



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Politiche pubbliche
e redistribuzione*

Introduzione e sintesi

Novembre 2008

Introduzione e sintesi

Il rapporto ISAE su Politiche pubbliche e redistribuzione 2008 contiene in primo luogo alcune analisi strutturali sulle differenze e sulle vulnerabilità sociali in Europa e nel nostro Paese, quindi taluni approfondimenti sulle politiche distributive in Italia.

Sino ad oggi, l'ISAE non aveva ancora analizzato i temi della diseguaglianza, dell'esclusione sociale e del disagio nella UE allargata. Pertanto, si è ritenuto utile ricostruire il quadro della distribuzione del reddito e della povertà in Europa, sulla base degli indicatori Eurostat, disponibili per i 25 paesi, e dei recenti dati EU SILC.

Quindi si è concentrata l'attenzione sul nostro Paese, proponendo un esame della percezione di incertezza e della traslazione del rischio sociale su individui e famiglie, che si avvale dei risultati delle inchieste che il nostro Istituto conduce da molti anni presso i consumatori.

Quanto alle analisi dei recenti provvedimenti, tradizionalmente contenute nel rapporto di autunno, questa volta si è ritenuto di proporre alcuni approfondimenti su temi di politica sociale e fiscale all'ordine del giorno: il primo consiste in una riflessione sull'efficacia dell'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente), a dieci anni dalla sua introduzione, e in particolare sul ruolo della componente patrimoniale; il secondo riguarda l'impatto del *fiscal drag* e quello delle riduzioni fiscali e degli altri interventi sul reddito disponibile delle famiglie adottati in Italia dal 2002; il terzo le diverse ipotesi sul campo in vista di una eventuale revisione della tassazione del reddito per un maggior sostegno alle famiglie.

Il primo capitolo delinea il quadro della distribuzione dei redditi e della povertà in Europa, con riferimento ai 25 paesi per i quali sono disponibili gli indicatori prodotti da Eurostat.

Nel 2006 il coefficiente di concentrazione, calcolato sulla distribuzione del reddito disponibile equivalente, risulta pari a 0,30 in media in Europa, oscillando tra lo 0,24-0,25 di Svezia, Danimarca, Austria, Slovenia e Repubblica Ceca e lo 0,38-0,39 di Portogallo e Lettonia. I paesi nordici e quelli dell'Europa continentale, insieme a Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Malta e Cipro, presentano distribuzioni del reddito meno diseguali rispetto alla media, mentre in quelli anglosassoni, in quelli meridionali e nei rimanenti nuovi stati membri si rileva una maggiore concentrazione. Il rapporto tra le

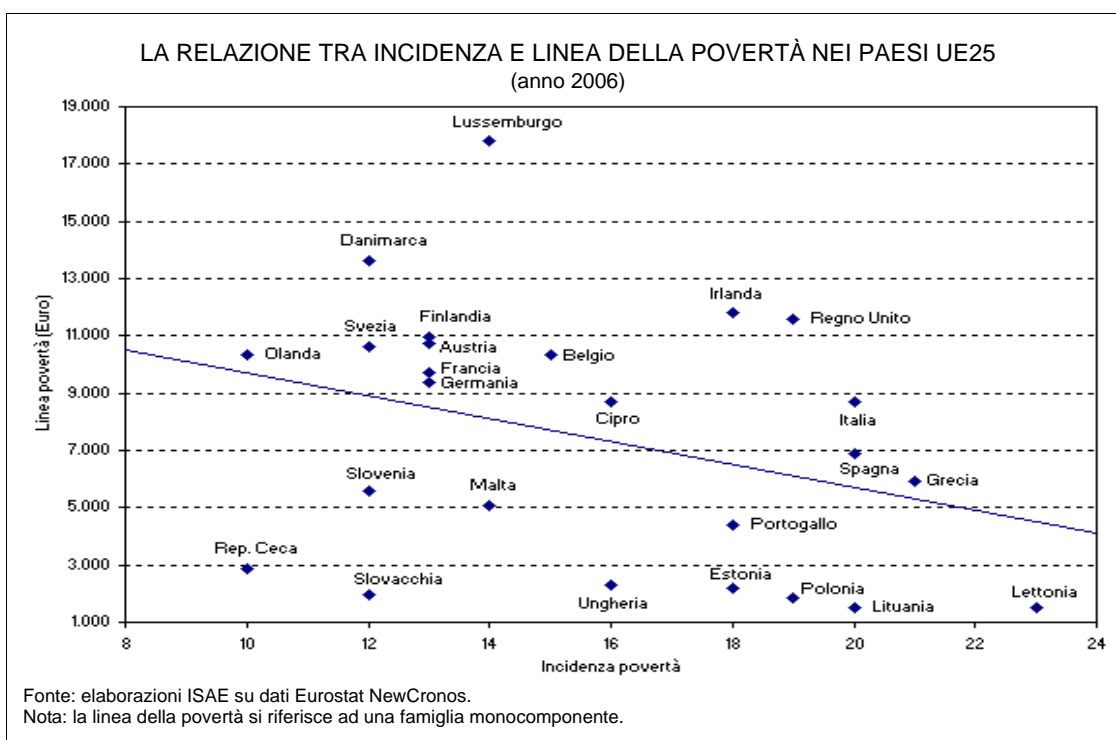
quote di reddito disponibile equivalente possedute dai quintili estremi mostra evidenze simili, e indica che in media in Europa il 20% dei più benestanti detiene un reddito quasi cinque volte più alto del 20% più povero. Se si ordinano i paesi per livello di disegualianza, i nuovi entrati non formano un gruppo omogeneo; tuttavia, essi presentano media e variabilità più elevate.

Quanto alla povertà relativa, è anzitutto importante ricordare che si tratta di un concetto atto ad individuare alcune caratteristiche della distribuzione dei redditi, piuttosto che una condizione di disagio economico “assoluto”: secondo la definizione di Eurostat, è considerato povero un individuo con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana della distribuzione del reddito equivalente del suo paese. La povertà relativa è pari in media nel 2006 al 16% nella UE25 e al 17% nella UE10. L’incidenza più elevata si riscontra in Lettonia (23%), quella più bassa in Olanda e nella Repubblica Ceca (10%). Anche Slovenia, Slovacchia e Malta, insieme ai paesi nordici e continentali, presentano un rischio inferiore alla media, mentre i paesi anglosassoni e quelli meridionali con Estonia, Polonia e Lituania si collocano al di sopra. Analisi di sensibilità condotte cambiando la percentuale del reddito mediano da prendere a riferimento, o scegliendo la media, mostrano che muta la variabilità del fenomeno (più bassa con soglie più alte), ma non si modifica sostanzialmente l’ordinamento dei paesi.

Per quanto riguarda l’intensità della povertà (o *poverty gap*) nel 2006, la Finlandia è il paese dove le condizioni dei poveri sono meno gravi (14%), seguita da Austria e Irlanda, mentre in Lituania si registra il valore più elevato (29%), seguita da Grecia e Spagna. In genere, i paesi con incidenza maggiore presentano anche un *poverty gap* più elevato. Quest’ultimo si riduce lievemente tra il 2005 e il 2006, grazie al miglioramento rilevato nei nuovi stati membri (dal 27 al 24%).

Si può offrire qualche elemento di informazione sulla distribuzione secondo alcune caratteristiche demografiche e socio-economiche. Presentano un maggiore rischio di povertà: le donne; i giovani e gli anziani (tuttavia nell’UE10 l’incidenza del fenomeno tra gli anziani è inferiore alla media e quella tra i minori è particolarmente elevata); le famiglie monogenitori e quelle con 3 o più figli, nonché i nuclei monocomponenti, soprattutto se anziani (anche se nell’UE10 le famiglie monocomponenti e le coppie anziane hanno il rischio più basso); coloro che non sono proprietari dell’abitazione in cui risiedono; le famiglie con intensità lavorativa (la percentuale di mesi in cui tutti i componenti attivi della famiglia hanno lavorato durante l’anno) pari a zero e, in misura minore, quelle con intensità compresa tra zero e uno, soprattutto se sono presenti figli; i disoccupati, ma anche, in misura minore, i *working poor* e coloro che dispongono di un contratto a tempo determinato o *part time*; i pensionati (non in tutti i paesi); le persone poco istruite.

La relativa omogeneità delle condizioni dei nuovi stati membri rispetto a quelli vecchi con riguardo alla povertà relativa - calcolata rispetto alle soglie nazionali - non offre evidentemente indicazioni riguardo alle differenze nel tenore di vita. Per evidenziare questo aspetto, possiamo porre a confronto le linee di povertà nazionali calcolate da Eurostat (e dunque sostanzialmente le mediane del reddito) con riferimento al nucleo monocomponente. L'intervallo di oscillazione delle soglie è compreso tra il 18% (in Lituania) e il 213% (nel Lussemburgo) della media. Rispetto a quest'ultima, i paesi dell'UE10 e quelli dell'Europa meridionale si collocano al disotto, con l'esclusione di Cipro e Italia (allineate alla media stessa), mentre i paesi nordici, anglosassoni e continentali si posizionano al di sopra. Se si tiene conto del diverso potere di acquisto, le differenze si attenuano, pur restando rilevanti.



L'impressione di scarsa disuguaglianza tra i paesi viene drasticamente attenuata anche se si fa riferimento ad un'unica soglia di povertà, calcolata considerando l'intera area europea come un singolo paese (60% del reddito mediano europeo, ad esclusione di Malta): la povertà aumenta e le differenze tra i paesi si accentuano. Quasi tutti i nuovi stati membri (fanno eccezione Cipro e la Slovenia) mostrano un'incidenza notevolmente superiore al valore medio (22,5%), compresa tra il 50 e l'80 per cento; la diffusione della povertà è minore nei paesi nordici e continentali e nel Regno Unito (con percentuali inferiori al 10%); l'Irlanda e i paesi mediterranei si collocano al disotto o vicino alla media, mentre il Portogallo è situato molto al di sopra.

Con una soglia convenzionale di povertà assoluta pari a 10 euro al giorno espressa in unità di moneta *standard*, circa il 5% della popolazione, ovvero 23,5 milioni di individui, risulta povero, ma in Lituania e Lettonia la percentuale raggiunge il 37-40%, in Estonia e Polonia oltre un quarto (27-28%), in Ungheria e Slovacchia è compresa tra 15 e il 18%, mentre in Portogallo coinvolge il 9% della popolazione. Tutti i rimanenti stati membri dell'UE15, insieme a Repubblica Ceca, Slovenia e Cipro, presentano un'incidenza inferiore alla media. Va osservato che quasi un terzo dei poveri risiede in paesi dell'UE15 e circa il 15% del totale, cioè 3,5 milioni, in Spagna e Italia. Con la soglia di 5 euro il fenomeno risulta ancora più concentrato nell'UE10.

Eurostat offre anche elementi di informazione su talune dimensioni non reddituali, sia pure materiali, di deprivazione (difficoltà economiche, mancanza di alcuni beni durevoli, condizioni abitative). La diffusione di questi fattori di disagio è doppia nell'UE10 rispetto all'UE15. La mappa dell'incidenza della povertà relativa, calcolata rispetto alle soglie nazionali nella maniera sopra descritta, non coincide con quella dei fenomeni di deprivazione: i paesi anglosassoni e mediterranei, con alta incidenza della prima, non presentano una frequenza elevata di penurie materiali, mentre in Ungheria e Slovacchia, dove si rileva una povertà contenuta, emergono problemi consistenti in termini di difficoltà economiche e mancato possesso di beni durevoli.

Sulla base dei dati della componente panel EU-SILC 2006, resi disponibili nell'ottobre scorso, è possibile cominciare ad esaminare alcuni aspetti delle transizioni o della persistenza tra *status*, con riferimento al biennio 2005-06: in primo luogo si costruiscono alcuni indicatori di permanenza/mobilità in specifici quintili di reddito e in condizione di povertà relativa; in secondo luogo si cerca di valutare attraverso due modelli *logit* l'influenza di alcuni fattori sulla caduta in povertà (di coloro che disponevano di un reddito superiore alla soglia) e sull'uscita dalla stessa (dei poveri).

La permanenza nei decili di reddito estremi è molto elevata, collocandosi intorno al 70% in media; essa raggiunge percentuali maggiori nella UE15 rispetto ai paesi entrati più di recente, e in particolare è elevata nei paesi nordici (dove tuttavia si è visto che l'incidenza della povertà è limitata). La persistenza in povertà si ragguaglia al 64%, ed è più bassa nei paesi anglosassoni e continentali (ad esclusione del Lussemburgo), in alcuni nuovi stati membri (Slovacchia, Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia e Estonia), in Danimarca e in Spagna. In genere alla persistenza in povertà relativa si accompagna un aumento dell'intensità della stessa. La caduta in povertà invece riguarda il 6,2% degli individui nel 2006, e il rischio risulta più elevato nell'Europa dell'Est (eccettuate Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacchia), nei paesi mediterranei (ad esclusione del Portogallo), nel Regno Unito, in Belgio e in Germania.

Quanto ai risultati delle stime, si osserva che la probabilità di cadere in povertà, oltre a dipendere, evidentemente, dalla distanza del reddito dalla soglia, è inferiore quando

la famiglia ottiene aumenti di reddito a seguito di programmi di *welfare*, di trasferimenti privati (rimesse da immigrati o assegni di mantenimento), di indennità di disoccupazione, di pensioni di vecchiaia, di invalidità e superstiti, oppure quando si accresce il numero delle ore lavorate dai membri della famiglia o il numero dei percettori di reddito da lavoro (dipendente o autonomo), e il rischio si riduce anche all'aumentare dell'età e con un titolo di studio medio-alto. La probabilità di cadere in povertà è invece significativamente più alta per le donne, e si accresce a seguito del peggioramento, grave, dello stato di salute del capofamiglia, dell'aumento della dimensione del nucleo (per la nascita di un figlio o la presa a carico di un anziano non autosufficiente), della perdita del coniuge o della rottura del matrimonio, dell'andare a vivere in un'abitazione non di proprietà. Dal punto di vista territoriale, il rischio è minore nei paesi nordici, continentali o dell'area UE10 rispetto all'Europa meridionale. Considerando i singoli gruppi di paesi, si osservano risultati differenziati, ma contano ovunque la distanza all'anno base dalla soglia di povertà relativa, la variazione nel reddito da pensione e nel numero di percettori di redditi da lavoro.

REGRESSIONE LOGIT SULLA PROBABILITÀ DI CADERE IN POVERTÀ NEL 2006
PER CHI ERA OLTRE LA SOGLIA NEL 2005

	Coefficiente	Standard error	z	P value	Intervallo di confidenza al 95%	
gap2005	-1,6416	0,1340	-12,25	0,000	-1,9043	-1,3790
d_welfam	-0,0001	0,0000	-11,04	0,000	-0,0002	-0,0001
d_trans	-0,0002	0,0000	-6,64	0,000	-0,0002	-0,0001
d_ivs	-0,0001	0,0000	-11,72	0,000	-0,0002	-0,0001
d_unemp	-0,0001	0,0000	-10,51	0,000	-0,0001	-0,0001
d_hours	-0,0042	0,0014	-3,04	0,002	-0,0069	-0,0015
d_size	0,2117	0,0678	3,12	0,002	0,0789	0,3445
d_lav	-1,4048	0,0563	-24,94	0,000	-1,5152	-1,2944
age	-0,0095	0,0015	-6,35	0,000	-0,0125	-0,0066
laurea	-0,3999	0,0852	-4,69	0,000	-0,5670	-0,2329
secsup	-0,2072	0,0611	-3,39	0,001	-0,3269	-0,0876
secinf	-0,0755	0,0600	-1,26	0,208	-0,1932	0,0421
female	0,2017	0,0427	4,73	0,000	0,1180	0,2854
d_marr	-0,2500	0,1599	-1,56	0,118	-0,5633	0,0633
d_divor	0,9519	0,1825	5,22	0,000	0,5942	1,3096
d_ved	0,6518	0,1726	3,78	0,000	0,3134	0,9901
d_health	0,2208	0,0744	2,97	0,003	0,0751	0,3666
d_home	0,3867	0,1429	2,71	0,007	0,1067	0,6667
UE10	-0,1423	0,0529	-2,69	0,007	-0,2460	-0,0386
nordico	-0,8097	0,0837	-9,67	0,000	-0,9738	-0,6456
continentale	-0,1508	0,0557	-2,71	0,007	-0,2600	-0,0417
anglo	0,1171	0,0688	1,70	0,088	-0,0176	0,2519
costante	-0,9282	0,1213	-7,65	0,000	-1,1659	-0,6905
Numero di osservazioni	96.135					
Wald chi2(22)	1.051,44					
Prob > chi2	0,0000					
Logverosimiglianza	-19.338,95					

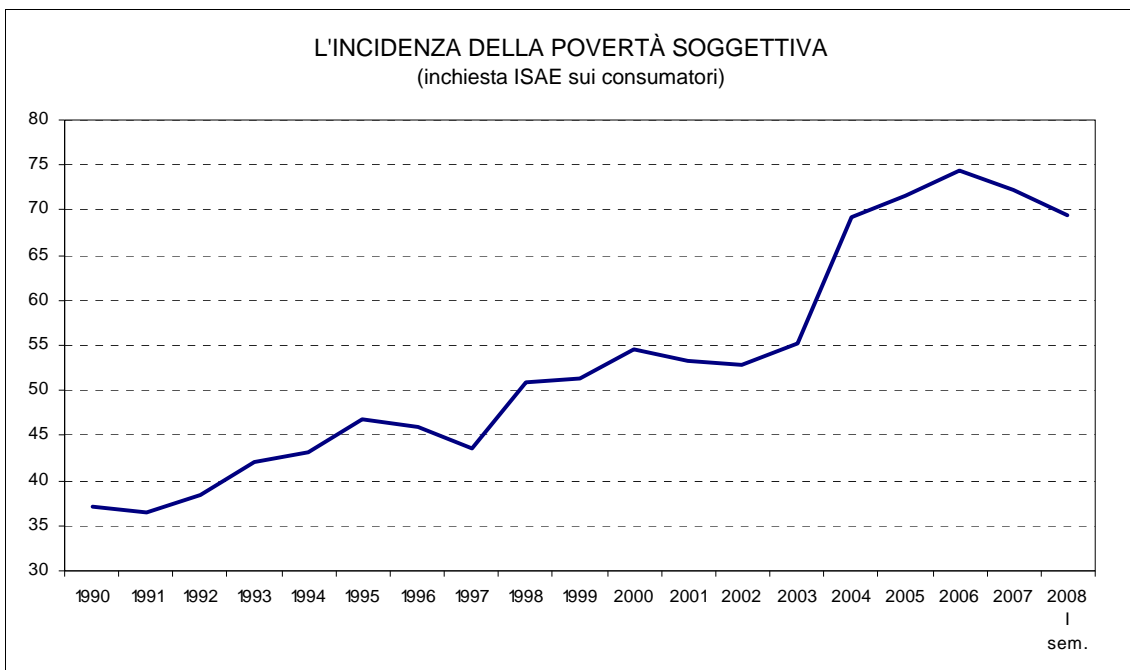
Fonte: elaborazioni ISAE su dati *EUSILC LONGITUDINAL UDB 2006 - version-1 of october 2008*.

Generalmente, le stesse variabili condizionano la probabilità di uscire dalla povertà (ma il grado di approfondimento dell'analisi è limitato dal fatto che non si conosce la durata della permanenza in povertà), anche se più spesso i regressori non risultano significativi (con riferimento in particolare ad alcuni cambiamenti relativi allo stato civile, alla dimensione familiare, alla proprietà dell'abitazione, nonché al genere del capofamiglia) e l'età del capofamiglia presenta un segno per certi versi inatteso, poiché il suo aumento, che come si è visto riduce il rischio di cadere in povertà, abbassa anche la probabilità di uscirne. Si conferma una maggiore persistenza della povertà nei paesi nordici rispetto a quelli dell'Europa meridionale, mentre per quelli di nuovo accesso è vero l'opposto.

Il secondo capitolo si inserisce nel dibattito recentemente aperto sul rischio sociale cui sono esposti gli individui e le famiglie: è stato evidenziato un aumento del grado di vulnerabilità dei cittadini dei paesi industrializzati, che alcuni osservatori hanno addebitato principalmente ad uno spostamento di rischi dal settore pubblico e da quello delle imprese verso le famiglie, altri alla mancata presa in conto, da parte dello Stato e/o delle imprese, di alcuni rischi nuovi (conseguenti alla disgregazione della famiglia tradizionale, all'invecchiamento, ai cambiamenti nella struttura produttiva). Obiettivo del lavoro è monitorare l'andamento della percezione di incertezza in Italia, attraverso informazioni tratte dalle inchieste sui consumatori dell'ISAE, e cercare di spiegarne l'evoluzione attraverso l'esame di una serie di indicatori (obiettivi), con i quali tentare di valutare se si stia realizzando un fenomeno di *risk shift* e quali siano i gruppi sociali maggiormente esposti.

Guardando innanzitutto alle opinioni espresse dagli italiani, la povertà soggettiva tendenzialmente aumenta, passando dal 35-40% nei primi anni novanta al 70% circa dell'ultimo quinquennio (considerando per il 2008 la media dei primi sette mesi). Anche il clima di fiducia sulla situazione personale peggiora dal 1992, migliora limitatamente a fine anni novanta e si guasta ancora dal 2002, dopo la recessione dell'anno precedente, per riprendersi appena verso la metà degli anni 2000 e ricominciare a calare nel corso del 2007. La diffusione delle opinioni sfavorevoli riguarda sia il giudizio sulla situazione economica attuale della famiglia, sia quello sulla condizione finanziaria, sia la valutazione intorno alla propria capacità di risparmio. Inizialmente l'aumento dell'incidenza della povertà soggettiva e il peggioramento del clima di fiducia dipendono molto verosimilmente dalla crisi economica dei primi anni novanta, quando la previsione degli intervistati sull'andamento dell'occupazione cala sensibilmente. Tuttavia, dopo la promessa del primo Governo Berlusconi di assicurare un milione di nuovi posti di lavoro, nel 1994 le aspettative sull'andamento del mercato del lavoro migliorano rapidamente, e in seguito restano buone (trascinando con sé una ripresa del clima di fiducia sul quadro economico generale). Ciò nonostante, negli anni 2000 interviene un altro fattore di incertezza: il

giudizio sull'andamento dei prezzi, migliorato tendenzialmente negli anni novanta in seguito all'abbattimento del tasso di inflazione, volge al pessimismo in seguito, e in particolare dopo l'introduzione dell'euro, raggiungendo tra la fine del 2002 e i primi mesi del 2004 livelli di poco inferiori a quelli toccati nei primi anni ottanta; la successiva discesa è interrotta nel corso del 2007 da un'impennata che riporta l'indicatore su valori superiori a quelli del 2002-2004. L'aumento dell'inflazione percepita dovuto all'introduzione dell'euro viene incorporato nella valutazione sul reddito indicato come necessario per vivere dignitosamente, che si allontana sempre più dal reddito effettivo, spingendo verso l'alto la povertà soggettiva.



Quest'ultima, fino al 2004, si diffonde soprattutto tra i gruppi che precedentemente sembravano più soddisfatti rispetto all'adeguatezza del proprio reddito (con una diminuzione del *gap* territoriale e di quello tra quintili di reddito familiare equivalente), segnalando come la percezione di incertezza si estenda in quella fase a fasce di popolazione che precedentemente si sentivano piuttosto "sicure"; in seguito la forbice comincia a riaprirsi, perché la povertà soggettiva si riduce principalmente al Nord e nei quintili più alti. Il differenziale tra lavoratori indipendenti dell'agricoltura e colletti blu, da un lato, e colletti bianchi e lavoratori autonomi (indipendenti e liberi professionisti), dall'altro, aumenta in tutto il periodo di osservazione. Particolarmente acuto è il divario che si apre tra lavoratori dipendenti manuali e non manuali, che passa, sia pure con fasi alterne, dal 4% circa del 1990 al 21% del primo semestre 2008.

Per provare a interpretare questo diffuso *sentiment* negativo, cominciamo a esaminare l'evoluzione dei redditi da lavoro dipendente. Con l'abrogazione dei meccanismi di indicizzazione e con l'introduzione del nuovo sistema di relazioni industriali a seguito degli accordi del 1992-93 si è interrotta la spirale prezzi-salari al momento della svalutazione della lira, favorendo l'adesione dell'Italia alla terza fase dell'Unione economica e monetaria europea, ma vi sono evidenze abbastanza chiare che il rischio macroeconomico generale così disinnescato sia stato traslato sui lavoratori. Infatti, il potere d'acquisto dei dipendenti nella prima metà degli anni novanta si è ridotto, e il recupero negli anni successivi è stato lentissimo: tra il 1993 e il 2007 l'incremento medio annuo per occupato non è arrivato allo 0,3% (applicando il FOI; se si usa il deflatore dei consumi delle famiglie il risultato è -0,1%), a fronte di aumenti del 5,3% annuo negli anni settanta e dell'1,8% negli anni ottanta.

La stagnazione del potere d'acquisto dei salari è stata vissuta con preoccupazione ancora più intensa in conseguenza della forte divaricazione tra tasso di inflazione e inflazione percepita. Questa dipende principalmente dalla soggettività della valutazione personale sull'evoluzione dei prezzi, maggiormente influenzata dai prodotti di acquisto frequente, dalla diversità del paniere di beni comperati dalla singola famiglia rispetto a quello rappresentativo della struttura dei consumi dell'intera popolazione a cui è riferito l'indice dei prezzi, dalla metodologia di calcolo degli indici dei prezzi al consumo prodotti dall'ISTAT, una metodologia condivisa a livello internazionale, adeguata a tenere conto dell'evoluzione della struttura dei consumi ai fini del calcolo dell'inflazione, ma non rivolta a far emergere tutti i segnali di difficoltà delle famiglie legati a cadute/ristagno del potere d'acquisto. Guardando ad alcuni dati sull'andamento dei consumi e dei prezzi dei prodotti dei supermercati/ipermercati (banca dati IRI), si possono osservare alcuni aspetti interessanti relativi all'esperienza degli italiani nel "fare la spesa": ad esempio, un andamento dei prezzi di alcune tipologie di beni (la pasta di qualità bassa, l'olio di semi e di oliva, il vino) che può aver influito sull'elevata percezione di inflazione e un fenomeno di generale spostamento della domanda verosimilmente su prodotti di qualità inferiore, e/o un ridimensionamento dei consumi. Si aggiunga che il calcolo dell'indice dei prezzi può essere condizionato da un problema di composizione, tendendo a sottovalutare la variazione riportata dai consumatori in presenza di politiche di discriminazione dei prezzi, che portano a caricare i più forti aumenti sulla parte di domanda meno elastica, in particolare sulle famiglie a basso reddito.

Guardando al mercato del lavoro si osserva che, dopo l'incremento della disoccupazione nella prima metà degli anni novanta, l'occupazione è aumentata in seguito in modo deciso e continuo. Sulla fiducia degli italiani ha inciso tuttavia la minore sicurezza dei posti di lavoro creati dalla seconda metà degli anni novanta, una maggiore flessibilità cui non hanno corrisposto né più elevati "premi salariali" (nel 2005 il reddito mediano annuo

di parasubordinati e dipendenti a termine era pari, rispettivamente, a circa 9.600 e 15.200 euro, *versus* 18.600 e 22.000 euro, rispettivamente, per “indeterminati” e autonomi), né più generosi ammortizzatori sociali (al contrario i lavoratori precari sono svantaggiati in termini di garanzie contro il rischio vecchiaia e il rischio disoccupazione, e per di più sono maggiormente esposti a quest’ultimo), né più decise politiche attive e di formazione (piuttosto essi sono spesso esclusi dalle attività di formazione professionale attivate della imprese). Vi sono inoltre alcuni gruppi di lavoratori per i quali lo *status* di parasubordinato o di lavoratore temporaneo non appare semplicemente transitorio: le probabilità di transitare verso le forme contrattuali stabili sono minori per le donne, i meno giovani e i residenti al Sud.

Passando ad altri aspetti, dobbiamo considerare che l’introduzione del metodo contributivo nel sistema previdenziale costituisce un altro caso di individualizzazione dei rischi dal momento che, se da un lato risponde a problemi di sostenibilità del bilancio pubblico (e corregge alcune inefficienze ed iniquità del precedente sistema), dall’altro esclude la tutela (se non in minima parte tramite strumenti assistenziali *means tested*) contro i rischi individuali (precariato, disoccupazione, basso salario) e sistemici (bassa crescita del PIL, incremento dell’aspettativa di vita). Inoltre, ci si aspetta una significativa riduzione generalizzata delle prestazioni pensionistiche attese, sia per l’effetto della riforma sul tasso di sostituzione, sia perché il sistema di indicizzazione previsto per i trattamenti condurrà ad un ridimensionamento del rapporto tra la pensione media e il salario medio negli anni successivi al pensionamento.

A sostegno dell’indicazione, emersa dalle inchieste ISAE, sulla preoccupazione degli italiani intorno all’andamento del bilancio familiare, si può inoltre osservare che i dati sull’andamento dei crediti concessi alle famiglie pubblicati dalla Banca d’Italia mostrano aumenti significativi nell’ultimo quinquennio, soprattutto in relazione ai mutui per l’acquisto delle abitazioni e al credito al consumo.

Infine, guardando alla distribuzione della povertà relativa, come stimata dall’Istat, è possibile evidenziare dove si annidino maggiormente i fattori di rischio: i dati evidenziano un forte incremento delle difficoltà delle famiglie meridionali, un miglioramento della situazione relativa degli anziani, seppure in un quadro di grande fragilità, un problema di vulnerabilità per coloro che restano esclusi dal mercato del lavoro e per le famiglie con molti figli e monogenitori. La situazione attuale riflette evidentemente l’ampliamento della tutela garantita dalle pensioni previdenziali e assistenziali, che tuttavia lascia aperta l’ipoteca sull’adeguatezza delle pensioni future, e il mancato sviluppo del nostro welfare, insufficiente a garantire contro il rischio di disoccupazione e a sostenere le famiglie con bambini dotate di scarse risorse.

Il terzo capitolo esamina le caratteristiche dell'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente), per evidenziarne i limiti ed avanzare alcune proposte di modifica, soprattutto con riguardo al ruolo del patrimonio.

Si osservi innanzitutto che all'ISEE, ideato in un'ottica di superamento delle discriminazioni categoriali e di unificazione dei criteri di selezione per l'accesso alle prestazioni, è stato attribuito anche un ruolo di regolazione del razionamento, o di modulazione delle tariffe, di quei servizi che si riteneva di non poter più garantire gratuitamente e universalmente, nell'ambito di una politica di ridefinizione del welfare imposta dall'emergenza di ripristinare gli equilibri del bilancio pubblico. Proprio questa seconda funzione rendeva lo strumento particolarmente delicato, e si voleva quindi che esso fornisse una misura del benessere più accurata del reddito dichiarato ai fini fiscali, tenendo conto della dimensione familiare, delle economie di scala che si generano nella famiglia e dell'effettiva condizione economica. Si percepiva infatti come cruciale conquistare il consenso sulle politiche redistributive rafforzando l'efficienza del processo di *targeting*.

A tal fine il legislatore ha stabilito di determinare l'ISEE a livello familiare come combinazione lineare di due componenti, quella reddituale, integrata dalle informazioni su tutte le entrate annuali, e quella patrimoniale, considerata nella misura del 20%. Alla base della scelta di un coefficiente elevato era l'ipotesi che un rapporto molto alto tra patrimonio e reddito del nucleo familiare fosse un sintomo di evasione/elusione fiscale, e si faceva assegnamento sull'effetto di deterrenza indotto soprattutto dall'obbligo di indicare la consistenza del patrimonio mobiliare.

Al contempo, il patrimonio nell'ISEE può essere inteso come un elemento di benessere - anche al di là del suo rendimento - di cui tenere conto nella definizione della condizione economica relativa dei nuclei familiari. Se nel caso delle politiche di contrasto alla povertà si può supporre che il patrimonio garantisca maggiori capacità di autosostentamento, e si può arrivare a fornire un sostegno pubblico solo dopo che sia stata perseguita la strada della liquidazione delle attività - salvo l'abitazione principale -, in quello della modulazione delle compartecipazioni sembrerebbe indispensabile applicare una più precisa "visione distributiva" alla misurazione del benessere, tale da poter discriminare, anche nel continuo, tra situazioni familiari diverse. Di fatto, nell'ISEE si determina una sorta di equivalenza tra patrimonio e reddito, definita dal rapporto tra il coefficiente del reddito (unitario) e quello del patrimonio.

L'effettivo operare della componente patrimoniale, sia nel minimizzare il rischio di falsi positivi (soggetti che ottengono le agevolazioni senza averne diritto), sia nelle sue implicazioni più generali sul versante dell'equità, può essere analizzato innanzitutto sulla banca dati delle dichiarazioni effettivamente presentate (Dsu). Emerge che meno del 4% dei richiedenti rivela il godimento di un patrimonio mobiliare (lo 0,5% nel Mezzogiorno), e questo pesa solo per l'1% del complesso delle componenti dell'indicatore.

La presa in conto del patrimonio (sia mobiliare che immobiliare) effettivamente penalizza coloro che hanno maggiore possibilità di occultare al fisco parte del proprio reddito (lavoratori indipendenti), ma tale penalizzazione appare di modesta entità. Stando ad un esercizio controfattuale riportato nel rapporto ISEE del 2006, che simula una prestazione indirizzata al 50% delle famiglie con Dsu, la presenza della componente patrimoniale determinerebbe una riduzione della quota dei lavoratori indipendenti beneficiari di circa il 10 per cento.

Per mezzo di micro-simulazioni basate sull'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, dopo aver corretto l'informazione relativa alle attività finanziarie delle famiglie per riprodurre le consistenze patrimoniali aggregate riportate nei conti finanziari, e quelle sui redditi per ricondurle alle risultanze dell'anagrafe tributaria, verificiamo se l'ipotetica dichiarazione dei patrimoni effettivamente detenuti sarebbe in grado di correggere i dati delle dichiarazioni dei redditi in misura maggiore. Ipotizzando una soglia di ingressi pari al 20% delle famiglie italiane, si confrontano i beneficiari selezionati dall'ISEE con quelli individuati dalla sola componente reddituale (senza franchigie): con il primo metro l'incidenza di agevolati appartenenti a nuclei con capofamiglia indipendente si riduce del 60% circa, calando dal 12,3% al 4,8 per cento.

Malgrado i due esercizi non siano direttamente confrontabili, essi evidenziano come il potenziale effetto correttivo del patrimonio sia neutralizzato per buona parte dalla sottodichiarazione dello stesso, e in particolare di quello mobiliare. Si badi che, al contempo, l'effetto di riordinamento esercitato dall'ISEE anche tra soggetti la cui informazione sul reddito è più affidabile risulta tutt'altro che trascurabile: tra gli agevolati sono sostituiti circa il 20% dei nuclei con capofamiglia pensionato e il 23% di quelli con capofamiglia dipendente.

Ed è proprio l'ampia influenza che il patrimonio potrebbe esercitare sulle condizioni di accesso di tutti, evasori e non evasori, che suggerisce la necessità di approfondire le connessioni tra possesso di patrimonio e benessere. Si cerca dunque di individuare una misura composita del benessere tale da rendere meno arbitraria la scelta di un'equivalenza tra le due componenti dell'ISEE. Si prova ad inserire il reddito e il patrimonio (al lordo e al netto delle franchigie) come variabili esplicative di una misura del benessere derivata da informazioni sul consumo, in particolare quello alimentare (curva di Engel). La banca dati utilizzata è ancora l'Indagine della Banca d'Italia, con il patrimonio corretto e il reddito dichiarato. I risultati della stima, cioè i parametri delle due componenti, rappresentano una valutazione empirica, sia pure preliminare, del loro peso relativo. Il coefficiente del reddito risulta significativo e col segno atteso, e la sua stima è robusta. Inserendo la componente patrimoniale, al di là delle difficoltà e dei limiti derivanti essenzialmente dalla specificazione logaritmica della curva di Engel, che richiederanno un ulteriore approfondimento, si osserva che il coefficiente del patrimonio, anche al netto

delle franchigie, assume un valore limitato (5,9%) e statisticamente inferiore al coefficiente ISEE (20%), segnalando la probabile sopravvalutazione del peso della componente patrimoniale nell'ISEE.

Il dibattito sulle possibili revisione dell'ISEE ha toccato diversi aspetti, oltre al ruolo patrimonio. Un primo gruppo di correttivi riguarda ipotesi di intervento motivate da obiettivi di equità, che sono incentrate sulla definizione di reddito, sulle franchigie e sulla scala di equivalenza.

Modello	Coefficienti		
	Valore (p-value)	Intervallo di confidenza 95%	
$f = b_0 + b_1 \ln(ye)$			
b_0	0.03336 (0.00)	0.3133	0.0354
b_1	-0.0306 (0.00)	-0.0352	-0.0261
$f = b_0 + b_1 \ln(ye + \alpha \cdot pe)$			
b_0	0.3905 (0.00)	0.3795	0.4014
b_1	-0.0239 (0.00)	-0.0270	-0.0209
α	0.0350 (0.44)	-0.0533	0.1231
$f = b_0 + b_1 \ln(ye' + \alpha \cdot pe')$			
b_0	0.3242 (0.00)	0.3030	0.3453
b_1	-0.0353 (0.00)	-0.0400	-0.0305
α	0.0594 (0.00)	0.0248	0.0940

Il riferimento al reddito complessivo a fini IRPEF - che solo per i titolari di redditi da lavoro autonomo e impresa incorpora anche la contribuzione, con una penalizzazione di circa il 20%, e non comprende i redditi esenti, i quali pure contribuiscono al livello di benessere della famiglia - rappresenta un altro strumento molto grezzo per ridurre "in media" l'accesso a chi non ha sostituito di imposta, ridimensionando comunque la capacità di discriminazione sui redditi bassi (circa il 13% dei nuclei ha l'indicatore pari a zero). E' piuttosto condivisa l'ipotesi di passare ad una misura di reddito disponibile, che a nostro avviso potrebbe comprendere anche le prestazioni sociali soggette a *means testing* di cui già si beneficia per evitare fenomeni di trappola della povertà.

Quanto alle franchigie, queste sono molto alte, anche perché alto è il coefficiente di valorizzazione del patrimonio, e ciò riduce la capacità selettiva dell'ISEE proprio nelle fasce basse di reddito, dove sarebbe importante che l'indicatore fosse molto sensibile. Esse contribuiscono ad azzerare la componente patrimoniale per circa il 60% di Dsu. Se si abbassasse il coefficiente di valorizzazione del patrimonio, a maggior ragione si potrebbero ridurre le franchigie (o lasciare alle singole amministrazioni la possibilità di abbassarle).

Infine, sono state avanzati alcuni rilievi alla scala di equivalenza utilizzata nell'ISEE, i cui coefficienti sono determinati non tenendo conto delle differenze nei comportamenti di consumo per classi di età. Sarebbe inoltre auspicabile sostituire le maggiorazioni della scala di equivalenza, il cui effetto è maggiore quanto più alto è l'Ise (non equivalente), con agevolazioni in cifra fissa (deduzioni).

Il secondo gruppo di correttivi concerne l'aspetto della gestione amministrativa dell'ISEE, e in particolare il versante dei controlli, dove si riscontrano forti carenze: gli enti erogatori hanno potuto effettuare esclusivamente riscontri formali di coerenza tra le informazioni già in possesso della P.A. e i valori dichiarati, mentre la verifica sostanziale delle informazioni, demandata alla Guardia di Finanza, è rimasta limitata (il 2 per mille nel 2003). La soluzione del problema più spinoso, quello dei controlli, potrebbe oggi diventare più vicina, data l'operatività dell'Anagrafe dei Conti Bancari e dato il coinvolgimento diretto dell'Agenzia delle Entrate sulla verifica di rispondenza delle informazioni fornite nelle Dsu con i dati fiscali presenti nell'anagrafe tributaria. E' noto che l'Anagrafe dei Conti contiene i dati relativi alla titolarità dei rapporti, non le indicazioni sul contenuto degli stessi, ma ciò è sufficiente a consentire di contattare esclusivamente gli istituti bancari e finanziari che hanno un rapporto con il contribuente posto sotto osservazione, riducendo drasticamente il costo dei controlli. Il controllo formale assumerebbe in questo caso una valenza sostanziale: il riscontro di discrepanze tra l'autodichiarazione e il dato effettivo farebbe scattare la sospensione della fruizione del servizio e l'avvio delle procedure di sanzione. E' vero che questi controlli non possono essere sistematici o a campione, ma sono condizionati a specifiche procedure di accertamento mirate sul singolo contribuente, e questo potrebbe inibire l'applicazione di una estesa campagna di controlli. Si potrebbe tuttavia riflettere sull'ipotesi di considerare tutti i soggetti che presentano dichiarazioni Dsu come passibili di accertamento fiscale. Inoltre, dal momento che oggi le dichiarazioni transitano presso l'Agenzia delle Entrate, potrebbero essere utilizzate le informazioni del cosiddetto "redditometro" per individuare i casi più problematici.

Laddove i controlli venissero rafforzati, a maggior ragione sarebbe plausibile recepire le preoccupazioni sul peso eccessivo del patrimonio e delle relative franchigie e sul reddito di riferimento.

Il quarto capitolo è rivolto a valutare, mediante esercizi di microsimulazione, gli effetti degli interventi complessivamente introdotti negli ultimi anni che modificano il reddito disponibile delle famiglie, tenendo conto dell'impatto, di segno opposto, del drenaggio fiscale (*fiscal drag*). Quest'ultimo consiste nell'aumento del carico fiscale reale prodotto dall'inflazione in presenza di un'imposta progressiva i cui elementi costitutivi (scaglioni, detrazioni, deduzioni) sono definiti in termini nominali. In altri termini, l'incremento nominale della base imponibile, a parità di reddito reale, implica una cre-

scita dell'aliquota media effettiva, che discende da due fattori: da un lato una quota sempre maggiore di reddito viene inclusa in scaglioni gravati da un'aliquota marginale più alta, dall'altro risulta ridimensionato, in termini reali, il valore delle detrazioni (o deduzioni) definite in termini nominali. Si aggiunga a questo che le detrazioni (o deduzioni), se decrescenti rispetto al reddito, all'aumento (nominale) di quest'ultimo si riducono anche in valore assoluto. Gli effetti del *fiscal drag* sulla distribuzione dei redditi possono essere molto diversi in termini di equità verticale e orizzontale.

Il *fiscal drag* può essere corretto attraverso dispositivi automatici (volti ad esempio a deflazionare la base imponibile o a indicizzare periodicamente i limiti degli scaglioni e del valore nominale delle detrazioni o delle deduzioni), o discrezionali (quali la revisione periodica della scala delle aliquote, dell'ammontare delle detrazioni o deduzioni e dei limiti di reddito).

In Italia, a partire dal 1973 e per circa un decennio, si determinarono variazioni dell'indice dei prezzi annuale superiori al 10%, che poi si ridussero lentamente nel decennio successivo; in tali anni, le consistenti spinte inflattive, unitamente ad un sistema fiscale caratterizzato da un elevato grado di progressività, provocarono un forte drenaggio fiscale. Già con la legge delega di riforma tributaria del 1974, con la quale veniva istituita l'IRPEF, si ipotizzava d'altronde la possibilità di intervenire per adeguare periodicamente aliquote, esenzioni e detrazioni all'inflazione. Tuttavia, nel concreto gli interventi adottati per alleggerire il peso dell'IRPEF non sono stati sempre esplicitamente finalizzati alla compensazione del drenaggio fiscale. Nell'insieme, fino alla fine degli anni ottanta si è tendenzialmente ridotto il grado di progressività complessiva del sistema fiscale, diminuendo il numero degli scaglioni, abbassando le aliquote marginali più elevate e accorpendo quelle più basse, si è aumentato il peso delle detrazioni e queste sono state rese decrescenti rispetto al reddito. Gli interventi su aliquote e scaglioni hanno contribuito a ridurre la formazione di drenaggio fiscale, ma lo spostamento della progressività sulle detrazioni ha reso più vulnerabili all'azione del *fiscal drag* i contribuenti a basso reddito. Alcuni studi relativi a quegli anni hanno stimato una compensazione del drenaggio fiscale solo parziale, ed una completa sterilizzazione solo per le classi di reddito più basse. In seguito (1989) è stata disposta l'adozione di un meccanismo automatico di recupero, basato sull'indicizzazione di scaglioni e detrazioni, in caso di indice dei prezzi al consumo (FOI) superiore al 2%; dopo tre anni, la restituzione veniva limitata alle sole detrazioni (familiari e da lavoro). Successivamente sono stati attuati interventi sempre più discrezionali, con o senza menzione esplicita della sterilizzazione degli effetti dell'inflazione tra gli obiettivi.

Come è d'uso nella maggior parte della letteratura empirica sull'argomento, valutiamo la misura del *fiscal drag* attraverso l'analisi dell'andamento delle aliquote medie, e con lo stesso metodo stimiamo gli impatti dei provvedimenti volti ad accrescere il reddito disponibile. Più precisamente, in primo luogo si quantificano gli effetti degli interventi

adottati (relativi a contributi, imposizione locale e trasferimenti/prestazioni sociali) in termini di aliquota media complessiva, sotto l'ipotesi di invarianza dei redditi negli anni considerati (assenza di inflazione); poi si valuta l'impatto della sola crescita del reddito nominale, ovvero l'incremento dell'aliquota media, a causa dell'inflazione, in assenza di modifiche legislative (*fiscal drag* nominale).

La misurazione degli effetti prodotti sul prelievo dall'agire congiunto di inflazione e progressività viene effettuata in relazione a tre diversi scenari. Il primo considera le modifiche dell'imposta personale sul reddito introdotte nel periodo 2001-2008 (i due "moduli" del 2003 e del 2005, che hanno ridotto il carico fiscale rispettivamente per i contribuenti con redditi fino a circa 30.000 euro e per i percettori di redditi medio-alti, la successiva riforma del 2007 e l'insieme di interventi realizzati nell'anno successivo, compresi quelli previsti dal cosiddetto "Protocollo sul welfare"), il secondo estende l'analisi ad altre misure applicate dal lato del prelievo (alleggerimenti ICI; modifiche alle addizionali IRPEF, aliquote contributive per lavoratori autonomi e parasubordinati) e il terzo prende in esame anche il lato dei trasferimenti (integrazione al minimo delle pensioni per gli ultrasettantenni, "quattordicesima" per pensionati previdenziali anziani a basso reddito, revisione degli assegni al nucleo familiari), calcolando una sorta di aliquota media complessiva sul reddito disponibile.

Dal primo scenario, considerando i soli interventi sulla normativa, emerge una tendenziale riduzione del carico, di circa due punti percentuali (2,25 nel 2008), che risulta

EFFETTI DELLE VARIAZIONI DELL'IRPEF SULLE ALIQUOTE MEDIE

	Variazione normativa	<i>Fiscal drag</i> nominale	Sgravio effettivo
2006-2001	-1,90	1,15	-0,75
2008-2001	-2,25	1,65	-0,60

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2006).

EFFETTI CONGIUNTI DELLE VARIAZIONI DELL'IRPEF, DEI CONTRIBUTI SOCIALI, DELLE ADDIZIONALI LOCALI E DELL'ICI SULLE ALIQUOTE MEDIE

	Variazione normativa	<i>Fiscal drag</i> nominale	Sgravio effettivo
2006-2001	-1,64	1,15	-0,49
2008-2001	-1,60	1,66	0,06

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2006).

EFFETTI CONGIUNTI DELLE VARIAZIONI DELL'IRPEF, DEI CONTRIBUTI SOCIALI, DELLE ADDIZIONALI LOCALI, DELL'ICI E DELLE PRESTAZIONI SOCIALI SULLE ALIQUOTE MEDIE

	Variazione normativa	<i>Fiscal drag</i> nominale	Sgravio effettivo
2006-2001	-2,18	1,22	-0,96
2008-2001	-2,68	1,74	-0,94

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2006).

ridimensionata (a 1,6 punti nel 2008) quando si considerano gli aumenti dei contributi sociali e dei tributi locali (secondo scenario), introdotti per lo più nell'ultimo biennio considerato; includendo i trasferimenti alle famiglie, il vantaggio aumenta di nuovo, arrivando a circa 2,7 punti nel 2008. Il *fiscal drag* nominale abbatte i benefici erogati attraverso la revisione dell'IRPEF (ridotti a 0,6 punti nel 2008), produce nel secondo scenario addirittura un lieve aumento dell'incidenza del prelievo nel 2008 (+0,06), e riduce a meno dell'1% il beneficio positivo anche tenendo conto degli incrementi di pensioni minime ed assegni familiari.

Considerando le sole modifiche all'IRPEF, i nostri risultati mostrano che nel 2006 si determina un alleggerimento del carico fiscale soprattutto per gli individui del 3°, del 4° e del 5° decile, seguiti da quelli più benestanti, escluso l'ultimo, mentre lo sgravio rimane molto basso nelle prime due classi di reddito, presumibilmente per motivi di incapacità delle agevolazioni (anche se nel primo decile si evidenzia l'effetto dell'istituzione della *no tax area*, un'esenzione fino a 3.000 euro per tutti i contribuenti, anche quelli con redditi non da lavoro). Nel 2008 si osserva una maggiore concentrazione dei benefici nei decili di reddito tra il 3° ed il 9° e un minor vantaggio, rispetto alle riforme del 2003-2005, per i primi due decili (a causa dell'eliminazione dell'area di esenzione sui redditi non da lavoro fino ai 3.000 euro) e per quello più elevato. L'azione del *fiscal drag* nominale resta contenuta nei primi due decili, di nuovo per l'elevata quota di incapienti, mentre è massima nel 3° e nel 4° e poi decresce lentamente, anche se non regolarmente, nei successivi, sia nel 2006, sia nel 2008. Di conseguenza, la distribuzione dei benefici per decili al netto del *fiscal drag* risulta meno differenziata. Il decile a reddito più elevato finisce comunque per subire una perdita netta. Con il secondo scenario, lo sgravio fiscale lordo si riduce per quasi tutte le classi di reddito e il 2° decile, oltre al decimo, va in perdita nel 2008. Al netto dell'inflazione, solo il 4° ed il 5° decile ottengono una riduzione di aliquota superiore al punto percentuale, mentre per gli altri i vantaggi risultano praticamente annullati e nel 2008 la metà dei decili va in perdita (anche se l'aggravio è consistente solo per l'ultimo). Nel terzo scenario, con riferimento al 2006, emerge un notevole miglioramento della situazione delle prime tre classi di reddito, dove si concentrano i beneficiari dell'aumento delle pensioni minime (cosiddetta "integrazione al milione"), anche al netto del *fiscal drag* (con più di quattro punti percentuali di riduzione dell'aliquota media nel secondo decile). I successivi provvedimenti su assegni familiari e pensioni accrescono ulteriormente i vantaggi per il secondo e il terzo decile, che ottengono un beneficio superiore a cinque punti (il primo decile risente dell'eliminazione della *no tax area* di 3.000 euro). Inoltre, l'ampliamento dei beneficiari degli assegni familiari (e l'incremento degli importi erogati) nel 2008 consente una riduzione dell'aliquota media, rispetto al secondo scenario, anche dal quarto decile in poi (tranne l'ultimo), vantaggio che tuttavia è sostanzialmente assorbito dagli effetti dell'inflazione.

Per i dipendenti la manovra sugli assegni familiari della legge Finanziaria per il 2007 compensa il maggior aggravio dovuto all'aumento di contributi e tassazione locale; per i lavoratori autonomi e parasubordinati si determina invece un alleggerimento significativo solo nel primo scenario (tanto nel 2006, quanto nel 2007), mentre l'aumento delle aliquote contributive trasforma in molti casi il beneficio in uno svantaggio complessivo (per gli atipici nel 2006 e per entrambe le categorie nel 2008) - cui tuttavia corrisponderanno maggiori pensioni pubbliche in futuro - e la revisione degli assegni riporta in lieve attivo solo i parasubordinati. I pensionati ottengono un beneficio ridotto dalle riforme dell'IRPEF, probabilmente perché più frequentemente incapienti, sono poco colpiti dalle manovre introdotte nel secondo scenario, e comunque in definitiva ottengono i vantaggi più elevati, grazie agli interventi sulle prestazioni sociali considerati nel terzo scenario (con riferimento sia al 2006, sia al 2008). Il drenaggio fiscale incide più sui lavoratori dipendenti e i pensionati, meno sugli autonomi e i lavoratori atipici, sia perché maggiormente concentrati nei decili molto bassi (primo e secondo) o molto alti (in particolare nell'ultimo), sia perché la progressività su queste categorie è minore, dato il ruolo più limitato affidato alle detrazioni/deduzioni. I lavoratori dipendenti e, soprattutto, i pensionati si confermano comunque come i maggiori beneficiari delle riforme degli ultimi anni, sia al lordo, sia al netto del *fiscal drag*, perché alle altre categorie, una volta introdotto il sistema contributivo, che implica un collegamento diretto tra contributi versati e trattamenti, è stato chiesto di investire nel sistema previdenziale: gli autonomi nel 2006 vedono annullati dal drenaggio fiscale i limitati vantaggi che avevano ottenuto con l'insieme delle modifiche normative, nel 2008 subiscono un aggravio complessivo di poco meno di due punti percentuali; i parasubordinati sperimentano un appesantimento dell'aliquota superiore a tre punti percentuali nel 2006, mentre nel 2008 si avvantaggiano della revisione della normativa sugli assegni familiari, che riduce la loro perdita, al netto del drenaggio fiscale, a quasi un punto.

Sembra auspicabile per il futuro che si operi una scelta trasparente con riguardo alla compensazione del drenaggio fiscale, che dovrebbe essere attuata in modo automatico, e non discrezionale, oppure esclusa dall'agenda degli interventi, indirizzando coerentemente le risorse su altri obiettivi.

Il quinto capitolo è focalizzato sul tema del sostegno monetario alle famiglie. Due sono i principali strumenti di intervento proponibili in questo campo: il supporto diretto attraverso detrazioni e deduzioni per i figli o per le spese familiari e assegni per il nucleo; la tassazione per parti (*splitting* o quoziente familiare), rivolta a un obiettivo di equità orizzontale, cioè di neutralità della tassazione tra famiglie a parità di capacità contributiva. In questo lavoro, dopo aver esaminato le conseguenze generali della scelta dell'una o dell'altra impostazione, si presenta una valutazione degli effetti distributivi di due specifiche ipotesi, che ci sembrano ben rappresentare le due diverse opzioni.

Nel caso del quoziente familiare, i redditi di tutti i componenti del nucleo, compresi i figli a carico, sono aggregati, e il risultato viene diviso per la somma dei pesi attribuiti a ciascun componente al fine di calcolare il reddito equivalente, a cui è applicata l'imposta, che sarà poi moltiplicata per la stessa somma dei pesi utilizzata (il numero delle parti). In linea di massima, la tassazione per parti favorisce le famiglie numerose, soprattutto quelle monoreddito, e penalizza i nuclei monocomponente.

E' importante osservare che, con questa forma di tassazione, si riduce la progressività misurata sui singoli individui percettori, perché si annullano le differenze reddituali all'interno del nucleo, attenuando l'imposta sul reddito più elevato. Questo avviene proprio in quanto l'obiettivo del sistema di tassazione per parti è quello di uguagliare la progressività a parità di redditi familiari equivalenti (equalizzatore orizzontale). Come strumento mirato al supporto dei carichi familiari, invece, il quoziente presenta alcune contraddizioni: ad esempio, nel caso di coniugi con redditi di ammontare diverso il vantaggio sarebbe assicurato anche in assenza di prole, mentre la presenza di un figlio non garantirebbe alcun beneficio ad una coppia con redditi contenuti, tali da ricadere nello scaglione ad aliquota più bassa; più in generale, le famiglie più ricche sarebbero maggiormente favorite fiscalmente dalla nascita di un figlio.

Conviene ricordare due principali obiezioni al sistema di tassazione per parti che sono emerse nel dibattito. In primo luogo si è evidenziato che la tassazione familiare introduce un disincentivo a lavorare per il coniuge a più basso reddito, per il quale la tassazione familiare prevede un'aliquota marginale in genere più elevata rispetto alla tassazione individuale; una preoccupazione di questo tipo appare particolarmente rilevante per il nostro Paese, dato il livello contenuto del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. In secondo luogo, si è sostenuto che la discriminazione tra famiglie mono e bireddito, a favore di queste ultime, a parità di reddito complessivo, tende ad attenuare o a compensare i maggiori costi di produzione del reddito e le difficoltà ad affrontare le responsabilità familiari da parte di due coniugi entrambi impegnati sul mercato del lavoro.

In base alle considerazioni che precedono, si può concludere che il quoziente probabilmente non è lo strumento più idoneo per supportare i carichi familiari, né tanto meno per innalzare l'offerta di lavoro, e che è necessario conservare alcuni tradizionali strumenti di sostegno fiscale ai carichi familiari (come le detrazioni e/o deduzioni) anche in presenza di una tassazione per parti, da applicare specialmente nei casi in cui la sostanziale uguaglianza dei redditi dei due coniugi renderebbe minimo il risparmio d'imposta generato dal quoziente.

E' noto che in Italia il sostegno pubblico monetario ai carichi familiari si basa essenzialmente su tre pilastri: le detrazioni Irpef per carichi familiari (tirate sul numero e le caratteristiche dei familiari a carico, decrescenti rispetto al reddito di ciascun genitore,

non godute dai contribuenti incapienti), gli oneri detraibili al 19% (il cui beneficio in genere non é commisurato al reddito, né all'entità della spesa, a parte la previsione di alcuni tetti, e viene perduto in caso di incapacienza) e gli assegni al nucleo familiare (decrementi in base al reddito familiare, basati su una definizione di nucleo diversa rispetto a quella fiscale e focalizzata sull'età del figlio, categoriali, non scalfiti da problemi di incapacienza perché rappresentano trasferimenti).

La prima delle due ipotesi di riforma della tassazione della famiglia i cui effetti sono valutati in questo rapporto riguarda l'introduzione di un meccanismo di tassazione basato sul quoziente. Le caratteristiche principali di tale ipotesi possono essere così sintetizzate: adozione generalizzata del nuovo meccanismo di imposizione (non opzionale e senza clausola di salvaguardia); definizione della famiglia fiscale (coniugi e altri familiari a carico) come unità di imposizione; nuovo profilo di aliquote e scaglioni (con aliquota nulla fino a 1.500 euro) sui redditi equivalenti, per contenere la perdita di gettito e per evitare un aumento dell'onere sui nuclei fiscali monocomponente, soprattutto se con redditi medio-bassi; fissazione dei pesi individuali in maniera differenziata a seconda che il familiare sia a carico o meno, al fine di attenuare/ribaltare il disincentivo all'ingresso nel mercato del lavoro; mantenimento di specifici interventi di sostegno monetario per i figli, per scongiurare un aggravio dell'onere su molte famiglie a basso reddito con carichi familiari; annullamento della detrazione per i lavoratori autonomi, che già deducono i propri costi di produzione nel processo di determinazione del reddito complessivo; mantenimento delle addizionali locali con aliquote e scaglioni 2008 sull'imponibile equivalente.

Gli effetti di una riforma così definita sono stimati in un minor gettito dell'ordine di grandezza di poco meno di 9 miliardi di euro (circa 13 miliardi di sgravio distribuiti su quasi 21 milioni di famiglie, al netto di più di 4 miliardi di maggiore onere su 8 milioni di famiglie), che potrebbero lievitare significativamente se si introducessero alcune modifiche anche limitate rispetto all'ipotesi simulata. Passando agli effetti distributivi, si conferma la tendenza del quoziente a sfavorire i *single* e aiutare le famiglie con figli, a qualunque livello di reddito equivalente, mentre è caratteristica della specifica proposta qui avanzata il fatto che le coppie senza figli, mono e bireddito, non ottengono consistenti vantaggi (sia per l'abolizione della detrazione per coniuge a carico, sia per il profilo più progressivo di aliquote e scaglioni applicati al reddito equivalente). I tre quintili centrali ottengono i maggiori benefici, l'ultimo in media non è molto toccato, a causa, di nuovo, della revisione delle aliquote, il primo ottiene qualche limitato vantaggio grazie all'introduzione di un'aliquota zero fino a 1.500 euro e alla piena spettanza delle detrazioni nella fascia più bassa di reddito equivalente. Malgrado l'elevato costo della riforma, i vantaggi restano limitati per i nuclei con figli più poveri. L'impatto del quoziente è meno consistente per i pensionati, per motivi di composizione del nucleo familiare, e per

gli autonomi, a seguito dell'abolizione della specifica detrazione sul reddito di questi lavoratori, solo parzialmente compensata dall'aliquota nulla fino a 1.500 euro.

Alcuni limiti del quoziente familiare in tema di sostegno alle famiglie - quelle a minor reddito in particolare - stimolano una riflessione su un possibile approccio alternativo, mirato al sostegno ai carichi e redditi familiari, specie se bassi, piuttosto che all'obiettivo dell'equità orizzontale (ben perseguita invece dal quoziente).

IMPATTO DEL QUOZIENTE PER QUINTILI DI REDDITO EQUIVALENTE E TIPOLOGIA FAMILIARE

Quintili di reddito equivalente	Tipologie famiglie di fatto per numero percettori e componenti					Totale
	Single fiscale	Coppia monoreddito no figli	Coppia bireddito no figli	Coppia monoreddito + figli	Coppia bireddito + figli	
Variazioni medie annue del reddito disponibile						
1°	-10	-78	86	282	417	159
2°	81	185	508	707	1.212	543
3°	92	318	500	938	1.067	631
4°	-167	655	176	840	878	456
5°	-882	1.466	-788	1.213	808	75
Totale	-198	323	5	695	914	373
Variazioni aggregate (gettito) in milioni di euro						
1°	-14	-28	29	634	129	749
2°	92	88	270	1.407	698	2.556
3°	119	128	284	1.207	1.231	2.970
4°	-229	138	116	920	1.200	2.146
5°	-1.296	184	-685	1.017	1.135	354
Totale	-1.328	510	15	5.185	4.393	8.775

Fonte: ISAE.

La seconda ipotesi di riforma ipotizzata è basata sull'introduzione di uno strumento più diretto di sostegno ai carichi familiari e al reddito, che unifichi le due principali misure oggi previste, cioè le detrazioni IRPEF per familiari a carico e gli assegni al nucleo familiare (ANF), mutuando alcune caratteristiche dell'una e dell'altra. Più in dettaglio, questo strumento definirebbe come nucleo familiare i coniugi insieme a ogni altro componente con un reddito inferiore ai 4.000 euro annui; lo stesso limite verrebbe adottato anche per ridefinire i soggetti a carico ed i relativi nuclei in ambito IRPEF; il reddito di riferimento sarebbe quello complessivo IRPEF, più i trattamenti esenti ed i redditi finanziari oggi tassati con un'imposta sostitutiva; l'assegno che possiamo definire "potenziale" sarebbe parametrato al numero di componenti con un reddito annuo inferiore ai 4.000 euro, pari cioè a 1.900 euro annui, moltiplicati per il numero dei beneficiari, reso equivalente tramite un apposito coefficiente; la quota spettante dell'assegno sarebbe legata al reddito equivalente del nucleo, calcolato, per analogia, con gli stessi coefficienti usati per l'ipotesi di quoziente; la spettanza sarebbe piena fino a 4.000 euro e poi linearmente decrescente, fino ad annullarsi in corrispondenza di 30.000 euro di reddito equivalente.

L'onere per il bilancio, di livello simile a quello della riforma di tipo quoziente sopra presentata, comprenderebbe un costo di circa 1,5 milioni, al netto della retroazione sulle imposte dirette, per la soppressione del residuo contributo a carico dei datori di lavoro attualmente previsto per finanziare gli assegni (CUAF).

IMPATTO ACF PER QUINTILI DI REDDITO EQUIVALENTE E TIPOLOGIA FAMILIARE

Quintili di reddito equivalente	Tipologie famiglie di fatto per numero percettori e componenti					Totale
	Single fiscale	Coppia monoreddito no figli	Coppia bireddito no figli	Coppia monoreddito + figli	Coppia bireddito + figli	
(Variazioni medie annue)						
1°	372	1.065	477	1.307	1.320	942
2°	98	449	271	564	661	419
3°	60	250	179	407	367	261
4°	7	-135	25	161	132	75
5°	-11	-349	-28	-61	-230	-97
Totale	107	399	134	631	222	320
Variazioni aggregate annue in milioni di euro						
1°	541	387	158	2.939	407	4.431
2°	111	215	144	1.123	381	1.973
3°	77	101	102	524	423	1.226
4°	9	-28	17	176	180	354
5°	-17	-44	-24	-51	-323	-459
Totale	721	630	397	4.711	1.068	7.526

Fonte: ISAE.

La riforma implicherebbe un allargamento della platea dei beneficiari ed un rafforzamento dei vantaggi rispetto alle misure attualmente in essere. Si configurerebbe un rafforzamento della capacità di supporto ai carichi familiari e di riduzione delle aree di povertà, con tratti tipici di un sostegno generalizzato al reddito. Infatti, i benefici sarebbero concentrati sui quintili a più basso reddito equivalente e sui nuclei monoreddito con figli. Dal punto di vista della tipologia di reddito prevalente del capofamiglia, sarebbero avvantaggiati soprattutto i soggetti diversi dai lavoratori dipendenti e assimilati, data la natura categoriale degli attuali ANF. Quest'ultima evidenza suggerisce di accompagnare un'eventuale introduzione di una misura di questo tipo con ulteriori meccanismi capaci di attenuare i casi di falsi positivi nella selezione dei beneficiari.