

# Dottrina e Dottrine

*Rassegna Tributaria, 1 / 2001, p. 11*

## **WELFARE E RIFORMA DELL'IMPOSTA PERSONALE**

Franco Gallo

SOMMARIO: **1.** Il cosiddetto dividendo sociale - **2.** Alcune pregiudiziali considerazioni sul carattere universalistico della proposta - **3.** Conclusioni.

**1. *Il cosiddetto dividendo sociale*** - La proposta di ripartizione ad ogni cittadino di un dividendo sociale, avanzata dal Ministro del tesoro, Vincenzo Visco, costituisce un apprezzabile tentativo di dare una soluzione, in termini sia di equità che di efficienza, al problema della cattiva distribuzione della spesa sociale nelle sue componenti di spesa previdenziale, assistenziale e sanitaria pubblica. La proposta riscrive radicalmente - per ora solo sotto forma di manifesto politico - il sistema del Welfare sostituendo la componente previdenziale con misure di carattere assistenziale e riformando l'imposta personale progressiva a scaglioni; il tutto avendo come obiettivo il sostegno delle famiglie più povere e la semplificazione amministrativa.

Dalla lettura dei documenti diffusi dal Ministero del tesoro e di alcuni libri decalogo sul tema della basic income, per primo il volume di Atkinson (*Per un nuovo Welfare*, edito in Italia per i tipi di Laterza), si desume che al centro della proposta c'è un'idea abbastanza vecchia studiata sia dalla scuola di public choice (la cosiddetta negative income tax di Milton Freedman) sia dai laburisti inglesi (soprattutto James Meade). C'è, in particolare, l'attribuzione ad ogni soggetto appartenente alla collettività nazionale di un cosiddetto "reddito di cittadinanza" spettante dal momento della nascita, e cioè di un reddito minimo che, in quanto garantito dallo Stato, costituirebbe per il cittadino una sorta di rete di sicurezza sociale e un complemento essenziale della sua libertà politica e giuridica ("senza un minimo di risorse nessuno è libero" dice Rawls). Nella ricostruzione accolta da Visco tale reddito deriverebbe da un diritto naturale del cittadino a percepire un dividendo in ragione della sua partecipazione al capitale sociale della collettività.

Tale dividendo assumerà la forma di una erogazione diretta di un determinato ammontare per i soggetti che non superano un certo livello minimo di reddito e di un vero e proprio credito di imposta dello stesso importo per quelli che superano detto livello. L'importo dell'erogazione diretta e del credito di imposta dovrebbe essere di sei milioni per il singolo, fino a raggiungere ammontari maggiori per le famiglie secondo la loro composizione (ma non in relazione alla presenza di minori o di familiari non autosufficienti).

La proposta si integra con la riforma dell'imposta personale sui redditi da realizzare attraverso il modello della flat tax. E da questo punto di vista sembra particolarmente attraente perché offre strumenti che, in un certo contesto e in una prospettiva a medio e lungo termine, potrebbero essere utilizzati per ovviare all'attuale crisi della progressività a scaglioni che attanaglia l'Irpef. L'essere divenuta questa un'imposta progressiva solo sul lavoro ha infatti avuto - almeno per me - l'effetto di dilatare le disuguaglianze economiche ben oltre la soglia considerata eticamente accettabile. Ed ha reso necessarie ed urgenti anche in Italia riforme impiegate sulla riduzione drastica del numero degli scaglioni e delle aliquote e, contemporaneamente, sulla conquista di spazi

diversi per l'attuazione di politiche fiscali redistributive.

La proposta del dividendo sociale si muove in questa direzione forse anche troppo rapidamente ed arditamente suggerendo ex abrupto l'abolizione quasi totale delle detrazioni di imposta e delle deduzioni dal reddito ed il passaggio dall'attuale eccessivo numero di aliquote addirittura ad un'aliquota unica di circa il 30-33%, integrata da una sovrainposta da applicare ai redditi più alti. La sua trasversalità da un punto di vista politico è testimoniata dal fatto che essa, come si è detto, propone nella sostanza la flat tax di Hall e Rushka su cui nel 1994 Forza Italia ha fondato il suo programma fiscale nelle vittoriose elezioni dello stesso anno (e che ora ha però abbandonato a favore di una proposta imperniata su due aliquote del 22 e 33% cui corrispondono due scaglioni da 20 milioni a 200 e da 200 in su). La progressività, che la rende invece gradita a larghi strati della sinistra europea, sarebbe garantita d'altro canto, oltre che dall'applicazione della sovrainposta, anche da un adeguato livello di minimi esenti. Accentua il gradimento, almeno di una "certa" sinistra, il fatto che siffatto sistema, essendo finanziato a carico dell'Erario, dovrebbe implicare una qualche indipendenza dal mercato del lavoro e, quindi, una dipendenza maggiore dallo Stato.

## **2. Alcune pregiudiziali considerazioni sul carattere universalistico della proposta.**

2.1. La caratteristica più importante di questa proposta è il suo carattere universalistico. Essa, infatti, riguarda incondizionatamente sia i disoccupati (e in particolare le donne sposate senza un lavoro remunerato) che gli occupati, sia, nell'ambito di questi ultimi, i lavoratori autonomi (e i piccoli imprenditori) che quelli dipendenti. Con riguardo ai non occupati l'erogazione del reddito minimo dovrebbe sostituire molte delle prestazioni sociali e dei benefici esistenti, facendo salve solo alcune prestazioni connesse alla partecipazione sociale (come la cura dei figli, la formazione, eccetera).

2.1.1. Tale carattere universalistico parrebbe esprimere la volontà di non adottare una politica intermedia di riforma del Welfare e della tassazione personale, incentrata, da una parte, sull'utilizzazione della cosiddetta imposta negativa o di crediti di imposta in funzione di sostegno dei soli lavoratori dipendenti a reddito più basso e, dall'altra, sull'adozione, per quanto riguarda gli "esclusi", di provvedimenti differenziati, assistenziali e di lotta alla disoccupazione. Questa via è stata invece seguita negli USA, in Gran Bretagna e, molto recentemente, in Francia (con il provvedimento cosiddetto del prime d'emploi) e sembra stia dando buoni risultati sul fronte dell'occupazione: trattandosi di un sostegno riservato a chi già lavora, ma ha un reddito molto basso, l'attribuzione di un credito di imposta trasformabile in sussidio si traduce, infatti, in un incentivo o, se si preferisce, in un sostegno al lavoro.

La differenza tra i due modelli è marcata: mentre il modello della negative income tax e dei crediti d'imposta, recepito dalla legislazione dei ricordati paesi, si riferisce ai soli occupati, limitandosi a fissare un reddito "soglia" al di sotto del quale il lavoratore dipendente entra in povertà e riceve di conseguenza un sussidio o un credito di imposta (che lo sollevano al di sopra sia di tale soglia sia dei sussidi ottenibili con l'assistenza sociale e con l'assicurazione contro la disoccupazione), il modello invece del dividendo sociale applica lo stesso meccanismo a ogni cittadino, occupato e non (qualunque reddito produca) e investe direttamente la riforma generale dell'Irpef nell'ottica impegnativa di una flax tax lievemente corretta. La proposta Visco, come ho detto, sembra in particolare presupporre l'abbandono di quelle misure selettive di workfare avviate - in verità molto timidamente - dai governi di centro sinistra e fondate, per la maggior parte, sugli ammortizzatori sociali, sul salario minimo di inserimento e sulle misure per i giovani. Con ciò forse dimenticando che sarebbe più coerente alle politiche finora seguite, meno traumatico e più funzionale all'occupazione definire tali misure e riconnettere ad esse il descritto meccanismo dell'imposta negativa

piuttosto che rinunciarvi e costruire ex novo un complesso sistema di dividendo sociale di tipo universalistico. Non mi sembra, del resto, che sia mai stato dimostrato in linea teorica né che l'uniformità dei trasferimenti monetari a titolo di assistenza sia sul piano etico sempre preferibile a politiche selettive né che tutti i cittadini abbiano diritto indiscriminatamente ad un identico ammontare di risorse. In certi casi, credo, si dovrebbe dare per scontato il contrario e cioè che la tutela dei bisogni debba essere differenziata come sono differenziati i bisogni stessi. E si dovrebbe dare anche per scontato che il compito di fare questa scelta selettiva spetta allo Stato o, entro certi limiti, agli enti locali (e non al mercato). E che, quanto meno con riguardo agli anziani, un ricorso alternativo allo strumento di protezione fondato sull'assicurazione troverebbe delle notevoli controindicazioni nel limitativo meccanismo di capitalizzazione che la caratterizza: è difficile, infatti, che i premi raccolti in un necessariamente breve lasso di tempo possano garantire a chi non è più giovane sussidi soddisfacenti.

2.1.2. Attuare subito il sistema del dividendo sociale significherebbe, dunque, azzerare senza spiegazioni plausibili gran parte di ciò che di positivo si è fatto e si sta facendo in modo mirato nel campo dell'assistenza e degli incentivi al lavoro e richiederebbe, comunque, una riforma dell'imposta personale molto radicale che non so quanto sia praticabile nel presente momento. Essa dovrebbe essere fondata, infatti, non solo sull'abolizione delle detrazioni quali strumento di discriminazione qualitativa e sull'istituzione immediata di un'aliquota unica abbastanza elevata, ma anche - come dirò meglio più avanti - su un recupero controcorrente del suo originario carattere di comprehensive income tax e cioè di tributo che consente una piena ed esatta informazione circa l'ammontare dei redditi complessivi. In un modello di tipo universalistico tale informazione è, infatti, necessaria per determinare il livello minimo di reddito sotto il quale ogni cittadino, a qualunque categoria di contribuenti appartenga, acquisisce il diritto ad ottenere il trasferimento monetario.

2.1.3. Sul piano concreto e in un'ottica redistributiva, attuare subito il disegno del dividendo sociale significa soprattutto assorbire inevitabilmente non dico tutti, ma una parte rilevante dei benefici previdenziali erogati a favore del lavoro dipendente (sembrerebbero rimanere in vita solo le prestazioni correlate ai contributi o imperniate su meccanismi assicurativi o di partecipazione sociale). E tale assorbimento, combinato con l'attribuzione di un dividendo sociale meno generoso dei benefici sostituiti, con la fissazione dell'aliquota unica e con la soppressione di buona parte delle detrazioni o deduzioni non potrà che comportare un peggioramento per i lavoratori dipendenti e soprattutto, grazie al gioco dell'aliquota, per quei lavoratori vicini - ma non ancora dentro - all'area della povertà. I titolari dei redditi di lavoro autonomo e di impresa, invece, ne uscirebbero avvantaggiati. Da alcune simulazioni fatte utilizzando il modello MAPP 98 risulta, infatti, che per i lavoratori autonomi la quota esente passerebbe dai sei milioni attuali a diciotto e ad essi verrebbero estesi gli assegni familiari senza pagamento dei contributi; per le imprese si avrebbe la soppressione di alcuni contributi. Naturalmente sarebbero avvantaggiati in termini assoluti anche coloro che insistono nell'area della vera e propria povertà, divenendo essi beneficiari di centomila miliardi complessivi di dividendo sociale. E poiché la maggior parte degli esclusi risiede nel mezzogiorno, avremmo anche una espansione direi quasi innaturale dell'assistenza nel mezzogiorno, cosa che non mi sembra affatto auspicabile essendo preferibile che nel sud giunga il lavoro e l'incentivo al lavoro, non l'assistenza pura e semplice.

Sintetizza bene i delicati effetti redistributivi dell'applicazione di un modello di dividendo sociale N. Rossi nella sua introduzione al libro di Atkinson (pag. XVI): "A prescindere dalla specifica configurazione, la proposta di riforma si tradurrebbe in un guadagno netto per alcune tipologie familiari: i nuclei familiari con capo famiglia lavoratore autonomo, i nuclei familiari residenti nel mezzogiorno, i nuclei familiari di maggiori dimensioni con un minor numero di percettori, i nuclei familiari con capo famiglia giovani o di sesso femminile ... Al contrario sarebbero penalizzati i nuclei familiari per i quali e intorno ai quali è stato costruito il sistema vigente: i

lavoratori dipendenti, i pensionati, i nuclei familiari con più di due percettori di reddito".

*2.2. Una proposta tranchante di tipo universalistico, come quella in esame, si presta anche ad altre considerazioni che qui solo accenno.*

2.2.1. Innanzitutto ho il timore che l'interesse ad incassare il dividendo sociale e, quindi, a creare le condizioni perché esso sia erogato, spinga il cittadino ad evadere e cioè a non dichiarare il reddito prodotto attraverso le più disparate attività lavorative. Voglio dire che, quando si tratta di soggetti che producono redditi di importo abbastanza basso, è forte la tentazione a non dichiarare tali redditi. Se è vero infatti che nella logica del dividendo sociale spetterebbe pur sempre loro un credito di imposta, è vero anche che l'aliquota che colpirebbe tali redditi sarebbe comunque quella del 30-33%, che in assoluto non è elevata (Atkinson pensa ad un'aliquota del 40-45%), ma lo è abbastanza per creare un interesse ad evadere per i soggetti che stanno tra i 30-60 milioni di reddito annuo. Con la conseguenza che sarebbe certamente più conveniente per loro limitarsi ad incassare il reddito minimo e a svolgere l'attività lavorativa in evasione di imposta. Una accresciuta onestà fiscale si porrebbe, quindi, come una condizione indispensabile per il corretto funzionamento del sistema di dividendo sociale.

L'interesse a vedersi attribuito un reddito minimo garantito potrebbe inoltre spingere il beneficiario a permanere in una situazione di disoccupazione. Si tramuterebbe così il dividendo sociale in un disincentivo al lavoro o, se si preferisce, in un incentivo a trascurare la ricerca del lavoro, sul presupposto che il minimo vitale è comunque assicurato dallo Stato. Giustamente fa rilevare al riguardo Salvati - nel suo articolo su "Il Sole 24-Ore" del 17 gennaio 2001 (ripreso da Fantozzi, Treu, Pinza e Lombardi sul medesimo giornale del 26 gennaio 2001) - che, se per evitare tali inconvenienti, si imponessero delle condizioni doverose alla fruizione del dividendo sociale (i cosiddetti comportamenti socialmente utili risolvendosi, ad esempio, nell'osservanza dell'obbligo scolastico o nella partecipazione ai programmi gratuiti di formazione e altro), allora se ne complicherebbe troppo il meccanismo applicativo e si andrebbe incontro a costosi sistemi di controllo che riproporrebbero l'esperienza negativa dei lavori socialmente utili.

In altri termini, si avrebbe contemporaneamente un disincentivo al lavoro e un incentivo all'evasione, aprendosi così al rischio di una trappola che chiamerei "grigia", nel senso che essa sarebbe prodotta dal fatto che il soggetto che sta ai limiti del reddito minimo lavora sì alla luce del sole, ma non troppo e solo nei limiti ristretti che lo portano a non perdere il titolo al sussidio.

2.2.2. Sempre in questa ottica non mi convince, come ho detto, neanche l'unificazione del trattamento dei redditi di lavoro dipendente con quelli di lavoro autonomo e di impresa, fondiari e finanziari ai fini della spettanza del dividendo sociale. Come non mi convince in generale l'operare del meccanismo del dividendo integrato con un'imposta, come l'Irpef, rimasta ormai progressiva e generale solo per i redditi di lavoro e i dividendi oltre il miliardo.

Non credo, in particolare, che abbia un senso l'attribuzione ad un lavoratore autonomo e a un imprenditore di un reddito minimo, considerato che questi, a differenza del lavoratore dipendente, possono produrre, in un esercizio, un risultato negativo e, in un altro, uno positivo molto elevato. Per cui, fissato il livello di reddito entro il quale spetta il reddito minimo - ad esempio, con un'aliquota del 33% e un dividendo sociale di 6 milioni tale livello è dato da 18 milioni - accade che il lavoratore autonomo o l'imprenditore possono fruire del dividendo sociale ogni volta che hanno realizzato un reddito inferiore a tale livello. E ciò ancorché negli altri esercizi abbiano realizzato redditi alti. Mentre il lavoratore dipendente, che per la natura della sua attività produce sempre un reddito medio, non potrà fruire mai del dividendo sociale tutte le volte in cui tale reddito si attesta, seppur di poco, al di sopra del livello di reddito minimo. Ovvero ne fruirà come credito di imposta

scontando però l'aliquota unica - abbastanza elevata rispetto al suo reddito - del 30-33%.

Soprattutto il criterio universalistico non mi sembra funzioni bene in presenza di soggetti rentiers e cioè di soggetti che, pur possedendo, ad esempio, una "prima casa" e, insieme, anche una rendita finanziaria assoggettata a tassazione sostitutiva, non sono tuttavia obbligati a presentare la dichiarazione, perché la "prima casa" è esente e la rendita finanziaria è tassata separatamente. Eppure non può dirsi che essi non siano benestanti e non percepiscano, comunque, un reddito minimo. È chiaro che il modello di dividendo sociale di Atkinson funziona perché l'universalismo è compatibile e presuppone la comprehensive income tax inglese, dove tutti i redditi sono omologati e riportati nella dichiarazione. Nel nostro caso invece, data la struttura della imposta personale, non si può prendere la dichiarazione come unico parametro attendibile al fine di determinare il livello di reddito, sotto il quale spetta il dividendo sociale; tanto più che le riforme più recenti tendono a portare il reddito di impresa e, in prospettiva, anche quello dei fabbricati fuori dall'imponibile Irpef. Bisognerà inevitabilmente complicare l'applicazione del meccanismo o facendo dichiarare a soli fini del dividendo sociale pure i redditi non dichiarabili ai fini Irpef secondo lo schema della comprehensive income tax o ricorrendo a strumenti tipo Ise (indicatori della situazione economica familiare) e cioè al riccometro: se si vuole essere universalistici bisogna cioè, in altri termini, integrare la dichiarazione con altre segnalazioni e con il riccometro.

2.2.3. Sul piano finanziario, secondo gli stessi autori del dividendo sociale, l'attuazione immediata della proposta richiederà poi, da un lato, di assorbire parte delle attuali misure assistenziali per 80mila miliardi e, dall'altro, l'impiego di ben 50mila miliardi da ricavare non so da quali cespiti (probabilmente dalla lotta all'evasione). E in questo momento storico è legittima la domanda che tutti ci siamo fatti riflettendo su questa parte della proposta e cioè se sia produttivo distogliere 80mila miliardi dagli interventi assistenziali selettivi in atto e se sia meglio per la nostra finanza pubblica e per la sorte della nostra economia impiegare i 50mila miliardi di bonus fiscale per finanziare la flat tax e la basic income e non invece per fare più oculati e selettivi interventi sociali o di investimento. Non so poi se l'assorbimento, deciso a livello centrale, degli 80mila miliardi attualmente destinati a finanziare misure assistenziali assumibili a livello locale sia coerente con le politiche di decentramento e federaliste perseguite dall'attuale maggioranza e certificate da precise norme approvate dal Parlamento. Non rischia esso, comunque, di esautorare gli enti locali del loro potere di decidere e amministrare le misure e, quindi, non rischia di tradursi a livello politico in un boomerang centralistico? Questi problemi non sono solo problemi di quadratura del cerchio finanziario, sono anche problemi di coerenza e di compatibilità con altre leggi dello Stato relative agli interventi assistenziali e sociali e al decentramento della spesa per l'assistenza pubblica. E sarebbe veramente utile che essi fossero affrontati in un "libro bianco" dedicato al tema generale della riforma dell'imposta personale e del rapporto tra fisco e assistenza.

**3. Conclusioni** - In conclusione, per quanto finora detto mi sembra abbastanza evidente che, a parte i dubbi di fondo formulati sulla opportunità e tempestività della proposta, l'introduzione del dividendo sociale richiederebbe comunque una fase transitoria piuttosto lunga e complessa, che dovrebbe passare attraverso una attenta individuazione dei trasferimenti monetari riassorbibili dal dividendo sociale (ad esempio, gli assegni al nucleo familiare) e quelli che permarranno (ad esempio, un nuovo sistema di ammortizzatori sociali). Anche il meccanismo applicativo potrebbe non corrispondere agli obiettivi di semplificazione amministrativa perseguiti con la proposta, perché dovrebbe passare attraverso le seguenti articolate fasi:

- ogni cittadino dovrebbe comunicare all'amministrazione la sua situazione familiare per stabilire l'ammontare del dividendo sociale;

- su questa base e sulla previsione di reddito complessivo dell'anno successivo si dovrebbe stabilire se egli sia capiente e come in questo caso operi il credito di imposta in relazione alla natura del reddito posseduto;

- nel caso in cui sia in tutto o in parte incapiente si dovrebbe procedere ad erogazioni mensili, salvo conguagli finali, previa presentazione di una dichiarazione integrativa.

Come si vede, si tratta di una procedura complessa e coinvolgente decine di milioni di persone, che va quanto meno gestita da un sistema che integri i sistemi informatici degli enti previdenziali e delle finanze, con notevole spesa di tempo e di organizzazione.

Poiché il sistema dovrebbe essere finanziato con le imposte e costruito con riferimento al reddito complessivo del soggetto, sarebbe poi necessario che l'evasione si riducesse fino ad assumere dimensioni fisiologiche. Finché la lotta all'evasione non darà risultati veramente soddisfacenti in questo senso trovo infatti molto difficile che si possa pensare ad istituire, da un giorno all'altro, un giusto sistema di dividendo sociale basandosi solo sulla dichiarazione del cittadino e sugli indicatori della sua situazione economica familiare.

Sono queste delle ulteriori buone ragioni per puntare nel frattempo più realisticamente su una riforma che razionalizzi la spesa assistenziale già allocata e incentivi l'occupazione attraverso la messa a punto di un'imposta negativa limitata ai soli lavoratori dipendenti.

---

Tutto il materiale in questo sito è copyright 2008 Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Ipsoa.  
E' vietata la riproduzione anche parziale.