



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

11^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL LIVELLO DEI REDDITI DI LAVORO, NONCHÉ SULLA REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA IN ITALIA NEL PERIODO 1993-2008

81^a seduta: martedì 12 maggio 2009

Presidenza del vice presidente MORRA

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE Pag. 3, 10 | * MAJOCCHI Pag. 3

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), il professor Alberto Majocchi, presidente, il professor Giuseppe Ghessi, direttore generale, la dottoressa Stefania Gabriele, direttore dell'unità operativa «Microeconomia», il dottor Carlo Declich ed il dottor Enrico D'Elia, ricercatori presso lo stesso Istituto.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro, nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008, sospesa il 5 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE). Do quindi il benvenuto al professor Alberto Majocchi, presidente dell'ISAE, accompagnato dal professor Giuseppe Ghessi, direttore generale, dalla dottoressa Stefania Gabriele, direttore dell'unità operativa «Microeconomia», dal dottor Carlo Declich e dal dottor Enrico D'Elia, ricercatori presso lo stesso Istituto. Ringrazio il professor Majocchi per aver accolto il nostro invito e gli do senz'altro la parola.

MAJOCCHI. Nella nostra relazione, che consegniamo agli atti della Commissione, abbiamo messo in rilievo come, dagli anni Novanta ad oggi, sia mutata in modo significativo la distribuzione del reddito tra i diversi fattori che contribuiscono alla sua produzione, ovvero il lavoro dipendente e autonomo e il capitale di rischio. Sulla base dei dati di contabilità nazionale, integrati con quelli per settore istituzionale, è possibile costruire un quadro di questi cambiamenti e, in particolare, della dinamica della distribuzione funzionale del reddito dagli anni Novanta ad oggi. Rispetto ad altre fonti informative, quella utilizzata dal nostro rapporto presenta il vantaggio di assicurare la coerenza dei dati sui grandi aggregati di contabilità nazionale, come il PIL, i consumi e gli investimenti, stimati

dall'Istituto nazionale di statistica secondo metodologie che ne garantiscono la confrontabilità a livello internazionale e nel tempo. In particolare, ciò consente di collegare l'evoluzione funzionale del reddito a quella dei fenomeni macroeconomici, relativi allo sviluppo, alla produttività ed alla dinamica della domanda aggregata. A differenza di quasi tutte le altre fonti, inoltre, i dati utilizzati tengono conto anche della diffusione e della dinamica dell'economia irregolare, che presumibilmente ha inciso in modo significativo sulla distribuzione del reddito e della ricchezza.

Il grafico 1, allegato alla relazione, evidenzia come, nel corso dell'ultimo ventennio, si sia generalmente ridotta l'incidenza sul PIL della remunerazione netta dei fattori produttivi esteri: tale percentuale è tuttavia tornata ai livelli dei primi anni Novanta proprio lo scorso anno a causa di un forte deflusso netto di redditi da capitale dell'ordine dell'1,5 per cento del PIL.

Il grafico 2 mostra che, rispetto al reddito nazionale lordo, l'incidenza del risultato lordo di gestione (che comprende sia i redditi da lavoro autonomo, che quelli da capitale) è stata marcatamente ciclica, mentre il peso complessivo delle retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti è stato dapprima decrescente per poi recuperare lievemente. Si registra, inoltre, un aumento dell'incidenza delle imposte indirette nette sulla produzione e le importazioni. I contributi sociali, anche grazie a vari provvedimenti di fiscalizzazione, hanno pesato sempre meno sul reddito complessivo.

All'interno del risultato lordo di gestione, è progressivamente diminuito il peso dei redditi da lavoro autonomo. Tale diminuzione, tuttavia, è andata solo in parte a favore dei profitti delle imprese private, che hanno infatti mostrato un andamento ciclico nel corso degli anni, senza mostrare particolari *trend* di medio e lungo periodo. Al contrario, è aumentata significativamente l'incidenza dei fitti imputati, ossia della rendita virtuale corrispondente al valore d'uso delle abitazioni occupate dai proprietari. Di minore entità, e limitato essenzialmente agli ultimissimi anni, è stato l'aumento del risultato lordo di gestione della Pubblica amministrazione.

Per valutare correttamente l'andamento complessivo del risultato lordo di gestione è indispensabile tenere conto del crescente onere costituito dall'ammortamento del capitale fisso. Gli ammortamenti erodono infatti il reddito che può essere distribuito effettivamente ai percettori di redditi diversi dal lavoro dipendente. L'incidenza degli ammortamenti sul risultato lordo di gestione è aumentata significativamente, soprattutto nell'ultimo decennio, risentendo della rapida obsolescenza degli impianti, dovuta al progresso tecnico.

La remunerazione dei fattori produttivi diversi dal lavoro dipendente ha risentito in maniera abbastanza differenziata del peso degli ammortamenti; infatti l'esclusione degli ammortamenti amplifica l'aumento dell'incidenza dei fitti imputati ed evidenzia un lieve calo tendenziale dei profitti privati.

La dinamica della remunerazione dei diversi fattori produttivi dipende, oltre che dall'andamento dei redditi individuali, anche dal mutamento del rapporto numerico tra i lavoratori dipendenti ed il totale degli

occupati, che ha registrato un progressivo spostamento a favore di posizioni alle dipendenze, soprattutto se misurato in termini di individui occupati (piuttosto che di unità standard), con una netta accelerazione negli ultimi anni, anche a seguito della diffusione di forme di lavoro subordinato più flessibili. Se si tiene conto di una misura standardizzata delle unità di lavoro (le cosiddette ULA), piuttosto che del semplice numero di occupati, si registra, in primo luogo, un modestissimo aumento, nel corso degli ultimi decenni, delle retribuzioni *pro capite* dei dipendenti. A loro volta, i redditi *pro capite* dei lavoratori autonomi e dei collaboratori non dipendenti sono aumentati significativamente fino al 2001, per poi tornare ai livelli della metà degli anni Novanta nel periodo successivo. Resta comunque significativo il divario reddituale a favore dei lavoratori autonomi, che possono ancora contare su un potere d'acquisto superiore di oltre il 60 per cento rispetto ai dipendenti. È indubbio, tuttavia, che tale divario tende a ridursi nel tempo a causa della diffusione di forme di lavoro parasubordinato con retribuzioni inferiori alla media.

Il quadro cambia significativamente se si rapportano le stesse tipologie di entrate al numero di lavoratori, piuttosto che alle ULA. Il potere d'acquisto reale medio di ciascun occupato dipendente è rimasto sostanzialmente costante dagli anni Novanta ad oggi. La diffusione del *part time* e del lavoro saltuario ha infatti ridotto progressivamente il contributo lavorativo effettivo *pro capite* di ciascun individuo coinvolto nella produzione. Al contrario, non è sostanzialmente cambiato nel tempo il coefficiente di equivalenza attribuito dall'Istat a ciascun individuo impegnato in un lavoro indipendente. Nel contempo, è cresciuto il potere d'acquisto dei profitti privati realizzati per ciascun occupato. Dai primi anni Novanta ad oggi, i profitti reali per occupato sono infatti aumentati tra l'1,2 e l'1,4 per cento l'anno, a seconda dell'indicatore utilizzato. La robusta dinamica dei margini di profitto reali per occupato può essere spiegata, almeno in parte, dalla crescita degli ammortamenti necessari ad assicurare il ricambio degli impianti.

Nel complesso, in base al quadro descritto dai dati di contabilità nazionale cui si fa riferimento nella presente relazione, le retribuzioni *pro capite* dei dipendenti sono dunque rimaste sostanzialmente costanti dagli anni Novanta ad oggi in termini di potere d'acquisto reale, mentre quelle degli autonomi e collaboratori non dipendenti, dopo una fase di crescita, culminata nel 2001, sono tornate sui livelli della metà degli anni Novanta. Nel contempo, è aumentato a ritmi sostenuti il potere d'acquisto reale dei profitti privati realizzati per ciascun occupato, senza tuttavia che crescesse significativamente l'ammontare complessivo della stessa tipologia di reddito. Una dinamica più sostenuta ha caratterizzato invece il valore reale degli affitti imputati, anche al netto degli ammortamenti, rapportato al numero totale degli occupati.

Ciò ha contribuito a spostare progressivamente la distribuzione dei redditi e della ricchezza dai lavoratori (sia dipendenti che autonomi) impegnati nella produzione a favore dei proprietari di abitazioni e delle imprese, le quali, tuttavia, hanno dovuto impegnare risorse sempre crescenti

per il rinnovo e la manutenzione degli impianti e delle altre strutture produttive. Inoltre, il modesto tasso di crescita del potere d'acquisto *pro capite* effettivo (ossia al netto della componente virtuale degli affitti imputati) ha anche concorso a determinare una crescita molto modesta della domanda di beni e servizi da parte delle famiglie, nonché degli investimenti in impianti e macchinari destinati ad ampliare la base produttiva, piuttosto che nel semplice reintegro e razionalizzazione di quelli esistenti.

Un esame più approfondito sull'evoluzione della distribuzione del reddito passa anche attraverso l'analisi di come abbia influito la mano del legislatore, che ha attuato nel corso del tempo numerosi interventi mirati a correggere tale distribuzione, attraverso modifiche al sistema fiscale, a quello contributivo e dal lato delle erogazioni.

Le spinte inflattive verificatesi negli ultimi anni hanno causato una crescita nominale dei redditi generando, per questa via, il cosiddetto fenomeno del drenaggio fiscale (*fiscal drag*), cioè l'incremento del carico fiscale reale in presenza di redditi stabili in valore reale. Le nostre analisi si concentrano sulle misure adottate a partire dal 2001 e fino al 2008.

Dal lato dell'imposizione diretta sulle persone fisiche, nel periodo considerato gli interventi più rilevanti sono stati attuati attraverso due «moduli» di riforma introdotti, rispettivamente, con le leggi finanziarie per il 2003 e per il 2005, per mezzo dei quali è stato trasformato il precedente meccanismo di detrazioni dall'imposta in un sistema di deduzioni dall'imponibile, sia per quanto riguarda i carichi di famiglia che per le spese di produzione del reddito, è stata introdotta la *no tax area* ed è stata modificata la struttura di aliquote e scaglioni. Nuovi interventi sono stati quindi realizzati con le leggi finanziarie 2007 e 2008, disponendo ulteriori correzioni al disegno di aliquote e scaglioni IRPEF e il ripristino delle detrazioni d'imposta ed incrementando alcune agevolazioni riguardanti l'abitazione, sia a favore dei proprietari (tramite le maggiori detrazioni dall'ICI), sia per gli affittuari (sotto forma di detrazioni IRPEF).

Viceversa, alcuni aggravii hanno riguardato i tributi locali ed il prelievo contributivo: è aumentata sensibilmente l'incidenza delle varie addizionali all'IRPEF (regionali e comunali) e sono state elevate in maniera consistente le aliquote contributive per i lavoratori autonomi e parasubordinati.

Numerosi sono stati anche i provvedimenti intervenuti a modificare le erogazioni monetarie alle famiglie: è cresciuta l'integrazione al minimo delle pensioni per gli ultrasettantenni, è stata introdotta nel 2007 la cosiddetta quattordicesima per pensionati previdenziali anziani a basso reddito e sono stati interamente ridefiniti gli assegni al nucleo familiare.

Il *fiscal drag*, come abbiamo detto, consiste nell'aumento del carico fiscale reale prodotto dall'inflazione in presenza di un'imposta progressiva i cui elementi costitutivi (scaglioni, detrazioni, deduzioni) sono definiti in termini nominali; in questo caso, un aumento nominale della base imponibile, a parità di reddito reale, comporta automaticamente una crescita dell'aliquota media.

Esistono diversi meccanismi correttivi del *fiscal drag*: dispositivi automatici sono, ad esempio, il deflazionamento della base imponibile su cui viene calcolato il debito di imposta (applicazione di un coefficiente corretto per l'inflazione dell'anno corrente al reddito complessivo) e l'indicizzazione dei parametri che definiscono l'imposta (essenzialmente scaglioni, detrazioni o deduzioni e relativi limiti di reddito). Si parla invece di meccanismi discrezionali di recupero del *fiscal drag* quando la cadenza e la misura degli interventi sono affidate al legislatore.

Nel periodo dal 1974 al 1989, il legislatore ha teso a ridimensionare il grado di progressività complessiva del sistema fiscale, riducendo il numero di scaglioni, abbassando le aliquote marginali più alte ed accorpando quelle più basse; contestualmente, si è aumentato il peso delle detrazioni che, a partire dal 1983, diventano anche decrescenti rispetto al reddito. In realtà, i provvedimenti di questi anni attuano una completa sterilizzazione (negli anni 1976-1984) solo per le classi di reddito più basse (fino a circa 5 milioni di lire).

In tempi più recenti, con la legge n. 154 del 1989, si è stabilita l'adozione di un meccanismo automatico di recupero del drenaggio fiscale. Tuttavia, dopo appena tre anni, un nuovo intervento legislativo (legge n. 438 del 1992) disponeva la restituzione solo parziale del drenaggio fiscale, limitando l'indicizzazione esclusivamente alle detrazioni. Gli interventi successivi si allontanano sempre più da un quadro normativo di correzione automatica degli effetti del *fiscal drag*, affidando piuttosto il compito di correzione delle distorsioni causate dall'inflazione a strumenti discrezionali di politica economica. L'ultimo intervento legislativo esplicitamente finalizzato al recupero del *fiscal drag* si realizza con la legge finanziaria 2001, in cui viene nuovamente ritoccato il meccanismo d'imposizione dell'IRPEF per gli anni 2001-2003, aumentando le detrazioni familiari e da lavoro e ridefinendo scaglioni ed aliquote.

L'ISAE ha effettuato una prima stima degli effetti del *fiscal drag* sui contribuenti negli ultimi otto anni, applicando ai redditi dell'anno base i tassi di variazione dell'indice dei prezzi per le famiglie di operai ed impiegati, per ricostruire i vettori dei redditi nominali relativi al 2001 ed al 2008, e ponendo a confronto le normative in vigore nei due anni di riferimento.

La metodologia consiste nell'analisi delle variazioni delle aliquote medie prodotte dai diversi meccanismi impositivi. In primo luogo, si calcola la variazione dell'aliquota media dovuta alla modifica delle disposizioni normative sotto l'ipotesi di invarianza dei redditi negli anni considerati (assenza di inflazione); si perviene, in questo modo, ad una misura degli effetti degli sgravi concessi agli individui al lordo del drenaggio fiscale (variazione normativa). Viene poi quantificato il maggior onere fiscale, ovvero l'incremento dell'aliquota media, dovuto alla sola crescita del reddito a causa dell'inflazione, in assenza di modifiche legislative, e con questo *step* si determina quindi il *fiscal drag* nominale. La differenza tra queste due grandezze permette di quantificare lo sgravio effettivo, al netto del drenaggio fiscale, di cui godono gli individui.

Abbiamo ipotizzato due diversi scenari. Nel primo, si prende in esame l'andamento dell'aliquota media dovuto alle variazioni introdotte sulla sola struttura dell'IRPEF. In un ulteriore scenario si includono le altre voci di prelievo e di trasferimento (specificamente, si tratta delle modifiche adottate per contributi sociali, addizionali locali ed ICI, maggiorazioni sociali delle pensioni ed assegni al nucleo familiare). Anche in questo caso, calcoleremo una sorta di aliquota media complessiva, al lordo ed al netto del drenaggio fiscale.

Nella prima tabella sono riassunti i risultati per la totalità dei contribuenti. Osservando le sole variazioni di origine normativa dell'aliquota media, si può evidenziare come, in seguito alle riforme dell'IRPEF avviate negli ultimi anni, i contribuenti abbiano sperimentato una tendenziale riduzione del carico: gli sgravi medi nel 2008, rispetto al 2001, sono stati pari a circa due punti percentuali. La riduzione di aliquota, sempre al lordo degli effetti del drenaggio fiscale, è anche maggiore considerando le altre voci di imposizione e di erogazione (2,7 punti percentuali di sgravio). La seconda colonna della tabella evidenzia l'effetto del *fiscal drag* nominale sulla variazione dell'aliquota media: l'aggravio sui contribuenti si aggira intorno all'1,7 per cento in entrambi gli scenari considerati.

Lo sgravio effettivo è dunque nettamente inferiore rispetto a quello scaturito dai dispositivi normativi. Gli sgravi concessi grazie alle variazioni di aliquote, scaglioni e detrazioni negli anni considerati appaiono quindi più limitati, quando si includano nell'analisi gli effetti di segno opposto determinati dal drenaggio fiscale. Solo con i trasferimenti il sostegno assume una certa rilevanza, determinando una riduzione dell'aliquota media complessiva di circa un punto percentuale.

Se si disaggregano i dati in relazione al reddito individuale, dal confronto con redditi nominali invariati tra la legislazione in vigore nel 2001 e quella del 2008 emerge che le variazioni della sola IRPEF hanno determinato un alleggerimento del carico fiscale per una vasta platea di contribuenti, con redditi compresi nei decili tra il terzo ed il nono, ed in particolare per le fasce di reddito medio-basse. Invece, nelle prime due classi di reddito, presumibilmente, è presente un'alta quota di contribuenti che non hanno beneficiato di sgravi a causa dell'incapienza. Quanto all'ultimo decile, gli sgravi appaiono limitati, a causa della revisione delle aliquote marginali e dei limiti degli scaglioni più elevati operata con la finanziaria 2007.

Esaminando l'azione del *fiscal drag* nominale per livello di reddito, l'aumento dell'aliquota media dovuto all'inflazione risulta piuttosto contenuto nei primi due decili; l'aggravio è massimo nel terzo e nel quarto e poi decresce lentamente per i contribuenti più ricchi.

Dalla combinazione di variazione normativa ed effetti del *fiscal drag* emerge che la curva degli sgravi, in generale, tende ad appiattirsi, risultando più forte l'azione del *fiscal drag* proprio in corrispondenza del quarto decile, che otteneva dalla normativa i maggiori benefici. Ad ogni modo, i decili centrali (il quarto ed il quinto) rimangono i più avvantaggiati anche in termini reali.

Se si includono le altre imposte e trasferimenti, si osserva come le disposizioni normative abbiano determinato un notevole ampliamento dei guadagni per le prime tre classi di reddito: in effetti, sia gli interventi sulle pensioni minime, sia gli incrementi degli assegni familiari hanno interessato principalmente individui a basso reddito. Per i contribuenti con redditi medi e medio-alti, l'importo limitato degli assegni familiari è stato più che controbilanciato dagli aggravii di imposizione dovuti all'incremento delle addizionali locali e dei contributi sociali. Al netto del *fiscal drag*, il risultato finale fornisce quindi una riduzione di aliquota rilevante solo per il secondo ed il terzo decile e minore per gli altri decili entro il quinto; viceversa, per i decili a più alto reddito, l'azione del *fiscal drag* annulla completamente i vantaggi derivanti dai vari interventi legislativi.

Nella tabella 3 sono riassunti i risultati delle simulazioni disaggregate per tipologia di reddito prevalente. Esaminando le variazioni normative delle aliquote medie per i lavoratori dipendenti, si osserva come la manovra sugli assegni familiari della finanziaria 2007 controbilanci esattamente il maggior aggravio derivante dall'aumento di contributi e tassazione locale: il beneficio infatti è sostanzialmente identico in entrambi gli scenari, pari a circa 2,6 punti percentuali. Quanto ai lavoratori autonomi ed ai parasubordinati, essi ottengono uno sgravio rilevante solo nel primo scenario, mentre l'inasprimento contributivo, particolarmente concentrato su tali tipologie lavorative, determina un aggravio di imposizione, compensato solo per i parasubordinati dall'aumento degli assegni. Per i pensionati, infine, si rileva il trattamento di minor favore, rispetto a dipendenti e parasubordinati, prodotto dalle sole modifiche all'IRPEF; tuttavia, se si considerano gli interventi sulle prestazioni sociali, i pensionati appaiono come la categoria maggiormente beneficiata, con un vantaggio pari a circa 4,6 punti percentuali.

L'aggravio di aliquota addebitabile all'operare del *fiscal drag* risulta leggermente più pesante per i lavoratori dipendenti e per i pensionati, meno per gli autonomi ed i lavoratori atipici, a causa sia della diversa concentrazione delle varie tipologie lavorative nella distribuzione del reddito, essendo autonomi e parasubordinati maggiormente presenti nei decili molto bassi o molto alti dove, come visto, l'azione del *fiscal drag* è più limitata, sia della minore entità, in particolare per gli autonomi, delle detrazioni (deduzioni) da lavoro.

L'analisi per reddito prevalente individua nei lavoratori dipendenti e nei pensionati i maggiori beneficiari delle riforme degli ultimi anni, sia al lordo sia al netto del *fiscal drag*. Per gli autonomi, il *fiscal drag* accentua gli effetti negativi delle modifiche normative, producendo un aggravio effettivo di quasi due punti percentuali (1,77). Per i parasubordinati, infine, l'effetto del *fiscal drag* trasforma lo sgravio nominale, determinato principalmente dalla manovra sull'IRPEF e dall'aumento agli assegni familiari, in aggravio effettivo di quasi un punto percentuale.

In estrema sintesi, si può rilevare che, malgrado gli interventi normativi abbiano condotto, in generale, ad un incremento del reddito disponibile, in assenza di meccanismi automatici di compensazione del *fiscal*

drag, i vantaggi si sono realizzati solo parzialmente, poiché una parte ingente delle risorse è stata assorbita dal recupero dei maggiori oneri determinati dall'inflazione in un sistema di imposizione progressivo. Inoltre, dalle simulazioni ISAE emerge che le riforme hanno prodotto risultati diversi sia in relazione alla fascia di reddito dei contribuenti che alla tipologia di reddito, avvantaggiando maggiormente i redditi medio-bassi ed i percettori di reddito da lavoro dipendente o da pensione. Le categorie più beneficiate dalla normativa sono anche quelle su cui il drenaggio fiscale è risultato più intenso: includendo tale effetto nell'analisi si è quindi osservato complessivamente un appiattimento della curva dei benefici.

Va infine rilevato che il percorso normativo nell'affrontare la questione del *fiscal drag* si è rivelato spesso confuso, con un progressivo allontanamento dallo schema inizialmente delineato di indicizzazione automatica, attraverso interventi di natura sempre più discrezionale. Al riguardo, sarebbe forse più efficace che si effettuasse una scelta chiara, accettando l'esistenza del drenaggio fiscale come una caratteristica insita in un sistema di prelievo progressivo, oppure, viceversa, se si ritiene il *fiscal drag* un problema prioritario, tornando all'originario meccanismo di indicizzazione automatica e riservando solo le risorse residue ad eventuali altri interventi di correzione e riforma del sistema.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Majocchi ed i suoi collaboratori per l'ampia ed articolata relazione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16.

