

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione per l'Informazione

**Rapporto sugli effetti distributivi delle misure fiscali a favore delle famiglie
contenute nella Legge Finanziaria per il 2002.**

(Legge 28 dicembre 2001, n. 448)

Roma, 30 maggio 2002

Considerazioni conclusive

L'obiettivo principale del presente rapporto è stato quello di valutare gli effetti di natura redistributiva che verranno generati dai provvedimenti a favore delle famiglie contenuti nell'attuale Legge Finanziaria per l'anno 2002.

Per quel che riguarda gli interventi a sostegno dell'economia, oltre 10.000 miliardi di lire sono a favore delle famiglie e 2.000 miliardi di lire sono a favore delle imprese. Gli interventi a favore delle famiglie determinano, a carico del bilancio pubblico, maggiori uscite (aumento pensioni minime e rinnovi contrattuali del settore pubblico) e minori entrate (aumento detrazioni per figli a carico). Gli interventi a favore delle imprese, invece, determinano unicamente minori entrate, dovute alla riduzione dei contributi sul costo del lavoro per i nuovi assunti.

La parte maggiore dei nuovi benefici destinati alle famiglie riguarda l'incremento delle pensioni minime (circa 4.600 mld di lire), mentre gli interventi per le detrazioni per i figli assommano al netto a circa la metà di quanto destinato all'integrazione delle pensioni minime; infatti, degli attuali 4.144 mld, 2580 erano già previsti dalla L.F. 388/2000. Il rimanente è destinato ai rinnovi contrattuali del P.I. In ogni caso le famiglie sono destinatarie dell' 83% della somma degli interventi programmati.

All'interno di questo quadro l'analisi svolta relativamente ai **benefici riguardanti integrazioni delle pensioni e detrazioni per i figli** porta alle seguenti conclusioni: le famiglie che si trovano al di sotto della soglia di povertà sono interessate, soprattutto, dagli interventi di integrazione al minimo delle pensioni; in riferimento alle detrazioni per i figli **i benefici maggiori coinvolgono le famiglie che si trovano nella fascia situata immediatamente al di sopra della soglia di povertà*** e si distribuiscono, in modo decrescente, sulle famiglie situate nelle fasce intermedie di reddito.

I maggiori benefici riguardano le famiglie situate al Sud, con capo-famiglia pensionato e con oltre 60 anni, composte da due o tre percettori di reddito.

In nessun caso il reddito delle famiglie al di sotto della soglia di povertà aumenta in misura maggiore rispetto a quello delle famiglie al di sopra della soglia di povertà. Infatti, mediamente, **il totale delle famiglie italiane vede aumentato il proprio reddito di circa 420 mila lire annue**, mentre il sottogruppo delle **famiglie povere** vede il proprio reddito aumentato di **125 mila lire medie annue**.

Da questo punto di vista si potrebbe concludere che con questa finanziaria **le famiglie che sono al di fuori della soglia di povertà usufruiscono singolarmente di maggiori benefici**.

Diverse sono le ragioni che possono spiegare tale risultato.

La prima è ricercarsi nella possibilità o meno di poter utilizzare il combinato dei provvedimenti (integrazione delle pensioni e detrazioni per figli) per dare sostegno economico alle famiglie. Mentre le prime incidono sui redditi bassi, le seconde incidono maggiormente sui redditi medio- bassi, medi e alti. Inoltre, il fenomeno dell'incapienza, limita la possibilità per le famiglie a reddito basso di vedere aumentato in modo significativo il proprio reddito.

Nel caso delle famiglie povere capita spesso che in tanti si trovano ad avere pensioni prossime al limite dell'integrazione ad un milione e, quindi, il loro reddito aumenta di poco.

I principali risultati che emergono dall'analisi sono i seguenti:

* Il valore della soglia di povertà è pari al 60% del reddito mediano della distribuzione dei redditi equivalenti del campione Banca d'Italia, opportunamente aggiornato al 2001 e corrisponde a 15.350.000 lire annue e 1.280.000 lire mensili. Tale valore rimane più basso di quello proposto dall'ISTAT per il 2000 sulla base dei consumi e pari a circa 1.570.000 lire.

- per quanto riguarda i costi della manovra prevista dalla legge finanziaria per il 2002, il costo stimato delle sole detrazioni per figli a carico risulta essere pari a circa 4.144 miliardi di lire (valore in linea anche con quello ottenuto da altri istituti di ricerca, anche se leggermente più elevato). Il costo stimato delle sole integrazioni sulle pensioni risulta invece pari a circa 4.580 miliardi di lire. Il costo stimato degli interventi a favore delle famiglie (pensioni + detrazioni) è pari a circa 8.728 miliardi di lire. E' importante sottolineare che, di queste risorse, circa 2.580 miliardi di lire erano già previste per il 2002 dalla L.F. n.388/2000. **Pertanto l'effetto netto dei benefici previsti dalla manovra di finanza pubblica per il 2002 ammonta a circa 6.152 miliardi (8.728-2.576).**
- Il reddito delle famiglie aumenta in media dello 0.9%. Le famiglie dove il reddito aumenta maggiormente sono quelle del Sud (+1.7), quelle con 2 o 3 componenti (+1.6) e quelle con capofamiglia con età superiore ai 60 anni (+1.5%). In quest'ultimo caso, l'incremento è dovuto quasi unicamente all'integrazione della pensione ad 1 milione per quelle famiglie che hanno redditi familiari inferiori ai 26 milioni annui (tetto previsto in finanziaria). **Gli interventi realizzati riescono a portare fuori della fascia della povertà, vale a dire con reddito definito come da nota a margine nella pagina precedente, circa 250.000 famiglie, corrispondenti a circa 700.000 persone.** Nel complesso, le famiglie povere si riducono di circa il 9% (pari a circa l'1,23% per cento del totale delle famiglie italiane). Dal un punto di vista funzionale, le famiglie povere composte da 2 o 3 componenti si riducono del 15 %, mentre quelle con un unico percettore di reddito da pensione si riducono del 4% e le famiglie con due percettori di reddito si riducono del 14,5%. **Oltre il 92% delle famiglie povere esce dalla fascia della povertà grazie agli interventi sulle pensioni piuttosto che a quelli sulle detrazioni.** Questo mette in risalto un problema evidente dell'attuale Legge Finanziaria, ovvero quello dell'**incapienza dei redditi**, fenomeno per cui le famiglie con redditi bassi non riescono a godere in pieno dei benefici delle forti detrazioni concesse per i figli a carico.
- In termini di **disuguaglianza**, nel complesso, essa si riduce di circa il 2,8%. La riduzione maggiore dell'ineguaglianza si registra nel caso di famiglie con capofamiglia pensionato (-5,80%). Questi risultati sono da ascrivere al forte impatto redistributivo ed equitativo dell'integrazione delle pensioni minime e sociali. Al contrario, le detrazioni per i figli sortiscono un effetto molto minore a causa dell'effetto incapacienza. Infatti, guardando alla classificazione delle famiglie per numero di componenti, si osserva che la riduzione massima della disuguaglianza si ottiene per le famiglie con 2-3 componenti (-4,86%), mentre per le famiglie con un numero di componenti maggiori tale indicatore scende a -1,39% e a -0,93%.
- **da un punto di vista territoriale**, per grandi ripartizioni, è possibile osservare che la povertà è meno equamente distribuita di quanto non lo siano le risorse. In altri termini, al Centro-Nord, su cui incide solo il 30% del totale dei poveri, va circa il 50% delle risorse globali previste dalla Legge Finanziaria per il 2002; la maggior parte delle famiglie che esce dalla povertà sono quelle del Centro. Grazie alla manovra la povertà si riduce del 55 nell'Italia Nord-occidentale, del 10% nell'Italia Nord-orientale, del 13% nell'Italia centrale e solo dell'8,5% nell'Italia meridionale. Tuttavia, del 30% delle risorse totali destinate alle famiglie povere dell'intero territorio nazionale 2/3 vanno al Sud e 1/3 al Centro-Nord. **La capacità di raggiungere i poveri, pertanto, è maggiore in questa area del Paese, anche perchè minore è il problema dell'incapienza.**
- le detrazioni per i figli a carico fanno emergere il problema dell'incapienza dei redditi bassi. Si è provveduto ad effettuare una stima dell'effetto incapacienza limitato alle sole detrazioni

per i familiari a carico. Il costo aggiuntivo di tale strumento sembrerebbe essere pari a circa 1.650 miliardi di lire. Qualora si volesse eliminare totalmente il fenomeno dell'incapienza, il costo sarebbe pari a circa 3.800 miliardi di lire, che si andrebbero ad aggiungere ai 6.152 miliardi di lire stanziati;

- l'allocazione delle risorse per genere sembra indicare che alle famiglie con capofamiglia donna vada l'11% del totale delle risorse disponibili (960 miliardi di lire circa) che scendono al 9,6% quando si considerano i soli effetti differenziali (590 miliardi di lire). Tuttavia, in questo caso il *targeting* è leggermente migliore di quanto accada con i capofamiglia maschi, in quanto ben il 32% di tali risorse viene destinato alle famiglie povere con capofamiglia donna contro il 29,3% dei capofamiglia uomini. Anche in questo caso le detrazioni hanno giocato un ruolo fondamentale. Infatti, i capofamiglia donna sono, per buona parte dei casi, donne con figli che non accedono all'integrazione della pensione e che non sfruttano in pieno le detrazioni in quanto i loro redditi medi sono più bassi se confrontati con quelli dei capofamiglia uomini. Infatti, il reddito medio delle famiglie povere con capofamiglia donna aumenterebbe in media solo di circa 60 mila lire all'anno, contro le circa 150 mila lire dei maschi;
- da un punto di vista di **analisi distributiva**, un ulteriore elemento di differenziazione è rappresentato dalle regole previste per poter usufruire dell'integrazione della pensione ad un milione: infatti, *"ai fini della concessione delle maggiorazioni ... non si tiene conto del reddito della casa di abitazione"*. Tale previsione crea, naturalmente, una discriminazione tra pensionati proprietari di casa, pari al 75% del totale dei pensionati, e quelli che sono in affitto, pari al restante 25%, con i primi che vedono aumentare le loro possibilità di avere, con l'integrazione della pensione, un reddito maggiore. Da un punto di vista di vulnerabilità sociale la categoria dei pensionati in affitto rimane, comunque, quella più debole in quanto la spesa per l'affitto costituisce un'uscita reale che incide in maniera rilevante sul reddito, mentre il reddito della prima casa rappresenta una posta virtuale che non incide direttamente sul reddito;
- secondo uno studio condotto dal Cnel nel 2001 l'economia sommersa rappresenta in Italia un fenomeno significativamente preoccupante. Le stime collocano le dimensioni del fenomeno al 15,4% del PIL e il numero di lavoratori non regolari intorno ai tre milioni e cinquecentomila.
Una quota così consistente di "lavoro nero" comporta una valutazione diversa del numero dei poveri stimati. Questa entità varia anche a secondo della zona geografica. Sulla base dei rapporti predisposti da INPS e INAIL risulterebbe maggiormente localizzato al Sud. E' quindi opportuno riconsiderare, sulla base di questo aspetto, il numero delle famiglie realmente povere. Una valutazione più realistica potrebbe condurre a collocare intorno al 15% l'esistenza di una media nazionale di lavoratori che dichiarano un reddito inesistente o ridotto. Ciò comporterebbe una stima più realistica della povertà che, quanto meno al Sud, dovrebbe ridursi del 25% circa. In termini di numero di famiglie, queste dovrebbero scendere intorno a 1,7 milioni.

*La Commissione dell'Informazione del Cnel**

* La Commissione dell'Informazione, presieduta da Giuseppe Capo, è composta dai consiglieri Giorgio Alessandrini; Massimo Bellotti; Amedeo Croce; Rinaldo Fadda; Giancarlo Falcucci; Salvatore Frisella; Andrea Gianfagna; Carlo Giorgetti; Maria Luigia Maulucci; Antonino Mirone; Guido Sansonetti; Benito Santalco; Silvano Veronese.

Obiettivo principale del presente rapporto è la valutazione degli effetti che saranno generati dai provvedimenti a favore delle famiglie contenuti nella manovra di finanza pubblica per l'anno 2002, sia dal lato dei costi per il bilancio dello Stato, sia dal lato degli effetti redistributivi sui cittadini.

Nell'impostare l'esercizio di valutazione degli effetti distributivi è importante determinare lo scenario di base rispetto al quale calcolare gli effetti differenziali. Normalmente, tale scenario di base è ottenuto a partire dall'insieme di regole fiscali approvate con la Legge Finanziaria dell'anno precedente. Nel caso in questione, il problema della scelta dello scenario di base è leggermente più complicato in quanto la Legge Finanziaria approvata lo scorso anno aveva già previsto per il 2002 una serie di interventi (riduzione di alcune aliquote IRPEF e aumento detrazioni). Pertanto, nella valutazione degli effetti differenziali occorrerà tenere presente sia lo scenario della legislazione esistente nel 2001 sia quella che si sarebbe avuta nel caso si fosse dato seguito ai cambiamenti previsti nella Legge Finanziaria approvata nel dicembre del 2000.

1 – I costi della manovra di finanza pubblica per il 2002: gli scenari simulati

Come già ricordato nei precedenti paragrafi, la Legge Finanziaria per il 2002 propone interventi a favore delle famiglie per circa 10.300 miliardi di lire. Di questi, 4.200 miliardi sono destinati all'aumento delle pensioni minime, 2.100 miliardi come aumento delle detrazioni per figli a carico e la rimanente parte, circa 4.000 miliardi, per rinnovi contrattuali ed altro. In generale, le famiglie si ritroveranno ad essere destinatarie di circa il 70% degli interventi in programma.

Nell'analisi degli effetti differenziali che la manovra per il 2002 genererà sui redditi disponibili delle famiglie italiane, occorrerà tenere presente che tra le maggiori entrate negli interventi correttivi (vedi tab. 1) viene registrata la voce "Abrogazione norme finanziaria 2001 (IRPEF)", per un valore di 1.610 miliardi di lire. Ciò significa che il reale effetto differenziale sui redditi disponibili delle famiglie che dovrà essere contabilizzato sarà quello ottenuto come differenza tra gli interventi a favore delle famiglie previsti dalla manovra 2002 e quelli previsti dalla Legge Finanziaria n. 388/2000, in programma per l'anno 2002. Infatti, l'art. 2 della Finanziaria per il 2001 prevedeva aumenti delle detrazioni IRPEF per i carichi di famiglia per il biennio 2001-02, nonché nuovi ritocchi agli scaglioni di reddito IRPEF per il triennio 2001-03.

Con l'ausilio del modello microsimulazione **Italymod** del **CEIS Tor Vergata** sono state condotte una serie di simulazioni tese a valutare sia il costo delle manovre proposte che gli effetti redistributivi che le stesse possono generare.

Le ipotesi di riforma sulle quali è stata basata la simulazione sono riportate nella tabella 2. Per quanto possibile, la manovra è stata scomposta nelle diverse componenti per poter valutare gli effetti che le singole azioni possono avere sia in termini di costo per il bilancio dello Stato, sia in termini di aumento del reddito disponibile delle famiglie.

Come già accennato in precedenza, il primo passaggio è stato quello di capire gli effetti differenziali che si sarebbero determinati qualora si fosse dato seguito alla riduzione delle aliquote IRPEF ed all'aumento delle detrazioni previste dalla Finanziaria approvata nel Dicembre del 2000 dal governo di Centro-Sinistra.

Pertanto, il **primo scenario** ha analizzato gli effetti della sospensione della rimodulazione di alcune aliquote IRPEF, secondo quanto previsto dalla precedente legge Finanziaria (L. 388/2000) per l'anno 2002. Secondo tale normativa le aliquote IRPEF dovevano ridursi (al netto dell'addizionale regionale) dal 24 al 23% dell'aliquota applicata ai redditi tra i 20 e 30 milioni di lire, e di mezzo punto percentuale delle aliquote attualmente al 39% (da 60 a 135 milioni di lire) e al 45% (oltre i 135 milioni di lire). L'effetto di tale sospensione della rimodulazione è che per le famiglie senza figli a carico o che non hanno effettuato ristrutturazioni della casa non si avranno sconti fiscali per il 2002¹.

¹ - A corollario di tale analisi è stato anche valutato il costo aggiuntivo della ipotetica restituzione del *fiscal drag*, nel caso in cui si fosse verificato un differenziale di inflazione tra l'inflazione programmata e l'inflazione reale. Nel caso particolare, la simulazione è stata condotta assumendo un differenziale di inflazione dello 0,9%, ottenuto come differenza tra il 2,6% dell'inflazione tendenziale registrata a Settembre 2001 e l'1,7% dell'inflazione programmata.

Negli scenari successivi sono stati invece valutati i costi e gli effetti redistributivi della manovra proposta dall'attuale governo.

In particolare, nel **secondo scenario** vengono presi in considerazione i soli effetti sui redditi delle famiglie delle detrazioni per figli. A decorrere dal 1° gennaio 2002 l'importo di 285,08 euro è comunque aumentato a 303,68 euro, ovvero a 336,73 euro quando la detrazione sia relativa ai figli successivi al primo, a condizione che il reddito complessivo non superi 51.645,69 euro. A decorrere dall'anno 2002 la misura della detrazione è stabilita in 516,46 euro per ciascun figlio a carico, nei seguenti casi: 1) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36.151,98 euro con un figlio a carico; 2) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 41.316,55 euro con due figli a carico; 3) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 46.481,12 euro con tre figli a carico; 4) contribuenti con almeno quattro figli a carico.

Tab. 1 - Descrizione sintetica degli scenari simulati

Scenari	Regole fiscali cambiate	
	Da	a
Scenario 1 Applicazione Finanziaria 2001	- Detrazioni per figli a carico 552.000 lire se $y < 100\text{mil}$ 516.000 lire se $y > 100\text{mil}$ - Aliquote e scaglioni IRPEF fino a 20mil 18% 20-30mil 24% 30-60mil 32% 60-135mil 39% oltre 135mil 45%	- Detrazioni per figli a carico 588.000 lire se $70 < y < 100\text{mil}$ 552.000 lire se $y > 100\text{mil}$ - Riduzione aliquote IRPEF, stessi scaglioni: fino a 20mil 18% 20-30mil 23% 30-60mil 32% 60-135mil 38,5% oltre 135mil 44,5%
Scenario 2 Sole detrazioni Finanziaria 2002	- Detrazioni per figli a carico 552.000 lire se $y < 100\text{mil}$ 516.000 lire se $y > 100\text{mil}$ - Senza integrazione della pensione	- Detrazioni per figli a carico modificate secondo lo schema sintetico riportato nell'Appendice 1 - Senza integrazione della pensione
Scenario 3 Sole pensioni Finanziaria 2002	- Detrazioni per figli a carico 552.000 lire se $y < 100\text{mil}$ 516.000 lire se $y > 100\text{mil}$ - Senza integrazione della pensione	- Detrazioni per figli a carico come da Legge Finanziaria 2001 - con integrazione della pensione ad 1 milione secondo modificate secondo lo schema sintetico riportato nell'Appendice 1
Scenario 4 Detrazioni e pensioni Finanziaria 2002	- Detrazioni per figli a carico 552.000 lire se $y < 100\text{mil}$ 516.000 lire se $y > 100\text{mil}$ - Senza integrazione della pensione	- Detrazioni per figli a carico modificate secondo lo schema sintetico riportato nell'Appendice 1 - con integrazione della pensione ad 1 milione per redditi familiari complessivi inferiori ai 13 milioni e 70 anni età

Nel **terzo scenario** sono stati valutati gli effetti dell'integrazione fino a un milione delle pensioni minime. La definizione dei criteri per l'identificazione della platea dei beneficiari è basata su limiti di età e di reddito ed è qui di seguito sinteticamente riportata². Hanno diritto a tale integrazioni i cittadini di età uguale o maggiore di 70 anni (o uguale o maggiore di 60 anni nel caso di disabili). Tale limite può essere ridotto di un anno per ogni 5 anni di contributi versati fino ad un massimo di 5 anni. Per quanto riguarda il reddito, il limite è stabilito in 13 milioni nel caso di persone single o, se coniugato, "redditi propri non superiori a 13 milioni e reddito cumulato con quello del coniuge per un importo uguale o non superiore ai 13 milioni incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale". Nel calcolo del reddito viene escluso quello derivante dalla prima casa.

² Nell'Appendice 1 è riportato integralmente il testo degli articoli della legge Finanziaria sia per la determinazione delle detrazioni per i figli che per le integrazioni delle pensioni a un milione.

Nel **quarto scenario** sono stati valutati gli effetti congiunti degli interventi di aumento delle detrazioni per figli a carico e di integrazione delle pensioni. All'interno di questo scenario si è cercato di fornire una valutazione quantitativa dell'effetto incapienza dei redditi più bassi rispetto alle sole detrazioni sui figli. Infatti, uno dei principali problemi di tipo redistributivo legati all'utilizzo dell'istituto delle detrazioni è quello dell'incapienza, fenomeno per cui i contribuenti non riescono a giovare in pieno della detrazione in quanto l'ammontare di tasse che devono pagare è minore rispetto allo sconto assicurato dalla detrazione.

Tab. 2
Tabella riassuntiva costo degli interventi ed effetti sulle famiglie
(scenario base: Legge Finanziaria n.388/2000)

	Indice di Atkinson (diff %)	Famiglie povere (diff. %)	Reddito famiglie (diff. %)	Cuneo fiscale (diff. ass.)	Costo della manovra (Migliaia miliardi)	Note
Scenario 1	0,07%	-0,27%	0,26%	-0,25	2.576,1	Costo attuazione riforma Visco per il 2002
Scenario 2	-4,44%	-2,40%	0,40%	-2,24	4.144,1	Costo delle sole detrazioni per figli
Scenario 3	-4,99%	-6,30%	0,50%	-0,95	4.584,3	Costo della sola integrazione delle pensioni
Scenario 4	-2,82%	-8,70%	0,90%	-0,72	8.728,4	Costo detrazioni e integrazione pensioni

La tabella 2 riporta per tutti gli scenari considerati il costo per il bilancio dello Stato della manovra ed una serie di indicatori, riferiti al totale della popolazione italiana, relativi alle variazioni negli indici di ineguaglianza, povertà, reddito disponibile delle famiglie, e cuneo fiscale. Tutti i risultati che qui di seguito vengono presentati e commentati fanno riferimento agli effetti di impatto "diretto" della manovra, e non tengono conto (per la natura stessa del modello di microsimulazione) degli effetti positivi sul gettito fiscale che potrebbero essere innescati da un alleggerimento della pressione fiscale (tra cui gli effetti indotti sulla crescita, nonché l'aumento del gettito IVA generato dall'aumento dei consumi innescato dal maggiore reddito di cui disporrebbero le famiglie).

Secondo i dati forniti nel documento sul disegno della manovra per il 2002, il risparmio per lo Stato dovuto all'abrogazione delle norme sulla rimodulazione delle aliquote IRPEF previste dalla Finanziaria del 2001 (scenario 1) dovrebbe essere pari a circa 1.600 miliardi di lire, mentre le stime del modello forniscono un valore molto più elevato e prossimo a 2.600 miliardi.

Per quanto riguarda i costi della manovra prevista dalla legge finanziaria per il 2002, il costo stimato delle sole detrazioni per figli a carico (scenario 2) risulta essere pari a circa 4.144 miliardi, valore in linea anche con quello ottenuto da altri istituti di ricerca, anche se leggermente più elevato³. Il costo stimato delle sole integrazioni sulle pensioni (scenario 3) risulta invece pari a circa 4.580 miliardi. Il costo stimato degli interventi a favore delle famiglie (pensioni + detrazioni) è pari a circa 8.728 miliardi contro i 6.300 preventivati dal governo. La maggior parte dei circa 1.800 miliardi di spesa in eccesso stimati dal modello sembrerebbero dover essere attribuiti alla voce detrazioni, per la quale il governo prevede di spendere solo 2.100 miliardi. Pressoché in linea sono invece le stime relative alle pensioni (4.200 miliardi le previsioni del Governo contro i circa 4.600 del modello CEIS). **Tutto ciò sembrerebbe quindi portare l'effetto netto della manovra di finanza pubblica per il 2002 a circa 6.152 miliardi (8.728-2.576).**

³ Le nostre stime includono la regola per cui i limiti per l'assegnazione delle detrazioni dipendono sia dal reddito dei coniugi che dal numero dei figli, al contrario di quanto fatto nelle stime degli altri istituti di ricerca.

A parità di risorse impiegate, l'effetto maggiore sulla riduzione della povertà lo ottiene la manovra sulle pensioni che riesce a portare fuori della fascia della povertà all'incirca il 6,3% delle famiglie povere.

2 – Gli effetti distributivi della manovra sulle famiglie italiane⁴

In questa sezione viene effettuata un'analisi degli effetti redistributivi generati dalla manovra contenuta nell'attuale Legge Finanziaria varata dal governo per l'anno 2002 (scenario 4). Nella tabella 4 sono riportati i dati di sintesi relativi ai principali effetti redistributivi generati dalla manovra di finanza pubblica per l'anno 2002 (scenario 4). Dall'analisi di tali dati è possibile trarre le seguenti conclusioni:

1. Il costo della manovra è di circa 8.727 miliardi. La quota maggiore di tale *bonus* verrebbe ridistribuita ai pensionati (circa 4.642 miliardi) ed ai lavoratori dipendenti (circa 2.666 miliardi). Geograficamente sono il Meridione e le isole (4.569 mld) a trarne i maggiori benefici. Da un punto di vista di composizione della famiglia, le famiglie con 2-3 componenti, quelle con 2 percettori di reddito, quelle con il capofamiglia, pensionato maschio e con più di 60 anni sono le famiglie più avvantaggiate.
2. Il reddito delle famiglie aumenterebbe in media dello 0,9%. Le famiglie dove il reddito aumenterebbe maggiormente sono quelle del Sud (+1,7), quelle con 6 o più componenti (+1,6) e quelle con capofamiglia con età superiore ai 60 anni (+1,5%). In quest'ultimo caso, l'incremento è dovuto quasi unicamente all'integrazione della pensione ad 1 milione per quelle famiglie che hanno redditi familiari inferiori ai 26 milioni annuali.
3. Per quanto riguarda la povertà, gli interventi realizzati riescono a portare fuori della fascia della povertà circa 250.000 famiglie, corrispondenti a circa 700.000 persone. Nel complesso, le famiglie povere si riducono di circa il 9% (pari a circa l'1,23% per cento del totale delle famiglie italiane). Da un punto di vista territoriale, la maggior parte delle famiglie che esce dalla povertà sono quelle del Centro. Ciò è dovuto principalmente al problema dell'incapienza dei redditi che non permette, ad esempio, a molte famiglie del Sud (con redditi più bassi e con più figli a carico) di sfruttare in pieno le detrazioni che gli vengono offerte. Dal un punto di vista funzionale, le famiglie povere composte da 2/3 componenti si riducono quasi del 15 per cento, mentre quelle con un unico percettore di reddito da pensione si riducono del 4% e quelle con due percettori di reddito del 14,5%.
4. In termini di disuguaglianza, nel complesso essa si riduce di circa il 2,8%. La riduzione maggiore dell'ineguaglianza la si registra nel caso di famiglie con capofamiglia pensionato (-5,80%). Questi risultati sono da ascrivere al forte impatto redistributivo ed equitativo del dell'integrazione delle pensioni minime e sociali. Al contrario, le detrazioni per i figli sortiscono un effetto molto minore a causa dell'effetto incapienza. Infatti, se si guarda alla classificazione delle famiglie per numero di componenti si osserva che la riduzione massima della disuguaglianza la si ottiene per le famiglie con 2-3 componenti - ad esempio la coppia o la coppia con un figlio - (-4,86%), mentre per le famiglie con un numero di componenti maggiori tale indicatore scende a -1,39% e a -0,93%.

⁴ Il calcolo del numero delle famiglie povere è stato effettuato utilizzando come soglia della povertà un valore pari al 60% del reddito mediano della distribuzione dei redditi equivalenti del campione Banca d'Italia, opportunamente aggiornato al 2001. Il valore della soglia di povertà così ottenuto è pari a 15.350.000 lire annue, corrispondenti a circa 1.280.000 lire circa. Tale valore rimane più basso di quello proposto dall'ISTAT per il 2000 sulla base dei consumi e pari a circa 1.570.000 lire. Per chiari motivi di tipo metodologico, nell'analisi condotta sugli effetti distributivi della manovra di finanza pubblica non è stata utilizzata la soglia di povertà calcolata dall'ISTAT, che avrebbe artificiosamente aumentato il numero dei poveri. Per gli stessi motivi, il numero di famiglie povere che risulta dall'analisi condotta sui dati Banca d'Italia risulta essere leggermente diverso da quello calcolato dall'ISTAT e riferito come povertà relativa. La scala di equivalenza utilizzata per convertire i redditi monetari in redditi equivalenti è quella utilizzata nel calcolo dell'ISEE.

Tab. 3 Effetti redistributivi sulle famiglie Legge Finanziaria 2002 - Scenario 4 <i>(scenario base di comparazione: Legge Finanziaria n.388/2000)</i>					
Tipologia familiare	Famiglie povere ($\Delta\%$)	Reddito disponibile famiglie ($\Delta\%$)	Cuneo fiscale famiglie (Var. ass.)	Indice di diseguaglianza ($\Delta\%$)	Costo della manovra (Miliardi miliardi)
Totale popolazione	-8,7%	0,9%	-0,72	-2,81%	8726,8
Capofamiglia lavoratore dipendente	-7,4%	0,7%	-1,14	-1,87%	2665,9
di cui: pubblico	-7,1%	0,7%	-1,29	-2,56%	1138,7
Privato	-7,4%	0,7%	-1,04	-1,54%	1517,0
Operaio	-6,7%	0,9%	-1,20	-1,70%	1329,3
Capofamiglia lavoratore autonomo	-3,2%	0,4%	-0,63	-0,87%	965,0
Capofamiglia pensionato	-14,1%	1,4%	-0,39	-5,80%	4641,9
Italia nord-occidentale	-5,1%	0,4%	-0,56	-1,34%	1035,4
Italia nord-orientale	-9,4%	0,4%	-0,54	-1,83%	1047,7
Italia centrale	-12,8%	1,0%	-0,84	-3,64%	2074,4
Italia meridionale ed insulare	-8,3%	1,7%	-0,89	-3,33%	4569,2
Famiglie monocomponente	-1,6%	0,1%	-0,09	-0,33%	68,3
Famiglie con 2 o 3 componenti	-15,1%	1,0%	-0,44	-4,86%	4509,4
Famiglie con 4 o 5 componenti	-5,4%	0,9%	-1,42	-1,39%	3502,3
Famiglie con 6 o più componenti	-9,2%	1,6%	-1,57	-0,93%	614,1
Famiglie con un solo percettore di reddito	-4,1%	0,7%	-0,57	-1,77%	1251,2
di cui: Famiglie monoreddito dipendente	-6,4%	0,9%	-1,16	-1,62%	559,7
Famiglie monoreddito pensionato	-4,7%	0,6%	-0,26	-3,22%	433,7
Famiglie con 2 percettori di reddito	-14,5%	1,0%	-0,89	-3,91%	5685,1
Famiglie con 3 o più percettori di reddito	-11,8%	0,7%	-0,46	-2,40%	1757,8
Capofamiglia fino a 39 anni	-0,8%	0,7%	-0,84	-1,01%	1225,2
Capofamiglia tra 40 e 59 anni	-4,7%	0,6%	-1,04	-0,99%	2830,0
Capofamiglia con 60 anni ed oltre	-16,0%	1,5%	-0,30	-5,57%	4638,8
Capofamiglia uomo	-11,4%	1,0%	-0,86	-3,51%	7767,4
Capofamiglia donna	-3,7%	0,5%	-0,36	-1,17%	959,2

5. In termini di cuneo fiscale (reddito lordo/reddito netto - 1), questo si riduce di 0,7 punti per il totale della popolazione. La riduzione diventa più marcata nei casi di nuclei familiari numerosi (-1,5 punti) e nei nuclei con lavoratore dipendente. Ad incidere sul cuneo fiscale solo ovviamente le detrazioni per i figli. Al contrario, nel caso delle integrazioni delle pensioni la differenza tra reddito lordo e reddito netto si muove di poco. Infatti, per le famiglie di pensionati il cuneo si riduce di soli 0,4 punti. A livello geografico è il Sud a trarne i vantaggi maggiori, con una riduzione del cuneo pari a 0,9 punti contro 0,5 del Nord.

3 – L'analisi degli effetti differenziali tra lo Scenario 1 e lo Scenario 4.

Poiché la legge finanziaria approvata a Dicembre 2001 è sostitutiva di norme approvate con la Legge Finanziaria n.388/2000 (abbattimento delle aliquote IRPEF e aumento detrazioni per figli), è interessante capire quali sono gli effetti differenziali "netti" generati. Già nel paragrafo 2.1 si era chiaramente messo in evidenza come in termini di costo per lo Stato l'effetto netto dell'attuale manovra di finanza pubblica per il 2002 dovrebbe attestarsi intorno ai **6.152 miliardi** (Scenario 4 [8.728 miliardi] – Scenario 1 [2.576 miliardi]).

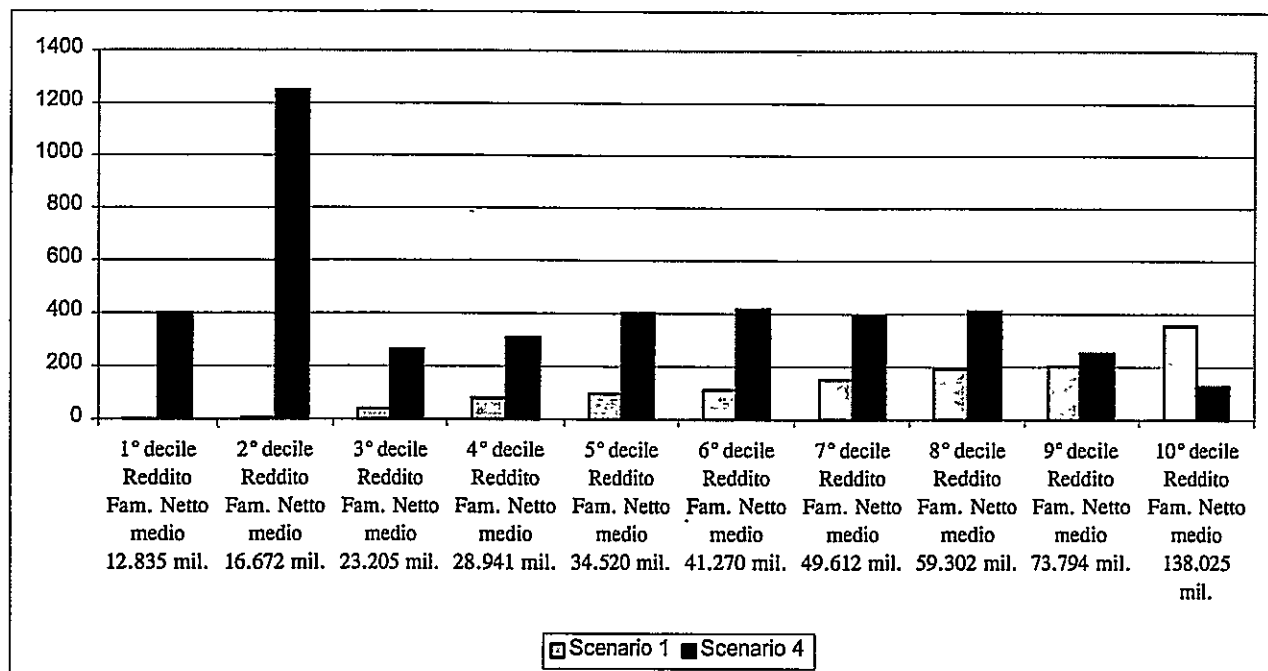
Tab. 4
Effetti redistributivi differenziali
tra lo Scenario 1 e lo Scenario 4

Tipologia familiare	Famiglie povere (Δ%)	Reddito disponibile famiglie (Δ%)	Cuneo fiscale famiglie (Var. ass.)	Indice di disuguaglianza (Δ%)	Costo della manovra (Migliaia miliardi)
Totale popolazione	-8,36%	0,59%	-0,44	-2,88%	6152,3
Capofamiglia lavoratore dipendente	-5,97%	0,39%	-0,58	-1,86%	1343,8
di cui: pubblico	-3,04%	0,32%	-0,64	-2,43%	562,8
Privato	-6,83%	0,37%	-0,54	-1,58%	774,2
Operaio	-6,15%	0,62%	-0,74	-1,79%	863,4
Capofamiglia lavoratore autonomo	-3,17%	0,24%	-0,47	-0,85%	461,9
Capofamiglia pensionato	-14,05%	1,21%	-0,31	-5,97%	3985,5
Italia nord-occidentale	-5,08%	0,10%	-0,17	-1,44%	347,4
Italia nord-orientale	-9,38%	0,22%	-0,27	-1,90%	423,0
Italia centrale	-12,75%	0,70%	-0,51	-3,53%	1536,2
Italia meridionale ed insulare	-7,93%	1,44%	-0,77	-3,50%	3845,5
Famiglie monocomponente	-1,58%	-0,11%	0,10	-0,56%	-58,3
Famiglie con 2 o 3 componenti	-15,10%	0,75%	-0,29	-4,93%	3408,3
Famiglie con 4 o 5 componenti	-4,63%	0,59%	-0,93	-1,40%	2268,3
Famiglie con 6 o più componenti	-9,23%	1,29%	-1,32	-1,06%	501,5
Famiglie con un solo percettore di reddito	-3,93%	0,55%	-0,29	-1,82%	867,7
di cui: Famiglie monoreddito dipendente	-5,38%	0,63%	-0,69	-1,63%	360,0
Famiglie monoreddito pensionato	-4,75%	0,44%	-0,04	-3,42%	324,4
Famiglie con 2 percettori di reddito	-14,07%	0,74%	-0,62	-3,98%	4100,4
Famiglie con 3 o più percettori di reddito	-11,76%	0,47%	-0,20	-2,52%	1151,7
Capofamiglia fino a 39 anni	-0,38%	0,35%	-0,46	-0,99%	670,7
Capofamiglia tra 40 e 59 anni	-4,54%	0,29%	-0,54	-1,04%	1411,7
Capofamiglia con 60 anni ed oltre	-15,82%	1,29%	-0,34	-5,73%	4037,4
Capofamiglia uomo	-10,95%	0,67%	-0,58	-3,53%	5561,8
Capofamiglia donna	-3,72%	0,35%	-0,09	-1,36%	590,3

Nella tab. 4 sono riportati gli stessi indicatori presenti nella tab. 4, ma questa volta i calcoli degli effetti differenziali sono stati effettuati assumendo come simulazione base lo scenario con le regole che la Legge Finanziaria n.388/2000 prevedeva venissero introdotte per il 2002 (riportate nello scenario 1 nella tab.2).

L'interpretazione più semplice che si può dare dei risultati contenuti nella tab. 4 è la seguente. La manovra finanziaria approvata a Dicembre 2000 prevedeva che per il 2002 si sarebbe avuta una riduzione delle aliquote dell'IRPEF ed un aumento delle detrazioni per figli a carico. La Legge Finanziaria per il 2002 sospende la riduzione delle aliquote IRPEF e, contemporaneamente, aumenta in misura maggiore le detrazioni per i figli ed introduce l'integrazione ad un milione delle pensioni minime. In tal modo, la manovra combina una serie di misure positive (pensioni e detrazioni) sui redditi dei contribuenti con una misura negativa (mancata riduzione delle aliquote).

Fig. 1
Aumenti medi del reddito familiare netto per decile di reddito
(detrazioni + pensioni)



Memo.: Costo stimato Scenario 1 (norme per il 2002 contenute nella L.F. 388/2000) = 2.846 miliardi
 Costo stimato Scenario 4 (L.F. per il 2002) = 8.726 miliardi

Se dal punto di vista del maggiore costo per lo Stato i calcoli sono facili da fare (+6.152 miliardi), da un punto di vista distributivo l'individuazione degli effetti richiede una serie di analisi supplementari. Un primo aspetto da sottolineare è che il numero di famiglie che escono dalla fascia della povertà rispetto allo Scenario 4 è di poco inferiore allo scenario 1 e ciò sta a significare che gli interventi per il 2002 previsti dalla Finanziaria del 2000 avrebbero toccato solo marginalmente le fasce deboli.

Al fine di meglio capire in che modo le diverse manovre simulate incidono sui redditi, è utile far riferimento alla Fig. 1, dove sono riportati gli incrementi medi di reddito disponibile delle famiglie generati dalle due manovre, suddivisi in decili di reddito. E' chiaro che gli interventi per il 2002 previsti dalla Finanziaria del 2000, prevedendo il ritocco delle aliquote IRPEF degli scaglioni più alti, avrebbero privilegiato i redditi delle famiglie che si trovano nei decili più alti. Al contrario, la manovra prevista dall'attuale governo, incidendo su detrazioni e pensioni minime, produce i suoi effetti principalmente sui redditi più bassi.

Separando gli incrementi di reddito riportati in Fig.1 in incrementi dovuti alle sole pensioni ed incrementi dovuti alle sole detrazioni, si noterebbe come oltre il 92% delle famiglie esce dalla povertà grazie agli interventi sulle pensioni piuttosto che a quelli sulle detrazioni⁵. Ciò mette in risalto un problema fondamentale dell'attuale Legge Finanziaria, ovvero quello dell'incapienza dei redditi, fenomeno per cui le famiglie con redditi bassi non riescono a godere in pieno dei benefici delle forti detrazioni concesse per i figli a carico.

Il profilo degli aumenti nel caso delle sole detrazioni mostra come le agevolazioni aumentino fino al 7°/8° decile per poi ridursi. Ciò è facilmente spiegabile con il problema dell'incapienza per i redditi bassi dei primi decili e con il problema del superamento del limite di 70 milioni per i redditi alti degli ultimi decili. E' chiaro che il beneficio maggiore viene ottenuto dai redditi dell'8° decile, che sono i più vicini alla soglia dei 70 milioni. E' anche interessante notare che nel caso delle famiglie dell'8° decile l'aumento proviene interamente dalle detrazioni.

⁵ - Questa informazione non è riportata nella Fig. 1.

4 – Il problema dell'incapienza delle detrazioni: una valutazione quantitativa

Nelle precedenti sezioni è stato chiaramente messo in luce il problema dell'incapacità da parte delle famiglie con redditi più bassi di riuscire a sfruttare in pieno il beneficio delle detrazioni. Al fine di pervenire ad una più precisa misurazione di tale fenomeno, è stata condotta una simulazione che ha permesso di capire quale potrebbe essere un costo aggiuntivo per lo Stato qualora si volesse annullare il problema dell'incapienza generato dalle detrazioni per familiari a carico.

Tab. 5
Distribuzione dell'incapienza tra le famiglie italiane
(scenario base di comparazione: Legge Finanziaria n.388/2000)

Tipologia familiare	Famiglie povere (Δ%)	Reddito disponibile famiglie (Δ%)	Cuneo fiscale famiglie (Var. ass.)	Indice di disug. (Δ%)	Costo della manovra (Migliaia miliardi)	Costo della incapienza (Migliaia miliardi)
Totale popolazione	-9,8%	1,1%	-1,12	-2,77%	10373,6	1645,3
Capofamiglia lavoratore dipendente	-8,4%	0,8%	-1,21	-3,01%	3014,5	348,1
Di cui: pubblico	-9,5%	0,8%	-1,19	-3,01%	1210,2	71,2
Privato	-8,1%	0,8%	-1,22	-3,02%	1794,1	276,8
Operaio	-8,0%	1,1%	-1,54	-4,20%	1630,0	300,4
Capofamiglia lavoratore autonomo	-4,0%	0,6%	1,17	2,70%	1377,0	411,8
Capofamiglia pensionato	-15,9%	1,5%	-0,76	-6,69%	4969,3	326,6
Italia nord-occidentale	-7,6%	0,5%	-0,97	-3,13%	1165,5	129,9
Italia nord-orientale	-9,4%	0,5%	-1,13	1,35%	1153,8	106,0
Italia centrale	-15,4%	1,1%	1,17	-2,40%	2239,1	164,4
Italia meridionale ed insulare	-9,1%	2,2%	-2,52	-3,91%	5815,1	1245,1
Famiglie monocomponente	-4,7%	0,4%	-1,62	0,00%	277,9	209,6
Famiglie con 2 o 3 componenti	-15,8%	1,0%	-0,21	-3,17%	4760,4	250,2
Famiglie con 4 o 5 componenti	-5,7%	1,1%	-1,99	-3,49%	4316,9	814,0
Famiglie con 6 o più componenti	-10,8%	2,5%	-4,28	-6,12%	985,9	371,7
Famiglie con un solo reddito	-5,6%	1,1%	-0,56	-3,33%	1821,0	569,6
Di cui: Famiglie monoreddito dipendente	-7,4%	1,0%	-1,51	-3,52%	620,7	60,9
Famiglie monoreddito pensionato	-6,8%	0,9%	-0,64	-4,62%	590,1	156,3
Famiglie con 2 percettori di reddito	-15,3%	1,2%	-1,45	-4,37%	6521,8	835,7
Famiglie con 3 o più percettori di reddito	-11,8%	0,8%	-0,63	-3,07%	1984,8	226,7
Capofamiglia fino a 39 anni	-1,2%	0,9%	-0,34	-2,92%	1771,4	546,0
Capofamiglia tra 40 e 59 anni	-5,2%	0,8%	-1,89	0,91%	3638,2	807,7
Capofamiglia con 60 anni ed oltre	-18,1%	1,6%	-0,80	-6,31%	4931,4	291,7
Capofamiglia uomo	-11,6%	1,1%	-0,97	-3,73%	9005,7	1236,9
Capofamiglia donna	-6,5%	0,8%	-1,52	-0,35%	1367,8	408,5

Tecnicamente, ciò comporta dover ipotizzare un trasferimento (*negative tax*) da parte dello Stato alle famiglie ogni qualvolta venga riscontrata una differenza positiva tra il totale delle detrazioni per dipendenti a carico e l'imposta lorda. Pertanto, se per un singolo contribuente accade che il totale delle detrazioni per dipendenti a carico è pari a 1 milione di lire e le tasse sul suo reddito da lavoro sono pari a 250mila lire, il trasferimento dello Stato al contribuente sarà pari a 750.000 lire.

Nella tabella 5 sono riportati i dati di sintesi relativi all'effetto incapienza e come questo si distribuisce tra le varie tipologie di famiglie. Inoltre, vengono riportati i valori dei principali indicatori redistributivi che si determinerebbero qualora l'effetto incapienza venisse annullato, ad

esempio, attraverso l'istituzione di una "negative income tax" (NIT). Il livello di incapienza è stato calcolato sui soli redditi soggetti a IRPEF e per il totale delle sole detrazioni per dipendenti a carico. Dall'analisi di tale simulazione sarebbe possibile trarre le seguenti conclusioni:

1. il costo della manovra salirebbe a circa 10.400 miliardi. Un incremento rispetto allo scenario precedente di circa 1.645 miliardi che vanno ascritti alla "negative income tax". La quota maggiore di tale bonus (vedi ultima colonna) verrebbe ridistribuita ai lavoratori autonomi (circa 410 miliardi) ed ai pensionati (circa 325 miliardi). Geograficamente è il Meridione e le isole (1.245 miliardi) a trarne i maggiori benefici. Da un punto di vista di composizione della famiglia, le famiglie con 4-5 componenti, quelle con 2 percettori di reddito, quelle con il capofamiglia maschio e tra 49 e 59 anni sono le più avvantaggiate;
2. il reddito delle famiglie potrebbe aumentare in media dello 0,2% rispetto allo scenario attuale. Sono i contribuenti del Sud e quelli appartenenti a nuclei familiari numerosi ad avvantaggiarsi maggiormente di tale iniziativa, con redditi che aumenterebbero anche di un punto percentuale. Infatti, sono queste le categorie che risultavano maggiormente penalizzate dal mancato utilizzo delle detrazioni a causa dell'incapienza;
3. il numero delle famiglie che uscirebbe dalla fascia della povertà risulterebbe essere di poco superiore a 285.000, ovvero circa 35.000 famiglie e 100.000 persone in più rispetto allo scenario attuale. Nel complesso, le famiglie povere si riducono di circa il 9,8% (pari a circa l'1,4% per cento del totale delle famiglie italiane). La maggior parte delle ulteriori 35.000 famiglie che esce dalla povertà è localizzato nel Sud dell'Italia (14.300, ovvero il 41%).
4. In termini di diseguaglianza, questa si riduce nel complesso di circa 2,8 punti percentuali. Rispetto allo scenario 4, si registra un consistente miglioramento dell'indice per le famiglie del Meridione e per le famiglie numerose.
5. Il cuneo fiscale si riduce ulteriormente (-1,12), ed anche in questo caso le tipologie familiari più avvantaggiate sono quelle che precedentemente non riuscivano a sfruttare in pieno il beneficio delle detrazioni.

Nella fig. 2 (pag. 17) si vede chiaramente come l'eventuale introduzione della *negative income tax* riuscirebbe ad agevolare in modo particolare le famiglie del primo, del secondo e del terzo quintile, ovvero quelle meno avvantaggiate dall'istituto delle detrazioni.

5 - Gli effetti della Legge finanziaria a livello regionale

Nell'analisi degli effetti distributivi di una manovra di finanza pubblica, uno degli aspetti più interessanti da valutare è quello della ripartizione delle risorse a livello regionale. Nella Tab. 3 si era visto che geograficamente il Meridione e le isole assorbivano 4.570 miliardi sugli 8.700 totali circa, con le regioni del Nord che, invece, prendevano una quota ridotta. Sulla base di questi primi dati sembrerebbe quindi che il Sud esca avvantaggiato da tale manovra.

Tab. 6 – Allocazione dei fondi per macro regione e livelli di povertà

Macro regioni	Allocazione dei fondi (miliardi di lire)	Percentuale famiglie povere sul totale delle famiglie povere in Italia	Percentuale famiglie povere sul totale delle famiglie della regione	Numero famiglie povere (migliaia)	Reddito medio famiglie povere (migliaia di lire)
Italia nord-occidentale	1.035,6	10,3%	6,3%	299,8	10.839
Italia nord-orientale	1.047,9	8,4%	5,5%	243,9	10.919
Italia centrale	2.074,7	13,0%	9,0%	378,5	11.333
Italia meridionale e isole	4.570,0	68,2%	27,2%	1981,6	10.289
Totale	8.726,8	100,0%	14,1%	2.903,8	10.845

Ad una analisi più attenta si può invece vedere come tale vantaggio sia, in parte, solo apparente. Infatti, dalla tab. 6 si può vedere come le famiglie povere nel Sud costituiscano quasi il 70% del totale delle famiglie povere dell'Italia ed il 27% delle famiglie residenti al Sud. Sulla base delle stime condotte in precedenza, al totale delle famiglie del Sud viene destinata una quantità di risorse pari a solo il 47% del totale (4.570 miliardi).

Tale sproporzione la si può vedere in modo molto più chiaro in Fig. 3 attraverso l'uso di curve di concentrazione. La curva di concentrazione della povertà regionale è situata costantemente al di sotto di quella delle risorse disponibili. Ciò implica che la povertà è meno equamente distribuita di quanto non lo siano le risorse. In altri termini, esiste una parte del territorio italiano su cui incide solo il 30% del totale dei poveri in Italia ma a cui va circa il 50% delle risorse.

Tab. 7 – Allocazione dei fondi per macro regione, livelli di povertà e variazione dei redditi

	Percentuale famiglie povere sul totale delle famiglie della macro regione		Allocazione dei fondi per la manovra		Risorse a favore dei poveri		Aumento reddito medio per famiglia	Aumento reddito medio per famiglia povera
	prima della manovra	dopo la manovra	Mld di lire	%	Mld di lire	%		
Totale Italia	14.0%	12.8%	8728.4	100.0%	2586.9	29.6%	422.4	125.2
Italia nord-occidentale	6.3%	6.0%	1035.6	11.9%	81.4	7.9%	217.8	17.1
Italia nord-orientale	5.5%	5.0%	1047.9	12.0%	154.5	14.7%	237.9	35.1
Italia centrale	9.0%	7.8%	2074.7	23.8%	559.8	27.0%	491.8	132.7
Italia meridionale ed isole	27.2%	24.9%	4570.0	52.4%	1791.3	39.2%	627.3	245.9

Nella Tab. 7 è possibile vedere in che modo le risorse messe a disposizione dalla Legge Finanziaria per il 2002 si distribuiscono tra aree geografiche e, al loro interno, tra famiglie povere e non povere. I redditi delle famiglie del Sud dovrebbero aumentare mediamente di oltre 600.000 lire all'anno, contro le circa 220.000 lire dell'Italia Nord-Occidentale. In media, solo il 30% delle risorse viene destinato a famiglie povere. Al Sud tale quota sale a circa il 40%, mentre crolla all'8% nell'Italia Nord-Occidentale. Al tempo stesso, l'incremento medio di reddito per le famiglie povere nel Sud è pari a 245 mila lire, mentre scende a 17 mila lire nel Nord-Ovest.

Grazie alla manovra la povertà si riduce del 5% nell'Italia Nord-Occidentale, del 10% nell'Italia Nord-Orientale, del 13% nell'Italia Centrale e solo dell'8,5% nel Sud.

5 – La capacità di *targeting* della Legge Finanziaria.

Le considerazioni appena svolte nel paragrafo precedente introducono ad un altro delicato tema in materia di analisi distributiva delle manovre fiscali, ovvero quello della capacità di raggiungere le fasce della popolazione più bisognose o quelle per cui la manovra stessa è stata pensata. Tecnicamente tale effetto viene definito capacità di *targeting* della manovra ed un modo abbastanza

semplice per valutarla in modo quantitativo è quello di rapportare il valore delle risorse ottenute dalle fasce di popolazione obiettivo della manovra con il totale delle risorse messe a disposizione.

Nella tabella 12 vengono riportate una serie di informazioni che permettono di meglio valutare la capacità di *targeting* della manovra finanziaria per il 2002. Le prime due colonne mostrano le percentuali della popolazione povera prima e dopo la manovra, per diverse tipologie. Da tali dati si capisce che in Italia le famiglie povere con capofamiglia pensionato sono il 16,2% e che tale percentuale dovrebbe ridursi al 13,9% grazie alla manovra di finanza pubblica. Sempre rimanendo sui pensionati, è possibile vedere come a questi venga destinato il 53,2% delle risorse finanziarie, ma solo la metà di tali risorse raggiunge quel 16,2% di poveri. Il resto viene percepito dalle famiglie che già sono al di fuori della povertà. In generale tali famiglie vedranno aumentare mediamente il loro reddito annuale di circa 540 mila lire, mentre il gruppo delle famiglie povere vedrà il suo reddito aumentato di circa 270 mila lire. La colonna successiva indica invece il numero di famiglie povere all'interno della tipologia familiare. Se ne ricava che per nel caso di capofamiglia pensionati tale numero è pari a circa 1.400.000.

Una prima valutazione generale sulla capacità di tale manovra di raggiungere le fasce più deboli la si può effettuare considerando che se in media il totale delle famiglie italiane dovrebbero veder aumentare il proprio reddito di circa 420 mila lire, il sottogruppo delle famiglie povere vede il proprio reddito aumentato solo di 125 mila lire. Da questo punto di vista è abbastanza facile concludere che con questa finanziaria i benefici maggiori si riversano sulle famiglie che sono al di fuori della povertà. Scorrendo le due ultime colonne della tabella 12 si vede chiaramente come siano ben pochi i casi in cui le famiglie povere riescano ad usufruire della maggior parte dei benefici e, sicuramente, in nessun caso il reddito delle famiglie povere aumenta in misura maggiore rispetto a quello delle famiglie ricche. I casi in cui tale obiettivo viene meglio raggiunto sono rappresentati dalle famiglie di pensionati con un solo reddito e, più in generale, dalle famiglie monocomponente.

Sono diverse le ragioni che possono spiegare tale risultato. La prima è sicuramente da ritrovarsi nella particolare combinazione di strumenti utilizzati (integrazione delle pensioni e detrazioni per figli) per dare sostegno economico alle famiglie. Mentre le prime incidono sui redditi bassi, le seconde incidono maggiormente sui redditi alti. Inoltre, il fenomeno dell'incapienza limita notevolmente la possibilità per le famiglie a reddito basso di vedere aumentato il proprio reddito. Inoltre, nel caso delle famiglie povere capita spesso che in tanti si trovano ad avere pensioni prossime al limite dell'integrazione di un milione e, quindi, ne risulta che il loro reddito aumenta di poco. Infine, occorre ricordare che dei circa 4.600 miliardi destinati all'integrazione delle pensioni solo una parte viene utilizzata a favore delle famiglie povere.

Per ciò che riguarda le detrazioni per i figli, per livelli di reddito bassi l'incapienza è massima e ciò influisce sul tenere i redditi bassi. Al contrario, per i redditi alti gli incrementi di reddito possibili sono più consistenti.

6 – Il ruolo del reddito della prima casa e degli affitti nel determinare l'integrazione delle pensioni.

Da un punto di vista di analisi distributiva, uno dei punti di maggiore interesse della presente manovra di finanza pubblica è rappresentato dalle regole imposte per poter usufruire dell'integrazione della pensione ad un milione. Il comma 6 dell'articolo 38 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, stabilisce che "Ai fini della concessione delle maggiorazioni di cui al presente articolo non si tiene conto del reddito della casa di abitazione."

Tale condizione crea naturalmente una discriminazione tra pensionati proprietari di casa e pensionati che, al contrario, sono in affitto, con i primi che, con l'integrazione della pensione, vedono aumentati i livelli di reddito reale. Da un punto di vista di vulnerabilità sociale la categoria dei pensionati in affitto rimane comunque quella più debole in quanto la spesa per l'affitto costituisce un'uscita reale che incide spesso in modo rilevante sul reddito.

Questo tipo di considerazioni ci ha quindi spinto a valutare gli effetti, in termini distributivi e di costo della manovra, derivanti dal considerare ai fini della determinazione della soglia di reddito per l'integrazione della pensione anche il costo dell'affitto per la prima casa (sottraendolo al reddito).

I risultati ottenuti sembrano indicare che il ruolo giocato dal fitto o dal reddito della prima casa è pressoché marginale. Tuttavia, tale risultato potrebbe essere attribuito in massima parte ad una carenza strutturale della base dati a nostra disposizione.

Al riguardo va sottolineato che, secondo i dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato, il costo della non computabilità del reddito della casa di abitazione ammonta a circa 1000 miliardi di lire.

7 – Il ruolo dell'economia sommersa sulla stima della povertà.

Secondo uno studio⁶ condotto dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali del CNEL l'economia sommersa rappresenta in Italia un fenomeno preoccupante, con una quota stimata per il 1999 pari a circa il 15,4% del PIL e al 15,1% delle unità di lavoro. La contabilità nazionale stima nel 1999 circa 23 milioni e 112 mila unità di lavoro, costituite per il 15,1% da una componente non regolare, pari a 3 milioni e 486 mila unità di lavoro. In termini di persone fisiche, si contano 22 milioni e 686 mila occupati e una quota più modesta di lavoratori non regolari (il 14,7% nel 1999).

Una quota così rilevante di "lavoro nero" pone chiaramente grossi problemi nella stima del numero di poveri. Secondo quanto si evince dal suddetto Rapporto sull'economia sommersa, l'entità del sommerso è anche testimoniata dai risultati dell'attività di vigilanza condotta principalmente dall'INPS e dall'INAIL. Tale entità è chiaramente variabile a seconda del settore, della dimensione dell'impresa e della zona geografica.

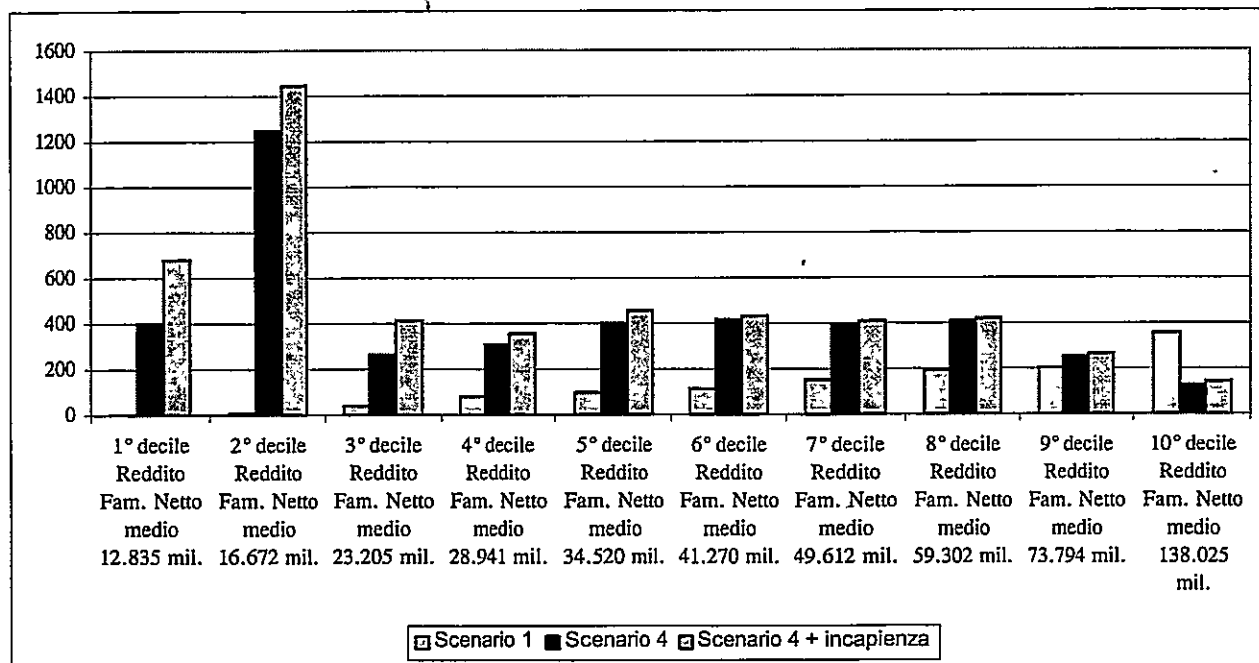
In particolare, sulla base dei rapporti predisposti dai diversi organismi di vigilanza risulta "che mentre al Sud prevale il lavoro nero in senso proprio, nel Centro-Nord è maggiormente diffusa la pratica dell'occultamento del lavoro subordinato, mediante l'uso improprio di contratti riconducibili al *genus* del lavoro autonomo, così come il doppio lavoro e lo straordinario fuori busta".

Tra le principali motivazioni che spingono gli operatori economici ad entrare nell'economia sommersa occorre annoverare quelle di natura esclusivamente economica. Infatti, lavorare nel sommerso offre spesso l'opportunità di ottenere un aumento del reddito e di evitare gli oneri fiscali e contributivi.

Per questo motivo, e basandosi sulle stime riportate nel citato studio del CNEL, è quindi necessario valutare in modo appropriato i risultati precedentemente ottenuti in tema di povertà. In modo particolare, i dati sul numero di famiglie che ricadono nella fascia della povertà devono essere quindi considerate una sovrastima del dato reale. Ciò vale soprattutto per quelle famiglie il cui capofamiglia è impiegato nel settore dell'agricoltura e dei servizi, e territorialmente è localizzato nelle regioni del Sud. Pertanto, il dato del 27% di famiglie povere al Sud (pari a circa 2 milioni di famiglie) va quindi considerato come una stima in eccesso. Una stima più accurata dovrebbe quindi tenere presente l'esistenza di una media nazionale del 15,1% di lavoratori che dichiarano un reddito inesistente o ridotto, valore che al Sud risulta essere più elevata. Per questo motivo, non sarebbe azzardato considerare come stima più realistica della povertà nel Sud dell'Italia una quota pari al 25% della popolazione, ovvero a circa 1,7 milioni di famiglie.

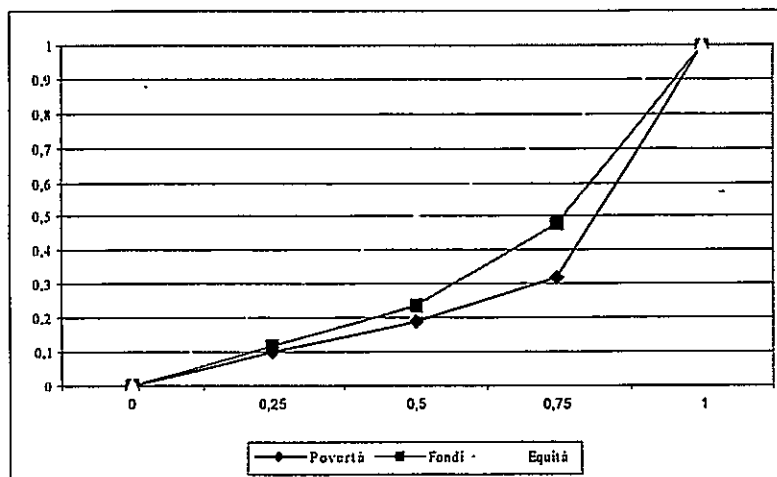
⁶ Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali, "Rapporto sull'economia sommersa", CNEL, Roma, Ottobre 2001.

Fig. 2
Aumenti medi del reddito familiare netto per decile di reddito
Confronto con ipotesi incapacienza
(Pensioni + detrazioni)



Memo: Costo stimato Scenario 1 (norme per il 2002 contenute nella L.F. 388/2000) = 2.850 miliardi
 Costo stimato Scenario 4 (L.F. per il 2002) = 8.728 miliardi
 Costo stimato Scenario 4 (L.F. per il 2002) + incapacienza = 10.374 miliardi

Fig. 3
Curva di concentrazione della povertà in Italia



Tab. 8 – Capacità della manovra di finanza pubblica per il 2002 di raggiungere i poveri.

	Percentuale famiglie povere sul totale delle famiglie italiane		Allocazione dei fondi per la manovra		Risorse a favore dei poveri		Numero famiglie povere per tipologia familiare (x 1000)	Aumento reddito medio per famiglia (x 1000)	Aumento reddito medio per famiglia povera (x 1000)
	prima della manovra	dopo la manovra	Mld di lire	%	Mld di lire	%			
Totale popolazione	14,0%	12,8%	8728,4	100,0%	2586,9	29,6%	2903,8	422,4	125,2
Capofamiglia lavoratore dipendente	6,3%	5,9%	2666,4	30,5%	119,1	4,5%	482,7	350,5	15,7
di cui: pubblico	3,5%	3,3%	1139,0	13,0%	49,7	4,4%	106,7	377,1	16,4
privato	8,2%	7,6%	1517,3	17,4%	69,5	4,6%	376,0	332,1	15,2
operaio	11,7%	10,9%	1329,6	15,2%	92,4	6,9%	414,1	376,6	26,2
Capofamiglia lavoratore autonomo	10,9%	10,5%	965,2	11,1%	43,9	4,5%	320,1	328,1	14,9
Capofamiglia pensionato	16,2%	13,9%	4642,7	53,2%	2296,0	49,5%	1392,2	538,9	266,5
Italia nord-occidentale	6,3%	6,0%	1035,6	11,9%	81,4	7,9%	299,8	217,8	17,1
Italia nord-orientale	5,5%	5,0%	1047,9	12,0%	154,5	14,7%	243,9	237,9	35,1
Italia centrale	9,0%	7,8%	2074,7	23,8%	559,8	27,0%	378,5	491,8	132,7
Italia meridionale ed insulare	27,2%	24,9%	4570,0	52,4%	1791,3	39,2%	1981,6	627,3	245,9
Famiglie monocomponente	19,6%	19,3%	68,3	0,8%	67,0	98,1%	642,7	20,9	20,4
Famiglie con 2 o 3 componenti	11,5%	9,8%	4510,2	51,7%	2208,4	49,0%	1161,0	448,4	219,6
Famiglie con 4 o 5 componenti	13,9%	13,2%	3502,9	40,1%	221,1	6,3%	934,9	522,6	33,0
Famiglie con 6 o più componenti	26,5%	24,1%	614,2	7,0%	84,0	13,7%	165,1	987,0	135,0
Famiglie con un solo percettore di reddito	24,7%	23,7%	1251,4	14,3%	555,4	44,4%	1539,5	200,8	89,1
di cui: Famiglie monoreddito dipendente	13,1%	12,2%	559,8	6,4%	70,0	12,5%	238,8	306,1	38,3
Famiglie monoreddito pensionato	26,1%	24,9%	433,8	5,0%	406,2	93,6%	856,1	132,5	124,1
Famiglie con 2 percettori di reddito	11,0%	9,4%	5686,2	65,1%	1948,5	34,3%	1194,0	525,9	180,2
Famiglie con 3 o più percettori di reddito	3,6%	3,2%	1758,1	20,1%	83,1	4,7%	129,6	491,9	23,2
Capofamiglia fino a 39 anni	15,3%	15,2%	1225,4	14,0%	89,4	7,3%	647,8	290,3	21,2
Capofamiglia tra 40 e 59 anni	11,9%	11,3%	2830,5	32,4%	172,0	6,1%	1018,7	329,6	20,0
Capofamiglia con 60 anni ed oltre	15,8%	13,2%	4639,7	53,2%	2325,6	50,1%	1237,2	591,0	296,2
Capofamiglia maschio	12,2%	10,8%	7768,9	89,0%	2274,9	29,3%	1879,9	505,7	148,1
Capofamiglia femmina	19,3%	18,6%	959,3	11,0%	312,0	32,5%	1023,8	181,0	58,9

APPENDICE 1
REGOLE UTILIZZATE NELLE MICROSUMULAZIONI

COME DA Legge 28 dicembre 2001, n. 448

**"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato
(legge finanziaria 2002)"**

pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n. 285.

DETRAZIONI

1. Per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del Codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, complessivamente lire 408.000 per l'anno 2000, lire 516.000 per l'anno 2001 e 285,08 euro a decorrere dal 1° gennaio 2002 da ripartire tra coloro che hanno diritto alla detrazione in proporzione all'effettivo onere sostenuto da ciascuno; il suddetto importo è aumentato di lire 240.000 per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. Per l'anno 2001 l'importo di lire 516.000 è aumentato a lire 552.000, ovvero a lire 616.000 quando la detrazione sia relativa ai figli successivi al primo, a condizione che il reddito complessivo non superi lire 100.000.000. A decorrere dal 1° gennaio 2002 l'importo di 285,08 euro è comunque aumentato a 303,68 euro, ovvero a 336,73 euro quando la detrazione sia relativa ai figli successivi al primo, a condizione che il reddito complessivo non superi 51.645,69 euro. A decorrere dall'anno 2002 la misura della detrazione è stabilita in 516,46 euro per ciascun figlio a carico, nei seguenti casi: 1) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36.151,98 euro con un figlio a carico; 2) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 41.316,55 euro con due figli a carico; 3) contribuenti con reddito complessivo non superiore a 46.481,12 euro con tre figli a carico; 4) contribuenti con almeno quattro figli a carico. Per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la detrazione di cui ai periodi precedenti è aumentata a 774,69 euro.
2. Le modalità di applicazione e i criteri di identificazione dei soggetti per i quali spetta la detrazione di cui al comma 1 restano gli stessi previsti ai sensi dell'articolo 12 del citato Testo unico delle imposte sui redditi.
3. All'articolo 12, comma 2, del citato Testo unico delle imposte sui redditi le parole: "la detrazione prevista alla lettera a) del comma 1 si applica per il primo figlio" sono sostituite dalle seguenti: "la detrazione prevista alla lettera a) del comma 1 si applica, se più conveniente, per il primo figlio".

Schema sintetico

A partire dal 1° gennaio 2002:

285,08 euro	551 992 lire per ogni figlio	oltre 100MIL
+		
240.000 lire	per ogni figlio di età inferiore ai 3 anni	
303,68 euro	588 006 lire per ogni figlio	
e		
336,73 euro	652 000 lire per ogni figlio successivo al primo se $y < 51.645,69$ euro o 100mil	
516,46 euro	1.000.000 lire per ciascun figlio a carico nei seguenti casi:	
1) $y \leq 36.151,98$ euro	70.000.000 lire con 1 figlio a carico	
2) $y \leq 41.316,55$ euro	80.000.000 lire con 2 figli a carico	
3) $y \leq 46.481,12$ euro	90.000.000 lire con tre figli a carico	
4) con almeno 4 figli a carico		

Per figli portatori di handicap la detrazione è aumentata a 774,69 euro pari a 1500.000 lire

PENSIONI

Incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati

1. A decorrere dal 1° gennaio 2002 è incrementata, a favore dei soggetti di età pari o superiore a settanta anni e fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità, la misura delle maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici di cui:
 - a) all'articolo 1 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, e successive modificazioni;
 - b) all'articolo 70, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con riferimento ai titolari dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335;
 - c) all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1988, n. 544, con riferimento ai titolari della pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153.
2. I medesimi benefici di cui al comma 1 in presenza dei requisiti anagrafici di cui al medesimo comma, sono corrisposti ai titolari dei trattamenti trasferiti all'INPS ai sensi dell'articolo 10 della legge 26 maggio 1970, n. 381, e dell'articolo 19 della legge 30 marzo 1971, n. 118, nonché ai ciechi civili titolari di pensione, tenendo conto dei medesimi criteri economici adottati per l'accesso e per il calcolo dei predetti benefici.
3. L'età anagrafica relativa ai soggetti di cui al comma 1 è ridotta, fino a un massimo di cinque anni, di un anno ogni cinque anni di contribuzione fatta valere dal soggetto. Il requisito del quinquennio di contribuzione risulta soddisfatto in presenza di periodi contributivi complessivamente pari o superiori alla metà del quinquennio.
4. I benefici incrementativi di cui al comma 1 sono altresì concessi ai soggetti con età pari o superiore a sessanta anni, che risultino invalidi civili totali o sordomuti o ciechi civili assoluti titolari di pensione o che siano titolari di pensione di inabilità di cui all'articolo 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222.
5. L'incremento di cui al comma 1 è concesso in base alle seguenti condizioni:
 - a) il beneficiario non possieda redditi propri su base annua pari o superiori a 6.713,98 euro;
 - b) il beneficiario non possieda, se coniugato e non effettivamente e legalmente separato, redditi propri per un importo annuo pari o superiore a 6.713,98 euro, né redditi, cumulati con quello del coniuge, per un importo annuo pari o superiore a 6.713,98 euro incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale;
 - c) qualora i redditi posseduti risultino inferiori ai limiti di cui alle lettere a) e b), l'incremento è corrisposto in misura tale da non comportare il superamento dei limiti stessi;
 - d) per gli anni successivi al 2002, il limite di reddito annuo di 6.713,98 euro è aumentato in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo delle pensioni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, rispetto all'anno precedente.
6. Ai fini della concessione delle maggiorazioni di cui al presente articolo non si tiene conto del reddito della casa di abitazione.
7. Nei confronti dei soggetti che hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia, a carico dell'INPS, per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, non si fa luogo al recupero dell'indebito qualora i soggetti medesimi siano percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 di un importo pari o inferiore a 8.263,31 euro.
8. Qualora i soggetti che hanno indebitamente percepito i trattamenti di cui al comma 7 siano percettori di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF per l'anno 2000 di importo superiore a 8.263,31 euro non si fa luogo al recupero dell'indebito nei limiti di un quarto dell'importo riscosso.
9. Il recupero è effettuato mediante trattenuta diretta sulla pensione in misura non superiore a un quinto. L'importo residuo è recuperato ratealmente senza interessi entro il limite di ventiquattro mesi. Tale limite può essere superato al fine di garantire che la trattenuta di cui al presente comma non sia superiore al quinto della pensione.
10. Le disposizioni di cui ai commi 7, 8 e 9 non si applicano qualora sia riconosciuto il dolo del soggetto che abbia indebitamente percepito i trattamenti a carico dell'INPS. Il recupero

dell'indebito pensionistico si estende agli eredi del pensionato solo nel caso in cui si accerti il dolo del pensionato medesimo.

Schema sintetico

LIMITI ETA':

- età $\geq$ 70 anni
- l'età può ridursi di un anno per ogni 5 anni di contributi versati fino ad un max di 5 anni
- età $\geq$ 60 anni per i disabili .

LIMITI DI REDDITO

- redditi propri non superiori a 13 milioni
- se coniugato, redditi propri non superiori a 13 milioni e reddito cumulato con quello del coniuge per un importo uguale o non superiore ai 13 milioni incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale.
- Nel calcolo del reddito viene escluso quello derivante dalla prima casa.