



Gli effetti distributivi degli interventi più recenti su famiglie e imprese

In questa nota si valutano, attraverso esercizi di microsimulazione, gli effetti distributivi sulle famiglie e sulle imprese di una serie di misure adottate negli scorsi mesi, con il D.L. 93/2008 (convertito in legge 126/2008), il D.L. 112/08 (convertito in legge 133/2008) e il decreto anticrisi (D.L. 185/08, convertito in legge n. 2/2009).

In particolare, per quanto riguarda le imprese, i provvedimenti considerati sono la parziale deducibilità ai fini delle imposte dirette della quota di base imponibile Irap relativa al costo del lavoro e agli interessi e la cosiddetta "Robin tax", volta a garantire un aumento di gettito attraverso interventi sul settore energetico e su quello finanziario. Più in dettaglio, è stata introdotta un'addizionale del 5,5% sull'aliquota Ires sui profitti delle imprese della filiera petrolifera, dell'energia e del gas che hanno conseguito nel periodo d'imposta precedente un volume di ricavi superiore a 10 milioni di euro; quanto a banche e assicurazioni, è stata limitata la deducibilità delle principali componenti di costo della loro attività, sia ai fini Ires, sia ai fini Irap (principalmente si tratta degli interessi passivi, di cui è divenuta indeducibile una quota pari al 4% a regime).

Dal lato delle famiglie, è stata completamente eliminata l'ICI (imposta comunale sugli immobili) sulla prima casa, è stato adottato il cosiddetto "bonus famiglia", che prevede l'erogazione di una cifra una tantum per l'anno 2009 alle famiglie di lavoratori dipendenti ed assimilati e ai pensionati con redditi inferiori a soglie prestabilite, ed è stata introdotta la carta prepagata ricaricabile, utilizzabile principalmente per l'acquisto di beni alimentari, che concede un sussidio di 40 euro mensili alle "fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno".

Passando agli effetti dei provvedimenti sopra menzionati, la parziale deducibilità dell'Irap avvantaggia in misura relativamente maggiore le imprese appartenenti alle classi di dimensioni più elevate (oltre i 250.000 euro di base imponibile Irap e i 500.000 euro di fatturato). Con riferimento ai settori di attività economica, le variazioni del prelievo più significative si osservano per trasporti e comunicazioni, industria, commercio e costruzioni. Quanto agli effetti della Robin tax, l'onere per il settore finanziario (escluse le imprese di assicurazione) rappresenta di fatto un recupero di gettito rispetto allo sgravio operato dalla riforma del 2008, che aveva esonerato i soggetti appartenenti al settore dell'intermediazione monetaria dalla stretta sugli interessi passivi. Per il settore energetico, invece, si rileva un aggravio anche se si tiene conto degli effetti della riforma 2008.

Quanto alle famiglie, i nuclei destinatari delle norme in esame sono evidentemente molto diversi tra loro: da un lato i proprietari di prima casa ancora soggetta ad ICI - ovvero di una casa di abitazione avente un valore catastale elevato -, dall'altro le famiglie di dipendenti e pensionati a basso reddito, infine gli anziani e le famiglie con bambini minori di tre anni in condizioni di particolare difficoltà economica. Di conseguenza, gli effetti distributivi sono differenti (tendenzialmente regressivi nel primo caso, progressivi per le due misure anticrisi), ma la sovrapposizione degli interventi amplia la platea dei beneficiari e rende l'incidenza complessiva più uniforme rispetto al reddito: circa il 68% delle famiglie ottiene un vantaggio, che in media corrisponde a poco più di 300 euro. A risultare maggiormente favoriti sono gli anziani, che ottengono consistenti benefici dalla manovra sull'ICI e, soprattutto, dal bonus e dalla social card. Si deve tuttavia tenere conto del fatto che il numero di beneficiari della carta acquisti potrebbe rivelarsi di gran lunga inferiore a quello stimato, e dunque la distribuzione dei guadagni potrebbe risultare più spostata a favore delle fasce medio-alte di reddito.

I due interventi disposti dal Governo per fronteggiare la crisi economica in atto hanno sicuramente il merito di porre la questione della povertà al centro dell'agenda politica, di raggiungere i cosiddetti "incapienti" e di scoraggiare in qualche misura le richieste di sussidio da parte di contribuenti infedeli. Tuttavia, si tratta di provvedimenti transitori, rivolti solo ad alcuni tra coloro che si trovano in condizione di bisogno, che producono un effetto stigma e non razionalizzano il sistema attuale, i cui difetti in termini di complessità, categorialità ed incoerenza sono noti.

I recenti provvedimenti che riguardano le imprese: la manovra per il 2009 e il decreto anticrisi

Il decreto legge con le misure anti-crisi (D.L. 185/08), ormai convertito in legge (L. 2/2009), in deroga al principio generale di indeducibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), introduce la parziale deducibilità ai fini delle imposte dirette della quota di base imponibile IRAP relativa al costo del lavoro e agli interessi a partire dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2008. Per esigenze di semplificazione la deduzione dal reddito è forfetariamente determinata in misura pari al 10 per cento dell'imposta complessivamente dovuta dai soggetti passivi che hanno fatto concorrere nella base imponibile spese per il personale o per interessi passivi. Possono usufruire della parziale deduzione dell'IRAP i soggetti "IRES" (comprese banche e assicurazioni) ed i soggetti "Irpéf" che determinano l'imponibile soggetto all'imposta sui redditi secondo criteri ordinari (imprenditori individuali e società di persone). La deduzione compete solo se le spese sono state effettivamente sostenute, anche per importi esigui; tuttavia è sufficiente che sia stata sostenuta anche una soltanto di tali spese. Pertanto è plausibile che l'insieme dei soggetti interessati dal provvedimento comprenda l'intera platea delle categorie di contribuenti ammessi al beneficio. La quota deducibile, ma non dedotta per incapienza, è riportabile come perdita negli esercizi successivi¹.

La Relazione tecnica al decreto legge stima la perdita di gettito per lo Stato, con riferimento all'insieme dei tributi interessati, IRES e IRPEF, in

circa 620 milioni di euro per il 2008 e 640 milioni per il 2009. Il vantaggio per le imprese, se valutato come misura di sostegno anticrisi, non appare particolarmente consistente. Va però osservato che la disposizione introduce una relazione di dipendenza tra le imposte sul reddito e l'IRAP, per cui una variazione della normativa IRAP avrà d'ora in poi conseguenze anche sul gettito delle imposte dirette, amplificandone gli effetti. La *ratio* del provvedimento va probabilmente rintracciata anche nel tentativo del Legislatore di prevenire le possibili conseguenze dell'attesa sentenza della Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sui profili di legittimità costituzionale della norma istitutiva dell'IRAP, con riferimento alla parte che prevede la non deducibilità dell'imposta regionale dalla base imponibile delle imposte sul reddito (art. 1, comma 2 del D.Lgs. 446/97). A questo proposito è utile ricordare che l'IRAP ha accorpato diversi tributi ed oneri, tra cui l'ILOR - che era indeducibile dalle imposte sul reddito in quanto la base imponibile coincideva di fatto con quella prevista per queste stesse imposte - ed il contributo al servizio sanitario, che era invece deducibile dalla base imponibile delle imposte dirette. L'IRAP ha mutuato dall'Ilor la regola della indeducibilità nella determinazione delle imposte sul reddito, benchè la base di calcolo dell'imposta sulle attività produttive sia più ampia, comprendendo anche il costo del lavoro e gli oneri finanziari. Di qui il possibile contrasto con l'art. 53 della Carta costituzionale, in quanto il particolare meccanismo di calcolo dell'IRAP potrebbe portare a tassazione un valore non rappresentativo di una effettiva capacità contributiva.

Il decreto anticrisi interviene anche in altri modi per limitare l'impatto della crisi finanziaria sulle imprese, con il taglio del 3% degli acconti di imposta, l'introduzione di un sistema sperimentale di versamento dell'IVA al momento dell'effettiva

¹ La norma prevede la possibilità di far valere la parziale deduzione dell'IRAP dalle imposte dirette anche per gli anni precedenti il 2008 da parte dei contribuenti che all'entrata in vigore del decreto legge avevano già presentato l'istanza di rimborso Irpéf o IRES eccependo il vizio dell'ineducibilità della componente lavoro e interessi dell'IRAP. I contribuenti che non hanno presentato domanda hanno diritto al rimborso previa presentazione di istanza all'Agenzia delle Entrate esclusivamente per via telematica.

riscossione del corrispettivo per gli anni 2009-2011 e con un regime agevolato per il riallineamento e la rivalutazione volontari dei valori contabili. A tale ultimo proposito, per le società non quotate, che non utilizzano le regole contabili internazionali (principi IAS/IFRS), si è introdotta la possibilità di rivalutare gli immobili posseduti fino al limite del valore di mercato, così da evidenziare un più elevato grado di patrimonializzazione. La rivalutazione può restare circoscritta in ambito civilistico senza oneri fiscali. A differenza delle rivalutazioni consentite in passato (Legge 342/2000), il riconoscimento fiscale della rivalutazione è facoltativo, sebbene condizionato al pagamento di una modesta imposta sostitutiva. Per le società di maggiori dimensioni che redigono i bilanci applicando i principi IAS il decreto anticrisi, come modificato in sede di conversione, ha introdotto una particolare disciplina opzionale per i disallineamenti dei valori civili e fiscali evidenziatisi ante esercizio 2009. Inoltre, tutti i contribuenti (sia IAS che non IAS) possono avvantaggiarsi di una disciplina maggiormente agevolativa per il riallineamento delle divergenze dei valori evidenziatisi a seguito di operazioni di aggregazione aziendale in neutralità fiscale (fusioni, scissioni e conferimenti).

La manovra per il 2009 (D.L. n.112/08) ha introdotto maggiorazioni del prelievo nel settore energetico in relazione ai profitti straordinari generati dall'eccezionale andamento dei prezzi dei combustibili a partire dal 2008. L'intervento consiste nell'introduzione di un'addizionale del 5,5% sull'aliquota IRES che colpisce i profitti delle imprese che hanno conseguito nel periodo d'imposta precedente un volume di ricavi superiore a 10 milioni di euro e che operano nella filiera petrolifera, dell'energia e del gas. E' fatto esplicito divieto a tali imprese di trasferire le maggiori imposte sui

prezzi, sotto la sorveglianza dell'Autorità per l'Energia. Sull'osservanza del divieto di scaricare l'incremento del prelievo sul prezzo finale dei prodotti è stato avviato un ricorso da parte degli operatori interessati in merito ai criteri e alle modalità di verifica fissati dall'Autorità. L'extra prelievo colpisce anche banche e assicurazioni, attraverso limitazioni alla deducibilità delle principali componenti di costo della loro attività - interessi passivi e accantonamenti per riserva. La normativa prevede che una quota pari al 4 per cento degli interessi passivi sia indeducibile (3 per cento per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2008), sia ai fini IRES, sia ai fini IRAP. L'intervento è stato motivato dalla particolare congiuntura, che nella prima parte del 2008 ha determinato un aumento del margine tra interessi attivi e passivi. Occorre però ricordare che proprio le imprese del settore finanziario, in ragione della particolare natura dell'attività svolta, erano state escluse dalla stretta sugli interessi passivi introdotta con la Legge Finanziaria per il 2008 insieme ad altre misure di ampliamento della base imponibile finalizzate a controbilanciare la riduzione dell'aliquota IRES al 27,5%, provvedimento di cui hanno beneficiato anche le imprese finanziarie e le assicurazioni (si veda il Rapporto ISAE del Novembre 2007). Pertanto, nel caso specifico, il provvedimento in esame potrebbe comportare un recupero di gettito rispetto allo sgravio operato dalla precedente riforma dell'imposizione societaria.

I provvedimenti descritti, contenuti nella manovra dell'estate 2008 (meglio noti come Robin Hood Tax), avevano l'obiettivo di accrescere il gettito, anche allo scopo di finanziare erogazioni a sostegno di particolari categorie di cittadini in stato di bisogno, maggiormente esposte al rischio di privazione a causa dei forti movimenti speculativi dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari emersi nel corso del 2008, e più recentemente per

l'acuirsi della crisi economica innescata dalla crisi finanziaria internazionale. Sebbene le finalità siano largamente condivisibili, si tratta nel complesso di interventi di natura discrezionale, rivolti ad alcune realtà specifiche e non all'insieme dei settori caratterizzati dalla formazione di rendite di posizione, con il rischio di entrata in vigore a situazione mutata, per effetto delle repentine variazioni della situazione congiunturale, come dimostrano il recente sgonfiamento della bolla speculativa sui prezzi dei carburanti ed il cambiamento delle condizioni sul mercato del credito. Pertanto, superato il momento contingente, meglio sarebbe se l'extra prelievo venisse a determinarsi in ragione degli extra profitti veri e propri, ovvero della componente degli utili eccedente il profitto normale, secondo una logica di tassazione progressiva del reddito, in tal modo riducendo l'incertezza sull'ammontare del prelievo fiscale sui profitti d'impresa, che gioca negativamente sulle scelte di localizzazione sia delle imprese nazionali, sia di quelle straniere.

Di seguito si propone, attraverso l'esame di alcune simulazioni microeconomiche, una valutazione degli effetti di gettito e delle conseguenze distributive per le imprese della parziale deducibilità dell'IRAP dall'IRES e della Robin tax nei settori energetico e finanziario. La quantificazione degli effetti dei restanti interventi contenuti nel decreto anticrisi non è effettuata per ragioni diverse. Con riferimento alla riduzione dell'acconto IRES e IRAP, va precisato che il beneficio è di natura meramente finanziaria, trattandosi di un differimento del pagamento dell'imposta. La norma stabilisce che il termine e le modalità di versamento, da effettuare entro il corrente anno, saranno fissate con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenendo conto degli andamenti di finanza pubblica. Pertanto, il beneficio effettivo per le imprese non è al momento quantificabile. Inoltre, la norma non ha conseguenze in termini di gettito di

competenza. Quanto al regime sperimentale di versamento IVA non sono al momento disponibili i dati necessari per una valutazione. La Relazione tecnica stima la perdita di cassa attribuibile al provvedimento in circa 140 milioni di euro per il 2009, ipotizzando un ritardo dei pagamenti di circa tre mesi, a cui vanno aggiunti circa 31 milioni di euro di mancato gettito relativamente a debiti non saldati da parte di soggetti dichiarati falliti. Non si considerano infine gli effetti sul gettito dei meccanismi opzionali di riallineamento e rivalutazione dei valori contabili, legati peraltro alle scelte di comportamento dei contribuenti.

Le elaborazioni sono state effettuate utilizzando il modello di microsimulazione dell'ISAE per le società di capitali basato sull'universo dei dati Unico 2007 - anno d'imposta 2006 - estrapolati ai valori del 2009 con riferimento all'attuale quadro congiunturale provvisorio previsto dall'ISAE. Il modello riproduce la base imponibile delle imposte e le imposte dovute secondo la normativa vigente, integrando le sostanziali modifiche contenute nella manovra finanziaria per il 2007² e nella Legge Finanziaria approvata per il 2008³. Si precisa che, a differenza da lavori precedenti (si veda il rapporto ISAE dell'Ottobre 2006 e del Novembre 2007), l'analisi qui esposta comprende tutti i settori dell'attività economica, incluso quello finanziario⁴.

2 Si ricorda che la Legge Finanziaria per il 2007 ha introdotto la riduzione selettiva del costo del lavoro, successivamente estesa anche al settore finanziario (D.L. n. 81/2007).

3 Tale normativa ha disposto la riduzione dell'aliquota IRES al 27,5% e la riduzione dell'aliquota IRAP al 3,9% e il contestuale allargamento della base imponibile, realizzato principalmente con l'eliminazione delle deduzioni extra-contabili dei componenti negativi di reddito e con l'introduzione della nuova disciplina degli interessi passivi.

4 Con riferimento al settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria, si precisa che la nuova base imponibile IRAP come definita dalla citata Legge Finanziaria per il 2008 si calcola a partire dal margine di intermediazione ridotto del 50% dei dividendi complessivi, con deduzione del 90% dei consumi intermedi comprendenti gli ammortamenti dei beni strumentali materiali ed immateriali e le spese amministrative. Non disponendo dei dati di bilancio, il margine di intermediazione è stato approssimato con la somma algebrica delle seguenti componenti: differenza tra interessi attivi e passivi, differenza tra commissioni attive e passive (quadro IRAP) e dividendi complessivi (quadro RF). Ne segue che anche per il settore finanziario valgono le cautele già espresse in merito alla interpretazione dei risultati.

L'ISAE stima la perdita di gettito per la sola IRES attribuibile alla parziale deducibilità dell'IRAP in circa 500 milioni di euro nel 2009. La base imponibile non dedotta per incapienza ammonta a circa 175 milioni di euro. In Tab. 1 si possono apprezzare gli effetti distributivi del provvedimento. In particolare, le simulazioni ISAE indicano una relativa concentrazione dello sgravio d'imposta sulle più elevate dimensioni aziendali (oltre i 250.000 euro di base imponibile IRAP e i 500.000 euro di fatturato). Con riferimento ai settori di attività economica, i vantaggi della parziale deducibilità dell'IRAP risultano più significativi per trasporti e comunicazioni, industria, commercio e costruzioni.

Per quanto attiene alla quantificazione dell'ex-*tra* gettito derivante dalla Robin tax, è bene precisare che non si dispone di una stima degli andamenti dei profitti settoriali per il settore energetico. A tal fine è stata utilizzata una valutazione provvisoria relativa ai profitti nell'industria. Pertanto le quantificazioni di seguito riportate vanno interpretate con la massima cautela. Per il settore energetico l'incremento di gettito IRES operato dalla manovra 2009 risulterebbe pari a 815 milioni di euro. Per il settore finanziario le maggiori entrate per l'erario sono valutate in 870 milioni di euro in termini di competenza ai fini IRES e 176 milioni di euro a fini IRAP. La Tab. 2 mostra gli effetti della Robin tax sul carico tributario complessivo IRES e IRAP e riporta anche gli effetti della precedente riforma del 2008, al fine di determinare l'effetto composto dei diversi provvedimenti. Come si può notare, l'aggravio di imposta per il settore finanziario rappresenta di fatto un recupero di gettito rispetto allo sgravio operato dalla riforma del 2008, che aveva esonerato i soggetti appartenenti al settore dell'intermediazione monetaria dalla stretta sugli interessi passivi. Per il settore energetico invece l'onere resta tale anche cumulando gli effetti della riforma 2008.

Tab. 1 DEDUZIONE DALL'IRES DELLA QUOTA DI IRAP RELATIVA AL COSTO DEL LAVORO E DEGLI INTERESSI

	Numero di società di capitali	Variazione di gettito IRES (%)
<i>Settore di attività economica</i>		
Commercio	215332	-0,97
Costruzioni	141180	-0,90
Industria	140784	-0,99
Settore petrolifero	3275	-0,54
Servizi privati	264069	-0,56
Settore finanziario	17142	-0,83
Trasporti e comunicazioni	32814	-1,57
Altro	77314	-1,31
<i>Classi di base imponibile Irap</i>		
<1	304782	-0,10
1-250.000	396539	-0,73
250.000-1.000.000	131887	-1,03
1.000.000-5.000.000	48207	-1,02
>5.000.000	10495	-0,90
<i>Classi di fatturato</i>		
<1	122538	-0,25
1-500.000	460925	-0,48
500.000-7.500.000	268202	-0,96
>7.500.000	40245	-0,88
<i>Ripartizione geografica</i>		
Nord-ovest	267408	-0,84
Nord-est	182330	-0,94
Centro	246143	-0,81
Sud	196019	-1,02

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Unico2007 Società di capitali.

Tab. 2 EFFETTI DELLA ROBIN TAX SUL CARICO TRIBUTARIO COMPLESSIVO, IRES E IRAP, TENENDO CONTO DELLA RIFORMA 2008

	Numero di società di capitali	Riforma 2008 (%) (i)	DL 112/08 (%) (ii)	Effetto composto Riforma 2008 e DL 112/08 (i)+(ii)
<i>Settore di attività economica</i>				
Commercio	215332	-16,96	0,00	-16,95
Costruzioni	141180	-11,25	0,00	-11,25
Distribuzione di acqua	869	0,27	0,00	0,27
Industria	140784	-15,07	0,00	-15,07
Settore petrolifero	3275	-1,43	16,67	15,00
Servizi privati	264069	-5,03	0,02	-5,01
Settore finanziario	17142	-11,46	10,39	-1,26
Smaltimento rifiuti	3587	-5,99	0,00	-5,99
Trasporti e comunicazioni	32814	-3,00	0,00	-3,00
Altro	72858	-3,51	0,00	-3,51
<i>Classi di base imponibile Irap</i>				
<1	304782	-	-	-
1-250.000	396539	-8,26	0,18	-8,10
250.000-1.000.000	131887	-12,77	0,24	-12,56
1.000.000-5.000.000	48207	-13,50	0,48	-13,09
>5.000.000	10495	-10,30	5,31	-5,53
<i>Classi di fatturato</i>				
<1	122538	-	-	-
1-500.000	460925	-8,27	0,25	-8,05
500.000-7.500.000	268202	-12,58	0,33	-12,29
>7.500.000	40245	-10,19	4,85	-5,83
<i>Ripartizione geografica</i>				
Nord-ovest	267408	-9,38	2,98	-6,68
Nord-est	182330	-12,08	2,26	-10,10
Centro	246143	-10,73	6,07	-5,31
Sud	196019	-11,94	3,33	-9,01

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Unico2007 Società di capitali.

I provvedimenti riguardanti le famiglie

Esamineremo ora alcuni dei principali provvedimenti che riguardano le famiglie attuati a partire dalla metà dello scorso anno, volti ad alleggerire il prelievo fiscale sulla casa, da un lato, ed a fornire un sostegno ai nuclei in difficoltà, dall'altro. Si tratta di interventi realizzati in due periodi distanti tra loro circa sei mesi (tra giugno e dicembre dell'anno passato), durante i quali il contesto economico di riferimento è radicalmente mutato. Differenti risultano quindi gli obiettivi: nel primo caso, si è teso ad attenuare il carico fiscale gravante sulle famiglie proprietarie di immobili, sancendo la definitiva eliminazione dell'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili) sulla prima casa, dopo che già nella passata legislatura tale imposta era stata ridotta di circa un terzo (secondo la Relazione Tecnica al provvedimento). L'intento delle misure dello scorso autunno, invece, è stato quello di fornire un sostegno immediato, ancorché temporaneo, alle famiglie nell'affrontare l'attuale fase di crisi economica, attraverso l'erogazione di un bonus straordinario e di una carta acquisti. L'impatto di tali provvedimenti sulla finanza pubblica è stato valutato dal Governo pari complessivamente a circa 4,7 miliardi di euro su base annua - considerando una validità per tutto il 2009 della carta acquisti - di cui 1,7 per la manovra sull'ICI; le stime dell'ISAE sono sostanzialmente coerenti con tali valutazioni. Presenteremo di seguito, come di consueto, l'analisi degli effetti distributivi, ovvero una valutazione circa le categorie maggiormente beneficiarie dai provvedimenti qui menzionati. Le stime sono effettuate attraverso il modello di microsimulazione ITAXMOD dell'ISAE, costruito sulla base dati dell'Inchiesta sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nel 2004. Ad ogni modo, i risultati vanno considerati con cautela, in

particolare per ciò che riguarda le abitazioni⁵, dal momento che le informazioni tratte dalle inchieste non riproducono con precisione i dati amministrativi e fiscali.

Più nel dettaglio, l'art. 1 del decreto legge 93/2008 (convertito in legge 126/2008) dispone, a partire dal 2008, l'esclusione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale dalla base imponibile dell'Imposta Comunale sugli Immobili, precisando che tale agevolazione non si applica alle abitazioni classificate come "signorili", "ville" e "castelli e palazzi storici" (categorie catastali A1, A8 ed A9). Come si desume dalla Tabella, risulta beneficiario di tale intervento quasi il 45% dei nuclei familiari; lo sconto medio è di circa 160 euro (meno dello 0,5% del reddito familiare). Si tratta di un'agevolazione i cui vantaggi si distribuiscono in maniera piuttosto regressiva rispetto al reddito: la percentuale di nuclei beneficiari sale da circa il 15% nel primo quinto⁶ (con un guadagno medio di poco più di 100 euro) fino al 73% nel quinto di famiglie con reddito più elevato (che ottengono uno sconto di poco superiore a 220 euro). Ciò dipende dal fatto che i proprietari di case (abitazioni principali) con rendite catastali meno elevate, già prima dell'introduzione di questo provvedimento, erano esentati dal pagamento dell'imposta, grazie all'operare delle varie detrazioni già concesse: quella base fissata dallo Stato, pari a 103,29 euro, quelle aggiuntive eventualmente concesse dai singoli comuni, e quella ulteriore, già ricordata, introdotta dal precedente Governo con la legge Finanziaria per il 2008 (L. 244/2007, art. 1 c. 5), pari all'1,33 per mille della base imponibile⁷. Per

⁵ Per gli immobili, in effetti, la valutazione è resa difficile da due ordini di fattori: anzitutto, nell'indagine viene dichiarato dalle famiglie il valore dell'abitazione, che in genere non coincide con la base imponibile ICI, data dal valore catastale, e per di più non è detto che corrisponda sempre al valore di mercato effettivo; in secondo luogo, non sono disponibili i dati a consuntivo dell'imponibile ICI gravante sulle sole famiglie nel 2008.

⁶ Le famiglie sono ordinate sulla base del reddito familiare disponibile (reddito complessivo più i trasferimenti, al netto dell'imposizione), reso equivalente attraverso la scala di equivalenza cosiddetta ISEE (definita dal d. lgs. 109/98).

gli stessi motivi, la disaggregazione territoriale mostra una percentuale di famiglie beneficiarie molto più bassa al Sud rispetto al Nord ed al Centro - circa il 29%, rispettivamente, contro il 49 ed il 58% - e un beneficio che si attesta sui 116 euro circa a fronte dei 160 nel Nord e dei 190 euro al Centro; anche con riferimento alla tipologia di reddito del capofamiglia, si evidenzia una maggior diffusione ed entità dei benefici tra i nuclei degli autonomi rispetto ai dipendenti ed ai pensionati. Con riferimento alle variabili demografiche, l'eliminazione dell'ICI sembrerebbe beneficiare maggiormente le famiglie con uno o due figli - evidentemente proprietarie di abitazioni più ampie -, ma non quelle con tre o più figli a carico: una spiegazione plausibile è da ricercarsi nella tendenza, da parte di tale gruppo di famiglie, a vivere più frequentemente in un'abitazione in affitto, anche a causa delle maggiori difficoltà nel dotarsi di un'abitazione più ampia e adeguata alle proprie dimensioni familiari. Infine, la manovra sull'ICI sembra offrire raramente benefici fra le famiglie con componenti più giovani: la frequenza di beneficiari tra i *single* giovani (con meno di 35 anni) è di circa 10 punti percentuali inferiore a quella dei più anziani (27% contro 37%, e 35% per i nuclei con 65 anni ed oltre), di circa 20 punti se si considerano le coppie giovani (con o senza figli) rispetto ai corrispondenti nuclei i cui coniugi abbiano entrambi età fra i 35 ed i 65 anni ed oltre 65 anni; una tendenza analoga si riscontra esaminando il beneficio medio (con l'eccezione dei *single*, per i quali tale vantaggio è maggiore tra gli individui con meno di 35 anni rispetto a quelli più anziani).

7 Le stime dell'ISAE per la manovra sull'ICI del 2007 evidenziavano una quota di famiglie avvantaggiate pari a circa il 59% (con una variazione di tale percentuale dal 25% per il quinto più povero all'82% circa per quello con reddito equivalente più elevato) ed un guadagno medio di 80 euro a famiglia; per maggiori dettagli si può far riferimento ad ISAE, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, novembre 2007, dove però gli effetti della misura relativa all'ICI sono calcolati all'interno della "manovra per la casa", che prevedeva anche una detrazione dall'IRPEF per le famiglie in affitto.

Il cosiddetto "bonus famiglia", definito dall'art. 1 del decreto legge 185/2008 (convertito dalla legge 2/2009), prevede l'erogazione di una cifra *una tantum* per l'anno 2009 alle famiglie di lavoratori dipendenti ed assimilati⁸, nonché ai pensionati, con redditi inferiori a soglie prestabilite. Sia il beneficio che la soglia di reddito sono crescenti all'aumentare del numero dei componenti, da un minimo di 200 euro per redditi entro 15.000 euro, per i *single*, ad un massimo di 1.000 euro per i nuclei di oltre cinque componenti con reddito entro i 22.000 euro; il reddito da considerare è quello complessivo familiare (comprensivo, quindi, anche del reddito derivante dalla casa di abitazione, malgrado tale reddito sia esente dall'IRPEF, ed ora anche dall'ICI). La struttura di erogazione ricalca quindi, in parte, quella vigente per gli assegni al nucleo familiare. Tuttavia, emergono alcune specificità, che vale la pena evidenziare. Anzitutto, la definizione di nucleo familiare comprende solo i figli a carico (oltre al coniuge); in altre parole, viene considerata come riferimento la famiglia fiscale, e non anagrafica. In secondo luogo, sono rigidamente esclusi dal beneficio i percettori di redditi autonomi - mentre gli assegni familiari prevedono solo una "prevalenza", nel reddito familiare, di lavoro dipendente o pensione (almeno il 70% del totale) - ed i nuclei *single* non pensionati. Infine, la definizione di una soglia di reddito molto bassa, e soprattutto abbastanza rigida al crescere della numerosità familiare: volendo calcolare una "scala di equivalenza implicita" nella graduazione delle soglie di reddito si ottiene un valore di 1,13 per le famiglie di due e tre componenti, di 1,33 per i nuclei di quattro e cinque componenti, di 1,47 per le famiglie oltre tale numerosità, valori molto più

8 Il bonus è quindi erogato anche ai lavoratori parasubordinati. Per quanto riguarda il lavoro autonomo, rientra tra i redditi ammessi al beneficio solo se percepito dal coniuge del capofamiglia o dai figli a carico e purché non derivi da attività svolta abitualmente. Infine, è ammesso il possesso di redditi da immobili, solo se cumulati ai redditi da lavoro o da pensione e limitatamente ad un valore inferiore a 2.500 euro.

bassi di quelli delle scale di equivalenza più comunemente utilizzate⁹. Tali aspetti sono fonte di alcune criticità della misura, come vedremo.

Le simulazioni riportano una quota di famiglie beneficiarie pari al 33% del totale, con una evidente concentrazione degli avvantaggiati nei nuclei appartenenti al primo quinto di reddito (72%) e, in misura minore, al secondo (quasi il 50%): in questo senso, il provvedimento sembra quindi aver realizzato l'obiettivo di beneficiare maggiormente le famiglie a più basso reddito. Si segnala tuttavia una discreta percentuale di beneficiari anche nei nuclei più ricchi: in primo luogo, ciò si verifica perché i quintili sono calcolati sul reddito familiare disponibile (comprensivo quindi di tutte le fonti di reddito, anche quelle esenti, come i trasferimenti assistenziali, o non appartenenti alla base imponibile dell'IRPEF, come le rendite finanziarie) e reso equivalente (cioè riparametrato con una scala di coefficienti molto diversa, come visto, da quella definita implicitamente per il bonus). Inoltre, questo è presumibilmente un effetto della definizione del bonus a partire dalla famiglia fiscale: è possibile che fra i beneficiari rientrino alcuni contribuenti con redditi inferiori alla soglia, non a carico del capofamiglia, ma conviventi nel nucleo familiare, i cui redditi complessivi risultano elevati.

Quanto alla distribuzione del beneficio medio, il bonus ha effetti decisamente progressivi, risultando decrescente rispetto al reddito sia in valore assoluto (dai 400 euro circa per il primo quinto di famiglie ai circa 240 dei nuclei più ricchi), sia in percentuale del reddito disponibile (dal 3,7% a meno dell'1 per cento).

La distribuzione per area geografica premia maggiormente il Sud rispetto al Centro ed al Nord (sia come quota di famiglie avvantaggiate che come entità del beneficio) mentre, con riguardo alla tipologia di reddito prodotto dal capofamiglia, i pensionati risultano favoriti con un'elevata frequenza (circa uno su due), molto maggiore di quella delle famiglie avvantaggiate con capofamiglia lavoratore dipendente (circa il 20%); viceversa, il beneficio per i nuclei dei dipendenti è molto più alto di quello dei pensionati, e ciò è coerente con uno schema di erogazione che concede un trasferimento maggiore alle famiglie più numerose. Si segnala la presenza di una percentuale di beneficiari del bonus anche tra i nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo: ciò è dovuto, ancora una volta, al riferimento alla famiglia fiscale anziché a quella anagrafica per la concessione del contributo¹⁰.

Anche con riferimento alla tipologia familiare, si confermano alcuni degli aspetti distributivi già evidenziati finora: ad essere premiati con maggiore frequenza sono gli anziani soli (addirittura il 62%) o in coppia (il 41 ed il 48%, rispettivamente, con e senza figli a carico). Infine, è interessante osservare la distribuzione dei benefici in funzione del numero di figli: la proporzione di famiglie che ottengono il contributo è più elevata fra chi non ha figli a carico rispetto ai nuclei con uno o due figli (35% contro 29 e 27%, rispettivamente), e ciò è un segnale della già evidenziata rigidità della soglia di reddito quando modulata per le famiglie numerose; la quota di beneficiari sale invece al 45% per i nuclei con tre o più figli, che presumibilmente sperimentano con maggior frequenza condizioni di elevata difficoltà economica¹¹.

L'ultimo intervento di cui si stimano in questa Nota gli effetti distributivi sulle famiglie è l'istitu-

⁹ A puro titolo esemplificativo, si consideri infatti che la scala c.d. "Carbonaro", utilizzata dall'ISTAT per le stime di povertà, è pari ad 1,67, 2,22, 2,72 e 3,17 per le famiglie rispettivamente di 2, 3, 4 e 5 o più componenti, mentre quella definita dall'ISEE è solo leggermente più bassa (ma con alcune maggiorazioni in base a specifiche caratteristiche familiari).

¹⁰ Questo è anche il motivo per cui i risultati riportati nella colonna dei benefici medi non corrispondono esattamente agli importi fissati dalla norme di legge per le categorie di volta in volta considerate (ad esempio 200 euro per i *single* con più di 65 anni).

zione della carta acquisti, cosiddetta *social card*, prevista dal decreto legge 112/2008 (art. 81 c. 29), convertito nella legge 133/2008, destinata alle «fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno». Si tratta, come noto, di una carta prepagata ricaricabile, utilizzabile principalmente per l'acquisto di beni alimentari, che concede un sussidio di 40 euro mensili. L'erogazione della carta è iniziata nel dicembre 2008 con un contributo pari a 120 euro (per i mesi di ottobre-dicembre), e proseguirà nel corso del 2009 (sulla base dei fondi che si renderanno disponibili); viene concessa agli individui ultrasessantacinquenni ed ai bambini entro i tre anni, sulla base di condizioni reddituali individuali e familiari piuttosto stringenti: avere un'imposta netta pari a zero e non percepire redditi individuali, compresi quelli esenti, oltre 6.000 o 8.000 euro (per gli individui rispettivamente con più di 65 o 70 anni), ed avere un ISEE entro la stessa soglia; in aggiunta, vengono definiti altri vincoli in funzione di alcuni parametri di presunto "benessere" del nucleo familiare: non possedere più di una abitazione¹² e più di un'automobile, non essere intestatari di più di un'utenza elettrica o del gas, non possedere ricchezza finanziaria maggiore di 15.000 euro.

Si tratta, come detto, di condizioni abbastanza severe, ma anche complesse da verificare, sia *ex-ante*, in corso di valutazione dei costi e dei potenziali beneficiari del provvedimento, sia *ex-post*, in sede di controllo dei requisiti dei richiedenti. In sostanza, la misura sembra avere alcune complicazioni amministrative, e questa sembra una possibile spiegazione sia della lentezza nell'attiva-

zione delle carte richieste, sia dello scarso numero di richiedenti (circa 600.000 a fine gennaio, di cui appena 420.000 accolte¹³), a confronto con le stime governative, che riportavano circa 1,3 milioni di individui. Anche la valutazione ISAE del numero di beneficiari è sovrastimata, e questo dipende in primo luogo dal fatto che la banca dati utilizzata non contiene alcune informazioni, come quelle relative alle utenze o alle automobili possedute, necessarie per una quantificazione più accurata. Inoltre, è stato osservato come possano esservi potenziali beneficiari che rinunciano a far domanda non ritenendo di avere i requisiti (confondendo l'ISEE con il reddito imponibile), o per motivi di infedeltà fiscale, tali per cui contribuenti che avrebbero diritto in base ai redditi dichiarati evitano di fare richiesta per non incorrere in controlli da parte dell'Amministrazione. Ancora, può giocare un effetto *stigma* nel provocare un ulteriore ridimensionamento dei richiedenti. Si tratta evidentemente di fattori diversi, con implicazioni molto differenti: se l'ultimo che abbiamo menzionato è un fenomeno piuttosto preoccupante, e rappresenta uno degli aspetti più criticati del provvedimento, quello dell'autoesclusione di alcune categorie di potenziali beneficiari (o "falsi positivi") per timore dei controlli è, in generale, un vantaggio delle politiche di contrasto alla povertà attuate dal lato della spesa, che consentono di centrare meglio il *target*.

Nel complesso, la percentuale di famiglie potenzialmente beneficiarie della carta acquisti risulta, secondo le stime ISAE, pari a circa il 5% del totale, con un beneficio medio annuo di 550 euro circa¹⁴ (pari ad oltre il 4% del reddito disponibile familiare). Più del bonus, la *social card* concentra i suoi effetti sui nuclei più poveri: il 20% tra quelli del primo quinto di reddito ed il 5% tra quelli del secondo.

11 Va osservato tuttavia che in valore assoluto i nuclei beneficiari senza figli sono di gran lunga la maggioranza (pari, secondo le nostre stime, a oltre 5 milioni, a fronte di circa 2,5 milioni di famiglie con figli). Si ricorda tuttavia che, riguardo alla numerosità familiare, le disposizioni relative all'erogazione del bonus fanno riferimento genericamente al "numero di componenti", e non al "numero di figli".

12 Più precisamente, il richiedente non può possedere, assieme al coniuge, più di un immobile ad uso abitativo, con una quota maggiore o uguale al 25%, e nessun immobile ad uso non abitativo, con una quota maggiore o uguale al 10 per cento.

13 Si veda il Sole 24 Ore, 26 gennaio 2009.

14 Il beneficio annuo stimato è maggiore di 480 euro perché possono esservi due o più beneficiari all'interno dello stesso nucleo familiare.

I potenziali beneficiari sono più frequenti al Sud (quasi il 12%) rispetto al Centro ed al Nord (poco meno del 3%), e tra i pensionati (7%) rispetto ai dipendenti ed agli autonomi. Infine, la quota di famiglie che possono ottenere la *card* è di circa l'11% degli anziani *single* o senza figli, mentre tra le coppie con figli la proporzione è del 14% per i nuclei con individui entro i 35 anni (che più frequentemente hanno figli minori di 3 anni) e del 25% per quelli anziani. L'importo del beneficio è abbastanza omogeneo, ed oscilla tra i 480 ed i 700 euro circa (tra il 3,5 ed il 4,8% del reddito familiare disponibile).

Infine, si stimano gli effetti d'insieme delle tre misure finora analizzate singolarmente. Trattandosi di provvedimenti, come già detto, aventi finalità e destinatari differenti, il risultato complessivo è un'ampia platea complessiva dei beneficiari: circa due terzi di famiglie (il 68%) ottengono un vantaggio da almeno uno dei provvedimenti discussi, ed il guadagno medio risulta di poco più di 300 euro (circa l'1,7% del reddito disponibile familiare). La sovrapposizione dei diversi provvedimenti rende quindi l'incidenza dell'intervento più uniforme rispetto al reddito: la frequenza dei beneficiari passa così dal 79% dei nuclei del primo quinto al 60% circa nel terzo, risalendo quindi al 75% per le famiglie dell'ultimo quinto. L'andamento dei benefici, più rilevanti per i bassi redditi, sembra improntato ad un certo grado di progressività, prevalendo evidentemente le due misure "anticrisi" rispetto alla manovra sull'ICI. Mentre la distribuzione territoriale non evidenzia differenze molto elevate, sembrano particolarmente avvantaggiati i nuclei con capofamiglia pensionato (quasi l'80% ottiene un beneficio) o comunque con più di 65 anni (ottengono benefici l'82% dei *single*, il 77% delle coppie senza figli, l'84% di quelle con figli), rispetto alle famiglie più giovani. Si deve tuttavia tenere conto del fatto che, come detto, il

numero di beneficiari della carta acquisti potrebbe rivelarsi alla scadenza del termine di presentazione delle domande di gran lunga inferiore a quello qui stimato, e dunque la distribuzione dei benefici potrebbe risultare leggermente spostata a favore delle fasce medio-alte di reddito.

In conclusione, l'abolizione dell'ICI (peraltro attuata in una fase economica diversa) rispecchia una chiara volontà da parte del decisore politico di proseguire quel processo di alleggerimento dell'imposizione sulla prima casa già attuato progressivamente negli anni passati (da quando è stata esclusa la rendita dell'abitazione di residenza dal calcolo dell'IRPEF, fino alla manovra del 2008 che già era intervenuta sull'ICI). Per quanto riguarda gli altri due interventi, disposti dal Governo per fronteggiare la crisi economica in atto, questi hanno sicuramente il pregio di porre la questione della povertà al centro dell'agenda politica, e di concedere benefici alle famiglie senza utilizzare la leva fiscale, che presenta il rischio di non raggiungere proprio i nuclei più bisognosi, con redditi troppo bassi per pagare imposte (cosiddetti "incapienti"). Tuttavia, va sottolineato che si tratta di misure non permanenti (valide solo per l'anno in corso), rivolte solo ad alcuni tra coloro che si trovano in condizione di bisogno, che si sovrappongono agli istituti assistenziali vigenti, creando ulteriore complicazione in un sistema di Welfare i cui difetti in termini di complessità, categorialità ed incoerenza sono noti.

La presente nota è stata redatta da Antonella Caiumi e Carlo Declich

**Tab. 3
GLI INTERVENTI SULLE FAMIGLIE**

	Eliminazione ICI		Bonus famiglia		Social card		TOTALE INTERVENTI		
	% famiglie beneficiarie (*)	guadagno medio percentuale (*)	% famiglie beneficiarie (*)	guadagno medio percentuale (*)	% famiglie beneficiarie (*)	guadagno medio percentuale (*)	% famiglie beneficiarie (*)	guadagno medio percentuale (*)	
Tutte le famiglie	44,9	162	33,1	327	5,3	554	68,4	307	1,7
1° quinto	14,4	103	71,5	402	20,2	560	78,5	529	4,7
2° quinto	33,4	108	48,8	293	5,5	508	66,3	312	1,7
3° quinto	45,2	126	28,4	248	0,8	738	59,9	223	0,9
4° quinto	58,4	157	11,5	239	0	0	62,8	189	0,5
5° quinto	73,0	224	5,2	239	0	0	74,5	236	0,4
Nord	48,7	161	24,8	297	2,5	526	65,3	253	1,1
Centro	58,4	193	28,7	295	2,9	588	73,3	292	1,2
Sud	28,8	116	49,7	365	11,7	558	70,0	400	3,1
Capofamiglia dip	44,2	163	19,8	444	2,1	542	58,8	291	1,4
Capofamiglia aut	53,7	194	5,5	213	1,5	569	58,4	213	0,5
Capofamiglia pen	46,5	158	48,8	263	7,1	550	79,2	304	1,7
Nessun figlio a carico	43,2	158	35,3	251	5,3	545	67,6	274	1,4
Un figlio a carico	48,3	171	28,6	420	4,8	553	69,8	329	1,8
Due figli a carico	49,7	163	26,7	495	4,6	567	68,7	349	2,4
Tre o più figli a carico	33,9	163	44,7	660	12,7	611	74,5	575	3,3
Single con meno di 35 anni	26,9	154	6,6	227	0	0	31,5	179	0,7
Single con più di 35 e meno di 65 anni	36,9	148	19,2	257	0,6	480	50,5	212	1,0
Single con più di 65 anni	34,7	135	62,0	209	10,8	482	82,0	278	2,0
Coppia senza figli, entrambi con meno di 35 anni	36,8	137	17,1	366	0	0	53,2	212	1,1
Coppia senza figli, entrambi con più di 35 e meno di 65 anni	54,1	176	21,0	298	0	0	66,4	239	0,8
Coppia senza figli, entrambi con più di 65 anni	53,1	168	41,3	310	11,1	661	76,9	378	1,7
Coppia con figli, entrambi con meno di 35 anni	31,1	98	30,6	499	14,4	604	59,2	456	3,2
Coppia con figli, entrambi con più di 35 e meno di 65 anni	53,6	171	23,5	505	2,1	552	70,0	317	1,9
Coppia con figli, entrambi con più di 65 anni	59,1	212	47,6	603	24,7	696	83,5	700	3,1

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

(*) Solo famiglie beneficiarie. Il guadagno percentuale è calcolato in rapporto al reddito disponibile familiare del nucleo anagrafico.