

1. Introduzione

Sulla scia delle modifiche della struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irfef) avviate nella XIII Legislatura ad opera dei governi del centro-sinistra, anche la successiva coalizione di governo di centro-destra ha presentato una serie di interventi di carattere riformatore.

In qualche modo ispirandosi alla radicale proposta contenuta nella Legge Delega del 21 dicembre 2001, l'Esecutivo e la maggioranza parlamentare sono intervenuti sul sistema fiscale dell'imposizione personale principalmente in due occasioni, modifiche disegnate dalla legge Finanziaria per il 2003, la L. 289/02, e dalla legge Finanziaria per il 2005, la L. 311/04. Numerose sono le problematiche a cui l'introduzione di tali cambiamenti ha inteso rispondere (ad esempio, tramite interventi di semplificazione amministrativa, di riduzione del complessivo carico fiscale, a fini di miglioramento dell'equità orizzontale, ecc.) e altrettanto numerosi sono stati gli studi di natura empirica che si sono interessati all'analisi dei risultati definiti dall'applicazione delle differenti normative, sia in termini di efficienza che di effetti redistributivi.

Al termine della XIV Legislatura sembra opportuno un bilancio dell'esperienza. Bilancio ancor più necessario alla luce dell'ambizione degli obiettivi proposti e dell'importanza dello strumento dell'Irfef nel panorama del complessivo sistema d'imposizione fiscale, in particolare per le imposte dirette: in Italia queste ultime, escludendo misure di natura temporanea, forniscono un gettito di circa 174 miliardi di euro (Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, Banca d'Italia, esercizio 2004). L'Irfef realizza circa i $\frac{3}{4}$ di tale gettito e, tra l'altro, risultando una imposta con elevata progressività (ma soltanto per una parte dei contribuenti, identificabili con i percettori di redditi da lavoro dipendente o pensioni) è ritenuta di fatto lo strumento principale per realizzare obiettivi di equità verticale.

In questo lavoro ci si concentra su quello che costituisce uno degli elementi maggiormente caratterizzanti il prelievo tributario, l'imposta come meccanismo di correzione della suddivisione delle risorse risultante dall'operare del sistema di mercato.

Inoltre, si è attratti dai nessi che possono sussistere tra equità distributiva e benessere, vale a dire se la ricerca di quella particolare forma di equità che va sotto il nome di eguaglianza (o del suo opposto, la diseguaglianza) possa contemporaneamente definire un miglioramento, o un regresso, del benessere collettivo. Non sembra superfluo osservare come la definizione di equità - e la connessa identificazione degli obiettivi di equità, e i

possibili effetti redistributivi conseguenti all'azione pubblica - costituisca un tema a cui gli economisti, in genere, si accostano con circospezione: nei confronti di questioni di natura etica le categorie dell'economista, improntate per lo più all'analisi dell'efficienza, si adattano malvolentieri. Non potendosi definire l'equità che in termini 'relativi', tale definizione non può che dipendere dai criteri etici che sottendono il punto di vista di ciascuno di noi, ed in particolare di coloro che sono preposti alle decisioni inerenti la cosa pubblica¹.

Tale condizione di parzialità spiega in parte la difficoltà con cui la categoria degli economisti si relaziona con i criteri di giustizia distributiva, mancando quella accezione di oggettività scientificamente determinabile che, dai primi modelli ricardiani, essa sembra auspicare. Il confronto analitico ha mostrato come tale dimensione, da alcuni ricercata ponendo il criterio di Pareto² - e la conseguente definizione di efficienza - come unica discriminante teorica, usualmente non sia sufficiente a determinare la valutazione comparativa di date allocazioni di risorse: da qui la necessità di ricorrere anche ad altri principi valutativi³.

Intorno a questi argomenti si è sviluppata nel tempo una considerevole mole di contributi filosofici e teorici che qui non è possibile, neppure brevemente, affrontare: in questa ricerca la struttura dell'Irpef ritenuta socialmente desiderabile deriva dall'indicazione di carattere normativo contenuta nel contributo seminale di Atkinson (1970). Qui ci troviamo in una economia dove gli individui traggono utilità dal consumo di un singolo bene in quantità non negative (a pure income distribution model).

L'attenzione è posta su un *Social Welfare Functional (SWFL)* utilitarista e welfarista, cioè basato su giudizi individuali e coerente con il criterio di Pareto⁴. Le relazioni che legano analisi della distribuzione del reddito, criterio di dominanza di *Lorenz* e *welfare* saranno nel successivo paragrafo enunciate e formalizzate.

In quest'approccio, il compito principale dell'economista applicato è invece quello di verificare in quale direzione e in quale misura l'azione pubblica garantisce una ripartizione

¹ - In letteratura, d'altronde, è stata posta la questione, *Eguaglianza di che cosa?* (Sen, 1980).

² - *Per sé*, in realtà, un giudizio di valore (cfr. Graaf, 1957).

³ - In tal caso resta il compito di verificare e motivare, "[...] the nature of general ranking rules for comparing economic states based on simple ethical principles", Cowell, 2002, p. 3.

⁴ - E' da notare come la massimizzazione del benessere collettivo tramite l'operatore-somma determina esclusivamente un risultato di efficienza piuttosto che di equità e solo accidentalmente con l'efficienza si ottengono risultati egualitari (cfr. Sen, 1980). Come si vedrà, la capacità di un *SWFL* utilitarista di catturare anche aspetti redistributivi è motivata dai postulati sulla forma funzionale dell'utilità individuale lì inserite, e in letteratura ciò è usualmente rilevato e accettato: anche qui, ciò è probabilmente dovuto ad una preferenza a priori per gli aspetti di efficienza piuttosto che per quelli di equità.

delle risorse (e in particolare della sua principale approssimazione usualmente presente in letteratura, il reddito) differente da quella prodotta dall'operare dei mercati.

L'aspetto redistributivo può essere allora definito da una duplice dimensione analitica, quella normativa e quella positiva, e in base a criteri proposti o proponibili all'interno della prima, ci si può occupare nella seconda di evidenziare se quelle valutazioni - e le connesse indicazioni - hanno trovato un soddisfacente riscontro nella realtà empirica. Indipendentemente da tali *rationales*, la necessità che le scelte politiche siano comunque informate sui loro effetti distributivi (inesauribile, del resto, argomento di confronto nel dibattito di natura politica) aggiunge un altro motivo di interesse.

Nel presente lavoro non si intende aggiungere un'ulteriore analisi incentrata sulle usuali valutazioni dell'impatto del livello e delle caratteristiche della imposta sulla distribuzione dei redditi originaria⁵ (effetti, in breve, che prescindano “[...] da ogni altro fenomeno che in questi anni possa avere influenzato la distribuzione del reddito.”; cfr. Baldini *et. al.*, 2006, p. 4), ma simulare l'*effettiva* redistribuzione *pura* operata sui redditi personali tramite le conseguenze sulla struttura della tassazione personale definite dal secondo modulo della Riforma Tremonti.

L'enfasi sulla qualifica di 'effettiva' redistribuzione costituisce la principale motivazione di questa ricerca. Sembra infatti intuitivo supporre che in seguito all'imposizione del prelievo tributario il risultato redistributivo debba dipendere dal congiungersi di due elementi: la particolare forma funzionale che rappresenta la struttura dell'imposta e la distribuzione dei redditi sulla quale essa si applica. Sorprendente è stato osservare che tale nesso fosse escluso dagli studi di carattere applicativo. Questi sono infatti normalmente viziati nel calare l'impatto fiscale in una distribuzione data diversamente e, di fatto, le analisi sui confronti tra sistemi d'imposta qui richiamate (ma non esclusivamente queste) hanno trascurato il ruolo delle differenze distributive e si sono concentrate esclusivamente sui diversi attributi di progressività della struttura dell'imposta al fine di determinare i risultati potenziali della redistribuzione, ovvero sulla base di una data distribuzione dei redditi lordi utile a simulare le differenti implicazioni delle normative (usualmente l'ultima disponibile) hanno confrontato le diverse distribuzioni dei redditi netti definite dall'applicazione delle stesse.

⁵ - Si vedano, a partire dai primi lavori di simulazione sulla proposta contenuta nella Legge Delega, Arachi-Zanardi (2002), Baldini-Bosi (2000, 2002, 2004a, 2004b), Baldini *et al.* (2002; 2006), Schioppa (2002), Gastaldi-Liberati (2004), Declich *et al.* (2005), Tondani-Mancini (2006).

Dietro questa scelta spesso si celano motivi di carattere teorico, ma risulta possibile definire dei casi nei quali tale vincolo può essere superato. A tal fine, un lavoro di Dardanoni–Lambert (2002) fornisce una possibile strada per ovviare a tale problema, una procedura formale adatta a considerare le differenze esistenti nelle distribuzioni lorde.

Tale metodologia è rilevante nel caso di confronti intertemporali in cui si comparano due stati della fiscalità passati, perché si confrontano non solo due strategie di fiscalità diversi ma, inevitabilmente, due stati datati dell'economia e della distribuzione, stati del mondo che potrebbero differire per ragioni diverse dalla diversa modalità fiscale e rileva - in particolare dal punto di vista empirico - quando siano conoscenza comune i micro-dati da indagini campionarie relativi a tutte i periodi sotto esame.

Qui, al contrario, l'attenzione si rivolge agli effetti di una normativa - il secondo e conclusivo modulo valido per il periodo d'imposta 2005 - che ha prodotto i suoi effetti in un tempo in cui, ad oggi, non si conosce la distribuzione, e sulla quale essa agisce e incide.

Da questo punto di vista, per chi fosse interessato allo studio degli effetti potenziali redistributivi sembra ragionevole supporre che uno studio maggiormente esauriente di tali conseguenze dovrebbe basarsi su una metodologia d'analisi che comprenda l'applicazione delle normative (pre- e post-riforma):

- sia su una data distribuzione pre-tax a disposizione del ricercatore,
- sia tramite una procedura che in qualche modo controlli per le (plausibili) differenze distributive, e anche qui necessariamente grazie ad una simulazione degli effetti redistributivi.

In tal maniera si può tentare di avere la giusta considerazione per la logica di risultati che possono dipendere da differenti distribuzioni di riferimento dei redditi lordi⁶.

La seconda parte di questa metodologia è qui sviluppata e si fonda su alcune assunzioni che derivano da precedenti lavori dell'autore: il caso italiano, come si vedrà, sembra essere un buon candidato.

Ai fini del confronto, sono stati presi in considerazione due sistemi d'imposta Irpef, il secondo modulo della Riforma Tremonti (2005) e il secondo modulo della Riforma Visco (in vigore nel periodo d'imposta 2000).

⁶ - L'attenzione è concentrata sugli effetti di impatto: non ci si sofferma sugli effetti secondari e quindi non si valutano le reazioni dei contribuenti al mutamento dell'imposizione, in particolare gli effetti cosiddetti di incentivo. D'altra parte, un chiaro scopo della procedura è cercare di tenere conto del cambiamento distributivo pre-tax tra i periodi d'imposta: quale ne sia il motivo, se la variazione nell'offerta di lavoro o altri, esso è catturato dalla distribuzione pre-tax (simulata) al 2005. Si noti che in questo lavoro si deve continuare a prescindere da variazioni nella struttura e nella composizione della popolazione.

Sempre da un punto vista metodologico, per le comparazioni di benessere si è fatto inizialmente ricorso allo strumento delle elasticità definite *Residual Income Progression*, successivamente al criterio di dominanza di *Lorenz* e una tipica misura del grado di progressività (*effectual progression measures*)⁷.

La fonte dei dati di base è il modello di microsimulazione ITAXMOD dell'Istituto di Studi ed Analisi Economica (ISAE).

Il piano del lavoro è quanto segue. Il successivo paragrafo è composto da alcune necessarie definizioni, una presentazione dei teoremi, degli indicatori e delle misure della disuguaglianza utilizzati/e. Segue quindi la illustrazione dei limiti di natura formale che talvolta rendono arduo il *matching* delle strutture d'imposta con l'andamento della distribuzione dei redditi lordi sulle quali si applicano, e la discussione delle circostanze dove questi limiti possono essere affrontati e nel caso risolti. Se così fosse, è possibile attivare una procedura che permette di tenere conto delle differenze distributive esistenti tra le distribuzioni dei redditi lordi, al fine di definire corrette comparazioni tra i livelli di disuguaglianza post-tax.

Il 3° paragrafo esplicita le caratteristiche del database di cui ci si avvale. Si dispone di un data set da indagine campionaria, utile per la derivazione dei due vettori che per i due periodi oggetto di esame costituiscono il materiale informativo di base: redditi al lordo e al netto dell'imposta sui redditi delle persone fisiche. Inoltre, chiarisce la metodologia, descrivendo e motivando i passaggi rilevanti della procedura empirica qui utilizzata.

L'ultimo paragrafo presenta e analizza i risultati ottenuti⁸. Al suo interno si cerca di precisare le conclusioni e i limiti attinenti all'analisi positiva e normativa che scaturiscono dagli esiti del cambiamento nella struttura dell'IRPEF e nella suddivisione delle risorse e, infine, si conclude con alcune possibili estensioni del lavoro.

⁷ - In letteratura è noto che misure positive rappresentative del grado di disuguaglianza (ad es. la varianza, il coefficiente di variazione, la deviazione standard dei logaritmi, il coefficiente di Gini, ecc.) non ne costituiscono una misura oggettiva, potendosi d'altronde difficilmente concepire una qualsiasi oggettività nel concetto puro di disuguaglianza. Pur capaci di comporre una graduatoria per qualsiasi coppia di distribuzioni dei redditi e quindi definire un *ranking*, generalmente differente, di fatto ognuna di esse raccoglie un giudizio di valore, ad es. grazie ai pesi maggiori o minori che vengono implicitamente assegnati a trasferimenti di reddito tra percentili differenti della popolazione ordinata secondo la scala crescente dei redditi (cfr. Atkinson, 1970, pp. 252 - 257; Sen, 1973, cap.2; Kondor, 1975). In sintesi, tali misure possono essere viste come misure normative se associate a specifiche assunzioni sul modo di valutazione del benessere sociale. In questo lavoro si è preferito indagare tale questione direttamente considerando l'approccio normativo del *Social Welfare Functional*, prima che indirettamente in base a misure riassuntive statistiche. Si vedrà poi come, valide alcune condizioni, si individuino numeri indici capaci di fornire la medesima indicazione.

⁸ - Il software adoperato in questo lavoro per il trattamento preliminare dei dati, l'implementazione delle diverse metodologie empiriche e la veste grafica dei risultati è MATLAB, versione 6.5.