



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le modifiche al sistema fiscale e di welfare italiano
attuato nel 2022: profili di equità ed efficienza

di Emanuele Dicarlo, Pasquale Recchia e Antonella Tomasi

Marzo 2023

Numero

748



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le modifiche al sistema fiscale e di welfare italiano
attuato nel 2022: profili di equità ed efficienza

di Emanuele Dicarlo, Pasquale Recchia e Antonella Tomasi

Numero 748 – Marzo 2023

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

LE MODIFICHE AL SISTEMA FISCALE E DI WELFARE ITALIANO ATTUATE NEL 2022: PROFILI DI EQUITÀ ED EFFICIENZA

di Emanuele Dicarlo^{*}, Pasquale Recchia[†] e Antonella Tomasi^{*}

Sommario

Questo lavoro presenta gli effetti di due interventi di revisione del sistema italiano di imposte e benefici attuati nel 2022: (i) l'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (AUU), che ha sostituito un sistema frammentato di trasferimenti e detrazioni di imposta a sostegno delle famiglie con figli; (ii) le modifiche alla struttura dell'imposta personale sui redditi delle persone fisiche (Irpef). Utilizzando BIMic, il modello di microsimulazione statico della Banca d'Italia, l'analisi mostra come l'effetto combinato dei due interventi aumenti la progressività del sistema e riduca la disuguaglianza e come tali effetti siano principalmente ascrivibili all'introduzione dell'AUU. Le due modifiche – e in particolare l'intervento sull'Irpef – contribuiscono a ridurre inoltre i disincentivi monetari all'offerta di lavoro sia al margine estensivo sia al margine intensivo e concorrono a mitigare l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive, che mostravano in precedenza valori particolarmente elevati per diversi gruppi di contribuenti; tuttavia i due interventi determinano l'insorgere di nuove irregolarità nell'andamento delle aliquote, sebbene per un gruppo di contribuenti contenuto.

Classificazione JEL: H22, H23, H24, H31, C15, C63, H2, D31.

Parole chiave: politiche familiari, Irpef, redistribuzione, equità, efficienza, microsimulazione.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0748

Indice

1. Introduzione.....	5
2. Gli interventi.....	7
2.1 L'introduzione dell'assegno unico e universale (AUU).....	7
2.2 Le modifiche all'Irpef.....	8
3. Dati e metodologia	11
4. Risultati.....	12
4.1 Gli effetti redistributivi e sulla povertà	13
4.2 La variazione del reddito disponibile: avvantaggiati e svantaggiati	15
4.3 Effetti sugli incentivi all'offerta di lavoro.....	16
Conclusioni.....	19
Appendice.....	21
Contribuenti potenzialmente svantaggiati dalle modifiche all'Irpef.....	21
Detrazioni e aliquote marginali	21
Riferimenti bibliografici.....	24

^{*} Banca d'Italia, Servizio di Struttura Economica, Divisione finanza pubblica.

[†] Banca d'Italia, Sede di Bari, Divisione Analisi e Ricerca economica territoriale.

1. Introduzione¹

Al fine di stimolare la crescita, l'Unione europea ha più volte sottolineato la necessità per l'Italia di ridurre la pressione fiscale sui fattori produttivi, in particolare intervenendo sulle imposte sul lavoro e correggendo il profilo fortemente discontinuo delle aliquote marginali effettive². L'Unione ha inoltre sottolineato l'importanza di coniugare tale sforzo con misure che mirino a favorire la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, e come tali azioni debbano essere incardinate in una strategia complessiva di sostegno all'infanzia e alla genitorialità³. Tali sfide rappresentano un fattore chiave anche ai fini di una piena ed efficace attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Vi è un trade-off tra equità ed efficienza: da un lato la redistribuzione del reddito riduce la disuguaglianza e la povertà, dall'altro influisce negativamente sugli incentivi al lavoro. Il bilanciamento tra questi due effetti dipende dalle caratteristiche degli strumenti utilizzati (Verbist e Van Lancker, 2016; Vandellannoote e Verbist, 2017). Gli incentivi monetari e gli strumenti di supporto alla genitorialità possono inquadrarsi come: (i) trasferimenti diretti (assegni) o trasferimenti indiretti (detrazioni e crediti d'imposta); (ii) destinati alla famiglia oppure al singolo individuo; (iii) universali o selettivi (in quest'ultimo caso l'accesso è tipicamente parametrato a specifiche soglie di reddito).

Al termine del 2021 il Governo italiano ha introdotto, in attuazione della relativa Legge delega⁴, l'assegno unico e universale per i figli a carico (AUU) e ha deciso una riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Queste modifiche normative rappresentano un caso di studio di particolare interesse nella misura in cui tendono a separare gli strumenti dedicati a incentivare l'offerta di lavoro, da quelli dedicati al supporto alle famiglie con figli, escludendo questi ultimi dalla struttura dell'imposta sul reddito.

Il nuovo assegno unico ha sostituito un insieme frammentato e non universale di sussidi e detrazioni di imposta per i figli. L'obiettivo del legislatore era di sostenere le famiglie per il costo di crescere un figlio attraverso uno strumento unico e semplificato, rivolto a tutte le famiglie con figli a prescindere dal reddito⁵. Prevedere un trasferimento diretto va nella direzione opposta a quella prevalente negli ultimi anni nei paesi OCSE (Thévenon, 2011) ed è, secondo le ricerche più recenti, più efficace in termini di riduzione delle disuguaglianze, lotta alla povertà e sostegno alla genitorialità (Daly e Ferragina, 2018; Bradshaw, 2015; Van Mechelen e Bradshaw, 2013). Gli strumenti di supporto indiretto risultano più difficilmente fruibili dai contribuenti quando, in assenza di imposte negative, questi non hanno capienza d'imposta. Rispetto a strumenti selettivi, che mirano

¹ Ringraziamo Fabrizio Balassone, Nicola Curci, Marzia Romanelli, Marco Savegnago e Stefania Zotteri per i commenti ricevuti. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

² Inter alia, Raccomandazioni del Consiglio del 9 luglio 2019, 20 luglio 2020.

³ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

⁴ Legge 1 aprile 2021, n.46.

⁵ Alcune evidenze suggeriscono che, tra i paesi dell'OCSE, le nazioni con più alta fertilità mostrano tassi di povertà più contenuti e una percentuale più elevata di donne lavoratrici (Adema, 2007). Penne et al. (2020) distinguono quattro tipologie prevalenti nella forma di supporto alle famiglie con figli: i) modello nordico (es. Finlandia e Svezia) incentrato su un sussidio universale e servizi per l'infanzia particolarmente generosi; ii) modello continentale (es. Belgio, Francia, Germania) basato su numerosi servizi per l'infanzia e forti vantaggi fiscali in base alle dimensioni della famiglia; iii) modello est europeo (es. Ungheria) che prevede un sussidio universale privo di adeguati servizi di supporto; iv) il modello mediterraneo (es. Spagna e Italia) principalmente basato su detrazioni fiscali.

prevalentemente a contrastare la povertà, misure universali consentono di fornire un sostegno più diffuso alla natalità (Rosina, 2021).

Per quanto riguarda l'Irpef, da un lato, è stato ridotto il numero di scaglioni e sono state modificate le aliquote al fine di contenere la pressione fiscale per i contribuenti; dall'altro lato, è stato rivisto il sistema di detrazioni e trasferimenti al fine di ridurre il livello e le forti variazioni delle aliquote marginali effettive con l'obiettivo di contenere i disincentivi ad aumentare il proprio reddito al margine nonché a partecipare al mercato del lavoro. Alcune evidenze preliminari suggeriscono che strumenti rivolti ai singoli contribuenti, come nel caso dell'Irpef, siano più efficaci in termini di incentivi al lavoro, mentre strumenti rivolti alle famiglie lo sarebbero nel contrastare la povertà (De Luca et al., 2014)⁶.

In questo lavoro si valutano gli effetti di questi interventi sull'equità e sull'efficienza complessive del sistema italiano di imposte e benefici. In particolare si considera l'impatto in termini di redistribuzione del reddito, riduzione della povertà nonché di incentivi monetari all'offerta di lavoro⁷. L'analisi che segue è stata condotta attraverso il modello di microsimulazione statico della Banca d'Italia BIMic. Le diverse simulazioni permettono di esaminare l'effetto congiunto dei due interventi e allo stesso tempo di studiare separatamente le conseguenze di ciascuna misura.

I risultati mostrano come i due interventi coinvolgano circa l'85 per cento (22 milioni) delle famiglie italiane, con un costo di bilancio stimato in 13,7 miliardi a regime. Si stima un aumento dell'1,5 per cento del reddito disponibile medio, che corrisponde a 530 euro a famiglia. L'insieme degli interventi riduce la disuguaglianza (l'indice di Gini si riduce di 0,6 punti percentuali, al 34,8 per cento) e migliora gli incentivi sia in termini di partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di aumento di ore lavorate (margine estensivo e margine intensivo rispettivamente).

Gli effetti positivi in termini di redistribuzione e progressività sono principalmente attribuibili all'introduzione dell'AUU. All'AUU è ascrivibile in larga parte anche la riduzione degli indicatori di povertà (-16 per cento l'incidenza della povertà assoluta), in particolare di quella minorile. Quest'ultimo dato risulta molto rilevante alla luce delle debolezze del principale strumento di lotta alla povertà del sistema di welfare italiano, il Reddito di cittadinanza (RdC), soprattutto riguardo alla sua capacità di proteggere adeguatamente le famiglie numerose e con figli dal rischio povertà (Curci et al., 2020b).

Alla revisione dell'Irpef è attribuibile la riduzione dei disincentivi monetari all'offerta di lavoro al margine intensivo, che incoraggiano i lavoratori ad aumentare le ore lavorate. L'aliquota marginale effettiva (AME, una misura di tali disincentivi) si riduce in media di oltre un punto percentuale (dal 42,5 per cento al 41,4 per cento). Le modifiche alla struttura del tributo riescono a mitigare gran parte delle irregolarità preesistenti nel profilo delle aliquote marginali effettive, che presentavano un picco nella parte centrale della distribuzione dei redditi⁸, determinando un forte disincentivo a guadagnare di più per circa un milione di contribuenti. Allo stesso tempo emerge, in corrispondenza di specifici

⁶ In tema di incentivi monetari all'offerta di lavoro si vedano anche Mirrlees (1971), Blundell et al. (2000), Immervoll e Pearson (2009), Chetty et al. (2013) e Marchal e Marx (2018).

⁷ Gli incentivi monetari (tramite sussidi o risparmi di imposta) non sono l'unico mezzo col quale le amministrazioni pubbliche possono incentivare il lavoro e supportare le famiglie; altri strumenti che giocano un ruolo rilevante in questo senso sono ad esempio le politiche attive del mercato del lavoro, i servizi per l'infanzia e i congedi parentali.

⁸ Alcuni contributi alla letteratura economica (Diamond, 1998; Saez, 2001; Brewer, Saez e Shepherd, 2010) suggeriscono un andamento ottimale a U delle AME, con aliquote più basse al centro della distribuzione dei redditi lordi.

livelli di reddito lordo, una nuova anomalia nel profilo delle AME, che coinvolge un numero contenuto di lavoratori e le cui cause vengono dettagliatamente analizzate in questo lavoro.

Si mostra infine come entrambi gli interventi migliorino gli incentivi monetari all'offerta di lavoro al margine estensivo con una riduzione di due punti percentuali in media (dal 22,9 per cento al 20,9 per cento) dell'aliquota effettiva da partecipazione. In particolare, risulta più favorevole l'incentivo alla partecipazione di lavoro femminile laddove nelle famiglie monoreddito italiane il genitore che non percepisce reddito è più di frequente una donna, sulla quale ricadono più spesso i carichi di cura dei figli.

La restante parte di questo lavoro è organizzata come segue: la sezione 2 illustra il quadro normativo e descrive le misure; la sezione 3 discute i dati e la metodologia impiegati; la sezione 4 presenta i risultati; la sezione 5 conclude.

2. Gli interventi

In questa sezione, si riporta una breve descrizione delle due misure oggetto dell'analisi: l'introduzione dell'assegno unico e universale (AUU)⁹ e le modifiche alla struttura dell'Irpef¹⁰.

2.1 L'introduzione dell'assegno unico e universale (AUU)

L'AUU, entrato in vigore nel marzo del 2022¹¹, ha sostituito molte misure di portata più limitata a supporto delle famiglie con figli (assegni al nucleo familiare, bonus e detrazioni). Il suo carattere universale costituisce una novità rilevante rispetto alla legislazione previgente, caratterizzata da una marcata categorialità. Tutti i nuclei familiari residenti in Italia e con figli a carico fino a 21 anni¹² ricevono l'AUU, senza altri requisiti di eleggibilità.

L'AUU ha sostituito: a) gli assegni al nucleo familiare (ANF) che erano indirizzati esclusivamente alle famiglie con reddito prevalente da lavoro dipendente o da pensione entro determinate soglie; a prescindere dai limiti di reddito, non spettavano quindi in ogni caso alle famiglie con redditi prevalenti da lavoro autonomo e più in generale agli inoccupati e b) le detrazioni Irpef per i figli a carico, che portavano un beneficio nullo o parziale ai soggetti incapienti. La nuova misura ha inoltre sostituito il trasferimento *lump sum* per la nascita o adozione di un figlio (bonus mamma domani – premio alla nascita), l'assegno di natalità (bonus bébé), e l'assegno per le famiglie con almeno tre figli minori.

L'importo dell'assegno, oltre a variare in base all'età del figlio, è costruito in modo da risultare progressivo rispetto all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE; Tavola 1), un indicatore sintetico di reddito e patrimonio: l'assegno base è di 175 euro mensili per ciascun figlio minore (85 per i figli tra 18 e 21 anni) per le famiglie con ISEE inferiore a 15 mila euro; l'importo

⁹ Decreto legislativo n. 230/2021 in attuazione della legge delega per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale (n. 46/2021).

¹⁰ Legge di bilancio per il 2022, n. 234/2021.

¹¹ Tra luglio 2021 e febbraio 2022, sono state introdotte due misure transitorie, valide fino all'entrata in vigore del nuovo assegno unico: un assegno temporaneo per rafforzare il sostegno economico alle famiglie con figli non percettori dell'assegno per il nucleo familiare e una maggiorazione per i nuclei già percettori dell'assegno per il nucleo familiare.

¹² In particolare, per i figli di età compresa tra 18 e 20 anni l'AUU spetta purché essi frequentino un corso di formazione, oppure siano tirocinanti o lavoratori ma con un reddito complessivo inferiore a 8 mila euro annui, o infine siano in cerca di occupazione o svolgano il servizio civile universale.

decreste linearmente in base all'ISEE fino a un valore minimo di 50 euro mensili (25 per figli 18-20enni) per ISEE uguale o superiore a 40 mila euro.

Oltre agli importi base, sono previste delle maggiorazioni per ciascun figlio successivo al secondo (a seconda dei livelli ISEE), per le madri di età inferiore a 21 anni, nel caso di figli con disabilità e per i nuclei familiari con quattro e più figli. Inoltre, in caso di genitori entrambi lavoratori, per attenuare i disincentivi all'offerta di lavoro derivanti da un ISEE "meccanicamente" più elevato cui corrisponderebbe un assegno più contenuto, è prevista una specifica maggiorazione.

Tavola 1

Importi mensili dell'AUU e maggiorazioni

		ISEE		
		fino a 15 mila euro	tra i 15 e i 40 mila euro	da 40 mila euro
Importi dell'assegno	<i>per ciascun figlio minorenni</i>	175	decreste fino a 50	50
	<i>per ciascun figlio maggiorenne 18- 21 anni e figlio disabile con più di 21 anni</i>	85	decreste fino a 25	25
Maggiorazioni dipendenti dall'ISEE	<i>per ciascun figlio dal terzo in poi</i>	85	decreste fino a 15	15
	<i>per ciascun figlio in caso di genitori entrambi lavoratori</i>	30	decreste fino a 0	0
Maggiorazioni indipendenti dall'ISEE	<i>per ciascun figlio in caso di madre under 21 anni</i>		20	
	<i>per nucleo con 4 o più figli</i>		100	
	<i>legate</i>	<i>per ciascun figlio minorenni non autosufficiente</i>		105
	<i>alla</i>	<i>per ciascun figlio minorenni con disabilità grave</i>		95
	<i>disabilità</i>	<i>per ciascun figlio minorenni con disabilità media</i>		85
	<i>per ciascun figlio maggiorenne con disabilità</i>		80	

Per i nuclei percettori dell'RdC l'importo complessivamente erogato per questa misura e per l'AUU è determinato sottraendo dalla somma degli importi dei singoli benefici la quota del RdC riconducibile alla presenza di figli eleggibili per l'AUU¹³.

L'introduzione dell'AUU comporta oneri aggiuntivi per circa 6,5 miliardi in media all'anno. Il costo complessivo stimato dal Governo è pari a 15 miliardi per il 2022 e 18 per gli anni successivi. Tali oneri trovano una parziale copertura nella revisione degli istituti previdenti (circa 8,5 miliardi nel 2022 e oltre 12 miliardi per gli anni successivi).

2.2 Le modifiche all'Irpef

L'Irpef rappresenta la principale imposta del sistema fiscale italiano per dimensione del gettito (180 miliardi, più di un quinto delle entrate, circa il 10 per cento del PIL del 2019). Nata come imposta pressoché onnicomprensiva sul reddito negli anni 70, oggi colpisce quasi esclusivamente il reddito da lavoro e da pensione a seguito di un cospicuo processo di stratificazione normativa che ha progressivamente introdotto nuove forme di tassazione e definito un complesso insieme di agevolazioni e di esenzioni, con indirizzi non sempre coerenti. L'Irpef svolge un ruolo cruciale nel rendere progressivo il sistema fiscale italiano, per effetto delle aliquote crescenti definite per scaglioni di reddito e del sistema di detrazioni (Curci et al., 2020a). Negli ultimi dieci anni diversi interventi ne hanno profondamente modificato la struttura. Tra i più importanti vi sono: a) l'aumento delle detrazioni per figli a carico (2013); b) l'introduzione di un'ulteriore detrazione per lavoro dipendente

¹³ In particolare viene sottratta la quota del RdC data dal contributo percentuale della presenza di figli eleggibili per l'AUU al totale della scala di equivalenza rilevante per il RdC. Ad esempio, per una famiglia con due adulti e un minore, la quota di RdC decurtata è pari al rapporto tra 0,2 (la quota aggiuntiva della scala di equivalenza per l'RdC dovuta alla presenza del minore) e 1,6 (il totale della scala di equivalenza per il nucleo), ossia 0,125.

(2014); c) l'introduzione del cosiddetto "bonus 80 euro" (2014, poi esteso e reso più generoso nel 2020 col nome di bonus Irpef o trattamento integrativo)¹⁴; d) l'introduzione di un'imposta proporzionale (cosiddetto "regime forfettario") per i lavoratori autonomi e gli imprenditori (2019), che riduce la base imponibile dell'Irpef.

Oltre ad aumentare la complessità della legislazione fiscale, queste modifiche hanno generato un profilo estremamente irregolare delle aliquote marginali effettive. Queste ultime sono un indicatore del disincentivo monetario a lavorare o guadagnare di più. In particolare, le AME misurano la parte di reddito che, a seguito di un incremento marginale dello stesso, viene assorbita dai contributi sociali, dalle imposte o dalla perdita di determinati trasferimenti. Se la letteratura suggerisce un andamento ottimale ad "U" delle aliquote marginali effettive¹⁵ (più basse al centro della distribuzione dei redditi lordi), l'andamento delle stesse nel sistema fiscale italiano mostrava un picco proprio al centro della distribuzione dei redditi, determinando un forte disincentivo a lavorare di più per circa un milione di contribuenti.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche ricomprendeva inoltre un sistema di detrazioni specifiche a supporto di famiglie con figli a carico il cui ammontare si riduceva col reddito. Per loro natura, tali benefici potevano essere goduti pienamente solamente da quei contribuenti con redditi tali da avere un'imposta lorda più alta della detrazione spettante (cosiddetta capienza dell'imposta). Ne restavano dunque escluse le famiglie più povere.

La legge di bilancio per il 2022 ha modificato la struttura degli scaglioni, la cui numerosità è stata portata da cinque a quattro, e le corrispondenti aliquote legali (Tavola 2). È stata ridotta l'aliquota del secondo scaglione di 2 punti percentuali (dal 27 al 25 per cento) e di 3 punti quella del terzo (dal 38 al 35 per cento) il cui limite superiore è al contempo stato abbassato a 50 mila euro. I redditi tra 50 e 55 mila euro, che rientrano ora nel quarto scaglione al quale si applica un'aliquota del 43 per cento, hanno quindi subito un aumento dell'aliquota pari a 5 punti mentre per quelli tra 55 e 75 mila euro l'aumento è di 2 punti. Per i redditi superiori a 75 mila euro le aliquote legali non sono cambiate.

Tavola 2

Aliquote legali per scaglioni di reddito imponibile

		<i>Legislazione vigente</i>	<i>Legislazione previgente</i>
Scaglioni di reddito imponibile (euro)	<i>Fino a 15.000</i>	23	23
	<i>Da 15.000 fino a 28.000</i>	25	27
	<i>Da 28.000 fino a 50.000</i>	35	38
	<i>Da 50.000 fino a 55.000</i>	43	
	<i>Da 55.000 fino a 75.000</i>		41
	<i>Oltre 75.000</i>		43

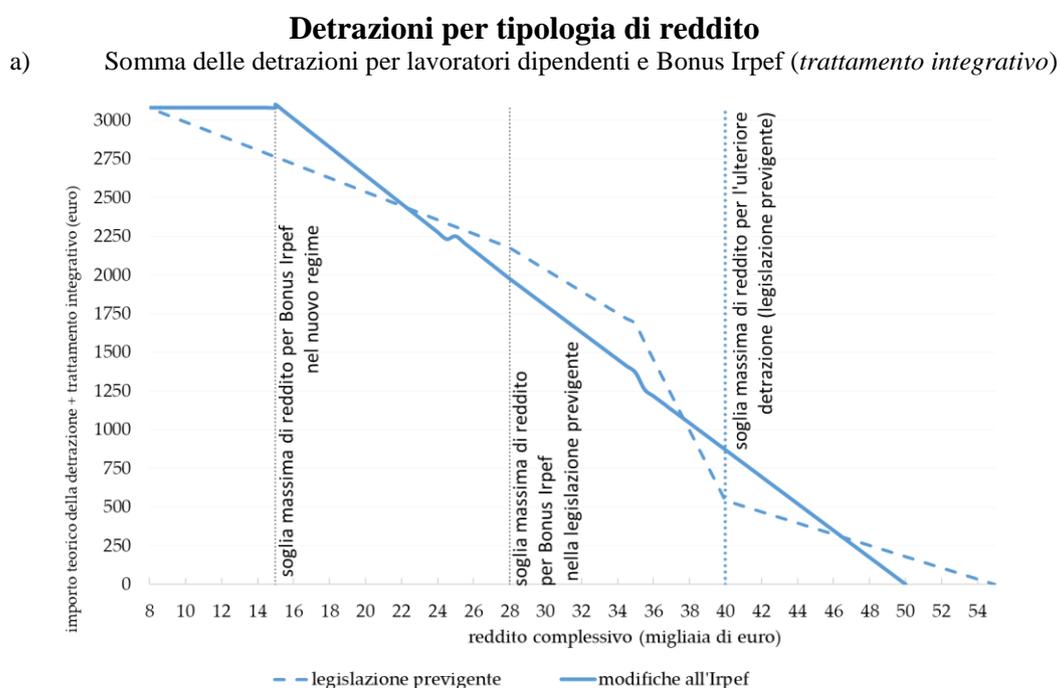
¹⁴ Cfr. il riquadro "Effetti delle misure di riduzione del cuneo fiscale sugli incentivi al lavoro" della Relazione annuale sul 2019 della Banca d'Italia (29 maggio 2020).

¹⁵ Per le fasce di reddito più basse, la teoria economica prevede elevate aliquote marginali dovute al graduale venire meno delle forme di sostegno previste dal sistema, mitigata tipicamente da aliquote medie contenute e dalla presenza di trasferimenti parametrati alla "prova dei mezzi" che favoriscono l'equità dell'imposta. Idealmente, la struttura delle aliquote marginali effettive dovrebbe invece prevedere basse aliquote per le fasce di reddito medio, dove si collocano la maggior parte dei contribuenti e dove gli effetti distorsivi della tassazione sono maggiori. Le aliquote marginali dovrebbero infine salire per le fasce di reddito più alte, in modo da supportare la redistribuzione con il minimo livello di distorsione delle scelte individuali, data la scarsa numerosità di contribuenti in tale fascia. Cfr. Diamond (1998), Saez (2001) e Brewer, Saez e Shepherd (2010).

La legge di bilancio ha inoltre modificato la struttura delle detrazioni per tipologia di reddito (dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi) che definiscono implicitamente la *no-tax area* e decrescono in base al reddito lordo. La principale novità riguarda le detrazioni per i lavoratori dipendenti che vengono riviste per includere nella loro struttura il trattamento integrativo (ex Bonus Irpef)¹⁶ per una quota ampia di contribuenti.

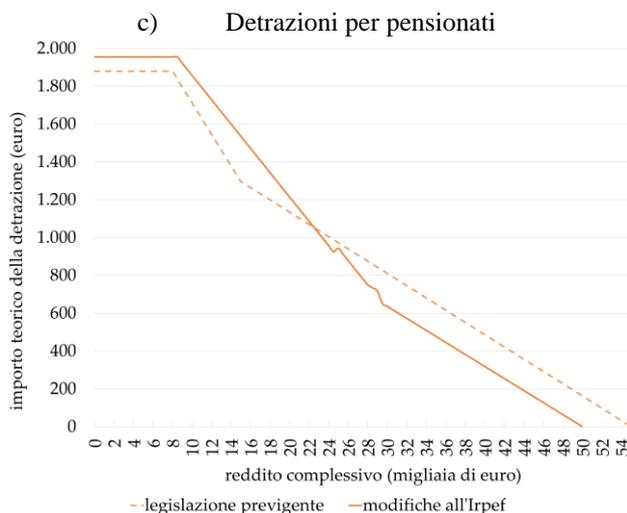
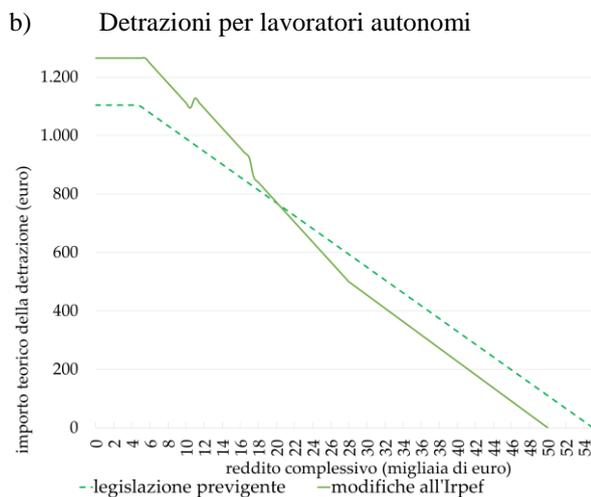
Per i contribuenti con redditi fino a 15 mila euro il cosiddetto “trattamento integrativo” (cfr. nota 16) continua a essere erogato come un trasferimento secondo le regole previgenti (l’ammontare è pari a 1.200 euro nel caso di un lavoratore impiegato per tutto l’anno). Per i lavoratori dipendenti con reddito complessivo tra 15 e 28 mila euro, favoriti nel sistema previgente grazie al pieno godimento sia delle detrazioni (data la capienza dell’imposta lorda), sia del “trattamento integrativo”, è previsto l’innalzamento dell’importo della detrazione, e un eventuale trasferimento, valido come “clausola di salvaguardia”, di importo pari alla differenza tra il totale delle detrazioni (oltre quelle da lavoro dipendente) e l’imposta lorda, per un massimo di 1.200 euro (nel caso di rapporto di lavoro di durata annuale). Viene infine abrogata l’ulteriore detrazione per redditi da lavoro dipendente di cui beneficiavano i redditi compresi tra 28 e 40 mila euro (Figura 1).

Figura 1



Si ipotizza un lavoratore dipendente con capienza di imposta, con sole detrazioni per redditi da lavoro dipendente e impiegato per dodici mesi. Nel nuovo regime, l’ammontare include anche le maggiorazioni (65 euro) di detrazione per i redditi tra 25.000 e 35.000 euro. Nella legislazione previgente, la detrazione per lavoro dipendente include anche l’“ulteriore detrazione” per i redditi tra 28 e 40 mila euro.

¹⁶ Il decreto legge n. 3/2020 aveva introdotto due meccanismi di riduzione della pressione fiscale (che la legge di bilancio per il 2021 ha poi esteso). Il primo è il trattamento integrativo, un trasferimento monetario (100 euro mensili) a riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a 28 mila euro annui, in sostituzione del precedente bonus fiscale (cosiddetto bonus 80 euro) erogato a una platea di beneficiari più ristretta. Il trattamento integrativo spettava in ragione del numero di mesi lavorati ai soli lavoratori con imposta lorda, calcolata sul solo reddito da lavoro dipendente, superiore alla detrazione spettante su quel reddito (condizione che si verifica per redditi superiori a circa 8.145 euro, in caso di lavoratori impiegati per tutto l’anno). Al fine di garantire una riduzione graduale del beneficio fiscale all’aumentare del reddito, lo stesso decreto aveva previsto un secondo meccanismo: una “ulteriore detrazione” limitatamente al secondo semestre del 2020 (poi resa permanente dalla legge di bilancio per il 2021) per i lavoratori dipendenti con reddito complessivo compreso tra 28 e 40 mila euro. L’importo di quest’ultima era pari a 100 euro in corrispondenza di un reddito di 28 mila euro, diminuiva prima lentamente fino a 80 euro per un reddito di 35 mila euro e poi più velocemente fino ad annullarsi per un reddito di 40 mila euro.



Per il nuovo regime, l'ammontare delle detrazioni include la maggiorazione (50 euro) della detrazione per gli autonomi con redditi tra 11.000 e 17.000 euro e per i pensionati con redditi tra 25.000 e 29.000 euro.

Secondo le stime del Governo, dall'intervento consegue una riduzione del gettito Irpef stimata in 16 miliardi. Tuttavia, l'impatto a regime sul saldo di bilancio è molto più contenuto (7 miliardi) perché parte del calo dell'Irpef è dovuto alla parziale trasformazione dell'ex Bonus Irpef – contabilizzato tra le spese – in detrazione di imposta¹⁷.

3. Dati e metodologia

Le analisi presentate nel lavoro si basano su stime prodotte mediante BIMic, un modello di microsimulazione statico e non comportamentale del sistema fiscale e di *welfare* italiano particolarmente dettagliato (Curci et al. 2017). A partire dai dati della Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia (*Survey on Household Income and Wealth*, SHIW), BIMic ricostruisce un campione di oltre 7 mila nuclei familiari rappresentativo dei redditi lordi individuali e familiari della popolazione italiana, che contiene informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche, sulla condizione lavorativa, sul reddito e sulla ricchezza. Il modello consente di simulare variazioni del reddito disponibile sotto possibili disegni alternativi del sistema di trasferimenti e prelievi.

Attraverso tecniche di *matching* statistico, BIMic è stato integrato con le informazioni dell'Indagine sulle spese delle famiglie condotta dall'Istat, consentendo lo studio degli effetti delle politiche sulla povertà assoluta. A tal fine si adoperava la stessa definizione di povertà assoluta utilizzata dall'Istat, basata sul confronto dei consumi familiari con una soglia di povertà differenziata per caratteristiche della famiglia, oltre che per area geografica e tipologia di comune, e sotto l'ipotesi che il maggiore (o minore) reddito disponibile garantito dalle modifiche al sistema *tax-benefit* comporti maggiori (o minori) consumi in linea con l'elasticità al consumo stimata per ciascuna famiglia (Curci e Savegnago, 2021).

Per questo lavoro sono stati utilizzati i dati della SHIW del 2016¹⁸. Le variabili monetarie sono state aggiornate al 2019 (attraverso appropriati fattori di indicizzazione), prima della crisi pandemica

¹⁷ Per effetto di questa trasformazione, la spesa pubblica si riduce di 9 miliardi.

¹⁸ Recentemente (luglio 2022) è stata rilasciata la nuova SHIW, riferita all'anno 2020. Si è scelto comunque di effettuare le analisi sull'indagine relativa al 2016 poiché il 2020 è stato un anno eccezionale a causa della crisi pandemica.

del Covid-19. I redditi disponibili simulati per il 2022 tengono conto delle regole del sistema fiscale e di *welfare* prima e dopo gli interventi, come se fossero implementati a regime per l'intero anno.

Per valutare gli effetti sugli incentivi al lavoro sia sul margine estensivo sia su quello intensivo, si utilizzano due indicatori, rispettivamente l'aliquota effettiva da partecipazione (AEP) e l'aliquota marginale effettiva (AME)¹⁹. Le AEP rappresentano la quota di reddito familiare aggiuntivo, ottenuto con il passaggio di un individuo dallo stato di inoccupazione a uno di occupazione, che viene meno per effetto del sistema delle imposte e dei trasferimenti sociali. Tra i "costi" di questa transizione, oltre ovviamente all'aumento dell'Irpef e al versamento dei contributi previdenziali, vi sono l'eventuale perdita dell'indennità di disoccupazione, nonché la riduzione o l'azzeramento di tutti i trasferimenti basati sul reddito individuale o familiare. Assumiamo che la retribuzione di entrata nel mercato del lavoro da lavoratore dipendente sia 15.800 euro (il 50 per cento della media italiana nel 2019 secondo l'OCSE). Le AME rappresentano invece la quota di reddito disponibile che una famiglia media perderebbe per effetto delle maggiori imposte dovute o dei minori trasferimenti goduti, quando il reddito da lavoro individuale aumenta del 3 per cento²⁰.

4. Risultati

In questa sezione vengono presentati i principali risultati dell'analisi di microsimulazione. In particolare si evidenzia come le due recenti modifiche del sistema fiscale e di *welfare* italiano qui considerate influenzano la distribuzione del reddito (equità) e gli incentivi monetari all'offerta di lavoro (efficienza). Allo scopo di analizzare sia l'effetto specifico che l'effetto combinato delle due misure, vengono messi a confronto tre differenti scenari controfattuali: (i) un sistema pre-interventi, in cui la struttura dell'Irpef e le misure a supporto delle famiglie con figli sono quelle in vigore fino a giugno 2021; (ii) un primo sistema post interventi, in cui l'AUU sostituisce le preesistenti misure di sostegno alle famiglie e l'Irpef non è modificata; (iii) un secondo sistema post interventi, in cui è in vigore sia l'AUU e sia la nuova struttura dell'Irpef.

Secondo le simulazioni del modello BIMic, le misure varate comporterebbero una variazione del reddito disponibile per circa 22 milioni di nuclei familiari (approssimativamente l'85 per cento delle famiglie italiane): quasi 21 milioni sarebbero coinvolti dalle modifiche all'Irpef²¹, mentre 6,8 milioni sarebbero interessati dall'introduzione dell'AUU²² (5,5 milioni da entrambe). L'impatto sui conti pubblici a regime per i due interventi nel complesso sarebbe di 13,7 miliardi, grossomodo in linea con le stime del Governo. In particolare, si stima che l'introduzione dell'AUU richieda risorse aggiuntive per 6,8 miliardi, mentre la modifica dell'Irpef determina oneri per 7 miliardi.

¹⁹ Cfr. Jara et al. (2020).

²⁰ Per il calcolo di AEP e AME si tiene conto dell'effetto sul reddito disponibile familiare a seguito di una variazione del reddito da lavoro individuale, poiché tale variazione potrebbe causare una riduzione dei benefici soggetti alla prova dei mezzi o un aumento delle imposte pagate da altri membri del nucleo familiare.

²¹ Si tratta delle famiglie in cui è presente almeno un contribuente Irpef. Si assume che i contribuenti con l'opzione di aderire a regimi speciali sostitutivi più favorevoli (ad esempio il "regime forfettario" per i titolari di partita IVA) non siano interessati dalla riforma (ossia continuino a rimanere nel regime sostitutivo).

²² In conformità con le stime del Governo, si ipotizza che non vi sia piena adesione alla misura delle famiglie aventi diritto. In particolare, si assume adesione piena per le famiglie che in precedenza percepivano gli ANF e per quelle beneficiarie di RdC; si assume adesione parziale (70 per cento) per le rimanenti famiglie.

4.1 *Gli effetti redistributivi e sulla povertà*

Secondo le nostre simulazioni, le due misure comportano complessivamente un incremento del reddito disponibile familiare in media dell'1,5 per cento (530 euro in più rispetto alla legislazione previgente; Tavola 3), contribuendo a questo risultato sostanzialmente in eguale misura.

La variazione relativa del reddito disponibile derivante dall'introduzione dell'AUU è particolarmente marcata (7,5 per cento) per i nuclei familiari nel primo decimo della distribuzione del reddito disponibile equivalente²³, mentre è quasi nullo per i nuclei negli ultimi due decimi. La revisione dell'Irpef implica invece solo una lieve variazione percentuale nel reddito disponibile per i nuclei nel primo decimo (dove molti individui ricadono nella *no-tax* area); la variazione relativa del reddito disponibile è invece più uniforme tra le famiglie dei rimanenti decimi della distribuzione. Questo implica che, in termini assoluti, i nuclei familiari nella parte superiore della distribuzione dei redditi ottengono sgravi fiscali più generosi (quasi la metà delle risorse destinate allo sgravio beneficia i tre decimi più alti). Per tenere conto della composizione familiare, la Figura 2 mostra l'effetto delle misure sul reddito disponibile equivalente degli individui per ogni decimo della distribuzione dello stesso. Anche qui si osserva che mentre l'effetto della revisione dell'Irpef è quasi uniformemente distribuito, quello derivante dall'introduzione dell'AUU è più progressivo rispetto al reddito equivalente.

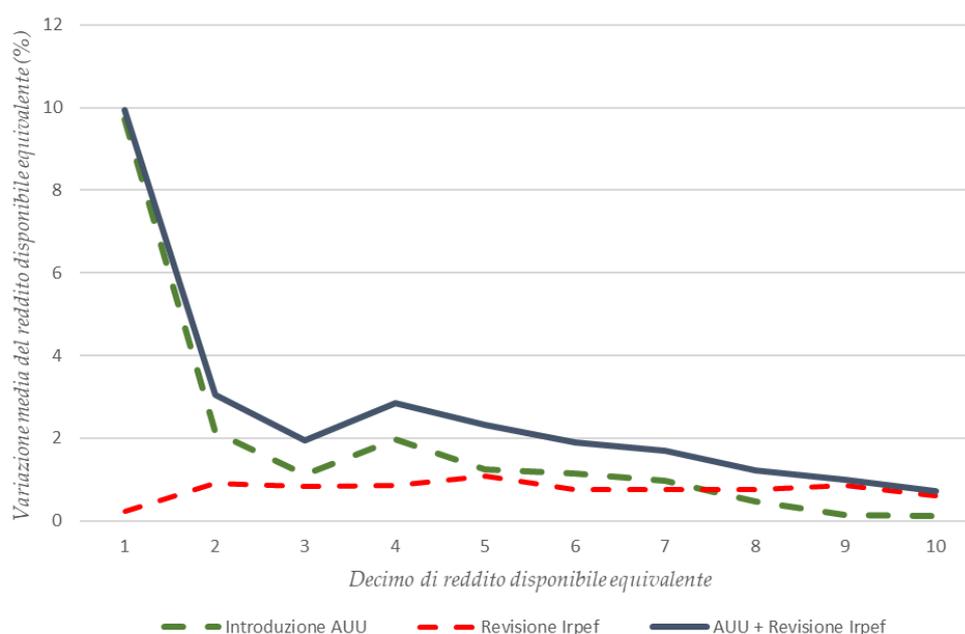
Tavola 3

Effetti delle misure sul reddito disponibile familiare per decimo di reddito disponibile equivalente pre-interventi

Decimo	Introduzione dell'AUU			Revisione dell'Irpef			Introduzione AUU + Revisione Irpef		
	distribuzione risorse (%)	incremento medio reddito disponibile (€/anno)	incidenza media sul reddito disponibile (%)	distribuzione risorse (%)	incremento medio reddito disponibile (€/anno)	incidenza media sul reddito disponibile (%)	distribuzione risorse (%)	incremento medio reddito disponibile (€/anno)	incidenza media sul reddito disponibile (%)
1	28,7	746	7,5	0,9	23	0,2	14,5	770	7,8
2	9,1	238	1,4	5,3	141	0,8	7,2	379	2,3
3	5,7	150	0,8	5,6	151	0,8	5,7	301	1,6
4	12,7	332	1,4	7,5	202	0,9	10,1	534	2,3
5	10,6	277	1,0	11,1	298	1,1	10,9	575	2,1
6	11,2	291	0,9	9,8	263	0,8	10,4	554	1,6
7	11,1	289	0,8	10,3	276	0,7	10,7	565	1,5
8	5,0	131	0,3	11,8	318	0,7	8,5	449	1,1
9	2,5	66	0,1	17,1	461	0,8	9,9	527	1,0
10	3,3	86	0,1	20,8	559	0,6	12,2	646	0,7
Totale	100,0	261	0,7	100,0	269	0,8	100,0	530	1,5

²³ Per tenere conto della diversa dimensione e composizione dei nuclei familiari, si calcola il reddito equivalente utilizzando la scala OCSE modificata. Tale scala attribuisce un peso pari a 1 al primo componente del nucleo e un peso pari a 0,5 per ogni ulteriore componente se di età maggiore o uguale a 14 anni e pari a 0,3 per ogni componente di età inferiore.

Effetti delle misure sul reddito disponibile equivalente medio per decimo di reddito disponibile equivalente



Secondo le simulazioni di BIMic, le misure contribuiscono a ridurre la disuguaglianza e alleviare la povertà essenzialmente grazie all'introduzione dell'AUU. In particolare, l'indice di disuguaglianza di Gini del reddito disponibile equivalente si riduce di 0,6 punti percentuali (0,5 di questi sono dovuti alla modifica delle politiche a supporto alla famiglia); l'effetto redistributivo misurato dall'indice di Reynolds-Smolesky²⁴ è positivo (Tavola 4).

Tavola 4

Effetti delle misure sulla disuguaglianza e sulla povertà

	Legislazione previgente (1)	Introduzion e AUU (2)	AUU + Revisione Irpef (3)	Differenze		
				(2)-(1)	(3)-(2)	(3)-(1)
<i>Disuguaglianza e redistribuzione</i>						
Indice di Gini (x 100)	35,3	34,8	34,8	-0,5	0,0	-0,6
Indice di Reynolds-Smolensky (x 100)	6,8	7,3	7,3	0,5	0,0	0,6
<i>Povertà assoluta</i>						
Poverty rate (%)	9,3	8,2	7,8	-1,1	-0,3	-1,5
Consumption gap ratio (%)	19,5	18,7	19,0	-0,8	0,2	-0,5
Poverty gap index (%)	1,8	1,5	1,5	-0,3	0,0	-0,3
<i>Povertà assoluta minorile</i>						
Poverty rate (%)	13,9	10,9	10,5	-3,0	-0,4	-3,4
Consumption gap ratio (%)	20,3	18,8	18,5	-1,6	-0,3	-1,8
Poverty gap index (%)	2,8	2,0	1,9	-0,8	-0,1	-0,9

Il tasso di povertà assoluta (*poverty rate*) diminuisce di 1,5 punti percentuali (al 7,8 per cento), con una riduzione del 16 per cento del numero di individui in questa condizione (da 5,6 a circa 4,7 milioni di persone). Anche l'intensità della povertà, misurata da indicatori che tengono conto della

²⁴ L'indice di Reynolds-Smolensky è una misura sintetica di redistribuzione ed è pari alla differenza tra l'indice di Gini dei redditi lordi e l'indice di Gini dei redditi netti. L'effetto redistributivo dell'imposta risulta tanto maggiore quanto più elevato è l'indice.

distanza degli individui dalla soglia della povertà (*consumption gap ratio* e *poverty gap index*)²⁵, si riduce in maniera significativa. Complessivamente queste dinamiche sono particolarmente marcate per i minori, per i quali i livelli di povertà di partenza sono molto elevati (cfr. Curci et al., 2020b), grazie all'ammontare significativo di risorse destinate specificamente alle famiglie con figli.

4.2 *La variazione del reddito disponibile: avvantaggiati e svantaggiati*

Considerando anche le misure abolite contestualmente, l'introduzione dell'AUU avvantaggia la grande maggioranza delle famiglie con figli, che vedono generalmente incrementato il proprio reddito disponibile. Tuttavia, secondo le nostre simulazioni, una frazione di nuclei familiari è svantaggiato da questa riforma.

In media l'entità dell'AUU spettante ai 6,8 milioni di nuclei beneficiari è pari a 237 euro mensili. L'incremento del reddito disponibile per questo gruppo di famiglie ammonta in media a 84 euro mensili; tuttavia alcune di queste famiglie subiscono una variazione di reddito negativa. In particolare, il 60 per cento delle famiglie beneficiarie di AUU sarebbe avvantaggiato dallo strumento, il 6 per cento sarebbe svantaggiato e la rimanente parte sarebbe sostanzialmente indifferente²⁶. Tra le circa 400 mila famiglie svantaggiate emergono alcune fattispecie:

- a) nuclei (poco più di 200 mila) con genitori lavoratori dipendenti (monoreddito nella maggior parte dei casi) con redditi medi o bassi, ai quali spettavano detrazioni e ANF molto generosi²⁷. Oltre la metà di questi nuclei, avendo un ISEE inferiore a 25 mila euro, godrebbe di una maggiorazione perequativa per i primi tre anni dall'entrata in vigore della riforma. La restante parte non ne fruirebbe visto l'ISEE più elevato dovuto a un patrimonio di importo significativo e/o alla presenza di altri redditi da lavoro in capo a componenti del nucleo familiare diversi dai genitori²⁸;
- b) nuclei (circa 50 mila) che percepivano l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori;
- c) nuclei (circa 50 mila) con figli tra i 18 e i 20 anni beneficiari di RdC e con redditi particolarmente bassi, per i quali la decurtazione della quota di RdC (cfr. sezione 2) è superiore all'importo dell'AUU²⁹.
- d) nuclei (circa 160 mila) con bambini di età inferiore a un anno, che secondo le regole previgenti avrebbero percepito il premio alla nascita e l'assegno di natalità. Tuttavia molti di questi nuclei risulterebbero svantaggiati solo per il primo anno di vita del bambino mentre il

²⁵ Poverty rate, consumption gap ratio e poverty gap index corrispondono rispettivamente a P_0 (*headcount ratio*), I (*income gap ratio*) e P_1 (una normalizzazione di I) in Foster et al. (1984), che vengono qui calcolati sui livelli di consumo invece che sul reddito, e utilizzando le soglie di povertà assoluta definite dall'Istat in conformità da quanto già fatto in Curci et al. (2020b). In particolare il PR rappresenta la quota di poveri nella popolazione; il CGR è una misura della distanza relativa media dei poveri dalla soglia di povertà; il PGI è una misura della distanza relativa media di tutti gli individui della popolazione dalla soglia di povertà, in cui si assegna distanza nulla agli individui non poveri. È valida la relazione $PGI=PR \cdot CGR$.

²⁶ Vengono considerate indifferenti le famiglie con una variazione relativa del reddito disponibile inferiore all'un per cento in valore assoluto.

²⁷ Ad esempio per una coppia monoreddito con un figlio minore, intorno ai 15 mila euro annui di reddito gli ANF ammontavano a poco più di 1.600 euro annui e veniva raggiunta la piena capienza che consentiva di usufruire delle detrazioni per figli a carico per l'intero importo (per un massimo di circa 800 euro).

²⁸ Si sottolinea che nella definizione dell'importo degli istituti previgenti non si teneva conto né del reddito dei figli non a carico né del patrimonio che invece rientrano nel calcolo dell'ISEE.

²⁹ Ad esempio, per i nuclei familiari composti da due genitori e un figlio in età compresa fra 18 e 21 anni, questa condizione si verifica per redditi ai fini RdC inferiori a circa 6.200 euro annui.

trasferimento che percepirebbero negli anni successivi e fino al mantenimento dei requisiti sarebbe verosimilmente superiore.

La situazione a) è particolarmente frequente tra le famiglie beneficiarie nel secondo quinto della distribuzione del reddito disponibile equivalente, la situazione b) è più frequente tra le famiglie dei primi due quinti, e la situazione c) tra quelle nel primo quinto. La situazione d) è più equamente diffusa lungo la distribuzione del reddito. Per questo motivo complessivamente la quota di svantaggiati è più elevata tra le famiglie nei primi due quinti (Tavola 5).

Per quanto riguarda le modifiche all'Irpef, tutti i contribuenti sono avvantaggiati. Esiste solo una specifica e rara situazione nella quale un contribuente otterrebbe una riduzione di reddito disponibile, che riguarda i lavoratori dipendenti con imponibile compreso nel piccolo intervallo tra l'attuale soglia di capienza e quella previgente³⁰.

Tavola 5

Effetti redistributivi dell'AUU per le famiglie beneficiarie suddivise per quinto di reddito disponibile equivalente

Quinto	Distribuzione risorse (%)	Distribuzione risorse aggiuntive (%)	Assegno medio (€/mese)	Quota avvantaggiati (%)	Quota svantaggiati (%)	Incremento medio reddito disponibile (€/anno)	Incidenza media su reddito disponibile (%)
1	25,8	31,5	305	85,8	7,5	1.590	10,8
2	28,3	21,8	326	65,4	11,4	1.072	4,1
3	19,9	21,0	243	68,8	5,5	1.095	2,9
4	18,1	19,4	211	64,8	3,7	965	1,8
5	8,0	6,2	96	15,5	3,1	322	0,3
Totale	100,0	100,0	237	60,3	6,3	1.012	2,3

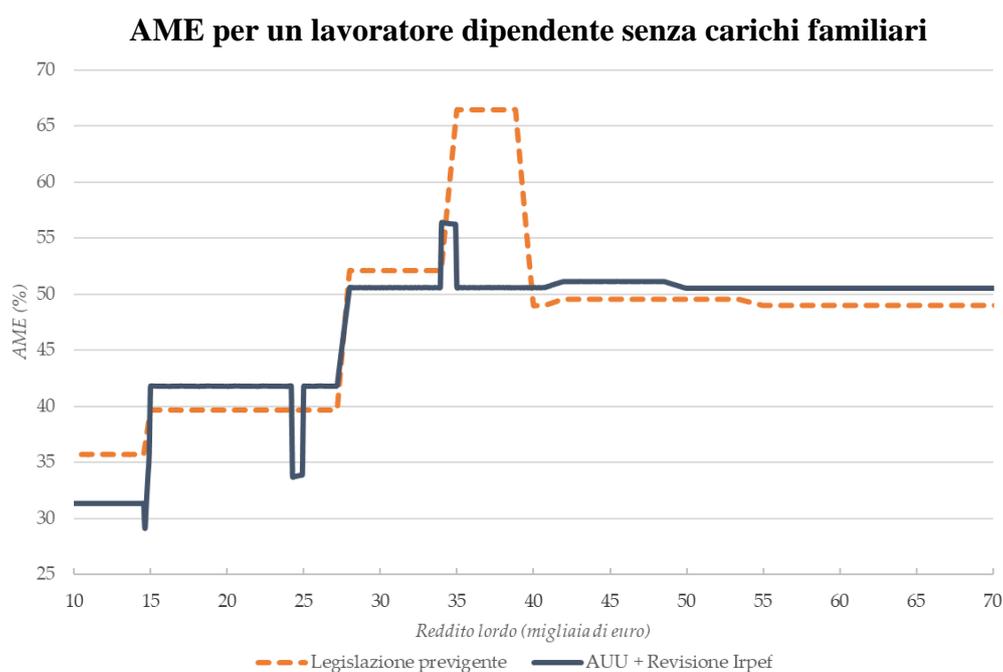
4.3 Effetti sugli incentivi all'offerta di lavoro

I due interventi modificano gli incentivi monetari per gli individui a lavorare o guadagnare di più (margine intensivo) o ad accettare un'offerta di lavoro se inattivi o disoccupati (margine estensivo).

La legislazione previgente si caratterizzava per la presenza di AME elevate ed erratiche, con effetti di disincentivo all'offerta di lavoro o all'emersione di reddito. La Figura 3 mostra l'andamento di tali aliquote per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia (e non beneficiario di altre detrazioni eccetto quella per tipologia di reddito) al variare del reddito imponibile, prima e dopo la revisione dell'Irpef. Si evidenzia un picco di aliquota (oltre il 65 per cento) nell'intervallo tra 35 e 40 mila euro di reddito nella legislazione previgente, che determina un andamento dell'AME che è opposto a quello a U suggerito da alcuni contributi nella letteratura economica, ossia con AME ridotte nella parte intermedia della distribuzione. Questo picco, che era dovuto al *décalage* molto rapido dell'"ulteriore detrazione" per lavoratori dipendenti in questo intervallo di reddito, è sostanzialmente assorbito nella legislazione post-interventi, in quanto la nuova detrazione si riduce a un tasso molto meno elevato. Allo stesso tempo, la revisione introduce due nuove piccole irregolarità nell'andamento dell'AME in corrispondenza di 25 e 35 mila euro di reddito imponibile³¹.

³⁰ Per approfondimento, cfr. Appendice.

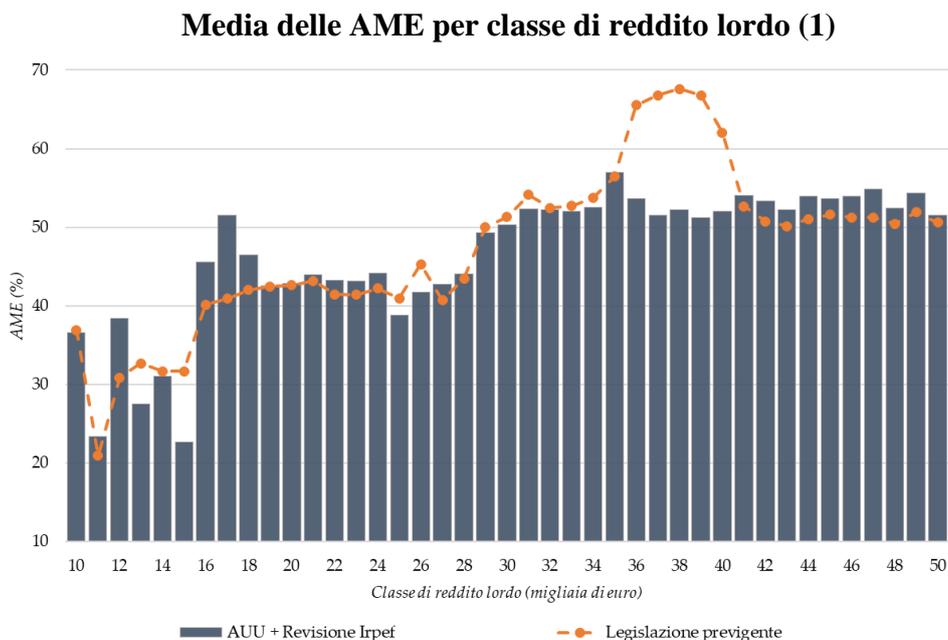
³¹ Le nuove irregolarità a 25 mila e a 35 mila euro di reddito sono ascrivibili alla maggiorazione pari a 65 euro della detrazione da lavoro dipendente in corrispondenza di questo intervallo, introdotta per evitare aggravii di imposta rispetto alla legislazione previgente.



La media delle AME per i lavoratori dipendenti nella popolazione³² diminuisce di oltre un punto percentuale (dal 42,5 per cento al 41,4 per cento): la riduzione è completamente attribuibile alla revisione dell'Irpef. La media delle AME nell'intervallo tra 35 e 40 mila euro di imponibile (66,5 per cento), che nella legislazione previgente interessava circa un milione di contribuenti, scende di 14 punti percentuali (Figura 4). In aggiunta alle nuove discontinuità già osservate in Figura 3 sulla base di figure tipo, l'analisi sulla popolazione dei lavoratori dipendenti mette in luce che, nella legislazione post-interventi, l'andamento della media delle AME diventa molto irregolare intorno ad un livello di reddito imponibile di circa 15 mila euro. Questa irregolarità è dovuta alla presenza di un gruppo di contribuenti (alcune decine di migliaia) che sono soggetti a livelli di AME molto elevati o molto bassi (anche negativi) a causa della complessa interazione tra il nuovo profilo delle detrazioni (che aumentano bruscamente in corrispondenza di 15 mila euro di reddito), le addizionali locali all'Irpef e la "clausola di salvaguardia" del Bonus Irpef.

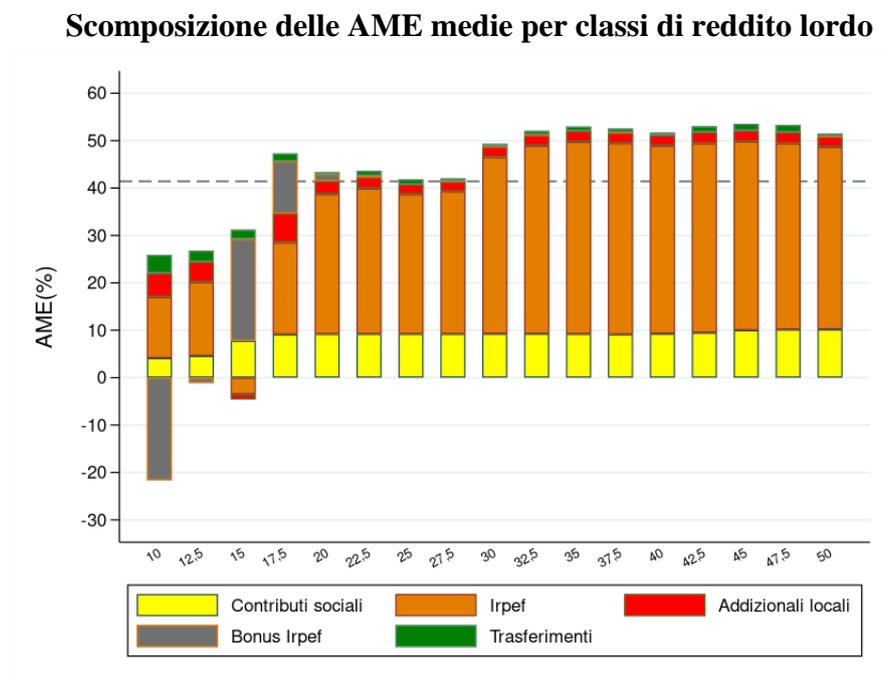
In primo luogo va ricordato che le addizionali locali all'Irpef sono dovute solo se il debito di imposta connesso con l'Irpef netta erariale è strettamente positivo. Di fatto una limitata variazione delle detrazioni può determinare un'ampia variazione del debito di imposta poiché implica o fa venire meno il pagamento delle imposte locali. Infatti, se le detrazioni sono tali da determinare un debito di imposta erariale nullo, non solo viene meno il versamento delle imposte locali, ma è possibile beneficiare anche della "clausola di salvaguardia" (cfr. sezione 2) dando luogo a valori di AME negativi (l'aumento del reddito disponibile è superiore a quello del reddito lordo). Di converso, un aumento marginale del reddito che determini il passaggio a una situazione di capienza di imposta comporta il pagamento anche delle addizionali locali (in proporzione a tutto il reddito): in questi casi si verificano AME particolarmente elevate (per approfondimento, cfr. Appendice).

³² Volendo studiare gli effetti sugli incentivi all'offerta di lavoro al margine intensivo, si considerano solo gli individui già occupati per l'intero anno, i quali potrebbero aumentare le ore lavorate o essere incentivati a guadagnare di più.



(1) Le AME medie sono calcolate per classi di 1.000 euro di reddito lordo.

La Figura 5 mostra infatti come nella legislazione post-interventi l'effetto medio sull'AME dell'Irpef e delle addizionali locali sia negativo appena sotto la soglia di 15 mila euro di reddito lordo.

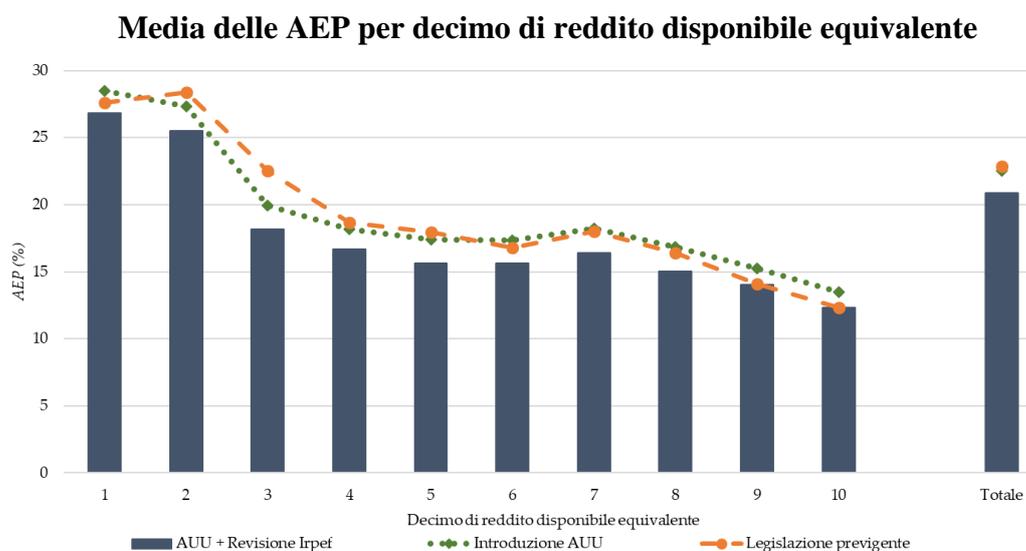


Nota: gli effetti medi sulle AME sono calcolati per classi di 2.500 euro di reddito lordo (asse x). Le etichette sull'asse x rappresentano i limiti superiori delle classi di reddito (in migliaia di euro).

Per effetto del salto della detrazione da lavoro dipendente intorno a questa soglia, a fronte di un incremento marginale del proprio reddito da lavoro molti dipendenti smetterebbero di pagare le imposte sul reddito. Al contrario, appena oltre la soglia di 15 mila euro, l'effetto medio di Irpef e addizionali locali³³ sull'AME è di nuovo positivo. L'effetto medio del Bonus Irpef sull'AME è molto elevato intorno a questa soglia (molti lavoratori ne perdono il diritto). L'effetto del trattamento su ogni contribuente è comunque piuttosto variabile e dipende dall'ammontare specifico delle detrazioni di cui beneficia ogni individuo.

I due interventi contribuiscono anche a ridurre il disincentivo monetario a partecipare al mercato del lavoro. Infatti l'aliquota effettiva da partecipazione (AEP) per gli individui disoccupati e inattivi si riduce in media di due punti percentuali (dal 22,9 al 20,9 per cento). La riduzione è attribuibile per l'85 per cento alla revisione dell'Irpef e per la parte rimanente all'introduzione dell'AUU. Mentre l'effetto sull'AEP della prima è uniforme lungo la distribuzione del reddito, quello dell'introduzione dell'AUU è concentrato fra gli individui tra il secondo e il quinto decimo della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente³⁴ (Figura 6). Va sottolineato che l'effetto dell'AUU sulla riduzione dell'AEP è completamente attribuibile all'incremento di assegno previsto in caso di genitori entrambi lavoratori. Senza questo incremento, l'effetto complessivo delle due misure sull'AEP sarebbe più basso del 30 per cento (0,6 punti percentuali). Poiché nelle famiglie monoreddito italiane i carichi di cura dei figli ricadono tipicamente sulle donne limitandone la possibilità di lavorare, si riduce particolarmente il disincentivo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Figura 6



Conclusioni

Nel corso del 2022 il sistema italiano di imposte e benefici è stato interessato da due importanti misure, che hanno riguardato l'introduzione dell'AUU e la modifica della struttura dell'Irpef, con i complessi obiettivi di riorganizzare il sistema frammentato delle misure a sostegno della genitorialità, abbassare il carico fiscale sul reddito da lavoro e correggere la dinamica irregolare delle aliquote

³³ La legge delega prevede, all'articolo 7, l'introduzione di sovrainposte regionali e comunali all'Irpef che, a differenza delle attuali addizionali, si applicherebbero al gettito del tributo erariale e non alla base imponibile erariale.

³⁴ In questa parte della distribuzione sono concentrate i genitori disoccupati o inattivi con un partner occupato che, nel caso di inizio di una attività lavorativa, otterrebbero un AUU più generoso grazie all'incremento previsto per le famiglie con genitori entrambi occupati.

marginali effettive. I costi netti a regime per il bilancio pubblico sono stimati intorno a 14 miliardi annui, ripartiti di fatto equamente tra le due misure.

Lo studio di entrambe le dimensioni di equità ed efficienza risulta essenziale per comprendere a pieno gli effetti di ogni possibile riforma del sistema *tax-benefit*. In questo lavoro le analisi sono effettuate mediante utilizzo di BIMic, il modello di microsimulazione della Banca d'Italia, che consente di valutare l'effetto redistributivo dei due interventi, così come l'effetto sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro.

Complessivamente i due interventi riducono la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. I miglioramenti in termini di redistribuzione e progressività sono principalmente dovuti all'introduzione dell'AUU. L'introduzione dell'AUU comporta anche una riduzione della povertà assoluta, con un effetto particolarmente marcato se si considera la povertà minorile: si tratta di un importante risultato considerato che studi precedenti hanno evidenziato la diffusione del fenomeno tra le famiglie con figli minori che non erano efficacemente protetti dalla principale misura italiana di contrasto della povertà (il RdC).

I risultati mostrano anche che gli interventi hanno l'effetto di migliorare gli incentivi monetari all'offerta di lavoro al margine intensivo, grazie principalmente alle modifiche alla struttura dell'Irpef. La misura permette di mitigare molte delle forti irregolarità nel profilo delle aliquote marginali effettive, riducendo il picco che interessava molti lavoratori dipendenti. Allo stesso tempo, vengono introdotte nuove anomalie, seppure un gruppo più limitato di lavoratori con specifici livelli di reddito, causate dall'interazione tra il nuovo profilo delle detrazioni, il Bonus Irpef e le addizionali locali.

Gli interventi appaiono anche efficaci nel ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro al margine estensivo, incoraggiando gli individui inoccupati o inattivi a cercare un impiego. Sebbene la maggior parte di questo effetto sia attribuibile alla revisione dell'Irpef, anche lo schema dell'AUU contribuisce a tale riduzione grazie al meccanismo che fornisce un incremento del trasferimento per le famiglie con genitori entrambi occupati, un importante risultato per stimolare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

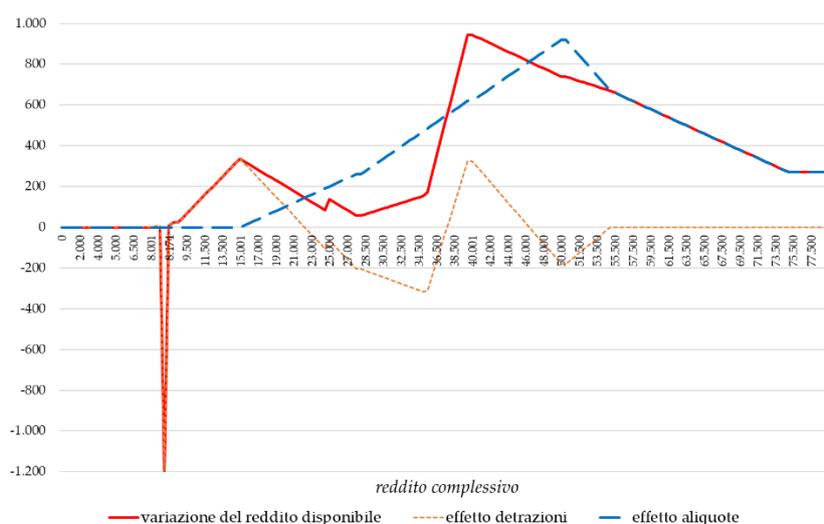
Appendice

Contribuenti potenzialmente svantaggiati dalle modifiche all'Irpef

Se la quasi totalità dei contribuenti risulta avvantaggiata dalle modifiche all'Irpef, in linea teorica tuttavia esiste una specifica e rara situazione nella quale un contribuente otterrebbe una riduzione di reddito disponibile, che riguarda i lavoratori dipendenti con imponibile compreso nel piccolo intervallo tra l'attuale soglia di capienza e quella previgente (nella Figura A1, la linea rossa della variazione del reddito disponibile è sempre positiva ad eccezione dell'intervallo sopra menzionato). Infatti, rimane in vigore la condizione che limita l'erogazione del trattamento integrativo ai casi in cui l'imposta lorda, calcolata sul solo reddito da lavoro dipendente, sia superiore alla detrazione spettante per quel reddito. Per effetto della rimodulazione delle detrazioni tuttavia, il limite oltre il quale la condizione si verifica si innalza a 8.174 euro nel nuovo regime, circa 30 euro in più rispetto al regime previgente. Pertanto i lavoratori dipendenti, impiegati per tutto l'anno, con reddito tra 8.145 e 8.174 euro perdono il trattamento integrativo³⁵ (1.200 euro).

Figura A.1

Variazione del reddito disponibile in seguito al combinato disposto di nuove detrazioni e aliquote (lavoratore dipendente senza carichi familiari) (euro)



Nota: Le linee si riferiscono al caso di un lavoratore dipendente con capienza di imposta, con sole detrazioni per redditi da lavoro dipendente e impiegato per dodici mesi.

Detrazioni e aliquote marginali

Una limitata variazione delle detrazioni che cambi il segno del debito di imposta erariale può determinare un'ampia variazione dello stesso poiché implica o fa venire meno il pagamento delle imposte locali. Ne consegue che variazioni marginali di reddito, che fanno entrare o uscire dalla soglia

³⁵ Ovviamente questa eventualità è facilmente evitabile, ad esempio incrementando leggermente la propria offerta di lavoro o contrattando un lieve aumento di salario.

di incapienza, comportano variazioni molto ingenti del reddito disponibile che si traducono in un andamento erratico delle AME.

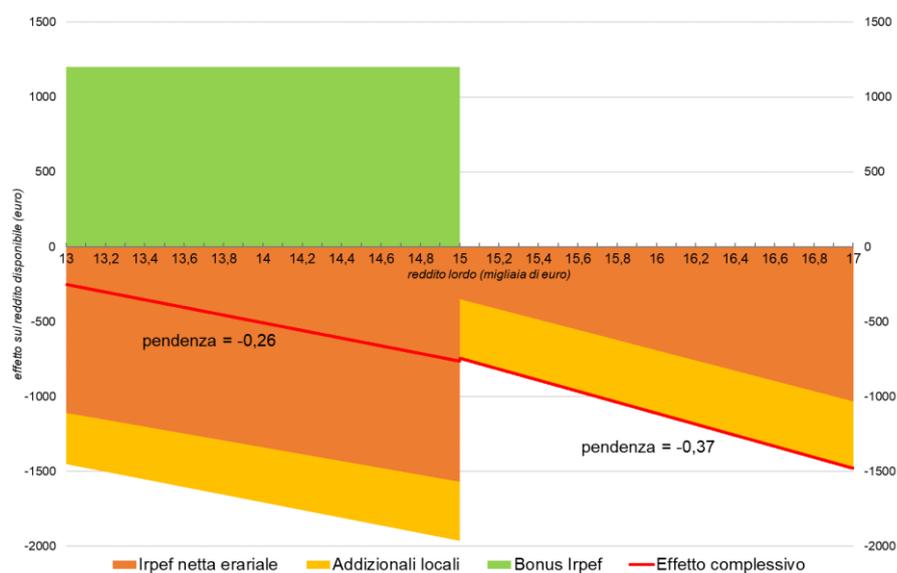
A titolo esemplificativo si può osservare quale è l'effetto totale di questa interazione sul reddito disponibile in prossimità di un reddito lordo pari a 15 mila euro per un contribuente senza nessun'altra detrazione oltre a quella da lavoro dipendente (Figura A2.a) e per un contribuente che usufruisce anche di altre detrazioni³⁶ (come ad esempio quelle per familiari a carico o per oneri, Figura A2.b). Per il primo contribuente le AME aumentano in maniera più regolare: per ogni euro aggiuntivo di reddito lordo da lavoro, il reddito disponibile (che dipende dall'effetto complessivo di Irpef netta erariale, addizionali locali e trattamento integrativo) aumenta di 0,74 centesimi fino a 14.999 euro e di 0,63 centesimi dopo i 15 mila euro (Figura A2.a). Per questa tipologia di lavoratori, le AME aumentano di 11 punti intorno a questa soglia (la pendenza della linea rossa nella Figura 5.a aumenta in valore assoluto da 0,26 a 0,37 in corrispondenza di 15 mila euro di reddito complessivo).

In presenza di altre detrazioni invece le AME dipendono del segno del debito d'imposta (Figura A2.b). Per il secondo contribuente infatti, al salto nella detrazione da lavoro dipendente si sommano ulteriori detrazioni particolarmente generose tali da rendere il debito di imposta ancora nullo in corrispondenza di 15 mila euro di reddito. Il contribuente è incapiente: sia l'Irpef erariale sia le addizionali locali sono nulle ed è possibile fruire della clausola di salvaguardia. All'aumentare del reddito lordo oltre 15 mila euro invece, il contribuente rientra nella posizione di capienza e versa Irpef erariale e addizionali locali. Ne consegue che variazioni marginali di reddito, che fanno entrare o uscire dalla soglia di incapienza, comportano variazioni molto ingenti del reddito disponibile: le AME in questi casi hanno valori eccezionalmente bassi o alti (come suggerisce la pendenza della linea rossa nella Figura A2.b).

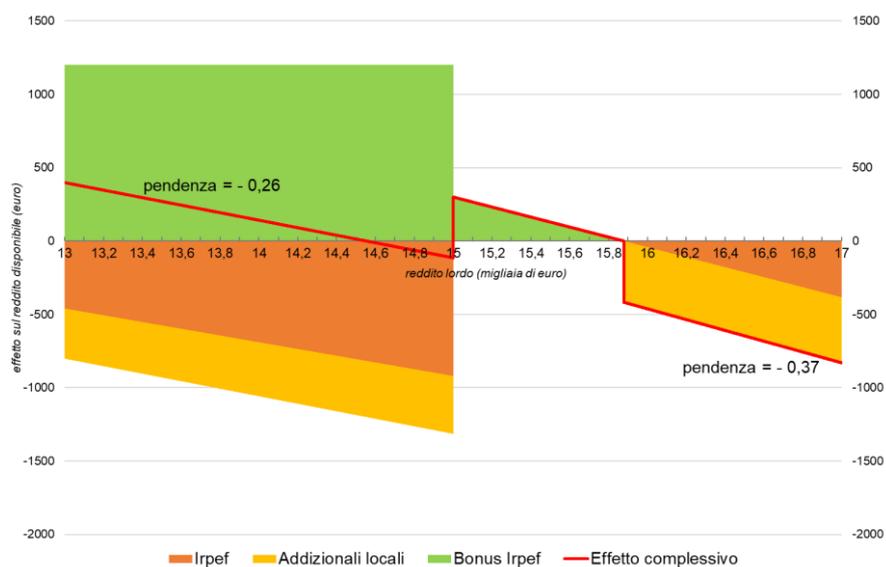
³⁶ In questo esempio, si ipotizza un ammontare di altre detrazioni pari a 650 euro. Tale importo è pari alla media riscontrata nel campione di BIMic per i lavoratori dipendenti che si collocano nella fascia di reddito analizzata.

Effetto complessivo sul reddito disponibile di Irpef erariale netta, addizionali locali e Bonus Irpef

a) Lavoratore dipendente senza altre detrazioni



(b) Lavoratore dipendente con altre detrazioni pari a 650 euro



Nota: Si ipotizzano due scenari per un lavoratore dipendente con domicilio fiscale a Roma. Nel primo scenario (a) l'individuo beneficia esclusivamente delle detrazioni da lavoro dipendente; nel secondo (b) si assume che le altre detrazioni ammontino a 650 euro.

Riferimenti bibliografici

- Adema, W. (2007). Babies and bosses: What lessons for governments? Organisation for Economic Cooperation and Development. The OECD Observer, (264/265), 18.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., & Meghir, C. (2000). The labour market impact of the working families' tax credit. Fiscal studies, 21(1), 75-104.
- Brewer, M., Saez, E., & Shephard, A. (2010). Means-testing and tax rates on earnings. Dimensions of Tax Design: the mirrlees review, 1, 90-201.
- Bradshaw, J. (2015). Child poverty and child well-being in international perspective. In *Theoretical and empirical insights into child and family poverty* (pp. 59-70). Springer, Cham.
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Saez, E. (2013). Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings. American Economic Review, 103(7), 2683-2721.
- Curci, N., Savegnago M. e Cioffi M., (2017), BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system, *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, N.394.
- Curci, N., Rizza, P., Romanelli, M., & Savegnago, M. (2020a). Irpef,(in) equità e (in) efficienza: un'analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione bimic (Irpef:(Un) Fairness and (in) efficiency. A Structural Analysis Based on the BIMic Microsimulation Model). *Bank of Italy Occasional Paper*, (546).
- Curci, N., Grasso, G., Recchia, P. e Savegnago, M., (2020b), Anti-poverty measures in Italy: A microsimulation analysis, *Banca d'Italia, Temi di discussione*, N. 1298.
- Curci, N., & Savegnago, M. (2021). L'assegno unico e universale per i figli: aspetti di equità ed efficienza (A New Universal Child Allowance in Italy: Equity and Efficiency Concerns). *Bank of Italy Occasional Paper*, (636).
- Daly, M., & Ferragina, E. (2018). Family policy in high-income countries: Five decades of development. *Journal of European Social Policy*, 28(3), 255-270.
- De Luca, G., Rossetti, C., & Vuri, D. (2014). In-work benefits for married couples: an ex-ante evaluation of EITC and WTC policies in Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 3(1), 1-24.
- Diamond, P. A. (1998). Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates. American Economic Review, 83-95.
- Foster, J., Greer, J., Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 761-766.
- Immervoll, H., & Pearson, M. (2009). A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD.

- Jara, H. X., Gasior, K., & Makovec, M. (2020). Work incentives at the extensive and intensive margin in Europe: the role of taxes, benefits and population characteristics. *Social Indicators Research*, 152(2), 705-778.
- Marchal, S., & Marx, I. (2018). Stemming the tide: What have European Union countries done to support low-wage workers in an era of downward wage pressures?. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 18-33.
- Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. *The review of economic studies*, 38(2), 175-208.
- Penne, T., Hufkens, T., Goedeme, T., & Storms, B. (2020). To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services. *Journal of European social policy*, 30(1), 79-94.
- Rosina, A. (2021). L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo. Neodemos.
- Saez, E. (2001). Using elasticities to derive optimal income tax rates. *The review of economic studies*, 68(1), 205-229.
- Thévenon, O. (2011). Family policies in OECD countries: A comparative analysis. *Population and development review*, 37(1), 57-87.
- Van Mechelen, N., & Bradshaw, J. (2013). Child poverty as a government priority: Child benefit packages for working families, 1992–2009. In *Minimum income protection in flux* (pp. 81-107). Palgrave Macmillan, London.
- Vandelannoote, D., & Verbist, G. (2017). The impact of in-work benefits on employment and poverty.
- Verbist, G., & Van Lancker, W. (2016). Horizontal and vertical equity objectives of child benefit systems: an empirical assessment for European countries. *Social Indicators Research*, 128(3), 1299-1318.