L'impatto su diseguaglianza e povertà delle riforme degli istituti di prelievo e di spesa dal 1996 al 2005

M. Baldini, M. Morciano, S. Toso

Introduzione

Questa parte del Rapporto analizza gli effetti sulla distribuzione personale del reddito dei principali provvedimenti di spesa e di prelievo adottati nelle ultime due legislature, da parte rispettivamente dei governi di centrosinistra e centrodestra nei periodi 1996-2001 e 2001-2005. Obiettivo del lavoro è in particolare valutare in termini comparati l'impatto che sulla disuguaglianza e sulla povertà delle famiglie ha esercitato l'azione di governo delle due opposte coalizioni. L'analisi si avvale del modello di microsimulazione Mapp02, un modello di microsimulazione statico in grado di simulare, a partire dalla più recente indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, relativa al 2002, i maggiori istituti di prelievo diretto e indiretto, i principali istituti di spesa a sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto della povertà e loro ipotetiche riforme. Tutti i valori monetari sono espressi a prezzi 2005.

Il lavoro è così strutturato: il primo paragrafo richiama brevemente i contenuti dei provvedimenti delle due legislature che hanno esercitato un effetto distributivo sul reddito delle famiglie; il secondo descrive la metodologia, ovvero il data set e il modello di microsimulazione impiegati nonché le ipotesi sottostanti agli scenari controfattuali impiegati per valutare l'impatto delle misure introdotte dal legislatore; il terzo e il quarto presentano i risultati dell'analisi distributiva, distinguendo l'impatto prodotto dai singoli provvedimenti da quello della normativa nel suo complesso; il quinto infine propone alcune conclusioni sui principali risultati emersi.

1. I principali provvedimenti adottati nelle due legislature

Nel periodo preso in esame in questo lavoro numerosi sono stati i provvedimenti assunti dai governi in carica in grado di determinare un impatto sulla distribuzione personale del reddito, anche quando essi rispondevano a finalità di tipo diverso (allocativo, di riequilibrio del prelievo

tra tassazione diretta e indiretta, ecc). Tra quelli introdotti dai governi di centrosinistra nel periodo 1996-2001, ricordiamo in particolare:

a) l'introduzione nel 1997 del Contributo straordinario per l'Europa (la cosiddetta Eurotassa, parzialmente rimborsata nel 1999), la quale si applicava ai redditi superiori a 7,2 milioni di lire, con aliquote marginali crescenti dall'1 al 3,5%;
b) la riduzione nel 1998 con la riforma Visco degli scaglioni dell'Irpef da 7 a 5, la riduzione dell'aliquota marginale massima dal 51 al 45,5% e l'aumento di quella minima dal 10 al 18,5% e il contemporaneo incremento delle detrazioni per reddito da lavoro;
c) l'aumento nel 1998 della detrazione per redditi da pensione minori di 18 milioni di lire;
d) gli aumenti a partire dal 1998 delle detrazioni per carichi di famiglia, con particolare riferimento ai figli a carico; l'equiparazione delle detrazioni per gli altri familiari a carico a quelle per i figli, ora aventi diritto alla detrazione anche se maggiorenni;
e) interventi incrementali sulla struttura dell'Assegno al nucleo familiare, che ha registrato nel triennio 1996-1998 un incremento degli importi soprattutto a favore dei nuclei numerosi con figli minorenni, monoparentali o con disabili;
f) il riordino nel 1998 delle aliquote Iva, con una rimodulazione delle aliquote da 4 (4, 10, 16 e 19%) a 3 (4, 10 e 20%) e la conseguente modifica della tassazione di alcuni beni, compresi quelli di prima necessità;
g) ripetuti incrementi dell'accisa sui tabacchi;
h) la riforma dei criteri di selettività per l'accesso e la compartecipazione al finanziamento delle prestazioni assistenziali erogate dalle amministrazioni pubbliche locali e la conseguente introduzione nel 1999 dell'Indicatore della situazione economica (Ise);
i) l'introduzione nello stesso anno di due nuovi istituti a sostegno del reddito familiare, l'Assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'Assegno di maternità, entrambi subordinati all'Ise;
j) la sperimentazione, a partire dal 1999, del Reddito minimo d'inserimento (Rmi) su di un numero limitato di comuni, prevalentemente situati nel Sud d'Italia; si è trattato di una misura non categoriale di garanzia del reddito di ultima istanza, integrata da servizi e attività volte a favorire l'inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari;

k) ulteriori rimodulazioni nel biennio 2000-2001 della scala delle aliquote Irpef e delle detrazioni per redditi da lavoro;
l) incrementi nel 2001 dei trattamenti integrati al minimo e di quelle con caratteristiche assistenziali, graduati in funzione dell'età.

Per quanto riguarda i provvedimenti assunti a partire dal 2001 dal governo di centrodestra, vanno segnalate:

a) l'aumento nel 2002 delle detrazioni Irpef per figli a carico, per i quali si è passati da una struttura sostanzialmente in somma fissa ad una selettiva in base al reddito e correlata al numero d'ordine dei figli;
b) le due tranche di riforma dell'Irpef nel 2003-2005 con le quali è stata rimodulata la scala delle aliquote dell'imposta personale sul reddito (da 5 a 4), si è estesa a tutti i contribuenti la soglia di esenzione (No-Tax Area) e si sono trasformate le detrazioni d'imposta per redditi da lavoro e per carichi di famiglia in deduzioni dal reddito imponibile;
c) l'aumento a un milione di vecchie lire delle pensioni di importo più limitato;
d) l'introduzione nel solo anno 2004 di un assegno universale per i figli di 1.000 euro per i nuovi nati successivi al primo;
e) la variazione dell'imposta sui tabacchi e delle imposte di bollo e di registro;
f) l'introduzione del Reddito di ultima istanza (Rui), un istituto di lotta alla povertà su base regionale, in sostituzione del Rmi, la cui attuazione concreta è tuttavia di là da venire anche in relazione al suo mancato co-finanziamento da parte del governo centrale.

2. I dati e il metodo di analisi

Il data-set di riferimento di questo lavoro è costituito dalla più recente indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane, effettuata nei primi mesi del 2003 in relazione ai redditi del 2002. L'indagine contiene dettagliate informazioni sui redditi percepiti da ciascun individuo e sulle sue caratteristiche socio-economiche. Essa riporta anche numerose informazioni sul possesso di attività patrimoniali reali e finanziarie, rilevate a livello familiare. Dall'universo delle famiglie sono escluse solo alcune tipologie (essenzialmente i senza fissa dimora, gli ospiti in case di riposo, i carcerati, ecc.). Non rilevando analiticamente i comportamenti di consumo,

il data-set della Banca d'Italia è stato da noi arricchito con informazioni di questo tipo attraverso un *matching* statistico con l'indagine Istat sui consumi delle famiglie relativi allo stesso anno (2002), che associa a ciascuna famiglia del campione della Banca d'Italia un vettore di voci di spesa per consumi e di corrispondenti quote sul totale. L'imputazione del vettore di spesa Istat alle famiglie intervistate dalla Banca d'Italia è condotta tramite una procedura a 5 stadi, coerente con il metodo del *propensity score*, in cui si specificano criteri di selezione via via più stringenti, in grado di selezionare con dettaglio crescente le famiglie indagate dall'Istat più "simili" a quelle intervistate dalla Banca d'Italia.

Il data-set così definito viene impiegato da Mapp02, un modello di microsimulazione statico in grado di simulare gli effetti dei principali istituti tax-benefit vigenti e di loro riforme sulla distribuzione personale del reddito. Mapp02 non incorpora le possibili reazioni di comportamento degli agenti a seguito di variazioni nei parametri esogeni (prezzi, salari, struttura fiscale, ecc.), in sintonia con quasi tutti i principali modelli esistenti. Gli effetti distributivi simulati dal modello vanno quindi interpretati come effetti di *first round* o d'impatto. A partire dai redditi netti d'imposta dichiarati agli intervistatori dell'indagine della Banca d'Italia, Mapp02 ricostruisce per ciascun contribuente l'imposta personale sul reddito pagata (al netto e al lordo delle detrazioni) e il reddito imponibile. Esso è in grado inoltre di imputare a ciascuna famiglia i principali benefici monetari assistenziali, non esplicitamente rilevati nell'indagine Banca d'Italia, come ad esempio l'Assegno al nucleo familiare, l'assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'assegno di maternità. Il modello si presta quindi, per sua natura, a simulare non solo l'impatto distributivo del sistema di tax-benefit vigente nell'anno t sui redditi dei singoli individui e delle famiglie, ma anche quello vigente in un qualunque anno precedente o, viceversa, quello associato a una sua ipotetica riforma.

Considerato l'ampio spettro di misure introdotte nel corso del decennio da entrambe le coalizioni di governo e la conseguente necessità di individuare un scenario controfattuale in grado di isolare l'impatto redistributivo delle misure introdotte discrezionalmente da ciascuna delle coalizioni rispetto all'anno di insediamento al governo, abbiamo articolato l'analisi nel modo seguente: per ciascuno dei due periodi, applichiamo ai redditi delle famiglie, espressi a valori correnti del 2005, sia la legislazione di fine legislatura che quella di inizio legislatura. L'impatto distributivo delle riforme del sistema di tax-benefit introdotte dal governo di centrodestra, ad esempio, viene misurato applicando alle famiglie del 2005 sia la normativa attuale, che quella vigente nel 2001, cioè all'inizio della legislatura. L'ipotesi di "popolazione costante" consente in questo modo di separare gli effetti discrezionali, prodotti dalla variazione della normativa, da quelli automatici

legati al fiscal drag, ossia dagli effetti che, a parità di normativa, si producono per l'effetto combinato dell'inflazione e della progressività della tassazione personale sul reddito. Questa ipotesi permette inoltre di depurare l'analisi dai cambiamenti distributivi causati da modificazioni nella distribuzione primaria dei redditi verificatesi nel corso del tempo, e da quelli determinati da variazioni nella struttura e nella composizione della popolazione.

Dal momento che vogliamo considerare gli effetti delle modifiche che i governi delle due ultime legislature hanno introdotto nella struttura dei principali istituti tax-benefit, è necessario definire con precisione lo scenario controfattuale, rispetto al quale valutare l'impatto delle decisioni di policy. Se la normativa corrente prevede l'esistenza di regole di adeguamento automatico delle prestazioni rispetto alla variazione dei prezzi, non sarebbe corretto considerare, come scenario controfattuale, gli istituti tax-benefit di inizio periodo. Occorre invece rivalutarli per l'inflazione se la legge stabilisce l'esistenza di un meccanismo automatico di aggiornamento nominale degli istituti. Ad esempio, per l'assegno al nucleo familiare è prevista la rivalutazione automatica dei limiti delle classi di reddito, ma non degli importi dell'assegno, in misura pari alla variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'Istat. Il controfattuale relativo al tempo t-1 è quindi rappresentato dall'importo dell'assegno che, nell'anno t, si riceverebbe se le classi di reddito venissero aggiustate per la variazione dell'indice citato intervenuta tra t-1 e t, a parità di valori nominali dell'assegno in ciascuna classe. In questo modo ricostruiamo quanto ciascuna famiglia riceverebbe nell'anno t se il governo non prendesse alcuna iniziativa discrezionale, ma si limitasse ad applicare le regole di aggiornamento automatico dell'istituto previste dalla normativa.

Nel caso dell'imposta sul reddito, non esiste alcun meccanismo di aggiustamento automatico dei parametri dell'imposta rispetto al fenomeno del fiscal drag. Nonostante infatti un decreto legislativo dei primi anni novanta (n. 384/1992), formalmente ancora in vigore, prescrivesse la correzione annuale per legge degli importi delle detrazioni Irpef e dei limiti di reddito per poterne fruire (ma non dell'ampiezza degli scaglioni della base imponibile), esso è stato nei fatti disatteso fin dalla metà degli anni novanta[1]. Il controfattuale "inerziale" consiste quindi semplicemente nella applicazione ai redditi del periodo t della struttura di imposta del periodo t-1.

[1] L'unico periodo in cui l'imposta personale sul reddito è stata indicizzata è stato, come noto, il biennio 1990-1991, in seguito ad un accordo tra governo e parti sociali. L'accordo prevedeva la piena indicizzazione all'inflazione (a meno che questa fosse inferiore al 2%) dell'ampiezza degli scaglioni di base imponibile, dell'ammontare delle detrazioni d'imposta e dei limiti per poterne fruire.

Applicando due diverse strutture fiscali ai medesimi redditi nominali, si trascura però il fatto che l'aumento dei prezzi determina, ceteris paribus, un aumento del prelievo reale rispetto a quanto appare sulla base di un confronto a parità di valori nominali. E' quindi necessario valutare quanto la mancata (totale o parziale) restituzione del fiscal drag da inflazione abbia ridotto i redditi disponibili delle famiglie italiane e controbilanciato l'impatto dei programmi di riduzione fiscale attuati in entrambi i periodi.

In termini più analitici, il fiscal drag subito da un nucleo familiare tra il periodo t ed il periodo t+1 viene valutato calcolando quanto, in un dato momento, sarebbe necessario restituire ad una famiglia al fine di mantenere invariata l'aliquota media nei due periodi, immaginando che tra t e t+1 il reddito complessivo della famiglia cresca solo per effetto dell'inflazione. Considerando ad esempio l'intervallo compreso tra il 2001 ed il 2005, l'aliquota media nel 2001 è data da:

$$t_{01} = \frac{T_{01}(Y_{01})}{Y_{01}},$$

dove $T_{01}(.)$ indica la funzione di imposta vigente nell'anno 2001, ed Y_{01} è il reddito complessivo a valori 2001. Nel 2005 l'aliquota media risultante dalla applicazione della stessa struttura di imposta ai redditi rivalutati per l'inflazione intervenuta nel periodo sarebbe:

$$t_{05} = \frac{T_{01}(Y_{01}(1+p_{01-05}))}{Y_{01}(1+p_{01-05})},$$

dove $p_{01\text{-}05}$ indica il tasso di inflazione relativo al periodo 2001-2005. Tra questi due anni c'è fiscal drag nominale se $t_{05} > t_{01}$. In tal caso, l'importo monetario del fiscal drag può essere semplicemente calcolato come $FD = (t_{05} - t_{01}) * Y_{05}$. Questa somma deve essere sottratta al reddito disponibile del 2005, perché corrisponde alla maggiore tassazione subita solo a causa della progressività dell'imposta, a parità di reddito reale. Formule analoghe si possono applicare anche al periodo della legislatura precedente, dal 1996 al 2001[2].

[2] Per isolare l'effetto del fiscal drag occorre ragionare a parità di legislazione fiscale tra l'inizio e la fine del periodo. Poiché nel corso di entrambe le due ultime legislature l'Irpef è stata oggetto di profonde modificazioni, bisogna scegliere se definire il fiscal drag tenendo fissa la struttura Irpef di inizio o di fine periodo. Nelle formule presentate nel testo si è scelto di ragionare a parità di legislazione iniziale, ma formule del tutto equivalenti, anche se dai risultati come ovvio leggermente diversi, valgono con $T_{05}(.)$ al posto di $T_{01}(.)$, e con $T_{01}(.)$ al posto di $T_{96}(.)$.

Altri lavori (ad esempio Adam et al., 2005, Gastaldi e Liberati, 2000; Piachaud e Sutherland 2001, 2002) rendono confrontabili le imposte sui redditi relative ad anni diversi attraverso una indicizzazione nominale di tutti i loro parametri ad uno stesso anno base. L'ipotesi implicita in questo metodo è che il sistema tributario dovrebbe essere neutrale rispetto all'inflazione. Questa assunzione è però molto restrittiva, perché in effetti l'Irpef non è mai stata neutrale rispetto a variazioni solo nominali della base imponibile, come dimostra il fortissimo incremento del peso del suo gettito sul pil nel corso degli anni '80 del secolo scorso. Se si esclude a priori la possibilità che vi sia fiscal drag, la discussione sugli effetti delle riforme dell'Irpef rischia di perdere molto del suo interesse.

Gli effetti sulla disuguaglianza e sulla povertà dei principali provvedimenti assunti nel corso delle due ultime legislature sono analizzati osservando la distribuzione, per decili di reddito disponibile equivalente, delle variazioni del carico fiscale e della spesa per trasferimenti. L'impatto distributivo è valutato in termini di variazione percentuale del reddito equivalente delle famiglie. Per ottenere il reddito equivalente, al reddito disponibile familiare viene applicata la scala di equivalenza dell'Ise, data semplicemente dal numero dei componenti elevato all'esponente 0,65.

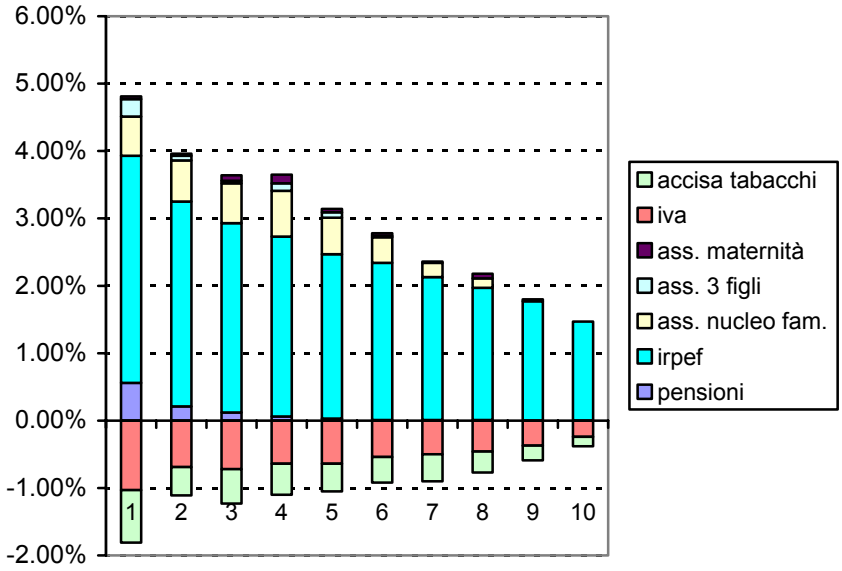
3. L'impatto redistributivo dei singoli istituti

Consideriamo dapprima le misure adottate dal governo di centrosinistra, nel periodo 1996-2001. Si nota innanzitutto (Fig. 1) che i cambiamenti delle aliquote Iva e delle accise sui tabacchi sul finire degli anni novanta hanno prodotto mediamente una lieve riduzione (nell'ordine dell'1% circa) del reddito disponibile delle famiglie, più che compensata tuttavia dagli sgravi Irpef e dalla maggiore spesa per trasferimenti, in relazione agli incrementi dell'assegno al nucleo familiare, all'introduzione nel 1999 dell'assegno alle famiglie con almeno tre minori e dell'assegno di maternità, e all'aumento delle maggiorazioni sociali a favore dei pensionati più poveri sul finire della legislatura. Mentre l'aumento del prelievo indiretto mostra un effetto tendenzialmente regressivo, con diminuzioni del reddito disponibile equivalente decrescenti all'aumentare del reddito familiare e comunque mai superiori a un punto e mezzo percentuale (se si esclude il primo decile), la riduzione della tassazione diretta e l'aumento della spesa per trasferimenti presentano un andamento progressivo, con vantaggi tanto maggiori quanto minore è il benessere economico familiare. In particolare, le rimodulazioni nel biennio 2000-2001 della scala delle aliquote Irpef (passaggio da 9 a 12 milioni di lire della soglia di esenzione per i redditi da lavoro dipendente, elevamento da 15 a 20 milioni di lire dell'aliquota legale minima del 18%) e

gli aumenti delle detrazioni per reddito da lavoro e per carichi di famiglia sembrano avere avvantaggiato con maggiore intensità i primi cinque decili della distribuzione, con guadagni che oscillano tra i due e i tre punti percentuali. Si noti che questa figura, come la successiva, presenta i guadagni derivanti dalle riforme dell'Irpef senza considerare la perdita dovuta al fiscal drag, che verrà invece introdotta nelle figure 3 e 4.

Guadagni significativi, seppure di intensità minore, ottengono anche le famiglie percettrici dell'assegno al nucleo familiare, i cui incrementi sono andati prevalentemente a favore dei nuclei numerosi con figli minorenni, monoparentali o con disabili. Un accentuato impatto distributivo è evidenziato anche dall'assegno alle famiglie con almeno tre minori, la cui spesa è andata in larga parte a vantaggio delle famiglie che occupano il decile più povero della distribuzione.

Fig. 1. Distribuzione per decili della variazione del reddito familiare disponibile equivalente, 1996-2001



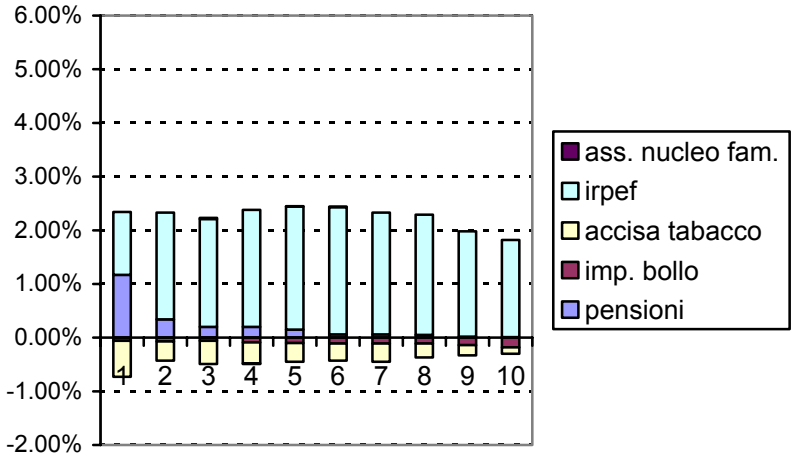
Se confrontati con quelli introdotti nel periodo 1996-2001, i provvedimenti assunti dal governo di centrodestra nel periodo 2001-2005 appaiono, oltre che meno generosi, anche meno redistributivi (Fig. 2). A fronte del maggior carico fiscale indiretto legato all'incremento dell'imposta sui tabacchi e delle imposte di bollo e di registro, il cui onere sia aggira

mediamente intorno a mezzo punto percentuale di reddito disponibile e la cui distribuzione per decili è moderatamente regressiva, vanno sottolineati sia gli sgravi Irpef decretati con la legge delega di riforma fiscale del 2003, il cui importo complessivo tra prima e seconda tranche ammonta a circa 13 miliardi di euro, che l'incremento delle pensioni minime. L'aumento percentuale del reddito disponibile delle famiglie prodotto dal passaggio dall'Irpef all'Ire non supera i tre punti percentuali, si distribuisce prevalentemente a favore dei decili medio-alti e penalizza in termini relativi il 10% più povero, a causa del problema dell'incapienza fiscale[3]. Le riforme Irpef promosse nel corso della precedente legislatura avevano già beneficiato i contribuenti più poveri, ampliando l'area di esenzione totale. Per il governo di centrodestra è diventato quindi più difficile raggiungere, con lo strumento fiscale, anche le famiglie collocate al margine inferiore della distribuzione (Baldini, Bosi 2002; Nens 2005).

Più redistributivo appare invece l'aumento delle pensioni minime, che da solo spiega più della metà dei guadagni percepiti nell'arco del quinquennio dalle famiglie del primo decile. Trascurabile appare infine il contributo proveniente dalla spesa per l'assegno al nucleo familiare, la cui dinamica nell'arco del quinquennio, in assenza di variazioni discrezionali del suo importo, mostra una sostanziale stagnazione.

[3] Per incapienza fiscale si intende come noto una situazione in cui il reddito complessivo o l'imposta lorda del contribuente sono così bassi da non consentirgli di avvalersi completamente delle deduzioni dal reddito complessivo o delle detrazioni d'imposta previste dalla normativa. In mancanza di un meccanismo di imposta negativa (deduzioni o detrazioni completamente rimborsabili) è evidente che ad essere penalizzati da questa situazione sono i contribuenti con minore capacità contributiva, ossia quelli delle fasce di reddito più basse.

Fig. 2. Distribuzione per decili della variazione del reddito familiare disponibile equivalente 2001-2005



L'incremento di reddito familiare disponibile riportato nelle due figure precedenti quantifica, tra gli altri, l'impatto dei provvedimenti di riforma che hanno interessato l'imposta personale sul reddito nell'arco di un decennio ma non fornisce una misura dei guadagni effettivi goduti dalle famiglie italiane nel medesimo periodo. Accanto agli effetti prodotti dalle misure discrezionali di policy, va infatti tenuto conto dell'effetto di segno contrario, del tutto automatico, dovuto al fiscal drag monetario. Il fiscal drag monetario consiste, come noto, nel fatto che, in presenza di inflazione e di un sistema di protezione almeno parziale dei redditi monetari lordi, l'imposizione diretta di tipo progressivo comporta una crescita più che proporzionale del carico fiscale poiché tutto l'incremento di base imponibile viene sottoposto alla più elevata aliquota marginale raggiunta dal reddito del contribuente. Un incremento nel livello generale dei prezzi diminuisce anche il valore reale delle detrazioni d'imposta, essendo queste ultime fissate in termini nominali. A fronte di redditi reali costanti si ha quindi un aumento del prelievo e dell'aliquota media effettiva, per il singolo contribuente, e un aumento del gettito fiscale, per l'erario.

Il fiscal drag non ha certo determinato, nel periodo preso in esame, un aumento del prelievo paragonabile a quello dei due decenni precedenti, caratterizzati da tassi di inflazione in alcuni anni anche a due cifre. Ciò nonostante riteniamo che non si possa prescindere da una sua analisi, sia per i citati poco trasparenti effetti di gettito, sia per i discutibili effetti di equità verticale e orizzontale che esso comporta tra tipologie di reddito assoggettate a tassazione progressiva (sostanzialmente quelli da lavoro) e tipologie di

reddito che godono di regimi di tassazione separata di tipo proporzionale (quelli da capitale).

Una misura sintetica dei guadagni effettivi delle famiglie a seguito della variazione della normativa, del dispiegarsi del fiscal drag e del loro effetto congiunto è fornita nelle figure 3 e 4. In entrambe, le serie di colonne più elevate coincidono con quelle mostrate per l'Irpef nelle figure 1 e 2, le altre serie invece sono il risultato della sottrazione, dalle precedenti, del fiscal drag. Come si nota, lo sgravio fiscale effettivo goduto dalle famiglie è inferiore a quello misurato dalla sola variazione della normativa, a causa del fiscal drag. L'incremento da esso provocato sull'aliquota media effettiva, qui tradotto in minor reddito disponibile equivalente, è significativo e nell'ordine di circa un punto percentuale, in entrambe le legislature. Il fiscal drag da inflazione ha di fatto dimezzato, per le famiglie che occupano i decili mediani, i guadagni elargiti dal legislatore in via discrezionale: nel primo periodo il fenomeno ha interessato sostanzialmente i decili dal terzo al sesto, nel secondo i decili dal terzo al nono. L'intensità con cui il fiscal drag da inflazione si è manifestata non è stata la stessa per tutti i contribuenti, dipendendo dalla progressività locale dell'Irpef, ossia dall'andamento dell'aliquota media dell'imposta al crescere della base imponibile: a parità di inflazione, il drenaggio di risorse è tanto maggiore quanto più progressiva è l'imposta. Valori del fiscal drag inferiori a quelli medi si riscontrano nei primi due decili, i più poveri, anche in relazione al fatto che in questa fetta della distribuzione di famiglie rientrano buona parte dei contribuenti esenti, e nell'ultimo, occupato dai contribuenti più ricchi e assoggettati a una minore progressività locale. Si noti infine che, tra il primo ed il secondo periodo, il fiscal drag subito dal 10% più povero delle famiglie subisce una forte riduzione, a causa del ridursi nel numero delle famiglie povere assoggettate all'Irpef.

Fig. 3. Distribuzione per decili della variazione del reddito disponibile equivalente dovuta alle riforme dell'Irpef nel primo periodo (1996-2001)

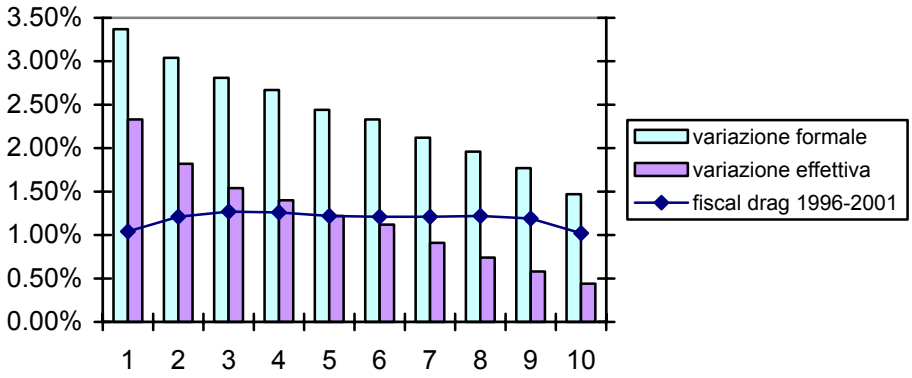
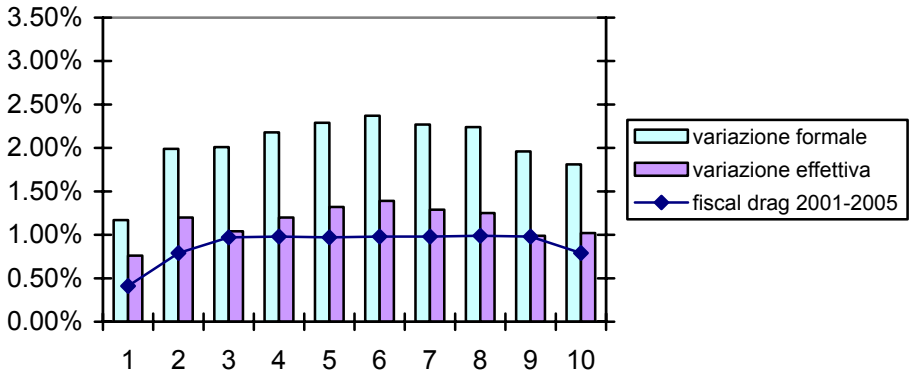


Fig. 4. Distribuzione per decili della variazione del reddito disponibile equivalente dovuta alle riforme dell'Irpef nel secondo periodo (2001-2005)

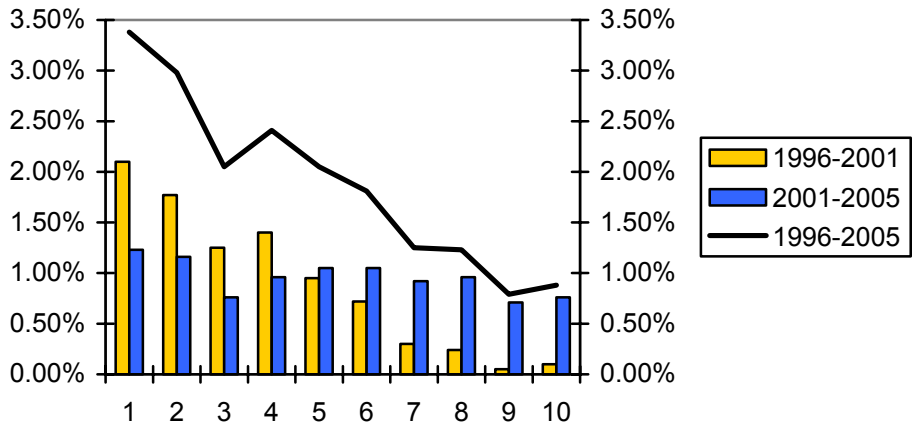


4. L'impatto redistributivo globale delle due legislature

L'effetto distributivo delle riforme degli istituti di spesa e di prelievo, singolarmente considerati nel paragrafo precedente, è analizzato nel suo insieme nelle tre figure seguenti, che riportano la variazione percentuale del reddito familiare disponibile equivalente del totale delle famiglie e di due suoi sottogruppi, le famiglie con figli e quelle con persona di riferimento di età almeno pari a 65 anni.

L'informazione di sintesi più nitida contenuta nella prima delle tre figure, relativa a tutta la popolazione (Fig. 5), è il diverso profilo distributivo dei guadagni (da qui in poi presentati sempre al netto del fiscal drag) percepiti dalle famiglie nei due periodi: perequativo nel periodo che va dal 1996 al 2001, con aumenti del reddito disponibile anche superiori a un punto e mezzo percentuale per i primi due decili e valori poi via decrescenti all'aumentare del decile, sostanzialmente proporzionale nel secondo periodo, dal 2001 al 2005.

Fig. 5. Distribuzione per decili della variazione del reddito disponibile equivalente nei due periodi e variazione totale, al netto del fiscal drag – tutte le famiglie



La differenza è più evidente se ci si concentra su una tipologia particolare di famiglie, quelle con figli (Fig. 6), che appare aver beneficiato degli incrementi di spesa decretati a più riprese nella seconda metà degli anni novanta (aumenti dell'assegno al nucleo familiare, introduzione dell'assegno alle famiglie con almeno tre minori) soprattutto nei primi due decili, a fronte di variazioni addirittura negative per quegli stessi decili nel quinquennio successivo. Problemi di incapienza fiscale e mancato incremento degli importi dell'assegno familiare per tenere almeno conto dell'inflazione sembrano i principali responsabili della distribuzione regressiva delle variazioni percentuali del reddito disponibile delle famiglie con figli verificatasi nei primi anni duemila. Minori differenze emergono se si osserva il profilo distributivo dei guadagni monetari equivalenti delle famiglie con persona di riferimento con almeno 65 anni di età (Fig. 7) nei

due periodi, per i quali i provvedimenti di aumento delle integrazioni al minimo, distribuiti peraltro anche nei decili mediani della distribuzione, non sembrano granché distinguere tra centrosinistra e centrodestra (corrieri, 2004).

Fig. 6. Distribuzione per decili della variazione del reddito disponibile equivalente nei due periodi e variazione totale, al netto del fiscal drag – famiglie con figli

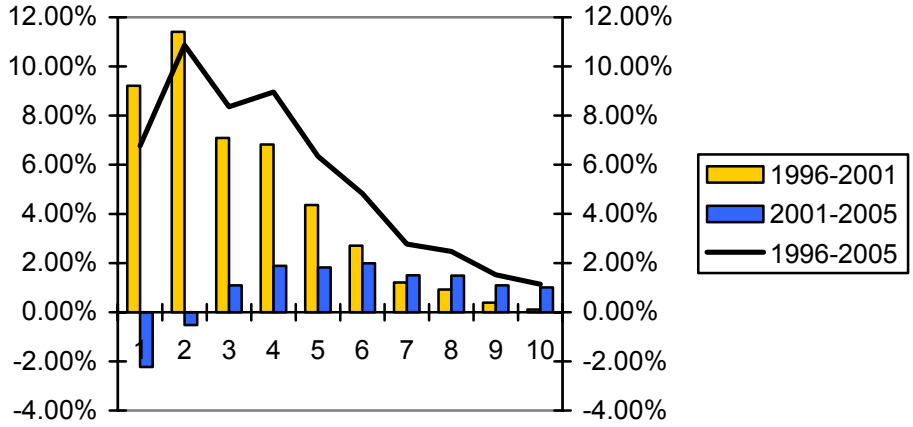
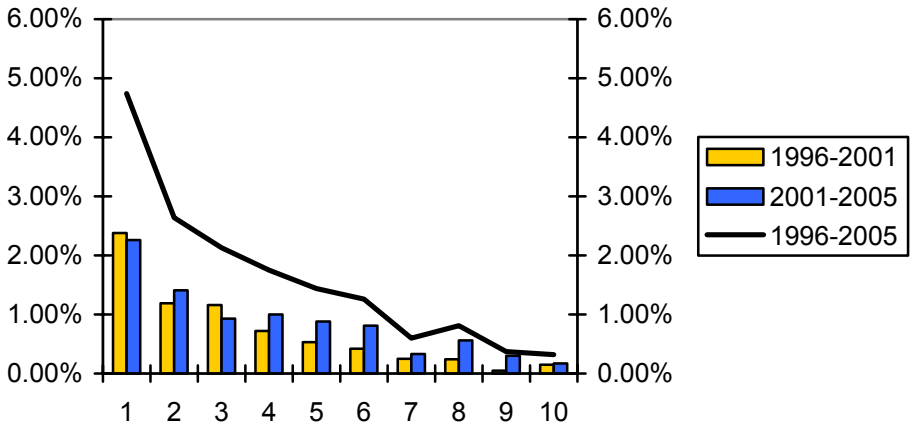


Fig. 7. Distribuzione per decili della variazione del reddito disponibile equivalente nei due periodi e variazione totale, al netto del fiscal drag – famiglie con persona di riferimento maggiore di 65 anni di età



Le indicazioni fornite dall'analisi della distribuzione per decili sono sostanzialmente confermate dallo studio condotto in termini di una batteria di indicatori sintetici della disuguaglianza e della povertà. Tutti questi indici mostrano comunque variazioni piuttosto limitate in entrambi i periodi. Per quanto concerne la disuguaglianza, si rileva un maggiore impatto perequativo delle riforme del centrosinistra su quelle del centrodestra: l'indice di Gini scende di mezzo punto nel corso della penultima legislatura, dal 0.3526 del 1996 a 0.3476 del 2001, mentre cala di due decimi di punto durante l'ultima legislatura. La riduzione della deviazione logaritmica media, un indice che ha la caratteristica di comprimere le distanze assolute tra i redditi più elevati della distribuzione, appare più pronunciata in corrispondenza delle misure prese nei primi anni duemila rispetto a quelle della seconda metà degli anni novanta. Gli ultimi due indici della tabella calcolano il rapporto tra il reddito del novantesimo percentile della distribuzione e quello del decimo percentile (P90/P10), e il rapporto tra il reddito del novantesimo percentile e la mediana (P90/P50). Entrambi si riducono nel corso dell'intero periodo.

Tab. 1. Disuguaglianza della distribuzione dei redditi familiari disponibili equivalenti

	Indice di Gini	**Deviazione logaritmica media**	**P90/P10**	**P90/P50**
1996	0.3526	0.2252	4.753	2.113
2001	0.3476	0.2189	4.485	2.105
2005	0.3453	0.2075	4.402	2.090

L'analisi della povertà, condotta in termini di povertà relativa e con riferimento ad una soglia pari al 60% della mediana della distribuzione dei redditi familiari disponibili equivalenti, evidenzia una maggiore efficacia nell'azione di contrasto dell'indigenza economica nel primo dei due periodi. Nel quinquennio che va dal 1996 al 2001, l'indice di diffusione, che misura la quota di famiglie povere sul totale delle famiglie, si riduce di circa un punto percentuale, dal 20,3 al 19,2%. La riduzione è più sensibile se riferita al sottoinsieme dei nuclei familiari con figli, il cui indice scende dal 30 al 27,5%. Un calo di circa un punto percentuale, dal 21,3 al 20,3%, interessa anche le famiglie con persona di riferimento di età maggiore di 65 anni.

Le misure intraprese nella seconda metà degli anni novanta hanno prodotto anche l'effetto di attenuare l'intensità della povertà relativa. L'indice di Foster, Greer e Thorbecke, un indice parametrico che attribuisce

un peso tanto maggiore alla condizione economica del povero tanto più il suo reddito dista dalla soglia di povertà, scende dal 6,1 al 5,6% e dal 2,9 al 2,6%, a seconda che il parametro di avversione alla povertà dell'indice sia rispettivamente pari a 1 o a 2. I dati non incorporano la sperimentazione del Rmi, un istituto monetario di lotta alla povertà di cui hanno usufruito prevalentemente le famiglie numerose con figli, residenti in larga parte nel Mezzogiorno a partire del 1999 e fino a tutto il 2003[4].

Differentemente dalle politiche attuate nella seconda metà degli anni novanta, il cui impatto sulla diffusione e soprattutto sull'intensità della povertà relativa appare sensibile, quelle messe in atto nei primi anni duemila con l'aumento delle pensioni minime e l'innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta personale sul reddito non risultano altrettanto efficaci, se è vero che l'indice di diffusione calcolato su tutte le famiglie scende nell'arco di un quinquennio, dal 2001 al 2005, di soli due decimi di punto percentuale, dal 19,2 al 19,0% e l'indice di Foster, Greer e Torbecke rimane sostanzialmente inalterato.

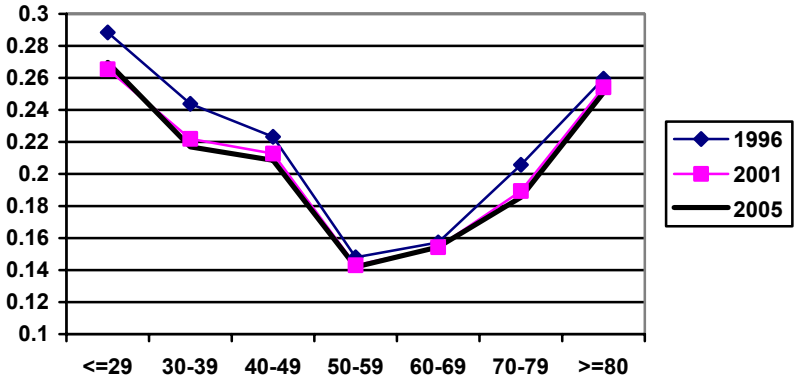
Tab. 2. Indici di povertà relativa della distribuzione dei redditi familiari disponibili equivalenti– linea di povertà 60% del reddito mediano

	Indice di diffusione	**Indice di diffusione**	**Indice di diffusione**	**Indice di Foster, Greer e Thorbecke**	**Indice di Foster, Greer e Thorbecke**
	Tutte le famiglie	Famiglie con figli	Famiglie con capofamiglia di età > 65	Tutte le famiglie (alfa=1)	Tutte le famiglie (alfa=2)
1996	0.2033	0.3004	0.2135	0.0612	0.0290
2001	0.1928	0.2755	0.2028	0.0557	0.0263
2005	0.1897	0.2703	0.1998	0.0551	0.0264

[4] La mancata simulazione della sperimentazione del Rmi in questo lavoro è dovuta semplicemente alle caratteristiche stesse dell'esperimento, attuato in non più di centosessanta comuni d'Italia, scelti in funzione del livello e dell'intensità della povertà delle varie aree geografiche del paese. L'esiguità dell'esperimento, in assenza di appropriati dati campionari di natura locale, ne rende di fatto impossibile la simulazione. Nulla osta peraltro alla stima degli effetti di spesa e sulla distribuzione personale del reddito di un'ipotetica messa a regime del Rmi a livello nazionale, come dimostrano alcuni lavori recenti tra cui Baldini, Bosi e Toso (2002) e Berliri e Parisi (2003).

L'analisi della povertà relativa, disaggregata per classi di età della persona di riferimento e per numero di componenti, fornisce alcuni elementi aggiuntivi di valutazione. Si conferma la contrazione, nel periodo 1996-2001, della diffusione della povertà tra le famiglie con figli, nella figura 8 rappresentate verosimilmente dai nuclei in cui il capofamiglia rientra nelle prime tre classi di età (meno di 29 anni, tra 30 e 39, e tra 40 e 49). Le maggiori riduzioni si registrano in particolare nelle classi fino a 29 anni e tra 30 e 39 anni, in cui la quota di famiglie povere sul totale si contrae di circa tre punti percentuali. Sostanzialmente stabile è invece il profilo per età della diffusione della povertà nel quinquennio successivo. Anche dopo le misure prese nell'arco dell'intero decennio, peraltro, il profilo per età della povertà relativa in Italia continua a presentare una caratteristica forma ad U, con tassi di povertà relativamente elevati per le famiglie più giovani e un andamento dapprima decrescente e poi crescente al crescere dell'età. Malgrado entrambi i governi abbiano aumentato le pensioni più basse, la diffusione della povertà tra le classi di età più anziane non è diminuita significativamente, soprattutto al di sopra degli 80 anni. Il motivo principale è semplice: le pensioni, anche portate a 550 euro al mese, rimangono comunque inferiori alla soglia di povertà relativa per una persona sola scelta per questo lavoro.

Fig. 8. Indice di diffusione della povertà relativa per classe di età del capofamiglia



Il complesso delle misure adottate nell'ultimo decennio sembra anche aver lievemente ridotto lo scarto, in termini di diffusione della povertà, che separa le famiglie numerose, in particolare quelle con almeno cinque componenti, dalle altre (Tab. 3). Anche in questo caso, i dati mostrano un

caratteristico profilo ad U, con valori decrescenti, al passaggio da nuclei composti da un solo componente a nuclei di due persone, e poi crescenti, al crescere della numerosità della famiglia. Le riforme dell'intero decennio non sembrano intaccare tale profilo, sebbene la lenta e progressiva riduzione della povertà relativa sembra più sensibile soprattutto tra i nuclei numerosi.

Tab. 3. Diffusione della povertà relativa per numero di componenti della famiglia

Numero di componenti	1996	2001	2005
1	0.2011	0.1932	0.1906
2	0.1444	0.1380	0.1390
3	0.1642	0.1489	0.1469
4	0.2431	0.2303	0.2271
≥ 5	0.4093	0.3910	0.3764

La linea di povertà utilizzata fino ad ora, al 60% del reddito equivalente mediano, è piuttosto elevata, finendo per collocare circa un quinto delle famiglie nell'insieme dei poveri. Essa comunque corrisponde alla linea utilizzata dall'Eurostat per il confronto tra le condizioni di povertà delle famiglie europee. Possiamo però verificare come è cambiata la povertà negli ultimi 10 anni assumendo come riferimento una soglia più bassa, pari al 50% del reddito equivalente mediano (Tab. 4). Emerge anzitutto che le famiglie degli anziani ora risultano in media meno povere dell'intera collettività nazionale, perché il loro indice di diffusione è inferiore all'indice generale, mentre nella Tab. 2 valeva il contrario. Aumenta invece la distanza tra l'indice di diffusione delle famiglie con figli e quello generale. Questo in sostanza significa che le famiglie con figli sono concentrate nell'estremo inferiore della distribuzione, mentre una quota significativa dei nuclei anziani si colloca attorno ad una soglia di quasi povertà. L'andamento degli indici nel tempo conferma quanto già riscontrato: un calo tendenziale in entrambe le legislature, più marcato nella prima.

Tab. 4. Indici di povertà relativa della distribuzione dei redditi familiari disponibili equivalenti – linea di povertà 50% del reddito mediano

	Indice di diffusione	**Indice di diffusione**	**Indice di diffusione**	**Indice di Foster, Greer e Thorbecke**	**Indice di Foster, Greer e Thorbecke**
	Tutte le famiglie	Famiglie con figli	Famiglie con capofamiglia di età > 65	Tutte le famiglie (alfa=1)	Tutte le famiglie (alfa=2)
1996	0.1358	0.2191	0.1179	0.03968	0.01958
2001	0.1236	0.1890	0.1094	0.03530	0.01784
2005	0.1200	0.1775	0.1084	0.03528	0.01821

Conclusioni

Due sembrano i principali risultati di questa analisi. In primo luogo, in entrambe le legislature le riforme di alcuni tra i principali istituti del nostro sistema di tax-benefit hanno determinato un modesto aumento dei redditi disponibili delle famiglie. In secondo luogo, mentre il quinquennio del centrosinistra mostra una distribuzione progressiva degli incrementi di reddito disponibile, negli ultimi cinque anni tutte le classi di reddito registrano guadagni percentuali praticamente simili, attorno all'1%.

Mentre le famiglie con persona di riferimento anziana hanno beneficiato di incrementi di reddito di entità simile nei due periodi, per quelle povere con figli minori l'aumento del reddito disponibile è stato decisamente superiore nella legislatura 1996-2001.

I progressi nel campo del contrasto della povertà sono stati nel complesso molto scarsi: leggermente più evidenti nel primo periodo, praticamente assenti nel secondo.

Sembra possibile rintracciare una diversità nelle logiche di fondo che hanno ispirato le due esperienze di governo: a parità di effetti medi sui bilanci delle famiglie, il centrosinistra è stato più attento al segno redistributivo delle riforme, cercando di avvantaggiare i decili inferiori della distribuzione, mentre il centrodestra non ha avuto come prioritario un obiettivo di redistribuzione, limitandosi, per quanto possibile, a ridurre il carico fiscale in modo uniforme.

Appendice - Le principali regole seguire per l'attribuzione alle famiglie degli istituti simulati

Irpef, Assegno al nucleo familiare, Assegno di maternità, Assegno alle famiglie con almeno tre figli, aumento delle pensioni minime: applicazione analitica delle diverse normative a ciascun contribuente del campione.

Iva: applicazione analitica delle diverse strutture di aliquote a ciascuna famiglia del campione, sulla base di un vettore di 256 tipologie di consumo, imputate a partire dall'indagine Istat sui consumi del 2002.

Imposte di bollo: In mancanza di informazioni sulla ripartizione del gettito tra imprese e famiglie, abbiamo attribuito alle famiglie del campione un terzo dell'incremento del gettito del periodo, in proporzione al valore del patrimonio familiare. Questa imputazione è stata effettuata solo per il periodo 2001-05, dal momento che il gettito non è significativamente aumentato nel quinquennio precedente.

Accisa sui tabacchi: Ripartizione dell'incremento di gettito tra le famiglie consumatrici di tabacchi, in proporzione al valore del consumo.

Riferimenti bibliografici

Adam, S., Brewer, M. e Wakefield, M.
2005 *Tax and benefit changes: who wins and who loses?*, in «IFS Election briefing note» No. 1.

Baldini, M., Bosi, P. e Toso, S.,
2002 *Targeting welfare in Italy: old problems and perspectives on reform*, in «Fiscal Studies», n. 1, pp. 51-76.

Baldini, M. e Bosi, P.
2002 *La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza*, in «Politica Economica», n. 3, pp. 303-340.

Berliri, C. e Parisi, V.
2003 *Effetti distributivi e sull'offerta di lavoro del 'reddito minimo di inserimento'. Una analisi di microsimulazione con risposte comportamentali*, in «Economia pubblica», n. 6, pp. 45-80.

Gastaldi, F. e Liberati P.
2005 *Imposte e redistribuzione in Italia*, in *Distribuzione, redistribuzione e crescita: gli effetti delle disuguaglianze distributive*, a cura di G. Garofano e A. Pedone, Milano, Franco Angeli.

Marino, M.R. e Rapallini, C.
2003 *La composizione familiare e l'imposta sul reddito delle persone fisiche: un'analisi degli effetti redistributivi e alcune considerazioni sul benessere sociale*, in Banca d'Italia, Tema di discussione n. 477.

Gorrieri, E.
2004 *Parti uguali fra disuguali*, Bologna, Il Mulino, 2004

Nens
2005 'La politica fiscale del centrodestra, quattro anni di provvedimenti tributari secondo le relazioni tecniche del governo', Giugno 2005.

Piachaud, D. e Sutherland, H.
2001 *Reducing child poverty in Britain: an assessment of government policy 1997-2001*, in «Economic Journal»,
2002 *Changing poverty post 1997*, in CASE paper No. 63, Centre for the analysis of social exclusion, LSE.