



**Istituto di Studi e Analisi Economica**

## SINTESI DEL CAPITOLO V

### *Legge Finanziaria e Protocollo sul welfare: effetti distributivi sulle famiglie*

Il quinto capitolo affronta l'analisi degli effetti distributivi della manovra sulle famiglie, tenendo conto non solo della legge Finanziaria (nella versione approvata dal Senato) e del decreto legge 159/07, come modificato in sede di conversione dalla Camera dei Deputati, ma anche del cosiddetto "Protocollo sul welfare", recepito in parte nel decreto legge 81/07, convertito in legge 127/07, in parte in un disegno di legge ora in discussione in Parlamento. Per mezzo del modello di microsimulazione ITAXMOD, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia riferita al 2004, viene esaminato l'impatto diretto delle seguenti misure: **intervento di sostegno per i cosiddetti "incapienti"; detrazioni sull'ICI dell'abitazione principale e sull'Irpef dei titolari di un contratto di affitto con reddito inferiore a determinate soglie; revisioni della normativa Irpef che chiameremo "di manutenzione", in quanto volte a rendere più coerente il disegno dell'imposta; erogazione della "quattordicesima" ai pensionati previdenziali anziani con reddito individuale contenuto entro determinate soglie e incremento delle maggiorazioni sociali delle pensioni assistenziali.** La banca dati utilizzata, in quanto diversa dall'Anagrafe tributaria, consente di elaborare stime solo orientative con riguardo agli effetti di gettito, ma ha il pregio di considerare anche i soggetti non contribuenti Irpef o senza alcun reddito, cosicché risulta più indicata per analisi della povertà e degli impatti distributivi.

Inoltre, nel capitolo sono presentate alcune riflessioni, corredate di elaborazioni empiriche, su specifiche disposizioni inserite nel Protocollo sul welfare: la convenienza di riscattare gli anni di laurea a fini previdenziali, in seguito alla nuova normativa; il significato dell'ipotizzata introduzione di meccanismi di garanzia volti ad assicurare un tasso di sostituzione non inferiore al 60%; i costi di un'eventuale estensione dell'applicazione degli ammortizzatori sociali nei confronti dei lavoratori precari.

Qui riprendiamo solo i risultati più interessanti degli approfondimenti contenuti nel rapporto, cominciando dal settore previdenziale. Per le ipotesi adottate negli esercizi di simulazione si veda il capitolo.

Grazie alle nuove disposizioni, anche i lavoratori del contributivo potranno pienamente computare i periodi di studio riscattati ai fini del raggiungimento dei requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche. Le nostre valutazioni tuttavia mostrano che, anche per soggetti molto precoci nel laurearsi ed iniziare l'attività, il riscatto della laurea specialistica consentirebbe un anticipo del pensionamento limitato (solo 2 anni), mentre i tassi di sostituzione aumenterebbero poco. Chi invece ha iniziato la carriera in ritardo, o ha numerosi buchi e interruzioni, potrebbe ottenere un vantaggio maggiore in termini di anticipo del pensionamento, ma ne discenderebbe una riduzione dei tassi di sostituzione (5-7 punti) che probabilmente spingerebbe a proseguire l'attività per accrescere l'importo del trattamento. A parità di età di ritiro, l'aver versato contributi addizionali fa aumentare i tassi di sostituzione netti di circa 4-7 punti percentuali. I vantaggi appaiono dunque limitati, e i costi dell'operazione difficili da affrontare ove siano presenti vincoli di liquidità (peraltro sicuramente diffusi tra i lavoratori giovani, tanto più se con carriere discontinue). Per questo sono state introdotte sia la possibilità di esercitare il riscatto ancor prima di iniziare a lavorare, sia la detrazione fiscale per i genitori. Ciò pone tuttavia un problema di equità, sia perché i laureati in media provengono da contesti socio-economici favorevoli – come si è visto sopra, trattando del secondo capitolo -, sia perché sono soprattutto le famiglie benestanti quelle che potranno sfruttare l'opportunità offerta.

L'indicazione di un tasso di sostituzione almeno del 60% sembra discendere dalla preoccupazione sulle prospettive previdenziali dei lavoratori parasubordinati, la cui aliquota contributiva è decisamente inferiore a quella dei dipendenti, e, più in generale, dei lavoratori discontinui, anche a seguito dell'attesa riduzione dei coefficienti di trasformazione (che nelle nostre Xsimulazioni implica una diminuzione dei tassi di sostituzione dell'ordine del 10%). Dai dati INPS emerge d'altronde che una parte dei lavoratori parasubordinati resta a lungo in una situazione di precarietà (dopo 6 anni circa il 30%).

Le simulazioni qui proposte mostrano che, con i coefficienti attesi al 2035, per i dipendenti il tasso di sostituzione lordo resterebbe inferiore al 60% (53,2%) qualora ci si ritirasse in base ai requisiti minimi previsti nel protocollo (61 anni d'età e 36 di anzianità) dal 2013 in poi, ma quello netto supererebbe la soglia indicata, mentre per i parasubordinati l'obiettivo del 60% non verrebbe raggiunto comunque (i tassi di sostituzione lordi e netti risultando pari al 39% e al 48%). Inoltre, si osserva che a "quota 97" un individuo con una carriera da parasubordinato per almeno 1/3 del periodo lavorativo complessivo non raggiungerebbe il 60% netto. Infine, data, nel sistema contributivo, la proporzionalità inversa tra dinamica salariale individuale e tasso di sostituzione, una eventuale garanzia generalizzata di un tasso di sostituzione netto del 60% finirebbe per agevolare principalmente i lavoratori caratterizzati da una più elevata crescita retributiva.

In sostanza, dinamiche del mercato del lavoro e adeguatezza dei redditi da pensione rappresentano due facce della stessa medaglia, e dunque le politiche previdenziali e del lavoro andrebbero definite congiuntamente. Se da un lato l'attenzione alla questione dell'adeguatezza delle prestazioni, in particolare quelle più basse, appare del tutto condivisibile, dall'altra, nell'ambito del sistema contributivo, una soluzione in termini di tassi di sostituzione appare difficilmente applicabile. Rispetto all'obiettivo, che sembrerebbe prioritario, di garantire una pensione tale da evitare situazioni di esclusione sociale, si potrebbero ipotizzare misure diverse, quali contribuzioni figurative e forme di integrazione pensionistiche basate sull'anzianità contributiva ben più elevate degli attuali minimi (previsti, tra l'altro, unicamente per i pensionati del sistema retributivo o misto).

Per quanto concerne gli ammortizzatori sociali il protocollo, oltre a intervenire su livello e durata dell'indennità di disoccupazione, propone, in linea di principio, una progressiva armonizzazione degli attuali strumenti, ma non affronta nell'immediato la questione della tutela dei lavoratori parasubordinati (pur indicando, nella parte di commento, la volontà di estendere gli ammortizzatori sociali anche ai lavoratori che ne sono attualmente privi) e, sostanzialmente, offre ai dipendenti a termine solo un lieve incremento della misura e della durata dell'indennità a requisiti ridotti). In questo rapporto presentiamo alcune stime preliminari relative ai costi dell'estensione delle tutele contro la disoccupazione, basate sui dati dell'indagine ISFOL PLUS05. Mentre per quanto concerne i parasubordinati l'onere, anche qualora fossero concesse le stesse condizioni previste per l'indennità ordinaria, risulterebbe contenuto (non più di 500 milioni), per i dipendenti a termine (che attualmente ricevono raramente una indennità a requisiti pieni) si sfiorerebbero i 4,5 miliardi di euro, a cui andrebbero tuttavia sottratti i costi delle indennità attualmente pagate agli stessi soggetti (circa 2 miliardi di euro). Offrendo condizioni meno favorevoli si limiterebbe la spesa: ad esempio un'indennità al 50% corrisposta per 6 mesi costerebbe circa 3,5 miliardi di euro lordi.

Le microsimulazioni effettuate mostrano che gli effetti dei provvedimenti di incremento della pensioni basse, di tipo previdenziale e sociale, sono concentrati essenzialmente nei primi due quintili di reddito (riguardando più del 20% delle famiglie), ma anche nei successivi qualcuno riceve la "quattordicesima". Infatti, le soglie di reddito per averne diritto sono stabilite su base individuale, non familiare, pertanto alcuni percettori possono appartenere a famiglie benestanti.

La misura di sostegno agli incapienti, con le modifiche operate in Parlamento, è ora più mirata sulle famiglie a reddito medio-basso. Infatti, sono stati esclusi i contribuenti con reddito oltre 50.000 euro e soprattutto quelli a carico di altri soggetti, che possono ormai beneficiare solo in quanto familiari di un incapiente; inoltre, sembra che la platea sia limitata ai soli lavoratori dipendenti e pensionati. L'obiettivo è ridurre la pressione fiscale rispetto al tendenziale, relativamente al solo anno 2007,

assicurando un'agevolazione ad una fascia di contribuenti (gli incapienti) che generalmente non usufruisce degli sgravi Irpef.

I beneficiari risultano più concentrati nel primo quintile (più del 50%), e via via meno in quelli successivi (5% nell'ultimo), al Sud (37%, contro percentuali non superiori al 20% nelle altre due macroaree), tra le famiglie più numerose (che hanno più detrazioni da far valere). Il guadagno medio per famiglia (283 euro) è più elevato per il primo quintile, anche in valore assoluto (386 euro, pari al 3% del reddito disponibile equivalente, contro 169 nel quinto), al Sud (349 euro), per le famiglie numerose (più di 500 euro per cinque e più componenti). Infine, la misura non modifica in misura rilevante l'incidenza e l'intensità della povertà relativa.

Le agevolazioni ICI e quelle per gli affitti, considerate congiuntamente, raggiungono più del 70% delle famiglie. I nuclei avvantaggiati da queste misure rappresentano meno del 50% nel primo quintile, ma la frequenza aumenta via via in quelli successivi, fino a poco meno del 90% nell'ultimo. Questo andamento dipende dal fatto che per le abitazioni con rendita catastale contenuta la precedente detrazione già annullava l'imposta dovuta. I lavoratori autonomi (per i quali il patrimonio è un indicatore di ricchezza particolarmente significativo) godono dello sconto nell'81% dei casi, contro il 77% dei dipendenti e il 71% dei pensionati. Le misure per la casa avvantaggiano soprattutto il Nord (80% di famiglie beneficiarie), seguito dal Centro (77%) e dal Sud (56%).

Complessivamente, mentre l'intervento sugli incapienti realizzato *una tantum* per il 2007 riguarda prevalentemente le fasce a reddito medio-basso ed è concentrato su lavoratori dipendenti e pensionati, nel 2008 sono più numerosi i beneficiari con redditi alti (più del 90% degli appartenenti all'ultimo quintile, contro il 65% nel primo), residenti nel Centro-Nord e pensionati. Se per questi ultimi l'alto numero di beneficiari dipende principalmente dagli effetti delle misure previdenziali, sulla distribuzione per fasce di reddito pesa soprattutto l'agevolazione ICI, un provvedimento di riduzione della pressione fiscale che favorisce i contribuenti più abbienti e che ha spiazzato altri interventi con finalità sociali unanimemente riconosciute come prioritarie, quali asili nido, riordino delle misure in favore delle famiglie con figli, sostegno al reddito dei poveri.