



upb.

ufficio
parlamentare
di bilancio

La finanza pubblica italiana - Rapporto 2021

Discussione
M. Rosaria Marino

3 maggio 2022

Prefazione, <i>di Massimo Baldini e Stefano Toso</i>	p. 7	Il nuovo Pnrr, <i>di Paolo Manasse</i>	p. 237
Vaccini, investimenti, riforme, Europa. La scommessa dell'agenda Draghi-Franco, <i>di Fedele De Novellis e Valentina Ferraris</i>	9	La prevenzione è sottofinanziata in Italia, <i>di Paolo Vineis, Francesco Forastiere, Rodolfo Saracci</i>	251
Verso una riforma fiscale?, <i>di Giampaolo Arachi e Massimo D'Antoni</i>	33	Le spese fiscali collegate all'Irpef, <i>di Massimo Baldini, Vieri Ceriani, Silvia Giannini, Paolo Liberati, Simone Pellegrino, Ruggero Paladini</i>	265
Oltre il mattone, quali prospettive per la sanità, <i>di Enza Caruso</i>	59	Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell'arte e possibili sviluppi, <i>di Larysa Minzyuk, Marco Mastracci, Valeria Bucci, Marco Stradiotto, Giancarlo Ferrara</i>	301
La previdenza dopo «Quota 100», <i>di Carlo Mazzaferro</i>	97	Appendice: alcuni dati di finanza pubblica per l'Italia	323
Le politiche per l'assistenza, <i>di Massimo Baldini e Stefano Toso</i>	115	Abstract	329
L'assegno unico e universale per i figli, <i>di Giovanni Gallo e Lorenzo Lusignoli</i>	141		
Il sostegno pubblico alle imprese nell'emergenza Covid-19: efficacia, efficienza ed effetti di medio e lungo periodo, <i>di Bruno Buchetti, Luciano Greco e Amedeo Pugliese</i>	165		
Pnrr e rilancio delle infrastrutture, <i>di Attilio Pasetto</i>	185		
L'istruzione tra emergenza Covid-19 e Pnrr, <i>di Giorgia Casalone e Daniele Checchi</i>	211		

«Verso una riforma fiscale?» (G. Arachi e M. D'antoni)

Con riferimento alla riforma dell'Irpef

Vantaggi in linea con gli obiettivi:

- Appiattimento e riduzione delle aliquote medie effettive
- Riduzione delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive

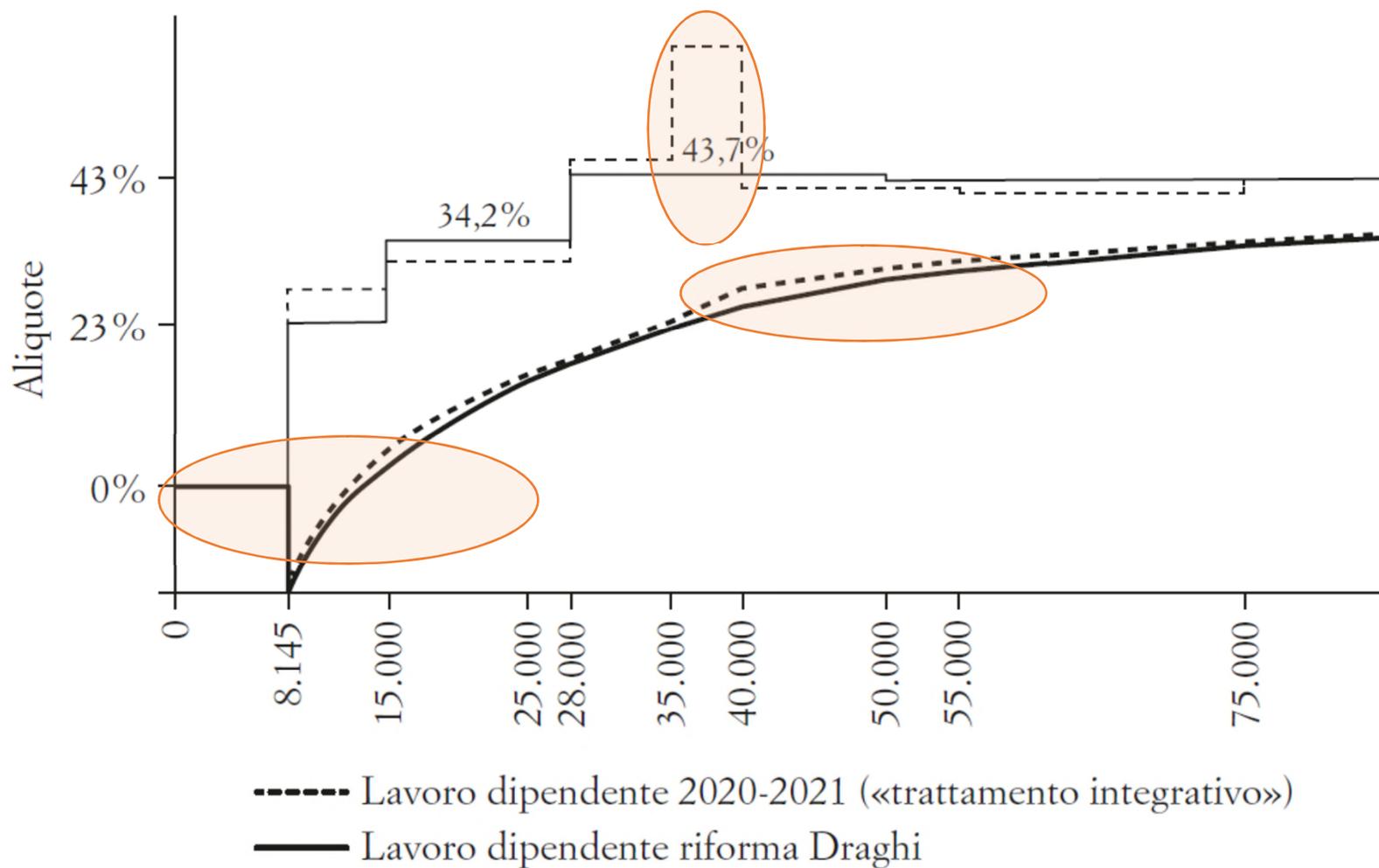


FIG. 3. Effetto della riforma del 2022 (modifica degli scaglioni e della detrazione per tipologia di reddito) sulla tassazione del reddito da lavoro dipendente.

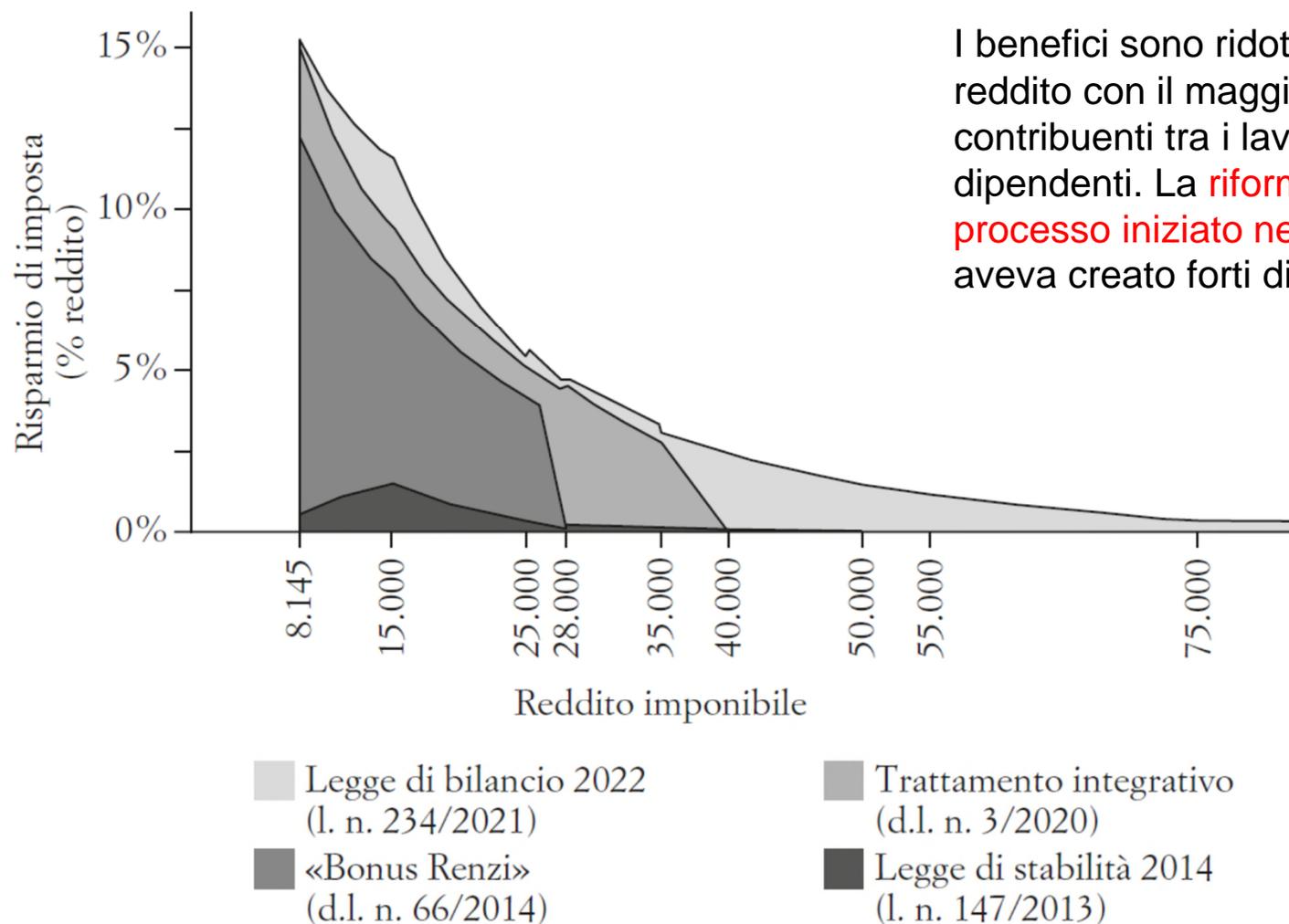


FIG. 4. Risparmio di imposta derivante dalle riforme di scaglioni e detrazioni tra il 2013 e il 2021.

«Verso una riforma fiscale?» (G. Arachi e M. D'antoni)

Con riferimento alla riforma dell'Irpef

Vantaggi in linea con gli obiettivi:

- Appiattimento e riduzione delle aliquote medie effettive
- Riduzione delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive

Punti critici:

- Sistema ancora complesso e poco trasparente per il contribuente;
- La detrazione complessiva per il lavoro dipendente è la somma di due parti normate in due diverse fonti (Testo Unico, art. 13 e DL 3/2020).
- Rimane ancora una forte discontinuità in corrispondenza della soglia minima del trattamento integrativo (8.174 euro) che non risponde a una logica economica e che lascia esclusi i *working poors*.
- Mantenimento della detrazione per figli a carico ≥ 21 anni (con qualche effetto paradossale)

«Verso una riforma fiscale?» (G. Arachi e M. D'antoni)

Altro punto critico evidenziato nel capitolo:

- Abolizione delle detrazioni per figli a carico, che rappresentano nell'Irpef «un'esigenza di equità orizzontale tra contribuenti con una diversa composizione familiare» (correzione della capacità contributiva) → si suggerisce che «i due strumenti in quanto rispondenti a obiettivi distinti e non interamente sovrapponibili nelle loro finalità, avrebbero potuto convivere».
- «la scelta dell'AU espunge il tema del sostegno alla famiglia dall'ambito della fiscalità per ricondurlo interamente all'ambito della spesa assistenziale».

Due osservazioni:

1) Contraddizione con l'esigenza espressa di semplificazione dell'Irpef

2) Il sostegno alla famiglia, alla natalità e alla genitorialità è bene sia fatto con uno strumento di spesa per raggiungere i nuclei che più ne hanno bisogno oltre che gli altri, con un'adeguata selettività.

«L'assegno unico e universale per i figli» (G. Gallo e L. Lusignoli)

Valutazione degli effetti distributivi dell'AU e confronto con proposte alternative (Cisl e Arel, Fondazione Gorrieri e Alleanza per l'infanzia)

Vantaggi:

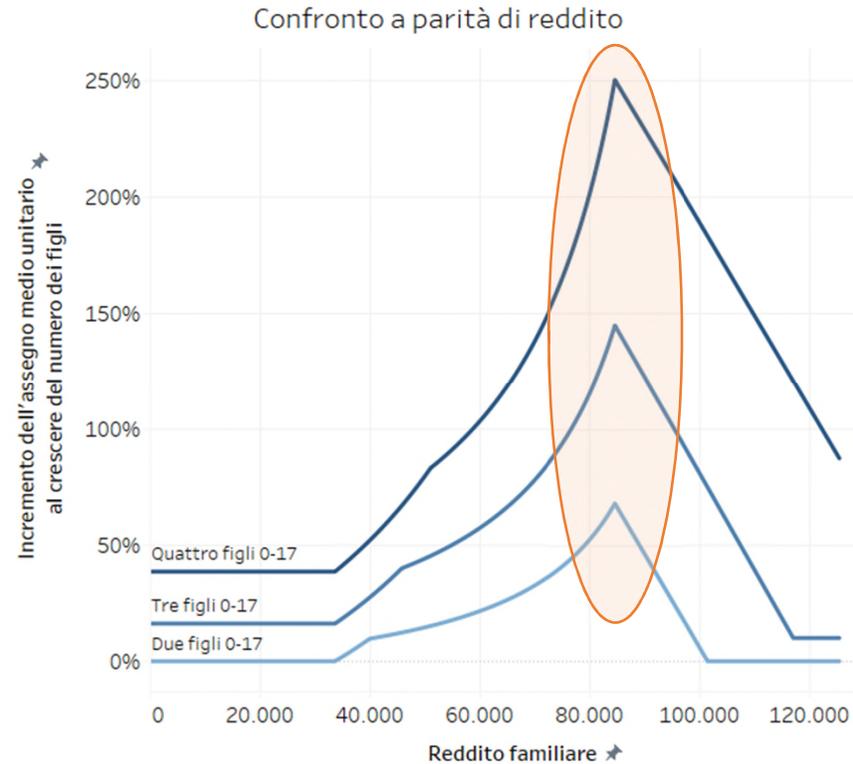
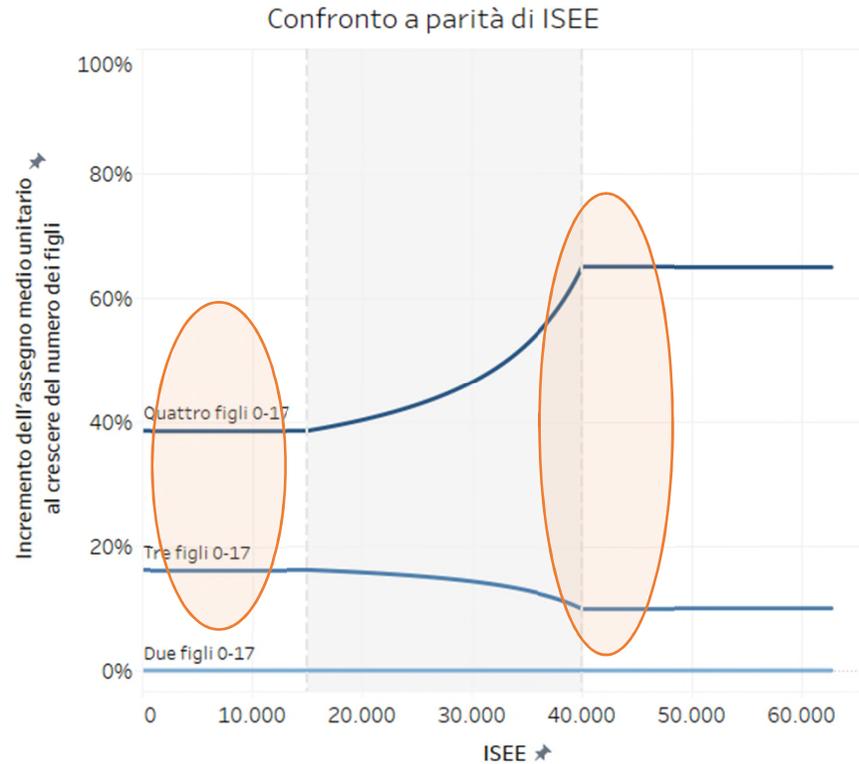
- Razionalizzazione del sistema e superamento di alcune distorsioni e iniquità soprattutto orizzontali
- Il sostegno diventa universale con moderata selettività e risolve il problema degli incapienti → aumenta il numero di famiglie beneficiarie
- Sono favorite le famiglie numerose
- Lo strumento unico sarà anche più semplice da manovrare e rifinanziare
- Riduce gli indici di povertà e disuguaglianza

«L'assegno unico e universale per i figli» (G. Gallo e L. Lusignoli)

Punti critici:

- «peculiarità delle misure sostituite dall'AU e le loro sovrapposte maggiorazioni su specifiche categorie familiari» (e il passaggio dal reddito all'ISEE) fa sì che un certo numero di famiglie subiscano una perdita
- l'utilizzo dell'ISEE non come criterio di accesso al trasferimento ma piuttosto come parametro per l'importo del sostegno
 - Scala di equivalenza (ogni elemento aggiuntivo nel nucleo ha un peso meno che proporzionale rispetto ai precedenti); nel caso dell'AU una famiglia con un figlio riceve un importo inferiore rispetto a quanto ricevuto per ogni figlio da una famiglia che ne ha due e la differenza aumenta all'aumentare della numerosità familiare

Andamento dell'AU al crescere del numero di figli: incremento dell'assegno medio unitario rispetto a quanto percepito per un figlio



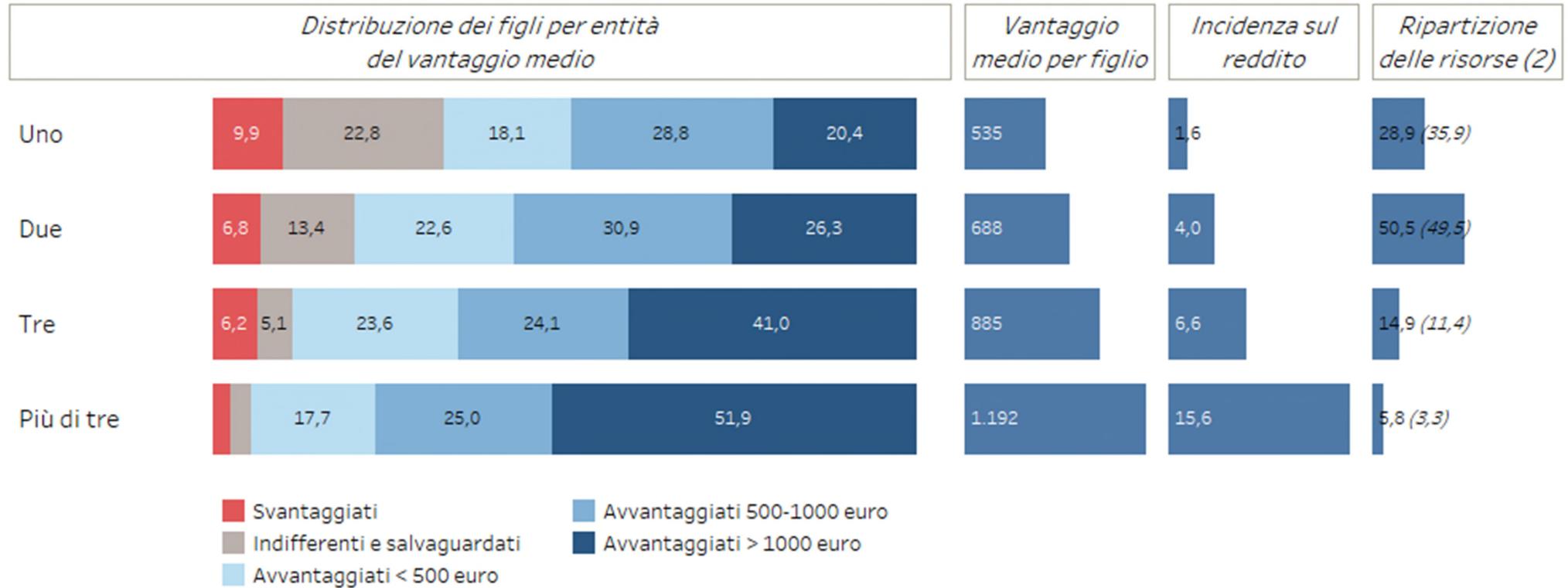
A parità di reddito un figlio aggiuntivo aumenta il beneficio per: 1) l'erogazione di un secondo assegno; 2) l'incremento del primo assegno già goduto per effetto della riduzione dell'ISEE per variazione della scala di equivalenza

→ incremento dell'assegno medio unitario superiore a quanto possa apparire se si considerano le sole maggiorazioni.

Fonte: Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

La progressione risulta maggiore rispetto ai criteri equitativi propri della scala ISEE: **applicando i coefficienti di equivalenza ISEE, il costo medio per figlio in una famiglia con due figli, tre figli e quattro figli sarebbe minore, rispettivamente, del 5, del 9 e del 13 per cento rispetto a quello con un figlio.**

Effetti distributivi per numero di figli (1)



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

(1) Sono considerati avvantaggiati (svantaggiati) i nuclei che guadagnano (perdono) più dello (fino allo) 0,5 per cento del reddito familiare. – (2) Il numero tra parentesi rappresenta la quota di figli destinatari di AU presente nei nuclei familiari, rispettivamente, con uno, due, tre o più di tre figli.

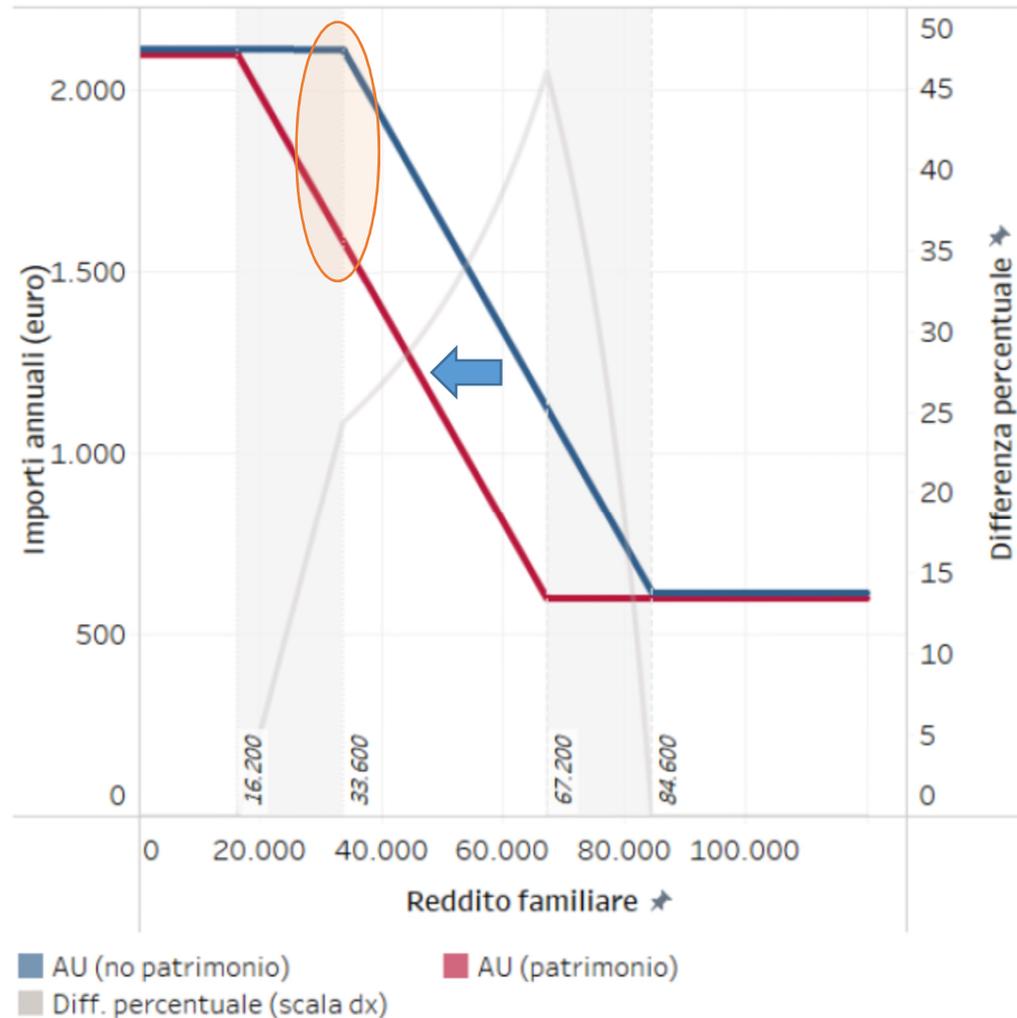
«L'assegno unico e universale per i figli» (G. Gallo e L. Lusignoli)

Punti critici:

- «peculiarità delle misure sostituite dall'AU e le loro sovrapposte maggiorazioni su specifiche categorie familiari» (e il passaggio dal reddito all'ISEE) fa sì che un certo numero di famiglie subiscano una perdita
- l'utilizzo dell'ISEE non come criterio di accesso al trasferimento ma piuttosto come parametro per l'importo del sostegno
 - Scala di equivalenza (ogni elemento aggiuntivo nel nucleo ha un peso meno che proporzionale rispetto ai precedenti); nel caso dell'AU una famiglia con un figlio riceve un importo inferiore rispetto a quanto ricevuto per ogni figlio da una famiglia che ne ha due e la differenza aumenta all'aumentare della numerosità familiare
- **Il peso del patrimonio:**
 - Discontinuità nel breve periodo che hanno a che fare con le diverse propensioni ad accumulare patrimonio;
 - Possibile disincentivo al risparmio.

AU e patrimonio familiare (1)

(famiglie con un figlio, monoreddito da lavoro dipendente, con differente patrimonio ai fini ISEE)



La componente patrimoniale determina **una traslazione verso sinistra** della curva dell'AU.

Per questa famiglia tipo la presenza di patrimonio comporterebbe una **riduzione dell'AU fino a circa 500 euro**.

Due famiglie che si differenziano per 1€ di rendita catastale percepirebbero AU che differiscono di 65 centesimi l'uno dall'altro.

L'abitazione di residenza in locazione determina **una traslazione verso destra** della curva dell'AU. L'AU è pari al suo livello massimo (2.100 euro) fino a 40.600 euro di reddito familiare, in corrispondenza del quale il vantaggio rispetto alla situazione previgente è di 1.040 euro.

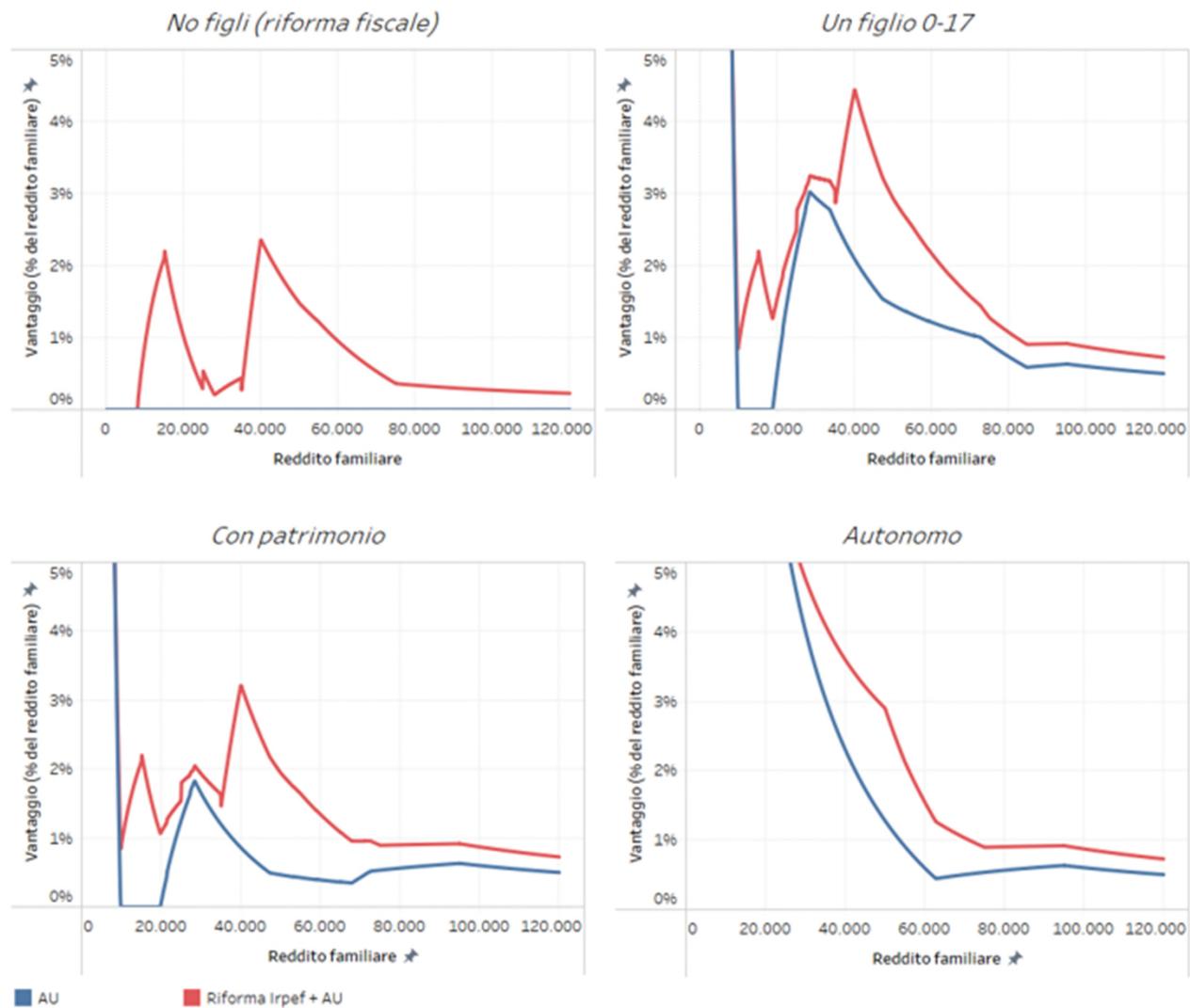
Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

(1) RIGA BLU: patrimonio nullo; RIGA ROSSA: rendita catastale abitazione principale di 1.000 euro e 20.000 euro di patrimonio finanziario.

Una **valutazione degli effetti redistributivi congiunti** delle due riforme sul sistema *tax-benefit*

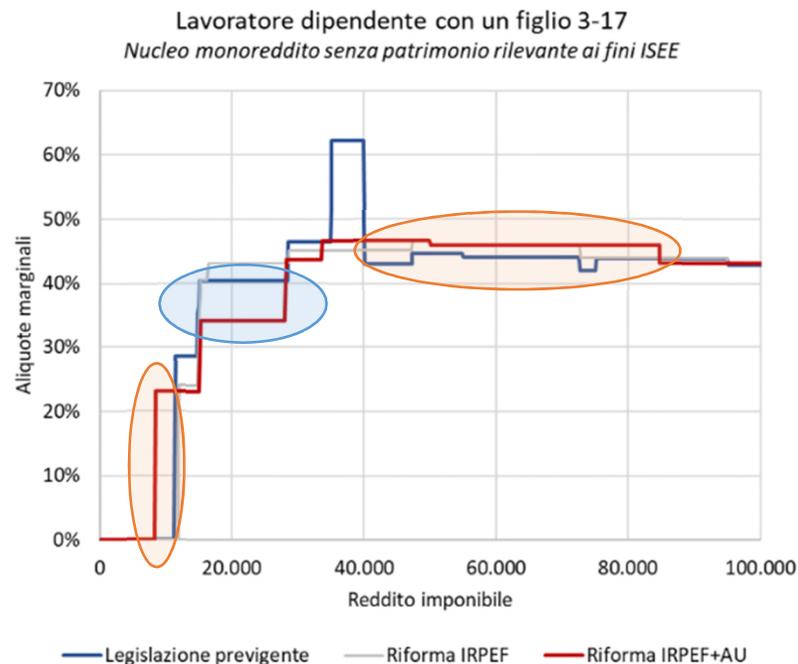
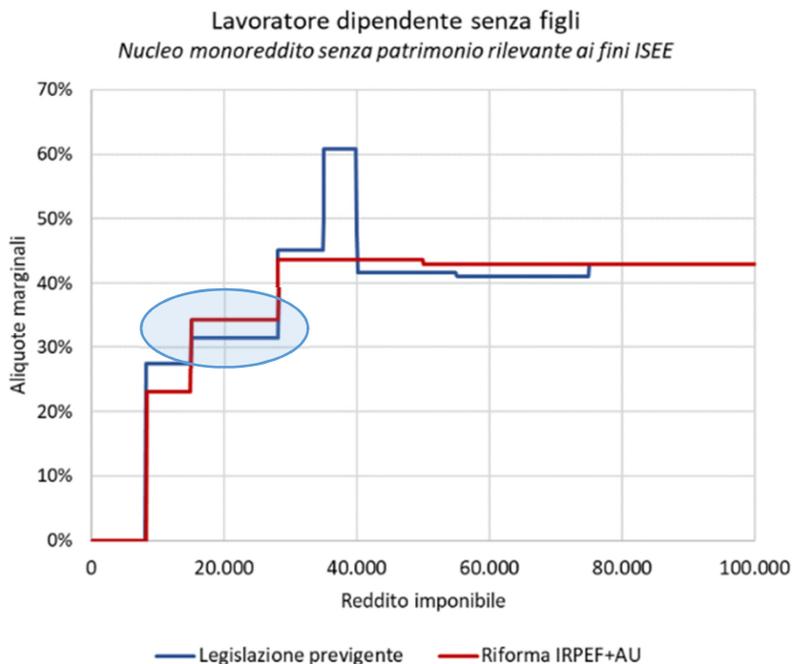
risultati dell'analisi di C. Pollastri condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB e descritti nel Focus n. 3/2022: «**L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma dell'Irpef**»

Impatto congiunto dell'introduzione dell'AU e delle modifiche dell'Irpef – Analisi per figure tipo



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

Aliquote marginali congiunte Irpef e AU – Analisi per figure tipo



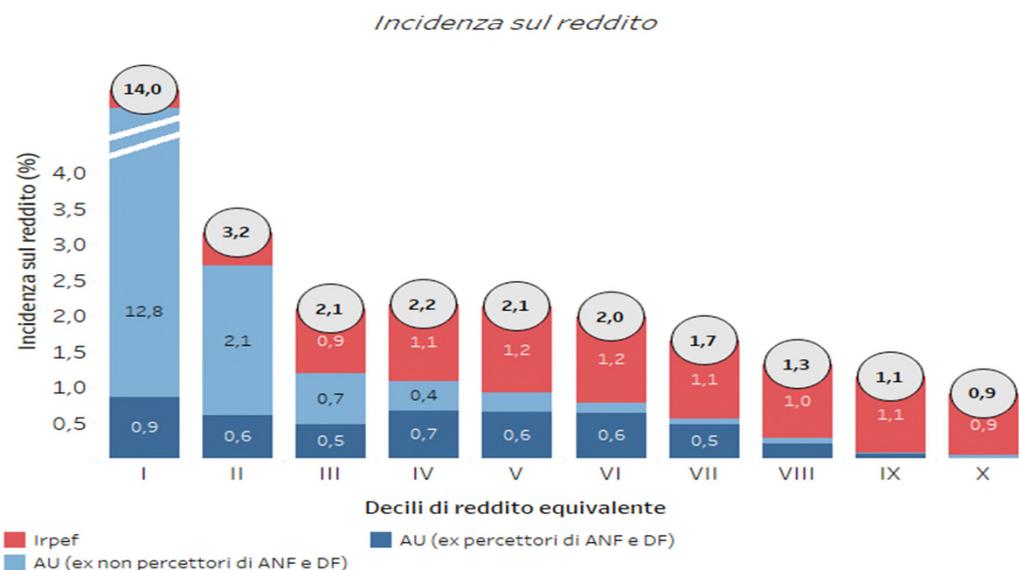
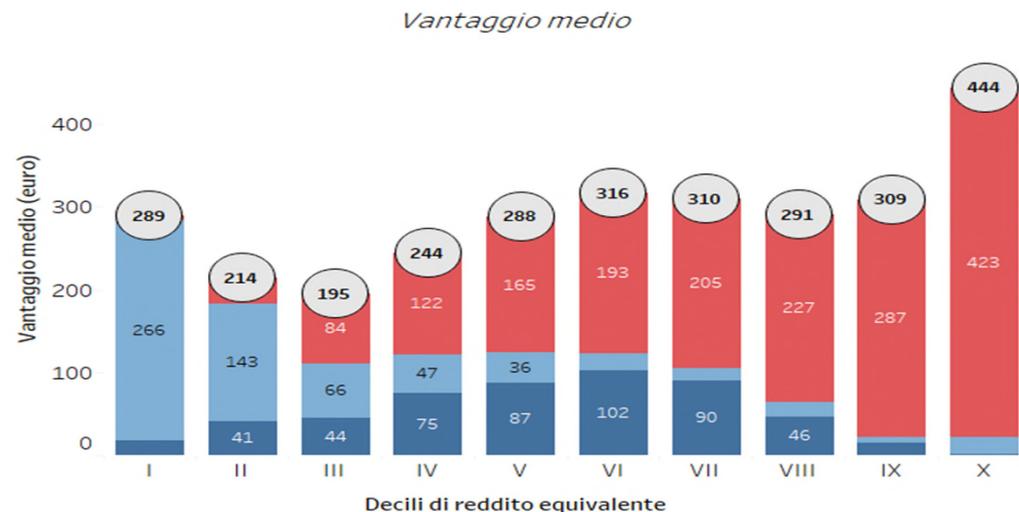
Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

Aumento delle aliquote marginali tra 8.000 e 12.000 euro, per effetto dell'eliminazione delle detrazioni per figli a carico che rende questi soggetti capienti.

Riduzione di 6,2 p.p. tra 15.000 e 28.000 euro, dove le sole modifiche dell'Irpef determinano un aumento dell'aliquota marginale di 2,7 p.p., per l'abolizione degli ANF fortemente decrescenti con il reddito in questo tratto.

Un incremento dell'aliquota marginale di circa 3 punti da 33.600 euro fino a 84.600 euro di reddito familiare, per l'andamento decrescente dell'AU rispetto all'ISEE (per la famiglia tipo considerata)

Effetti redistributivi dell'introduzione dell'AU e delle modifiche all'Irpef – Analisi per decili di reddito equivalente



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

I maggiori benefici per i decili più bassi derivanti dall'estensione dell'AU ad autonomi e incapienti sono superati dalla somma degli effetti della riforma Irpef e dalla rimodulazione degli assegni per i titolari di ANF e DF.

Per il 10 per cento più ricco delle famiglie solo il 5 per cento del beneficio complessivo è imputabile all'AU.

In termini di incidenza sul reddito, il complesso degli interventi appare **nettamente progressivo**:

- un effetto **quasi esclusivamente derivante dall'estensione dei trasferimenti** per figli ad autonomi e incapienti
- l'effetto della **revisione dell'Irpef risulta sostanzialmente neutrale** lungo la distribuzione per decili, con l'esclusione dei primi due decili.

Introduzione dell'AU e revisione dell'Irpef – Principali indici di redistribuzione (1)

		Indice di redistribuzione (RE)	Indice di Reynold-Smolensky (RS)	Indice di progressività di Kakwani (K)	Indice di pressione (IP)	Indice di reranking (RR)
PRE	Irpef	4,22	4,51	14,18	0,32	-0,29
RIFORME	Sostegni per figli	0,78	0,81	61,58	0,01	-0,04
	Totale	4,99	5,28	17,56	0,30	-0,28
POST	Irpef	4,25	4,54	14,91	0,30	-0,29
RIFORME	Sostegni per figli	1,21	1,29	66,23	0,02	-0,07
	di cui: <i>per ex-benef. ANF + DF</i>	0,90	0,96	59,49	0,02	-0,06
	Totale	5,46	5,76	20,63	0,28	-0,30
VARIAZIONI	Irpef	0,03	0,03	0,72	-0,01	0,00
	Sostegni per figli	0,44	0,47	4,64	0,01	-0,04
	di cui: <i>per ex-benef. ANF + DF</i>	0,12	0,15	-2,09	0,01	-0,03
	Totale	0,47	0,48	3,06	-0,02	-0,01

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB. Focus n. 3/2022 a cura di C. Pollastri e F. Iafrate.

(1) Gli indici di progressività e di pressione per i trasferimenti sono riportati per convenzione con segno invertito.

Le stime indicano un **incremento della capacità redistributiva**.

L'aumento **deriva quasi completamente dalla riforma dei trattamenti per i figli** (oltre il 93 per cento del totale), mentre la riforma Irpef risulta sostanzialmente neutrale.

Oltre il 70 per cento della maggiore capacità redistributiva complessiva è dovuta all'estensione dei benefici a incapienti e non beneficiari di ANF.

Grazie per l'attenzione!