

ANNO LXXXIX - 2022 NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 1-2-3-4

INTRODUZIONE	5
IN RICORDO DI ROBERTA RINALDI	7
TOMMASO ARRIGO, <i>Il contratto di rete per le PMI</i>	9
ERNESTO-MARCO BAGAROTTO, <i>La famiglia e la riforma dell'IRPEF</i>	27
FRANCESCA MARIA CESARONI, <i>Le imprese familiari e la sfida del COVID</i>	45
GIANGIACOMO D'ANGELO, <i>I redditi da attività agricole connesse: per una lettura del requisito della prevalenza in termini anche qualitativi</i>	63
LORENZO DEL FEDERICO, <i>La riforma dell'Irpef tra crisi del sistema ed abbandono dei modelli teorici: note a margine dei lavori parlamentari della XVIII legislatura</i>	91
PAOLO LIBERATI, <i>Problemi di equità orizzontale e verticale nell'imposta personale sul reddito</i>	119
GIUSEPPE MARINI, LIVIA SALVINI, <i>Tassazione di genere, lavoro femminile e delega fiscale</i>	135
ANDREA MONDINI, <i>Spunti critici sulla tassazione dei redditi di lavoro nel progetto di riforma tributaria della XVIII Legislatura</i>	167
PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI, <i>Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale</i>	197
ELISABETTA RIGHINI, <i>Le PMI e la crisi sanitaria del 2020: profili finanziari</i>	217
FILIPPO RICCI, <i>Il trust quale strumento di passaggio generazionale: problematiche fiscali</i>	259
FRANCESCA STRADINI, <i>La fiscalità del passaggio generazionale delle PMI: problematiche e prospettive</i>	275
PAOLO PASCUCCI, <i>L'organizzazione del lavoro delle piccole e medie imprese dopo la pandemia</i>	287

Direttore scientifico: Marco Cangiotti

Direttore responsabile: Anna Tonelli

Comitato direttivo: Ulrico Agnati, Paolo Polidori, Cesare Silla

Comitato scientifico: Andrea Aguti, Gian Italo Bischi, Alessandro Bondi, Licia Califano, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Luigino Ceccarini, Francesca Maria Cesaroni, Massimo Ciambotti, Laura Di Bona, Ilvo Diamanti, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Rossella Laurendi, Andrea Lovato, Fabio Musso, Paolo Pascucci, Igor Pellicciari, Tonino Pencarelli, Elisabetta Righini, Giuseppe Travaglini, Elena Viganò

Redazione: Monica De Simone (coordinamento), Maria Luisa Biccari, Edoardo Alberto Rossi

Direzione e redazione: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), via Saffi 42, Urbino - Dipartimento di Giurisprudenza (DIGIUR), via Matteotti 1, Urbino

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 Settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927

Stampa: Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

ANNO LXXXIX - 2022

NUOVA SERIE A - N. 73,1-2-3-4

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI *Effetti redistributivi e possibili scenari futuri della riforma dell'Irpef e dell'assegno unico universale*

ABSTRACT

- ✓ L'azione della finanza pubblica del 2021 si è caratterizzata per due importanti novità relativamente alle manovre sul reddito: la revisione dell'Irpef, con le riforme della scala delle aliquote e delle detrazioni fiscali, e l'introduzione dell'assegno unico universale. Questo lavoro si pone l'obiettivo di descrivere le caratteristiche delle due riforme e discuterne l'impatto.
- ✓ *The 2021 Italian Budget Law provides for several tax measures, including changes to personal income tax rates and deductions, and the introduction of the single universal allowance. This work describes the tax reform characteristics and discusses its impact.*

PAROLE CHIAVE

Riforma fiscale, imposta personale sul reddito, progressività.

KEY WORDS

Fiscal reform, personal income tax, progressivity.

PAOLO POLIDORI, DESIREE TEOBALDELLI

*EFFETTI REDISTRIBUTIVI E POSSIBILI SCENARI FUTURI DELLA
RIFORMA DELL'IRPEF E DELL'ASSEGNO UNICO UNIVERSALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio 2021 – 3. I redditi degli italiani – 4. L'effetto delle detrazioni e dei bonus fiscali – 5. L'incrocio fra assegno unico e riforma Irpef – 6. Considerazioni conclusive: gli effetti dell'inflazione e i possibili scenari futuri

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, il susseguirsi di una serie di crisi internazionali ha messo e continua a mettere a dura prova le democrazie occidentali e, in particolare, il rapporto di fiducia esistente fra i cittadini e lo Stato. Dapprima le crisi finanziarie dei mutui subprime (2008) e dei debiti sovrani (2011); poi la pandemia da Covid-19 (2020) e ora la guerra in Ucraina, hanno generato forti effetti destabilizzanti sulla fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni e nella loro capacità di controllo delle complesse dinamiche di natura economico-finanziaria che un mondo sempre più globalizzato impone¹.

L'impegno che i singoli Stati hanno messo in campo al fine di contenere gli effetti negativi prodotti dalle varie crisi su cittadini e imprese è stato molto grande. Sebbene a seguito della crisi dei debiti sovrani le politiche fiscali di alcuni paesi del sud Europa, fra i quali l'Italia, sono state all'inizio eccessivamente restrittive, vi è poi stata una inversione di tendenza. Anche grazie all'attuazione di politiche monetarie particolarmente espansive (e.g., *Quantitative Easing*) da parte della Banca Centrale Europea (BCE), che ha consentito di limitare il costo del finanziamento del debito pubblico, e a un mutato atteggiamento delle istituzioni europee circa la rigidità delle regole

¹ EDELMAN TRUST BAROMETER 2021, <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>.

fiscali, da diversi anni è stato possibile per l'Italia e altri paesi europei adottare politiche fiscali espansive che hanno fornito un sostegno importante all'economia e ai redditi dei cittadini. È, inoltre, utile ricordare come negli ultimi anni l'Europa abbia approntato una serie di strumenti comuni per contenere gli effetti negativi degli shock economici generati dalla pandemia².

Tuttavia, la recente sospensione del patto di stabilità e crescita, che ha consentito ai singoli Stati di utilizzare in maniera molto più flessibile le politiche di bilancio per far fronte alla crisi economica globale, ha contribuito ad incrementare, insieme alla caduta del PIL, il livello di indebitamento dei vari paesi. La situazione italiana presenta dei tratti particolari perché ad un elevato livello di indebitamento preesistente rispetto alla pandemia, si è aggiunto il significativo sforzo finanziario messo in atto in conseguenza di essa. Il rapporto debito-Pil del paese è passato dal 134% rispetto al Pil del 2019 a circa il 150% sul Pil del 2021, in presenza di un rapporto deficit-Pil del 7,2% e di un deficit primario pari al 3,7% del Pil. La spesa per interessi è stata del 3,5% sul Pil, invariata rispetto al 2020.

All'interno di questo contesto complesso e dinamico, l'azione della finanza pubblica del 2021 si è caratterizzata per due importanti novità per quanto concerne le manovre relative alla tassazione sul reddito delle persone fisiche: la revisione dell'Irpef (con le riforme della scala delle aliquote e delle detrazioni fiscali) e l'introduzione dell'assegno unico universale. Andremo qui di seguito a descrivere le caratteristiche delle due riforme per poi concludere con alcune considerazioni legate al cambiamento improvviso dello scenario economico dovuto alla guerra in Ucraina che ha innescato un'impennata dei costi dell'energia e dell'inflazione.

2. La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio 2021

L'intervento sull'Irpef modifica il profilo della progressività del prelievo dell'imposta sul reddito attraverso una revisione delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni specifiche per tipologia di reddito (vedi Tabella 1)³.

² Per una trattazione al riguardo si veda, ad esempio, G. MARRA, P. POLIDORI, E.A. ROSSI (a cura di), *Il Diritto della resilienza*, in Studi Urbinati di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche 72.3-4 (2021).

³ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La revisione dell'Irpef nella manovra di bi-*

Le aliquote legali e, dunque, gli scaglioni vengono ridotti da cinque a quattro. Le aliquote minima e massima rimangono inalterate, la prima al 23%, la seconda al 43%. I nuovi scaglioni mostrano una riduzione dal 27 al 25 per cento dell'aliquota del secondo scaglione, mentre si riduce di tre punti l'aliquota del terzo scaglione che passa dal 38 al 35 per cento. Il limite di quest'ultimo si riduce da 55.000 euro a 50.000 facendo così scomparire l'aliquota del 41%.

Tabella 1 – Le aliquote Irpef: il sistema attuale e la riforma

Reddito imponibile	Aliquote pre-riforma	Nuove aliquote	Differenza
Da 0 a 15 mila	23%	23%	0%
Da 15 mila a 28 mila	27%	25%	-2%
Da 28 mila a 50 mila	38%	35%	-3%
Da 50 mila a 55 mila		43%	+5%
Da 55 mila a 75 mila	41%		+3%
Oltre di 75 mila	43%		0%

In definitiva, vengono ridotte le aliquote legali che si applicano tra i 15 mila e i 50 mila euro, mentre vengono aumentate quelle tra i 50 mila e i 75 mila euro. L'effetto finale è quello della riduzione dell'imposta lorda, prima delle detrazioni, per tutti i contribuenti con reddito maggiore ai 15 mila euro. Per quelli con reddito pari a 50 mila euro il risparmio d'imposta è massimo mentre per i contribuenti con redditi superiori a questa soglia i vantaggi derivanti dalla riduzione delle aliquote legali nei primi scaglioni vengono in parte attenuati dall'incremento delle aliquote ai livelli superiori⁴. Ovviamente al lordo delle detrazioni fiscali che con la riforma vengono profondamente modificate e di cui si dirà in seguito.

La descrizione degli effetti qui proposta non tiene conto degli effetti dinamici che la riforma produce. Produrre un euro di reddito al di sopra dei 50 mila euro porta a pagare 5 punti percentuali di imposta sino alla so-

lancio, Flash n. 5 del 20/12/ 2021. Si veda anche S. GIANNINI e S. PELLEGRINO, *L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati*, in *lavoce.info*, sezione Fisco, 10/12/2021, <https://www.lavoce.info/archives/91508/lirpef-2022-e-lira-dei-sindacati/>.

⁴ A titolo di esempio, i contribuenti con 50 mila euro ottengono una riduzione dell'imposta pari a 920 euro all'anno mentre quelli con un reddito di 28 mila e 75 mila euro beneficiano di una minore imposizione pressoché identica, ovvero rispettivamente 260 e 270 euro.

glia dei 55 mila euro. Mentre un euro guadagnato sopra i 55 mila euro ora costa due punti percentuali di imposta in più (sino a che non si raggiunge un reddito lordo di 75 mila euro). Questo può costituire un elemento non banale considerando il numero di italiani che si trova in quell'intorno reddituale.

3. I redditi degli italiani

Per comprendere l'impatto che la nuova struttura delle aliquote Irpef eserciterà, si rivela utile considerare la struttura della piramide dei redditi in Italia. Facendo riferimento ai dati del MEF, nel 2020 hanno presentato la dichiarazione dei redditi 41,5 milioni di persone. Di queste, 4 mila persone hanno dichiarato un reddito negativo e 947 mila hanno dichiarato un reddito pari a zero, mentre 2,5 milioni di persone hanno dichiarato meno di 1000 euro.

A dichiarare tra 0 e 15.000 euro sono stati 17,2 milioni di contribuenti, tra 15.000 e 29.000 euro sono stati 14,5 milioni, tra 29.000 e 55.000 euro 6,9 milioni, tra 55.000 e 100.000 euro sono stati 1,4 milioni, tra 100.000 e 300.000 euro 461 mila e sopra i 300.000 euro sono stati 41 mila. Se si aggregano le classi di reddito sopra indicate, riferite al 2020, al fine di allinearle con gli scaglioni post-riforma della Tabella 1, si osserva che sotto la soglia dei 15 mila euro si trova il 43,7% dei contribuenti, il quale contribuisce per circa il 3,8% del gettito Irpef. Nella fascia 15-28 mila si colloca il 35,1% dei contribuenti che paga il 27,9% dell'imposta sui redditi. La fascia successiva, quella fra i 28 e i 55 mila euro, raccoglie circa il 16,6% dei contribuenti ed il 33% del gettito Irpef. Infine, le ultime due fasce pre-riforma, quelle che ora rappresentano l'attuale quarta fascia che paga il 43% di aliquota, contengono il 4,6% dei contribuenti, i quali pagano il 35% dell'Irpef totale.

Com'è noto, l'Italia è da sempre caratterizzata per una forte disomogeneità regionale e ciò assume particolare rilievo quando si studiano gli effetti redistributivi delle politiche fiscali o di sostegno dei redditi. Disaggregando i dati sulla distribuzione dei redditi, si osserva che al nord la Lombardia è la regione con il più elevato reddito medio per contribuente, pari a circa 25,2 mila euro. La Lombardia è seguita dalla provincia autonoma di Bolzano con 24,5 mila euro, poi viene l'Emilia-Romagna con 23,5 mila euro. Al sud la situazione cambia radicalmente, infatti i redditi medi sono tutti sotto la soglia dei 20 mila euro. Fanalino di coda la Calabria con

15,2 mila euro preceduta da Molise, Basilicata e Puglia rispettivamente con 16,3, 16,4 e 16,5 mila euro. La Sicilia si colloca poco sopra. Dunque, l'impatto in termini di clusterizzazione geografica sia del numero di contribuenti sia del contributo al gettito Irpef risulterebbe particolarmente disomogeneo se lo si dovesse ricostruire per le tre macroaree nord, centro sud.

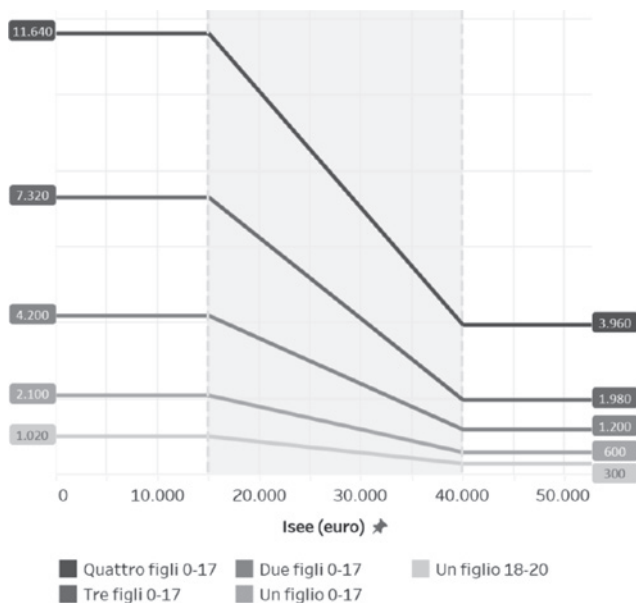
4. L'effetto delle detrazioni e dei bonus fiscali

Poiché nessuna riforma può essere implementata senza tenere conto degli effetti che produrrà sul bilancio, la revisione dell'Irpef va letta al netto dei cambiamenti che ad essa sono associati in termini di detrazioni fiscali ed eventuali bonus. In particolare, si commenterà l'introduzione, a partire da marzo 2022, dell'assegno unico universale (AU) per i figli a carico che è associato alla contestuale eliminazione degli assegni familiari e delle detrazioni fiscali in vigore per i figli fino alla soglia del 21esimo anno di età⁵.

L'AU introdotto con il d.lgs. n.230/21 sostituisce gli assegni per il nucleo familiare, le detrazioni fiscali per i figli a carico e altre misure quali il premio alla nascita, l'assegno al terzo figlio e il bonus bebè. La novità importante è che grazie ad una maggiore dotazione finanziaria l'AU viene esteso anche a famiglie in precedenza escluse dalle altre forme di beneficio, superando così il carattere categoriale degli altri interventi (leggi Assegno Unico Familiare) e la possibilità di alcuni soggetti fiscalmente non capienti (quelli con redditi bassi o nulli) di poter accedere alla fruizione delle detrazioni. L'universalità dell'AU mantiene comunque un carattere selettivo, in quanto l'importo che eroga si riduce in base alla condizione economica dei soggetti che lo richiedono (misurata attraverso l'ISEE) e cambia anche al variare del numero di figli (la struttura dell'AU è sintetizzata in Figura 1).

⁵ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico n. 3 del 31/3/ 2022.

Figura 1 – Andamento importi annui dell'AU al variare dell'ISEE e del numero di figli



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Alle somme base erogate dall'AU sono associate una serie di maggiorazioni specifiche in particolare legate sia alla dimensione del nucleo familiare sia alla presenza di figli disabili⁶.

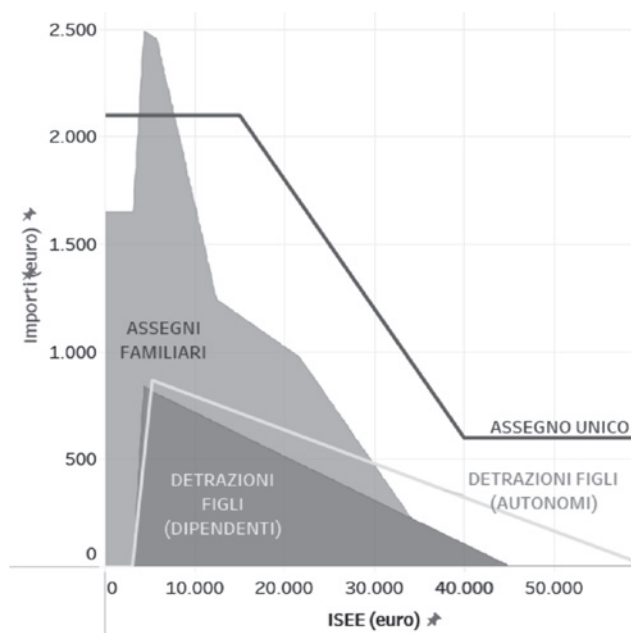
I numeri collegati alla riforma dell'AU hanno dimensioni importanti: il costo complessivo è di 18,2 miliardi e la riforma coinvolge 7,3 milioni di famiglie, le quali ricevono un assegno medio di circa 2.500 euro. I figli coinvolti sono più di 11 milioni, con un assegno medio per figlio di circa

⁶ L'assegno base massimo è pari a 2.100 euro annui per figlio minorenni e 1.020 euro per figlio maggiorenne e per ogni figlio successivo al secondo. Da 15 mila euro di ISEE in su tali importi si riducono linearmente sino a diventare costanti per un ISEE superiore a 40 mila euro (diventando rispettivamente 600, 300 e 180 euro). È prevista una maggiorazione per i nuclei con più di quattro figli (pari a 1.020 euro) come anche per i nuclei con figli disabili. Se questi ultimi sono minorenni la maggiorazione è indipendente dal livello di ISEE ed è correlato al grado di disabilità mentre diventa variabile al raggiungimento della maggiore età. È previsto anche un piccolo importo (240 euro annui) per le madri di età inferiore ai 21 anni ed è anche prevista una maggiorazione dell'importo base nel caso in cui ci siano nuclei con entrambi i genitori titolari di un reddito da lavoro. Sono previste norme transitorie per i nuclei familiari che nel primo triennio subiscono un effetto negativo rispetto alla situazione pre-riforma. Per tutti i dettagli si rimanda al già citato UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, Focus Tematico cit.

1.600 euro. Le nuove regole avvantaggiamo circa 8,6 milioni di figli con un vantaggio superiore allo 0,5% del reddito familiare. Il vantaggio medio per figlio è di circa 670 euro. Infine, la riforma coinvolge 5,4 milioni di figli precedentemente esclusi dagli strumenti che l'AU unico ha sostituito (asegni familiari e/o detrazioni fiscali).

La lettura degli effetti conseguenti all'introduzione dell'AU può essere effettuata considerando aspetti diversi. In primo luogo, le caratteristiche dei figli: infatti, come si è in parte già detto, la somma erogata varia a seconda del loro numero e se sono minorenni, maggiorenni o disabili. In secondo luogo, l'analisi può essere fatta considerando la condizione lavorativa del capofamiglia. Infatti, l'AU, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare (ANF), non è riservato, secondo una concezione che era più mutualistica, ai soli lavoratori dipendenti (mentre ai lavoratori autonomi spettavano delle generiche detrazioni per i figli a carico (DF)).

Figura 2 – Confronto fra AU e ANF e DF per una famiglia con un minore



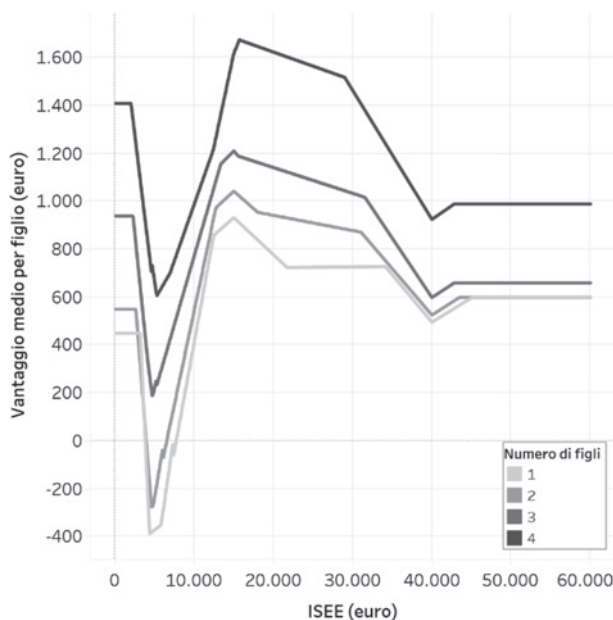
Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Un veloce quadro di sintesi è quello proposto in Figura 2. L'Assegno Unico è vantaggioso anche per chi percepiva Assegni familiari e detrazioni per figli a carico. Per le famiglie incapienti (cioè con redditi fino a 4.800 euro), se il lavoratore è un autonomo, la differenza fra la situazione pre e post-riforma

è pari all'assegno unico, cioè 2.100 euro. Per le famiglie capienti la differenza massima si raggiunge attorno ai 15 mila euro di ISEE (imponibile pari a 23.500 euro). In questo caso il guadagno per questa tipologia di contribuenti è di 1.400 euro annui. Se invece il lavoratore è dipendente il vantaggio massimo è di circa 930 euro, sempre per un ISEE pari a 15 mila euro (imponibile pari a 33.600 euro), in quanto in questo caso la differenza deve essere fatta fra le erogazioni dell'AU e quelle date dalla somma degli AF e delle detrazioni⁷. L'AU mostra dunque un profilo di minore selettività. I casi che in figura risultano penalizzati perché l'importo dell'assegno unico è inferiore ai benefici precedenti vengono tutelati pienamente per l'anno 2022 e parzialmente per il biennio 2023-2024 attraverso una clausola di salvaguardia.

La situazione cambia in maniera significativa al variare del numero di figli, come mostra la Figura 3, ed è massima in presenza di figli disabili (situazione non presente in figura).

Figura 3 – Vantaggi per una famiglia monoreddito da lavoro dipendente senza patrimonio



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

⁷ È utile notare che le soglie di reddito imponibile indicate per lavoratori dipendenti e autonomi sono diverse in quanto nell'ISEE il reddito da lavoro dipendente è al netto di una franchigia mentre il reddito da lavoro autonomo è al lordo dei contributi previdenziali.

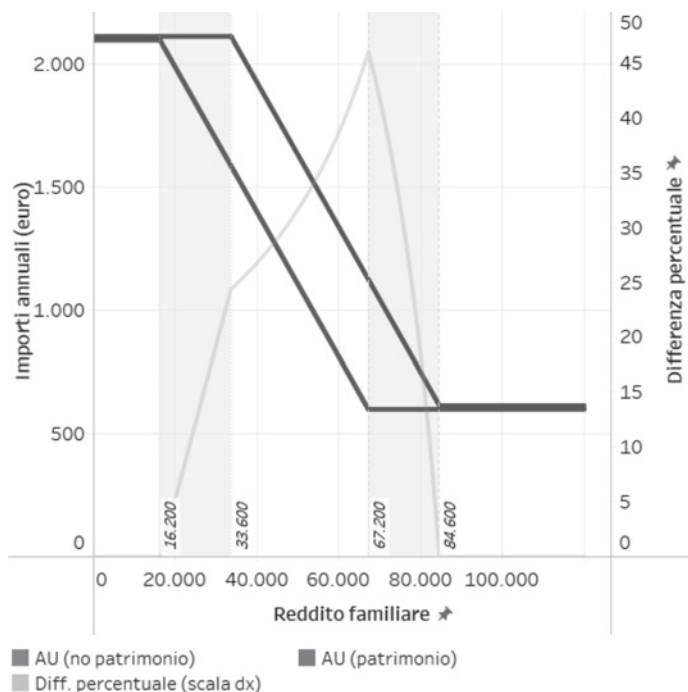
Un ulteriore elemento che incide sul profilo di impatto della misura è il ruolo del patrimonio posseduto dal nucleo familiare⁸. Questo in quanto cambia l'indicatore di riferimento per la determinazione dei benefici che, nella situazione pre-riforma, era il reddito familiare o individuale, mentre ad oggi è l'ISEE che non rappresenta solo un requisito per l'accesso alla misura, ma ne determina l'importo, che è inversamente correlato all'ISEE stesso.

Come noto, l'ISEE contiene il patrimonio e, in estrema sintesi, il benessere di una famiglia viene considerato equivalente se si dispone di un euro di reddito o di 20 centesimi di patrimonio (al netto delle franchigie). In pratica nell'ISEE il 20% del patrimonio, al netto delle franchigie, si somma al reddito familiare. Ne consegue che una famiglia senza reddito e con 100 mila euro di patrimonio risulta avere lo stesso indicatore di situazione economica di una famiglia con 20 mila euro di reddito e un patrimonio al di sotto delle franchigie. Quindi le due famiglie riceverebbero pari benefici economici.

Osservando la Figura 4 si può notare come l'assegno unico si riduca al crescere del patrimonio familiare e cominci a scendere in corrispondenza di un reddito familiare, 16 mila duecento euro, inferiore rispetto al caso in cui il patrimonio ai fini ISEE sia nullo (nel cui caso la decrescita comincia ad una soglia di 33 mila seicento euro). La presenza del patrimonio nel caso in esame comporterebbe una riduzione dell'AU di circa 500 euro.

⁸ L'impatto del patrimonio sulle misure di povertà si può vedere in A. BRANDOLINI, S. MAGRI, T. SMEEDING, *Asset based measurement of poverty*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 6.2 (2010).

Figura 4 – Assegno unico e patrimonio. Famiglia monoreddito dipendente con un figlio



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Un'ultima considerazione riguarda le interazioni tra la riforma e il Reddito di Cittadinanza (RdC). L'AU in generale viene erogato su richiesta (presentazione di una domanda), mentre per i percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC) l'erogazione è automatica. Tuttavia, nel caso di nucleo in cui ci sono già beneficiari del RdC, l'assegno viene ricalcolato tenendo conto delle quote di reddito già percepite e relative alla presenza di figli minorenni e maggiorenni (fino al ventunesimo anno di età) che fanno parte del nucleo familiare stesso. Questo al fine di non dare vita a duplicazioni del sostegno che abbiano la stessa causale⁹. Dunque, l'AU è compatibile con il RdC, ma, come è comprensibile, l'importo erogato si riduce della quota del reddito che è riconducibile ai figli a carico. In particolare, per

⁹ All'AU viene sottratta la quota di RdC già ricevuta utilizzando la stessa scala di equivalenza usata per determinare il RdC, 0,2 punti per ogni figlio minore e 0,4 punti per ogni maggiorenne presenti in famiglia.

poter calcolare il vantaggio netto conseguente all'introduzione dell'AU per una famiglia che già percepisce il RdC è necessario fare la differenza fra l'assegno e la somma di quanto percepito attraverso i precedenti assegni per il nucleo familiare, le detrazioni per i figli a carico e la quota decurtata di RdC riferibile ai figli. Ad esempio, la famiglia di un lavoratore dipendente con un figlio a carico e senza patrimonio che percepisce il reddito di cittadinanza subirebbe una perdita sino alla soglia di 4.000 euro di reddito familiare e non otterrebbe benefici dall'introduzione dell'AU fino alla soglia di 8.000 euro. Nel caso invece di lavoratori autonomi c'è sempre un guadagno che è maggiore di mille euro per redditi familiari superiori a 5 mila euro.

Gli effetti distributivi complessivi della riforma dell'AU sono sintetizzati nella Figura 5 e sono basati su dati provenienti dal modello di microsimulazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹⁰. Le analisi confermano che le famiglie che traggono maggiore vantaggio dalla riforma sono quelle che non beneficiavano, in tutto o in parte, degli istituti preesistenti. Per queste famiglie il vantaggio per figlio è più che doppio (in media 1.237 euro rispetto ai 598 euro del passato). È interessante notare che circa il 20% del totale delle risorse distribuite è destinato ai nuclei che non avevano alcuna forma di sostegno e che pesano per quasi l'11% del totale delle famiglie. In questo senso si può affermare che lo sforzo di aiutare le famiglie più bisognose, ma anche le famiglie in generale, è stato importante.

Come è facile immaginare da quanto presentato nei paragrafi precedenti, il vantaggio medio più alto è per le famiglie con più di tre figli (si tratta di circa 1.190 euro a famiglia). Una piccola percentuale (5%) dei nuclei appartenenti a questo gruppo non riceve benefici. Al decrescere del numero dei figli diminuiscono anche i vantaggi sino a raggiungere il livello minimo per le famiglie con un solo figlio (535 euro). Queste rappresentano il 34,4% dei nuclei coinvolti dalla riforma e ricevono in totale il 26,4% delle risorse complessive. Più della metà degli stanziamenti è devoluto alle famiglie con due figli, con un beneficio medio a famiglia di 690 euro.

Il patrimonio, nonché la condizione abitativa, giocano un ruolo importante nel determinare l'entità dei benefici. Infatti, il fanalino di coda nella distribuzione complessiva sono le famiglie con un patrimonio rilevante ai fini ISEE; queste ricevono un vantaggio medio per figlio di circa 615 euro

¹⁰ Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico cit.

rispetto ai 762 euro delle famiglie in locazione ed agli 846 euro delle altre famiglie senza un patrimonio. Va anche detto che le famiglie che dispongono di un patrimonio sono il 70% delle famiglie coinvolte dalla riforma e nel totale assorbono circa il 60% delle risorse totali.

Figura 5 – Gli effetti distributivi della riforma dell’Assegno unico

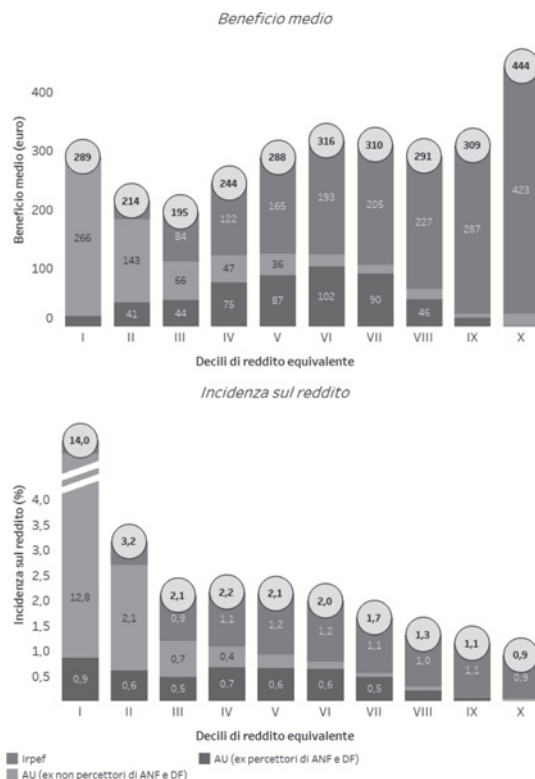
		Quota avvantaggiati (%)	Beneficio medio (euro)	Incidenza del beneficio (%)	Ripartizione delle risorse (%)(*)
Totale		76,8	672	3,0	100,0 (100,0)
Beneficiari pre-riforma	ANF + Detrazioni	84,2	598	2,8	45,6 (21,3)
	Detrazioni	55,5	549	1,8	26,2 (31,9)
	ANF	95,5	947	11,7	5,7 (6,2)
	No benefici	94,0	1.237	21,7	38,5 (10,7)
Numero figli	Uno	67,2	535	1,6	23,3 (35,9)
	Due	79,8	688	4,0	30,5 (45,5)
	Tre	88,7	885	6,6	34,9 (11,4)
	Più di tre	94,6	1.192	15,6	5,8 (3,3)
Reddito prevalente capo-famiglia	Dipendente	77,4	605	1,5	32,9 (69,9)
	Autonomo	68,5	787	2,9	5,3 (5,4)
	Pensione	77,9	660	2,3	3,9 (15,3)
	Fabbricati	61,9	574	1,1	1,5 (1,7)
	Altri redditi	92,5	1.184	21,9	5,9 (3,4)
	Non percettore	87,7	1.007	15,5	5,4 (4,3)
Abitazione e patrimonio	Proprietà (ISP > 0)	71,9	615	2,4	31,3 (67,0)
	Proprietà (ISP = 0)	88,6	846	6,1	12,4 (3,9)
	In locazione	85,7	762	4,8	26,3 (23,1)

Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

5. L'incrocio fra assegno unico e riforma Irpef

Le due riforme sin qui brevemente descritte producono due effetti principali: rafforzare l'azione di sostegno per le famiglie più bisognose e aiutare i nuclei familiari più numerosi. Ne risulta un effetto complessivo sintetizzato nella Figura 6.

Figura 6 – Gli effetti congiunti di Assegno unico e riforma dell'Irpef



Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Entrambe le riforme hanno effetti sul sistema di *tax-benefit* e producono effetti differenziati che per essere compresi nel dettaglio dovrebbero essere analizzati per figure tipo. In questo lavoro ci si limiterà ad una analisi del beneficio medio per decile di reddito equivalente e all'incidenza percentuale di tale beneficio sempre sul reddito suddiviso in decili.

Nella figura si vede l'ammontare del beneficio medio e quale quota di questo beneficio proviene dalla riforma dell'Irpef o dell'AU. È utile sottolineare come all'interno di ogni decile le situazioni individuali possano essere significativamente diverse per l'incidenza nel calcolo dei benefici di fattori extra-reddituali, come si è più volte ripetuto nel corso del lavoro. La figura mostra anche il peso diverso che ricoprono in ogni decile le singole azioni: la riforma dell'Irpef, l'introduzione dell'AU agli ex percettori di ANF e DF,

e l'introduzione dell'AU per coloro che non erano in precedenza percettori di ANF e DF.

La riforma dell'Irpef produce, in termini assoluti, impatti maggiori per le famiglie che appartengono ai decili più alti della distribuzione del reddito, ma in termini percentuali l'effetto redistributivo è sostanzialmente neutrale lungo la distribuzione per decili, attestandosi su valori che vanno dallo 0,9 al 1,2 per cento. Tale sbilanciamento legato ai valori assoluti è solo in parte compensato dalla riforma dell'AU e, infatti, l'incidenza dei sostegni è percentualmente più alta per le famiglie appartenenti al primo decile. Per il 10% più ricco delle famiglie, solo il 5% del beneficio complessivo è imputabile all'AU. In termini di incidenza sul reddito il complesso degli interventi è nettamente progressivo, un effetto legato quasi esclusivamente all'estensione dei trasferimenti per figli ad autonomi ed incapienti.

L'impatto legato all'effetto congiunto delle due azioni (Irpef e AU) è percentualmente più forte per le famiglie a basso reddito con impatti non trascurabili (che siano o meno sufficienti in un'ottica di lotta alla povertà costituisce un discorso più complesso e che esula dagli obiettivi di questo lavoro). L'incidenza media in euro, per decile, appare in valore assoluto subito più bassa rispetto ai valori annunciati in precedenza in una analisi per figure tipo. Questo rafforza quanto detto in merito alla notevole varianza, in termini di valori assoluti, che si riscontra all'interno dei singoli decili di reddito. Questo scaturisce dal fatto che la struttura della riforma dell'AU in particolare, risulta essere agganciata alle dinamiche reddituali della famiglia, ma allo stesso tempo attenta alle strutture qualitative dei percettori (presenza di disabilità, numerosità del nucleo, tipologia di reddito percepito).

Se si analizzano gli indicatori redistributivi (non presenti in Figura 6), si nota un incremento della capacità redistributiva delle due riforme ascrivibile in gran parte alla riforma del trattamento per i figli (che pesa per il 93% del totale), mentre, come già accennato, tali effetti non sono ascrivibili alla riforma dell'Irpef che risulta essere sostanzialmente neutrale dal punto di vista distributivo¹¹. Tale risultato è confermato dalle elaborazioni della Ban-

¹¹ L'indice di redistribuzione RE delle due riforme, (differenza fra l'indice di Gini del reddito lordo e quello del reddito netto) mostra una variazione percentuale positiva del 9,4% (la redistribuzione è tanto maggiore quanto è più alto l'indice). UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'Assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma Irpef*, Focus Tematico cit., 36. Si veda anche DIPARTIMENTO DELLE FINANZE, DIREZIONE STUDI E RICERCHE ECONOMICO FISCALI, *Assegno unico universale e revisione dell'Irpef: effetti distributivi sulle famiglie italiane*, Analisi economico statistica – Nota di lavoro, n. 6, 20 gennaio (2022).

ca d'Italia basate sul modello di microsimulazione BIMic secondo le quali i due interventi dovrebbero portare a un miglioramento degli indicatori di disuguaglianza e di povertà. In particolare, ci si aspetta una riduzione dello 0,5% dell'indice di Gini sui redditi disponibili equivalenti, un abbassamento dell'1,5% dell'incidenza della povertà assoluta nell'intera popolazione e una diminuzione del 3,5% della povertà assoluta tra i minori¹².

Sempre secondo le stime della Banca d'Italia, le due riforme dovrebbero incrementare l'incentivo monetario dei contribuenti ad aumentare l'offerta di lavoro; più precisamente, gli occupati avrebbero una convenienza ad aumentare il proprio reddito da lavoro e gli inattivi a cercare un impiego. Tali incentivi sono inoltre tanto maggiori quanto più basse sono le aliquote marginali effettive e le aliquote effettive da partecipazione dei soggetti.

6. Considerazioni conclusive: gli effetti dell'inflazione e i possibili scenari futuri

L'impegno profuso per sostenere il potere di acquisto degli italiani, sotteso alle due riforme discusse nei paragrafi precedenti, rischia di essere annullato dalle recenti dinamiche inflattive. L'incremento dei prezzi ad aprile 2022 è stato del 7,4% rispetto allo stesso mese dello scorso anno; al netto della componente energetica e dei beni alimentari, il tasso di inflazione è stato del 3,5%¹³. A differenza degli Stati Uniti dove l'aumento dell'inflazione è da ricercarsi anche nel surriscaldamento della domanda, in Italia e negli altri paesi europei l'attuale dinamica dei prezzi è principalmente dovuta all'aumento dei prezzi dell'energia; non vi sono infatti al momento evidenze che facciano ritenere che l'aumento dell'inflazione sia stato causato dalle recenti politiche fiscali e monetarie espansive¹⁴.

¹² Si veda al riguardo il riquadro: "Gli effetti distributivi e sugli incentivi all'offerta di lavoro dell'assegno unico e universale e delle modifiche all'Irpef", in BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Centoventottesimo esercizio, 31 maggio 2022, Roma.

¹³ BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Centoventottesimo esercizio, 31 maggio 2022, Roma.

¹⁴ Si tenga presente che le quotazioni del prezzo del gas negli Stati Uniti sono raddoppiati rispetto ai mesi precedenti la pandemia mentre in Europa sono, in media, quasi decuplicati con picchi che sono arrivati a venti volte i prezzi pre-pandemia. Si vedano al riguardo le Considerazioni finali della Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia (2022).

È inoltre utile ricordare che vi sono anche altri fattori che hanno contribuito all'attuale dinamica dei prezzi¹⁵. In particolare, già nella seconda parte del 2021 vi erano stati significativi incrementi nel livello generale dei prezzi a seguito della contrazione dell'offerta manifestatasi nell'immediato periodo post-pandemia e, più in generale, per le difficoltà di approvvigionamento da parte delle imprese¹⁶. Nonostante l'elevata incertezza nei mercati dell'energia e delle materie prime, vi è un consenso generalizzato tra le principali istituzioni internazionali che il tasso di inflazione torni, a partire dal prossimo anno, a valori corrispondenti al target (il 2%) della BCE.

Tuttavia, mentre si registra un cauto ottimismo sulla dinamica dei prezzi in una prospettiva di medio periodo, nel breve periodo l'elevato aumento dei prezzi sta colpendo le famiglie meno abbienti. Si stima (Codacons) che in Italia per il 50% delle famiglie con due figli a carico la spesa annuale aumenterà in media di 2.275 euro a causa del maggior costo di alimenti ed energia¹⁷. La quota ascrivibile a quest'ultima categoria è di circa 367 euro. Osservando in maniera molto grezza i numeri sin qui presentati, l'effetto delle manovre su Irpef e AU consente una riduzione degli effetti dell'inflazione, almeno per le famiglie più povere. Se infatti dai 2.275 euro di aumento di spesa stimati togliamo l'effetto energia e l'impatto moltiplicativo sugli altri beni raggiungiamo in media (anche se stiamo facendo un calcolo molto sommario) cifre non dissimili dall'impatto netto positivo che le due riforme sembrano avere sulle famiglie più numerose e con redditi più bassi. Pertanto, le riforme di Irpef e AU che erano state pensate in ottica prevalentemente redistributiva, sembrerebbero al momento caratterizzarsi come interventi tampone in grado di non peggiorare la situazione precaria di molte famiglie e contribuenti italiani¹⁸.

¹⁵ EUROSTAT DATA, *Development of total expenditure and total revenue, 2010-2020 (% of GDP)*, Ottobre (2021), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue_2010%25E2%2580%25932020_\(%25C2%25B9\)_\(%2525_of_GDP\)_Oct_2021.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue_2010%25E2%2580%25932020_(%25C2%25B9)_(%2525_of_GDP)_Oct_2021.png)

¹⁶ L'interruzione delle catene globali del valore ha diverse cause che vanno dall'enorme riduzione degli scambi commerciali durante la pandemia ai recenti lockdown attuati dalle autorità cinesi per il contenimento della diffusione del Covid.

¹⁷ IL SOLE 24 ORE, *Codacons: da rincari bollette e cibo +2275 euro a famiglia*, 7 marzo 2022.

¹⁸ Un altro elemento da considerare è che in presenza di tassi di inflazione elevati come quelli attuali (superiori al 6%) il Fiscal Drag può essere un fenomeno potenzialmente rilevante. Il Fiscal Drag, o drenaggio fiscale, è quel fenomeno per il quale l'aumento del reddito degli individui dovuto all'inflazione porta al pagamento di una aliquota marginale più al-

In un'ottica futura occorre tenere presente che, sebbene vi sia al momento un consenso sulla dinamica del tasso di inflazione che ci si aspetta ritorni intorno al target della banca centrale, la finanza pubblica dovrà affrontare scenari complessi. Da un lato, come abbiamo detto, l'erosione del potere d'acquisto delle famiglie e dei contribuenti economicamente più deboli ha già neutralizzato gran parte degli effetti positivi delle riforme qui descritte. Dall'altro, il sempre più probabile rallentamento dell'attività economica causato dall'incertezza generata dal conflitto in Ucraina e dall'aumento del costo delle materie prime¹⁹, nonché i possibili aumenti dei tassi d'interesse attutati dalle banche centrali per contrastare la spirale inflazionistica, rischiano di mettere sotto pressione il bilancio pubblico riducendo gli spazi di manovra per ulteriori interventi a favore dei ceti più svantaggiati.

Concludiamo segnalando come in questo lavoro non abbiamo trattato il disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale approvato dalla Camera il 22 giugno 2022 che delega al Governo, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, l'adozione di decreti legislativi per la revisione del sistema fiscale²⁰. La decisione è motivata dal fatto che il risultato della riforma fiscale risulta, ad oggi, troppo incerto per affrontare questo tema con sufficiente rigore metodologico, oltre che dall'obiettivo di mantenere il focus del lavoro sulla riforma dell'Irpef e dell'Assegno unico universale del 2021.

ta e, di conseguenza, ad un aumento della pressione fiscale anche in assenza di un incremento del reddito reale. Alcune stime suggeriscono, tuttavia, che questo fenomeno non è al momento rilevante, ma potrebbe diventarlo nei prossimi anni qualora il tasso di interesse rimanesse ai livelli attuali. Si veda al riguardo F. DI LUCA, *Fiscal Drag: cos'è e quanto impatta sui conti pubblici?*, 1 aprile 2022, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-OCPI- Drago fiscale.pdf>

¹⁹ Tra gli ulteriori elementi di incertezza non abbiamo inserito l'evoluzione della pandemia anche se eventuali ondate generate da nuove varianti potrebbero rappresentare uno shock importante all'attività economica.

²⁰ La delega comprende, tra le altre cose, l'Irpef, le addizionali comunali e regionali, la revisione del catasto e del classamento degli immobili, il graduale superamento dell'Irap e alcune modifiche al sistema nazionale di riscossione delle imposte.

La pubblicazione degli articoli proposti a Studi Urbinati
è subordinata alla valutazione positiva di due *referees* che esaminano gli articoli
secondo il procedimento di *peer review* e con il sistema del *double blind*.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2022
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

