



EFFETTI DISTRIBUTIVI DI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NELL'AMBITO DELLA MANOVRA DI AUTUNNO

In questa Nota sono contenute analisi di tipo distributivo volte a valutare gli effetti di alcuni provvedimenti della legge Finanziaria per il 2003 sulle famiglie e sulle imprese.

Dal lato delle famiglie, la principale misura che incide sui bilanci è la revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, i cui effetti sono stati stimati dall'ISAE, e presentati nel Rapporto Trimestrale su "Finanza pubblica e redistribuzione" dell'ottobre scorso. Durante la discussione parlamentare sono state apportate alcune modifiche (seppur di scarsa rilevanza): le detrazioni da lavoro sono aumentate (da 80 a 126 euro) per i lavoratori autonomi che percepiscono un reddito compreso tra 29.400 e 31.000 euro. La modifica approvata, secondo le valutazioni dell'ISAE, consente un incremento della percentuale di nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo avvantaggiati dalle norme fiscali appena introdotte (dall'86,1 all'86,6%, ovvero circa 15.000 famiglie). Il guadagno medio per le famiglie dei lavoratori autonomi avvantaggiate rimane tuttavia pressoché inalterato (306 euro).

Il secondo provvedimento esaminato è quello che dispone un contributo per le famiglie di bambini e ragazzi che frequentano scuole paritarie (sono definite paritarie le scuole non statali che presentano un progetto educativo in accordo con i principi della Costituzione e conforme, a tutti gli effetti, agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti). Malgrado l'impatto di bilancio di questa norma sia contenuto (lo stanziamento è pari a 90 milioni di euro in tre anni), l'esame degli effetti distributivi è interessante, perché conduce ad un approfondimento sulle caratteristiche dei nuclei familiari che optano per scuole private.

L'ISAE ha effettuato alcune stime della probabilità di scegliere la scuola privata piuttosto che quella pubblica, sulla base dei dati dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie per il 1998 dell'ISTAT. Le scuole private non coincidono con quelle paritarie (per le quali non si dispone di informazioni dalla Multiscopo), ma rappresentano il 49% delle paritarie pubbliche e private insieme nel caso delle elementari, l'83% delle medie e il 64% delle superiori (tra le private non paritarie rientrano ad es. scuole straniere). I risultati dell'analisi indicano che le famiglie che con maggiore probabilità scelgono la scuola privata sono quelle del Nord, non numerose e non monoparentali, con padre occupato come autonomo, con livello di istruzione elevato dei genitori e con figli piccoli. Inoltre, ulteriori elementi che influenzano positivamente la probabilità di utilizzare il servizio privato sono il fatto che il figlio ottenga ottimi risultati scolastici, la scarsità dell'offerta pubblica, la qualità del servizio e la vicinanza della scuola.

La legge Finanziaria per il 2003 modifica le attuali regole sul cumulo del trattamento pensionistico con i redditi da lavoro, rendendo più elastici i requisiti richiesti. Secondo dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie, riferiti al 2000, della Banca d'Italia, la percentuale di soggetti che continua a lavorare dopo il pensionamento risulta vicina al 5 per cento. La maggior parte di questi è di età superiore ai 60 anni, e integra in misura consistente la pensione, svolgendo un lavoro di tipo autonomo.

La misura adottata influisce sulle convenienze al pensionamento dei lavoratori dipendenti che avrebbero scelto di ritirarsi solo una volta raggiunti più di 37 anni di versamenti contributivi. Poiché la legge Finanziaria abbassa da 40 a 37 anni il limite di anzianità contributiva oltre il quale è possibile percepire, accanto ad un reddito da lavoro dipendente, l'intera pensione (ma impone di avere almeno 58 anni), maturati i 37 anni si perde qualsiasi incentivo a rinviare il pensionamento (sempre che si abbiano almeno 58 anni di età). Nell'ipotesi in cui si intenda cumulare alla pensione un reddito di lavoro autonomo, non dovrebbe risultare generalmente conveniente rinviare il momento della quiescenza. Infatti, nel caso si chieda la pensione appena raggiunti i requisiti, anche stando alla normativa precedentemente in vigore, la prestazione, in presenza di cumulo, viene solamente ridotta ogni anno di un importo limitato.

Ai fini del contrasto al lavoro sommerso, assume molta importanza il grado di credibilità della nuova disciplina.

Malgrado l'obiettivo di far emergere il sommerso risponda in se', evidentemente, ad un'esigenza di equità, si deve osservare che la possibilità di "acquistare" la libertà di cumulo senza aver raggiunto i requisiti al momento della quiescenza, assicurata, per motivi evidenti, solo ai già pensionati, crea differenze di trattamento rispetto a chi si ritirerà in futuro. Inoltre, si interviene in materia di cumulo, agevolando i trattamenti di anzianità, senza aver prima modificato le attuali regole di calcolo, che assicurano già a chi si pensiona anticipatamente un premio. A quest'ultimo proposito, l'ISAE ritiene che sarebbe auspicabile mettere in atto un meccanismo di tipo attuariale.

Nell'ambito degli interventi adottati in materia di fiscalità di impresa in occasione della realizzazione della manovra per il 2003, viene ridotta l'aliquota ordinaria IRPEG al 34%, è ridimensionato il prelievo IRAP ed è depotenziata l'agevolazione Dual Income Tax (DIT). Con riferimento ai primi due provvedimenti sopra citati l'iter di approvazione del disegno di legge finanziaria non ha modificato l'impianto originario, e pertanto si rinvia al Rapporto Trimestrale ISAE di ottobre 2002 per una analisi degli effetti. Quanto alle modifiche apportate alla disciplina DIT in fase di conversione in legge del decreto legge 24 settembre 2002 n. 209, che hanno introdotto un regime alternativo di calcolo della stessa DIT, rispetto a quello previsto dal decreto, l'ISAE ha effettuato alcune simulazioni. Da queste ultime emerge che, nel confronto tra le due possibilità di calcolo della DIT, esiste, da parte delle imprese, una maggiore convenienza ad applicare i correttivi alla versione iniziale introdotti dalla legge di conversione 265/02, rispetto al disposto del D.L. 209/02. Nel complesso, la percentuale di imprese che preferiscono le modalità di calcolo introdotte con la legge di conversione è pari a circa il 44%, a fronte dell'11% che trova più favorevole la modalità alternativa, mentre il 45% del campione non si avvale della DIT.

Le imprese che preferiscono le disposizioni della versione del decreto legge di settembre si concentrano in particolare nelle classi dimensionali più elevate (con oltre 250 addetti) e appartengono principalmente ai settori dell'energia, gas e acqua, minerali non metalliferi, gomma, siderurgia, e mezzi di trasporto.

Nel complesso, la facoltà di scelta del regime più favorevole si traduce per le imprese in una perdita meno consistente dei benefici DIT, rispetto a quanto inizialmente prospettato: la riduzione dell'agevolazione, espressa in termini di differenza tra l'aliquota ordinaria IRPEG (34%) e l'aliquota media, è di circa due decimi di punto percentuale, rispetto agli oltre 4 decimi del decreto legge 209/02.

La Nota mensile di gennaio dell'ISAE propone analisi distributive riferite ad alcuni dei provvedimenti contenuti nella legge Finanziaria per il 2003 che riguardano le famiglie e le imprese.

Come è noto, la principale misura che incide sui bilanci familiari è la revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'intervento adottato con la manovra costituisce la prima *tranche* della riforma dell'IRPEF, che il Governo ha annunciato di voler realizzare progressivamente attraverso le successive leggi Finanziarie. Tuttavia, l'ISAE ha già stimato gli effetti di questo provvedimento, per mezzo del modello di microsimulazione ITAX-MOD, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane riferiti al 1998 (Rapporto Trimestrale su "Finanza pubblica e redistribuzione", presentato nell'ottobre 2002, cui si rimanda), sia pure con riferimento alle norme contenute nel disegno di legge Finanziaria presentato dal Governo alle Camere. Le modifiche adottate nel corso dell'*iter* parlamentare sono molto limitate. In questa sede se ne valuta comunque l'impatto.

Il secondo provvedimento esaminato è quello che dispone un contributo per le famiglie di bambini e ragazzi che frequentano scuole paritarie. Malgrado l'impatto di bilancio di questa norma sia contenuto (90 milioni di euro in tre anni), l'esame degli effetti distributivi è interessante, perché conduce ad un approfondimento sulle caratteristiche dei nuclei familiari che optano per scuole private.

La terza misura di cui si valutano le conseguenze in questa nota è quella che ammette il cumulo tra pensione e reddito anche in taluni casi in cui precedentemente non era consentito.

Passando alle imprese, i provvedimenti adottati in occasione della manovra per il 2003 sono la riduzione dell'aliquota IRPEG, la revisione dell'IRAP, l'intervento sulla DIT. Le prime due misure sono state esaminate nel Rapporto Trimestrale di ottobre 2002. In questa nota si analizzano gli ef-

fetti distributivi e di gettito della modifica del regime DIT disposta dalla legge di conversione del decreto 209/02.

Per quanto riguarda l'imposta sui redditi delle persone fisiche, ricordiamo innanzitutto che gli interventi contenuti nel disegno di legge presentato il 30 settembre 2002 per attuare il cosiddetto "primo modulo" di riforma dell'IRPEF operavano su tre fronti: la modifica degli scaglioni di imposta e delle aliquote; l'introduzione di deduzioni per i percettori di reddito da lavoro o da pensione, calibrate in base al reddito complessivo del contribuente ed alla tipologia di reddito; la revisione delle detrazioni da lavoro, sensibilmente ridotte rispetto alla legislazione precedente.

Le precedenti elaborazioni del nostro Istituto ci avevano indotto a indicare in 6,2 miliardi di euro il costo dello sgravio per il bilancio pubblico (ovvero il beneficio complessivo per i contribuenti). Si osserva che questi risultati misuravano l'impatto rispetto ad un scenario di base per il 2003 corrispondente ad un quadro a politiche invariate, e che si teneva conto della clausola di salvaguardia. Il numero di famiglie avvantaggiate risultava molto elevato (oltre 17 milioni, pari all'83,4%). Il guadagno medio era calcolato in circa 363 euro e si evidenziava come lo sgravio provocasse un incremento della progressività dell'imposta (tabella 1).

Durante la discussione parlamentare sono state apportate alcune modifiche (seppur di scarsa rilevanza) all'articolo 2, riguardante la tassazione sulle persone fisiche. I cambiamenti riguardano le detrazioni da lavoro, aumentando (di poco) i benefici per i lavoratori autonomi¹: per coloro che percepiscono un reddito compreso tra 29.400 e 31.000 euro, la detrazione aumenta da 80 a 126 euro.

Si è pertanto cercato di attenuare, ancorché in

¹ Un'altra modifica, di scarsa rilevanza, riguarda la struttura delle detrazioni per i lavoratori dipendenti ed i pensionati: è variato da 46.500 a 46.700 euro il limite di reddito oltre il quale la detrazione, da 130 euro, scende a 25 euro.

misura minima, la disparità di trattamento fra i lavoratori dipendenti ed i pensionati, da un lato, e gli autonomi, dall'altro; del resto, come già in ottobre l'ISAE aveva sottolineato, tale discriminazione è di lunga data e non sembra essere stata affrontata con il primo modulo della riforma. La tabella 2 mostra che la modifica approvata determina un aumento della percentuale di nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo avvantaggiati (dall'86,1 all'86,6%, ovvero circa 15.000 famiglie); anche nel complesso la quota di famiglie che ottengono uno sgravio cresce, sia pur lievemente (dall'83,4 all'83,5%). Il guadagno medio per le famiglie dei lavoratori autonomi avvantaggiate rimane tuttavia pressoché inalterato (306 euro), come conseguenza di un leggero aumento nell'entità del beneficio di chi lo avrebbe ottenuto anche nel caso della precedente versione della legge Finanziaria e dell'incremento, di cui si è appena detto, del numero di famiglie che ottengono un guadagno (in media più contenuto) dalle nuove norme fiscali.

Infine, si rileva come l'entità limitata dell'intervento non comporti un aggravio consistente per il bilancio pubblico: il costo della modifica qui discussa accresce l'onere del primo modulo di circa 1,9 milioni di euro.

La legge Finanziaria per il 2003 prevede la concessione di un contributo alle famiglie di cui facciano parte allievi di scuole paritarie. I criteri per l'attribuzione dell'agevolazione saranno definiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con quello dell'Istruzione.

Si osservi che il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e non statali, e nell'ambito di queste ultime si distinguono le paritarie da quelle non paritarie. Le prime comprendono sia scuole gestite da

Tab. 1 EFFETTI DELLA MANOVRA PER IL 2003
PER QUINTILI DI REDDITO
(valori percentuali)

	Quintili di reddito equivalente (1)					Totale	Numero famiglie
	1°	2°	3°	4°	5°		
Famiglie non toccate	51,0	13,0	3,3	2,4	0,9	14,1	2.912.000
Famiglie avvantaggiate	48,9	86,5	95,8	95,5	90,4	83,4	17.179.000
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	0,1	0,5	0,9	2,2	8,7	2,5	507.000
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	20.598.000

Fonte: ISAE, *Rapporto Trimestrale*, ottobre 2002.

(1) Le risorse familiari sono rese equivalenti dividendo il reddito complessivo per un parametro di equivalenza. La scala considerata qui è quella definita dall'ISEE. Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito equivalente più basso; il 5°, il 20% con reddito equivalente più elevato.

Tab. 2 EFFETTI DELLA MANOVRA PER IL 2003 PER
FONTE DI REDDITO DEL CAPOFAMIGLIA
(valori percentuali)

	Pensionato	Lavoratore autonomo	Lavoratore dipendente	Totale
Famiglie non toccate	15,8	12,3	6,3	14,1
Famiglie avvantaggiate	80,7	86,6	91,8	83,5
Famiglie svantaggiate (a meno della clausola di salvaguardia)	3,5	1,1	1,9	2,4

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

enti locali (pubbliche), sia istituti privati. La definizione di scuole paritarie è sancita dalla legge n. 62 del 10 marzo 2000, e riguarda le scuole non statali che presentano un progetto educativo in accordo con i principi della Costituzione e conforme, a tutti gli effetti, agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti (artt. 2, 3, 4). Sulla base di tali classificazioni, secondo i dati più recenti messi a disposizione dal Ministero dell'Istruzione, le scuole pubbliche rappresentano il 79,5% del totale, e le private il rimanente 20,5%. Distinguendo le scuole per ordine e grado, si nota che quelle pubbliche rappresentano una quota molto elevata soprattutto nelle fasce corrispondenti alla scuola dell'obbligo: il 91% nelle elementari e il 93,3% nelle medie.

Quanto al grado di diffusione delle scuole private nell'ambito di quelle non statali, la percentuale comparativamente più elevata si ha nella scuola materna, con il 32,6% e nelle secondarie superiori (23,9%). Va inoltre osservato che le scuole non statali sono nella maggioranza dei casi paritarie (il 63,5% delle scuole non statali elementari, l'89,4% delle medie ed il 67,8% delle superiori), e che le scuole private sono molto frequenti tra quelle paritarie (il 49, l'83 e il 64 %, rispettivamente, per le scuole elementari, medie e superiori²).

Nonostante sia in corso un dibattito piuttosto ampio sulla scelta tra l'offerta di istruzione pubblica e quella privata, si conosce molto poco sulle variabili che guidano le famiglie nell'assumere tale decisione. Plausibilmente, la scarsità di studi sull'argomento dipende anche dalla mancanza di informazioni. Una delle poche e più aggiornate fonti informative è l'Indagine Multiscopo sulle Famiglie per il 1998³, effettuata dall'ISTAT, che contiene una sezione dedicata alla scuola. Tale in-

indagine esplora, tra l'altro, le ragioni della scelta delle famiglie tra scuola pubblica e privata, ma non considera specificamente il caso delle paritarie. Di seguito si presenta una stima *probit* delle determinanti della scelta del tipo di scuola, effettuata su un sottocampione di famiglie con figli fino ai 18 anni. Questa elaborazione può aiutare a individuare le caratteristiche dei nuclei che trarranno vantaggio dal provvedimento contenuto nella legge Finanziaria, considerando che, sulla base dei dati del Ministero dell'Istruzione, le scuole private rappresentano una quota significativa delle paritarie.

La tabella 3 indica la percentuale di figli che frequentano la scuola pubblica o privata, secondo il

Tab. 3 FIGLI FINO AI 18 ANNI DI ETÀ CHE FREQUENTANO LA SCUOLA PUBBLICA O QUELLA PRIVATA

Livello di scuola	Scuola	
	Pubblica %	Privata %
Asilo Nido	1,7	8,4
Scuola Materna	15,2	52,6
Scuola Elementare	36,5	20,4
Scuola Media Inferiore	23,3	8,1
Scuola Secondaria Superiore	23,4	10,5
	100,0	100,0
Totale	91,4	8,6

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat, Indagine Multiscopo per il 1998, Famiglia soggetti sociali e condizione dell'infanzia.

livello di scuola (asilo nido, materna, eccetera), e la tabella 4 le motivazioni che guidano la scelta. Nel complesso, il 91% degli allievi frequenta la scuola pubblica; si opta per l'istruzione privata prevalentemente nel caso della primaria (20,4%) e della materna (52,6 per cento)⁴. A tale proposito va tenuto presente che in Italia l'offerta pubblica, fino all'età di tre anni, è razionata, e l'accesso al servizio dipende da una graduatoria stilata in base alla verifica

2 I dati sono di fonte Ministero dell'Istruzione, Dati (provvisori) sulle scuole statali e non statali, per le materne relativi all'anno scolastico 2001-2002, per le elementari, le medie e le superiori al 2002-2003. Per la scuola materna non è disponibile la distinzione fra scuole paritarie e non.

3 L'Indagine riguarda un campione 59.050 individui, corrispondenti a 20.153 famiglie.

4 Si ricorda che questi dati si riferiscono a percentuali di studenti, mentre quelli precedentemente presentati, del Ministero dell'Istruzione, si riferivano al numero di istituti.



della situazione di bisogno della famiglia. .

Passando alla tabella 4, quasi il 50% degli intervistati con figli nella scuola pubblica risponde di non essersi "posto il problema" di scegliere il tipo di istituto. La seconda ragione che spinge verso il

Tab. 4 MOTIVAZIONI DELLA SCELTA FRA SCUOLA PUBBLICA E PRIVATA PER TUTTI I LIVELLI DI ISTRUZIONE

Motivazioni	Scuola pubblica		Scuola privata	
	%	ordinamento	%	ordinamento
Non c'era posto nell'altro tipo	1,1	10	4,7	9
E' l'unico tipo nelle vicinanze	25,4	2	23,3	3
E' vicino all'abitazione propria o di un familiare	9,9	3	15,9	4
Per i servizi offerti	6,1	6	26,0	1
Per il livello dell'insegnamento	8,6	4	24,9	2
Per l'orario della scuola	2,0	9	11,3	6
Per motivi economici	4,9	7	1,1	10
Per motivi ideologici o culturali	7,1	5	12,0	5
Non si è posto il problema	49,5	1	9,8	7
Per altri motivi	2,5	8	7,3	8
	100,0		100,0	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Istat, Indagine Multiscopo per il 1998, Famiglia, soggetti sociali e condizione dell'infanzia.

pubblico è la vicinanza. Per la scuola privata, la vicinanza risulta ancora più importante, accanto a motivazioni legate ad aspetti qualitativi, quali i servizi offerti (26%) e il livello dell'insegnamento (quasi il 25%).

La tabella 5 riporta le stime ISAE della probabilità di scegliere la scuola privata piuttosto che quella pubblica. Le variabili esplicative sono rappresentate da un insieme di caratteristiche dei genitori, quali il titolo di studio, la condizione di occupato, per gli uomini, e (specularmente) quella di casalinga, per le donne, l'essere o meno lavoratori dipendenti, la tipologia familiare (monoparentale o meno) e il numero di componenti del nucleo, l'area geografica di residenza. In aggiunta, sono in-

cluse due variabili relative ai figli, in particolare il livello di scuola frequentata (che va dall'asilo nido alla secondaria superiore) e l'attitudine allo studio, valutata sulla base delle dichiarazioni dei genitori (se il figlio ottiene o meno ottimi risultati). Inoltre, in una seconda specificazione, si considerano anche alcune delle ragioni addotte dalla famiglia a sostegno della scelta, in particolare quelle relative alla scarsità dell'offerta, alla qualità del servizio ed alla vicinanza⁵.

Si guardi innanzitutto la prima colonna della tabella 5: i segni dei coefficienti mostrano che la probabilità che i figli frequentino una scuola privata cresce all'aumento del livello di istruzione di entrambi i genitori, mentre diminuisce se questi sono lavoratori dipendenti. Inoltre, la scelta a favore dell'istruzione privata è più probabile quando il padre è occupato, mentre lo è meno quando la madre è casalinga (e quindi non attiva sul mercato del lavoro), e quando la famiglia è composta da un solo genitore. La minore probabilità di scelta del servizio privato da parte delle madri casalinghe o del genitore solo potrebbe essere spiegata da motivazioni economiche (assenza di un secondo reddito). Tuttavia, potrebbero avere rilevanza anche possibili differenze nelle caratteristiche dell'offerta fra le due tipologie di scuola (ad esempio, in termini di flessibilità del servizio offerto).

La localizzazione geografica non è irrilevante per la scelta a favore della scuola privata, che risulta meno probabile al sud rispetto al nord. E' importante, inoltre, lo stadio del percorso formativo dei figli: rispetto alla scuola elementare, l'opzione per l'istruzione privata risulta più probabile nel caso dell'asilo nido e della scuola materna. Il contrario risulta per le secondarie superiori, mentre per le in-

⁵ Va rilevato che il costo dell'istruzione privata e le differenze di tipo qualitativo oggettive - e non percepite - fra i due servizi offerti, variabili qui non utilizzate perché non disponibili, potrebbero evidentemente arricchire la capacità esplicativa della stima. Cfr. D. Checchi, T. Jappelli, School Choice and Quality, CSEF Working Paper n. 93, 2003.

feriori il segno è negativo, ma il coefficiente stimato non è significativo. Infine, anche l'attitudine allo studio dei figli appare significativa: la probabilità di scegliere l'istruzione privata aumenta quando un figlio ottiene ottimi risultati scolastici. Quest'ultimo aspetto suggerisce che la spesa conseguente alla scelta a favore dell'istruzione privata è percepita dalle famiglie come un investimento. La seconda specificazione della stima (Tav. 5, colonna 2) è del tutto analoga alla prima, se non per l'aggiunta di alcune variabili costruite in base alle motivazioni date dai genitori con riguardo alla scelta tra scuola pubblica o privata. La scarsità dell'offerta pubblica, la qualità del servizio e la vicinanza della scuola all'abitazione sono, a parità di altre condizioni, molto significative, e influenzano positivamente la probabilità di utilizzare il servizio privato⁶.

In conclusione, i risultati dell'analisi indicano che la misura introdotta nella legge finanziaria consentirà con maggiore probabilità di trarre un beneficio alle famiglie del Nord, non numerose e non monoparentali, con padre occupato come autonomo, con livello di istruzione elevato dei genitori e con figli piccoli.

L'art. 44 della legge Finanziaria per il 2003 modifica le attuali regole sul cumulo tra trattamento pensionistico e redditi da lavoro. La disciplina precedente ammetteva la totale cumulabilità esclusivamente per i pensionati di vecchiaia e quelli di anzianità con almeno 40 anni di contributi; negli altri casi era prevista incompatibilità assoluta tra pensione e reddito da lavoro dipendente e parziale con quello da lavoro autonomo. Attualmente, è consentito ai

Tab. 5 STIMA DELLA PROBABILITÀ CHE I FIGLI FREQUENTINO UNA SCUOLA PRIVATA

	(1)		(2)	
	coefficiente	z	coefficiente	z
Caratteristiche della famiglia:				
numero componenti del nucleo	-0,007	-3,27	-0,006	-3,07
famiglia monoparentale	-0,013	-1,40	-0,011	-1,40
Caratteristiche dei genitori:				
padre occupato	0,014	6,57	0,012	2,22
madre casalinga	-0,010	-1,96	-0,008	-1,82
istruzione terziaria del padre	0,027	3,78	0,016	2,70
istruzione secondaria superiore del padre	0,011	2,72	0,006	1,76
istruzione terziaria della madre	0,022	2,92	0,009	1,45
istruzione secondaria superiore della madre	0,009	2,20	0,004	1,29
padre lavoratore dipendente	-0,015	-4,23	-0,012	-3,68
madre lavoratrice dipendente	-0,003	-0,68	-0,005	-1,33
Area geografica:				
sud	-0,023	-6,44	-0,019	-5,95
centro	-0,015	-3,79	-0,014	-4,14
Attitudine allo studio del figlio:				
ottimi risultati del figlio nello studio	0,018	3,46	0,007	1,54
Livello scolastico frequentato dal figlio:				
asilo nido	0,249	12,75	0,191	11,38
scuola materna	0,178	20,84	0,137	18,36
scuola media inferiore	-0,008	-1,65	-0,010	-2,20
scuola media superiore	-0,023	-5,04	-0,020	-5,01
Motivazioni della scelta dei genitori:				
scarsità dell'offerta			0,198	8,84
qualità			0,134	21,54
vicinanza			0,015	4,55
numero di osservazioni	13608		13608	
Pseudo R ²	0,193		0,267	

Fonte: stime ISAE su dati ISTAT Indagine multiscopo per il 1998.

⁶ La risposta utilizzata per valutare la scarsità dell'offerta è rappresentata da "non c'era posto nell'altro tipo"; quelle interpretate come ragioni qualitative sono le due risposte: "per i servizi offerti" e "per il livello dell'insegnamento" e, infine, quelle attribuite a ragioni di vicinanza del servizio sono: "è l'unico tipo nelle vicinanze" e "è vicino all'abitazione propria o di un familiare".



pensionati di anzianità che si ritirano con una età di almeno 58 anni, e un'anzianità pari o superiore a 37 anni, di continuare a lavorare come dipendenti o autonomi, senza subire ritenute sulla pensione. Tale possibilità è estesa anche a coloro che, già pensionati a dicembre 2002, non possedevano i suddetti requisiti al momento del pensionamento, a condizione che versino, *una tantum*, una quota della loro pensione. Questa quota è determinata moltiplicando il 30% della pensione di gennaio per la differenza tra la somma dell'età e dei contributi al momento del pensionamento e la somma dei nuovi requisiti previsti per cumulare, 58 anni di età e 37 di contributi (cosiddetta quota 95).

Infine, è prevista una sanatoria per quelli che, in passato, hanno lavorato senza averlo dichiarato e, pertanto, senza che venissero loro applicate le relative trattenute.

Le tabelle 6 e 7 fotografano, al momento attuale, l'ampiezza e le caratteristiche del fenomeno del cumulo: la fonte dei dati è l'Indagine sui bilanci delle famiglie, riferiti al 2000, della Banca d'Italia. La percentuale di soggetti che continua a lavorare dopo il pensionamento risulta vicina al 5 per cento. La maggior parte di questi è di età superiore ai 60 anni, e integra in misura consistente la pensione, svolgendo un lavoro di tipo autonomo.

L'obiettivo della nuova disciplina è, palesemente, quello di favorire il "lavoro emerso" dei pensionati, cercando tuttavia di non creare un eccessivo incentivo all'anticipo della quiescenza per quelli che altrimenti avrebbero ritardato l'uscita rispetto ai requisiti minimi. Analoghi effetti di lotta al "sommerso" si attendono dalla libertà di cumulo concessa a chi, già pensionato, versi una cifra forfettaria.

Per valutare l'efficacia dell'intervento conviene distinguere l'analisi secondo il tipo di

Tab. 6 LAVORATORI CHE CUMULANO REDDITI DA PENSIONE E DA LAVORO (valori percentuali)

Età	Reddito cumulato da		TOTALE
	lavoratore dipendente	lavoratore autonomo	
Fino a 60 anni	17,7	19,5	37,2
Oltre i 60 anni	12,3	50,5	62,8
TOTALE	30,0	70,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

Tab. 7 REDDITO NETTO MEDIO DA LAVORO E DA PENSIONE PER CHI CUMULA (valori in euro)

	Fonte di reddito		
	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo	Pensione
ex-dipendente	10.368	15.740	12.735
ex-autonomo	(1)	13.385	7.491
n.c. (2)	10.965	25.611	7.811
TOTALE	10.586	19.221	9.359

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

(1) dato statisticamente non significativo.

(2) include coloro che non hanno risposto alla domanda sul tipo di attività svolta prima del pensionamento

attività che il lavoratore intende svolgere una volta in pensione, data la diversità di trattamento del lavoro dipendente e autonomo.

La misura adottata influisce sulle convenienze al pensionamento dei lavoratori dipendenti che avrebbero scelto di ritirarsi solo una volta raggiunti versamenti contributivi maggiori di 37 anni. Poiché la legge Finanziaria abbassa da 40 a 37 anni il limite di anzianità contributiva oltre il quale è possibile percepire, accanto ad un reddito da lavoro dipendente, l'intera pensione, maturati i 37 anni si perde qualsiasi incentivo a rinviare il pensionamento, sempre che si abbiano almeno 58 anni di età. Questo comporta un probabile aggravio per la finanza pubblica.

Nell'ipotesi in cui si intenda cumulare alla pensione un reddito di lavoro autonomo, non dovrebbe risultare generalmente conveniente rinviare il momento della quiescenza. Infatti, nel caso si chieda la pensione appena raggiunti i requisiti, secondo la normativa già in vigore la prestazione viene ridotta annualmente, in presenza di cumulo, di un importo limitato, pari al 30% della differenza tra pensione e trattamento minimo (circa 390 euro nel 2003), che non può, comunque, superare il 30% del reddito da lavoro. Dunque, chi decidesse di spostare la quiescenza, eviterebbe di pagare la trattenuta per tutti gli anni in cui continuerà a lavorare, ma perderebbe la pensione dei primi anni (2 o 3). Questo scambio risulterebbe conveniente solo qualora si prevedesse di restare ancora molto a lungo sul mercato del lavoro e si avesse un tasso di preferenza intertemporale molto basso.

E' più difficile prevedere sin da ora quali effetti questa nuova disciplina potrebbe produrre in merito al lavoro sommerso, con riferimento a coloro che andranno in quiescenza. Attualmente, infatti, le uscite avvengono nella maggioranza dei casi al raggiungimento dei requisiti minimi⁷. Le nuove regole

potrebbero, allora, rappresentare un incentivo al posticipo da parte dei lavoratori che sarebbero andati subito in pensione, per poi continuare a lavorare "in nero" come dipendenti, in quanto offrono un'alternativa all'illegalità (la possibilità di cumulare, al raggiungimento dei 37 anni di contributi, l'intera pensione alla remunerazione) tanto più interessante quanto più sarà elevato il rischio di essere sottoposti a controlli. L'alternativa offerta a coloro che vogliono cumulare la pensione con una attività di lavoro autonomo, invece, non sembra essere più vantaggiosa di quelle già garantite dalla precedente normativa, come si è visto.

Dunque assume molta importanza il grado di credibilità della nuova disciplina, ovvero la percezione che questa non sarà sottoposta a modifiche nel prossimo futuro, e che sarà accompagnata da un forte rigore applicativo sia in termini di accertamento, sia in termini di sanzioni, per chi la disattende e lavora in nero.

L'intervento suscita inoltre qualche perplessità sotto il profilo dell'equità, e questo inficia in qualche misura anche la sua credibilità. Infatti, malgrado l'obiettivo di far emergere il sommerso risponda in se' evidentemente ad un'esigenza di equità, si deve osservare che la possibilità di "acquistare" la libertà di cumulo senza aver raggiunto i requisiti al momento della quiescenza viene data, per motivi evidenti, solo ai già pensionati, creando differenze di trattamento rispetto a chi si ritirerà in futuro. Nelle disposizioni contenute nella finanziaria si tenta, in qualche modo, di tener conto di questi aspetti, laddove si collega l'importo del pagamento forfetario all'età e ai contributi maturati al momento del pensionamento. Si deve osservare tuttavia che si

⁷ I lavoratori dipendenti privati, ad esempio, hanno una propensione al pensionamento appena raggiunti i requisiti del 60-65%. Si ricorda che tali requisiti sono diversi secondo la tipologia di attività, e corrispondono per i dipendenti a 37 anni di anzianità o, in alternativa, 35 anni di anzianità e 57 di età (o 56 nel caso di lavoratori pubblici, 55 per gli operai e i lavoratori "precoci"); per gli iscritti alle gestioni degli autonomi i requisiti salgono rispettivamente a 58 e 35 anni o, in alternativa, a 40 anni di contribuzione.



tratta di un versamento molto contenuto, sia perché *una tantum*, sia perché applicato alla sola pensione mensile.

Inoltre, si interviene in materia di cumulo agevolando i trattamenti di anzianità senza aver prima modificato le attuali regole di calcolo, che assicurano già a chi si pensiona anticipatamente un premio, per effetto della maggiore durata del periodo di quiescenza, rispetto ai casi in cui il ritiro avviene in corrispondenza dell'età pensionabile per la vecchiaia. A quest'ultimo proposito, l'ISAE ritiene che sarebbe auspicabile che un meccanismo di tipo attuariale o comunque anche solo un sistema di progressiva riduzione del beneficio rispetto a un requisito soglia (come di fatto è la quota 95 prevista dalla finanziaria) venisse introdotto per la determinazione dei trattamenti di anzianità, in modo da avvicinarsi alla neutralità attuariale.

Nell'ambito degli interventi adottati in occasione della realizzazione della manovra per il 2003 sono state disposte le seguenti misure in materia di fiscalità di impresa:

- l'aliquota ordinaria IRPEG è fissata al 34%, un punto percentuale in meno rispetto alle disposizioni precedenti per l'anno 2003;
- il prelievo IRAP viene ridotto attraverso l'introduzione di una deduzione commisurata al numero di dipendenti impiegati e l'aumento delle deduzioni forfettarie per fasce di imponibile;
- il depotenziamento dell'agevolazione Dual Income Tax (DIT) introdotta dal D. Lgs. 466/97, e commisurata agli incrementi patrimoniali netti realizzati successivamente all'esercizio in corso al 30 settembre 1996.

Con riferimento ai primi due provvedimenti sopra citati l'*iter* di approvazione del disegno di legge finanziaria non ha modificato l'impianto originario, e pertanto si rinvia al Rapporto Trimestrale ISAE di ottobre 2002 per una analisi degli effetti sulle imprese e delle entrate per l'erario. Questa

nota è, invece, dedicata alle modifiche apportate alla disciplina DIT in fase di conversione in legge del decreto legge 24 settembre 2002, n. 209. In particolare, la legge di conversione n. 265 del 22 novembre 2002 prevede due distinti meccanismi di calcolo dell'agevolazione Dual Income Tax (DIT), concedendo ai contribuenti la possibilità di optare per il regime più favorevole.

Il primo di tali meccanismi, già disposto dal DL 209/02, consiste nelle seguenti misure di depotenziamento della DIT:

- il moltiplicatore dell'1,40% agli incrementi di capitale realizzati a partire dal 31/12/1996 (assoggettati ad aliquota agevolata del 19%, invece del 34%) non si applica;
- il coefficiente di remunerazione ordinaria della suddetta variazione in aumento del capitale investito, utile per il calcolo della base imponibile agevolata, è ridotto al livello del saggio degli interessi legali.

La Legge 265/02 consente alle imprese la possibilità di applicare, in alternativa alle disposizioni del D.L. 209/02, le regole precedenti (decreto legislativo 466/97 istitutivo della DIT e successivi interventi adottati nella precedente legislatura⁸), con alcune correzioni (tabella 8):

Tab. 8 CALCOLO DELLA DIT: I DUE REGIMI FRA CUI PUÒ SCEGLIERE IL CONTRIBUENTE

	Dis 466/97- Dual IncomeTax con i correttivi introdotti dalla Legge di conversione 265/02 del DL 209/02	DL 209/02 Depotenziamento DIT
Moltiplicatore (1)	1,4	1
Coefficiente di remunerazione ordinaria (2)	6%	3%
Aliquota media minima	30%	-

(1) Moltiplicatore degli incrementi di capitale proprio realizzati dopo il 31/12/96.

(2) Valori di riferimento per il 2003.

⁸ Per un quadro di sintesi si rinvia al Rapporto Trimestrale ISAE di ottobre 2002.

- l'aliquota media minima IRPEG non può scendere al di sotto del 30% (22% per le società quotate).
- l'incremento del capitale proprio è ridotto dell'aumento della consistenza delle partecipazioni rispetto al valore del bilancio 1996.

La reintroduzione dell'aliquota media minima al 30% (dopo la sospensione del tetto minimo del 27% dal 2001) implica che la quota massima di reddito imponibile assoggettabile ad aliquota agevolata è pari al 35,29%, mentre la quota residuale, pari al 64,71%, deve essere sottoposta ad aliquota ordinaria. La circolare 85/E del 26 novembre 2002 stabilisce, inoltre, che le eventuali eccedenze di imponibile assoggettabile ad aliquota agevolabile che si generano a partire dal 2002 non sono riportabili negli esercizi successivi. Al contrario, non si perde la possibilità di riportare (non oltre il quinto periodo) le eccedenze generate in periodi di imposta precedenti.

La "sterilizzazione" della base DIT derivante dall'incremento della consistenza di partecipazioni è di natura temporanea e, quindi, potrà essere riasorbita successivamente per effetto della riduzione dell'incremento delle partecipazioni.

Una quantificazione degli effetti sul gettito e delle conseguenze distributive per le imprese è proposta in questa nota attraverso l'esame dei risultati di alcune microsimulazioni condotte sulla base dei dati di bilancio di un campione di circa 15.000 società di capitali di fonte CERVED, appartenenti al settore manifatturiero e dei servizi. Le elaborazioni sono effettuate utilizzando il modello di microsimulazione MATIS⁹. Per una descrizione dettagliata del campione e del modello si rinvia al Rapporto Trimestrale ISAE dell'ottobre

2001 (Appendice al capitolo 4). Ricordiamo che si tratta di un campione rappresentativo, costruito con riferimento al censimento intermedio delle imprese ISTAT del 1996 per le sole società di capitali, e che pertanto consente di riportare all'universo i risultati campionari degli esercizi effettuati.

Dal confronto tra le due possibilità di calcolo della DIT emerge, da parte delle imprese, una maggiore convenienza ad applicare i correttivi alla versione della DIT originaria introdotti dalla legge 265/02, rispetto a quelli disposti dal D.L. 209/02. Nel complesso, la percentuale di imprese che preferiscono le modalità di calcolo introdotte con la legge di conversione è pari a circa il 44%, a fronte dell'11% che trova più favorevole la modalità alternativa, mentre il 45% del campione di imprese non si avvale dell'agevolazione DIT (tabella 9). In generale, la prima modalità di calcolo risulta più vantaggiosa quando la quota di imponibile agevolato è bassa, e quindi il limite minimo all'aliquota media non è operante. Ne segue che i benefici DIT vengono preservati quanto più sono di entità modesta. I risultati ottenuti, anche in precedenti elaborazioni (Rapporto Trimestrale ISAE di ottobre 2002), evidenziano che effettivamente i benefici DIT sono per lo più limitati, nell'ambito del campione di imprese utilizzato. Le imprese che preferiscono le disposizioni della versione del decreto legge di settembre, per effetto di un rapporto elevato tra reddito agevolato e imponibile totale, si concentrano in particolare nelle classi dimensionali più elevate (con oltre 250 addetti) e appartengono principalmente ai settori dell'energia, gas e acqua, minerali non metalliferi, gomma, siderurgia, e mezzi di trasporto.

Nel complesso, la facoltà di scelta del regime più favorevole si traduce per le imprese in una perdita meno consistente dei benefici DIT. Rispetto alla versione originaria della DIT la riduzione dell'agevolazione, espressa in termini di differenza tra l'aliquota ordinaria IRPEG (34%) e l'aliquota

⁹ Modello per l'Analisi della Tassazione e degli Incentivi sulle Società. Cfr. Bontempi E., S. Giannini, M.C. Guerra e A. Tiraferrì (2001), "Incentivi agli investimenti e tassazione del reddito di impresa: una valutazione delle recenti innovazioni normative", *mimeo*, Università di Bologna e CAPP. Il modello MATIS è stato messo a disposizione dell'Università di Bologna nell'ambito di una specifica convenzione.

Tab. 9 DISTRIBUZIONE DELLA PREFERENZA DELLE IMPRESE ALL'INTERNO DEL REGIME OPZIONALE DIT
IN BASE AL CRITERIO DI CONVENIENZA - ANNO DI IMPOSTA 2003

	Campione imprese %	Imprese che preferiscono		Imprese che non si avvalgono dell'agevolazione DIT
		Dis 466/97 con i correttivi introdotti dalla L 265/02	DL 209/02	
TOTALE	100,00	44,43	10,93	44,65
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA				
<i>NORD OVEST</i>	37,72	45,5	11,1	43,4
<i>NORD EST</i>	22,01	44,2	12,0	43,8
<i>CENTRO</i>	24,51	44,7	9,8	45,5
<i>SUD</i>	15,76	41,8	10,7	47,5
N. DI ADDETTI				
<i>1-2</i>	45,07	46,2	10,2	43,7
<i>3-9</i>	29,95	46,3	13,0	40,7
<i>10-49</i>	19,49	42,5	15,3	42,3
<i>50-249</i>	3,15	40,0	10,0	50,0
<i>250-499</i>	0,15	55,6	33,3	11,1
<i>>500</i>	2,18	50,9	22,4	26,7
SETTORE PRODUTTIVO				
<i>ATTIVITA' MANIFATTURIERE</i>				
ALIMENTARI, BEVANDE, TABACCO	1,85	43,0	12,8	44,3
TESSILE E ABBIGLIAMENTO	3,18	39,9	13,6	46,5
PELLETTERIA	1,13	46,5	8,3	45,1
LEGNO	0,69	54,6	11,4	34,1
CARTA E STAMPA	2,24	45,1	10,6	44,4
CHIMICA	1,06	56,3	9,6	34,1
GOMMA	1,31	41,6	17,5	41,0
MINERALI NON METALLIFERI	1,58	44,5	18,5	37,0
SIDERURGIA	4,01	46,8	14,5	38,7
MECCANICA	3,39	48,5	11,4	40,1
MACCHINE ELETTRICHE	2,55	47,2	10,2	42,6
MEZZI DI TRASPORTO	0,71	34,4	16,7	48,9
ALTRE	1,94	44,3	12,2	43,5
<i>ENERGIA, GAS E ACQUA</i>	0,24	45,2	25,8	29,0
<i>COSTRUZIONI</i>	13,05	45,1	9,1	45,8
<i>COMMERCIO</i>	26,75	46,8	10,1	43,1
<i>ALBERGHI E RISTORANTI</i>	3,9	39,8	10,3	49,9
<i>TRASPORTI E COMUNICAZ.</i>	3,58	49,1	8,6	42,3
<i>INTERM. MONET. E FINANZ.</i>	2,25	33,2	13,6	53,2
<i>ATTIVITA' IMMOB. E DIVERSE</i>	11,94			
ATTIVITA' IMMOBILIARI		39,3	9,7	51,0
INFORMATICA	3,37	48,4	7,5	44,2
ATTIVITA' PROFESSIONALI	7,9	41,8	13,1	45,2
<i>SERVIZI PUBBLICI E SOCIALI</i>				
SMALTIMENTO RIFIUTI	0,47	46,8	19,2	34,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati CERVED.

media, è di circa due decimi di punto percentuale, rispetto agli oltre 4 decimi della versione del decreto legge 209/02.

In base alle stime ISAE il recupero di gettito per lo Stato, in termini di competenza 2003, associato al depotenziamento DIT derivante dall'applicazione del regime opzionale di calcolo introdotto dalla legge 265/02 si riduce a circa 369 milioni di euro, rispetto alla precedente versione del DL 209/02, i cui effetti sono stimati in circa 877 milioni di euro¹⁰ (la Relazione Tecnica integrativa alla legge di conversione 265/02 stima il maggior gettito per l'Erario in 723 milioni di euro, invece dei 1,085 miliardi di euro indicati dalla Relazione Tecnica al D.L. 209/02).

¹⁰ Le lievi differenze rispetto alle valutazioni del Rapporto dell'ottobre scorso dipendono dal diverso quadro macroeconomico alla base della stima.

La presente nota è stata redatta da Antonella Caiumi, Carlo Declich, Maria Cozzolino e Paola Tanda con il coordinamento di Stefania Gabriele.