

# Rapporto CER-CUPLA 2022

## Pensioni, inflazione e fisco

Giugno 2022



# INDICE

<b>SINTESI PER LA STAMPA</b>	<b>5</b>
<b>1. POTERE D'ACQUISTO DELLE PENSIONI E TASSAZIONE</b>	<b>8</b>
1.1 Indicizzazione	10
1.2 Tassazione	12
<b>2. INDICI DEI PREZZI E DISUGUAGLIANZA</b>	<b>16</b>
2.1 Soglie di povertà assoluta	16
2.2 Inflazione e paniere per classe di spesa	18
2.3 Gli indici NIC, FOI e IPCA	19
<b>3. PROPOSTE DI SGRAVI FISCALI A FAVORE DEI PENSIONATI</b>	<b>27</b>
3.1 All'origine della disparità di trattamento fiscale dei pensionati	27
3.2 Le revisioni delle detrazioni per i pensionati nel 2016 e nel 2017	30
3.3 Dal bonus Irpef al Trattamento integrativo	33
3.4 La riforma delle aliquote e il ridisegno delle detrazioni nel 2017	36
3.5 Possibili interventi di riforma	45
Simulazione degli impatti di un nuovo bonus Irpef pensionati	45
<b>APPENDICE STATISTICA E NORMATIVA</b>	<b>52</b>

Il Rapporto è stato elaborato da Sergio Ginebri.

---

## Sintesi per la stampa

Tra il 2009 e il 2021 il potere di acquisto delle pensioni si è ridotto considerevolmente. Per le pensioni fino a 1.500 euro lorde il mese la perdita è stata tra il 3,5 e il 4,0 per cento, che corrispondono a circa 40 euro il mese, e ancora maggiore è la perdita nel caso delle pensioni di importo superiore: con un reddito pensionistico di 2.000 euro lorde mensili il valore reale è diminuito del 7 per cento, cioè circa 120 euro il mese, e di circa l'11 per cento nel caso di un reddito loro di 4.000 euro. Cumulando le perdite registrate dal 2009 al 2021 si arriva a somme notevoli, pari per esempio a circa 4.200 euro per una pensione di 1.000 euro lorde al mese, e a circa 34 mila euro nel caso di un reddito di 4.000 euro lorde il mese.

Le pensioni si sono impoverite a causa dell'effetto combinato di due fattori che vengono approfonditamente analizzati nel Rapporto CER-CUPLA 2022 su *Pensioni, inflazione e fisco*. Il primo fattore è rappresentato dal meccanismo di adeguamento automatico del valore delle pensioni alle variazioni dei prezzi, che è il responsabile principale della perdita di potere di acquisto delle pensioni superiori a 1.500 euro lorde mensili. A partire dal 2012 l'aggiustamento annuale delle pensioni superiori al 1.500 euro è stato parziale, e soprattutto è avvenuto per importi complessivi e non per fasce di importo. Per esempio, nel 2021 una pensione di 2.000 euro lorde mensili è stata rivalutata solo per il 77 per cento, e una di 4.500 euro solo per il 40 per cento. Dal 2022 si è tornati al meccanismo di indicizzazione che era in vigore fino al 2011, e l'adeguamento parziale all'inflazione riguarderà solo la fascia di importo superiore ai due mila euro di ciascun trattamento pensionistico. Tuttavia, le mancate rivalutazioni hanno provocato una perdita permanente di potere di acquisto nella misura sopra menzionata.

L'aumentato prelievo fiscale sui redditi pensionistici è invece il responsabile principale dell'impoverimento delle pensioni di minore importo, cioè inferiori a 1.500 euro lorde mensili, tra il 2009 e il 2021. E il peso percentuale della perdita dovuta all'accresciuto prelievo è maggiore sulle pensioni più modeste che su quelle più ricche, perché è stato causato dall'espansione delle addizionali locali sui redditi, che sono poco differenziate per livello di reddito e finiscono per determinare un incremento di prelievo percentualmente più elevato sui poveri che sui ricchi.

Lo sforzo fiscale addizionale a cui sono stati chiamati i pensionati negli ultimi dieci anni è tanto più significativo quando si mette a confronto, a parità di reddito lordo, il prelievo fiscale sui redditi pensionistici con quello sui redditi dei lavoratori dipendenti. Va premesso che la disparità di trattamento fiscale tra dipendenti e pensionati non è parte del disegno originario del sistema di tassazione diretta dei

redditi, è stata infatti per la prima volta introdotta nel 1983 quando le detrazioni di imposta furono differenziate. Questa iniziale, e limitata, disparità di trattamento è stata consolidata nella riforma del 2003, in cui le detrazioni per reddito assunsero la natura di “deduzioni per la progressività del prelievo”, incrementata nelle riforme successive, e infine eccezionalmente amplificata negli anni più recenti, a partire dalla introduzione del bonus Irpef nel 2014. La Legge di Bilancio per il 2022 ha introdotto un’ampia revisione dell’Irpef che ne ha modificato tutti i principali parametri, ma ha mantenuto ed accentuato la disparità di trattamento tra redditi da lavoro dipendente e da pensione. In particolare, è stato mantenuto il trattamento integrativo per il lavoratore dipendente per i redditi inferiori ai 15mila euro, e sono stati assorbiti i benefici per i redditi da lavoro dipendente precedentemente istituiti, estendendoli ai redditi medio-alti. I redditi da pensione hanno beneficiato in qualche misura della riduzione generalizzata del carico fiscale: il livello di esenzione del reddito è stato elevato da 8.150 euro circa a 8.500, ma i benefici più elevati sono stati attribuiti ai redditi medio-alti. In definitiva, le disparità di trattamento tra dipendenti e pensionati sono rimaste, e in alcuni casi sono state aumentate.

L’insieme delle innovazioni fiscali degli ultimi anni hanno prodotto la situazione attuale dove la differenza di prelievo tra lavoratore dipendente e pensionato è di circa 1.200 euro per un reddito lordo annuo attorno agli 8.000 euro, sale a circa 1.550 euro per un reddito lordo annuo attorno ai 15.000 euro e poi decresce lentamente annullandosi solo per redditi pari o superiori a 50.000 euro.

Per contenere la macroscopica e ingiustificata disparità di prelievo rispetto ai redditi da lavoro dipendente, nel Rapporto CER-CUPLA 2022 viene presentato un possibile intervento di riforma fiscale basato sull’introduzione di un nuovo bonus Irpef pensionati che si concentra sui redditi medio-bassi, mirando a coinvolgere tutti coloro che percepiscono un trattamento previdenziale integrato al minimo, ed escludendo le pensioni assistenziali.

Il bonus Irpef pensionati sarebbe pari a 960 euro annui, frazionati in dodici mensilità, e verrebbe destinato a tutti i pensionati con un reddito imponibile da pensione compreso tra 6.500 e 12.000 euro. Il suo godimento sarebbe pieno per tutti coloro il cui reddito Irpef non superi i 10 mila euro, sarebbe parziale e decrescente in corrispondenza di un reddito Irpef tra 10 e 12 mila euro. Il costo dell’intervento sarebbe pari 2,9 miliardi di euro, e ne beneficerebbero circa 3,6 milioni di pensionati, appartenenti a nuclei familiari con un reddito prevalentemente medio-basso.

Ma il Rapporto CER-CUPLA non si limita a proporre interventi fiscali a favore dei pensionati, perché il fisco è solo il primo dei due fattori che hanno determinato la riduzione del potere di acquisto delle pensioni degli ultimi dieci anni. Il se-

condo fattore è rappresentato dal meccanismo di adeguamento automatico del valore delle pensioni all'inflazione. L'aggiustamento periodico all'inflazione, infatti, non solo è stato parziale per le pensioni medio alte, come precisato poco sopra, ma risulta essere inadeguato per i pensionati più poveri. Le dettagliate analisi presentate nel Rapporto mostrano che, quando l'inflazione periodicamente si riaccende, il meccanismo automatico di indicizzazione, basato sull'indice dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (FOI), non è abbastanza sensibile alle variazioni dei prezzi di quelle categorie di prodotti, come alimentari ed energetici, che hanno un peso maggiore nel paniere dei più poveri.

Per ovviare a questa carenza il Rapporto CER-CUPLA sostiene che l'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'Unione europea (IPCA) sarebbe decisamente più adatto del FOI per misurare le variazioni del costo della vita, in primo luogo perché registra gli esborsi effettivi per consumi finali delle famiglie, a differenza dell'indice FOI che fa riferimento all'intera collettività nazionale, in secondo luogo perché viene calcolato anche per classi di spesa e ciò permetterebbe di introdurre degli accorgimenti nel meccanismo di adeguamento automatico delle pensioni che possano tener conto della composizione specifica del paniere di spesa dei pensionati meno agiati.

## 1.

## Potere d'acquisto delle pensioni e tassazione

Negli ultimi venti anni il potere di acquisto di una pensione di importo medio-basso è rimasto pressoché invariato (Grafico 1.1). Contemporaneamente, il salario reale per dipendente si è accresciuto del 15 per cento e il consumo nazionale pro-capite reale di circa il 4 per cento. Comparativamente, quindi, i redditi pensionistici sembrano aver subito una sensibile compressione. Un esame più attento dei dati mette, tuttavia, in luce un ulteriore aspetto che è opportuno sottolineare per avere un quadro più completo. Tra il 2008 e il 2013, cioè in seguito alla crisi finanziaria ed economica, il consumo nazionale pro-capite ha subito una riduzione di oltre il 10 per cento e tutt'ora, nonostante una sua ripresa, rimane ad un livello sensibilmente inferiore al 2007. Nello stesso periodo, le pensioni medio-basse non hanno subito alcuna contrazione e sono state quindi protette dall'impatto della crisi. A considerazioni simili si arriva se si esaminano la soglia di povertà relativa di una famiglia con un solo componente<sup>1</sup>, oppure la spesa media di una famiglia di due componenti anziani; in entrambe i casi si registra una loro sensibile riduzione negli anni della crisi.

In conclusione, le pensioni di importo medio-basso hanno subito una compressione rispetto ai redditi effettivi medi dei dipendenti e al consumo nazionale pro-capite, ma la stabilità del loro valore reale ha funzionato da ombrello protettivo negli anni della crisi. Questo risultato è la diretta e inevitabile conseguenza delle norme che stabiliscono il meccanismo di adeguamento automatico dei redditi pensionistici, e che legano le loro variazioni a quelle dell'Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Ogni aumento del costo della vita misurato da quell'indice comporta una proporzionale variazione, l'anno seguente, degli importi delle pensioni medio-basse, e quindi ne garantisce il potere di acquisto, indipendentemente da quanto avviene al resto dell'economia.

Non sempre e ovunque le pensioni sono ancorate al solo indice dei prezzi al consumo. In Italia, per esempio, prima del 1992 la normativa prevedeva un adeguamento alle variazioni di due diversi indici: quello dei prezzi per le famiglie di ope-

<sup>1</sup> La povertà relativa viene calcolata dall'Istat sulla base della spesa per consumi media pro-capite nelle famiglie italiane. Un individuo che vive solo viene considerato povero se ha una spesa per consumi inferiore al 60 per cento della spesa per consumi media pro-capite nelle famiglie italiane.



Grafico 1.1 - Andamento della soglia di povertà relativa  
 numeri indici 1997=100, valori a parità di potere di acquisto

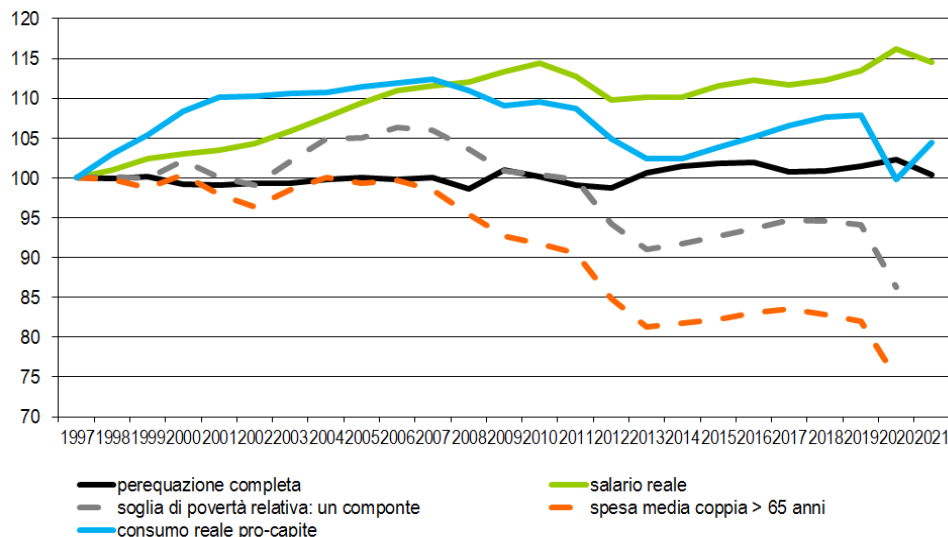
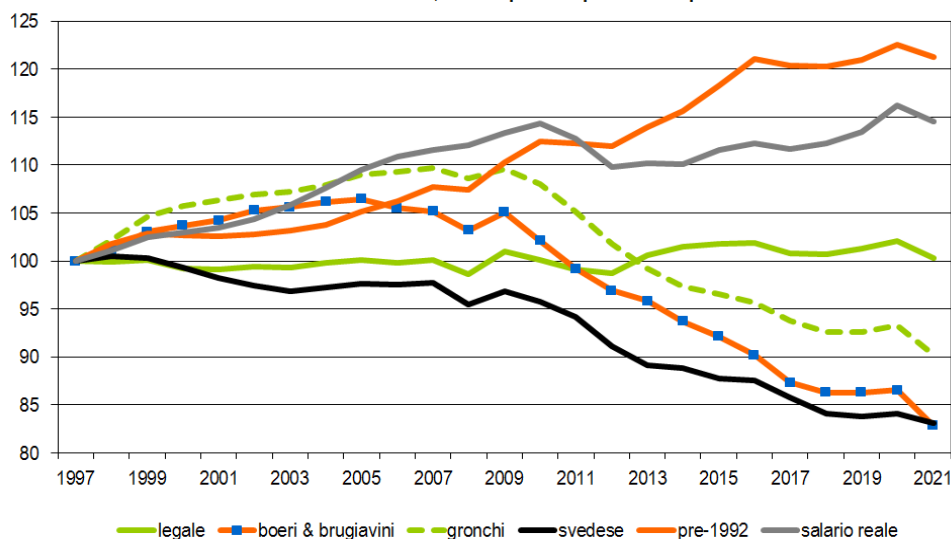


Grafico 1.2 - Perequazione automatica secondo vari criteri  
 numeri indici 1997=100, valori a parità di potere di acquisto



rai e impiegati con l'esclusione dei tabacchi, e quello delle retribuzioni orarie contrattuali degli operai nell'industria. Il meccanismo di perequazione era decisamente più favorevole ai pensionati di quello attuale, perché prevedeva che l'adeguamento delle pensioni fosse pari al tasso di variazione dell'indicatore che, nel periodo precedente, aveva registrato l'incremento percentuale maggiore. Fosse rimasto in vigore quella normativa, negli ultimi venti anni il potere di acquisto delle pensioni medio-basse sarebbe aumentato più di quello delle retribuzioni medie dei lavoratori dipendenti (Grafico 1.2). Anche sotto questo profilo, dunque, il

meccanismo di indicizzazione attuale sembra aver peggiorato la condizione dei pensionati rispetto a quanto previsto prima del 1992. Tuttavia, quando lo sguardo si allarga e si considerano meccanismi di indicizzazione alternativi, di nuovo quello attualmente esistente si distingue perché protegge il valore delle pensioni negli anni in cui l'economia è in fase di recessione. Lo stesso non avviene né con il meccanismo in vigore in Svezia, né con quelli che sono nel tempo stati proposti in Italia da Gronchi e da Boeri-Brugiavini<sup>2</sup>.

In definitiva, una prima e superficiale lettura dei dati sembra fare emergere un risultato preliminare e molto significativo: il legame stabilito quasi trenta anni fa tra valore delle pensioni e indice dei prezzi ha escluso i pensionati dagli eventuali benefici della crescita economica, ma li ha anche protetti dalle perdite conseguenti alle fasi di recessione economica. Perché quindi pensare di modificare un meccanismo che in sostanza ha prodotto un risultato non disprezzabile? Per dare una risposta non superficiale a questa domanda approfondiamo di seguito l'esame dei meccanismi interni di funzionamento del meccanismo di indicizzazione delle pensioni ai prezzi, e poi dell'ulteriore fattore che influisce sul potere di acquisto delle pensioni, e cioè il prelievo fiscale sui redditi pensionistici.

## 1.1 Indicizzazione

Abbiamo finora genericamente fatto riferimento alle pensioni medio-basse e siamo arrivati ad una prima e superficiale conclusione riguardo il loro potere di acquisto. Quando ci si concentra sui dettagli del meccanismo di indicizzazione delle pensioni, il giudizio si articola e diventa molto meno rassicurante, perché a partire dal 2012 il meccanismo di indicizzazione pensionistica ha subito delle radicali modifiche che hanno interessato le pensioni di importo medio-alto. Fino al 2011 le pensioni venivano adeguate alle variazioni dei prezzi per fasce di importo (Tabella 1.1), e questo comportava una rivalutazione delle pensioni medio-alte che era parziale ma incideva solo a partire da una soglia di circa 1.500 euro mensili. Nel 2012 cambia la natura stessa del meccanismo di rivalutazione parziale delle pensioni medio-alte, che diventa per importi complessivi, cioè si applica per l'intero valore di quelle pensioni e non solo al di sopra di una soglia (Tabella 1.2). Ad una prima, brutale applicazione del nuovo meccanismo ha fatto seguito una serie di sue modifiche che ne hanno attenuato l'impatto ma non ne hanno mutato la natura, fino all'ultimo intervento, quello inserito nella legge di bilancio per il

<sup>2</sup> Per una descrizione analitica dei meccanismi di indicizzazione alternativi presi in considerazione, si veda CER, Rapporto CER-CUPLA 2014. Politiche fiscali, indicizzazione e progressivo impoverimento delle pensioni; settembre 2014.

2020, che si è limitato ad estendere la percentuale di rivalutazione dal 97 al 100 per cento per le pensioni comprese tra 1.500 e 2.000 euro, e ha previsto un ritorno al meccanismo di indicizzazione per fasce di importo a partire dal 2022.

**Tabella 1.1 – Rivalutazione per scaglioni di importo in vigore fino al 2011 e dal 2022**

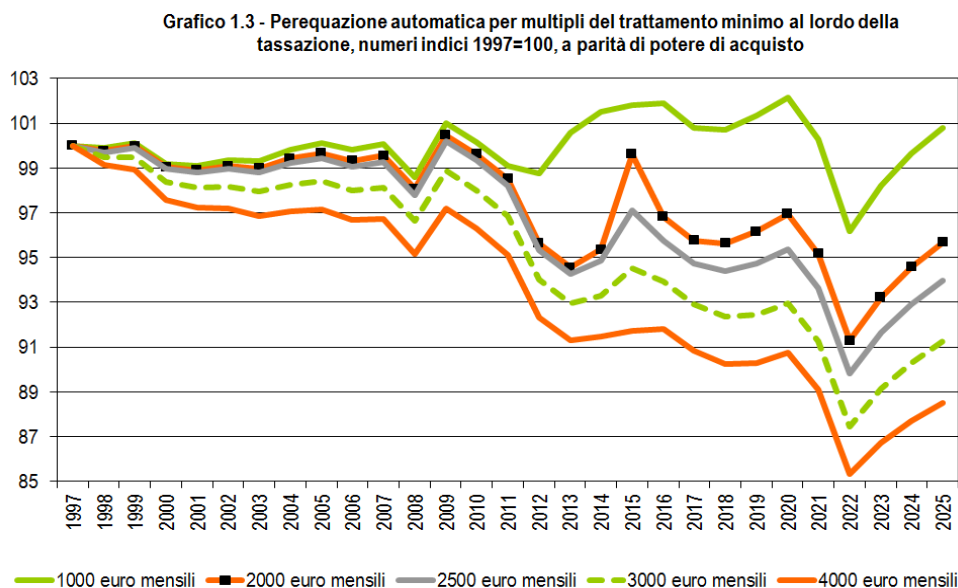
IMPORTO COMPLESSIVO	Scaglioni di importo			
	Fino a 1.500 euro	Da 1.500 a 2.000 euro	Da 2.000 a 2.500 euro	Oltre 2.500 euro
Fino a 1.500 euro Da 1.500 a 2.000 euro Da 2.000 a 2.500 euro Oltre 2.500 euro	100%	90% fino al 2011 100% dal 2023	90%	75%

**Tabella 1.2 – Rivalutazione per importi complessivi prevista dalle leggi 214/2011, 147/2013, 208/2015, 145/2018 e 160/2019**

IMPORTO COMPLESSIVO	2012-13	2014	2015-2018	2019	2020-2021
Fino a 1.500 euro	100%				100%
Da 1.500 a 2.000 euro	0%	95%		97%	
Da 2.000 a 2.500 euro		75%		77%	
Da 2.500 a 3.000 euro		50%		52%	
3.000 euro		40%	45%	47%	
Da 3.000 a 4.000 euro		0%		45%	
Da 4.000 a 4.500 euro				45%	
Oltre 4.500 euro			40%		

L'indicizzazione parziale, e poi l'indicizzazione per importi complessivi hanno determinato una perdita rilevante di potere di acquisto delle pensioni medio-alte (Grafico 1.3). Se prendiamo una pensione di 2.500 euro mensili, in circa quindici anni, dal 1997 al 2011, la sua perdita di potere di acquisto era stata pari a poco meno del 2 per cento, appena un punto percentuale in più rispetto alle pensioni medio-basse (Tabella 1.3). Nei nove anni seguenti la perdita aggiuntiva è di poco meno del 3.0 per cento, pari a quasi 75 euro mensili, e ciò nonostante la parziale restituzione, nel 2015, della mancata indicizzazione negli anni 2012-13, dopo che questa era stata dichiarata illegittima da una sentenza dalla Corte costituzionale. Le perdite diventano ancora più ampie per importi pensionistici superiori, e aumentano ulteriormente nel biennio 2021-22, a seguito dell'accelerazione inflazionistica in corso. Le perdite del biennio 2021-22, che riguardano le pensioni di qualsiasi

importo, saranno recuperate negli anni successivi, quando la prevista decelerazione dell'inflazione e il contemporaneo aggiustamento del valore delle pensioni sulla base dell'inflazione registrata nell'anno precedente provocheranno un aumento di potere di acquisto



**Tabella 1.3 - Variazione percentuale cumulata del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al lordo della tassazione. Anni 1997-2026**

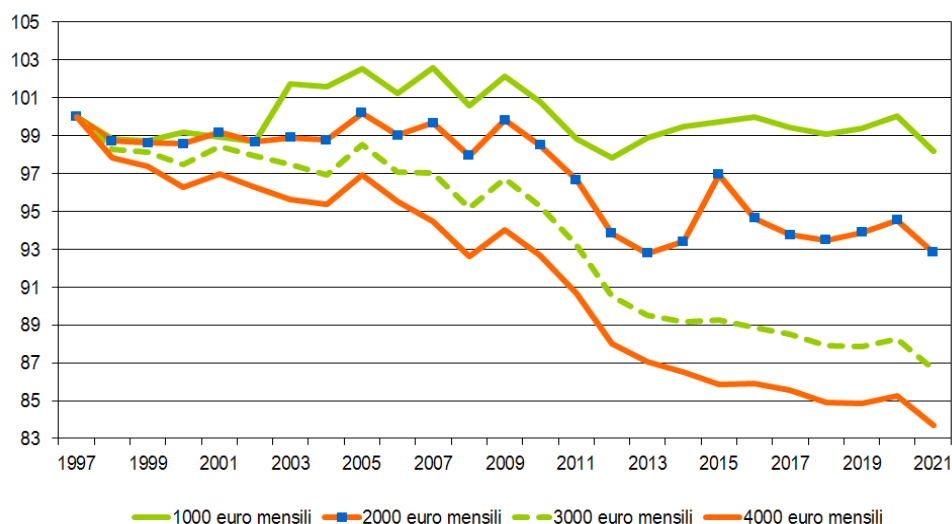
multipli trattamento minimo Inps	1998-2011	2012-2020	2021	Totale	2022-2026
1500 euro mensili	-1,0	3,0	-1,9	0,2	0,6
2000 euro mensili	-1,5	-1,6	-1,8	-4,8	0,6
2500 euro mensili	-1,8	-2,8	-1,7	-6,4	0,4
3000 euro mensili	<b>-3,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-8,8</b>	<b>0,1</b>
4000 euro mensili	<b>-4,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,7</b>	<b>-10,9</b>	<b>-0,6</b>

## 1.2 Tassazione

Quando l'attenzione si sposta dai redditi lordi a quelli al netto della tassazione, il giudizio sul potere di acquisto dei redditi pensionistici si fa ancora meno rassicurante (Grafico 1.4): da una parte la perdita si fa più ampia e si aggira attorno al 15 per cento per una pensione di importo pari a 4.000 euro; d'altra parte, anche le pensioni medio-basse subiscono una sostanziale compressione nel periodo suc-

cessivo alla crisi economica e finanziaria. Se nel periodo che va dal 1997 al 2009 le perdite di potere di acquisto riguardano solo le pensioni medio-alte e sono attribuibili per metà alla parziale indicizzazione a cui si è poco sopra fatto riferimento, e per l'altra metà all'appesantirsi del prelievo fiscale (Tabella 1.4), nel periodo successivo le perdite coinvolgono anche le pensioni medio-basse (Grafico 1.5), per le quali la compressione di valore è di circa il 4,0 per cento in dodici anni ed è in gran parte da attribuire alla maggiore pressione fiscale (Tabella 1.5). In termini monetari, la perdita è di circa 40 euro mensili, e sommando tutte le perdite accumulate tra il 2009 e il 2021 si arriva alla somma di circa 4.200 euro per una pensione di circa 1000 euro mensili, e di circa 5.200 euro per una di circa 1.500 euro mensili<sup>3</sup>.

Grafico 1.4 - Perequazione per multipli del trattamento minimo, al netto della tassazione diretta; 1997=100, valori a parità di potere di acquisto, pensionato coniugato

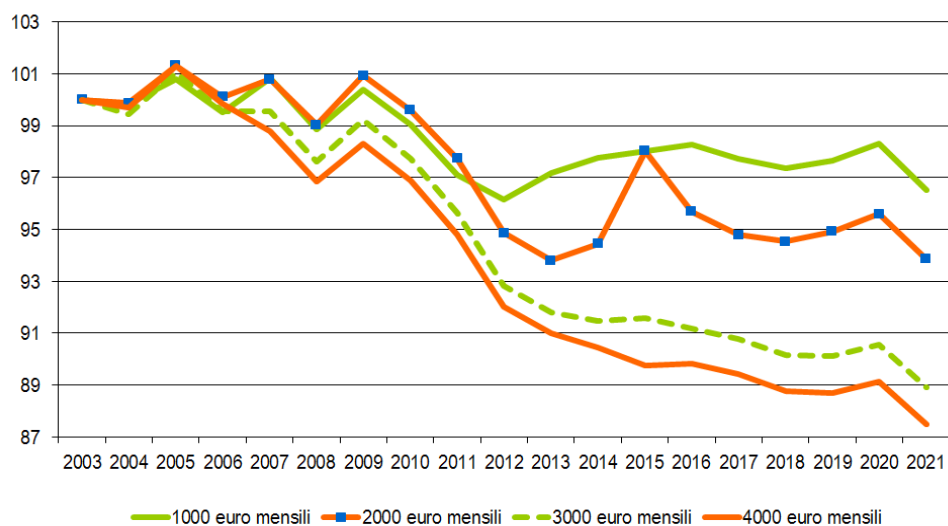


<sup>3</sup> La differenza tra le perdite complessive per i vari livelli di reddito nei dieci anni è dovuta al sovrapporsi degli effetti di varie innovazioni fiscali: l'introduzione e il progressivo appesantimento delle addizionali locali, l'attenuazione della loro natura regressiva tramite l'adozione di una qualche forma di loro progressività, i provvedimenti che hanno innalzato le detrazioni sui redditi pensionistici e che incidono proporzionalmente in modo maggiore sugli importi minori. Nelle nostre elaborazioni abbiamo considerato un pensionato con una età inferiore a 75 anni e che viva nella città di Roma.

**Tabella 1.4 - Variazione percentuale del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al netto della tassazione, Anni 1997-2009**

multipli trattamento minimo Inps	effetto indicizzazione lorda	effetto tassazione	totale
1000 euro mensili	1,0	1,2	2,2
1500 euro mensili	0,9	-1,1	-0,2
2000 euro mensili	0,5	-0,6	-0,2
3000 euro mensili	-1,1	-2,2	-3,3
4000 euro mensili	-2,8	-3,2	-6,0

**Grafico 1.5 - Perequazione per multipli del trattamento minimo, al netto della tassazione diretta; 2003=100, valori a parità di potere di acquisto, pensionato coniugato**



**Tabella 1.5 - Variazioni del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al netto della tassazione, Anni 2009-2021**

multipli trattamento minimo Inps	variazioni percentuali			perdita monetaria	
	effetto indicizzazione lorda	effetto tassazione	totale	euro/mese	euro, totale cumulata
1000 euro mensili	-0.7	-3.2	-3.9	-38	-4227
1500 euro mensili	-0.7	-2.8	-3.6	-47	-5170
2000 euro mensili	-5.3	-1.7	-7.0	-117	-13580
3000 euro mensili	-7.7	-2.7	-10.4	-236	-26108
4000 euro mensili	-8.3	-2.7	-11.0	-308	-33865

Nonostante gli interventi fiscali a favore dei redditi pensionistici più bassi realizzati in questi ultimi anni, e cioè l'allineamento della no-tax area tra pensionati e dipendenti e l'estensione a tutti i pensionati del trattamento di maggiore favore previsto per i pensionati con una età superiore ai 75 anni, le perdite di potere d'acquisto delle pensioni sono quindi significative, e totalmente attribuibili al maggiore carico fiscale determinato dal progressivo inasprimento delle addizionali Irpef locali. Negli ultimissimi anni l'incremento delle addizionali è stato accompagnato dalla diffusa introduzione di forme di loro progressività, ma questo non sembra avere eliminato l'incremento della pressione anche sui redditi pensionistici più bassi.

Per i redditi medio-alti, naturalmente, le perdite monetarie sono molto maggiori e il peso della mancata indicizzazione prevale su quello dell'accresciuta pressione fiscale. In termini percentuali, il maggiore sforzo fiscale non mostra alcuna forma di rilevante progressività, sembra aver gravato in modo pressoché pari sia sui redditi bassi che su quelli alti (Tabella 1.5).

## 2.

### Indici dei prezzi e disuguaglianze

Come visto nel primo capitolo, la perdita di potere di acquisto delle pensioni è molto evidente nel caso delle pensioni medio alte. Nel caso delle pensioni medio-basse, la perdita di potere di acquisto è evidente solo quando si considerano congiuntamente gli effetti di meccanismo di perequazione e di imposizione fiscale diretta; è meno evidente quando ci si concentra sul valore lordo delle pensioni, lasciando momentaneamente da parte il fisco. Apparentemente, le pensioni di importo basso, cioè fino a 1500 euro, sono state totalmente protette dall'inflazione e quindi non hanno subito alcuna perdita di potere di acquisto. E questo risultato è tanto più significativo quando si consideri l'andamento del consumo pro capite italiano, oppure della soglia di povertà relativa, i quali mostrano una rilevante caduta tra il 2008 e il 2013, cioè negli anni della grande recessione. Si sarebbe quindi tentati dal concludere che il meccanismo di rivalutazione delle pensioni abbia avuto un ruolo determinante nel difendere la condizione sociale dei titolari delle pensioni più basse.

Quando tuttavia l'analisi dei dati si fa più approfondita, i meriti del meccanismo automatico di rivalutazione nel difendere il potere di acquisto delle pensioni medio-basse, almeno prima del prelievo fiscale, si fanno più incerti. In questo capitolo viene prima presentata l'evidenza basata sulle soglie di povertà assoluta e sui panieri di spesa delle famiglie per classi di spesa, e poi si dedica un approfondimento agli indici dei prezzi al consumo, valutando quali siano le peculiarità dell'indice per le famiglie di operai e impiegati (FOI), rispetto agli altri due indici pubblicati dall'istituto nazionale di statistica, l'indice per l'intera collettività nazionale (NIC), e l'indice armonizzato per i paesi dell'Unione europea (IPCA).

#### 2.1 Soglie di povertà assoluta

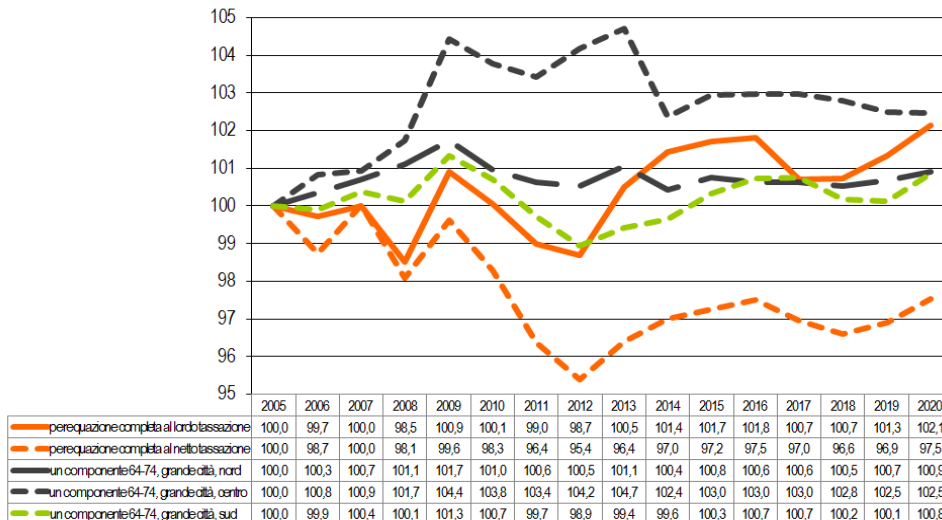
Le soglie di povertà assoluta<sup>4</sup> valutano il valore monetario del paniere di consumo che, per un insieme di tipologie familiari, viene considerato essenziale per conseguire uno standard di vita accettabile. Dal confronto tra valore reale della soglia di povertà per un anziano che viva solo e potere di acquisto di una pensione medio-

<sup>4</sup> Per una sintetica illustrazione delle differenze tra soglia relativa e soglia assoluta di povertà si veda CER, Rapporto CER-CUPLA 2014. Politiche fiscali, indicizzazione e progressivo impoverimento delle pensioni; settembre 2014.



bassa emerge che nelle aree metropolitane del Centro Italia, per la gran parte degli anni fra il 2005 e il 2020, la soglia di povertà ha registrato un aumento del suo costo reale maggiore più di quanto sia aumentato il potere di acquisto delle pensioni medio-basse (Grafico 2.1). I pensionati del Centro Italia con una pensione al di sotto della soglia di povertà<sup>5</sup> hanno quindi visto aumentare la loro distanza dalla soglia, mentre quelli che avevano un reddito al di sopra della soglia si sono a questa avvicinati. Si tratta di una prima evidenza, geograficamente limitata ma significativa, dell'inadeguatezza del meccanismo di adeguamento automatico delle pensioni nel garantire il livello di consumi considerato essenziale. Ma è una evidenza parziale e non completamente adeguata, perché basata sulle soglie assolute di povertà che sono strumenti utili ma arbitrari, basati come sono su una valutazione soggettiva di quale sia il paniere di consumo essenziale che garantisca un'esistenza dignitosa. Indicazioni più utili e inattese possono invece essere tratte da un esame più approfondito dell'indice dei prezzi su cui si fonda il meccanismo di adeguamento automatico delle pensioni all'inflazione.

**Grafico 2.1 - Andamento delle soglie di povertà assoluta**  
numeri indici 2005=100, valori a parità di potere di acquisto

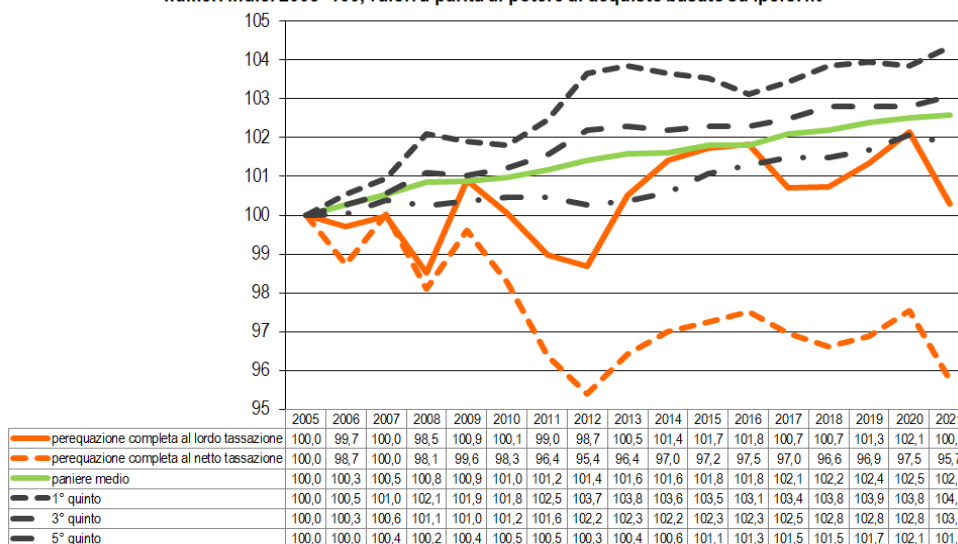


<sup>5</sup> Che in una area metropolitana del Centro Italia era pari a circa 775 euro nel 2018.

## 2.2 Inflazione e paniere per classe di spesa

Mentre la misura della soglia di povertà assoluta richiede una valutazione arbitraria dei consumi ritenuti essenziali per raggiungere un livello di vita accettabile, i panieri di consumo per classe di spesa si propongono semplicemente di descrivere le differenze di spesa fra famiglie con diverso livello di spesa. Confrontando il potere di acquisto delle pensioni più basse e il valore reale dei panieri di consumo dei cinque gruppi in cui la popolazione italiana delle famiglie è stata suddivisa, emergono delle evidenze molto significative (Grafico 2.2). In primo luogo il potere di acquisto di una pensione medio bassa ha avuto un andamento nel tempo inferiore rispetto al valore reale del paniere di spesa del complesso della popolazione delle famiglie. Detto in altri termini, negli ultimi anni si è prodotto un divario, limitato ma significativo, circa l'uno per cento, tra il reddito reale al lordo della tassazione di un pensionato con una rendita di importo medio basso e il paniere di consumo medio del totale delle famiglie italiane. Questo è un risultato inaspettato, perché sembra contraddire lo stesso presupposto del meccanismo automatico di rivalutazione delle pensioni, cioè la difesa del loro potere di acquisto. Prima di approfondire le ragioni di questa significativa e inaspettata evidenza, va tuttavia notato un secondo aspetto che emerge dal confronto tra panieri di spesa dei cinque gruppi di famiglie e il potere di acquisto delle pensioni.

Grafico 2.2 - Panieri di consumo per classi di spesa delle famiglie  
numeri indici 2005=100, valori a parità di potere di acquisto basato su lpcfoi nt



Negli ultimi anni il valore reale del paniere consumato dal gruppo delle famiglie che spendono meno, cioè le più povere, è aumentato più di quello consumato dalle famiglie più ricche. I dati mostrano un chiaro andamento regressivo del valore

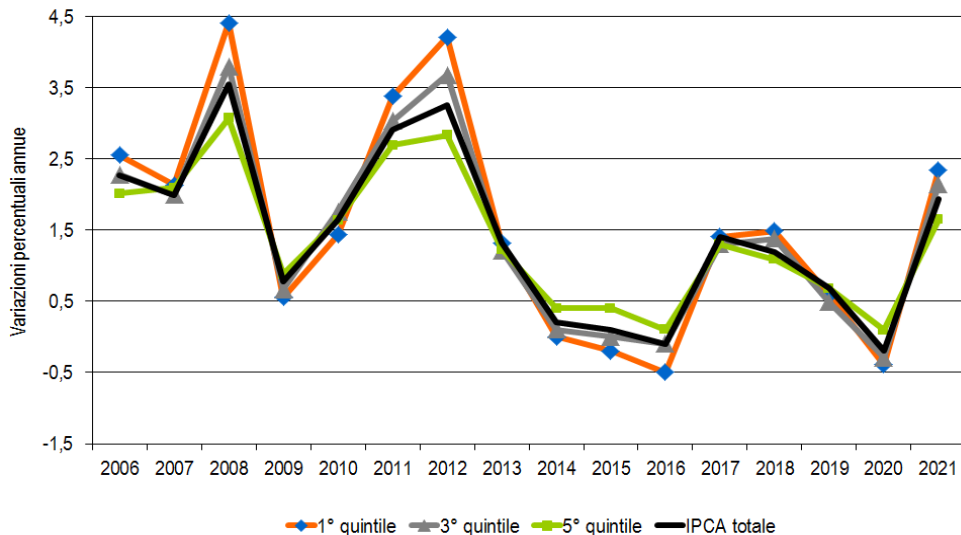
reale del paniere: più ricco è il gruppo di famiglie considerato, minore è l'incremento del costo reale del suo paniere di consumo. Si tratta di una evidenza anche questa inattesa e che va indagata, ma prima di farlo va notato che il divario tra costo reale del paniere consumato dal gruppo di famiglie più povere e potere di acquisto delle pensioni medio-basse si è ampliato del 4 per cento nel 2021 rispetto al 2005, e in tutto il periodo considerato non è mai stato inferiore al 2 per cento. In altri termini, non solo il meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni non ha protetto il loro potere di acquisto ma la perdita di potere di acquisto ha colpito in particolare proprio le pensioni più basse, quelle che avrebbero in principio dovuto essere le più protette, e la perdita registrata arriva in alcuni anni al 5.0 per cento.

### 2.3 Gli indici NIC, FOI e IPCA

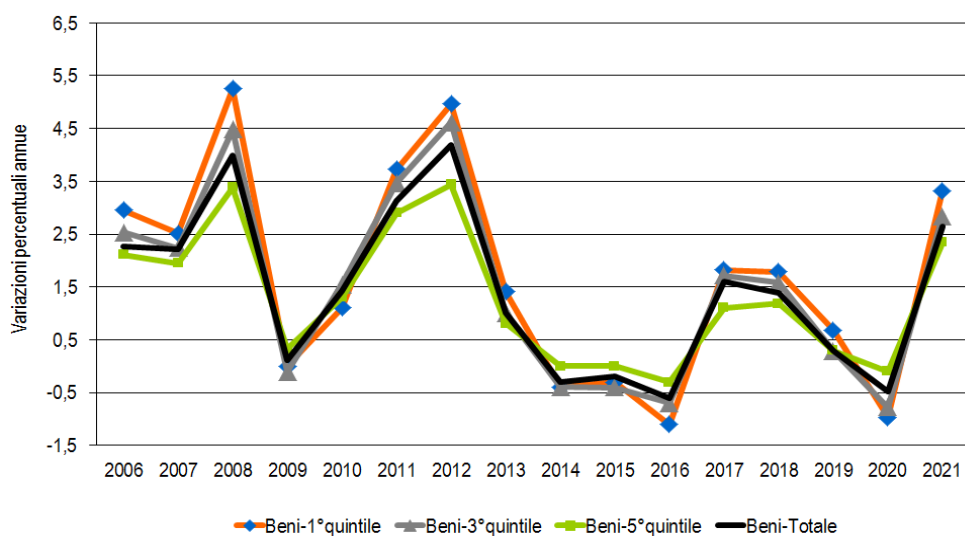
Due sono gli interrogativi a cui va data una risposta. Il primo è il seguente: perché negli ultimi anni più le famiglie sono ricche, minore è stato l'aumento di costo del loro paniere di consumo? Il secondo è più specifico al meccanismo di rivalutazione automatico delle pensioni: perché il valore reale delle pensioni pienamente indicizzate ha registrato una perdita rispetto al costo reale del paniere di consumo dell'intera popolazione delle famiglie?

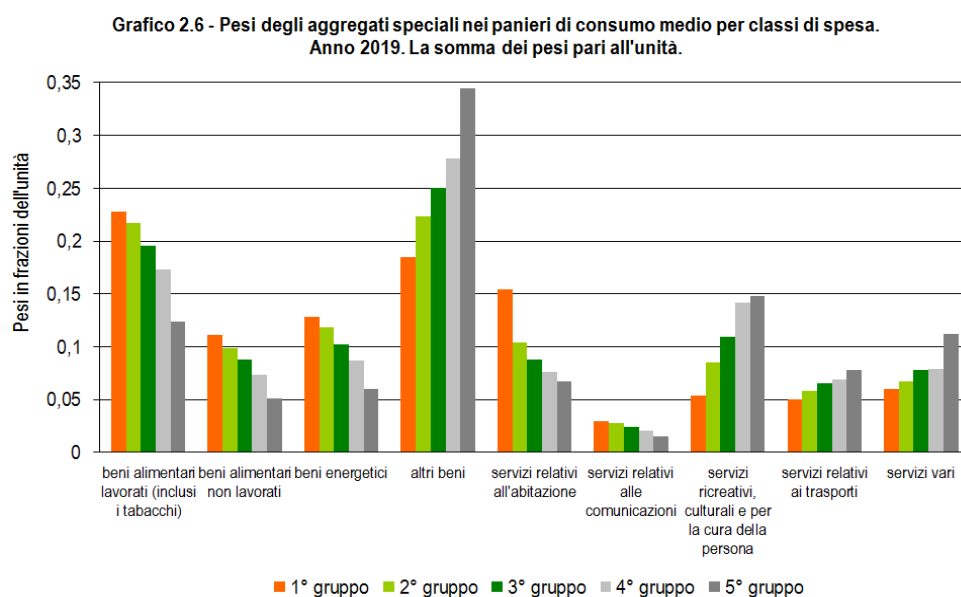
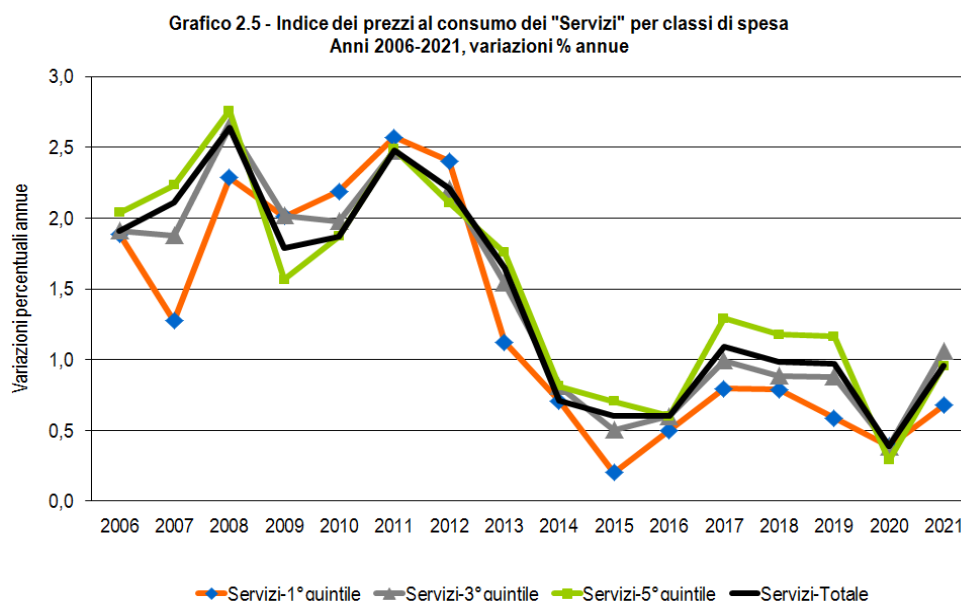
Negli ultimi anni abbiamo avuto tre momenti in cui l'inflazione è risalita e ha mostrato un picco: nel 2008, nel 2012 e poi, stando alle previsioni più aggiornate, nel 2021-22 (Grafico 2.3). In tutti e tre i casi, il tasso di inflazione più alto è stato registrato dal gruppo di famiglie più povere, e questo divario inflazionistico a sfavore dei più disagiati è tutto da attribuire alla crescita dei prezzi dei beni da loro consumati (Grafici 2.4 e 2.5). Visto che i prezzi dei singoli beni presenti nel paniere è lo stesso per tutte le famiglie, le differenze di tasso di inflazione si possono spiegare soltanto con una differente composizione dei panieri di consumo (Grafico 2.6). Confrontando i panieri di consumo dei cinque gruppi in cui la popolazione delle famiglie è stata suddivisa si nota che le famiglie più povere consumano più beni e meno servizi, e fra i beni concentrano la loro spesa su alimentari e prodotti energetici. E proprio queste caratteristiche del paniere di consumo dei più poveri li hanno resi maggiormente esposti al rischio di perdite di potere di acquisto nei momenti in cui l'inflazione ha subito delle episodiche accelerazioni.

**Grafico 2.3 - Indice dei prezzi al consumo per classi di spesa**  
Anni 2006-2021 variazioni % annue



**Grafico 2.4 - Indice dei prezzi al consumo dei "Beni" per classi di spesa**  
Anni 2006-2021, variazioni % annue





Per capire perché le famiglie più povere sono diventate le più esposte alle perdite di potere di acquisto, è utile estendere il periodo di osservazione agli ultimi venticinque anni per rendersi conto di come le caratteristiche tipiche dell'inflazione siano sostanzialmente cambiate a partire dal 2007-2008, ovvero dagli anni della grande recessione (Grafico 2.7). Prima del 2007 i servizi mostravano costantemente tassi di inflazione superiori ai beni; dal 2008 le caratteristiche del processo inflazionistico cambiano significativamente e in occasione dei tre momenti di temporanea accelerazione dei prezzi, nel 2008, nel 2012 e nel 2021-22, sono i prezzi dei beni a trainare l'inflazione, mentre i servizi mostrano un andamento più

stabile, meno oscillante, e tendenzialmente decrescente. La modifica intervenuta diventa più evidente se, invece dei tassi di variazione annuali, si considerano le variazioni cumulate (Grafico 2.8) e si comparano i dieci anni che vanno dal 1995 al 2006 con i tredici anni successivi. Sia nel primo periodo che nel secondo sono stati i prodotti energetici a condurre il processo inflazionistico, tuttavia nel secondo periodo il loro incremento si accompagna a quello dei prodotti alimentari. I prezzi dei servizi, al contrario, mentre nel primo periodo hanno mostrato una crescita significativamente superiore a quella dei beni, nel secondo periodo sono pressoché allineati ai prezzi dei beni.

Grafico 2.7 - Tassi di crescita dei prezzi al consumo.  
Indice nazionale prezzi al consumo per intera comunità nazionale (NIC)

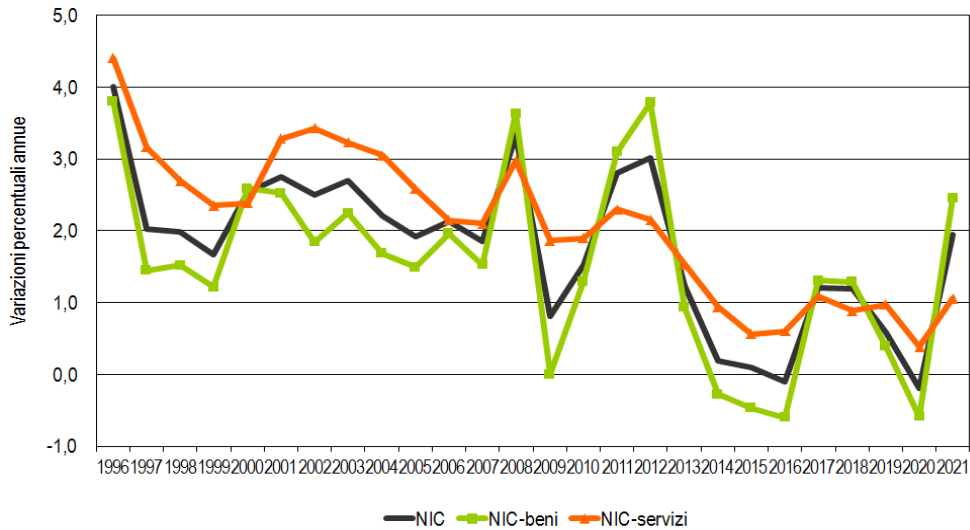
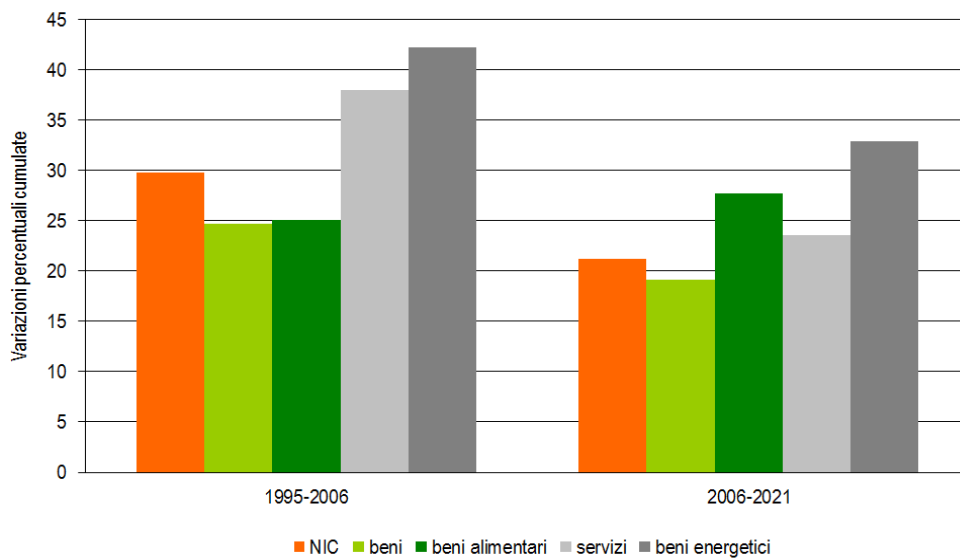


Grafico 2.8 - Variazioni cumulate dei prezzi al consumo (NIC) per aggregati



È ora chiaro perché il meccanismo automatico di rivalutazione delle pensioni non protegga più completamente i pensionati più poveri: negli ultimi anni l'inflazione è trainata proprio da alcuni dei prodotti che sono fra i più presenti nel paniere di consumo dei più poveri, e cioè energetici ed alimentari. Quando l'inflazione periodicamente si riaccende, il meccanismo automatico di indicizzazione non è abbastanza sensibile alla variazione dei prezzi di quelle categorie di prodotti perché è basato sul paniere di consumo medio, dove alimentari ed energetici hanno un peso inferiore rispetto al peso che hanno nel paniere dei più poveri.

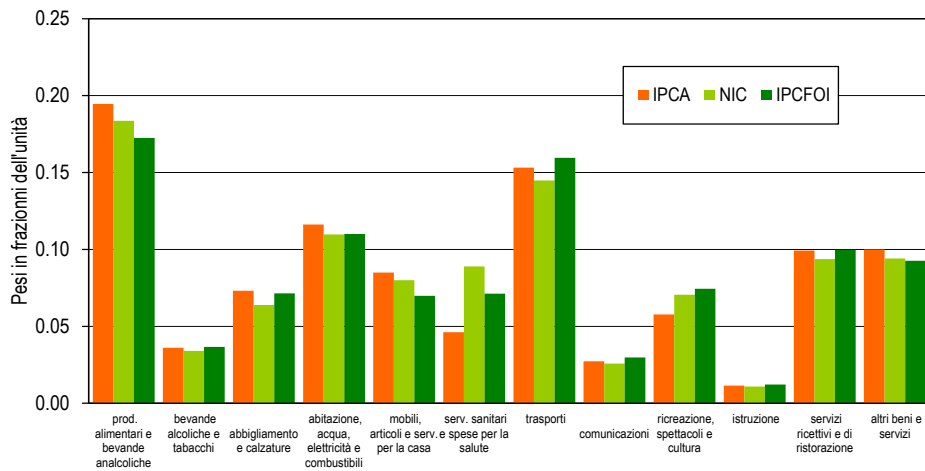
Quanto avvenuto negli ultimi anni potrebbe ripetersi anche in futuro, perché probabilmente spiegato dalla crescente internazionalizzazione dei mercati dei beni alimentari e dal conseguente aumento della correlazione tra il prezzo dei beni alimentari e quello di uno degli input più importanti nel processo di produzione e distribuzione del cibo, cioè l'energia. E questo cambiamento nel processo di inflazione dovrebbe indurre un ripensamento complessivo del meccanismo di indicizzazione delle pensioni, al fine di garantire il rispetto di un suo carattere distintivo: la difesa del potere di acquisto dei più vulnerabili, soprattutto nel momento in cui si verificano episodi di riaccensione del processo inflazionistico.

Ma le ragioni che suggeriscono l'opportunità di un ripensamento del meccanismo di indicizzazione delle pensioni non si fermano qui. Non abbiamo, infatti, ancora risposto all'altro interrogativo sollevato all'inizio del presente paragrafo, quello riguardante l'esistenza di un divario tra valore reale delle pensioni medio-basse e costo del paniere di consumo della popolazione italiana. Per farlo dobbiamo entrare nei dettagli e confrontare i due principali indici statistici che misurano l'inflazione: l'indice dei prezzi per l'intera collettività nazionale (NIC), e l'indice armonizzato per i paesi dell'Unione europea (IPCA). In realtà, il meccanismo di indicizzazione delle pensioni non si basa né sul NIC, né sull'IPCA, ma sull'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), che tuttavia è una derivazione del NIC, ottenuto modificandone i pesi delle singole categorie di beni per riflettere le abitudini di spesa delle famiglie degli operai e degli impiegati.

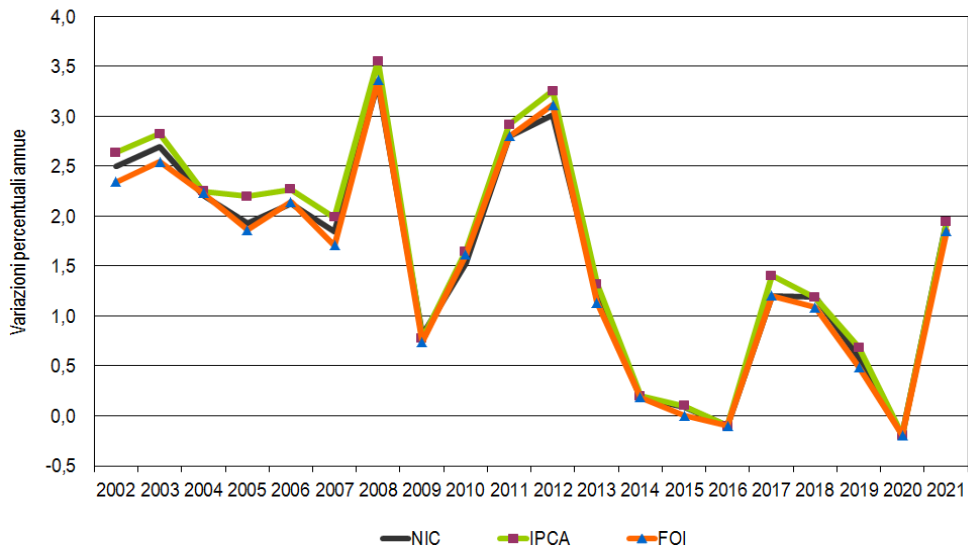
Possiamo quindi concentrarci su ciò che distingue NIC e IPCA e rende non completamente allineate le misure del tasso di inflazione che da essi derivano. Va innanzitutto chiarito che ambedue si riferiscono ai consumi finali dell'intera popolazione, tuttavia, l'aggregato economico di cui vengono misurate le variazioni di prezzo è molto diverso, perché l'IPCA si riferisce agli acquisti realmente effettuati esclusivamente dalle famiglie, mentre NIC, e quindi FOI, sono in relazione ai consumi finali individuali a prescindere che la spesa sia sostenuta dalle famiglie oppure dalla Pubblica Amministrazione, o da altro soggetto. Si tratta quindi di aggregati economici concettualmente diversi, il primo focalizzato sull'esborso effettivo delle famiglie per consumi, il secondo sulla valutazione del costo totale dei

beni consumati dalle famiglie, e le differenze emergono con chiarezza quando si consideri la composizione dei due indici per segmenti di spesa (Grafico 2.9), e si constati il peso molto maggiore che nel NIC hanno quei servizi che attirano rilevanti finanziamenti e sovvenzioni pubbliche, cioè i servizi sanitari, gli spettacoli e la cultura.

**Grafico 2.9 - IPCA, NIC e IPCFOI: pesi dei segmenti di consumo. Anno 2022. La somma dei pesi pari all'unità.**



**Grafico 2.10 - IPCA, NIC e FOI: tassi di crescita annui. Anni 2002-2021**



La differenza concettuale tra NIC e IPCA non è soltanto una curiosità, al contrario ha conseguenze molto concrete, come il minor tasso di inflazione misurato nelle fasi di picco inflazionistico da NIC e FOI rispetto a IPCA (Grafico 2.10), e



il maggior tasso di inflazione cumulato registrato da IPCA nel periodo 2001-2021 sia nel complesso della spesa, sia per singole categorie di consumo (Grafico 2.11), e in particolare per i servizi sanitari e le spese per la salute (Grafico 2.12), il cui costo per l'intera collettività nazionale non ha registrato rilevanti aumenti, ma che hanno visto, in questi anni, una crescita rilevante della compartecipazione delle famiglie al loro finanziamento. La spiegazione di ciascuno di questi divari nella misura dell'inflazione sta proprio nella differente concezione di NIC e IPCA, e nel conseguente minor peso che nel NIC hanno le categorie di beni che negli ultimi anni sono stati al cuore degli episodi inflazionistici.

In conclusione, l'indice IPCA sarebbe decisamente più adatto del FOI per misurare le variazioni del costo della vita, in primo luogo perché registra gli esborsi effettivi per consumi finali delle famiglie, in secondo luogo perché viene calcolato anche per classi di spesa e ciò permetterebbe di introdurre degli accorgimenti nel meccanismo di adeguamento automatico delle pensioni che possano proteggere in primo luogo i pensionati meno agiati.

Grafico 2.11 - Variazioni cumulate a confronto degli indici dei prezzi (2001-2021)

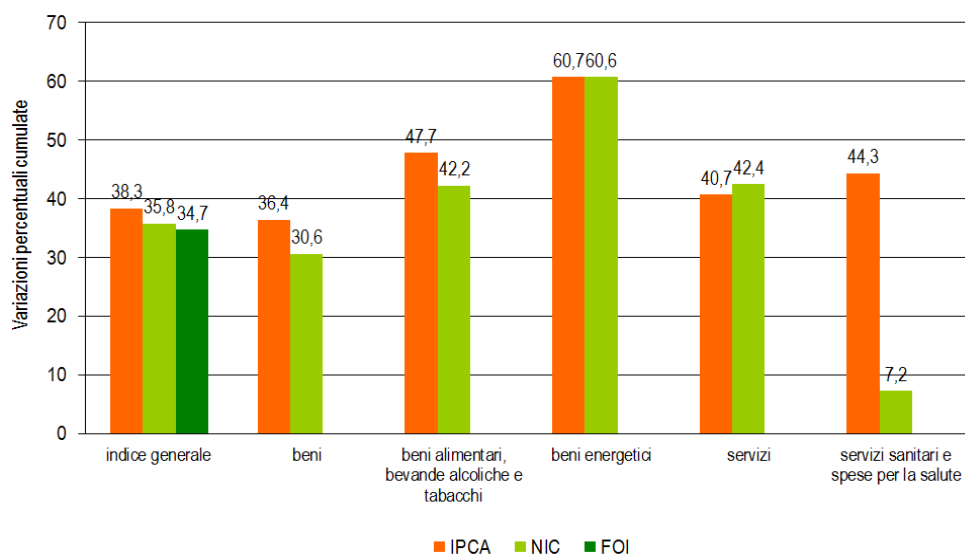
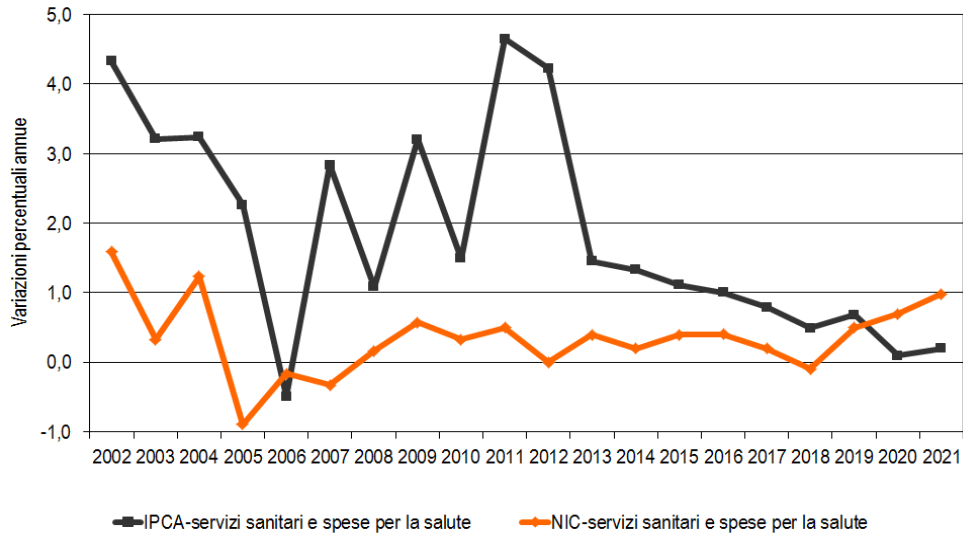


Grafico 2.12 - Tassi di variazione dei prezzi nei servizi sanitari e spese per la salute.  
Confronto IPCA-NIC



## 3

# Proposte di sgravi fiscali a favore dei pensionati

Nel capitolo iniziale abbiamo mostrato che la perdita di potere di acquisto subito dalle pensioni negli ultimi dodici anni è la conseguenza di due fattori paralleli e indipendenti: il meccanismo di indicizzazione e l'aggravio di carico fiscale. In questo capitolo, ci concentriamo su questo secondo aspetto, e procediamo adottando un approccio comparativo. Mettiamo cioè a fuoco la disparità di trattamento fiscale dei redditi pensionistici rispetto ai redditi da lavoro dipendente, e lo facciamo innanzitutto ricostruendone storicamente l'origine, sorprendentemente piuttosto recente, quantificandone poi il rilevante impatto sui redditi netti dei pensionati, a parità di reddito imponibile, e infine avanzando una proposta di riforma del sistema fiscale che contribuirebbe quanto meno ad attenuarne gli effetti. Della proposta vengono presentati non soltanto gli obiettivi e gli effetti di parziale assorbimento del divario di trattamento fiscale ma anche una stima dei suoi costi e della distribuzione dei benefici sia fra i contribuenti, suddivisi per classe di imponibile, che fra le famiglie italiane, suddivise per quinto di reddito equivalente<sup>6</sup>.

### 3.1 All'origine della disparità di trattamento fiscale dei pensionati

Vogliamo mostrare origine e rilevanza quantitativa della disparità di trattamento tra pensionati e dipendenti. Si consideri che l'onere fiscale a cui ogni contribuente è soggetto è riassumibile nell'aliquota di imposizione effettiva, cioè nel rapporto tra imposta effettiva e reddito lordo. A sua volta l'aliquota effettiva deriva dall'applicazione delle aliquote di tassazione nominali, che sono le stesse per tutti i contribuenti, e poi dalla sottrazione dall'imposta lorda così determinata di detrazioni e bonus. Ed è proprio la differenziazione degli importi di detrazioni e bonus che genera la disparità di trattamento tra pensionati e dipendenti.

Prima di affrontare la più recente evoluzione dei trattamenti in questione, è utile ripercorrere la loro storia fin dagli albori. L'Irpef è entrata in vigore nel 1974 co-

<sup>6</sup> Le analisi sui vantaggi fiscali dei tre interventi sono basate su un modello di micro-simulazione delle politiche fiscali sviluppato all'interno del CER.

me imposta unica e progressiva sui redditi delle persone fisiche. Fu il risultato di una stagione di riforme durata dal 1971 al 1974 che traghettò il sistema di prelievo italiano, basato su un'impostazione prettamente ottocentesca nella quale si era innestata nel 1923 un'imposta complementare e progressiva sui redditi, verso un sistema di imposizione sui redditi personali improntato a un forte carattere di progressività e perequazione, sulla scia di quelli che da qualche decennio già caratterizzavano le economie avanzate.

Nell'anno della sua introduzione l'Irpef contava 32 scaglioni e altrettante aliquote, la più bassa delle quali, al 10%, insisteva sui redditi fino a 2 milioni di Lire (equivalenti a circa 12'700 euro attuali). L'aliquota più elevata, il 72%, veniva applicata ai redditi superiori ai 500 milioni di lire (oggi corrisponderebbero a circa 3.2 milioni di euro).

In una struttura già marcatamente progressiva, furono introdotte specifiche detrazioni per reddito e per familiari a carico al fine di rinforzare il carattere redistributivo dell'imposta, dal momento che la stragrande maggioranza dei contribuenti aveva un reddito che non eccedeva il decimo scaglione. Le detrazioni per reddito, nello specifico, non operavano sostanziali differenziazioni fra le differenti tipologie di contribuenti: nel 1974 operava una detrazione generalizzata di 36.000 lire "per quota esente", che assicurava un abbattimento dell'imposta lorda per tutti i contribuenti rendendo di fatto esenti da imposta indistintamente tutti i contribuenti il cui reddito non eccedesse le 360.000 lire ( $360.000 \times 10\% = 36.000$ ). Alla detrazione "per quota esente" si aggiungeva una detrazione di 36.000 lire spettante ai dipendenti e ai pensionati il cui reddito non eccedesse i 4 milioni di Lire (si aggiungevano 12.000 lire alternative alle deduzioni sul reddito, se presenti), e lo stesso importo era concesso in detrazione ai percettori di reddito d'impresa, a patto che questo non eccedesse i 3 milioni di Lire. A sottolineare il fatto che inizialmente, e almeno fino al 1987, la detrazione per lavoro o pensione non risulta strettamente legata alla condizione lavorativa del contribuente, rileviamo che l'art. 16 del D.P.R. 597/73 testualmente recita: "Se alla formazione della base imponibile concorrono redditi di lavoro dipendente di una o più persone, per ciascuna di esse si detraggono dall'imposta..." (In maniera analoga il disposto si applica anche alla detrazione per pensione). Se ne deduce, quindi, che un lavoratore autonomo potesse beneficiare della detrazione per lavoro dipendente, ad esempio, nel caso in cui il coniuge fosse lavoratore dipendente.

Questa prima ricognizione sulla fase introduttiva dell'Irpef induce a considerare che le detrazioni per tipologia di reddito non nascono come strumento per agevolare le spese di produzione del reddito per i lavoratori dipendenti; si tratta piuttosto di un efficace strumento, come le detrazioni familiari, introdotto fin dal principio per accentuare il carattere progressivo del prelievo e la conseguente redistribuzione che esso opera sulla parte bassa della platea dei contribuenti. Si è stimato

che all'inizio degli anni ottanta il 59% della progressività del prelievo Irpef derivasse dalla struttura delle aliquote per scaglioni mentre le detrazioni ne determinassero da sole il 44%. Tale situazione non differisce in maniera sostanziale da quanto avviene oggi, in una struttura totalmente differente e più complessa.

Successivamente le detrazioni per reddito hanno subito numerose modifiche: in un contesto di continua crescita degli importi, le detrazioni per lavoro autonomo sono state abolite negli anni successivi al 1977, per poi essere reintrodotte a partire dal 1983; anche la detrazione generalizzata per tutti i contribuenti “per quota esente” è scomparsa a partire dal 1986, anche se ripristinata temporaneamente nel periodo dal 2003 al 2006.

Nel 1983 la detrazione spettante a dipendenti e pensionati era pari a 420.000 Lire per redditi inferiori a 4,5 milioni; nel medesimo anno, tuttavia, è stata introdotta un'ulteriore detrazione per i soli lavoratori dipendenti pari a 324.000 lire, decrescente a scaglioni fino ad azzerarsi per redditi superiori a 16 milioni. Si tratta della prima differenziazione nel trattamento tra dipendenti e pensionati, contestuale alla reintroduzione della detrazione per i lavoratori autonomi, di importo più contenuto (200.000 lire fino a 6 milioni di reddito, 100.000 lire per redditi compresi tra 6 e 12 milioni).

L'intero corso degli anni ottanta e novanta vede gli importi di base delle detrazioni in continua crescita per contrastare gli effetti del processo inflativo allora in corso. Si segnala, tuttavia, un differente regime per l'ulteriore detrazione per il lavoro dipendente, che dal 1986 e fino al 1998 viene determinata in cifra pressoché fissa e spettante entro un limite di reddito. In quell'anno la detrazione base per dipendenti e pensionati era pari a 492.000 lire, quella aggiuntiva per lavoratori dipendenti, pari a 156.000 lire, spettava ai soli redditi inferiori a 11 milioni (salvo un piccolo aggiustamento per redditi lievemente superiori al fine di evitare salti di aliquota marginale troppo bruschi). In questo contesto, dove la leva sulla progressività viene esercitata dalla più cospicua detrazione di base spettante in egual misura a dipendenti e pensionati, si potrebbe ravvisare il concetto di “ristoro delle spese di produzione del reddito” svolto dalla detrazione aggiuntiva che spetta in misura esclusiva ai lavoratori dipendente e per un importo di entità decisamente inferiore allo strumento di base (circa un terzo). Si segnala però che nel medesimo anno ai lavoratori autonomi spettava una detrazione pari a 150.000 lire se il reddito non eccedeva 6 milioni: un trattamento molto simile a quello del dipendente che però nel caso in questione non può configurarsi come spesa di produzione del reddito.

A partire dal 1998 si assiste a un fenomeno nuovo: gli importi di tutte le detrazioni per lavoro crescono in maniera vistosa a fronte di un cospicuo aumento della prima aliquota, che per quell'anno passa dal 10 al 18,5%. Si torna a una detrazione

unificata per dipendenti e pensionati pari a 1.680.000 lire per redditi fino a 9,1 milioni e decrescente a scaglioni fino a 100.000 lire per redditi superiori ai 100 milioni. Lo scopo è quello di elevare tutte le aliquote marginali, assicurando allo stesso tempo una “no tax area” tramite la detrazione di base (di fatto pari al limite superiore del primo scaglione) al fine di esercitare un’azione fortemente redistributiva sui redditi più bassi.

Le riforme degli anni 2003 e 2005 fanno proprio questo principio, elevando la prima aliquota addirittura al 23%, trasformando le detrazioni d’imposta in deduzioni dal reddito, elevandone la portata e conferendo loro un profilo nuovo, non più decrescente a scaglioni ma linearmente decrescente al crescere del reddito. La riforma del 2003, tuttavia, reintroduce una differenziazione tra redditi da dipendente e redditi da pensione che rimarrà tale fino ai nostri giorni.

La legge Finanziaria per il 2007, infine, riporta gli strumenti da deduzioni a detrazioni d’imposta, innalzando i livelli della no tax area e mantenendo un profilo linearmente decrescente col reddito, sempre differenziato per tipologia.

### 3.2 Le revisioni delle detrazioni per i pensionati nel 2016 e nel 2017

Passando ora a tempi più recenti, il regime delle detrazioni per i redditi da pensione vigente fino al 2015 era stato introdotto proprio dalla Legge n. 296 del 27/12/2006 (Legge Finanziaria 2007) e non aveva subito sostanziali modifiche negli anni successivi.

Analogamente a quelle previste per altri tipi di reddito, la detrazione per i pensionati assumeva un profilo continuo e decrescente al crescere del livello del reddito di riferimento, seppur con pendenza (rapidità della decrescenza) variabile.

Per i pensionati con meno di 75 anni era prevista una detrazione di base pari a 1.725 euro, che rimaneva costante fino a un reddito di 7.500 euro. Il livello della detrazione di base era tale da garantire da solo l’esonero dal pagamento dell’imposta fino al raggiungimento di detto limite. Superati i 7.500 euro, il livello della detrazione decresceva linearmente fino a raggiungere il valore di 1.255 euro per un reddito pari a 15.000 euro. Superati i 15 mila euro di reddito, la detrazione decresceva linearmente fino ad azzerarsi a un livello di reddito pari a 55.000 euro.

Per i pensionati con 75 e più anni era previsto un regime di maggior favore dove il limite dell’esonero del reddito era elevato a 7.750 euro e, conseguentemente, il livello di base della detrazione era fissato in 1.783 euro. Restava uguale la doppia decrescenza della quota spettante.

Le detrazioni in esame furono introdotte in un contesto organico volto ad assorbire gli effetti, sia per dipendenti che per i pensionati, del salto d'aliquota Irpef previsto al passaggio dello scaglione dei 15 mila euro. La curva delle detrazioni previste per le due tipologie di contribuenti, infatti, fu congegnata in maniera tale che il minor tasso di decrescenza previsto per i redditi superiori ai 15 mila euro (aliquota implicita da 6,27 per cento a 3,14 per cento) assorbisse la maggiore aliquota Irpef prevista per il relativo scaglione (dal 23 per cento al 27 per cento), mantenendola grosso modo costante attorno al 30 per cento fino ai 28 mila euro di reddito imponibile.

Tale meccanismo risultava analogo a quanto originariamente avveniva anche per il dipendente. Il lavoratore dipendente godeva di un importo di base della detrazione leggermente più alto di quello del pensionato, che assicurava un'esenzione del reddito fino agli 8 mila euro. Il profilo della decrescenza, tuttavia, ricalcava quello della detrazione per pensione al fine di assicurare il funzionamento del meccanismo poc'anzi descritto (la detrazione era strettamente funzionale alle aliquote del primo e del secondo scaglione Irpef, al fine di garantire un'aliquota marginale prossima al 30 per cento fino ai 28 mila euro di reddito).

A partire dall'anno d'imposta 2014, la curva della detrazione per il lavoro dipendente è stata profondamente modificata. La legge n. 14 del 27/12/2013 (Legge di stabilità 2014) ha abbandonato la logica sopra descritta introducendo sostanziali modifiche nel meccanismo di calcolo della detrazione, nella logica di un avvicinamento ad una decrescenza interamente lineare della detrazione (invece che a doppia pendenza), nell'ambito di una riduzione del cuneo fiscale sui redditi dei lavoratori dipendenti. Ne è conseguita una netta separazione del regime fiscale dei lavoratori dipendenti da quello dei pensionati, con un maggior risparmio d'imposta per i lavoratori dipendenti che in alcuni casi può superare i 300 euro.

È possibile osservare come il profilo della detrazione per lavoro dipendente fosse nel 2015 sostanzialmente differente rispetto alle detrazioni previste per i redditi da pensione, risultando quasi lineare (Grafico 3.1). Le maggiori differenze si registravano per i redditi compresi tra i 10 mila e i 28 mila euro, registrando una punta massima di oltre 300 euro a 15 mila euro di reddito.

Nel 2016 la legge di stabilità ha introdotto una parziale revisione alle detrazioni per i pensionati. Per i pensionati con almeno settantacinque anni di età la detrazione di base è stata allineata a quella prevista per i dipendenti, e portata da 1783 euro a 1880 (Grafico 3.2) per i redditi compresi entro gli otto mila euro<sup>7</sup>. Per i

<sup>7</sup> In effetti, il reddito massimo per il quale l'imposta non è dovuta è leggermente superiore a 8 mila euro sia per i pensionati che per i dipendenti. Questa marginale estensione della cosiddetta *no tax area* deriva dal fatto che la detrazione massima concessa, 1.880 euro, è superiore di 40 euro all'imposta lorda dovuta su 8 mila euro, che si ottiene moltiplicando 8 mila per l'aliquota di 0,23 del primo scaglione.

redditi compresi tra otto e quindici mila euro la detrazione decresce linearmente fino ad arrivare al valore di 1297 euro in corrispondente di quindici mila euro di reddito. Quest'ultimo importo della detrazione coincide con quello previsto fino al 2015 per i redditi pari a 15 mila euro. Per i redditi superiori a 15 mila euro la detrazione nel 2016 coincide perfettamente con quella prevista nel 2015.

Grafico 3.1 - Livello delle detrazioni per tipologia di reddito e di contribuente  
Anno d'imposta 2015

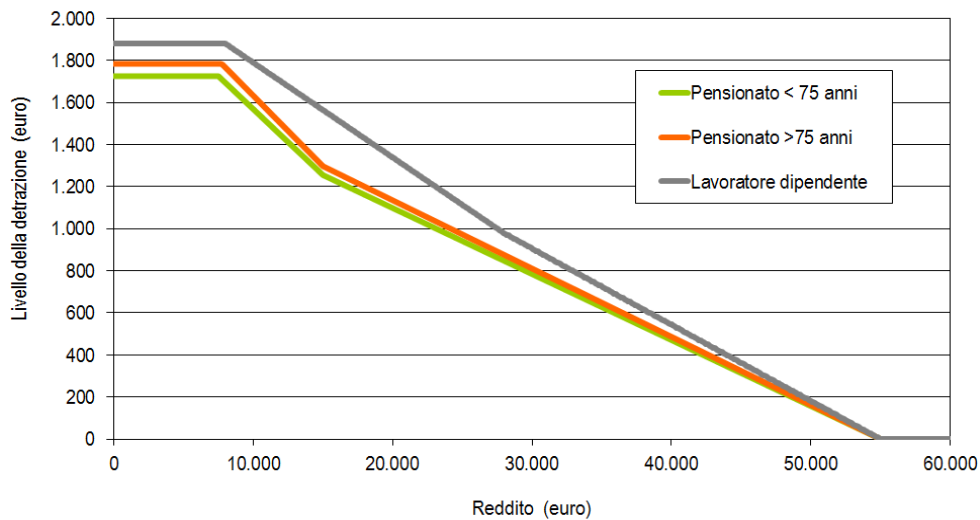
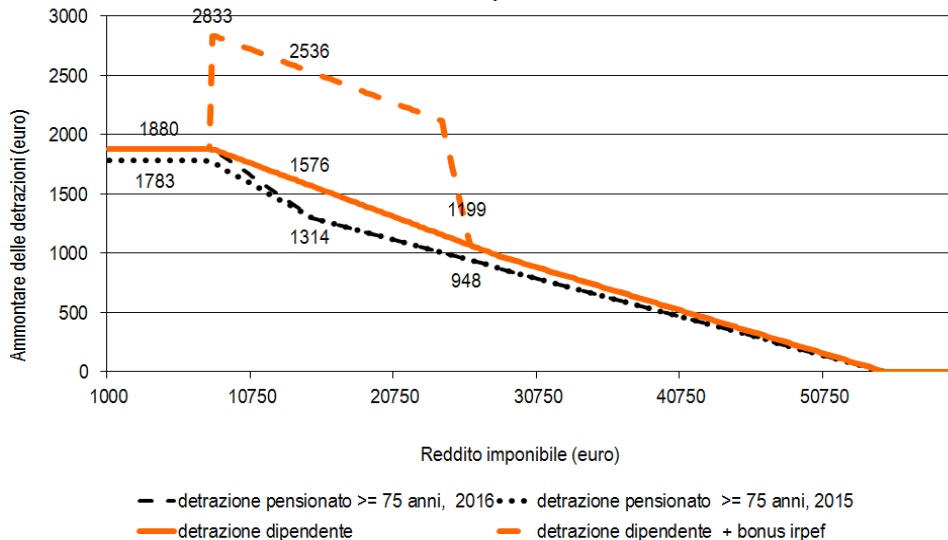


Grafico 3.2 - Detrazioni Irpef per lavoratori dipendenti e pensionati di almeno 75 anni di età -  
Anno di imposta 2016



In definitiva, per un pensionato la soglia di esenzione dalla tassazione è di 8.128 euro, mentre per un dipendente è leggermente superiore, 8.145 euro.



L'allineamento delle detrazioni dei pensionati a quelle dei dipendenti è stato quindi molto parziale, ha interessato solo i pensionati con almeno settantacinque anni e con redditi fino a 15 mila euro ed ha effettivamente allineato solo la detrazione base. Per un pensionato settantacinquenne il risparmio fiscale massimo era pari a 114 euro annui in corrispondenza di un reddito pari a otto mila euro, e da lì in poi decresceva fino ad annullarsi per redditi pari o superiori a quindici mila euro. Un pensionato con un reddito pari a quindici mila euro usufruiva di una detrazione inferiore di 267 euro rispetto a quella di un dipendente. Per redditi maggiori il differenziale di riduceva lentamente fino a scomparire in corrispondenza di un reddito di 55 mila euro, per cui non sono previste detrazioni di alcun genere.

A partire dall'anno d'imposta 2017, il duplice regime della detrazione per i pensionati con almeno e meno di settantacinque anni è stato definitivamente superato, adeguando gli importi previsti per i pensionati con età inferiore ai settantacinque anni a quelli di cui già fruivano i pensionati con età superiore.

### 3.3 Dal bonus Irpef al Trattamento integrativo

La distanza tra aliquote Irpef nette per i dipendenti e per i pensionati è stata ulteriormente accresciuta dal bonus Irpef, introdotto in modo permanente dalla legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014). Le risorse assorbite annualmente dalla misura sono state pari a circa 9,3 miliardi di euro. Il bonus era rivolto ai titolari di un reddito da lavoro dipendente, nonché ai titolari di redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente, mentre erano esclusi dalla fruizione del bonus i pensionati, i titolari di redditi professionali ed in ogni caso i redditi prodotti da titolari di partita IVA in forma autonoma o di impresa.

Ai beneficiari spettava un credito pari a 960 euro, se titolari di un reddito complessivo non superiore a 24.600<sup>8</sup> euro. Se il reddito era superiore a 24.600 euro, il credito decresceva fino ad azzerarsi al raggiungimento di un reddito complessivo pari a 26.600 euro. Il credito di imposta viene riconosciuto in via automatica dai sostituti di imposta sugli emolumenti corrisposti in ciascun periodo di paga, senza attendere alcuna richiesta esplicita da parte dei potenziali beneficiari.

Il bonus è stato quindi congegnato in modo da evitare trappole della povertà a scapito dei soggetti immediatamente sopra la soglia dei 24.600 mila euro. Sono stati invece esclusi i cosiddetti "incapienti", ossia coloro che hanno un'imposta

<sup>8</sup> Il limite originariamente previsto era pari a 24.000 euro, così come il limite oltre il quale non si ha più diritto alla prestazione era pari a 26.000 euro. Tali soglie sono state elevate di 600 euro a partire dall'anno d'imposta 2018 in considerazione del fatto che successivi aumenti contrattuali per redditi vicino alla soglia rischiavano di essere riassorbiti dalla totale o parziale perdita dei benefici del Bonus.

lorda, calcolata sui redditi da lavoro dipendente, inferiore o uguale alle detrazioni spettanti. L'esclusione è parzialmente compensata dagli interventi di contrasto povertà attuati dal 2015 in poi, ma trova origine nel costo che l'estensione agli incapienti avrebbe comportato<sup>9</sup>.

Sommando bonus Irpef e detrazione, la distanza tra detrazioni per i dipendenti comprensiva di bonus e quelle per i pensionati è stata amplificata significativamente (Grafico 3.2). La soglia di reddito imponibile che faceva scattare il bonus per un dipendente ammontava a 8.145 euro. In corrispondenza della soglia la differenza tra detrazione per dipendente e per pensionato era pari a circa 970 euro, e si accresceva per i redditi tra 8.145 euro e i quindici mila euro, raggiungendo l'ammontare massimo pari a 1227 euro. Da quel reddito soglia in poi decresceva e si annullava per un reddito pari a 55 mila euro. Nella fascia di redditi tra otto mila e ventiquattro mila euro i pensionati erano gravati da una aliquota Irpef netta superiore del 5.7 per cento rispetto ai dipendenti. Il maggior onere era dovuto per la gran parte, 4.7 per cento, all'esclusione dei pensionati dal bonus Irpef.

Il divario di trattamento fiscale tra dipendenti e pensionati è stato ulteriormente accresciuto dal decreto legge del 5 febbraio 2020 n°3, che ha introdotto due nuove misure a favore dei lavoratori dipendenti, in sostituzione del bonus Irpef. Tali misure erano destinate in parte alla medesima platea degli attuali beneficiari del Bonus, che ricevevano una sua maggiorazione; una seconda parte, invece, era destinata a una platea di contribuenti fino a quel momento esclusa dai benefici del bonus in quanto percettori di redditi superiori ai 26.600 euro.

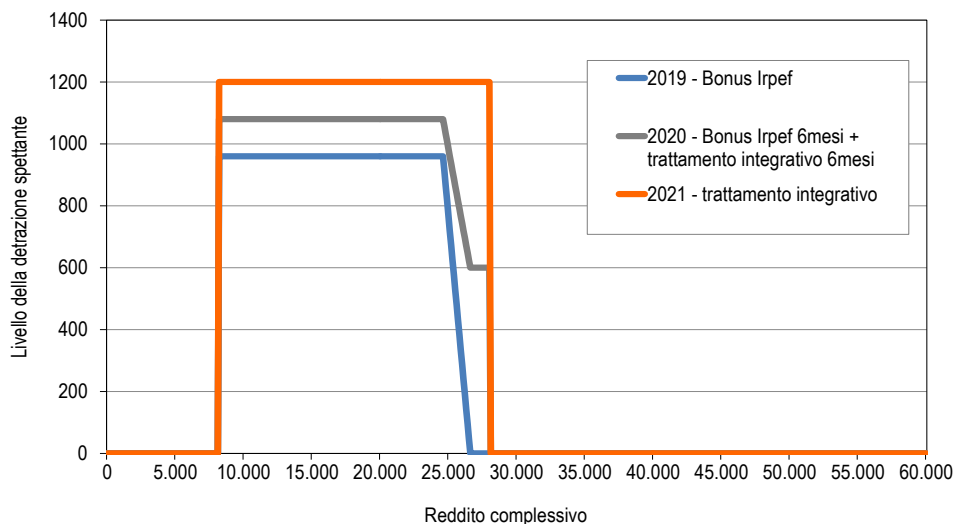
A partire dal 1° luglio 2020, è stata prevista la corresponsione di una somma a titolo di trattamento integrativo a favore dei lavoratori dipendenti. Si trattava di una misura di natura analoga al bonus (credito d'imposta rimborsabile dal sostituto) e per il 2020 era pari a 600 euro da ripartire su 6 mensilità (100 euro per ogni mensilità retribuita). Spettava ai lavoratori dipendenti il cui reddito non sia superiore ai 28 mila euro a condizione che siano soddisfatti i medesimi requisiti di "capienza dell'imposta lorda" previsti per il bonus Irpef. Per il 2021 e i successivi anni la somma è stabilita pari a 1.200 euro (100 euro mensili).

Sostituendosi al Bonus, tale trattamento ne costituisce di fatto un "potenziamento" di venti euro mensili per tutti i dipendenti il cui reddito risulti inferiore ai 26.600<sup>10</sup> (Grafico 3.3).

<sup>9</sup> A proposito del limitato effetto distributivo del bonus si veda M. Baldini e S. Toso "Crisi economica, distribuzione del reddito e politiche sociali" in G.Arachi e M.Baldini "La finanza pubblica italiana"- Rapporto 2015, Il Mulino.

<sup>10</sup> Per i contribuenti il cui reddito è compreso tra i 24.600 e i 26.600 euro il beneficio era superiore ai 20 euro poiché nel regime originario fruivano del Bonus Irpef in misura ridotta: ad esempio per un

Grafico 3.3 - Profilo delle Bonus Irpef 80 Euro mensili e del trattamento integrativo  
Analisi per livello di reddito complessivo



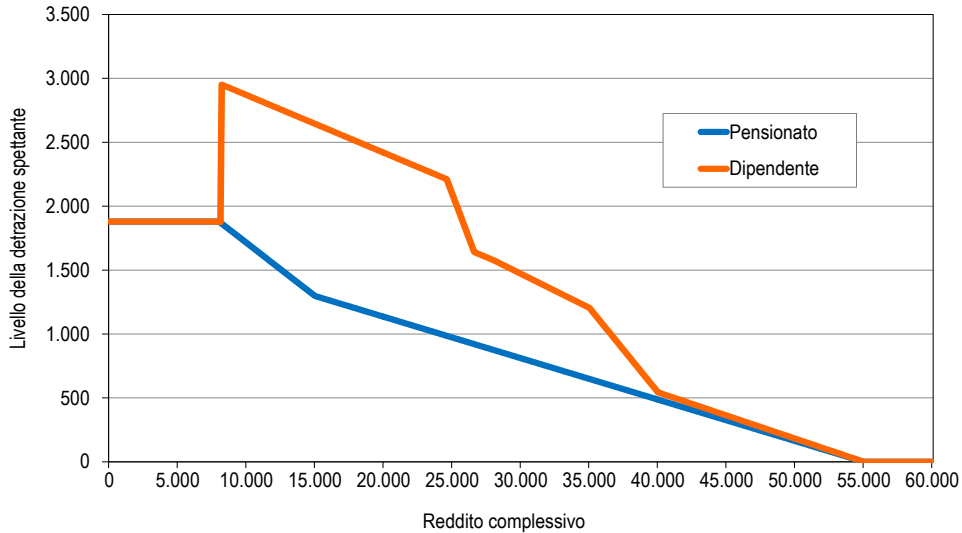
In aggiunta al trattamento integrativo appena descritto, veniva introdotta una detrazione aggiuntiva per i lavoratori dipendenti con reddito superiore a 28 mila e inferiore a 40 mila euro: l'importo, che in misura piena è pari a 100 euro per ogni mensilità retribuita, decresce fino a raggiungere un valore di 80 euro in corrispondenza di un reddito pari a 35 mila euro, per poi azzerarsi in corrispondenza di un reddito pari a 40 mila euro.

Tale ultima misura era introdotta in via sperimentale per il solo secondo semestre del 2020; il successivo DL 30/12/2020 n° 182 ne ha poi esteso l'applicazione a partire dal 2021 "In vista di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali".

Confrontando i trattamenti riservati ai lavoratori dipendenti e ai pensionati per l'anno d'imposta 2020 (Grafico 3.4), si osserva come fin oltre i 25.000 euro di reddito il lavoratore dipendente riceva benefici superiori a 1.000 euro, raggiungendo il massimo valore, 1.347 euro, a un livello di reddito pari a 15.000 euro.

reddito pari a 25.600 euro il bonus era pari a 40 euro mensili, mentre il nuovo trattamento integrativo veniva fruito in maniera piena (100 euro).

Grafico 3.4 - Detrazioni Irpef per dipendenti e pensionati  
Anno d'imposta 2020



### 3.4 La riforma delle aliquote e il ridisegno delle detrazioni nel 2022

La Legge di Bilancio per il 2022 ha introdotto un'ampia revisione dell'Irpef che ne ha modificato tutti i principali parametri: è stato ridotto il numero di aliquote, che da cinque sono diventate quattro, ed è stato anche ridotto il livello della seconda e della terza aliquota; il profilo di tutte le detrazioni per tipologia di reddito è stato quindi rimodellato, tenendo conto delle nuove aliquote nominali e degli obiettivi di riduzione del carico fiscale suggeriti dalla legge delega (Tabella 3.1).

Tabella 3.1  
La revisione Irpef in vigore dal 2022 in relazione alla legislazione pre-vigente

		Scaglioni di reddito		
		Aliquote		
ALIQUOTE		Legislazione vigente	Legislazione pre-vigente	
			da 0 a 15 mila euro	0,23
	da 15 a 28mila euro	0,25	0,27	
	da 28 a 50 mila euro	0,35	0,38	
	da 50 a 55 mila euro	0,43	0,38	
	da 55 a 75 mila euro	0,43	0,41	
	oltre 75 mila euro	0,43	0,43	
		Detrazione		
		Legislazione vigente	Legislazione pre-vigente	
DETRAZIONI	Dipendente			
		da 0 a 15 mila euro	1.880	
		da 15 a 28mila euro	$1'910 + 1'190 \cdot (28'000 - Y) / 13'000$	1'880 fino a 8mila euro 978 + 902*(28'000 - Y) / 20'000 da 8 a 28mila euro
		da 28 a 50 mila euro	$1'910 \cdot (50'000 - Y) / 22'000$	978*(55'000 - Y) / 27'000 da 28 a 55mila euro
	oltre 50 mila euro	0	0 oltre i 55mila euro	
Pensionato		da 0 a 8.500 euro	1.955	
		da 8.500 a 28 mila euro	$700 + 1'255 \cdot (28'000 - Y) / 19'500$	1'880 fino a 8mila euro 1'297 + 583*(15'000 - Y) / 7'000 da 8 a 15mila euro
		da 28 a 50 mila euro	$700 \cdot (50'000 - Y) / 22'000$	1'297*(55'000 - Y) / 40'000 da 15 a 55mila euro
		oltre 50 mila euro	0	0 oltre i 55mila euro
Autonomo		da 0 a 5.500 euro	1.265	
		da 5.500 euro a 28 mila euro	$500 + 765 \cdot (28'000 - Y) / 22'500$	1'104*(55'000 - Y) / 50'200 da 4.800 a 55mila euro
		da 28 a 50 mila euro	$500 \cdot (50'000 - Y) / 22'000$	
		oltre 50 mila euro	0	0 oltre i 55mila euro
DETR. AGGIUNTIVE	Dipendente	da 25.000 fino a 35.000	65	
	Pensionato	da 25.000 fino a 29.000	50	
	Autonomo	da 11.000 fino a 17.000	50	
TRATTAMENTO INTEGRATIVO DIPENDENTE	Redditi maggiori o uguali a 8.174 e inferiori a 15.000 euro	1.200 euro annui	1.200 euro annui	
	Redditi maggiori a 15'000 euro e non superiori a 40'000 euro		TRATTAMENTO INTEGRATIVO: 1'200 euro annui fino a 28mila euro ULTERIORE DETRAZIONE $(960 + 240 \cdot (35'000 - Y) / 7.000)$ per redditi > 28'000 e <= 35'000; $(960 \cdot (40'000 - Y) / 5'000)$ per redditi > 35'000 e <= 40'000	

Nel definire il nuovo e più basso carico fiscale dei lavoratori dipendenti, la nuova detrazione per i corrispondenti redditi assorbe i benefici precedentemente attribuiti dal trattamento integrativo e dall'ulteriore detrazione. Il trattamento integrativo per il lavoratore dipendente rimane invece per i redditi inferiori ai 15mila euro, mentre le detrazioni per redditi da pensione e per redditi da lavoro autonomo prevedono un livello di esenzione leggermente più alto dei precedenti.

Come già osservato dagli attori di Governo, le revisioni fiscali introdotte non rivestono il carattere di una riforma complessiva e generalizzata del tributo (non realizzabile, del resto, nell'ambito di una Legge di Bilancio); gli stessi attori le interpretano, tuttavia, come un primo passo nella direzione di una "progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale". Ne vengono ulteriormente sottolineati i seguenti elementi caratterizzanti: la riduzione delle "variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef" e la graduale riduzione delle "aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'Irpef anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro".

Su quest'ultimo punto vale la pena di sottolineare che il documento conclusivo approvato dalle Commissioni Finanze della Camera e del Senato al termine dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, indagine che si è articolata nell'arco di sei mesi, tra gennaio e giugno 2021, sottolineava tra i principali obiettivi di una riforma "l'abbassamento dell'aliquota media effettiva con particolare riferimento ai contribuenti nella fascia di reddito 28.000 55.000".

Si tratta, a ben vedere, di obiettivi che hanno particolare rilevanza per il lavoro dipendente: le discontinuità dell'aliquota marginale sono un problema che affligge la funzione di prelievo del dipendente, mentre la specifica attenzione alla fascia di reddito compresa tra i 28 e i 55mila euro si ricollega, come vedremo in seguito, alla progressiva riduzione del cuneo fiscale che ha avuto inizio nel 2014 con il "Bonus Irpef" a partire dai redditi più bassi e che si è via via estesa a platee con redditi superiori.

I redditi da pensione hanno beneficiato in qualche misura della riduzione generalizzata del carico fiscale: il livello di esenzione del reddito è stato elevato da 8'150 euro circa a 8'500; ma i benefici più elevati sono stati attribuiti ai redditi medio-alti e le disparità di trattamento tra dipendenti e pensionati non si sono ridotte e in alcuni casi sono state aumentate (nella fascia 37-50mila fino a quasi 500 euro e in misura minore nella fascia 13-21mila fino a 90 euro; nelle altre fasce sono diminuite, anche se per importi contenuti).

Dal momento che l'intervento prevede una riduzione generalizzata dell'imposta per tutte le categorie di contribuenti e per tutti i livelli di reddito, sono stati coinvolti pressoché tutti i 30 mln di contribuenti con imposta netta positiva (i contribuenti con imposta nulla poiché azzerata da detrazioni e/o deduzioni non ricevo-

no ovviamente vantaggi). Il costo dell'intervento è di poco inferiore a 7 miliardi di Euro (6,9 mld). Il 32% delle risorse impegnate dalla manovra (circa 2,2 mld) è destinato ai contribuenti con reddito prevalente da pensione (Tabella 3.2). Questi ricevono un beneficio pari in media a poco meno di 230 euro su base annua, che incide sul reddito complessivo in misura lievemente superiore a quella registrata dal lavoro dipendente.

**Tabella 3.2**

**Ripartizione percentuale delle risorse impegnate; beneficio monetario medio e incidenza media del beneficio sul reddito complessivo Irpef**

Reddito prevalente	Ripartizione risorse	Beneficio medio	Incidenza su reddito complessivo
Lavoro dipendente e assimilati	56%	228	0,8%
Pensioni imponibili o esenti	32%	227	0,9%
Lavoro autonomo	8%	216	0,4%
Altri redditi	4%	218	0,7%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>226</b>	<b>0,7%</b>

**Tabella 3.3**

**Ripartizione percentuale delle risorse impegnate; beneficio monetario medio e incidenza media del beneficio sul reddito complessivo Irpef**

Analisi per classi di reddito complessivo Irpef dei contribuenti

Classi di reddito complessivo	Ripartizione risorse	Beneficio medio	Incidenza su reddito complessivo
<8000 euro	0%	152	0,0%
8-15 keuro	15%	166	1,2%
15-20 keuro	17%	219	1,2%
20-28 keuro	15%	123	0,5%
28-40 keuro	19%	212	0,6%
40-55 keuro	21%	706	1,5%
55-75 keuro	8%	556	0,9%
oltre 75 keuro	5%	294	0,2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>226</b>	<b>0,7%</b>

Oltre il 50% delle risorse è destinato ai contribuenti con reddito superiore a 28mila euro e i benefici medi maggiori si registrano nelle classi da 40 a 75mila euro (Tabella 3.3). L'incidenza del beneficio sul reddito, che nel caso di una riforma redistributiva in senso progressivo assumerebbe un profilo decrescente al crescere del reddito, presenta invece un andamento discontinuo e raggiunge il suo picco

nella classe di redditi da 40 a 55 mila euro. Il carattere non progressivo della riforma viene confermato dall'analisi dell'impatto della riforma sui redditi familiari equivalenti, suddivisi in dieci gruppi, dal più povero al più ricco (Tabella 3.4).

Le ragioni dell'andamento discontinuo del beneficio, che tende a valori molto bassi nella distribuzione centrale dei redditi (tra i 25 e i 35 mila euro di reddito complessivo) saranno esaminate nel successivo capitolo, alla luce degli interventi che si sono susseguiti negli ultimi 15 anni, e in particolare dal 2014 in poi.

**Tabella 3.4**

**Ripartizione percentuale delle risorse impegnate; beneficio monetario medio e incidenza media del beneficio sul reddito complessivo Irpef**

Analisi per decimi di reddito equivalente

Decimi di reddito equivalente	Ripartizione risorse	Beneficio medio	Incidenza su reddito complessivo
1	1%	178	0,6%
2	3%	163	0,8%
3	5%	175	0,8%
4	7%	187	0,8%
5	8%	191	0,9%
6	10%	196	0,8%
7	12%	215	0,9%
8	13%	212	0,8%
9	17%	254	0,8%
10	23%	335	0,6%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>226</b>	<b>0,7%</b>

Per analizzare il diretto impatto sui pensionati, viene preso a riferimento il livello del prelievo prima e dopo la riforma per un pensionato senza carichi familiari (Tabella 3.5). Le figure tipo, per loro natura, astraggono rispetto alla situazione reale. Nel nostro caso, il pensionato tipo non ha familiari a carico, il suo reddito è costituito esclusivamente da pensioni imponibili e non sostiene spese per oneri fiscalmente deducibili e/o detraibili. I risultati tengono conto della sola Irpef netta; non considerano, invece, eventuali variazioni nelle addizionali locali all'Irpef.

Al di là dell'andamento erratico del beneficio medio per i vari livelli di reddito, dovuto più alla situazione previgente che all'attuale profilo, che è senz'altro più regolare, è doveroso rilevare come anche per il pensionato, così come per il dipendente, i benefici monetari più rilevanti si registrano a partire dai 30mila euro di reddito. I benefici raggiungono il massimo per un reddito pari a 50mila euro, per poi ridursi a 270 euro in corrispondenza di un imponibile di 75mila euro. Per tutti i redditi superiori il beneficio si mantiene pari a 270 euro.



Tabella 3.5

**Variazione dell'Irpef per un pensionato senza carichi familiari, senza altri redditi e senza oneri deducibili/detraibili**

Analisi per livelli di reddito complessivo

Reddito complessivo	Irpef 2021	Irpef 2022	Beneficio
8.000	0	0	0
8.500	117	0	117
9.000	273	147	126
10.000	587	442	145
12.500	1.370	1.177	192
15.000	2.153	1.913	240
17.500	2.909	2.699	210
20.000	3.665	3.485	180
22.500	4.421	4.271	150
25.000	5.177	5.057	120
27.500	5.933	5.793	140
30.000	6.909	6.764	146
32.500	7.940	7.718	222
35.000	8.972	8.673	299
40.000	11.034	10.582	452
50.000	15.158	14.400	758
60.000	19.270	18.700	570
70.000	23.370	23.000	370
75.000	25.420	25.150	270

*Quindici anni di interventi*

Come già accennato, seppur non si tratti di una riforma complessiva del sistema di prelievo sulle persone fisiche, la riforma introdotta è il primo intervento “organico” del sistema tributario e coinvolge la totalità dei contribuenti. L’obiettivo è stato quello di “razionalizzare” il sistema, o quanto meno mettere ordine negli interventi, limitati e specifici, che si erano stratificati nel tempo.

L’ultima riforma “organica” dell’Irpef risale all’anno d’imposta 2007, quando il “Secondo Governo Prodi” cambiò l’intero sistema basandolo su nuove aliquote e su detrazioni d’imposta in luogo delle previgenti deduzioni per tipologia di reddito e per sostegno ai carichi familiari.

Da allora il legislatore è intervenuto più volte con interventi che inizialmente hanno riguardato le detrazioni per figli e le detrazioni per tipologia di reddito, incre-

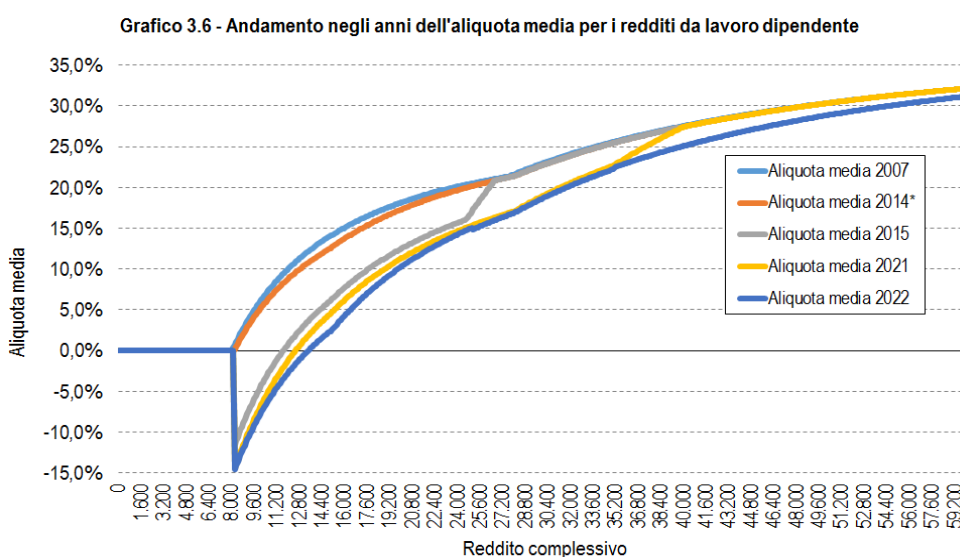
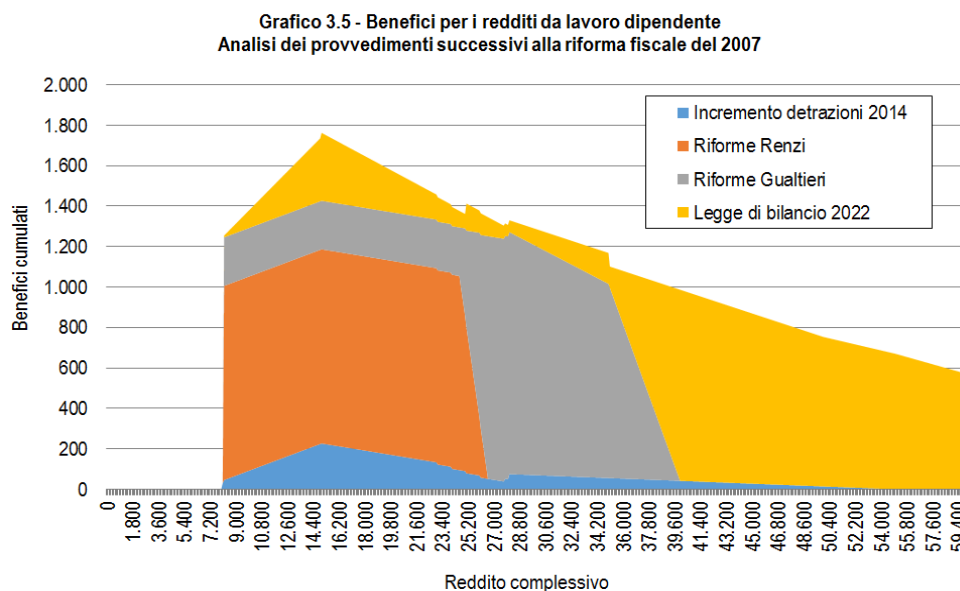
mentandone gli importi di base e in alcuni casi il profilo della spettanza. A partire dal 2014, poi, si sono susseguiti una serie di interventi a riduzione del cuneo fiscale riservati ai soli lavoratori dipendenti, e cioè il bonus Irpef, introdotto a partire da aprile 2014, e i successivi trattamenti che lo hanno “potenziato” e ne hanno esteso la portata finì a redditi medio-alti: il trattamento integrativo e l’ulteriore detrazione per i lavoratori dipendenti.

La riforma dell’Irpef appena approvata ha cercato di mettere ordine nel sistema, riducendo la frammentarietà degli strumenti e riconducendoli nell’alveo più consono di una detrazione unitaria per i lavoratori dipendenti. Nel disegnare il nuovo profilo della detrazione, associato alla rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni, il legislatore ha implicitamente esteso ai lavoratori dipendenti con reddito superiore ai 40mila euro, i benefici generati da una riduzione del cuneo fiscale dalla quale erano stati finora esclusi (Grafico 3.5). Come già accennato poco sopra, i preventivi strumenti a riduzione del cuneo fiscale avevano visto un progressivo ampliamento della loro platea di riferimento, che il cui limite superiore di reddito era passato dagli iniziali 26mila euro del Bonus Irpef ai 40mila euro dell’ulteriore detrazione. Tale fascia di reddito, che ha visto ridurre a più riprese la relativa aliquota media, è stata oggetto di sgravi fiscali per ben 16 mld euro annui, i cui benefici sono stati goduti in misura piena dai contribuenti con reddito inferiore a 28mila euro, e in forma via via ridotta dai contribuenti con reddito fino a 35mila e fino a 40mila euro.

Le risorse destinate all’intervento (circa 7 mld), e la rilevante concentrazione di risorse già impegnate nella fascia di reddito sopraindicata, hanno fortemente condizionato l’azione del legislatore: i lavoratori dipendenti con redditi compresi tra i 26 e i 35mila euro hanno beneficiato in maniera limitata della nuova riforma avendo tratto già rilevanti benefici negli anni passati; i redditi superiori a 40mila euro, che in precedenza non erano stati interessati ad alcuna misura selettiva, hanno ricevuto i benefici maggiori. Non va trascurata, tuttavia, una quota di benefici che è stata destinata alla parte bassa della distribuzione dei redditi, e che raggiunge il punto massimo per i redditi pari a 15mila euro.

I vari interventi di riforma effettuati negli ultimi anni hanno completamente ridisegnato l’andamento dell’aliquota Irpef media per i lavoratori dipendenti (Grafico 3.6). Già l’intervento sulla detrazione operato nel 2014 aveva prodotto un abbassamento della curva fino a 28mila euro di reddito; i successivi interventi a riduzione del cuneo hanno prodotto ben più evidenti riduzioni dell’aliquota media, che assume anche valori negativi per i redditi più bassi laddove il trattamento “a sostegno” è maggiore dell’imposta dovuta. Il profilo dell’aliquota del 2021, dovuto all’azione combinata del trattamento integrativo e dell’ulteriore detrazione per il lavoro dipendente) riprende quello dell’anno precedente al di sopra dei 40mila euro di reddito; l’aliquota media del 2022, invece, assume valori più bassi della precedente lungo l’intero profilo; la distanza è assai ridotta nel tratto compreso tra

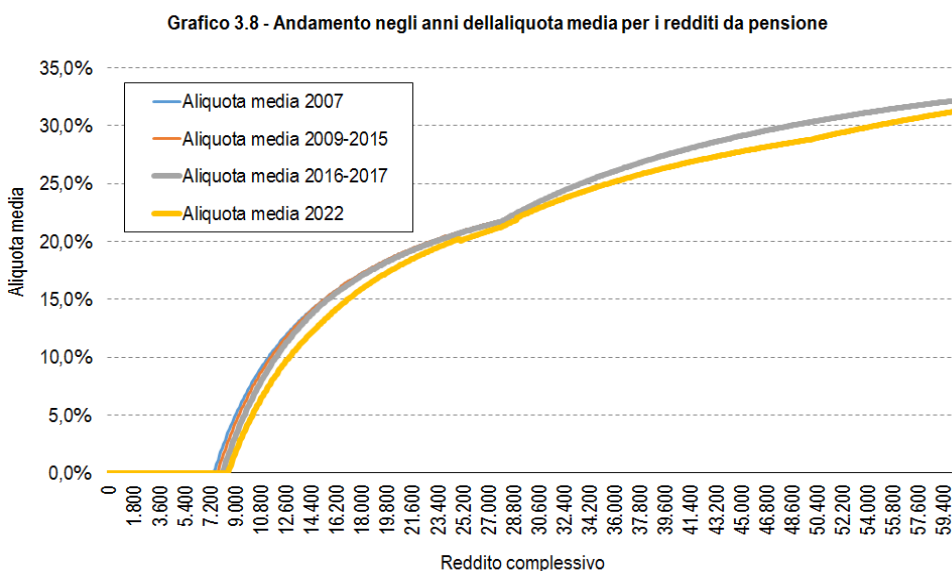
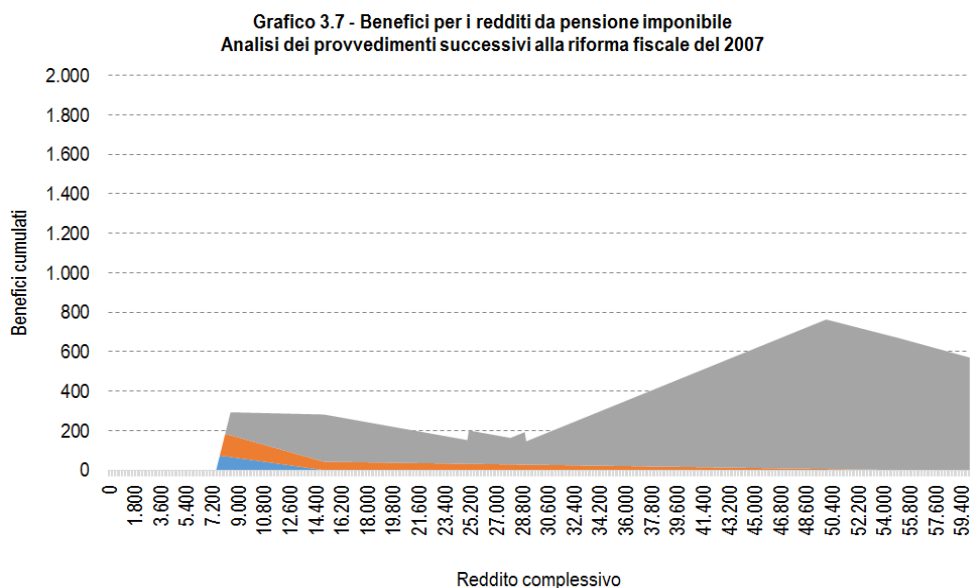
i 26 e i 35mila euro, mentre si dilata nella successiva porzione di reddito fino a 50mila euro.



\* Nel 2014 non è considerato il "bonus irpef" erogato per 9 mesi

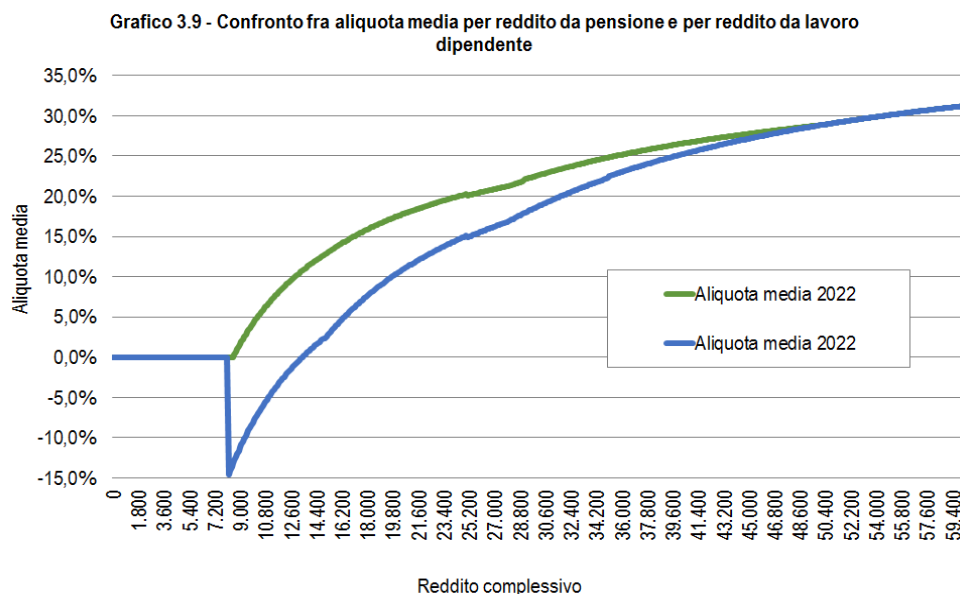
Di ben diverso tenore e portata sono stati gli interventi in favore dei pensionati (Grafico 3.7): quelli dei primi anni hanno attribuito benefici di importo contenuto e tutti concentrati sui redditi molto bassi; l'attuale riforma fiscale ha invece redistribuito risorse lungo l'intera distribuzione dei redditi, tuttavia secondo un profilo piuttosto irregolare e privilegiando i redditi più elevati cui sono andati i benefici monetari maggiori. La progressiva riduzione dell'aliquota media di un "pensionato

tipo” fra il 2009 e il 2017 ha prodotto effetti solamente nella parte più bassa della distribuzione, elevando di poco la soglia di esenzione del reddito (Grafico 3.8). La riforma fiscale del 2022, finalmente, agisce lungo l'intero profilo della curva abbassandone il livello, elevando la soglia di esenzione e raggiungendo il maggior scostamento per i redditi intorno ai 50mila euro.



Il confronto tra la curva della aliquota media per un lavoratore dipendente e quella per un pensionato in vigore dal 2022 mette in luce la macroscopica disparità di trattamento fiscale che si è venuta a determinare (Grafico 3.9). La differenza di

prelievo tra lavoratore dipendente e pensionato è di circa 1.200 euro per un reddito lordo annuo attorno agli 8.000 euro, sale a circa 1.550 euro per un reddito lordo annuo attorno ai 15.000 euro e poi decresce lentamente annullandosi solo per redditi pari o superiori a 50.000 euro.



### 3.5 Possibili interventi di riforma

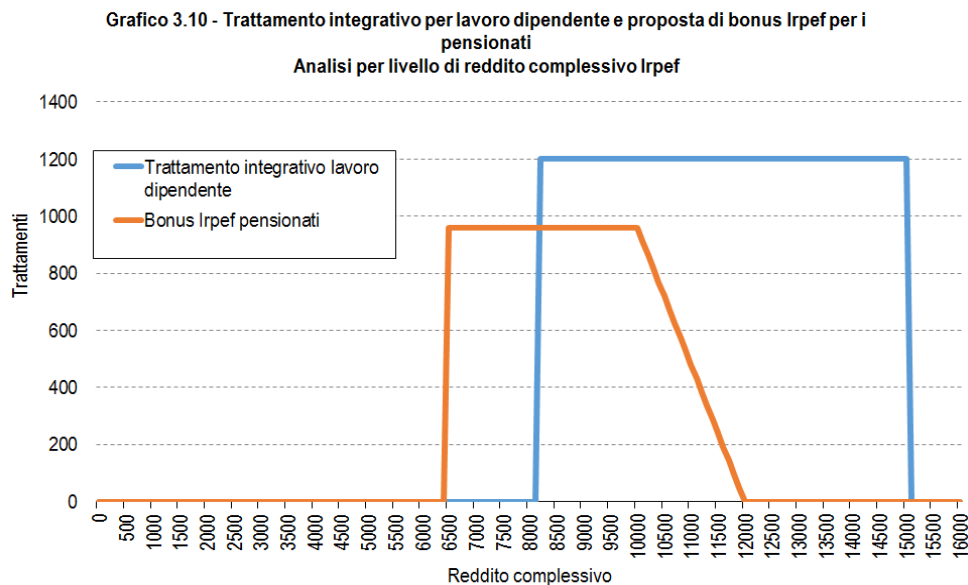
Passiamo ora a presentare un possibile intervento di riforma del trattamento fiscale dei redditi da pensione, mirato a contenere la macroscopica e ingiustificata disparità di prelievo rispetto ai redditi da lavoro dipendente. La proposta è concentrata sui pensionati con reddito medio-basso, e mira a coinvolgere tutti coloro che percepiscono un trattamento previdenziale integrato al minimo, escludendo le pensioni assistenziali. Per ognuna delle ipotizzate riforme vengono simulati gli effetti finanziari e distributivi.

#### Simulazione degli impatti di un nuovo bonus Irpef pensionati

Abbiamo ipotizzato l'introduzione di un bonus Irpef per i percettori di redditi di pensione che abbia caratteristiche e requisiti di accesso specifici e diversi da quelli del bonus Irpef dipendenti. L'obiettivo del provvedimento simulato è duplice: da una parte attenuare la disparità di trattamento fiscale dei pensionati rispetto ai dipendenti, intervenendo su una delle principali fonti di quella disparità, l'esclusione dei pensionati dal bonus Irpef introdotto nel 2014. D'altra parte, si vuole includere tra i beneficiari i pensionati previdenziali più poveri, che sono quelli che usu-

fruiscono degli interventi assistenziali, come il trattamento minimo Inps, e che hanno subito negli ultimi anni sensibili riduzioni del loro potere di acquisto sia a causa del maggiore prelievo fiscale, sia dell'inadeguatezza del meccanismo di indicizzazione delle pensioni.

L'importo del nuovo bonus di cui abbiamo simulato l'introduzione sarebbe pari a 960 euro annui, frazionato in mensilità, così come il trattamento integrativo Irpef per i dipendenti. Verrebbe destinato a tutti i contribuenti con redditi di pensione e con un reddito complessivo rientrante in una fascia di importo definita. In via sperimentale abbiamo ipotizzato che il requisito di godimento del bonus consista nel possesso di un reddito imponibile da pensione compreso tra 6.500 euro e 12 mila euro, e sarebbe pienamente goduto da tutti coloro il cui reddito Irpef non superi i 10 mila euro, mentre per coloro con un reddito compreso tra 10 e 12 mila euro il godimento sarebbe parziale e progressivamente decrescente fino all'azzeramento (Grafico 3.10).



Il limite superiore della fascia di godimento del nuovo bonus è piuttosto severo e ha lo scopo principale di contenere il costo dell'intervento. Va tuttavia tenuto presente che un terzo dei pensionati previdenziali gode di un reddito pensionistico pari o inferiore ai 12 mila euro annui. La scelta del limite inferiore della fascia di godimento è stata invece dettata da una attenta lettura della normativa che stabilisce sia gli importi che i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici assistenziali. Il limite minimo di 6.500 euro annui renderebbe possibile l'accesso al nuovo bonus agli oltre due milioni e 800 mila pensionati previdenziali che godono

dell'integrazione al trattamento minimo Inps. Verrebbero invece esclusi coloro che ricevono esclusivamente trattamenti pensionistici di tipo assistenziale, perché i trattamenti assistenziali non costituiscono imponibile Irpef, sia coloro che ricevono trattamenti previdenziali non integrati perché non soddisfano i severi requisiti reddituali che danno accesso all'integrazione al minimo. L'intervento, tuttavia, non sarebbe riservato ai soli pensionati integrati al minimo: anche i percettori di pensioni superiori al minimo godrebbero del nuovo bonus a patto che il loro imponibile Irpef complessivo sia inferiore a 12 mila euro annui.

Il costo finanziario del provvedimento sarebbe di circa 2,9 miliardi di euro. Riceverebbero il bonus 3 milioni e 600 mila pensionati e il beneficio medio sarebbe di 815 euro, pari al 9,3 per cento dell'imponibile dei beneficiari (Tabelle 3.6 e 3.7).

**Tabella 3.6. Distribuzione delle risorse impegnate**

Analisi per classi di reddito complessivo Irpef

Classi di reddito complessivo	Risorse (mld €)	Ripartizione %
<8000 euro	1,6	55,9%
8-15 mila euro	1,3	44,1%
15-20 mila euro	0,0	0,0%
20-28 mila euro	0,0	0,0%
28-40 mila euro	0,0	0,0%
40-55 mila euro	0,0	0,0%
oltre 55 mila euro	0,0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0%</b>

**Tabella 3.7. Profilo distributivo del provvedimento**

Analisi per classi di reddito complessivo Irpef

Classi di reddito complessivo	Contribuenti coinvolti (mln)	Contribuenti coinvolti (%)	Beneficio medio individuale (€)	Incidenza % sul reddito complessivo irpef
<8000 euro	1,7	47,5%	960	13,49%
8-15 mila euro	1,9	52,5%	686	6,67%
15-20 mila euro	0,0	0,0%		
20-28 mila euro	0,0	0,0%		
28-40 mila euro	0,0	0,0%		
40-55 mila euro	0,0	0,0%		
oltre 55 mila euro	0,0	0,0%		
<b>Totale</b>	<b>3,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>815</b>	<b>9,29%</b>

Una parte considerevole delle risorse andrebbe a pensionati che hanno un reddito imponibile inferiore agli 8 mila euro annui. Ben un milione e settecentomila beneficiari sarebbero in questa condizione e vedrebbero aumentare il loro reddito di oltre 13 per cento. Anche se ai pensionati più poveri sarebbe destinata la maggioranza delle risorse, un milione e 900 mila pensionati con un reddito imponibile compreso nella classe di importo da 8 a 15 mila euro godrebbero del bonus, ricevendo in media 686 euro, che rappresenterebbero un incremento del 7 per cento del loro reddito lordo.

La distribuzione dei beneficiari per quinti di reddito equivalente conferma la concentrazione del vantaggio nella parte meno ricca della popolazione (Tabella 3.8). A fronte di una incidenza dell'11 per cento dei beneficiari sulla popolazione complessiva, nel secondo e terzo quinto l'incidenza sale al 14 per cento, mentre nei due quinti più ricchi la frequenza di beneficiari scende all'11 per cento nel caso del quarto quinto e ad appena il 4 per cento nel quinto più ricco. Nel quinto più povero della popolazione l'incidenza è di circa il 12 per cento, e quindi inferiore all'incidenza nel secondo e terzo quinto. Ciò è la conseguenza della scelta di concentrare l'intervento sui pensionati previdenziali, escludendo quindi i pensionati assistenziali. Il beneficio medio per componente dei nuclei familiari coinvolti nell'intervento sarebbe pari a 442 euro, e questo ammontare salirebbe a poco meno di 500 euro fra le famiglie più povere, per le quali rappresenterebbe un incremento percentuale di reddito pari al 7 per cento. Il beneficio medio per componente del nucleo familiare sarebbe poi decrescente nei quinti di popolazione via via più ricchi.

**Tabella 3.8. Profilo distributivo del provvedimento**

Analisi per quinti di reddito disponibile equivalente

Quinti di reddito equivalente	% soggetti nei nuclei beneficiari	Beneficio medio procapite (€) nei nuclei beneficiari	Incidenza % sul reddito lordo
I	12,0%	496	6,7%
II	13,9%	514	4,3%
III	14,4%	415	2,6%
IV	10,6%	356	1,7%
V	3,7%	352	1,1%
Totale	10,9%	442	2,9%

In definitiva, l'introduzione di un bonus Irpef pensionati con caratteristiche specifiche e diverse rispetto al trattamento integrativo Irpef per i dipendenti avrebbe un costo di circa un terzo rispetto a quest'ultimo, e i beneficiari sarebbero maggiormente concentrati fra le famiglie più povere, e marginalmente presenti nelle



famiglie più ricche. I pensionati che ne potrebbero godere rappresentano circa il 30 per cento dei pensionati previdenziali (Tabella 3.9), e il beneficio medio ricevuto da ciascun pensionato sarebbe pari a circa l'11 per cento del loro reddito medio.

Non siamo in grado di avere una stima della distribuzione dei beneficiari per profilo professionale, e tuttavia è possibile ricavare alcune indicazioni indirette dai dati disponibili. Se nel complesso dei circa 17 milioni trattamenti pensionistici previdenziali il 69 per cento può essere ricondotto ad un rapporto di lavoro dipendente (Tabella 3.9), quando l'attenzione si concentra sui circa 9 milioni di trattamenti di importo inferiore a 12 mila euro l'anno, la presenza dei dipendenti si riduce al 57%, ma rimane maggioritaria.

Ulteriori, indirette indicazioni sulla possibile distribuzione del bonus Irpef pensionati per profilo professionale possono essere dedotte dall'osservazione che le circa 2 milioni e 800 mila pensioni integrate al minimo vanno per il 50 per cento a ex lavoratori dipendenti, e i pensionati che godono di trattamento minimo sarebbero nella loro maggioranza fra i beneficiari del bonus Irpef pensionati, visto che i requisiti reddituali per ottenere l'integrazione non sono molto distanti da quelli immaginati per l'accesso al bonus Irpef pensionati.

Come poco sopra chiarito, il nuovo intervento sarebbe riservato ai pensionati previdenziali più poveri, e questa caratteristica discende da un accorto utilizzo di alcune caratteristiche del principale trattamento assistenziale riservato ai pensionati previdenziali più poveri, cioè l'integrazione al trattamento minimo. Il valore annuale del trattamento minimo (Tabella 3.10) è di poco superiore al requisito minimo di reddito pensionistico necessario per accedere al bonus Irpef pensionati, e quindi permette l'accesso a tutti i beneficiari dell'integrazione. Tutti coloro che godono degli altri trattamenti assistenziali riservati agli anziani, e cioè assegno e pensione sociale, pensione di cittadinanza, importo e somma aggiuntiva, maggiorazione sociale e suo incremento, sarebbero esclusi dal bonus Irpef pensionati perché l'importo di quei trattamenti non costituisce reddito ai fini Irpef, e quindi il loro imponibile è inferiore al requisito di 6.500 euro annui. Allo stesso modo, sarebbero esclusi quei pensionati previdenziali che ricevono pensioni previdenziali inferiori a 6.500 euro ma che non usufruiscono dell'integrazione al trattamento minimo perché godono di redditi di altra origine, personali o familiari, che li escludono dall'accesso all'integrazione.

**Tabella 3.9 - Pensionati previdenziali e beneficiari del proposto bonus pensionati**

	numero	%	reddito e beneficio medio in euro	% beneficio su reddito
Pensionati	16.041.202			
previdenziali	12.175.928	100,0%		
<12 mila euro anno	3.653.414	30,0%	7.273	
Beneficiari nuovo bonus pensionati	3.600.000		815	11,2%
Pensioni	22.717.120			
dipendenti, lavoratori autonomi e professionisti	17.694.155	100,0%		
dipendenti	12.208.097	69,0%		
autonomi	5.163.694	29,2%		
<12 mila euro anno	8.692.964	100,0%		
dipendenti	4.945.420	56,9%		
autonomi	3.543.720	40,8%		
Integrazioni totali al minimo	2.778.362	100,0%		
dipendenti	1.386.697	49,9%		
autonomi	1.113.453	40,1%		

Fonte: elaborazioni su dati i.Stat raccolti nell'appendice; la stima del numero dei beneficiari del bonus Irpef pensionati derivano dal modello di microsimulazione fiscale sviluppato all'interno del CER.

Tabella 3.10. Trattamenti assistenziali rivolti agli anziani, valori annui, anno 2022

<b>Assegno sociale</b>	5.984
maggiorazione assegno a 70 anni	168
AS + MAS a 70 anni	6.152
maggiorazione assegno a 75 anni	269
AS + MAS a 75 anni	6.252
AS + MAS + incremento ad età 70	8.476
<b>Pensione sociale</b>	4.931
aumento pensione sociale	1.007
PS + APS	5.938
aumento pensione sociale a 75 anni	1.108
PS + APS età 75 anni	6.039
PS + APS + incremento ad età 70	8.476
<b>Pensione di cittadinanza</b>	
Senza contributo affitto	7.560
contributo affitto	1.800
Con contributo affitto	9.360
<b>Trattamento minimo</b>	6.703
importo aggiuntivo	155
maggiorazione sociale età 60	336
maggiorazione sociale età 65	1.074
maggiorazione sociale età 75	1.209
TM + IA + MS, età 60	7.193
TM + IA + MS, età 65	7.932
TM + IA + MS, età 75	8.066
TM + MS + incremento ad età 65-70	8.584
somma aggiuntiva età 64, anzianità 15 dipendenti, 18 autonomi	437
somma aggiuntiva età 64, anzianità 25 dipendenti, 28 autonomi	546
somma aggiuntiva età 64, anzianità superiore	655
TM + IA + SA anz. 15/18 + incremento	9.017
TM + IA + SA anz. 25/28 + incremento	9.126
TM + IA + SA sup 25/28 + incremento	9.235

Nota: tutti i trattamenti non costituiscono reddito imponibile Irpef, tranne il trattamento minimo. Una descrizione più dettagliata di caratteristiche e requisiti di accesso dei vari trattamenti pensionistici riservati agli anziani può essere trovata in Appendice.

## Appendice statistica e normativa

**Tabella A.1 - Numero di pensionati 2020 per classe di importo mensile e tipologia**

	Vecchiaia e anzianità		Invalidità		Superstiti		Indennitarie		Assistenziali		Tutte le voci	
fino a 249,99 euro	263.000	2%	26.899	3%	179.254	4%	72.245	11%	26.769	1%	553.236	3%
250,00 - 499,99 euro	167.404	4%	38.518	6%	134.567	7%	71.089	21%	883.341	24%	1.275.028	11%
500,00 - 749,99 euro	1.035.512	13%	179.340	23%	495.801	19%	27.895	26%	582.442	39%	2.242.366	25%
750,00 - 999,99 euro	838.547	21%	115.453	35%	403.646	28%	36.754	31%	211.217	44%	1.286.553	33%
1.000,00 - 1.249,99 euro	1.188.262	31%	120.202	46%	516.141	40%	46.770	38%	564.080	59%	1.810.609	45%
1.250,00 - 1.499,99 euro	1.229.327	42%	140.008	59%	642.748	55%	57.229	47%	383.108	69%	1.619.563	55%
1.500,00 - 1.749,99 euro	1.378.956	55%	108.910	70%	500.081	67%	63.695	56%	331.765	77%	1.643.039	65%
1.750,00 - 1.999,99 euro	1.069.456	64%	82.302	78%	381.000	76%	71.500	67%	269.472	84%	1.244.868	73%
2.000,00 - 2.249,99 euro	947.484	73%	67.036	84%	286.467	82%	59.842	76%	218.703	90%	1.073.906	79%
2.250,00 - 2.499,99 euro	740.409	79%	42.535	88%	184.587	86%	48.726	83%	118.642	93%	809.222	85%
2.500,00 - 2.999,99 euro	996.239	88%	55.405	94%	241.471	92%	60.597	92%	135.545	96%	1.077.075	91%
3.000 euro e più	1.313.435	100%	66.682	100%	340.097	100%	52.459	100%	140.190	100%	1.405.737	100%
<b>totale</b>	<b>11.168.031</b>		<b>1.043.290</b>		<b>4.305.860</b>		<b>668.801</b>		<b>3.865.274</b>		<b>16.041.202</b>	

Fonte: Dati estratti il 19 giu 2022 07:28 UTC (GMT) da I.Stat

**Tabella A.2 - Numero di trattamenti pensionistici 2020 per classe di importo mensile e tipologia**

	Vecchiaia e anzianità		Invalidità		Superstiti		Indennitarie		Assistenziali		Tutte le voci	
fino a 249,99 euro	847.769	7%	65.637	6%	539.930	12%	245.953	36%	168.949	4%	1.868.238	8%
250,00 - 499,99 euro	535.104	12%	81.183	14%	813.528	29%	231.036	70%	1.482.585	38%	3.143.436	22%
500,00 - 749,99 euro	2.125.184	29%	395.329	52%	1.428.369	60%	71.619	81%	2.582.994	97%	6.603.495	51%
750,00 - 999,99 euro	1.051.200	38%	118.135	63%	691.596	75%	37.814	87%	89.683	100%	1.988.428	60%
1.000,00 - 1.249,99 euro	1.158.326	48%	92.811	72%	512.143	86%	31.541	91%	8.900	100%	1.803.721	68%
1.250,00 - 1.499,99 euro	1.039.572	56%	79.434	79%	283.035	92%	31.826	96%	2.151	100%	1.436.018	74%
1.500,00 - 1.749,99 euro	1.199.643	66%	64.798	85%	152.569	95%	12.428	98%	3.407	100%	1.432.845	80%
1.750,00 - 1.999,99 euro	870.866	73%	37.700	89%	63.167	97%	5.684	99%	5.099	100%	982.516	85%
2.000,00 - 2.249,99 euro	775.047	80%	31.447	92%	37.571	98%	3.000	99%	97	100%	847.162	89%
2.250,00 - 2.499,99 euro	628.550	85%	23.106	94%	25.410	98%	2.087	99%	270	100%	679.423	91%
2.500,00 - 2.999,99 euro	810.477	92%	28.724	97%	31.941	99%	2.436	100%	191	100%	873.769	95%
3.000 euro e più	970.803	100%	33.349	100%	50.702	100%	2.493	100%	722	100%	1.058.069	100%
<b>totale</b>	<b>12.012.541</b>		<b>1.051.653</b>		<b>4.629.961</b>		<b>677.917</b>		<b>4.345.048</b>		<b>22.717.120</b>	

Fonte: Dati estratti il 19 giu 2022 07:48 UTC (GMT) da I.Stat

Tabella A.3 - Numero di trattamenti pensionistici 2020 per classe di importo mensile, tipologia, profilo professionale

	Dipendenti			Libero professionista			Lavoratore autonomo					
	vecchiaia e anzianità	invalidità	superstiti	vecchiaia e anzianità	invalidità	superstiti	vecchiaia e anzianità	invalidità	superstiti			
fino a 249,99 euro	363.907	5%	46.409	312.837	54.226	25%	867	33.005	429.636	12%	18.361	194.088
250,00 - 499,99 euro	279.786	8%	57.093	428.707	43.930	45%	1.491	14.686	211.388	17%	22.599	370.135
500,00 - 749,99 euro	1.053.945	21%	261.096	928.735	18.368	54%	2.782	12.140	1.052.871	46%	131.451	487.494
750,00 - 999,99 euro	538.932	28%	92.238	581.735	13.109	60%	899	8.321	499.159	59%	24.998	101.540
1.000,00 - 1.249,99 euro	635.986	36%	76.092	466.023	9.707	64%	843	5.778	512.633	73%	15.876	40.342
1.250,00 - 1.499,99 euro	695.070	44%	71.098	265.347	7.330	68%	756	3.050	337.172	82%	7.580	14.638
1.500,00 - 1.749,99 euro	945.025	56%	60.613	142.921	6.348	71%	233	2.669	248.270	89%	3.952	6.979
1.750,00 - 1.999,99 euro	724.641	65%	35.717	57.591	5.696	73%	254	2.425	140.529	92%	1.729	3.151
2.000,00 - 2.249,99 euro	680.987	73%	30.397	33.859	4.788	76%	145	2.236	89.272	95%	905	1.476
2.250,00 - 2.499,99 euro	568.023	80%	22.498	22.533	4.390	78%	129	2.175	56.137	96%	479	702
2.500,00 - 2.999,99 euro	733.484	89%	28.010	27.698	8.230	81%	220	3.803	68.763	98%	494	440
3.000 euro e più	862.862	100%	32.183	44.019	39.985	100%	858	6.492	67.956	100%	308	191
<b>totale</b>	<b>8.082.648</b>		<b>813.444</b>	<b>3.312.005</b>	<b>216.107</b>		<b>9.477</b>	<b>96.780</b>	<b>3.713.786</b>		<b>228.732</b>	<b>1.221.176</b>

Fonte: Dati estratti il 19 giu 2022 07:59 UTC (GMT) da I.Stat

Tabella A.4 - Numero di pensioni Inps 2021 con trattamento integrato al minimo per gestione, e relativi importi

	Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata)			Pensioni ai lavoratori autonomi			Altro			TOTALE			
	Numero pensioni	Importo medio mensile dell'integrazione	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Importo medio mensile dell'integrazione	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Importo medio mensile dell'integrazione	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione	Importo medio mensile dell'integrazione	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)
Parzialmente integrate	177.542	258	1.039	86.609	208	519	2.054	352	11	290.126	266.205	241	1.570
Cristallizzate	183.401	203	961	109.365	150	601	1.026	336	5	319.107	293.792	183	1.568
Totamente integrate	1.025.754	212	7.174	917.479	187	6.410	8.809	493	60	2.169.129	1.952.042	200	13.644
<b>TOTALE</b>	<b>1.386.697</b>	<b>217</b>	<b>9.174</b>	<b>1.113.453</b>	<b>185</b>	<b>7.530</b>	<b>11.889</b>	<b>421</b>	<b>77</b>	<b>2.778.362</b>	<b>2.512.039</b>	<b>203</b>	<b>16.782</b>

Fonte: Inps, Osservatorio sulle pensioni vigenti

Tabella A.5 Numero di pensioni Inps 2021 con maggiorazione per gestione, e relativi importi

	Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata)			Pensioni ai lavoratori autonomi			Altre previdenziali		Prestazioni assistenziali		TOTALE		
	Numero pensioni	Importo medio mensile maggioraz. sociale	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Importo medio mensile maggioraz. sociale	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Numero pensioni	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)	Numero pensioni	Importo medio mensile della pensione	Importo medio mensile maggioraz. sociale	Importo complessivo annuo (in milioni di euro)
<b>Pensionati con maggiorazioni sociali - Leggi 140, 544 e 388</b>													
Integrate al trattamento minimo	178.324	71	1.467	123.317	68	1.018	1.125			302.766	633,78	69	2.494,5
Non integrate al trattamento minimo	44.192	45	317	13.655	42	109	850	376.865	2.830	43.557	576,21	21	3.262,8
<b>TOTALE</b>	<b>222.516</b>	<b>66</b>	<b>1.784</b>	<b>136.972</b>	<b>65</b>	<b>1.127</b>	<b>1.975</b>	<b>376.865</b>	<b>2.830</b>	<b>738.336</b>	<b>599,82</b>	<b>41</b>	<b>5.757,3</b>
<b>Pensionati con incremento maggiorazione sociale - Art. 38 legge 448/2001</b>													
Integrate al trattamento minimo	186.577	44	1.524	135.414	43	1.104	1.105			32.312	628	43	2.637
Non integrate al trattamento minimo	64.052	38	477	20.187	39	162	971	670.108	5.226	755.343	598	215	5.873
<b>TOTALE</b>	<b>250.629</b>	<b>42</b>	<b>2.001</b>	<b>155.601</b>	<b>42</b>	<b>1.265</b>	<b>2.076</b>	<b>670.108</b>	<b>5.226</b>	<b>1.078.463</b>	<b>607</b>	<b>164</b>	<b>8.510</b>

Fonte: Inps, Osservatorio sulle pensioni vigenti

Tabella A.6 - Requisiti di accesso e caratteristiche dei principali trattamenti assistenziali rivolti agli anziani

			Requisiti reddituali		Esclusione da reddito Irpef	Requisito reddito pensionistico	Requisito di età	Requisito di anzianità	Requisito di cittadinanza/residenza	Trattamento fiscale	indicazioni
			pensionato solo	pensionato coniugato							
Assegno sociale			AS, considerati tutti i redditi, compresi quelli esenti, al netto della tassazione	2*AS	reddito casa abitazione e TFR. Nel caso di pensione contributiva pura non concorrono a formare reddito la pensione a carico in misura corrispondente ad 1/3 della pensione stessa ma non superiore ad 1/3 della misura dell'assegno sociale.		66 e sette mesi		Cittadinanza italiana o permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (almeno 10 anni)	esente da imposizione Irpef	si
maggiorente assegno sociale			AS + MAS, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro AS maggiorato, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti		65/75		Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	no
incremento della MAS			ammontare annuo dell'AS, maggiorato e incrementato, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro AS incrementato, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti		65/70	no, ma anzianità contributiva riduce requisito di età per l'accesso	Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	si
Pensione sociale			PS	reddito pensionato entro PS, reddito coniuge 3,48*PS	reddito casa abitazione e indennità temporanee sostitutive della retribuzione		65		Cittadinanza italiana o permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (almeno 10 anni)	esente da imposizione Irpef	si
aumento pensione sociale			PS + APS, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro PS aumentato, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti		65/75		Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	no
incremento della PS			ammontare annuo della PS, aumentata e incrementata, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro ammontare annuo della MPS incrementato, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti		65/70	no, ma anzianità contributiva riduce requisito di età per l'accesso	Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	si
			Requisiti reddituali		Esclusione da reddito Irpef	Requisito reddito pensionistico	Requisito di età	Requisito di anzianità		Trattamento fiscale	indicazioni
			pensionato solo	pensionato coniugato							
Trattamento minimo			TM per integrazione totale, 2*TM per integrazione parziale, 4*TM per integrazione parziale	2*TM per integrazione totale, 4*TM per integrazione parziale	pensione da integrare, reddito casa abitazione, TFR	pensione a carico AGO	no	no, ma solo a pensionati retribuiti e mist	Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	costituisce reddito a fini fiscali	si
importo aggiuntivo			1,5*TM	3*TM	reddito casa abitazione, TFR, trattamenti famiglia	pensioni a carico AGO di importo complessivo di maggiorazioni, fino a TM per valore totale, fino a TM più IA per valore parziale	no	no	no	non costituisce reddito a fini fiscali, previdenziali e assistenziali	no
somme aggiuntive			1,5*TM, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti		reddito casa abitazione, TFR, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti	pensione a carico AGO	64	1525/superiore, requisiti incrementati di 3 anni per autonomi	no	non costituisce reddito a fini fiscali, previdenziali e assistenziali	no
maggiorente sociale della pensione			TM più MSP, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro TM più MSP, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti	pensione di qualsiasi tipo di importo fino al TM più la maggiorazione	60/65/75	no	Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	no
incremento della MSP			ammontare annuo della MSP incrementata, vengono considerati anche redditi con imposizione sostitutiva di Irpef e redditi esenti	reddito pensionato entro ammontare annuo della MSP incrementato, reddito coniuge entro AS	reddito casa abitazione, trattamenti famiglia, importo aggiuntivo, indennità accompagnamento, sussidi economici da Comuni o altri enti	pensione di qualsiasi tipo di importo fino al TM più la maggiorazione	65/70	no, ma anzianità contributiva riduce requisito di età per l'accesso	Residenza sul territorio nazionale e non esportabilità negli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia.	esente da imposizione Irpef	si
Pensione di cittadinanza			reddito familiare < 7.560 + ISEE < 360 di cui patrimonio immobiliare escl. 1° casa < 30.000 euro + limitazioni sul possesso beni durevoli (auto,moto)	reddito familiare < 10.584 + ISEE < 3.360 di cui patrimonio immobiliare escl. 1° casa < 30.000 euro + limitazioni sul possesso beni durevoli (auto,moto)	reddito casa di abitazione		67 anni o maggiori di 60 in presenza di invalidi		Cittadinanza e residenza da almeno 10 anni di cui ultimi 2 in modo continuativo	esente da imposizione Irpef	no