 2010



Fonte: ISTAT, *Rapporto Annuale 2014*, pag. 221

2.5.1 IL PESO DELLA REDISTRIBUZIONE

Chi beneficia e chi invece contribuisce alle risorse con le quali si esplica l'attività redistributiva dello Stato? La figura 12 mostra la distribuzione del reddito familiare di mercato dalla quale è possibile valutare l'impatto redistributivo dei prelievi e dei trasferimenti pubblici separatamente per i livelli di reddito più bassi (primo quintile più povero), medio-bassi (secondo quintile) e così via fino ai più alti (ultimo quintile più ricco). Da stime Istat per il 2012:

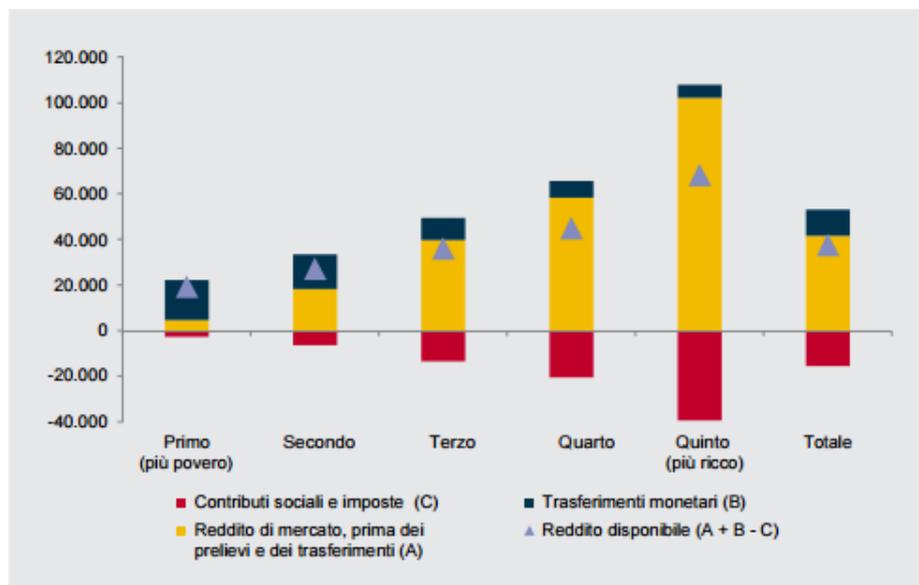
1. le famiglie del quintile più povero guadagnano sul mercato circa 4.610 euro l'anno e dopo l'intervento pubblico possono usufruire di circa 19.600 euro, con un aumento di circa 15 mila euro corrispondente al

- saldo fra 17.600 euro di trasferimenti e 2.640 euro di imposte e contributi sociali;
2. le famiglie del secondo quintile, l'azione redistributiva determina un vantaggio di circa 9 mila euro l'anno, che si aggiungono ai 18.250 guadagnati sul mercato;
 3. le famiglie con redditi medi (terzo quintile) subiscono una riduzione di circa 3.480 euro in media all'anno;
 4. le famiglie con redditi medio-alti (quarto quintile) è prevista una riduzione di 13 mila euro;
 5. le famiglie del quintile più ricco guadagnano sul mercato circa 102.350 euro l'anno in media, ne ricevono 5.600 di trasferimenti pubblici (più che altro pensioni) e ne pagano 39.460 per imposte e contributi, ritrovandosi con 68.500 euro disponibili per consumi e risparmi. Per queste famiglie, il saldo fra prelievi e trasferimenti pubblici riduce il reddito di circa 33.860 euro l'anno.

In sintesi, quindi, l'azione redistributiva agisce soprattutto a favore dei redditi medio-bassi e bassi, che grazie all'intervento pubblico possono godere di un reddito disponibile superiore a quello ottenuto nel mercato. Subiscono un riduzione, tuttavia, non solo i redditi delle famiglie dei due quintili superiori, ma anche quelli delle famiglie con redditi medi. Per effetto redistributivo, la distanza fra il reddito delle famiglie più ricche e quelle povere si dimezza in media dai 97.750 euro di differenza fra i redditi di mercato ai 48.900 euro fra i redditi disponibili¹⁴⁸.

¹⁴⁸ ISTAT, *Rapporto Annuale 2014*, pag. 222

FIG. 12 - Reddito di mercato, trasferimenti e reddito disponibile per quinti di reddito familiare - Anno 2012 (importi medi in euro)



Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

2.6 CONCLUSIONE

L'IRPEF è un'imposta con circa 41 milioni di contribuenti, di cui l'83 per cento sono lavoratori dipendenti e pensionati. Gli imprenditori, autonomi con partita Iva e contribuenti che dichiarano redditi da partecipazione sono solo l'8,5 per cento del totale dei contribuenti. A questa distribuzione dei contribuenti, fa riscontro una distribuzione molto simile dei redditi dichiarati: l'83,6 per cento è costituito da redditi da lavoro dipendente e da pensione, mentre tutte le altre categorie si ripartiscono meno del 17 per cento del totale dei redditi; analoga è anche la distribuzione dell'imposta netta pagata, dato che dipendenti e pensionati contribuiscono per l'81,4 per cento del totale;

Questa “anomalia” è dovuta all’evasione e all’erosione che, come visto nei paragrafi precedenti, svuotano la base imponibile dell’imposta rendendola tutt’altro che un’imposta di tipo onnicomprensivo. Dovrebbe invece essere riconosciuto che essa è oggi un’imposta speciale su pochi redditi (lavoro dipendente e pensioni), in particolare su quelli che per loro natura sono poco mobili e percepiti al netto dell’imposta (cioè dopo l’esazione dell’imposta da parte del sostituto). Occorre muoversi dalla constatazione che nell’ultimo decennio si sono associati all’Irpef troppi compiti, e si è creato un sistema poco trasparente in cui le vere aliquote marginali (quelle sull’imposta netta), sono ben più alte di quelle formali (sull’imposta lorda). Esse sono inoltre differenziate per tipologia di contribuente (dipendente, pensionato o autonomo) o per carichi familiari (coniuge, uno o più figli) e l’obiettivo di sostegno dei redditi familiari tramite l’IRPEF, non può soddisfare criteri validi di equità verticale ed orizzontale in quanto molti redditi non entrano nella base imponibile.

Nel capitolo III si farà un confronto e una valutazione finale tra i due principali modelli di imposta personale, ovvero l’imposta progressiva e proporzionale, storicamente sostenute, rispettivamente, dai partiti di sinistra e di destra.

CAPITOLO III
LE POSSIBILI SOLUZIONI

3.1 TRE POSSIBILITÀ

Le imposte possono essere di tre tipi:

- Lump sum tax
- Progressive
- Proporzionali

Le lump sum tax sono imposte in somma fissa. L'ammontare dovuto per tali imposte è lo stesso per tutti i contribuenti, e non è correlato al reddito o al patrimonio che possiedono. Si tratta di imposte efficienti poiché non influenzano né le decisioni individuali di offerta di lavoro né di consumo, perché i contribuenti non possono evitarle o diminuirne l'onere, neanche modificando i propri comportamenti. Se sono preferibili da un punto di vista dell'efficienza, restano inaccettabili alla luce dei parametri etico-economici cui è improntato il sistema fiscale, che mira per lo più a finalità redistributive. Per questo, nei moderni sistemi tributari, non è possibile osservare imposte di questo tipo. Discorso diverso per le imposte progressive e proporzionali, che sono invece molto diffuse in tutti i sistemi tributari di oggi e per tale ragione saranno analizzati nei paragrafi seguenti.

3.1.1 L'ALIQUOTA PROGRESSIVA

Nelle imposte con aliquota progressiva, l'aliquota marginale aumenta con il crescere della base imponibile, incidendo in misura superiore sui soggetti che mostrano una maggiore attitudine alla contribuzione. Tale sistema determina, pertanto, un carico fiscale più che proporzionale per i soggetti con reddito più alto e meno che proporzionale per i soggetti con reddito più basso.

La giustificazione teorica risiede nella teoria dell'utilità marginale, secondo cui il consumo di quantità successive di un determinato bene genera incrementi di utilità progressivamente decrescenti. Significa che, ad esempio, 1000 euro possono avere poco valore per un uomo ricco, ma un grande valore

per un uomo povero. In sostanza il sacrificio sopportato a causa della rinuncia ad un'unità di reddito diminuisce all'aumentare del reddito stesso.

La tassazione progressiva in Italia trova la sua giustificazione giuridica nel principio di capacità contributiva il cui corollario è proprio il principio della progressività. Tali principi sono sanciti all'interno della Costituzione che assegna allo Stato finalità redistributive e sociali. In termini economici, l'idea vigente è quella di uno Stato interventista, che regoli la vita dei cittadini all'interno di uno stato sociale, eliminando le diseguaglianze e le iniquità. Ma, come si vedrà successivamente, la progressività può essere attuata in molteplici modi ed è fondamentale modularla nella maniera corretta.

3.1.2 L'ALIQUTA PROPORZIONALE

Oltre ad essere progressiva, l'imposta può essere proporzionale. Si dice proporzionale quell'imposta il cui ammontare dovuto aumenta proporzionalmente all'aumentare della base imponibile prescindendo sia dal livello di reddito che da qualsiasi altra variabile che può contraddistinguere i contribuenti nell'ambito della stessa tipologia reddituale (fonte del reddito, esenzioni, agevolazioni) in inglese definita *flat rate tax*. L'unicità può essere applicata o nell'ambito della tassazione sul reddito delle persone fisiche o sul reddito delle persone giuridiche. I perni di questo approccio sono l'effetto di sostituzione che l'aliquota marginale determina nelle scelte economiche degli operatori, in particolare nelle scelte lavorative, e la riduzione dei costi amministrativi. La proposta di un'imposta ad aliquota unica nasce all'interno delle teorie sulla *supply-side*

*economics*¹⁴⁹. Tali teorie ritenevano utile l'utilizzo di incentivi fiscali sul versante dell'offerta per aumentare e rendere più efficiente l'attività aggregata, e stimolare, di conseguenza, la domanda. Gli unici interventi di politica economica possibili per poter rilanciare lo sviluppo e ridurre la disoccupazione consistevano nell'abolire gli ostacoli alla concorrenza perfetta per assicurare il massimo spazio al libero operare delle forze di mercato. Rientrava nei postulati della *supply-side economics* anche il modello teorico della "curva di Laffer"¹⁵⁰ secondo cui una riduzione delle aliquote d'imposta può, a determinate condizioni, produrre un aumento dell'attività economica e quindi delle entrate fiscali. Per la precisione, anche se la concezione di una *flat tax* si inquadra in questo contesto di teorie economiche, la sua origine, come prima applicazione, va ricercata ancora prima degli anni '80 e al di fuori degli USA. Infatti, le prime sperimentazioni dell'imposta flat sono riscontrabili nell'ambito delle giurisdizioni britanniche delle isole di Jersey (1940), di Guernsey (1960) e ad Hong Kong, dove venne introdotta da Londra nel 1947. Più di recente (1985) i pregi della *flat tax* sono stati illustrati in uno studio dei due economisti americani R. E. Hall e A. Rabushka¹⁵¹ che si possono sintetizzare così:

- Efficienza del sistema di tassazione, assicurato da un'imposta priva di eccessive detrazioni, deduzioni, crediti d'imposta e, quindi, facile da gestire da parte dell'Amministrazione finanziaria.

¹⁴⁹ L'espressione *supply-side economics* significa "economia dell'offerta" ed indica una teoria macroeconomica nata in USA nei primi anni '70 dalle idee degli economisti Robert Mundell, Arthur Laffer e Jude Wanniski. Essa si pone in antitesi alle teorie keynesiane in base a cui, se la domanda aggregata di beni e servizi di una nazione non è sufficiente a garantire il pieno impiego, è compito dello Stato intervenire con misure di sostegno alla domanda. La SSE sostiene che invece di intervenire dal lato della domanda, la politica economica deve intervenire dal lato dell'offerta (*supply side*) incentivando gli investimenti e quindi l'offerta di beni da parte delle imprese. I pilastri di questa teoria sono la riduzione delle imposte e la deregolazione del mercato del lavoro.

¹⁵⁰ La "curva di Laffer" è una curva a campana che mette in relazione l'aliquota di imposta (asse delle ascisse) con le entrate fiscali (asse delle ordinate). Dimostra che se l'aliquota supera una certa soglia, il gettito subisce un calo.

¹⁵¹ Studio pubblicato in italiano dai due economisti intitolato *Semplificare l'imposta sul reddito. Una proposta*, con introduzione di Antonio Martino, Roma CREA 1985, i cui contenuti sono riportati nello scritto dello stesso Alvin Rabushka, *Semplicità ed equità: le virtù della flat tax*.

- Equità e semplicità, che sono connaturate in un'imposta ad aliquota unica, in quanto risulta uguale per tutti i contribuenti (ovvero non differenziata in base alle fasce di reddito) e anche maggiormente "comprensibile" dall'opinione pubblica.

In definitiva tali requisiti sono gli stessi con cui si misura la buona qualità di un sistema fiscale. Ciò che emerge è non solo l'esigenza di semplificazione dell'imposta, ma anche una visione di "Stato minimo".

3.2 IL LIBRO BIANCO DI VISCO

Il libro bianco sul fisco proposto dai partiti di centro sinistra propone un modello di riforma fiscale fortemente improntato a criteri di progressività. Dopo un confronto con la flat rate tax e con altri sistemi di sostegno al reddito familiari (splitting e quoziente familiare), viene mostrata la maggior convenienza della progressività.

3.2.1 IL MODELLO DI RIFORMA PROPOSTO– ALIQUOTE PROGRESSIVE E DETRAZIONI- ASSEGNI

Il modello prevede una imposta su base individuale con aliquote marginali crescenti e un sistema di detrazioni (o deduzioni) e assegni finalizzato a esentare un livello di reddito di base, accentuare l'effetto di progressività, e sostenere il reddito familiare a fini di equità orizzontale (da qui in avanti sarà denominato modello 1). Negli ultimi decenni il ventaglio delle aliquote e il differenziale tra la più bassa e la più alta è andato sempre più restringendosi, in particolare con una riduzione di quest'ultima. Il motivo è da ritrovarsi in più determinanti: la volontà di ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro, lungo

le linee suggerite dalla letteratura sulla tassazione ottimale¹⁵²; il cercare di ridurre la progressività sulla base imponibile, considerato che è ridotta ai redditi da lavoro e pensione; i timori per le implicazioni dell'accentuarsi della tax competition tra paesi. Il processo di aggiustamenti sul modello è ancora in corso. In primo luogo, è tuttora aperta la discussione teorica sulla struttura degli incentivi: recenti studi segnalano che l'elasticità dell'offerta di lavoro¹⁵³ è più elevata per i redditi bassi (soprattutto per le donne lavoratrici), ed è decrescente rispetto al reddito, cosicché il profilo ottimale delle aliquote marginali non necessariamente richiede un ulteriore riduzione del ventaglio¹⁵⁴. In secondo luogo, il sistema delle detrazioni e degli assegni dev'essere rimodulato e migliorato, come avvenuto in diversi paesi a cominciare dalla riforma in Germania e dalle misure di sostegno dei redditi familiari di stampo workfarista sperimentate già da alcuni anni negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. I due temi, ovvero progressività e detrazioni, sono in realtà connessi tra loro, al di là dell'ovvia distinzione tra la funzione di equità verticale svolta prevalentemente dal profilo delle aliquote e quella di equità orizzontale svolta prevalentemente dalle detrazioni-assegni per carichi familiari. Le modalità in cui le detrazioni-assegni sono strutturate, in particolare in relazione al reddito, ha conseguenze sulle aliquote marginali effettive gravanti sui contribuenti: l'aliquota marginale effettiva è infatti la somma dell'aliquota formale d'imposta e di quella implicita nella eventuale decrescenza della detrazione o dell'assegno all'aumentare del reddito. Una riforma organica del sistema di detrazioni e assegni serve a dare coerenza agli effetti di progressività ed equità orizzontale. Una linea di riordinamento,

¹⁵² A cominciare dal contributo di Mirlees (1971). Per una esposizione didattica del modello di Mirlees, cfr. Atkinson e Stiglitz (1980) mentre, per una recente analisi della posizione del lavoro di Mirlees e delle implicazioni della letteratura sulla tassazione ottimale, cfr. Artoni – Micheletto – Zanardi (2007).

¹⁵³ Ovvero la variazione del lavoro offerto al variare dell'imposta.

¹⁵⁴ In questa direzione vanno diversi contributi teorici ed empirici; cfr. per esempio Tuomala (1990) e (2007), Røed e Strøm (2002), Boone e Bovenberg (2004), Aaberge e Colombino (2006), Keen, Yitae Kim e Varsano (2006).

di particolare interesse nel caso italiano, può essere la seguente. La riorganizzazione delle detrazioni personali e familiari in tre tipologie:

- a) una detrazione per “spese di produzione del reddito” per i lavoratori dipendenti, essendo il reddito da lavoro autonomo già al netto dei costi sostenuti;
- b) una detrazione finalizzata a esentare, anche a fini di incentivo, un livello base di reddito da lavoro, chiamata per comodità detrazione per “minimo lavorativo”, che dovrebbe essere uguale per lavoratori dipendenti ed autonomi e che potrebbe eventualmente essere sostituita da un’aliquota zero fino al reddito corrispondente;
- c) un istituto di sostegno del reddito quando nel nucleo familiare ci sono figli (i fino a una certa soglia di età) o componenti inabili. L’istituto dovrebbe riassorbire detrazioni e assegni laddove siano oggi compresenti, garantendo in ogni caso l’erogazione del sostegno come trasferimento nel caso di incapienza fiscale; chiameremo per comodità questo istituto “dote fiscale per i figli”.

L’erogazione della “dote” come trasferimento nel caso di incapienza, come pure la possibilità di introdurre forme analoghe di erogazione anche per le altre tipologie di detrazioni, anticipa il tema del possibile inserimento nel modello di forme di imposta negativa, su cui si tornerà più avanti. Per quanto riguarda coloro che percepiscono redditi da pensione e che quindi subiscono l’imposizione al momento dell’erogazione (mentre i contributi versati a suo tempo erano esenti), si può applicare la detrazione b), cui si può eventualmente aggiungere una ulteriore detrazione che tenga conto dei maggiori bisogni connessi all’età. In linea di principio, le detrazioni di cui al punto a) e b) devono

essere in cifra fissa e indipendenti dal reddito: le aliquote formali dell'imposta coinciderebbero con quelle effettive.

La “dote fiscale per i figli” si differenzia dalle due detrazioni precedenti perché persegue un obiettivo che si discosta dalla logica del reddito-prodotto: lo Stato partecipa alle spese per il mantenimento e l'educazione dei figli garantendo a tutti i minori una base comune di opportunità. Da questo punto di vista, la “dote” fa riferimento più a un concetto di reddito che garantisce un consumo base e si può strutturare sia in cifra fissa che in funzione decrescente del reddito ma, in questo caso, proprio perché riferita alla capacità di consumo da tutelare sarebbe opportuno porla in relazione col reddito familiare o con un indicatore di situazione economica equivalente (del tipo del nostro Isee¹⁵⁵). La scelta di una dote in cifra fissa comporta una medesima struttura di aliquote marginali effettive, uguali a quelle formali, per tutti i contribuenti; la scelta invece di una dote decrescente differenzia la struttura delle aliquote marginali effettive alzando quelle che gravano sui contribuenti con figli.

3.2.2 MODELLO II - FLAT TAX

In via astratta, l'imposta proporzionale può avere due versioni differenti; quella liberista, concentrata essenzialmente sul problema dell'efficienza, e la versione del “dividendo sociale”, che enfatizza gli aspetti redistributivi.

Nella versione liberista, accanto alla struttura con un'unica aliquota, si affianca una deduzione in cifra fissa (ovvero una detrazione, essendoci in questo caso la completa equivalenza delle due forme di sconto d'imposta): lasciando invariata l'aliquota marginale, essa determina una crescita dell'aliquota media all'aumentare del reddito¹⁵⁶. Esiste un trade-off tra

¹⁵⁵ Per una proposta di assegno per i figli minori in funzione dell'Isee, cfr. Baldini – Bosi – Matteuzzi (2004)

ammontare della deduzione e livello dell'aliquota: a parità di gettito, per accentuare l'effetto di progressività aumentando la deduzione, bisogna aumentare l'aliquota e quindi peggiorare gli effetti di sostituzione; altrettanto vale ovviamente se si prevedono ulteriori deduzioni o detrazioni per carichi familiari o per spese meritorie. Parallelamente alla versione liberista, esiste una seconda importante versione di segno molto diverso, che enfatizza gli aspetti redistributivi. Si tratta dell'impostazione cosiddetta del "dividendo sociale"¹⁵⁷, che prevede che ci sia un livello di reddito che faccia da "spartiacque" tra coloro che pagano imposta e coloro che ricevono un sussidio proporzionato all'ampiezza del nucleo familiare (anche qui il tema si collega con quello dell'imposta negativa). Tuttavia il sistema deve finanziare un sussidio di importo consistente e generalizzato, e quindi l'aliquota non potrà che risultare più elevata rispetto a quella teorizzata dall'approccio liberista. Questa versione del modello assicura quindi effetti redistributivi consistenti, sia in termini di equità verticale sia in termini di equità orizzontale, ma al prezzo di una aliquota elevata che colpisce allo stesso modo tutti i contribuenti, anche quelli con redditi bassi e medi per i quali maggiore risulta l'elasticità dell'offerta di lavoro e quindi più pesanti gli effetti di disincentivo.

3.2.3 MODELLO III – DOTE PER FIGLI E QUOZIENTE FAMILIARE

L'elemento comune ai sistemi di splitting e quoziente consiste nel sommare i redditi dei coniugi o conviventi (e gli eventuali redditi

¹⁵⁷ La proposta, inizialmente avanzata da Lady Rhys Williams (1943), è stata sviluppata in particolare da Tobin (1965), Atkinson (1995) e Meade (1996). Per una analisi delle implicazioni distributive di una ipotesi di applicazione del dividendo sociale in Italia, cfr. De Vincenti (2001).

dei figli), e dividere, ai fini del calcolo dell'imposta, quel reddito complessivo in parti: nel caso dello splitting esse sono i due coniugi, mentre nel caso del quoziente familiare esse sono tutti i membri della famiglia pesati in modo opportuno. Il sistema dello Splitting è utilizzato in alcuni paesi, in particolare in Germania; al reddito complessivo dei coniugi, diviso per due, si applica l'imposta che, in presenza di figli, viene diminuita da un sistema di deduzioni o detrazioni. La tassazione per parti implica che gli scaglioni siano più numerosi e le aliquote più elevate rispetto a quelle di una tassazione individuale, a parità di gettito¹⁵⁸. Ciò comporta una diminuzione dell'aliquota marginale del coniuge con reddito più elevato ed un aumento per quello con reddito minore. A meno che non sia prevista una deduzione per costi di produzione del reddito, il trattamento fiscale della famiglia monoreddito risulta esattamente eguale a quello della famiglia bireddito. In presenza di figli il criterio equitativo è analogo a quello del modello 1: si riconosce un sostegno, sotto forma di detrazione fiscale, in relazione alla loro numerosità e non ad altri parametri. Infine va notato che l'applicazione dello splitting ha senso se combinata con una struttura di progressività a scaglioni: la sua rilevanza si ridurrebbe notevolmente qualora si adotti un sistema di tipo flat tax¹⁵⁹.

Il quoziente familiare è il modello costruito ed applicato da tempo in Francia. La tassazione assume a riferimento non la produzione del reddito ma il suo utilizzo, la capacità contributiva viene misurata dal reddito potenzialmente spendibile della famiglia, rapportando le entrate complessive di cui gode il nucleo familiare alla numerosità del medesimo. Il modello stabilisce un diverso criterio di calcolo dell'imposta stessa che consiste nella somma dei redditi dei membri del nucleo familiare e nella divisione del risultato per un numero rappresentativo dell'ampiezza del nucleo pesando i

¹⁵⁸ In Germania, per esempio, l'imposta è strutturata in modo da simulare un andamento pressoché continuo dell'aliquota marginale.

¹⁵⁹ Una flat tax senza deduzione o detrazione, cioè una proporzionale pura, rende del tutto irrilevante il problema dell'unità impositiva.

componenti in modo diverso; al reddito pro-capite così ottenuto si applica l'imposta e, per ottenere l'importo complessivo, si rimoltiplica per il denominatore del quoziente.

La struttura di scaglioni e aliquote deve essere adeguata alla unità impositiva: a parità di gettito, le aliquote risulteranno più elevate di quelle vigenti nel sistema a tassazione individuale¹⁶⁰, in modo ancor più accentuato rispetto al caso dello splitting. L'applicazione del quoziente familiare fa sì che all'aumentare della numerosità del nucleo il reddito, l'imposta si riduca, ricadendo così in uno scaglione inferiore cui si applica un'aliquota più bassa. La logica è quella di usare un criterio di equità orizzontale tale per cui, a parità di reddito equivalente, vi deve essere parità di incidenza fiscale, cioè il rapporto tra imposta e reddito complessivo del nucleo deve essere lo stesso. Anzi, il numero degli scaglioni deve essere piuttosto elevato e l'imposta deve avere una progressività continua al fine di ridurre le differenze di risparmio d'imposta derivanti, a diversi livelli di reddito familiare complessivo, da un incremento di una unità nella numerosità del nucleo familiare (per esempio un single che si sposa o una coppia che fa un figlio). In ogni caso, due caratteristiche del quoziente meritano di essere sottolineate:

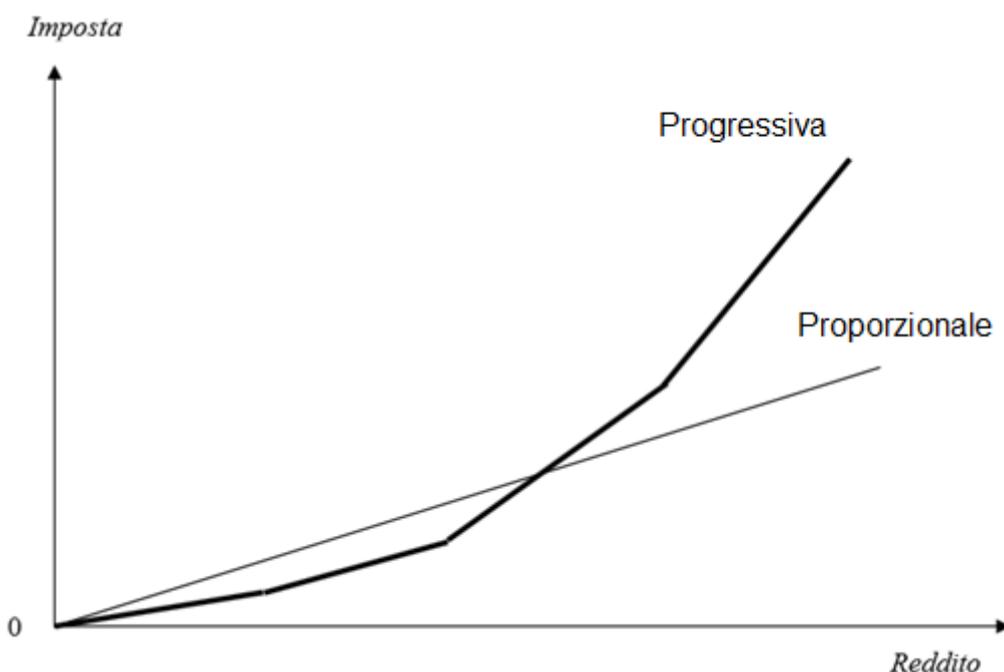
- a) come nel caso dello splitting, non vi è alcuna differenza tra il trattamento fiscale della famiglia monoreddito e bireddito, nel senso che l'incidenza dell'imposta sul reddito familiare è esattamente la stessa;
- b) il risparmio d'imposta derivante dall'aumento della numerosità del nucleo è tanto più significativo quanto maggiore è il reddito complessivo; in altri termini la nascita di un figlio riduce l'imposta in proporzione maggiore quanto maggiore è il reddito del nucleo familiare.

¹⁶⁰ Per una analisi comparativa dei sistemi di tassazione della famiglia, cfr. Pechman – Engelhardt (1990) e Soler Roch (1999).

3.2.4 CONFRONTO TRA MODELLO PROGRESSIVO E FLAT TAX

Prendendo in considerazione la versione liberista del modello 2, il primo elemento di divergenza riguarda l'equità verticale: a parità di gettito, il confronto mette subito in evidenza che, prendendo in riferimento un livello di reddito per il quale vi sia medesima incidenza dell'imposta¹⁶¹(cfr. fig. 1), per i contribuenti con redditi sotto di esso, nel sistema flat si avrà un'incidenza dell'imposta maggiore rispetto al modello 1, e viceversa, per i redditi superiori si avrà un'incidenza minore. Da questo punto di vista il sistema flat è meno redistributivo del sistema ad aliquote progressive.

FIG. 1 – IMPOSTA PROGRESSIVA E PROPORZIONALE



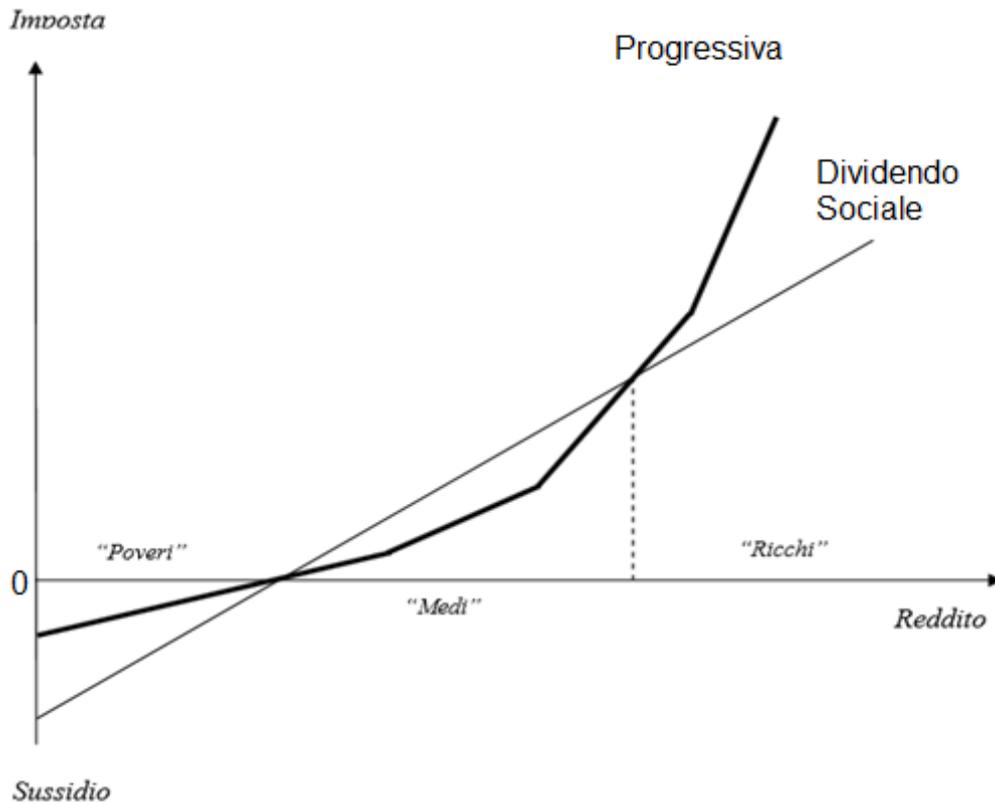
Il secondo elemento di divergenza riguarda l'efficienza: dal punto di vista della teoria della tassazione ottimale l'imposta flat sarebbe positiva ove l'elasticità dell'offerta di lavoro fosse la medesima per lavoratori di diversa qualifica (ovvero con diversa capacità reddituale). Ma se invece l'elasticità -

¹⁶¹ Stiamo qui assumendo che il minimo esente sia il medesimo nei due sistemi.

soprattutto in termini di partecipazione al mercato del lavoro ma anche in termini di ore e sforzo lavorativo– è per i lavoratori a bassa qualifica maggiore rispetto a quella dei lavoratori ad alta qualifica, l’efficienza struttura di incentivi implicita nel sistema flat non risulta superiore, ma probabilmente inferiore, con riferimento al criterio di efficienza.

Un discorso più complesso richiede il confronto tra il Modello 1 e il Modello 2 nella versione “dividendo sociale” (cfr. fig. 2). Sempre ragionando a parità di gettito, rispetto al sistema ad aliquote progressive, il sistema flat versione “dividendo sociale avvantaggia i redditi bassi e quelli alti a scapito di quelli intermedi; Il giudizio sull’equità verticale dei due modelli non è più scontato in quanto dipende dai criteri di ponderazione interni alla funzione di benessere sociale.

FIG. 2 – IMPOSTA PROGRESSIVA E DIVIDENDO SOCIALE



3.2.5 CONFRONTO TRA MODELLO PROGRESSIVO E ALTRI SISTEMI

Il confronto con lo splitting è abbastanza semplice. Poiché il sistema di sostegno dei figli è analogo, le principali divergenze riguardano il criterio di efficienza. In primo luogo, elevando l'aliquota a parità di livello di reddito, lo splitting rende vantaggioso creare il nucleo familiare. Inoltre, siccome diminuisce l'aliquota sul coniuge con reddito maggiore, ed aumenta quella sul coniuge con reddito minore, disincentiva quest'ultimo, e quindi, di fatto, ha effetti distorsivi soprattutto sull'offerta di lavoro femminile.

Esiste un ulteriore problema: le famiglie monoreddito e bireddito, a parità di reddito monetario, vengono trattate in modo diverso, nel senso che la seconda ha dei costi di gestione familiare più elevati della prima, perché non gode del reddito implicito (non rilevabile fiscalmente) consistente nei

servizi di cura erogati dal coniuge che non lavora. Questo problema non è risolto neanche dalla eventuale presenza di deduzioni per spese di produzione del reddito.

Più complesso è il confronto tra modello 1 e il quoziente familiare. Se da un punto di vista dell'equità verticale, sono molto simili, si distinguono invece per il modo diverso con cui incorporano il criterio di equità orizzontale. Come si è visto, il criterio di equità orizzontale del quoziente familiare enfatizza l'eguaglianza nel consumo potenziale: ad esempio, una famiglia composta dai coniugi e due figli deve poter contare su un consumo equivalente a quello di un single con medesimo reddito equivalente. L'equità orizzontale del modello 1 enfatizza, all'opposto, la tutela di livelli essenziali di consumo che garantiscano una tendenziale uguaglianza nelle opportunità. Le divergenze fra i due diversi modi di interpretare il criterio di equità orizzontale hanno conseguenze rilevanti. A chiarire il problema può tornare utile l'ipotesi di cui alla fig. 4, riferita a una platea di famiglie monoreddito: ipotizziamo una popolazione virtuale costituita da 20 nuclei familiari cui si applicano due diverse strutture di scaglioni e aliquote, una per il caso del quoziente e l'altra per il modello 1, tali da garantire il medesimo gettito complessivo.

FIG. 4 – MODELLO VIRTUALE

IMPOSTA SU BASE INDIVIDUALE		QUOZIENTE FAMILIARE	
Scaglioni di reddito individuale	Aliquote	Scaglioni di reddito equivalente	Aliquote
0-4.000	0	0-4.000	0
4.000-8.000	8	4.000-8.000	10
8.000-16.000	18	8.000-12.000	20
16.000-21.000	25	12.000-18.000	31
21.000-35.000	30	18.000-27.000	37
35.000-47.000	38	Oltre 27.000	45
Oltre 47.000	45		
Detrazione per:	euro		
coniuge	650		
1° figlio	1.020		
2° figlio	1.020		
3° figlio	1.020		

Fonte: Libro Bianco di Visco, 2008, pag. 171

L'esempio 1 (cfr. fig. 5) attribuisce a famiglie di numerosità diversa redditi familiari diversi in modo da avere i medesimi livelli di reddito equivalente dei single (sulla base della scala di equivalenza adottata è quella della normativa Isee). Il criterio di equità orizzontale alla base del quoziente garantisce a famiglie di diversa numerosità la medesima incidenza dell'imposta. Diversamente, il criterio di equità orizzontale alla base del modello 1 risponde al criterio di garantire tramite le detrazioni uno sconto d'imposta in valore assoluto per i carichi familiari che risulta più significativo quanto minore è il reddito. In altri termini, realizza una progressività più accentuata, come segnala l'andamento dell'incidenza media.

FIG. 5 – ESEMPIO 1

Redditi del contribuente equivalenti a quelli indicati per i single				
Componenti				
single	8.000	12.000	18.000	27.000
coppia	12.560	18.840	28.260	42.390
coppia + 1 figlio	16.320	24.480	36.720	55.080
coppia + 2 figli	19.680	29.520	44.280	66.420
coppia + 3 figli	22.800	34.200	51.300	76.950

Imposta su base individuale (aliquota media)								
Componenti								
single	320	(4,0)	1.040	(8,7)	2.260	(12,6)	4.810	(17,8)
coppia	491	(3,9)	1.820	(9,7)	4.538	(16,1)	9.368	(22,1)
coppia + 1 figlio	170	(1,0)	2.384	(9,7)	6.194	(16,9)	13.736	(24,9)
coppia + 2 figli	-10	(-0,1)	2.876	(9,7)	8.046	(18,2)	17.819	(26,8)
coppia + 3 figli	-160	(-0,7)	3.260	(9,5)	9.995	(19,5)	21.538	(28,0)
Incidenza media	1,0		9,6		17,4		25,1	
Gettito complessivo					110.495			
Aliquota media aggregata					17,1			

Imposta su base quoziente familiare (aliquota media)								
Componenti								
single	400	(5,0)	1.200	(10,0)	3.060	(17,0)	6.480	(24,0)
coppia	628	(5,0)	1.884	(10,0)	4.804	(17,0)	10.174	(24,0)
coppia + 1 figlio	816	(5,0)	2.448	(10,0)	6.242	(17,0)	13.219	(24,0)
coppia + 2 figli	984	(5,0)	2.952	(10,0)	7.528	(17,0)	15.941	(24,0)
coppia + 3 figli	1.140	(5,0)	3.420	(10,0)	8.721	(17,0)	18.468	(24,0)
Incidenza media	5,0		10,0		17,4		24,0	
Gettito complessivo					110.509			
Aliquota media aggregata					17,1			

Fonte: Fonte: Libro Bianco di Visco, 2008, pag. 172

Ma ci sono anche altre implicazioni dei due modelli che possono essere messe in evidenza. Osserviamo l'esempio 2 riportato nella fig. 6, in cui si considerano nuclei, sempre monoreddito, che a parità di reddito familiare sono contraddistinti da diversa numerosità. L'esempio chiarisce come, nel caso del quoziente, la conversione del reddito familiare in reddito equivalente (secondo l'ISEE), coniugato con la struttura progressiva dell'imposta, implichi che il risparmio fiscale dovuto all'incremento del numero di componenti del nucleo sia

tanto maggiore quanto più elevato è il reddito familiare stesso. In altri termini, la nascita di un figlio riduce l'imposta in misura superiore per un soggetto con reddito elevato, creando un effetto singolare dal punto di vista dell'equità verticale.

FIG. 6 – ESEMPIO 2

Livelli di reddito del contribuente				
	8.000	12.000	18.000	27.000

Imposta su base individuale (risparmio per il familiare aggiuntivo)				
Componenti				
single	320	1.040	2.260	4.810
coppia	- 330 (650)	390 (650)	1.610 (650)	4.160 (650)
coppia + 1 figlio	-1.350 (1.020)	- 630 (1.020)	590 (1.020)	3.140 (1.020)
coppia + 2 figli	-2.370 (1.020)	-1.650 (1.020)	- 430 (1.020)	2.120 (1.020)
coppia + 3 figli	-3.390 (1.020)	-2.670 (1.020)	-1.450 (1.020)	1.100 (1.020)

Imposta su base quoziente familiare (risparmio per il familiare aggiuntivo)				
Componenti				
single	400	1.200	3.060	6.480
coppia	110 (290)	364 (836)	1.093 (1.967)	2.811 (3.659)
coppia + 1 figlio	0 (110)	188 (176)	565 (528)	1.583 (1.228)
coppia + 2 figli	0 (0)	88 (100)	332 (233)	995 (588)
coppia + 3 figli	0 (0)	21 (67)	232 (100)	695 (300)

Fonte: Fonte: Libro Bianco di Visco, 2008, pag. 173

All'opposto, nel Modello 1 lo sgravio d'imposta legato alla nascita del figlio è il medesimo per tutti i contribuenti, trovando la sua legittimazione nel sostegno alle spese di mantenimento ed educazione in un'ottica di eguaglianza delle opportunità, e quindi di per sé rafforza l'effetto di progressività del sistema.

Con riferimento al criterio di efficienza, il quoziente presenta problemi simili a quelli dello splitting, in quanto provoca un aumento dell'aliquota marginale sul reddito più basso, disincentivando l'offerta lavorativa¹⁶². Inoltre, il quoziente familiare prevede, a parità di gettito, aliquote più elevate e quindi il single fronteggerà aliquote marginali più elevate che nel Modello 1, con il conseguente effetto distorsivo sulle scelte lavorative.

3.2.6 IL PUNTO DI VISTA DELLA SINISTRA

Il Libro bianco di Visco evidenzia l'opportunità di implementare il modello I perché gestisce meglio il trade-off tra i tre criteri della tassazione ottimale:

- rispetto al Modello 2, versione liberista, è preferibile sia dal punto di vista dell'equità che, probabilmente, da quello dell'efficienza, ammettendo che sia vero che i lavoratori hanno un'alta elasticità di offerta del lavoro a bassi livelli di reddito; rispetto alla versione "dividendo sociale" il fatto che le curve di concentrazione si incrocino rende il giudizio equitativo incerto, ma in termini di efficienza vale lo stesso discorso fatto per la versione liberista.
- Rispetto al modello 3, il modello 1 prevale dal punto di vista dell'equità verticale e dell'efficienza, mentre dal punto di vista dell'equità orizzontale il giudizio dipende dalla scelta circa l'accezione con cui tale criterio viene specificato: parità di consumo potenziale (modello 3) o garantire a ogni figlio minore una base comune di opportunità (modello 1).

¹⁶² Cfr. le analisi di Apps – Rees (2001) e Aaberge – Colombino - Strøm (2005)

Un altro argomento da tenere in considerazione sono i costi di transizione, che sicuramente sono minori per l'applicazione del modello 1 rispetto all'applicazione dei due modelli alternativi. Per questo insieme di motivazioni di principio e di implementazione pratica, i partiti di sinistra sono decisamente a favore del sistema previsto dal modello 1.

3.2.7 L'IMPOSTA NEGATIVA

Sia nel Modello 1 che nel Modello 2 ci sono riferimenti al tema dell'imposta negativa, ed è, quindi, oggetto di trattazione specifica in questo paragrafo. Con tale termine si intende un trasferimento a favore del contribuente incapiente¹⁶³: all'aumentare del reddito del contribuente il trasferimento si riduce, secondo una aliquota implicita, fino ad azzerarsi nel punto di discriminare; per i redditi che superano tale punto, il contribuente verserà un'imposta positiva. Il punto di discriminare tra chi riceve il trasferimento e chi versa l'imposta è dato dal livello di reddito al quale l'imposta netta risulta pari a zero¹⁶⁴: per un reddito inferiore il contribuente ottiene un trasferimento pari alla differenza tra detrazione e imposta lorda, e per un reddito superiore paga l'imposta netta positiva. Il punto di discriminare è mutevole, e cambia in relazione alle condizioni soggettive del contribuente.

Diversi paesi hanno adottato schemi di imposta negativa: l'earned income tax credit statunitense, i child e i working tax credit britannici, il prime pour l'emploi francese. Nel nostro paese una situazione analoga si ha con gli assegni per il nucleo familiare.

In letteratura le due versioni di imposta negativa più note sono:

¹⁶³ Ovvero contribuenti con un reddito tale che l'imposta netta è pari a zero. In tal modo non possono sfruttare il diritto ad eventuali detrazioni d'imposta

¹⁶⁴ Ossia la differenza tra imposta lorda calcolata sul reddito imponibile e detrazione rimborsabile

- L’elaborazione di Milton Friedman che, riprendendo un tema già presente fin dal dopoguerra tra gli economisti americani¹⁶⁵, la inquadrava nel modello di mercato liberista e quindi come alternativa a programmi basati su politiche attive del lavoro¹⁶⁶; sta al contribuente attivarsi per uscire dalla condizione di povertà e, una volta uscitone, fronteggerà aliquote marginali dell’contenute di imposta positiva; il problema è l’effetto sostituzione in quanto il sussidio scende rapidamente all’aumentare del reddito (in Friedman l’aliquota implicita era pari al 50%).
- L’elaborazione di matrice beverdigeana che va in genere sotto il nome di “dividendo sociale” ed è riconducibile ai lavori di Lady Rhys Williams, Meade e Atkinson. Si inquadra nello stato sociale in quanto mira alla prevenzione del rischio di povertà condizionando all’adesione a programmi attivi di inserimento al lavoro.

In entrambi gli approcci l’imposta negativa è vista come “il” modo migliore per affrontare il problema della povertà¹⁶⁷.

La versione dell’imposta negativa che propone la sinistra vuole essere il logico completamento di un assetto del sistema imposta personale ispirato al modello 1. Tale modello prevede aliquote più basse sui primi scaglioni perciò, se si vogliono evitare gli effetti di disincentivo di una aliquota implicita nell’imposta negativa superiore all’aliquota del primo scaglione di imposta positiva, il sussidio da garantire con l’imposta negativa non potrà che essere di importo più contenuto, probabilmente insufficiente a mettere riparo alle condizioni di povertà estrema. L’imposta negativa diverrebbe uno strumento volto a sostenere i redditi di quanti sono già inseriti o sono in grado di

¹⁶⁵ Cfr. per esempio Stigler (1946); per una ricostruzione storica, cfr. Green (1967)

¹⁶⁶ Cfr. Friedman (1962) e, per una discussione del contesto entro cui il suo contributo si collocava, Moffitt (2003).

¹⁶⁷ Per un confronto stilizzato tra le due impostazioni, cfr. De Vincenti – Paladini – Pollastri (2005).

inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro, contribuendo alla costruzione di condizioni di uguaglianza delle opportunità.

Ben diverso è il problema di quanti rischiano di restare esclusi dal mercato del lavoro: occorrerebbe in questo caso un intervento appositamente mirato, che fornisca un sussidio condizionato alla partecipazione a programmi di inserimento lavorativo, come la realizzazione del Reddito minimo di inserimento (RMI). Si tratta di una modalità di intervento che deve essere condotta con grande attenzione; i programmi di inserimento devono essere effettivi e cogenti, sia per conseguire l'obiettivo prefissato, sia per evitare che si presentino comportamenti opportunistici. In questo ambito, a fronte di un sussidio sufficientemente consistente da consentire un livello di vita decoroso, si può anche scontare una aliquota implicita elevata. L'imposta negativa, fornisce una integrazione di reddito meno consistente sui redditi più bassi ma, per un verso, presenta una aliquota implicita più bassa e, per altro verso, non è condizionata alla partecipazione a programmi di inserimento; è proprio questo aspetto "liberale" dell'imposta negativa che contribuisce a fronteggiare in una forma meno costrittiva il problema dei working poors e quindi anche a delimitare la platea di coloro cui si rivolgono al RMI, con la conseguenza di ridurre i costi amministrativi e quindi facilitare una applicazione efficace anche di questo strumento mirato. Per dirla con una espressione cara agli economisti, i due strumenti insieme, imposta negativa e RMI, possono consentire di raggiungere un "equilibrio di separazione": coloro in grado di muoversi autonomamente sul mercato del lavoro preferiranno collocarsi nel sistema generale di imposta-trasferimenti, mentre coloro che versano in serie difficoltà di inserimento si rivolgeranno al RMI.

3.3 LA PROPOSTA TREMONTI

Da quanto detto nei paragrafi precedenti potrebbe sembrare che imposte di tipo proporzionale non dovrebbero essere contemplate nel nostro ordinamento, alla luce degli articoli costituzionali che sanciscono i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposta. In realtà la progressività è richiesta non in relazione al singolo tributo, ma con riferimento al sistema complessivo di imposte. Dunque, ciò che la Costituzione impone è che il sistema tributario sia nel suo insieme, considerate tutte le imposte esistenti, un sistema improntato a criteri di progressività. L'istituzione di imposte proporzionali è quindi coerente e in linea con i dettami costituzionali. Le imposte proporzionali, a differenza di quelle progressive, sono caratterizzate da una serie di peculiarità e vantaggi che ne suggeriscono l'applicazione nel sistema di tributi di un Paese.

3.3.1 LIBRO BIANCO TREMONTI

In Italia, ciò che di più vicino alla flat tax si è proposto, è rintracciabile nel "libro bianco sul fisco" scritto da Giulio Tremonti nel 1994, che contiene idee di riforma del sistema tributario, di matrice liberista, rimaste, almeno per la parte relativa all'imposizione personale, solo carta stampata.

Tremonti non si limita a proporre una riforma dell'imposizione diretta quanto dell'intero sistema fiscale, comprendendo una ristrutturazione del rapporto tra Stato centrale ed enti locali: è quindi una riforma a tutto campo nell'ambito tributario.

La premessa del ragionamento è che l'IRPEF è un'imposta troppo progressiva e provoca effetti distorsivi sull'offerta di lavoro e sulla propensione all'evasione. Una progressività che oltre tutto si ripercuote principalmente sui redditi da lavoro dipendente e da

pensione, essendo presenti fenomeni di erosione ed evasione. Inoltre, i contribuenti sono oberati dagli adempimenti richiesti dalla dichiarazione a causa del sistema troppo complicato, poco trasparente ed eccessivamente oneroso.

All'interno del libro bianco vengono presentate quattro ipotesi alternative, ognuna delle quali caratterizzata da un diverso livello di progressività. Le ipotesi riguardano una struttura a un'aliquota, una struttura a due aliquote, e due strutture a tre aliquote.

3.3.2 IPOTESI 1: UNO SCAGLIONE, UN'ALIQUTA.

È l'ipotesi di riforma che più si avvicina alla flat rate tax, in quanto prevede un'unica aliquota del 28% che si applica alla base imponibile del contribuente. La progressività è garantita dalle detrazioni da lavoro dipendente e pensioni (pari a 10 milioni di lire), da lavoro autonomo e impresa (pari a 7 milioni). Si prevede inoltre una deduzione di 0.750 milioni per ogni figlio a carico e di 4 milioni per il coniuge a carico. Infine, è prevista l'esenzione totale per gli anziani con più di 70 anni e per i redditi inferiori ai 20 milioni di lire. Nella sostanza si tratta di una flat tax, anche se, per ottemperare alle evidenti esigenze di gettito, presenta un'aliquota più elevata rispetto al 19% proposto da Hall e Rabushka. L'aliquota proporzionale permette di risolvere i problemi inerenti l'aliquota marginale implicita, e offre molti vantaggi in termini di semplificazione e di diminuzione del cuneo fiscale sul lavoro. La proposta flat di Tremonti è evidentemente più complicata della proposta di Hall e Rabushka, poiché cerca di raggiungere finalità di natura sociale (attenzione alla famiglia, ai figli, agli anziani), di cui invece i due autori statunitensi non si preoccupano.

3.3.3 IPOTESI 2: DUE SCAGLIONI DUE ALIQUOTE

Tale ipotesi prevede una progressività più spiccata rispetto alla precedente ipotesi, ma comunque propone una rimodulazione verso il basso delle aliquote IRPEF. Nello specifico, l'ipotesi prevede due scaglioni e due aliquote: un primo scaglione fino a 50 milioni su cui insiste un'aliquota del 27%, e un secondo scaglione oltre i 50 milioni, la cui aliquota di riferimento è il 40%.

L'area d'esenzione e le relative deduzioni restano pressoché invariate rispetto all'ipotesi 1. Riguardo tale ipotesi possiamo dire che l'aliquota del 40% garantirebbe un maggior gettito allo Stato, ma diminuirebbe gli effetti migliorativi sull'offerta di lavoro. Quest'ipotesi è nella sostanza simile a quella che Tremonti avrebbe voluto applicare in Italia nel 2003 in seguito all'implementazione del progetto di legge contenuto nella legge delega 80/2003.

3.3.4 IPOTESI 3: TRE SCAGLIONI, TRE ALIQUOTE

La terza ipotesi prevede tre scaglioni: il primo fino a 15 milioni, il secondo da 15 milioni a 50 milioni, e il terzo oltre i 50 milioni, con aliquote rispettivamente del 20%, 30% e 40%. Presenta, dunque, una progressività ancora maggiore rispetto all'ipotesi 2, più vicina alla struttura attuale dell'IRPEF. Le aree d'esenzione sono le stesse dell'ipotesi 1 e 2, con incremento delle deduzioni per figli a carico (1 milione ciascuno), e per coniuge a carico (6 milioni invece che 4). Questa è l'ipotesi che Tremonti avrebbe voluto applicare in Italia nel 2011.

3.3.5 IPOTESI 4: TRE SCAGLIONI, TRE ALIQUOTE

L'ipotesi 4 è simile all'ipotesi tre, ma presenta una progressività ancora più accentuata e un'aliquota marginale più alta, pari al 45%. Gli scaglioni sono:

- il primo fino a 20 milioni, con aliquota del 20%
- il secondo da 20 a 50 milioni, con aliquota del 31%
- il terzo oltre i 50 milioni, con aliquota del 45%

Le aree d'esenzione sono le stesse di cui alle ipotesi precedenti.

3.7 VALUTAZIONE

In merito ai problemi di equità che la riforma pone, soprattutto relativamente al principio di capacità contributiva, Tremonti sottolinea come la sua riforma comporti un rafforzamento del vincolo costituzionale di progressività, piuttosto che una sua aperta violazione. Primo perché, come già detto precedentemente, la progressività deve essere valutata con riferimento al sistema complessivo di imposte, e non con riferimento alla singola imposta. Secondo, «perché la verifica del grado di progressività non va limitata alla forma legale astratta dell'imposta, ma estesa alla concretezza della sua applicazione materiale»¹⁶⁸. In sostanza Tremonti disapplica nella pratica un sistema che è progressivo solo in astratto, dal momento che fenomeni di erosione ed evasione limitano in maniera determinante la progressività del sistema.

Così, la riforma ventilata da Tremonti permetterebbe di ridurre il carico tributario su quelle categorie reddituali particolarmente vessate, e di recuperare il gettito perduto attraverso:

¹⁶⁸ G. TREMONTI, op. cit., p. 59.

- Un aumento della tassazione indiretta: aumento aliquote IVA e tassazione ambientale
- Recupero di base imponibile, grazie alla riduzione dell'effetto sostituzione nel mercato del lavoro e grazie alla minor convenienza all'evasione.

I maggiori benefici si otterrebbero in seguito all'applicazione dell'ipotesi 1, che tuttavia comporterebbe anche la maggiore perdita di gettito, almeno nel breve periodo, con effetti stimati positivi però nel medio-lungo periodo. Le altre ipotesi apporterebbero miglioramenti più contenuti ma comunque importanti sotto più aspetti: semplificazione, riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, maggiore crescita economica, minore evasione e risoluzione del problema dell'erosione attraverso l'eliminazione dei vari regimi agevolativi oggi esistenti.

In conclusione, si può affermare che una riforma di questo tipo, per essere veramente efficace, richiede un intervento a 360 gradi in tutto il sistema fiscale. Lo stesso Tremonti scrive: «questa riforma prevede una legislazione semplice, aliquote accettabili e non iperboliche, sanzioni non terroristiche, la possibilità di chiudere ogni anno il proprio rapporto fiscale in una logica di certezza ed infine di accedere a forma rapide di giustizia. Il tutto nella logica del rapporto fiscale finalmente normalizzato, nell'interesse di tutti»¹⁶⁹.

Sono ormai trascorsi quasi vent'anni da quando Tremonti ha scritto il libro bianco sul fisco. Tuttavia i problemi del sistema tributario di vent'anni fa sono gli stessi di adesso, le proposte da lui fatte restano valide tutt'oggi, e le conclusioni a cui giunge sono più che mai attuali.

¹⁶⁹ G. TREMONTI, op. cit., p. 46

CONCLUSIONE

Il percorso svolto in questo lavoro va in un'unica direzione: evidenziare l'importanza di una rivoluzione fiscale.

Nel primo capitolo si è descritta la situazione economica del paese, che ha superato la crisi economica del 2008-2012 non senza poche difficoltà. Sebbene nell'ultimo periodo vi sono stati notevoli miglioramenti sia dal punto di vista della povertà che del mondo occupazionale, in termini assoluti la situazione è ancora negativa. Nel 2014, 1 milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti) era in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni 102 mila persone (6,8% della popolazione residente). Come quella assoluta, la povertà relativa è risultata stabile e ha coinvolto, nel 2014, il 10,3% delle famiglie e il 12,9% delle persone residenti, per un totale di 2 milioni 654 mila famiglie e 7 milioni 815 mila persone. Il tasso di disoccupazione invece si aggira attualmente intorno al 12,5%.

Tutto ciò si riflette su un altro dato da tenere in considerazione, l'indice di concentrazione di Gini: rispetto al 2007, l'anno prima dell'inizio della crisi, risulta aumentato di quasi un punto percentuale, aggirandosi oggi intorno allo 0,44. Tale dato, riflette una realtà economica caratterizzata da un'eccessiva concentrazione del reddito: il 10 per cento dei contribuenti più ricchi che detiene il 28,7 per cento del reddito complessivo netto e l'1 per cento più ricco ne detiene il 6,9 per cento. La disuguaglianza è la vera patologia dell'epoca, è una grave minaccia al buon funzionamento della democrazia, è la perdita del senso di fratellanza e della coesione sociale: come dice Tony Judt, la fratellanza, per quanto fatua quale obiettivo politico, è la condizione necessaria della politica e non solo. Dal punto di vista economico, si è visto che i paesi caratterizzati da forti disuguaglianze presentano normalmente anche tassi di crescita minori. Grazie alle ricerche effettuate dall' FMI, si può comprendere che l'abbattimento della disuguaglianza è una determinante

molto influente per una crescita economica stabile e duratura. Sarebbe quindi un grave errore per il legislatore concentrarsi esclusivamente sulla crescita e lasciare che la disuguaglianza divampi, non solo perché essa è eticamente non auspicabile, ma anche perché la crescita cui non si accompagna una buona dose di uguaglianza può essere bassa e non sostenibile.

Il secondo capitolo si concentra sull'IRPEF, in quanto principale strumento fiscale per effettuare la redistribuzione dei redditi. E ci si chiede: persegue effettivamente lo scopo prefissato? Sono molteplici i problemi strutturali che lo impediscono:

- La distanza tra gettito potenziale e gettito effettivo. L'83,6 per cento del gettito è costituito da reddito da lavoro dipendente e pensioni. Questa "anomalia" è dovuta all'evasione e all'erosione che svuotano la base imponibile dell'imposta rendendola tutt'altro che un'imposta di tipo onnicomprensivo. Escludere dalla progressività le altre categorie reddituali, significa discriminare il reddito da lavoro, che per definizione non è fonte di particolare ricchezza, e non attuare la funzione redistributiva.
- La differenza tra aliquote marginali formali e aliquote marginali effettive. Si può facilmente spiegare con un esempio: prendiamo il caso di un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia, la detrazione che ad esso spetta è inizialmente di 1.840 € e garantisce un reddito esente di 8.000 € ($8.000 * 0,23 = 1840$); dopo gli 8.000 € la detrazione comincia a ridursi di 7,17 € ogni 100€ di incremento del reddito, sicché l'aliquota marginale effettiva diventa del 30,17% ($23 + 7,17$). Oltre i 15.000 € e fino a 28.000 € l'aliquota marginale effettiva è del 30,34%, che risulta dall'aliquota formale del 27% più l'effetto della riduzione della detrazione che si attenua di 3,34 € ogni 100€. Da 28.000 fino a 55.000 € l'aliquota marginale effettiva risulta del 41,34% ($38 + 3,34$); oltre i 55.000€,

terminato l'effetto della detrazione decrescente, le aliquote effettive coincidono con quelle formali (41 e 43%). In pratica, un prelievo che sembra articolato su cinque scaglioni e cinque aliquote (in base alle aliquote legali), è in realtà articolato solo su due aliquote marginali effettive che per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia risultano del: 30% fino a 55.000 €, e del 41-43% oltre i 55.000€.

- Le aliquote troppo elevate. Applicare la progressività su una base imponibile ristretta provoca inefficienze e iniquità. È inefficiente perché accresce il cuneo fiscale e provoca un elevato effetto di sostituzione sull'offerta di lavoro, è iniqua perché inidonea a perseguire il sostegno del reddito familiare in quanto molti redditi non rientrano nella base imponibile.
- Il sistema è troppo complicato e poco “comprensibile” per gli operatori economici, che si trovano spesso a dover sostenere alti costi di compliance.

La constatazione finale è che nell'ultimo decennio si sono associati all'Irpef troppi compiti e si è creata un'imposta ibrida, che, nella pratica, non riesce a perseguirne alcuno.

Il terzo capitolo è invece un'analisi delle due più importanti riforme proposte, la riforma del centro-sinistra, con Vincenzo Visco e la riforma del centro-destra, con Giuseppe Tremonti. Da un lato viene proposto un sistema caratterizzato da una progressività accentuata¹⁷⁰ consistente nel:

- Abbassamento della prima aliquota dal 23% al 20%, e della terza dal 38% al 36%

¹⁷⁰ Ispirato al modello 1 del Libro Bianco di Visco

- Istituzione di tre tipologie di detrazioni: la prima per “minimo lavorativo”; la seconda per “spese di produzione del reddito” solo per dipendenti e parasubordinati; la terza è una detrazione per i redditi da pensione modulata in funzione dell’età
- Istituzione di una dote fiscale per i figli
- Istituzione di un’imposta negativa

Senza ombra di dubbio le migliorie proposte sono importanti, ma non comportano un cambiamento alla radice dell’impostazione generale dell’ordinamento: il sistema tributario resta ancora troppo progressivo e permangono tutti i problemi già evidenziati.

Gli interventi proposti pongono un freno non sufficiente a problemi che non possono essere ignorati quali ad esempio l’imposta marginale elevata che disincentiva il lavoro e il cuneo fiscale sul lavoro.

In conclusione, qual è il modello che più potrebbe giovare al nostro paese? La risposta non è semplice visto che ogni sistema presenta una diversa lista di pro e contro.

Probabilmente, considerando le finanze dello Stato, potrebbe essere il modello di tassazione previsto dal modello 1 del Libro Bianco di Visco, soprattutto perché garantisce maggior gettito e presenta bassi costi di transazione. Tuttavia dovrebbero essere rivalutate molte delle opinioni sulla flat tax, in quanto potrebbe essere una valida alternativa per diminuire la pressione fiscale sul reddito da lavoro, ridurre le disuguaglianze, e dar vita a una crescita nel lungo periodo più stabile e solida.

BIBLIOGRAFIA

AABERGE R., U. COLOMBINO, *Designing Optimal Taxes with a Microeconomic Model of Household Labour Supply*, IZA Discussion Papers 2468, Institute for the Study of Labor (IZA), 2006.

ALESINA A., D. RODRIK, In *Distributive Politics and Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, 1994, Vol. 109(2)

ALESINA A., R. PEROTTI, *Income Distribution, Political Instability and Investment*, 1996, European Economic Review, Vol. 40(6)

ALVARADO M., C. MURRAY, A. LOPEZ, *The State of US Health, 1990–2010: Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors*, The Journal of the American Medical Association 310 (6): 591–606, 2013

ALVAREDO F., A. B. ATKINSON, T. PIKETTY, E. SAEZ, *The Top 1 Percent in International and Historical Perspective*, 2013 NBER Working Paper 19075, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

ARTONI R., L. MICHELETTO, A. ZANARDI, *Equità ed efficienza nella tassazione dei redditi personali: fondamenti teorici e linee di riforma*, maggio 2007 in *L'economia e la politica*. Saggi in onore di Michele Salvati, BOLOGNA, Il Mulino, 2007

BALDINI M., P. BOSI, M. MATTEUZZI, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto della povertà: un'ipotesi di*

riforma, in «La Rivista delle Politiche Sociali – Italian Journal of Social Policy», 1(2), 2004

BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale 2015*, Roma

BARRO R. J., *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, 2000, Journal of Economic Growth, Vol. 5(1)

BENABOU R., *Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract*, 2000, American Economic Review, Vol. 90(1)

BENHABIB J., *The Trade-off between Inequality and Growth*, 2003, Annals of Economics and Finance, Vol. 4(2)

BERG A. e J.D. OSTRY, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, 2011 IMF Staff Discussion Note 11/08

BERG A., J. D. OSTRY, C. G. TSANGARIDES, *Redistribution, Inequality, and Growth*, 2014, IMF staff discussion note

BERG A., J.D. OSTRY, J. ZETTELMEYER, *What Makes Growth Sustained?*, Journal of Development Economics, 2012, Vol. 98(2)

BOONE J., A. L. BOVENBERG, *The optimal taxation of unskilled labor with job search and social assistance*, 2004, Tilburg University, School of Economics and Management

BORIA P., *Capacità contributiva*, in *Comm. Cost.* I, a cura di Bifulco, R.-Celotto, A.-Olivetti, M., sub art. 53, Torino, 2006

BOSI P., M. C. GUERRA, *I Tributi Nell'Economia Italiana*,
edizione Il Mulino, 2015

BOSI P., R. PALADINI, *Povert  e diseguaglianza in Italia
negli ultimi trent'anni: il ruolo dello stato e degli enti decentrati*, in
"Autonomie locali e servizi sociali" 1/2007

BRAIOTTA A., A. CARFORA, R. V. PANSINI, S. PISANI,
Tax gap and redistributive aspects across Italy, Argomenti di
discussione, n. 2, Agenzia delle Entrate, 2015.

BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche*, 2012, Il Mulino

CALVANO M., L. RODANO, S. SIVIERO *La trasmissione
della crisi finanziaria globale all'economia italiana. Un'indagine
controfattuale*, 2008-2010, pubblicazione Banca d'Italia 2010

CARD D. e J. E. DINARDO, *Skill Biased Technological
Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles*,
2002, NBER Working Paper 8769, National Bureau of Economic
Research, BCambridge, Massachusetts.

CASTELLO-CLIMENT A., R. DOMENECH, *Capital and
Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles*, Working Papers
1228, Economic Research Department, BBVA Bank, Madrid, 2014

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *L'Economia Italiana
Nella Crisi Globale*, Scenari Economici, Dicembre 2008

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *La Lunga Crisi: Ultima Chiamata per l'Europa*, Scenari Economici, Giugno 2012

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Risalita in Cerca di Slancio, l'Evasione Blocca lo Sviluppo*, in Scenari Economici Dicembre 2015 n. 25,

CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* 2014

CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2015

D'AMURI F., C. V. FIORIO, *Workers tax evasion in Italy*, Giornale degli Economisti e Annali di Economia, vol. 64, n. 2/3, novembre 2015

DABLA-NORRIS E., K. KOCHHAR, F. RICKA, N. SUPHAPHIPHAT, e E. TSOUNTA, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, 2015, discussion note FMI

DABLA-NORRIS E., M. GRADSTEIN, *The Distributional Bias of Public Education: Causes and Consequences*, IMF Working Paper 04/214, International Monetary Fund, Washington, 2004

DE MITA E., *Capacità contributiva*, in *Dig. comm.*, II, Torino, 1987

DE VINCENTI C., R. PALADINI, C. POLLASTRI, *Politiche pubbliche, sviluppo e crescita*, in B. Bosco – G. Pisauro (eds.), Milan, Franco Angeli, 2005.

DI NOLA, *Ciao crisi. La sorprendente trama della crisi finanziaria e le scelte che ora ci attendono*, Milano 2009, Il Sole 24 Ore

EASTERLY W., *In Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument*, Journal of Development Economics, 2007, Vol. 84(2)

FANELLI R., *Dal recupero dell'evasione e dell'erosione risorse aggiuntive per la riduzione della pressione fiscale*, in *Corriere Tributario* n. 32 del 2015

FEDELE A., *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1971, II

FEDERAL RESERVE, *2013 Survey of Consumer Finances*, disponibile su:

<http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>

GALASSO N. e F. NIEVA, *working for the few*, 2014, Oxfam paper

GALLO F., *Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in "Rassegna tributaria" n. 2 di marzo-aprile 2012

GRUPPO DI LAVORO SULL'EROSIONE FISCALE, *Relazione finale*, Appendice 1: La ricognizione delle spese fiscali in altri paesi

HUNGERFORD T. L., *Changes in Income Inequality among U.S. Tax Filers between 1991 and 2006: The Role of Wages, Capital income, and Taxes*, 2013, Economic Policy Institute, Washington.

ISTAT, *Relazione Annuale* 2014

ISTAT, *Relazione Annuale* 2015

KALDOR N., *A Model of Economic Growth*, The Economic Journal, 1957, Vol. 67(268)

KEEN M., Y. KIM, R. VARSANO, *The “Flat Tax(es)”*: Principles and Evidence, IMF working papers WP/06/218

COMMISSIONE EZIO VANONI, *L’Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in LIBRO BIANCO, 2008

HALL R., A. RABUSHKA, *Flat tax: la rivoluzione fiscale*, European center of Austrian Economics foundation, Liechtenstein, Studies in economic and social order, Vol X

LINDAHL E., *Just taxation: a positive solution*, in R.A. MUSGRAVE – A.T. PEACOCK (eds), *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, New York 1958

LINDERT P. H., In *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, 2004, Cambridge, U.K.: University Press

LUONGO P., G. VIESTI, *Disuguaglianza e crescita economica*, su “Areté” n. 2, 2011

MARTINO G., *La crisi finanziaria: che cos'è, quali sono state le cause*, 2008, <http://www.europaoggi.it/content/view/1712/0/>

MELTZER A., S. RICHARD, *A Rational Theory of the Size of Government*, 1981, *Journal of Political Economy*, Vol. 89(5)

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, 2009 vol.I

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE, *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, 2010

MIRLEES J. A., *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, *Review of Economic Studies* 38: 175–208, 1971

MORRIS C. R., *Crack. Come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro*, Roma 2009, Elliot

MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di Perrone L.-Berliri, C., Napoli, 2006

MUSGRAVE R.A., *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959

OKUN A.M., *Equality and Efficiency: the Big Trade-Off*, 1975, Washington: Brookings Institution Press

PALADINI R. e V.VISCO, *Nuova Irpef: apparenza e realtà: stravaganze e incongruenze*, Il Sole- 24 Ore, 20.11.2002

PEDONE A., *I problemi di gestione di un'imposta personale progressiva sul reddito estesa ad un elevato numero di contribuenti*, in *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, a cura di E. Gerelli e R. Valiani, Franco Angeli Editore, 1984

PEROTTI R., *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say*, 1996, Journal of Economic Growth, Vol. 1(2)

PEROTTI R., In *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say*, Journal of Economic Growth, 1996, Vol. 1(2)

PERSSON T. G. TABELLINI, In *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and redistribution*, Journal of Political Economy, 1996, Vol. 104(5)

PRITCHETT L., *Understanding Patterns of Economic Growth*, World Bank Economic Review, 2000, Vol. 14(2)

RAJAN R., *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, 2010, Princeton: Princeton University Press

RAVIOLO G., *La crisi globale Da Bretton Woods ai mutui subprime*, Roma 2009, Edizioni Universitarie Romane

RAWLS J., *Liberalismo politico*, riedizione 2012

RAWLS J., *Una Teoria della Giustizia*, Harvard University Press 1971, riedizione Feltrinelli 2008

RODRIK D., *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*, 1999, *Journal of Economic Growth*, Vol. 4(4)

RØED K., S. STRØM, *Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-off Between Equality and Efficiency Inevitable?*, in *Journal of Economic Surveys* 16, n. 1:77-110

ROINE J., J. VLACHOS e D. WALDENSTORM., *The Long-Run Determinants of Inequality: What Can We Learn from Top Income Data?*, 2009, *Journal of Public Economics* 93 (7/8): 974–88.

SAEZ E. e T.PIKETTY, *Income Inequality in the United States, 1913–1998*, *Quarterly Journal of Economics* 118 n.1: 1–39.

SAINT PAUL G., T. VERDIER, *Education, Democracy and Growth*, 1993, *Journal of Development Economics*, Vol. 42(2)

SANTORO A., *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, in *Corriere Tributario* n. 44 del 2015,

SCAJOLA S., *La crisi finanziaria e gli effetti sull'economia reale*, Rapporto Industria CISL

SEN A.K., *Development as Freedom*, Anchor Books, New York 1999

SOLT F., In *Standardizing the World Income Inequality Database*, Social Science Quarterly, 2009, Vol. 90(2)

STIGLITZ J., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012, W. W. Norton & Company.

TANZI V., H. ZEE, In *Fiscal Policy and Long-Run Growth*, IMF Staff Papers, 1997, Vol. 44(2)

MEF, Libro Bianco sul Fisco, a cura di G. Tremonti, 1994

TUOMALA M., *Optimal Income Tax and Redistribution*, Clarendon Press, 1990

TYSON J., *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?*, IMF Working Paper, Gennaio 2014

UFFICIO DI BILANCIO DEL CONGRESSO, *Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*, 2011, disponibile su http://www.cbo.gov/sites/default/files/10-25-HouseholdIncome_0.pdf

VISCO V., *L'Imposta sui Redditi Delle Persone Fisiche E Il Sostegno alle Famiglie*, in Libro Bianco, 2008

VON HAYEK F. A., *La Società Libera*, Rubettino editore, Soveria Mannelli edizione del 2011