



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Finanza pubblica e
redistribuzione*

Introduzione

Ottobre 2004

Il Rapporto ISAE è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori, coordinati da Stefania Gabriele. In particolare, i testi sono stati redatti da

- Germana Bottone e Stefania Gabriele (capitolo primo) ;
- Floriana D'Elia (capitolo secondo);
- Carlo Declich (capitolo terzo); Marco Felici (riquadro "L'assistenza sociale dopo la riforma costituzionale e gli interventi regionali di contrasto alla povertà");
- Margherita Cagiano de Azevedo, Sandro Calabresi, Sergio de Nardis, Maria Cristina Mercuri, con il contributo di Cristina Brandimarte, Maria Cozzolino, Marco Fioramanti, Massimo Mancini, Mara Meacci, Daniela Rossi, Rosetta Salvini, Emanuela Tassa, Claudio Vicarelli e l'assistenza di Paolo Fanfoni (capitolo quarto); Maria Cozzolino (riquadro "La finanza pubblica nel biennio 2004-2005: una valutazione attraverso la contabilità generazionale"); Maria Cozzolino e Michele Raitano (riquadro "TFR o Fondo Pensione: un'analisi delle scelte dei lavoratori");
- Carlo Declich e Veronica Polin (capitolo quinto); Rita Di Biase (riquadri "Unità impositiva nei paesi dell'OCSE", "Agevolazioni fiscali *standard* alle famiglie nei paesi dell'OCSE" e "Assegni familiari per figli a carico nei paesi dell'OCSE").

Si ringrazia per la fornitura dei dati sui livelli minimi dei prezzi al consumo e per i preziosi consigli il dott. Monducci, direttore dell'Ufficio Statistiche sui Prezzi e Commercio Estero dell'ISTAT, il dott. Polidoro e la dott.ssa Sgamba, collaboratori statistici dell'ISTAT.

Le autrici del primo capitolo desiderano ringraziare Antonio Di Majo, per i preziosi consigli e per aver letto e commentato parte del lavoro, e Roberto Longo, per i numerosi scambi di opinione sulle politiche di aiuto ai PVS e per aver stimolato l'interesse sulle esperienze di *budgetary aid*. Un particolare ringraziamento va anche a Susanna Aragno, per aver contribuito, con la sua conoscenza del mondo indiano, alla scelta degli Stati da comparare.

Naturalmente ogni errore ed omissione è da addebitare esclusivamente agli autori.

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Fernanda Turella della Funzione "Gestione di Servizi Tecnici" dell'Istituto, con l'assistenza di Giuseppina Marasca, con il coordinamento di Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 22 ottobre 2004.

Introduzione

Il Rapporto ISAE di ottobre approfondisce le relazioni tra finanza pubblica, politiche fiscali, politiche sociali e distribuzione del reddito, sia con specifico riferimento alla manovra d'autunno, e ai suoi effetti micro e macroeconomici, sia attraverso approfondimenti su tematiche strutturali di interesse nazionale e/o internazionale. Lo scorso anno si è introdotto inoltre il tema dello sviluppo umano, come obiettivo dell'intervento pubblico, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo (PVS).

Quest'ultimo argomento viene ripreso nei primi due capitoli del Rapporto 2004. Il primo, attraverso un'analisi economico-istituzionale riferita a due casi di studio, l'Uganda e l'India, esamina i problemi di gestione della finanza pubblica in paesi che hanno decisamente bisogno di politiche rivolte a migliorare le condizioni sociali e accrescere il capitale umano. In particolare, si studiano le procedure di bilancio in Uganda, per verificare se esse rispondano ai requisiti di trasparenza necessari ad assicurare il controllo sull'uso delle risorse e l'assegnazione delle stesse al miglioramento dei livelli di sviluppo umano; inoltre, si considerano le differenze tra le *performance* di quattro diversi Stati della nazione indiana, cercandone le origini nelle politiche che gli stessi hanno saputo realizzare, in un quadro segnato dalla gravità degli squilibri nei conti pubblici. Il secondo capitolo esamina il problema cruciale del finanziamento delle spese volte a favorire lo sviluppo umano nei PVS, approfondendo in particolare le caratteristiche dei sistemi tributari, stimando il gettito potenziale in un gruppo di paesi, e la distanza da quello effettivo, e cercando di dedurre alcune indicazioni sulle possibilità di accrescere gli introiti.

Il terzo capitolo ci riporta in Italia, ed è focalizzato su una delle principali, storiche lacune delle nostre politiche sociali: l'assenza di uno strumento generalizzato di sostegno al reddito in funzione di contrasto della povertà. Lo studio riporta gli elementi essenziali del dibattito recente su tale argomento e ricostruisce il passaggio dalla sperimentazione del RMI (Reddito Minimo di Inserimento) alla proposta del RUI (Reddito di Ultima Istanza), prima di procedere alla stima dell'incidenza della povertà assoluta, calcolata con soglie differenziate per area geografica, e alla quantificazione dei costi di un'ipotesi di intervento.

Con il quarto capitolo, si passa all'esame della congiuntura e della manovra di finanza pubblica. Si coglie l'occasione per l'aggiornamento delle stime sull'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche nel 2004 e si propone un esercizio di previ-

sione degli andamenti nel 2005, basato sull'ipotesi di realizzazione della manovra di finanza pubblica, secondo le valutazioni ufficiali, e tenendo conto dell'ulteriore provvedimento per il sostegno dell'economia annunciato dal Governo.

Il quinto capitolo approfondisce il tema della tassazione del reddito familiare, evidenziando i problemi di equità orizzontale irrisolti nel sistema attuale e stimando gli effetti di una riforma basata sull'applicazione del quoziente familiare.

Di seguito, si presenta sinteticamente il contenuto dei singoli capitoli.

Il primo capitolo prende avvio dalla constatazione che gli scarsi risultati ottenuti in passato dalle politiche di aiuto internazionale hanno condotto ad un riesame critico della loro impostazione, e nel corso degli anni novanta si sono affermati alcuni nuovi indirizzi. In particolare, la considerazione della scarsa efficienza di un sistema basato su una molteplicità di progetti finanziati da donatori diversi, ognuno con suoi meccanismi di verifica dei requisiti di accesso ai finanziamenti e con le sue procedure, ha portato a privilegiare da un lato il sostegno a programmi nazionali, settoriali (come gli SWAP, *Sector-Wide Approach*) o generali, volti a ridurre la povertà (PRSP, *Poverty Reduction Strategy Paper*), dall'altro la concentrazione delle risorse sul bilancio pubblico del paese ricevente (*budgetary aid*). A questo ha corrisposto anche una revisione dei meccanismi di condizionalità, tradizionalmente basati sui programmi di aggiustamento macroeconomici, generalmente dettati dal FMI (Fondo Monetario Internazionale), e sui controlli relativi all'effettiva realizzazione dei singoli progetti finanziati. La nuova impostazione, che attribuisce al bilancio pubblico del paese ricevente il compito di individuare le priorità dell'aiuto, richiede invece che si stabilisca un rapporto di *partnership* tra paese donatore e paese ricevente. Ciò sarebbe possibile quando il secondo adotta quelle che vengono definite *sound policy*.

Le politiche "corrette" sarebbero quelle rivolte alla stabilizzazione macroeconomica (principalmente il controllo dell'inflazione e del *deficit* e la liberalizzazione dei commerci, mentre sull'apertura dal lato dei movimenti di capitali e sulle privatizzazioni è subentrata maggiore prudenza) e alla costruzione di "buone istituzioni". Tale ultimo concetto, mentre, da un lato, ammette l'esigenza, perché l'economia di mercato funzioni, di un sistema di regole volte a garantire la tutela della proprietà privata e il rispetto dei contratti, sembra rispecchiare un'impostazione riduttiva, che non intende concedere molto all'azione collettiva. Alla base del presente lavoro noi poniamo invece una riflessione sul ruolo dello stato, che identifichiamo, con Nitti, come la principale forma di cooperazione sociale.

Per chiarire il nostro punto di vista, facciamo riferimento innanzitutto all'analisi di Mancur Olson, che, partendo dall'analisi del *self-interest* di chi detiene il potere, arriva a giustificare l'azione collettiva. Perché un'economia sia prospera, è necessario garantire

la sicurezza e la chiara definizione e tutela dei diritti individuali, ovvero il rispetto imparziale dei contratti e della proprietà privata. Il secondo requisito individuato da Olson è l'assenza di comportamenti predatori, compresi quelli messi in atto dalle *lobby* che difendono interessi ristretti, imponendo perdite a tutta la società. Nell'impostazione di Olson, chi è al potere ha convenienza a limitare il prelievo e a fornire alcuni beni collettivi, per assicurarsi un'economia stabilmente prospera; se poi c'è democrazia, le forze al governo, che rappresentano una quota ampia della società, detengono un *encompassing interest*, un interesse comprensivo, e hanno ancor più convenienza ad ampliare il benessere economico.

A questo punto, superando l'analisi positiva di Olson, possiamo ragionare sugli obiettivi dell'azione collettiva, che a nostro avviso vanno oltre la prosperità. A tal fine ci può guidare il lavoro di Sen, che individua le priorità nell'espansione delle opportunità offerte agli esseri umani. L'accrescimento della libertà degli individui e l'uguaglianza sul piano dei "funzionamenti" – le acquisizioni finali -, ma soprattutto delle "capacità", intese come opportunità di scelta tra combinazioni di funzionamenti, sono le questioni cruciali nell'analisi di Sen. Su questa base trova fondamento l'approccio dello sviluppo umano, che ha dato luogo alla costruzione di indicatori multivariati di benessere, come l'indice di sviluppo umano dell'UNDP. Questo approccio privilegia la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali - pur riconoscendone i limiti nell'inadeguatezza delle capacità e nei condizionamenti che portano all'accettazione di situazioni di deprivazione -, pretende il ridimensionamento delle disuguaglianze estreme nella distribuzione del reddito e nei rapporti di forza tra attori del mercato e tra paesi, e richiede la concessione di un aiuto strutturale ai PVS per favorire il riscatto dalle condizioni di emarginazione.

In quest'ottica, riteniamo si possa riconoscere allo Stato un ruolo importante nello sforzo per migliorare le opportunità di tutta la popolazione. Tuttavia, l'impostazione dello sviluppo umano non definisce un piano preordinato di azioni, né indica il livello auspicabile della spesa pubblica, ma stimola l'approfondimento di analisi sul piano istituzionale e storico-empirico, che siano di supporto nelle decisioni sulle politiche da intraprendere.

Coerentemente con questo approccio, esaminiamo due studi di caso. Il primo riguarda l'esperienza dell'Uganda che, per poter ottenere cospicui aiuti internazionali, ha dovuto sforzarsi di presentare un bilancio pubblico credibile. Non si tratta di un'operazione banale, e la storia dei paesi che per primi hanno conquistato il "diritto al bilancio", come la Francia e l'Inghilterra, ma anche quella dell'Italia – dove continuamente si discute ancora di possibili riforme in questo campo - sta a dimostrarlo.

Il capitolo contiene una dettagliata descrizione della procedura di bilancio in Uganda. Qui vale la pena di riprendere alcuni spunti di valutazione critica. Il sistema adottato in Uganda sembra rispondere ai requisiti individuati dalla letteratura per assicurare la so-

stenibilità dei conti pubblici, con un Ministro delle Finanze, considerato forte e competente, che guida la procedura di bilancio, fissando preliminarmente gli obiettivi di spesa (secondo un modello del tipo *delegation approach*), e il sostanziale rispetto della programmazione finanziaria. Quanto al “diritto al bilancio”, ovvero al controllo democratico sulle politiche di spesa, e sulle scelte di finanziamento della stessa, che da noi è realizzato principalmente attraverso il Parlamento, si deve ammettere che vi è stato uno sforzo piuttosto deciso di migliorare la trasparenza dei conti, anche se nella pratica sono presenti forti difficoltà, soprattutto con riferimento al coinvolgimento degli enti decentrati, particolarmente inefficienti e corrotti. Si deve comunque sottolineare che la costruzione di procedure di bilancio rigorose, volte a garantire l'*accountability* di fronte ai cittadini, e in questo caso anche ai donatori, inevitabilmente rappresenta un processo in evoluzione, e non certo un'acquisizione rapida. In paesi in cui la democrazia parlamentare non è molto matura, è fondamentale inoltre che sia consentito un controllo sul bilancio anche da parte della società civile. In Uganda è prevista infatti la partecipazione al processo decisionale dei rappresentanti dei donatori e della società civile. Molti osservatori ritengono tuttavia che quest'ultima non abbia capacità adeguate a intervenire attivamente, e che dunque il suo coinvolgimento risulti più formale che sostanziale.

Malgrado questi limiti, è importante verificare se le politiche adottate abbiano favorito in ultima analisi lo sviluppo umano. Nel settore dell'istruzione, nella prima metà degli anni novanta quasi il 90% dei trasferimenti agli enti locali per gli istituti scolastici non arrivava a destinazione, e le famiglie erano costrette a coprire tre quarti dei costi, con gravi problemi di accesso per i più poveri. Quanto alla sanità, il servizio pubblico era carente, e il personale dei presidi integrava il proprio reddito esigendo il versamento di tariffe informali e il pagamento dei farmaci erogati.

La situazione è stata affrontata affiggendo in luoghi pubblici e pubblicando sui giornali i dati intorno ai finanziamenti alle scuole, garantendo l'ammissione gratuita di quattro bambini per famiglia negli istituti di educazione primaria, vietando l'imposizione di *ticket* nei presidi sanitari pubblici e contemporaneamente aumentando la spesa pubblica per istruzione e sanità, finanziata dagli aiuti internazionali. Questo ha consentito il raddoppio delle iscrizioni e il ridimensionamento del fenomeno della distrazione dei fondi (al 20% del totale), e ha ridotto i problemi di accesso ai servizi delle fasce deboli, ma l'incremento delle risorse pubbliche non è stato sufficiente ad assicurare un parallelo ampliamento dell'offerta, il personale sanitario è insoddisfatto per il ridimensionamento del reddito subito e per la difficoltà di gestire la più elevata richiesta di cure, e di tutto questo ha risentito la qualità dei servizi.

In definitiva, malgrado l'importante sforzo di attrarre gli aiuti e di rivolgere le politiche pubbliche al miglioramento dello sviluppo umano, l'Uganda ha incontrato enormi difficoltà, e ulteriori progressi richiedono sicuramente l'impegno di molte risorse, che

devono provenire in parte da un maggiore sforzo fiscale (e su questo torneremo tra poco), in parte ancora dagli aiuti dei paesi più ricchi. Il Governo ugandese ha l'obiettivo di ridimensionare la dipendenza dall'aiuto internazionale, riducendo il *deficit* dall'11,4 al 6,5% del PIL nei prossimi dieci anni, ma tale politica non ci sembra realizzabile, se non a costo di pagare prezzi sociali molto elevati. In un'ottica di accrescimento dell'egualianza tra gli uomini sul piano delle capacità *à la Sen*, i paesi avanzati non possono sottrarsi alla responsabilità di supportare le politiche in favore dello sviluppo umano.

Il caso dell'India evidenzia come, in un altro paese molto povero, la concentrazione delle politiche su obiettivi sociali possa rappresentare l'elemento cruciale per consentire il raggiungimento di traguardi importanti. La crescita del PIL è stata molto elevata in India nell'ultimo ventennio (5,6% negli anni ottanta e 6,9% negli anni novanta, in media), ma disomogenea tra gli Stati. La povertà si è ridotta consistentemente (dal 39% nel 1987-1988 al 26% nel 1999-2000), ma con differenze importanti tra zone rurali e urbane e tra Stati. L'ampiezza del *deficit* delle Amministrazioni Pubbliche rappresenta un grave fardello, che limita le possibilità di spesa per obiettivi di sviluppo economico e umano. I rapporti fiscali tra Governo Centrale e Stati, in presenza di un prelievo concentrato in gran parte a livello nazionale, sono caratterizzati dall'ampia quota di trasferimenti dal centro alla periferia. I meccanismi di finanziamento degli Stati sono giudicati dalla maggior parte degli osservatori complicati e inefficienti, lasciano spazio a scelte discrezionali e non favoriscono politiche di bilancio rigorose a livello decentrato, ma piuttosto atteggiamenti improntati al *moral hazard*. Il criterio di attribuire finanziamenti più elevati agli Stati più poveri e con maggiori difficoltà di bilancio si è tradotto spesso in un sostegno illimitato a quelli meno scrupolosi nella gestione della spesa pubblica, sia dal punto di vista degli equilibri finanziari, sia in termini di efficacia nel combattere la povertà e nell'assicurare il progresso dello sviluppo umano.

Guardando più da vicino alla situazione di quattro Stati (Tamil Nadu, Kerala, Bihar e Madhya Pradesh), si osservano diversi livelli di PIN pro capite e di sviluppo umano. Il Tamil Nadu ha il più elevato PIN pro capite, ma l'indicatore di sviluppo umano è inferiore a quello del Kerala. Infatti, il primo ha adottato politiche favorevoli al mercato, che hanno prodotto risultati economici abbastanza positivi, e ha anche investito nel capitale umano, raggiungendo traguardi abbastanza buoni per l'India, ma il secondo ha ottenuto obiettivi ancora più favorevoli nel campo della salute e dell'istruzione, con un impegno continuo in questi settori, attraverso livelli relativamente elevati di spesa - almeno fino a quando la crisi fiscale non ha costretto a realizzare politiche di rientro del *deficit* -, una gestione efficace delle risorse, e il supporto di una popolazione informata e cosciente dei propri diritti sociali. A differenza del Kerala, il Bihar ha ottenuto un ammontare molto consistente di risorse dal governo centrale per finanziare il proprio disavanzo, scavato da una spesa pubblica tanto elevata quanto poco efficace: il Bihar ha i peggiori indicatori di

istruzione, tra i quattro Stati considerati, e una speranza di vita appena superiore al Madhya Pradesh. Quest'ultimo, con un basso PIN pro capite, come il Bihar, ha condotto tuttavia negli ultimi anni una politica per il miglioramento dei livelli di istruzione molto decisa, cercando di coinvolgere le famiglie e realizzando un processo di decentramento verso gli enti locali che, pur tra mille contraddizioni, sembra aver favorito il miglioramento degli indicatori. Non altrettanto favorevoli sono gli sviluppi in campo sanitario.

INDICATORI DI SVILUPPO UMANO - PAESI DELL'INDIA

Paesi	Aspettativa di vita alla nascita (1992-96)	Tasso di alfabetizzazione degli adulti (1995-96)	Intensità dell'educazione formale (1993) (1)	PIN pro capite (rupie) (1997-98) (2)	Alfabetizzazione (%) (2001) (3)	HDI (2001)
Kerala	73,1	89,47	3,94	2,490	90,92	0,638
Tamil Nadu	63,7	61,67	3,86	3,141	73,47	0,657
Bihar	59,4	36,81	1,69	1,126	47,53	0,367
Madhya Pradesh	55,2	47,52	2,84	1,922	64,08	0,394
India	60,7	54,32	2,7	2,84	65,2	0,381

Fonte: National Human Development Report, 2001, Planning Commission Government of India. March 2002.

(1) L'intensità dell'educazione formale è stata stimata con la media ponderata degli studenti iscritti dalla classe I alla classe XII (con peso 1 per la classe I, peso 2 per la classe II ecc.). La media è corretta con il rapporto tra il numero di iscritti in totale e la popolazione nel gruppo di età 6-18.

(2) Il PIN pro capite è stato calcolato a prezzi costanti 1980-81 utilizzando la media mobile di tre anni: 1981-82, 1991-92, 1997-98.

(3) Il tasso di alfabetizzazione è calcolato come rapporto tra gli alfabetizzati nella classe di età "7 ed oltre" ed il totale della popolazione.

In definitiva, appare essenziale, in India, affiancare alle buone *performance* in termini di crescita economica un intervento pubblico più efficiente, migliorando soprattutto i rapporti finanziari tra livello centrale e Stati e la qualità della spesa. In secondo luogo, per finanziare quest'ultima, bisogna rafforzare la capacità di raccolta del gettito, e fronteggiare così la caduta degli introiti che si è realizzata negli anni novanta.

Proprio su quest'ultimo aspetto si incentra il secondo capitolo, volto a esaminare le possibilità di accrescere le risorse, in particolare quelle derivanti dalle imposte, per coprire la spesa pubblica. La pressione fiscale media (calcolata sui dati disponibili da fonte Banca Mondiale e FMI) di un gruppo di paesi che esclude quelli OCSE ad alto reddito, le Repubbliche dell'ex Unione Sovietica e l'Europa dell'Est è vicina al 16%, ma alcuni presentano entrate addirittura inferiori al 10% del PIL. Inoltre, nei paesi meno avanzati le imposte indirette generano la quota maggiore di gettito. Infatti, il prelievo diretto nei PVS è generalmente limitato dalle caratteristiche del sistema produttivo, formato prevalentemente da imprese di piccola dimensione, che arrivano spesso a garantire appena la sussistenza per chi vi lavora, e dalle scarse capacità di gestione contabile e di adempimento fiscale, anche da parte delle persone fisiche, dati i limitati livelli di istruzione. Tra le imposte indirette, quella sul valore aggiunto è poco diffusa, e invece prevalgono le accise e il prelievo sul commercio internazionale.

Le ragioni della difficoltà di reperire gettito nei PVS sono individuate da alcuni

principalmente nell'inadeguatezza del sistema economico, caratterizzato dal peso elevato del settore primario, da mercati del lavoro segmentati, dall'ampia diffusione dell'economia informale, dalla forte dipendenza dai mercati esteri. Secondo altri osservatori il problema risiede principalmente nella scarsa attitudine delle autorità a sfruttare la capacità contributiva del paese, per il peso delle *lobby*, la corruzione, l'inefficienza.

GETTITO FISCALE 1999
(in percentuale del PIL)

Area geografica	Media	Deviazione Standard	Minimo	Massimo
America Latina	16,50	5,86	8,80	27,60
Africa Subsahariana	16,74	8,67	6,62	47,90
Medio Oriente e Africa del Nord	17,29	9,69	3,43	35,51
Asia	13,40	5,36	2,75	21,96
PVS	15,81	7,31	2,75	47,90
Europa dell'Est ed Ex URSS	23,97	6,99	7,76	40,68
OCSE alto reddito	29,28	7,45	19,42	38,50

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca Mondiale (2003) e FMI (vari anni).

Per valutare la capacità contributiva di un paese, oltre alle misure di gettito effettivo, come la pressione fiscale, esistono quelle di gettito potenziale: il rapporto tra queste due grandezze può rappresentare una misura dello sforzo tributario. Sebbene questo metodo abbia il limite di valutare le *performance* in base alle caratteristiche medie di un campione di riferimento, senza evidenziare le specificità del singolo caso, si è ritenuto utile provare a stimare lo sforzo tributario in una serie di paesi.

Si sono pertanto condotte alcune regressioni, attraverso il metodo dei minimi quadrati ordinari, del gettito potenziale, sia per un campione di 74 paesi, industrializzati e non, sia per i soli PVS, con riferimento al 1990 e al 1999. Come variabili esplicative sono state considerate il prodotto pro capite, e, in rapporto al PIL, il peso del settore primario, il livello delle importazioni, quello delle esportazioni e quello delle entrate pubbliche non di origine fiscale. La disponibilità di dati ha costretto a limitare l'analisi alle entrate fiscali del livello di governo centrale. Il test F rifiuta l'ipotesi di nullità complessiva delle variabili, che risultano tutte significative con riferimento al 1999, e col segno atteso (ma non così il PIL pro capite nel 1990).

Dall'analisi dei risultati delle stime emergono alcune interessanti considerazioni. Si osservi che l'indice di sforzo tributario è superiore all'unità quando il gettito effettivo supera quello potenziale e viceversa.

Molti paesi presentano un indice di sforzo tributario inferiore all'unità. Una delle ragioni delle *performance* fiscali particolarmente scarse di alcuni è l'ampia quota di gettito proveniente dalle imposte sui commerci, che crollano in seguito all'attuazione di processi di liberalizzazione e alla limitazione delle restrizioni al commercio internazionale (è il caso di Argentina e Messico, ma anche dell'Ecuador, e l'Etiopia ha una composizione

del prelievo che la espone agli stessi rischi). Nei paesi del Sud Est asiatico, l'internazionalizzazione dell'economia ha ridotto l'autonomia nazionale nella definizione dei sistemi tributari. In altri casi, ad esempio per alcuni paesi dell'Africa subsahariana, ma anche per l'India, la corruzione e l'inefficienza contribuiscono a spiegare il basso indice di sforzo tributario.

Tuttavia in alcuni paesi, anche in Africa subsahariana, l'indice è largamente superiore all'unità, malgrado il gettito limitato; si tratta di casi in cui le condizioni arretrate dell'economia non sembrano offrire ulteriori possibilità di incremento delle risorse fiscali.

In qualche paese, come Brasile e Perù, alcune riforme sono state in grado di accrescere la raccolta.

Se dunque, da un lato, in molti casi opportune riforme fiscali e provvedimenti volti a migliorare gli aspetti amministrativi di gestione della raccolta del gettito potrebbero risultare efficaci, non si può sperare che dal prelievo fiscale i PVS possano trarre tutte le risorse necessarie per ottenere progressi significativi nel campo dello sviluppo umano. L'aiuto internazionale resta dunque una fonte di finanziamento fondamentale. I paesi cosiddetti "avanzati" non possono lavarsi le mani di questa situazione. Bisogna tuttavia individuare gli strumenti per finanziare un consistente incremento del sostegno ai PVS. È su questo tema che si svilupperà la nostra ricerca nel prossimo futuro.

Passiamo ora, con il terzo capitolo, ad analizzare una questione di politica sociale che riguarda il nostro Paese. L'Italia non dispone di uno strumento generalizzato di sostegno al reddito per i cittadini in condizione di disagio economico, e in questo si differenzia da tutti i paesi dell'Europa a 15 tranne la Grecia, e anche da diversi membri entrati in occasione dell'ultimo allargamento. In campo sociale, come è noto, in base al principio di sussidiarietà ogni paese dell'UE gestisce autonomamente le proprie politiche; tuttavia, l'Agenda Sociale Europea, in coerenza con la cosiddetta "strategia di Lisbona" e con la scelta del "metodo di coordinamento aperto", sottolinea l'importanza di assicurare, da parte dei sistemi di protezione sociale, una garanzia minima di risorse.

In Italia, la prevalenza di istituti categoriali, la commistione di elementi assistenziali e previdenziali, la carente fornitura di servizi reali a condizioni di favore ai più poveri e l'eccessiva differenziazione dei criteri di selezione dei beneficiari di diverse forme di sostegno sono spesso ritenute cause di una scarsa efficienza del sistema di assistenza sociale nel tutelare dal rischio di un reddito insufficiente. Prova ne è la limitata riduzione dei tassi di povertà assicurata dai trasferimenti sociali, rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei (verificabile sui dati Eurostat).

Un tentativo di affrontare questo problema è stato avviato con la sperimentazione del RMI (Reddito Minimo d'Inserimento). Il RMI offriva un'integrazione alle famiglie

fino ad una soglia pari a 520mila lire nel 2000 per una persona sola, coinvolgendo complessivamente circa 25mila nuclei (85mila beneficiari). Era prevista la partecipazione in programmi di integrazione occupazionale, scolastica, formativa, riabilitativa, eccetera.

Il RMI è stato considerato uno strumento particolarmente innovativo nel panorama della protezione sociale “all’italiana”, perché non categoriale, basato su criteri di prova dei mezzi sostanzialmente omogenei a livello territoriale, inclusivo di meccanismi volti a evitare trappole della povertà, rivolto al reinserimento occupazionale e sociale (a tal proposito, si può ricordare che i soggetti coinvolti in programmi di inserimento erano 37mila nel 2000). Gli aspetti critici del RMI riguardano invece principalmente i meccanismi di selezione dei beneficiari e l’efficacia delle misure di inserimento. Con riguardo al primo punto, è stata posta in discussione, innanzitutto, la scelta di escludere dalla prestazione tutte le famiglie proprietarie di un qualsiasi patrimonio (a esclusione dell’abitazione di residenza), adottata soprattutto al fine di limitare gli errori di inclusione nell’applicazione del *means testing*, ma apparsa troppo rigida; in secondo luogo, è sembrata iniqua la discriminazione che di fatto si verificava nei confronti delle famiglie non proprietarie della casa di abitazione, tanto che molti comuni hanno consentito la deduzione dell’affitto dal reddito considerato ai fini della prova dei mezzi; infine, si è indicata la necessità di tenere conto dei differenziali di costo della vita a livello territoriale nella definizione della soglia. Quanto all’efficacia delle misure di inserimento, i risultati sono stati scarsi proprio nelle aree con maggiore densità di povertà, perché sono quelle che hanno potuto investire minori risorse economiche e professionali nella gestione dei programmi e dove le condizioni strutturali dell’economia offrivano meno opportunità di lavoro. Da questo punto di vista, va osservato che non ci si poteva certo attendere che il RMI fosse in grado di creare occupazione, in un’area dove i problemi del mercato del lavoro sono radicati da tempo. Tuttavia, è piuttosto condivisa la convinzione che l’ambito territoriale comunale fosse troppo piccolo per poter affrontare efficacemente questi problemi. Infine, tra i limiti del RMI, si può ricordare il fatto che si sono probabilmente riproposti atteggiamenti di clientelismo e opportunismo, nei casi in cui la quota delle domande presentate ha raggiunto percentuali molto elevate.

Malgrado il Rapporto di valutazione sulla prima sperimentazione, previsto dal D.Lgs. istitutivo del RMI e mai pubblicato, esprimesse nel complesso un parere sostanzialmente positivo, nel luglio 2002 il Patto per l’Italia, firmato da Governo e parti sociali (con l’esclusione della CGIL), ha espresso l’intenzione di adottare un nuovo strumento, il Reddito di Ultima Istanza, ponendo fine alla sperimentazione del RMI. La legge Finanziaria per il 2004 cita il Reddito di Ultima Istanza come uno strumento destinato alle famiglie a rischio di esclusione sociale non beneficiarie di ammortizzatori sociali. A quanto è dato intendere, il RUI dovrebbe intervenire laddove altri strumenti non arrivano, prevedendo dunque programmi di inserimento sociale, ma non lavorativo. Questa

impostazione, coerente con la prevista ristrutturazione degli ammortizzatori sociali e con il potenziamento delle politiche attive del lavoro, appare condivisibile nella misura in cui non implichi il rinvio dell'applicazione della misura al giorno in cui il complessivo sistema integrato di ammortizzatori e politiche attive potrà essere realizzato, e non spinga ad interpretare in modo troppo restrittivo il ruolo del RUI, arrivando magari a escludere tutti gli individui in età attiva (a meno di ulteriori motivi di emarginazione), e riportando in definitiva ad un approccio prettamente categoriale. Un sistema di ammortizzatori sociali riformato consentirebbe di affidare allo strumento di sostegno al reddito il ruolo di *last resort*, ma la rete di interventi dovrebbe essere tale da non lasciare nessun indigente privo di supporto, mentre al contempo tutti i soggetti in grado di lavorare dovrebbero avere la possibilità di partecipare a programmi di politica attiva.

Quanto allo spostamento dell'enfasi sul livello regionale, questa scelta può rappresentare una opportuna risposta alle difficoltà incontrate dal precedente RMI nel gestire a livello comunale i programmi di inserimento, ma il fatto che la legge preveda soltanto una indefinita forma di cofinanziamento da parte del centro, che non siano state individuate risorse adeguate per assicurare tale cofinanziamento, che non siano indicati obblighi o scadenze per l'introduzione del nuovo strumento fa intravedere il rischio di una sostanziale paralisi dell'intervento sociale in questo campo.

A nostro avviso, è importante che un istituto di sostegno al reddito generalizzato sia introdotto in Italia, e che, sia pure gestito a livello regionale, esso sia dotato di criteri di selezione dei beneficiari e di individuazione della soglia di reddito fino alla quale assicurare l'integrazione comuni a tutto il Paese. A tal fine, questi criteri dovrebbero essere specificati nei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), previsti dalla legge Quadro sull'assistenza e assunti dal Titolo V della Costituzione riformato. E' difficile valutare definitivamente se un intervento di sostegno al reddito con queste caratteristiche potrebbe essere realizzato nel quadro del RUI (che sembra invece caratterizzato dall'affidamento della responsabilità di attivazione alle singole Regioni). Tuttavia, noi riteniamo auspicabile che ciò avvenga, sia per le caratteristiche positive del RUI, sopra ricordate, sia perché la continua modifica degli strumenti normativi di intervento non agevola certo la realizzazione delle politiche.

Nell'ottica sopra delineata, si è provato a stimare il costo di un istituto generalizzato di sostegno al reddito da garantire su tutto il territorio nazionale. Il livello minimo di reddito è stato posto pari alla spesa necessaria per acquistare il paniere di beni corrispondente alla soglia di povertà assoluta. Per calcolarlo, si è differenziato il caso delle famiglie che risiedono in abitazioni in affitto rispetto a quello dei nuclei proprietari della casa dove vivono: nel primo caso, la soglia considerata è comprensiva della componente abitazione. In questa maniera si è cercato di eliminare la discriminazione a sfavore delle famiglie non proprietarie. Inoltre, si è provato a tenere conto dei differenziali territoriali nel costo della vita, per ottenere una stima più rispondente alla realtà economica italiana

e per arrivare ad una ripartizione più razionale ed efficiente delle risorse per il contrasto della povertà. A tal fine, sono stati utilizzati i prezzi minimi rilevati dall'ISTAT per la costruzione dell'indice temporale e quelli provinciali delle locazioni, ricavati dall'indagine Monitor Immobiliare, condotta da CENSIS e Scenari immobiliari. I dati utilizzati non sono del tutto adeguati a segnalare le differenze di costo del paniere minimo nelle diverse aree geografiche, e pertanto i risultati sono da considerare come puramente orientativi, e come spunti per un futuro approfondimento metodologico e per ulteriori indagini in questa direzione.

SOGLIA DI POVERTA' ASSOLUTA
spesa minima mensile in euro per un nucleo familiare monocomponente - anno 2004

	Alimentare	Abitazione	Tariffe e Beni Durevoli	Residuo	TOTALE
NordOvest	167	304	52	29	552
NordEst	180	294	53	29	556
Centro	151	284	45	25	505
Sud	179	211	44	22	456
Isole	172	190	40	22	424
ITALIA	169	278	46	25	519

Fonte: elaborazioni ISAE.

In definitiva, la soglia media nazionale mensile di povertà assoluta per un *single* risulta pari a 520 euro, ma quella riferita al Nord raggiunge i 550 euro, contro 450 circa al Sud e 425 nelle Isole. Le variazioni regionali sono anche più accentuate. L'abitazione spiega una buona parte della differenza nel costo della vita. Di conseguenza, la diffusione della povertà assoluta, pari al 6,8% se calcolata rispetto alla soglia indifferenziata nazionale, cala al 5,6% tenendo conto dei diversi livelli dei prezzi, grazie ad un ridimensionamento dell'incidenza nel Centro e nel Mezzogiorno superiore all'incremento che emerge al Nord.

Se si volesse integrare il reddito dei poveri fino alle soglie territorialmente differenziate così calcolate, si garantirebbe alle famiglie un beneficio medio di 370 euro (420 con la soglia unica), con un costo complessivo per le Amministrazioni Pubbliche di 5,3 miliardi di euro (7,2 miliardi). La ripartizione delle risorse, grazie alla presa in conto dei differenziali di prezzo, risulterebbe più equilibrata tra le diverse aree del Paese, pur continuando il Sud e le Isole ad assorbire la maggior parte dei costi (il 77,5%, contro l'85%). Se si riducesse l'importo del sostegno al reddito all'80% di quanto necessario a uscire dalla povertà assoluta, oppure si ponesse la soglia all'80% del livello iniziale, l'onere complessivo con soglie regionali si ridurrebbe, rispettivamente, a 4,2 e a 3 miliardi di euro. L'incidenza della povertà resterebbe invariata, ma la sua intensità diminuirebbe.

L'attuazione di un istituto di supporto generalizzato al reddito delle famiglie rappre-

senterebbe insomma per le finanze pubbliche un onere consistente, ma non superiore a quello di altri interventi agevolativi, rivolti alle famiglie, realizzati negli ultimi 5 anni.

Il quarto capitolo focalizza l'analisi sulla congiuntura economica e sulle prospettive per il prossimo anno, tenendo conto della manovra di finanza pubblica per il 2005. Quest'ultima è stata assunta al valore ufficiale di 24 miliardi di euro, al lordo di un aumento di spese di poco inferiore a un miliardo (5,8 miliardi di entrate nette e 16,8 di minori spese nette, di cui 7 miliardi di dismissioni). E' stato inoltre annunciato un provvedimento di sostegno all'economia, non ancora presentato; in attesa di conoscerne le caratteristiche dettagliate, si è qui supposto che verranno concessi 5,5 miliardi di alleggerimenti fiscali alle famiglie, attraverso l'introduzione del secondo modulo della riforma dell'imposta sul reddito prevista dalla legge delega 80/03, e 1 miliardo di riduzione dell'IRAP; quanto alla copertura di tali sgravi, l'ISAE mantiene per il momento l'ipotesi adottata in occasione di precedenti esercizi di previsione, e cioè che sarà reperita principalmente attraverso la trasformazione di contributi a fondo perduto in un fondo rotativo per le imprese (per 5 miliardi). Negli andamenti della finanza pubblica è incorporata una valutazione degli effetti delle norme relative al cosiddetto "bonus" per il rinvio del pensionamento contenuto nella delega in materia previdenziale. Con riguardo a quest'ultima, si segnala che l'ISAE ha provato a indagare, inserendo opportune domande nell'inchiesta sui consumatori, quali siano le reazioni dei lavoratori di fronte alla scelta tra mantenimento del TFR e adesione ai fondi pensione: per ora sembrano prevalere l'incertezza e la bassa propensione al rischio.

Tornando alla manovra, con riferimento alla parte già nota, si osserva innanzitutto che l'entità delle misure *una tantum* (che ne rappresentano quasi il 30%) si riduce rispetto al passato. Dal lato delle entrate, gli interventi più rilevanti mirano al recupero di base imponibile e a limitare le agevolazioni (adeguamento degli studi di settore, tassazione degli immobili, riordino del trattamento tributario delle società cooperative), e potranno avere successo se vi sarà una rapida attuazione delle norme e la collaborazione da parte delle categorie interessate. Inoltre, sono previsti aumenti di aliquote e misure volte all'incremento dei proventi da attività di gioco. Per quanto riguarda le spese, quelle correnti saranno ridotte di circa 7,8 miliardi, principalmente attraverso l'introduzione di un nuovo meccanismo di contenimento delle erogazioni delle Amministrazioni Pubbliche, basato su un tetto che ne implica sostanzialmente la stabilità in termini reali. L'obiettivo deve essere realizzato, per quanto riguarda gli enti decentrati di spesa, attraverso una revisione del Patto di stabilità interno e il rinnovo dell'Accordo tra Stato e Regioni sulla sanità. L'imposizione della regola di crescita della spesa (+ 2% sull'anno precedente in termini nominali per il bilancio dello Stato, +4,8% per gli enti territoriali, con esclusione di determinate voci) sembra adatta a consentire una programmazione delle uscite di bi-

lancio delle Amministrazioni Pubbliche coerente con gli obiettivi di risanamento finanziario di medio termine, ma implica un'attenzione costante, per certi versi inedita, rispetto all'andamento delle uscite (soprattutto nel settore sanitario). Questo richiederà tra l'altro un più intenso monitoraggio dei flussi di spesa, che sarà favorito dal miglioramento della strumentazione informativa. Ci si può attendere che alcune Regioni saranno indotte a sfruttare maggiormente l'autonomia tributaria, restituita loro dopo due anni di sospensione degli incrementi di addizionale IRPEF e aliquota IRAP, anche per finanziare le spese di investimento, che possono eccedere il tetto previsto se coperte con aumenti di imposte e tariffe.

In considerazione degli aspetti della manovra ancora irrisolti, con riguardo sia al provvedimento di sostegno all'economia, sia alle modifiche al disegno di legge Finanziaria che potranno essere introdotte nell'ambito della discussione parlamentare, le stime dell'ISAE per il prossimo anno assumono essenzialmente la natura di un esercizio previsionale, condizionato cioè alle ipotesi adottate sugli interventi di finanza pubblica.

Il quadro internazionale alla base dell'esercizio di previsione sconta una limitata decelerazione della congiuntura internazionale, che potrebbe accentuarsi nel 2005. La crescita del prodotto mondiale (5% circa nel 2004 e 4% nel 2005) resterebbe comunque superiore a quella media degli ultimi vent'anni. Sull'andamento del prezzo del petrolio esiste forte incertezza, ed è dibattuta la questione se l'incremento recente discenda dall'evoluzione dei fondamentali o da fattori transitori. L'ISAE ritiene che le quotazioni permangano elevate nel corso dei prossimi cinque-sei mesi, anche se inferiori ai picchi di 50-55 dollari toccati nelle ultime settimane. I corsi del greggio calerebbero gradualmente nella seconda metà del 2005, attestandosi su un livello medio annuo di circa 39 dollari al barile (38,6 nel 2004). Quanto al dollaro, permane la sua sostanziale debolezza: si assume un cambio con l'euro intorno ai valori medi del terzo trimestre 2004 (1,22 dollari) nel periodo di previsione. Per i tassi di interesse si prevede un incremento lento e graduale negli Stati Uniti; in Europa, la BCE potrebbe avviare un processo di rialzo del tasso repo a partire dalla prossima primavera, portandolo al 2,5% alla fine del prossimo anno. Il commercio internazionale si mostra molto dinamico. La domanda mondiale potrebbe crescere nella media dell'anno in corso ad un tasso del 9%, trainata soprattutto dagli Stati Uniti e dai paesi emergenti. La decelerazione comincerebbe a fine 2004, e porterebbe il valore medio 2005 intorno al 7,5%. Ci si attende che la redistribuzione di reddito a livello mondiale dovuta all'aumento del prezzo del greggio comporti effetti depressivi meno gravi di quelli degli anni settanta, sia perché lo spostamento tra paesi del potere d'acquisto è oggi meno intenso, sia perché i paesi produttori hanno una propensione al consumo più elevata che nel passato.

L'ISAE stima un tasso di crescita del PIL dell'1,3% nel 2004, con un effetto di trascinarsi sul 2005 di sei, sette decimi di punto. Il secondo semestre mostrerebbe quin-

di una dinamica simile a quella del primo, grazie alla domanda interna, ma anche al miglioramento delle esportazioni, che crescerebbero nel 2004 del 4,2% (dopo la caduta del 2003). Per quanto riguarda la domanda interna, gli investimenti crescerebbero del 3%

PREVISIONE PER L'ECONOMIA ITALIANA: QUADRO RIASSUNTIVO
(variazioni percentuali salvo diversa indicazione)

	2003	2004*	2005*
Prodotto interno lordo	0,3	1,3	1,8
Importazione di beni e servizi	-0,6	4,2	6,0
Esportazioni di beni e servizi	-3,9	4,2	4,5
Spesa per consumi delle famiglie residenti	1,3	1,4	1,8
Spesa per consumi della AA.PP. e delle ISP	2,2	0,8	0,7
Investimenti fissi lordi	-2,1	3,0	3,7
- costruzioni	1,8	2,7	2,4
- macch., attrez., mezzi di trasp. e beni imm.	-4,9	3,3	4,6
Contributo alla crescita del PIL			
- domanda interna al netto della var. delle scorte	0,7	1,6	2,0
- variazioni delle scorte ed oggetti di valore	0,5	-0,3	0,2
- esportazioni nette	-0,9	0,0	-0,4
Saldo conto corrente e conto capitale (in% del PIL)	-1,2	-1,6	-1,8
Prezzi al consumo	2,7	2,3	2,3
Prezzi alla produzione	1,6	2,8	1,9
Propensione al consumo	87,3	86,8	86,7
Retribuzione pro capite nell'economia	3,2	3,6	2,7
Occupazione totale (1)	0,4	0,9	1,0
Tasso di disoccupazione	8,4	8,1	7,7
Indebitamento netto delle AA.PP. (in % del PIL)	-2,4	-2,9	-2,8
Avanzo primario delle AA.PP. (in % del PIL)	2,9	2,1	2,1
Pressione fiscale delle AA.PP.	42,8	41,7	41,1
Debito delle AA.PP. (in % del PIL)	106,2	105,8	104,5
Tasso sui Bot a 12 mesi (2)	2,3	2,5	3,5
<i>p.m.</i> PIL nominale (milioni di euro)	1.300.926	1.356.496	1.411.082

Fonte: ISTAT, Banca d'Italia.

* Previsioni ISAE.

(1) In unità di lavoro *standard*.

(2) Tassi annuali di fine periodo. Per i Bot tasso composto lordo.

in media d'anno (-2,1% nel 2003), rallentando nel secondo semestre, mentre i consumi potrebbero presentare un andamento più brillante nell'ultima parte dell'anno, grazie all'evoluzione positiva dei redditi da lavoro e alla ripresa del clima di fiducia (+1,4% in

media d'anno). L'aumento della domanda interna farebbe crescere le importazioni al 4,2%. Il contributo negativo alla crescita del PIL della domanda estera netta nel 2003 risulterebbe comunque riassorbito, con un impatto di questa componente tendenzialmente nullo nel 2004. Il tasso di inflazione si attesterebbe al 2,3%, con un calo di quattro decimi di punto rispetto al 2003.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche sarebbe pari al 2,9% del PIL, risultando più elevato di quello dello scorso anno, ma mantenendosi al di sotto del limite del 3% indicato dal Trattato di Maastricht. L'avanzo primario si ridurrebbe al 2,1% (contro il 2,9% nel 2003), restando tuttavia superiore a quello medio dell'area euro, mentre l'onere per interessi calerebbe di tre decimi di punto, toccando il 5%. La pressione fiscale si ridurrebbe di più di un punto, arrivando al 41,7%. Nell'ipotesi di realizzazione delle dismissioni patrimoniali previste dal DPEF, e con un raccordo tra fabbisogno e indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche in crescita, il debito scenderebbe al 105,8% del PIL (106,2 nel 2003).

L'esercizio di previsione condotto per il 2005 indica nell'1,8% il tasso di crescita del PIL. Il contributo alla crescita della domanda interna sarebbe pari a 2 punti percentuali, quello delle esportazioni nette lievemente negativo (-0,4%), mentre le scorte fornirebbero un lieve sostegno (+0,2%). La domanda interna sarebbe sospinta soprattutto dall'aumento degli investimenti (+3,7%), favoriti dalla congiuntura esterna e interna, dalla positiva evoluzione dei profitti e dalle necessità di ristrutturazione dell'apparato produttivo.

L'incremento dei consumi, pari all'1,8% circa, discenderebbe dalla crescita del reddito imponibile, a sua volta assicurata dall'aumento delle retribuzioni pro capite, dal positivo andamento dell'occupazione e dagli effetti netti delle misure adottate con la manovra di finanza pubblica. Il potere d'acquisto delle famiglie sarebbe tuttavia intaccato dall'andamento dei prezzi del petrolio.

Le esportazioni, malgrado il rallentamento della domanda mondiale e la continua erosione delle nostre quote di mercato, crescerebbero del 4,5%, mentre le importazioni aumenterebbero del 6%, anche a seguito di una ricomposizione della spesa delle famiglie in loro favore.

Il sopra accennato aumento dell'occupazione sarebbe pari all'1% in termini di unità *standard* di lavoro, a 470 mila unità in termini di teste; il tasso di disoccupazione calerebbe al 7,7%. Malgrado il superamento dell'obiettivo di occupazione indicato dal Governo, favorito dalla revisione delle stime ISTAT sulle forze di lavoro, l'elasticità al PIL dell'occupazione, comunque su livelli elevati, si ridurrebbe. Ne risulterebbe un aumento della produttività del lavoro, che, insieme alla moderazione salariale che dovrebbe seguire l'accelerazione del 2004, darebbe luogo ad una decelerazione nel tasso di aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (pari al 2% nel 2005). L'inflazione potrebbe dun-

que stabilizzarsi al 2,3%, date le ipotesi adottate sul prezzo del petrolio e sul tasso di cambio dell'euro.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche sarebbe pari al 2,8% nel 2005. La differenza di un decimo di punto rispetto all'obiettivo indicato dal Governo (2,7%) dipende dalla diversa evoluzione prevista per il PIL. L'avanzo primario si stabilizzerebbe al 2,1%. Il disavanzo corrente passerebbe lievemente in avanzo, e dunque l'indebitamento andrebbe a finanziare solamente spesa in conto capitale. La pressione fiscale calerebbe ancora di sei decimi di punto (ragguagliandosi al 41,1%).

Nell'ipotesi di dismissioni patrimoniali per 25 miliardi di euro, previste dal DPEF, e di un raccordo tra indebitamento e fabbisogno ancora elevato, il rapporto debito/PIL si ridurrebbe al 104,5 per cento.

I conti generazionali mostrano che le condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo peggiorano nello scenario a politiche vigenti 2004. Tuttavia, gli interventi di correzione previsti per il 2005, associati agli effetti della riforma in campo pensionistico da poco approvata, migliorano le prospettive: lo squilibrio di bilancio intertemporale – definito come somma del debito corrente delle Amministrazioni Pubbliche e del valore attuale delle imposte nette pagate dalle generazioni presenti e future - si riduce dal 118,4% delle passività finanziarie nette correnti, implicito nel caso base 2003, al 111,7 per cento.

Con il quinto capitolo, passiamo agli effetti distributivi dei provvedimenti di politica fiscale. Non è stato possibile analizzare le conseguenze della concessione degli sgravi, non essendo ancora stato presentato il provvedimento che ne definisce le caratteristiche.

Il quinto capitolo contiene tuttavia uno studio sul trattamento fiscale delle famiglie in Italia, e sulle prospettive di riforma in questo campo. Infatti, nell'ambito della discussione sulla recente riforma (L. 80/03), tale questione è emersa con una certa frequenza.

Dal punto di vista economico, l'obiettivo di sostenere la famiglia trova giustificazione nel fatto che questa produrrebbe esternalità positive, grazie alle proprie decisioni di procreazione, che contribuiscono alla conservazione dell'equilibrio demografico, alla sua capacità di rendere più egualitaria la distribuzione dei redditi, tutelando i soggetti deboli, e al contributo alla creazione di capitale umano.

E' noto che attualmente in Italia l'unità impositiva è l'individuo, e si tiene conto delle caratteristiche familiari attraverso apposite detrazioni, che si differenziano in base al tipo di carico familiare, al numero di componenti e, indirettamente, dei percettori e decrescono, in valore assoluto, all'aumento del reddito. In passato, tentativi di introdurre un sistema di tassazione su base familiare, a parità di aliquote, si sono arrestati di fronte al costo dell'operazione. La legge delega (L. 80/03), accompagnata da una Relazione che poneva notevole enfasi sul ruolo della famiglia come "soggetto centrale nell'economia

fiscale”, sembrava sulle prime che potesse implicare l’introduzione di un sistema di tassazione su base familiare, ma in seguito il primo modulo della riforma, che ha ricostruito il meccanismo della progressività attribuendo un ruolo importante alla nuova deduzione, linearmente decrescente in base al reddito imponibile individuale, ha impostato il regime in maniera diversa.

La scelta dell’unità impositiva (puramente individuale, puramente familiare o per parti) va effettuata tenendo conto di diversi aspetti: equità orizzontale, con particolare riferimento alla struttura economica della famiglia, ovvero al numero di percettori e alla distribuzione del reddito all’interno della coppia, da un lato, e alla numerosità e composizione del nucleo familiare, dall’altro; influenza sulla scelta intorno allo stato civile (matrimonio); eventuale incentivo all’elusione; progressività (equità verticale); incentivi all’offerta di lavoro (efficienza).

La questione dell’equità orizzontale è piuttosto complessa, e non esiste un consenso unanime né sulla sua definizione, né sulla sua rilevanza normativa. Per esprimere il concetto di equità orizzontale basterà qui ricordare il principio dell’uguaglianza di trattamento di individui “uguali” negli aspetti economicamente rilevanti. Per quanto concerne il contenuto di tale principio, si può osservare anzitutto che alcuni ritengono che famiglie con uguale reddito complessivo e numero di componenti debbano essere tassate allo stesso modo, a prescindere dal numero di percettori. La tassazione per parti e il cumulo soddisfano questo requisito, a differenza dalla tassazione individuale, che penalizza i nuclei con redditi più concentrati, e in particolare quelli monoreddito. Tuttavia, secondo alcuni, la discriminazione a favore delle famiglie bireddito potrebbe rappresentare una compensazione dei maggiori costi che queste ultime devono affrontare per le cure domestiche e dei figli e per la produzione del reddito. Per quanto concerne invece il numero di componenti, si deve osservare che il quoziente familiare è l’unico sistema che consente di tenere opportunamente conto della crescente struttura di bisogni della famiglia all’aumento del numero di componenti, e favorisce soprattutto le famiglie numerose. Anche per questo aspetto, tuttavia, va osservato che, se si ritiene che le scelte riproduttive appartengano alla sfera privata dell’individuo, lo Stato dovrebbe intervenire solo in presenza di condizioni economiche particolarmente disagiate, a meno che non si intenda perseguire particolari politiche demografiche.

Quanto agli altri aspetti rilevanti nella scelta dell’unità impositiva, si deve ricordare che il cumulo implica un disincentivo al matrimonio, mentre la tassazione per parti lo rende conveniente qualora un solo coniuge lavori, o comunque ottenga un reddito molto più elevato del *partner*. Inoltre, la tassazione individuale spinge a redistribuire i redditi tra i membri della famiglia, onde attenuare gli effetti della progressività. Obiettivi di equità verticale possono entrare in conflitto con quelli di equità orizzontale nel caso della tassazione per parti, perché tale sistema offre un vantaggio alle famiglie, a parità di ali-

quote, che aumenta al crescere del reddito; la progressività, inoltre, si attenua al crescere del numero di componenti. Passando infine alle questioni di efficienza, la tassazione individuale evita le distorsioni nelle scelte di partecipazione al mercato del lavoro, mentre il cumulo e la tassazione per parti scoraggiano l'attività lavorativa di un secondo membro della famiglia (in genere la moglie) perché sottopongono il reddito guadagnato ad aliquote più alte.

Veniamo ora ai problemi riscontrati nel nostro Paese. Spesso il meccanismo di detrazioni adottato in Italia è accusato di non compensare a sufficienza la discriminazione contro le famiglie monoreddito, e di non tenere conto adeguatamente delle necessità delle famiglie numerose. L'appiattimento delle aliquote previsto dalla riforma, attenuando la progressività, avrebbe dovuto ridimensionare il primo problema, ma l'introduzione della deduzione decrescente, modulata in base all'imponibile individuale, ha invece accresciuto il divario di onere fiscale sulle famiglie con numero diverso di percettori, secondo diversi studi.

L'ISAE ha provato a valutare gli effetti, in Italia, dell'introduzione di un sistema di tassazione basato sul quoziente familiare, utilizzando il modello di microsimulazione ITAXMOD, basato sui dati dell'Indagine sui bilanci della famiglia della Banca d'Italia riferita al 2000. Tra le diverse ipotesi testate, di seguito ne ricordiamo due, che confrontano il caso base (legislazione vigente 2004) con un regime di quoziente che prevede un numero di parti simile a quello francese (ma non identico: 1 per ogni coniuge e 0,5 per tutti gli altri componenti) e l'abolizione delle detrazioni per familiari a carico. Il nuovo sistema è considerato opzionale. Inoltre, nell'ipotesi meno radicale, si prevede l'applicazione al reddito familiare equivalente (o quoziente) di quella parte dell'attuale deduzione (3mila euro) oggi identica per tutti i tipi di imponibile, e l'attribuzione al reddito individuale della parte differenziata (da lavoro dipendente, autonomo, pensioni); nell'ipotesi più radicale l'intera deduzione va a riduzione del reddito familiare equivalente.

L'impatto sul bilancio pubblico sarebbe pari a 7,8 miliardi di euro nell'ipotesi meno radicale, a 18 miliardi nell'altra; rispettivamente, nei due casi, il 41 % delle famiglie (10,8 milioni) e il 47% (12,1 milioni) otterrebbe un vantaggio, che sarebbe pari a 740 euro, in media, nel caso meno favorevole alle famiglie, e a 1.500 euro nell'altro.

L'aspetto cruciale della nostra analisi concerne tuttavia gli effetti in termini di equità orizzontale. Pertanto, si esamina l'impatto sulle aliquote medie sopportate dai gruppi di famiglie con identico numero di percettori e di componenti, appartenenti allo stesso quintile di reddito imponibile. Nel caso base, esiste uno scarto tra le aliquote medie applicate alle famiglie monoreddito e bireddito con identico numero di componenti appartenenti allo stesso quintile, in tutti i quintili, tranne il primo (dove l'imposta si avvicina a zero, per effetto della deduzione), il secondo se la coppia ha almeno due figli e il terzo se ne ha almeno tre. Questa differenza aumenta nel passare a quintili di reddito via via più

elevati e si riduce per le famiglie con figli e all'incremento del numero di figli (a eccezione dell'ultimo quintile). L'applicazione del quoziente riduce lo scarto tra le aliquote applicate a famiglie monoreddito e bireddito, sostanzialmente annullandolo nell'ipotesi più radicale.

EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DEL QUOZIENTE FAMILIARE PER TIPOLOGIE FAMILIARI E QUINTILI DI REDDITO IMPONIBILE - CON CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA (percentuali per riga)

	quintili		aliquota media			Δ(mono-bireddito)		
			2° hp.	3° hp.	base	2° hp.	3° hp.	base
coppia senza figli	1	<i>monor.</i>	0,11%	0,08%	0,46%	-0,01%	-0,02%	0,11%
		<i>bir.</i>	0,12%	0,10%	0,35%			
	2	<i>monor.</i>	5,60%	0,52%	7,81%	3,52%	0,04%	4,68%
		<i>bir.</i>	2,08%	0,48%	3,13%			
	3	<i>monor.</i>	11,51%	4,64%	13,73%	3,69%	-0,35%	4,08%
		<i>bir.</i>	7,82%	4,99%	9,65%			
	4	<i>monor.</i>	16,30%	12,05%	19,56%	3,43%	0,45%	5,38%
		<i>bir.</i>	12,87%	11,60%	14,18%			
	5	<i>monor.</i>	21,63%	19,56%	26,63%	2,17%	0,35%	5,93%
		<i>bir.</i>	19,46%	19,21%	20,70%			
coppia con 1 figlio	1	<i>monor.</i>	0,01%	0,00%	0,13%	-0,02%	-0,03%	0,00%
		<i>bir.</i>	0,03%	0,03%	0,13%			
	2	<i>monor.</i>	3,61%	1,01%	4,65%	1,30%	0,48%	1,45%
		<i>bir.</i>	2,31%	0,53%	3,20%			
	3	<i>monor.</i>	9,29%	0,58%	10,87%	2,21%	-1,12%	2,30%
		<i>bir.</i>	7,08%	1,70%	8,57%			
	4	<i>monor.</i>	14,40%	7,43%	17,23%	2,68%	-0,17%	4,27%
		<i>bir.</i>	11,72%	7,60%	12,96%			
	5	<i>monor.</i>	20,44%	17,24%	26,44%	2,52%	0,85%	6,88%
		<i>bir.</i>	17,92%	16,39%	19,56%			

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

Quanto alle famiglie con figli, esse sono sottoposte ad aliquote medie più basse nel caso base. Questo vantaggio tendenzialmente si riduce all'aumento del reddito (se non si considerano i quintili più bassi, dove agiscono la *no tax area* e l'incapienza) e aumenta all'incremento del numero di figli. Il quoziente familiare redistribuisce il beneficio rispetto al meccanismo delle detrazioni, ridimensionando il vantaggio per le famiglie con figli che si collocano nei quintili intermedi e accrescendolo per quelle a reddito più elevato.

Il quoziente familiare potrebbe dunque offrire risposte ad alcuni dei problemi di equità orizzontale sollevati a proposito del sistema italiano. La valutazione di questa opportunità va bilanciata tuttavia con la considerazione dei costi dell'intervento per il bilancio pubblico e con quelli di gestione da parte dell'amministrazione e di compilazione per il contribuente, in presenza di possibilità di opzione per il quoziente, per il sistema tradizionale, ma anche per il regime vigente prima dell'approvazione del primo modulo

della riforma prevista dalla legge delega 80/03 (il quale aveva previsto un'apposita clausola di salvaguardia).

Inoltre, è molto importante individuare chiaramente gli obiettivi che si intende effettivamente perseguire: parificazione del trattamento delle famiglie con diverso numero di percettori, ad esempio, o compensazione dei maggiori costi affrontati dalle famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano, sostegno alle famiglie numerose a prescindere dal livello di reddito, o solo in presenza di condizioni economiche sfavorevoli.

Infine, l'esercizio condotto ha evidenziato che anche attraverso le detrazioni è possibile raggiungere alcuni obiettivi di equità orizzontale. Il sistema attuale, ad esempio, sembra in grado di offrire un sostegno abbastanza rilevante alle famiglie numerose, soprattutto se con reddito non molto elevato. Si potrebbe dunque intervenire aumentando la detrazione per coniuge a carico e ripensando eventualmente il livello e la modulazione per fasce di reddito di quelle per i figli.