

# Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

# Senato della Repubblica

6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro

## Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario

Testimonianza di Simone Pellegrino\*

Università degli Studi di Torino

26 febbraio 2021 – ore 12.00

---

\*Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche – ESOMAS. Ufficio: 011 670 6060. Email: [simone.pellegrino@unito.it](mailto:simone.pellegrino@unito.it). Indirizzo: Corso Unione Sovietica 218bis, 10134, Torino.

## 1. Introduzione

Vorrei innanzitutto ringraziare le Seste Commissioni riunite di Camera e Senato per l'invito e ringrazio anche tutti i presenti per l'opportunità che mi è concessa di presentare il mio punto di vista sulle possibili linee di intervento per la riforma del sistema tributario e dell'imposta personale e progressiva sul reddito in particolare.

Dopo un breve inquadramento delle criticità più evidenti del nostro sistema, vorrei focalizzare l'attenzione anche su alcune questioni più di dettaglio. Per gli aspetti che non avrò tempo di approfondire in modo esaustivo rimando al testo di accompagnamento (Ceriani et al., 2021) all'audizione del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Tiziano Treu (calendarizzata il 1 marzo 2021), testo che ho contribuito ad elaborare con Massimo Baldini, Silvia Giannini, Paolo Liberati e Ruggero Paladini sotto la supervisione di Vieri Ceriani.

Le presenti note riprendono i principali risultati delle mie pubblicazioni scientifiche e parti di testo dei miei interventi sul sito [lavoce.info](http://lavoce.info).

Inizierei col ricordare che, dopo l'entrata in vigore della Riforma del 1971-74, il sistema tributario italiano è stato organicamente ristrutturato solamente alla fine degli anni 90 con la riforma (periodo 1996-2000) del Ministro Visco (1995, 2000). È poi seguita una parziale controriforma (periodo 2001-2005) ad opera del Ministro Tremonti (Giannini and Guerra, 2001; Longobardi, 2002). Nell'ultimo ventennio non ci sono invece state riforme strutturali di un certo rilievo, fatta eccezione per le modifiche alla struttura dell'IRPEF avvenute coi due moduli della Riforma Tremonti (2003 e 2005) e la successiva Riforma del 2007 ancora oggi in vigore (Pellegrino, 2007a).

Sembra quindi naturale che una revisione complessiva del nostro sistema tributario sia oggi opportuna (Visco, 2019, 2020, 2021), per considerare sia i mutamenti intercorsi sul piano macroeconomico (si pensi ad esempio alla riduzione del peso dei redditi da lavoro sul prodotto interno lordo), sia sul piano tecnologico (fatturazione elettronica e pagamenti digitali), e soprattutto per riordinare l'effetto che, nel tempo, hanno avuto continue modifiche legislative, molto spesso non coerenti tra loro e prive di un disegno complessivo di lungo periodo.

## 2. Quale struttura del prelievo

Come è noto, la pressione fiscale misura il peso, rispetto al PIL, della somma di imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale. Nel 2019 la pressione fiscale in Italia è pari al 42,4% del PIL (Banca d'Italia, 2020), mentre il totale delle entrate è pari al 47%. Le imposte dirette e indirette hanno lo stesso peso quantitativo (14,4%), mentre i contributi sociali sono un po' più bassi (13,5%).<sup>1</sup>

Ordinando i Paesi in ordine decrescente rispetto alla pressione fiscale (Tabella 1), l'Italia nel 2018 si colloca al settimo posto (Eurostat, 2020), con una pressione fiscale superiore di 2,6 punti di PIL rispetto al valore medio europeo a 28 Paesi. Una pressione fiscale superiore a quella italiana si registra in sei Paesi: Francia (46,5% del PIL), Danimarca (45,1), Belgio (44,8), Svezia (43,8), Austria (42,3) e Finlandia (42,2). Non è tanto la diversità nel livello della pressione fiscale il problema nel nostro Paese: ciò che ci differenzia dal resto d'Europa è la sua composizione.

---

<sup>1</sup>Si veda anche la più dettagliata analisi dell'Istituto Nazionale di Statistica (2021).

**Tabella 1: La pressione fiscale in Italia e in Europa**

<b>Paese</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>	<b>Rank 2018</b>
EU-28	37,9	37,3	38,7	39,2	-
EU-27	38,9	37,9	39,9	40,2	-
EA-19	38,8	38,1	40,2	40,5	-
Belgio	43,6	43,6	45,7	44,8	3
Bulgaria	29,7	26,1	28,4	29,9	26
Repubblica Ceca	33,9	32,7	33,9	36,1	15
Danimarca	46,5	45	48,9	45,1	2
Germania	37,6	37,3	38,3	40,1	8
Estonia	30,5	32,9	31,9	32,8	22
Irlanda	31,4	27,8	28,9	22,6	28
Grecia	31,0	32,0	36,0	38,9	10
Spagna	36,0	31,3	33,9	34,7	18
Francia	43,3	42,3	45,7	46,5	1
Croazia	36,8	36,0	36,7	38,6	12
<b>Italia</b>	<b>40,0</b>	<b>41,2</b>	<b>42,9</b>	<b>41,8</b>	<b>7</b>
Cipro	32,1	31,7	33,8	33,8	20
Lettonia	28,8	28,4	29,6	31,0	24
Lituania	30,1	28,4	27,5	30,2	25
Lussemburgo	35,8	37,6	37,5	39,3	9
Ungheria	36,5	37,2	38,6	37,6	14
Malta	32,0	31,9	32,4	31,8	23
Paesi Bassi	36,0	35,5	37,0	38,7	11
Austria	40,6	41,1	42,8	42,3	5
Polonia	33,6	31,4	31,9	35,2	16
Portogallo	31,4	30,4	34,2	34,9	17
Romania	28,7	26,4	27,5	26,3	27
Slovenia	38,7	38,0	37,4	37,6	13
Slovacchia	29,3	28,1	31,8	34,1	19
Finlandia	42,1	40,6	43,5	42,2	6
Svezia	46,2	42,9	42,3	43,8	4
UK	33,6	33,3	32,5	33,8	21
Islanda	40,2	32,4	37,3	36,9	-
Norvegia	42,8	42,0	38,9	40,0	-

Note: Valori espressi in percentuale del PIL.

Fonte: Eurostat (2020).

Considerando le aliquote implicite sui principali aggregati macroeconomici, il consumo, il lavoro e il capitale, si osserva che in Italia l'aliquota implicita sul lavoro è fortemente cresciuta nel periodo 1970-1997, mentre successivamente si è mantenuta pressoché costante; nel 2018 è pari al 42,7%. Ordinando i Paesi europei in ordine decrescente rispetto all'aliquota implicita sul fattore lavoro (Tabella 2), nel 2018 l'Italia si colloca al terzo posto, contro una media europea (a 28 Paesi) del 36,3%. È anche possibile scomporre l'aliquota implicita complessiva sul fattore lavoro in due componenti: la parte relativa all'imposta personale e progressiva sul reddito (IRPEF) e la parte relativa ai contributi sociali. Il 42,7% dell'Italia dipende per il 14,1% dall'IRPEF e per il 28,6% dai contributi sociali; la media europea, pari al 36,3%, invece, dipende per il 12,5% dall'IRPEF e per il 23,8% dai contributi sociali. L'Italia presenta quindi valori più elevati per entrambi questi elementi impositivi.

Sempre nel 2018 l'aliquota implicita sul consumo in Italia è pari al 15,7%, contro una media europea del 16,9%; ordinando i Paesi europei in ordine decrescente rispetto all'aliquota implicita sul consumo, nel 2018 l'Italia si colloca al venticinquesimo posto. Nel 2018 l'aliquota implicita sul capitale in Italia è pari al 29,2%; ordinando i Paesi europei in ordine decrescente rispetto all'aliquota implicita sul capitale, nel 2018 l'Italia si colloca al settimo posto.

**Tabella 2: Aliquote implicite in Italia e in Europa**

Paese	Lavoro	Ranking 2018	Consumo	Ranking 2018	Capitale	Ranking 2018
EU-28	36,3	-	16,9	-	-	-
EU-27	38,2	-	17,3	-	-	-
EA-19	38,6	-	16,8	-	-	-
Belgio	41,2	5	18,0	18	39,8	2
Bulgaria	24,7	28	19,9	12	-	-
Rep. Ceca	40,6	7	20,1	10	19,2	15
Danimarca	34,6	13	25,0	2	32,9	4
Germania	37,9	11	16,2	24	30,6	5
Estonia	33,1	17	22,5	4	10,7	23
Irlanda	32,9	18	19,6	13	14,7	20
Grecia	43,2	2	17,6	20	21,6	14
Spagna	34,2	14	13,8	28	25,9	11
Francia	40,9	6	17,9	19	55,1	1
Croazia	30,9	21	23,8	3	-	-
<b>Italia</b>	<b>42,7</b>	<b>3</b>	<b>15,7</b>	<b>25</b>	<b>29,2</b>	<b>7</b>
Cipro	26,6	25	18,2	16	8,7	24
Lettonia	29,4	24	20,1	11	15,1	18
Lituania	31,8	19	16,6	23	9,6	-
Lussemburgo	31,1	20	21,3	7	16,6	16
Ungheria	38,9	10	26,4	1	15,8	17
Malta	25,7	26	20,3	9	-	-
Paesi Bassi	33,2	16	19,0	15	14,8	19
Austria	41,5	4	18,1	17	28,3	8
Polonia	33,8	15	19,1	14	23,1	13
Portogallo	29,4	23	16,7	22	27,6	9
Romania	30,7	22	15,3	26	10,7	22
Slovenia	36,0	12	21,7	6	24,5	12
Slovacchia	43,8	1	17,3	21	13,9	21
Finlandia	39,2	9	22,5	5	26,6	10
Svezia	39,6	8	21,2	8	29,3	6
UK	25,6	27	14,8	27	33,9	3
Islanda	-	-	18,5	-	-	-
Norvegia	35,8	-	22,9	-	34,2	-

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat (2020).

Queste statistiche mettono in risalto come la composizione del sistema tributario italiano sia differente rispetto alla media europea, in particolare per il fattore lavoro. Un po' di ricomposizione l'abbiamo attuata nell'ultimo decennio. A partire dal 2012 l'imposizione sul patrimonio è aumentata a causa dell'incremento automatico dell'imposizione immobiliare, senza prevedere la riforma dei valori catastali; questo aumento ha consentito all'Italia di allinearsi con la media europea rispetto al periodo precedente (Figura 1). Sempre dal 2012 è stata aumentata l'aliquota IVA ordinaria dal 20 al 22% (Arachi et al., 2012; Baldini et al., 2012a), che ha comportato solo un lieve incremento del gettito rispetto al PIL. Rispetto alla media europea (Figura 2), oggi l'Italia è caratterizzata da un gettito IVA più basso di circa un punto percentuale del prodotto. Contestualmente sono state ridotte le imposte sulle imprese (attraverso la riduzione, e il progressivo snaturamento, dell'IRAP, la riduzione dell'aliquota dell'IRES e la reintroduzione del meccanismo ACE).

Per esigenze di gettito si è rimandata la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, avvenuta impropriamente dal 2014 con lo strumento del "bonus" Renzi, ampliato a partire dal 2020 a 100 euro. Con questo strumento si è cercato di perseguire l'obiettivo di ridurre il costo del lavoro e di stimolare i consumi, introducendo una modalità tecnica fuori dalla logica dell'imposta personale. Per quanto riguarda il gettito della sola IRPEF, invece, si osserva il netto divario tra l'Italia e la media europea (Figura 3).

Figura 1: Le imposte sugli immobili rispetto al PIL in Italia e in Europa

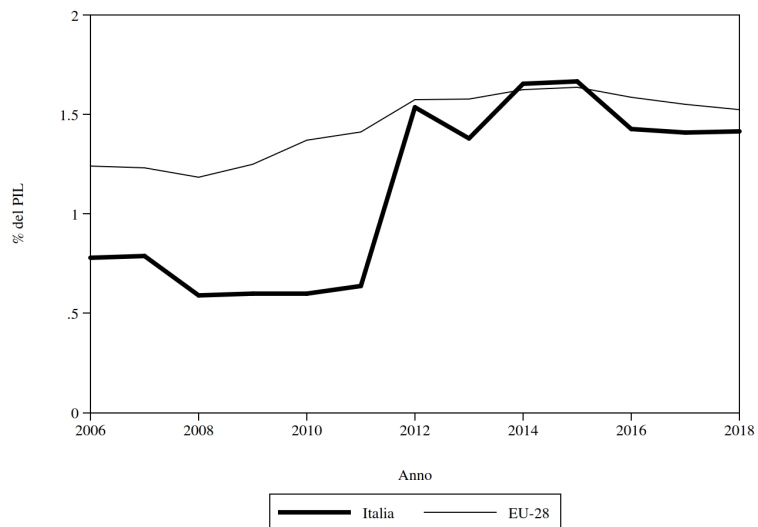


Figura 2: L'IVA rispetto al PIL in Italia e in Europa

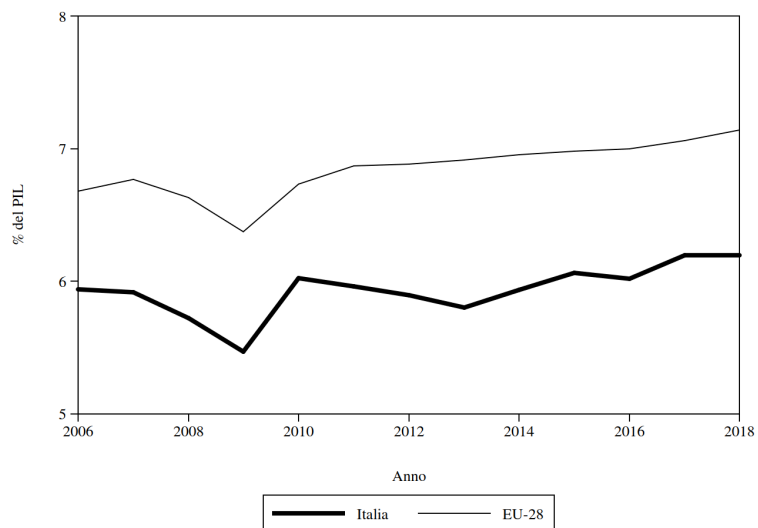
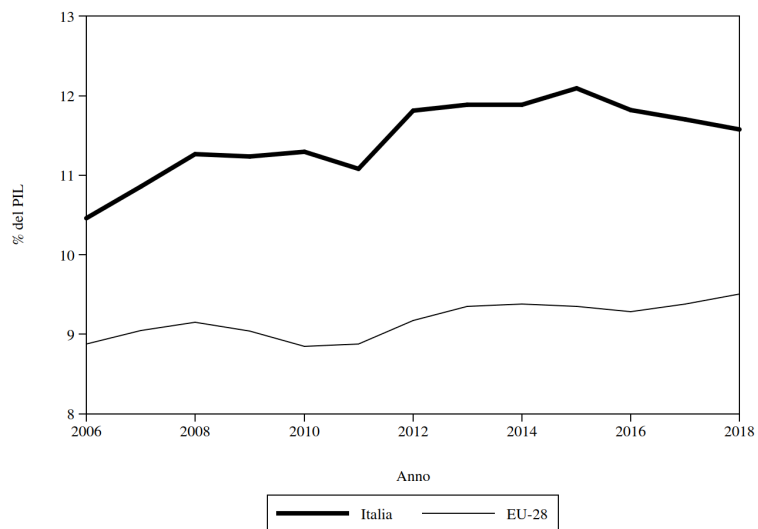


Figura 3: L'IRPEF rispetto al PIL in Italia e in Europa



### 3. Quale *mix* tra imposte dirette, indirette e sul patrimonio

Nel recente dibattito si è tornati a discutere di una revisione complessiva del sistema fiscale che modifichi il ruolo delle imposte dirette, indirette e sul patrimonio (Pellegrino, 2020b).

Il nostro Paese non è nuovo a proposte o analisi di questo tipo; si pensi, ad esempio, all'idea tremontiana “dalle persone alle cose” contenuta nel Libro bianco del 1994 (Tremonti, 1994). È anche vero che l'Italia è politicamente avversa a cambiamenti radicali. E riforme di questo tipo comportano la necessità di intervenire simultaneamente su molti aspetti del sistema vigente. Ne è un esempio il caso delle imposte sul patrimonio immobiliare: senza una revisione organica del catasto, la via di un ulteriore incremento di questo tipo di imposte sembra compromesso.

Queste considerazioni non necessariamente rappresentano un limite per le riforme: simultanee modifiche di molte imposte hanno maggiore probabilità di ottenere il consenso politico sufficiente per la loro approvazione, poiché per questa via sono possibili compensazioni tra contribuenti vincenti e perdenti nelle singole misure.

#### 3.1. L'incidenza delle imposte dirette, indirette e sul patrimonio

L'IVA è una imposta solo moderatamente progressiva rispetto ai consumi delle famiglie,<sup>2</sup> mentre è regressiva rispetto al reddito, soprattutto nella parte iniziale della distribuzione, più rilevante per gli effetti di breve periodo. L'IRPEF, invece, è progressiva rispetto al reddito, nonostante l'esistenza di svariati regimi sostitutivi (Colombino, 2020). Poiché i contributi sociali sono sostanzialmente proporzionali, ne deriva che il nostro fisco è solo lievemente progressivo rispetto al reddito. Uno spostamento di una certa entità del prelievo dai redditi ai consumi comporta una perdita di progressività del sistema, se non ben bilanciata, e, soprattutto, se non accompagnata da adeguati trasferimenti monetari nella parte iniziale della distribuzione.

Anche le imposte sul patrimonio immobiliare<sup>3</sup> risultano, con l'attuale sistema catastale, regressive rispetto al reddito (Pellegrino et al., 2011; Di Nicola et al., 2015), ma solo lievemente e comunque meno di quelle sui consumi. In Italia, circa il 70% delle famiglie è proprietaria dell'immobile di residenza. Nei primi decimi della distribuzione del reddito la quota di famiglie proprietarie è circa la metà, mentre negli ultimi decimi sale a poco meno del 90% (Di Nicola et al., 2015). Il valore medio delle rendite catastali tende a crescere all'aumentare del reddito, ma non così tanto. Il peso della rendita catastale, e quindi anche della base imponibile IMU, è decrescente all'aumentare del reddito, così come la conseguente imposta. Discorso diverso per le seconde abitazioni. Un terzo delle famiglie possiede almeno un immobile oltre l'abitazione di residenza. La quota di famiglie proprietarie tende a crescere all'aumentare del reddito, così come i corrispondenti valori reddituali. Anche in questo caso, valutando i redditi degli immobili rispetto al reddito complessivo, si ottiene una dinamica decrescente.

Tirando le somme, si osserva che, mediamente, le famiglie italiane tendono ad essere “*cash-poor*” e “*asset-rich*”, come evidenzia, ad esempio, il numero considerevole di pensionati che detengono una o più abitazioni nonostante percepiscano una pensione relativamente bassa. Anche nel caso

---

<sup>2</sup>Che potrebbero essere considerati una buona approssimazione del reddito permanente e quindi un indicatore per valutare la bontà delle riforme.

<sup>3</sup>Che oggi costituiscono la maggior parte del gettito di tutte le imposte sul patrimonio complessivo nei principali Paesi industrializzati.

di proprietari della sola prima abitazione possono essere frequenti i casi di “*cash-poor*”. Queste caratteristiche distributive<sup>4</sup> frenano, dal punto di vista politico, l’incremento delle imposte sugli immobili, anche al fine di evitare vincoli di liquidità per i contribuenti interessati. Nonostante questi vincoli, occorre comunque ripensare alla progressività su reddito-patrimonio e non solo sul reddito, come prevalentemente avviene oggi: un contribuente povero in termini di reddito potrebbe non esserlo considerando anche il suo patrimonio.

Un altro aspetto da valutare è il ruolo che l’imposta sulle successioni e donazioni debba assumere nel nostro ordinamento: in Italia ha un gettito irrisorio (circa 800 milioni di euro) se confrontato con quello di altri Paesi industrializzati (0,1% del PIL negli Stati Uniti; 0,2% nel Regno Unito, in Spagna, in Olanda e in Germania; 0,4% in Giappone; 0,6% in Francia; 0,7% in Belgio).

### 3.2. Le possibili riforme

L’interesse verso il paradigma “più IVA, più imposte sul patrimonio e meno IRPEF” discende dall’evidenza empirica la quale sembra sostenere che le imposte sul patrimonio e sui consumi incidono di meno sul tasso di crescita dell’economia nel lungo periodo, mentre le imposte sul reddito di imprese e famiglie incidono di più (Johansson et al., 2008; Arnold et al., 2011; Prammer, 2011). In regime di cambi fissi, inoltre, nel breve periodo il paradigma “più indirette meno dirette” può avere lo stesso effetto di una svalutazione competitiva, ottenuta tramite la leva fiscale. Anche per questa via sarebbe dunque possibile sostenere la domanda estera e favorire la crescita interna.<sup>5</sup> Di conseguenza, il cambiamento del *mix* dirette-indirette potrebbe sostenere la crescita economica.<sup>6</sup> A favore di questo tipo di ricomposizione delle entrate si sono espresse le organizzazioni internazionali (European Commission, 2011; International Monetary Fund, 2019) e anche la Banca d’Italia (2021).

Vi sono quindi effetti di breve e di lungo periodo, ad esempio per quanto riguarda la traslazione dell’IVA a seguito del suo aumento; differenti sono anche gli effetti distributivi e sulla crescita se il passaggio avviene riducendo le imposte solo sulle imprese o su imprese e famiglie oppure solamente sulle famiglie. Non è dunque detto che i miglioramenti di efficienza siano superiori ai possibili effetti negativi sull’equità.

In altri termini, in questo contesto lo scambio equità-efficienza è particolarmente rilevante. Il motivo è semplice e discende dalle considerazioni precedenti e dalla forma della distribuzione di frequenza dei redditi: i ricchi sono pochi, ma hanno un reddito elevato; i poveri sono più dei ricchi, ma hanno un reddito molto basso; la maggior parte delle famiglie ha redditi intermedi. La base

---

<sup>4</sup>Considerando la ricchezza, è possibile calcolare sia l’indice di Gini, sia l’indice di concentrazione rispetto al reddito. L’indice di Gini consente di sintetizzare la disuguaglianza in una distribuzione dei redditi in un unico numero compreso tra 0 in caso di assenza di disuguaglianza e 1 in caso di massima disuguaglianza (Gini, 1912, 1914; Pietra, 1915; Pellegrino, 2020c). Per calcolare l’indice di Gini si ordinano le famiglie in modo crescente rispetto al valore della ricchezza posseduta; similmente, per calcolare l’indice di concentrazione della ricchezza rispetto al reddito si ordinano invece le famiglie in ordine crescente rispetto al reddito percepito. Questi due indicatori sono importanti per sottolineare quanto l’indice di Gini osservato sulla ricchezza sia più elevato rispetto al corrispondente indice di concentrazione calcolato ordinando le famiglie in base al reddito. Per quanto riguarda la distribuzione della base imponibile IMU, si evidenzia che l’indice di Gini (x100) della base imponibile IMU sulle prime case è pari a 55,8, mentre quello sulle seconde case a 84,3. Considerando tutti gli immobili assieme, invece, l’indice è pari a 60,2: l’indice di concentrazione della base imponibile IMU sulle abitazioni di residenza è pari a 22,8, mentre quello calcolato sulle seconde abitazioni è pari a 40,9. Considerando tutti gli immobili l’indice di concentrazione è 30,1.

<sup>5</sup>È per questo motivo che sono stati proposti interventi come la riduzione del cuneo fiscale tramite la diminuzione dell’IRAP oppure la fiscalizzazione dei contributi previdenziali. Sono anche state studiate visioni alternative, in cui il passaggio IVA-IRPEF produce aspettative di inflazione futura e quindi uno stimolo alla crescita immediata dei consumi; però dovrebbero verificarsi effetti molto forti per sostenere l’equità nel lungo periodo.

<sup>6</sup>L’evidenza empirica non è uniforme su questo tema; per esempio, Baiardi et al. (2018) ottengono risultati meno convincenti. Su questo argomento si veda anche Alworth and Arachi (2012).

imponibile IVA è per una quota maggioritaria soggetta all'aliquota ordinaria. Agire sulle aliquote intermedie, in aumento, non comporterebbe un considerevole incremento di gettito e probabilmente influenzerebbe un incremento dell'evasione.<sup>7</sup>

L'unica via per aumentare in modo consistente l'effetto redistributivo del sistema sarebbe aumentare l'aliquota ordinaria, ma siamo già a livelli molto elevati, il 22%, introducendo nel contempo un minimo vitale strutturale (il reddito di cittadinanza sicuramente va in questa direzione) per più che bilanciare il saldo netto per i meno abbienti. Tuttavia, ciò ha conseguenze politiche rilevanti: per esigenze di gettito, non si possono ridurre troppo le aliquote sui più ricchi, come di recente proposto (Rossi, 2018), senza prevedere un livellamento della spesa; e anche in questa prospettiva i vantaggi concessi alle famiglie nella parte centrale della distribuzione sarebbero davvero contenuti, perché troppo numerose per ricevere benefici tangibili. Questo almeno nel breve periodo. In un orizzonte temporale più ampio, si spera che i pagamenti elettronici influiscano sul *tax gap* IVA, in attesa che l'IRPEF recuperi buona parte dell'erosione attualmente concessa.

Un recente studio della Banca d'Italia (Curci and Savegnago, 2019) simula tre riforme a parità di gettito e, soprattutto, a parità di base imponibile, in cui le maggiori entrate derivanti dall'IVA (fissando le aliquote al 4, al 13 e al 25,2%) finanziano una riduzione dei contributi sociali o delle aliquote oppure un aumento della detrazione da lavoro. Con queste ipotesi di lavoro, non sorprende che il risultato meno regressivo (si noti, non più progressivo) sia ottenuto con l'aumento della detrazione da lavoro: concentrando lo sgravio sui contribuenti a basso reddito, caratterizzati da una maggiore propensione marginale al consumo, si mitiga l'impatto dovuto all'aumento dell'IVA, a parità di gettito. A seconda di come viene rimodulata la decrescenza della detrazione, si ha un diverso impatto sull'efficienza. Senza ulteriori misure di sostegno, la riforma genera molti perdenti nella fascia più bassa della distribuzione, che non beneficia, per incapienza, delle detrazioni da lavoro oppure non è interessata alla detrazione da lavoro, come avviene per i pensionati.

Un altro studio del Fondo Monetario Internazionale (Cammeraat and Crivelli, 2020) simula diversi scenari di riforma che coinvolgono IRPEF, IVA e imposte sul patrimonio, ottenendo risultati più incoraggianti anche dal punto di vista distributivo. In particolare, una ricomposizione del prelievo tra dirette (con la contestuale eliminazione del "bonus" Renzi) ed indirette per 2 punti percentuali del PIL avrebbe la conseguenza di aumentare il prelievo sui primi due decimi della distribuzione dei redditi e sull'ultimo, mentre garantirebbe sgravi nei decimi intermedi. Una riduzione dell'IRPEF compensata da un aumento bilanciato sia dell'IVA, sia delle imposte sul patrimonio sarebbe neutrale per la parte bassa della distribuzione dei redditi, avvantaggerebbe un pochino la parte centrale della distribuzione e aumenterebbe complessivamente il prelievo per i decimi più elevati. Invece, una ricomposizione del prelievo solamente tra IRPEF e imposte sul patrimonio garantirebbe risparmi contenuti per i primi sette decimi della distribuzione, e svantaggi moderatamente crescenti negli ultimi tre decimi della distribuzione.

Per concludere questo tema, osservando il peso delle imposte dirette, indirette e sul patrimonio immobiliare in Italia, sarebbe opportuno procedere verso uno spostamento di imposizione dalle imposte dirette a quelle indirette e sul patrimonio. Ma in Italia l'aliquota ordinaria IVA è già molto elevata e il *tax gap* IVA ancora troppo pronunciato (un quarto), anche se in diminuzione rispetto

---

<sup>7</sup>Nel 2018 la base imponibile IVA è pari a 703,9 miliardi di euro, mentre l'IVA di competenza è pari a 106,8 miliardi di euro. Le operazioni imponibili al 4% ammontano a 186,3 miliardi; quelle al 5% a 4,5 miliardi; quelle al 10% a 437,0 miliardi; quelle al 22% a 1.466,8 miliardi (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020). Il costo della modifica di un punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria, a parità di evasione, è pari a 4,3 miliardi di euro.



ad un decennio fa (quando era circa un terzo). Sembra oggi difficile pensare di applicare in misura consistente un diverso *mix* fiscale tale da essere sufficientemente capace di sostenere la crescita senza penalizzare troppo l'equità. Si potrà fare una volta ridotta in modo considerevole la propensione all'evasione (Visco, 2014) dei lavoratori autonomi, in particolare riducendo in modo drastico il limite all'utilizzo del contante e promuovendo contemporaneamente l'utilizzo dei pagamenti elettronici. Prima di rimodulare le imposte sul patrimonio immobiliare occorre invece rivedere il sistema catastale; la Legge delega era pronta già nel 2014, ma poi è stata accantonata.

## 4. Le problematiche dell'IRPEF

### 4.1. Un quadro d'insieme

L'imposta simbolo della Riforma degli anni 70 è l'imposta personale e progressiva sul reddito, divenuta nel corso degli anni la più importante imposta sia per ammontare di gettito, sia per la realizzazione degli obiettivi perequativi. Essa è però oggetto di profonde modifiche strutturali, che impediscono la piena realizzazione di una imposta davvero *comprehensive*, al passo coi tempi, in un contesto di forte inflazione e dinamica sostenuta della pressione fiscale (Pellegrino and Panteghini, 2020). Già dall'inizio, infatti, ieri (Tabella 3) come oggi (Tabella 4), più dell'80% del reddito complessivo dichiarato deriva dai redditi da lavoro dipendente e pensione (Ministero delle Finanze, 1979; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020). Fin da subito, pertanto, la nozione di reddito più vicina al contesto applicativo è quella del reddito prodotto.

**Tabella 3: La composizione del reddito complessivo nel periodo 1974-1976**

<b>Categoria</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>
Terreni	0,7	0,5	0,7
Fabbricati	3,3	3,1	3,8
Lavoro dipendente	80,5	81,4	79,4
Lavoro autonomo	2,2	2,4	2,5
Impresa	1,1	0,7	0,8
Impresa minore	8,4	7,8	8,0
Partecipazione	3,6	3,9	4,6
Capitale e diversi	0,2	0,2	0,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero delle Finanze (1979).

La continua erosione della base imponibile, avvenuta con una certa intensità anche nell'ultimo decennio (si pensi, tra tutti, al regime sostitutivo per i lavoratori autonomi con ricavi fino a 65 mila euro in vigore dal 2019), nonché l'ampliarsi di regimi agevolativi e la ricerca di una giustizia fiscale molto particolareggiata tra contribuenti hanno determinato una struttura che appare oggi eccessivamente complessa<sup>8</sup> e, al tempo stesso, orizzontalmente e verticalmente iniqua, al punto che sempre più spesso si propongono riforme volte a ridurne drasticamente la progressività, ponendo poca attenzione al forte ridimensionamento del livello della spesa pubblica che riforme di questo

<sup>8</sup>L'eccessiva frammentazione della legislazione tributaria (Agenzia delle Entrate, 2021, p. 12-13), conseguente al progressivo incremento della complessità delle norme tributarie nel tempo, influisce sul numero dei commercialisti: i dottori e i ragionieri commercialisti sono 118 mila (compresi gli esperti contabili), in crescita del 10% nell'ultimo decennio; il totale del personale dei CAF è stimabile in circa 30 mila unità. Sommando questi due comparti, si ottiene un numero pari a 150 mila unità, molto. Il numero dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate è invece pari a circa 37 mila unità, peraltro non distribuiti in modo conforme alla distribuzione della base imponibile; i dipendenti sotto i 40 anni sono solo il 10% del totale. A questi si deve aggiungere il personale della Guardia di Finanza, pari a circa 60 mila unità.

tipo comporterebbero (Tremonti, 1994; Di Nicola and Paladini, 2015; Rossi, 2018; Pellegrino, 2018; Baldini et al., 2018; Baldini and Rizzo, 2019; Bernardi, 2019).

**Tabella 4: La composizione del reddito complessivo nel 2018**

Tipologia di reddito	Frequenza (milioni)	Ammontare (mld di euro)	Composizione percentuale	Media (euro)
Reddito dominicale	3,8	0,6	0,1	166
Reddito agrario	6,4	0,5	0,1	76
Reddito di allevamento	0,0	0,2	0,0	5.538
Reddito da fabbricati	18,8	26,7	3,1	1.426
Reddito da lavoro dipendente	22,2	462,5	53,5	20.817
Reddito da pensione	14,4	258,1	29,9	17.873
Reddito da lavoro dipendente (altro)	0,4	3,2	0,4	8.315
Reddito da lavoro autonomo	0,7	33,5	3,9	46.242
Perdita da lavoro autonomo	0,0	0,1	0,0	3.728
Altri redditi da lavoro autonomo	0,7	2,3	0,3	3.101
Reddito imprenditore in cont. ord.	0,1	5,2	0,6	38.788
Reddito imprenditore in cont. sempl.	1,4	26,8	3,1	19.230
Reddito da partecipazione	1,9	34,4	4,0	18.132
Perdita da partecipazione	0,0	0,0	0,0	4.193
Plusvalenze di natura finanziaria	0,0	0,3	0,0	38.384
Reddito da capitale	0,1	4,9	0,6	36.251
Redditi diversi	1,2	3,9	0,5	3.259
Altri redditi da lavoro autonomo	0,1	0,7	0,1	6.431
Tassazione separata opzione ordinaria	0,4	0,6	0,1	1.320
<b>Totale</b>	<b>40,5</b>	<b>864,2</b>	<b>100,0</b>	<b>21.328</b>

Note: Esclusi i redditi da cedolare secca.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020).

Su questo aspetto occorre che il sistema politico si interroghi. I numeri dicono che è da tempo arrivato il momento di pensarci: 110 miliardi di mancate entrate dovute al fenomeno evasivo suggeriscono che l'Italia sarebbe un Paese diverso se il senso di moralità pubblica fosse un po' più elevato. Sarebbe poi un peccato se la partita della riforma dell'IRPEF si risolvesse nella semplice modifica di qualche aliquota marginale legale con o senza l'accorpamento di qualche scaglione oggi applicato: questa è la parte più semplice della riforma, ma può essere anche molto costosa in termini di minor gettito.

## 4.2. Le variabili oggetto di possibili riforme

Per sommi capi, l'IRPEF dipende da tre fattori: la base imponibile, la scala delle aliquote e la struttura delle detrazioni per lavoro e famiglia. Il vero tabù oggi sembra essere la base imponibile (Baldini et al., 2020; Pellegrino, 2020e; Bordignon, 2021): il dibattito politico è scarno su questo tema. Eppure la base imponibile, nel tempo, anche nell'ultimo ventennio, è stata oggetto di una profonda erosione, a volte poco giustificabile. Prima o poi varrebbe la pena rifletterci e porre qualche paletto.

Invece di applicare il paradigma "allargamento della base imponibile e riduzione delle aliquote" nell'ultimo ventennio abbiamo fatto più o meno il contrario: una quota rilevante di base imponibile è esclusa dalla progressività dell'imposta personale e assoggettata ad imposizione proporzionale oppure, in alcuni casi, esentata da imposta. Va infatti notato che: la quasi totalità dei redditi da capitale delle persone fisiche è tassata separatamente (dal 1974); le rendite catastali delle abitazioni di residenza non rientrano nella base imponibile dell'imposta (dal 2000); la quasi totalità dei redditi dei fabbricati tenuti a disposizione non rientra nel reddito IRPEF (dal 2012); i canoni

di locazione di abitazioni locate possono subire una imposizione proporzionale (dal 2011, dal 2019 anche per i canoni di locazione di negozi sotto una specifica metratura); parti di reddito da lavoro dipendente erogate come premio di risultato ai lavoratori dipendenti privati, in base ad accordi aziendali, sono soggette ad imposta sostitutiva proporzionale (dal 2008); parti di reddito derivanti dall'utilizzazione economica delle opere d'ingegno e dei diritti d'autore sono esentati da imposta (dal 2008); i redditi derivanti dalle ripetizioni private erogate da docenti sono sottoposti ad un prelievo sostitutivo proporzionale (dal 2019); i redditi da lavoro autonomo derivanti da ricavi inferiori ad un determinato ammontare sono soggetti ad un prelievo proporzionale (dal 2019, la cosiddetta *flat tax* degli autonomi, di fatto una estensione (anche, discutibilmente, dei requisiti organizzativi) del regime dei contribuenti minimi in vigore dal 2008); i redditi dominicali ed agrari, da sempre fortemente sottostimati, dichiarati da contribuenti coltivatori diretti o imprenditori agricoli non rientrano nella definizione del reddito complessivo (dal 2017).

Per un allargamento della base imponibile non si ha quindi che l'imbarazzo della scelta: la definizione della base imponibile non è una questione di poco conto, perché influenza intensamente il concetto di progressività dell'imposta e per questo dovrebbe essere considerata in via prioritaria.

Si potrebbe iniziare proprio dalla *flat tax* degli autonomi, misura di facciata da cui si è timidamente partiti verso la *flat tax* complessiva solamente perché aveva un costo aggiuntivo, rispetto al preesistente regime dei contribuenti minimi, relativamente contenuto; e si era ben consapevoli che il percorso verso la *flat tax* vera e propria si sarebbe arrestato lì, per esigenze di gettito e di equità. Oggi è rimasto un sistema ibrido tra dipendenti e autonomi, poco razionale. Inoltre, la quasi totalità del *tax gap* riferito all'IRPEF è imputabile ai lavoratori autonomi (circa 32 miliardi il mancato gettito). La riduzione delle imposte per questi ultimi non necessariamente incide positivamente sull'emersione della base imponibile nel medio e lungo periodo: molti fattori incidono sulla questione, come la probabilità di subire un accertamento e, soprattutto, la capacità dell'Amministrazione finanziaria di incassare quanto dovuto.

Ne sa qualcosa il comparto immobiliare: gli appartamenti ceduti regolarmente in locazione erano solamente 2,6 milioni di unità dieci anni fa, un numero decisamente contenuto. L'introduzione della cedolare secca sui canoni di locazione, avvenuta nel 2011, ha comportato un aumento del numero di appartamenti regolarmente ceduti in locazione, oggi pari a 3,4 milioni. Una crescita importante, sicuramente, se si guarda al passato; ma lo è stata perché era basso il numero di partenze, non perché si è recuperata in modo consistente l'evasione in questo comparto. Inoltre, i benefici ottenuti a seguito di questa parziale emersione di base imponibile non sono stati sufficienti a controbilanciare la perdita di gettito derivante dal consistente sgravio fiscale concesso ai contribuenti che, onestamente, già dichiaravano gli immobili ceduti in locazione. Si è perso quindi gettito e si è ridotto il potere redistributivo dell'imposizione diretta.

Il secondo pilastro su cui si basa l'IRPEF sono le aliquote: si sente parlare solo di queste, come se rappresentassero il cuore dell'imposta. Invece se guardiamo ai dati (Barbetta et al., 2018), per quanto riguarda l'equità, esse determinano solamente il 40% dell'effetto redistributivo; il rimanente 60% è spiegato dalle detrazioni per lavoro e famiglia, mentre le detrazioni per oneri spesso rosicchiano potere redistributivo all'imposta, perché i beneficiari sono concentrati nella parte alta della distribuzione, come avviene per la detrazione sulle ristrutturazioni (Barbetta et al., 2014).

Dal punto di vista dell'efficienza, invece, le aliquote legali vanno valutate assieme alla struttura delle detrazioni per lavoro e famiglia (che sono il terzo pilastro), perché assieme determinano il

sistema delle aliquote marginali effettive.<sup>9</sup> Di fatto, oggi, abbiamo un sistema dove, fatta eccezione per la *no tax area*, prevale una aliquota effettiva nell'intorno del 27-30% per redditi sotto i 28 mila euro e intorno al 41-43% per redditi sopra tale soglia, escludendo le addizionali locali (si veda il Sottoparagrafo 4.4, in particolare le Figure 4, 5, 6 e 7). Un sistema chiaramente non ottimale. Questo dipende, oltre che dalla decrescenza delle detrazioni, anche da una scala delle aliquote legali (Tabella 5) che presenta un salto di 11 punti percentuali tra il secondo scaglione (aliquota legale del 27%) e il terzo (aliquota legale del 38%). Da qui l'esigenza, *ceteris paribus*, di intervenire in primo luogo in questa parte della distribuzione (si veda il Sottoparagrafo 6.3).

**Tabella 5: Le aliquote marginali legali erariali dal 2007**

Scaglioni (migliaia di euro)	Aliquota (%)
0-15	23
15-28	27
28-55	38
55-75	41
oltre 75	43

Sul numero di aliquote e scaglioni si deve discutere, è una scelta politica, e va temperata alla luce dell'intensità della redistribuzione preferita dalla collettività. Un discorso analogo vale per le addizionali regionali e comunali: da una parte, l'ambito discrezionale degli Enti locali non è piccolo, formalmente; dall'altro, nell'ultimo ventennio, lo Stato ha spesso deciso la sospensione della loro potestà impositiva. Una riforma del sistema tributario dovrebbe quindi anche chiarire se vogliamo o no attuare l'art. 119 della Costituzione.

### 4.3. Le criticità dell'attuale struttura

Oggi la nostra IRPEF è caratterizzata da 54 parametri, decisamente troppi: 9 parametri definiscono le 5 aliquote marginali legali erariali e i corrispondenti 4 limiti superiori degli scaglioni; 19 parametri, interagiti coi limiti superiori degli scaglioni, definiscono la struttura delle detrazioni per carichi di lavoro e per carichi familiari; 7 parametri definiscono la detrazione concessa per i canoni di locazione; ulteriori 13 parametri definiscono la quota di detraibilità degli oneri detraibili e 3 parametri la loro decrescenza tra 120 e 240 mila euro; ulteriori 3 parametri definiscono la struttura del "bonus" 100 euro. A questi parametri se ne aggiungono poi altri, non prettamente legati alla struttura dell'imposta, come, ad esempio, il reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, oppure le franchigie o i massimali previsti per alcune detrazioni per oneri.

Sarebbe quindi auspicabile una riforma capace di snellire i tecnicismi: meglio una giustizia tributaria più grossolana ma intuitiva rispetto ad una giustizia fiscale più specifica, magari solo sulla carta, considerando i problemi di evasione, accertamento e soprattutto di riscossione che caratterizzano il nostro sistema tributario nel suo complesso (Pellegrino et al., 2009; Galmarini et al., 2014).

Rispetto alla struttura in vigore negli anni 70, quella attuale risulta infatti particolarmente complicata, senza che si sia verificato nel tempo un consistente aumento in termini di grado di

<sup>9</sup>L'aliquota marginale effettiva rappresenta il rapporto tra la variazione dell'imposta netta e la variazione del reddito ante imposta. Di fatto essa è pari all'aliquota legale più l'inclinazione delle detrazioni decrescenti rispetto al reddito di cui il contribuente può beneficiare.

progressività dell'imposta.<sup>10</sup> L'aumento dell'effetto redistributivo<sup>11</sup> registrato tra la fine degli anni 70 e l'inizio del nuovo millennio è stato guidato prevalentemente dall'aumento dell'incidenza media (Baldini, 2020). Nell'ultimo ventennio, invece, l'effetto redistributivo è rimasto pressoché immutato (Acciari, 2016; Baldini, 2020). Al fine di fornire un quadro quantitativo, le Tabelle 6 e 7 riportano i principali indici redistributivi per l'anno 2014 considerando solamente i contribuenti IRPEF e l'insieme delle famiglie italiane, rispettivamente. Si utilizza un modello di microsimulazione fiscale statico da me realizzato.<sup>12</sup>

#### 4.4. Le imperfezioni dell'attuale struttura

In aggiunta alle criticità più evidenti già discusse, segnalo anche alcune imperfezioni dell'attuale struttura, che andrebbero riviste già nel breve periodo, ipotizzando che la vera riforma non possa essere prodotta in tempi particolarmente stretti.

Alcuni valori per il calcolo dell'imposta fanno ancora riferimento alla conversione in euro dei preesistenti valori espressi in lire. A distanza di un ventennio, si potrebbe considerare la loro modifica.

A partire dal periodo d'imposta 2013 il 50% delle rendite catastali (rivalutate ed aumentate di un terzo) dei fabbricati ad uso abitativo non locati sono incluse nella nozione di reddito complessivo se gli appartamenti sono ubicati nello stesso Comune dove è situata l'abitazione di residenza del contribuente. Non si capisce la necessità di questa eccezione rispetto ad immobili non locati situati in un Comune diverso.

Il valore di reddito soglia per determinare se un familiare è a carico oppure no è pari a 2.840,51 dal 1995 (quando era 5,5 milioni di lire), valore che era già basso allora (nel 1983 era pari a 2,75 milioni di lire nonostante la forte inflazione successiva) e oggi è da considerarsi anacronistico. È stato aumentato a 4 mila euro dal 2020 solamente per i figli di età inferiore a 24 anni.

La quota di detraibilità concessa per la maggior parte degli oneri detraibili è pari al 19%. Le detrazioni per oneri sono introdotte nel nostro sistema nel 1992. Inizialmente viene prevista la detraibilità al 27%, pari all'aliquota marginale legale del terzo scaglione (ovvero una aliquota intermedia). La quota di detraibilità si riduce al 22% nel periodo 1995-1997, pari all'aliquota marginale legale prevista per il secondo scaglione. Dal periodo d'imposta 1998 la quota di detraibilità si riduce ulteriormente al 19%, pari all'aliquota applicata al primo scaglione (il 18,5% più l'addizionale regionale dello 0,5% introdotta a partire da quel periodo d'imposta). Dal 1998 è ancora in vigore la medesima quota di detraibilità, nonostante l'aliquota legale sia salita al 23% a partire dal periodo d'imposta 2003.

La struttura della detrazione per lavoro dipendente presenta una piccola criticità strutturale. La prima aliquota marginale legale erariale è il 23%. Nel periodo 2007-2013 la detrazione potenziale per

<sup>10</sup>Misurato dall'indice di Kakwani (1977), pari alla differenza tra l'indice di concentrazione dell'imposta netta e l'indice di Gini del reddito complessivo.

<sup>11</sup>Misurato dall'indice di Reynolds and Smolensky (1977), pari alla differenza tra l'indice di Gini del reddito complessivo e l'indice di concentrazione del reddito netto.

<sup>12</sup>Per la lettura delle Tabelle 6 e 7 basti ricordare che è possibile calcolare l'indice di Gini per il reddito lordo  $G_X$ , il reddito netto  $G_Z$  e l'imposta  $G_T$ . Considerando l'ordinamento ante imposta è inoltre possibile calcolare l'indice di concentrazione delle imposte  $C_T$  e del reddito netto  $C_Z$ . Infine, l'effetto redistributivo complessivo  $RE$  è pari a  $G_X - G_Z$ ; l'indice di Reynolds-Smolensky è pari a  $RS = G_X - C_Z$ ; l'indice di Kakwani è invece pari a  $K = C_T - G_X$ . L'indice di Reynolds-Smolensky e l'indice di Kakwani sono legati tra loro dall'aliquota media complessiva  $\theta$ , secondo la relazione  $RS = \frac{\theta}{1-\theta}K$ . Vale inoltre la relazione  $RE = RS - R^{APK}$ , dove  $R^{APK} = G_Z - C_Z$  è l'indice di riordino.

**Tabella 6: L'effetto redistributivo considerando i contribuenti (2014)**

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Gini del reddito complessivo con redditi da cedolare *		45,83
Gini del reddito complessivo IRPEF **		45,65
Gini del reddito da considerare per le detrazioni		46,16
Gini del reddito netto 1		40,64
Gini del reddito netto 2		40,28
Gini del reddito netto 3		40,51
Gini del reddito disponibile 1		40,19
Gini del reddito disponibile 2		39,83
Gini del reddito disponibile 3		40,06
Concentrazione del reddito netto 1	**	40,55
Concentrazione del reddito netto 2	**	40,18
Concentrazione del reddito netto 3	*	40,41
Concentrazione del reddito disponibile 1	**	40,06
Concentrazione del reddito disponibile 2	**	39,67
Concentrazione del reddito disponibile 3	*	39,91
Gini imposta netta IRPEF		68,97
Gini imposta netta IRPEF e addizionali		67,74
Gini imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)		67,73
Concentrazione imposta netta IRPEF	**	67,74
Concentrazione imposta netta IRPEF e addizionali	**	66,62
Concentrazione imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)	*	66,61
Gini "bonus" IRPEF		76,15
Gini totale sussidi		76,27
Concentrazione totale sussidi	**	5,39
Concentrazione "bonus" IRPEF	**	5,86
Aliquota media imposta netta IRPEF	**	18,75
Aliquota media addizionali	**	1,95
Aliquota media imposta cedolare	*	0,17
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 1	**	5,01
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 2	**	5,37
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 3	*	5,32
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 1	**	5,46
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 2	**	5,82
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 3	*	5,78
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 1	**	5,10
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 2	**	5,47
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 3	*	5,42
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 1	**	5,59
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 2	**	5,98
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 3	*	5,93
Kakwani <i>K</i> netto 1	**	22,09
Kakwani <i>K</i> netto 2	**	20,97
Kakwani <i>K</i> netto 3	*	20,78

Note: Il reddito netto di ogni contribuente del campione è definito in tre modi: la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta netta erariale (netto 1); la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta netta comprensiva delle addizionali regionali e comunali (netto 2); la differenza tra il reddito complessivo comprensivo dei redditi soggetti a cedolare secca e l'imposta complessiva (imposta netta erariale, addizionali regionali e comunali e imposta cedolare) (netto 3). Le addizionali regionali sono attribuite in modo puntuale; le addizionali comunali, invece, sono attribuite ad ogni contribuente del campione considerando un'aliquota media stimabile a livello regionale dalle statistiche rese pubbliche dal Dipartimento delle finanze. Poiché la normativa vigente prevede sia il "bonus" IRPEF (qui applicato per l'intero anno) per i lavoratori dipendenti, slegato dalla struttura complessiva dell'imposta, sia l'applicazione parziale dell'imposta negativa sul reddito nel caso della detrazione riservata alle famiglie numerose e la detrazione per le famiglie che ricevono in locazione l'abitazione di residenza, si riportano tre definizioni di reddito disponibile: i redditi disponibili 1, 2 e 3 sono pari alla somma dei rispettivi redditi netti con la somma dei tre possibili trasferimenti monetari previsti dalla normativa ("bonus", sussidio in caso di incapacienza della detrazione per il canone di locazione e sussidio in caso di incapacienza della ulteriore detrazione per le famiglie numerose). Fonte: Mie elaborazioni su dati Banca d'Italia (2015).

**Tabella 7: L'effetto redistributivo considerando le famiglie equivalenti (2014)**

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Gini del reddito complessivo con redditi da cedolare *		42,20
Gini del reddito complessivo IRPEF **		41,98
Gini del reddito da considerare per le detrazioni		42,40
Gini del reddito netto 1		36,92
Gini del reddito netto 2		36,59
Gini del reddito netto 3		36,88
Gini del reddito disponibile 1		36,54
Gini del reddito disponibile 2		36,20
Gini del reddito disponibile 3		36,48
Concentrazione del reddito netto 1	**	36,87
Concentrazione del reddito netto 2	**	36,53
Concentrazione del reddito netto 3	*	36,81
Concentrazione del reddito disponibile 1	**	36,44
Concentrazione del reddito disponibile 2	**	36,09
Concentrazione del reddito disponibile 3	*	36,37
Gini imposta netta IRPEF		64,52
Gini imposta netta IRPEF e addizionali		63,24
Gini imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)		63,26
Concentrazione imposta netta IRPEF	**	63,89
Concentrazione imposta netta IRPEF e addizionali	**	62,65
Concentrazione imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)	*	62,66
Gini "bonus" IRPEF		73,22
Gini totale sussidi		73,03
Concentrazione totale sussidi	**	4,42
Concentrazione "bonus" IRPEF	**	5,50
Aliquota media imposta netta IRPEF	**	18,90
Aliquota media addizionali	**	1,96
Aliquota media imposta cedolare	*	0,18
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 1	**	5,05
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 2	**	5,38
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> netto 3	*	5,32
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 1	**	5,44
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 2	**	5,77
Effetto redistributivo complessivo <i>RE</i> disponibile 3	*	5,72
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 1	**	5,11
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 2	**	5,45
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> netto 3	*	5,39
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 1	**	5,54
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 2	**	5,89
Reynolds-Smolensky <i>RS</i> disponibile 3	*	5,83
Kakwani <i>K</i> netto 1	**	21,92
Kakwani <i>K</i> netto 2	**	20,67
Kakwani <i>K</i> netto 3	*	20,46

Note: Il reddito netto di ogni contribuente del campione è definito in tre modi: la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta netta erariale (netto 1); la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta netta comprensiva delle addizionali regionali e comunali (netto 2); la differenza tra il reddito complessivo comprensivo dei redditi soggetti a cedolare secca e l'imposta complessiva (imposta netta erariale, addizionali regionali e comunali e imposta cedolare) (netto 3). Le addizionali regionali sono attribuite in modo puntuale; le addizionali comunali, invece, sono attribuite ad ogni contribuente del campione considerando un'aliquota media stimabile a livello regionale dalle statistiche rese pubbliche dal Dipartimento delle finanze. Poiché la normativa vigente prevede sia il "bonus" IRPEF (qui applicato per l'intero anno) per i lavoratori dipendenti, slegato dalla struttura complessiva dell'imposta, sia l'applicazione parziale dell'imposta negativa sul reddito nel caso della detrazione riservata alle famiglie numerose e la detrazione per le famiglie che ricevono in locazione l'abitazione di residenza, si riportano tre definizioni di reddito disponibile: i redditi disponibili 1, 2 e 3 sono pari alla somma dei rispettivi redditi netti con la somma dei tre possibili trasferimenti monetari previsti dalla normativa ("bonus", sussidio in caso di incapacità della detrazione per il canone di locazione e sussidio in caso di incapacità della ulteriore detrazione per le famiglie numerose). Per determinare i redditi equivalenti si è applicata una scala di equivalenza. Fonte: Mie elaborazioni su dati Banca d'Italia (2015).

lavoro dipendente era stata fissata a 1.840 euro. Questo valore era coerente con la prima aliquota marginale, infatti  $\frac{1.840}{0,23} = 8.000$ , che rappresentava sia la *no tax area* prevista per i dipendenti, sia uno dei valori di reddito in cui la detrazione effettiva cambiava inclinazione. Dal periodo d'imposta 2014, la detrazione potenziale è stata erroneamente aumentata a 1.880 euro lasciando immutato il valore di 8 mila euro previsto per il cambio di inclinazione della detrazione effettiva. Questo aspetto non ha coerenza logica con l'aliquota legale e ha avuto la conseguenza di aumentare la *no tax area* a 8.145 euro rispetto al valore formale che è rimasto 8 mila euro.

Sempre con riferimento alla detrazione per lavoro dipendente, dal 2014 l'inclinazione prevista nella fascia 8-28 mila euro è molto simile a quella prevista nella fascia 28-55 mila euro. Si potrebbe uniformare questa inclinazione, semplificando un po' la struttura di questa detrazione, similmente a quanto previsto per la detrazione per lavoro autonomo.

La detrazione effettiva per il coniuge a carico non è una funzione continua. Nella fascia 15-40 mila euro, infatti, la detrazione (potenziale ed effettiva in questo caso) dovrebbe essere fissata a 690 euro per tutti i valori di reddito, mentre oggi sono previsti valori differenti nella fascia 29.000-35.200. Probabilmente questa differenziazione risale al cambio di struttura avvenuto tra il 2006 e il 2007 ed era giustificata dalla volontà di minimizzare i contribuenti perdenti nel passaggio al nuovo sistema. Ormai questo aspetto è venuto meno e si può procedere a questa revisione, come peraltro avvenuto nel caso delle ulteriori microdetrazioni che erano concesse nella fascia 23-28 mila euro fino al 2013 per la detrazione per lavoro dipendente.

In generale sono da evitare inclinazioni troppo pronunciate delle detrazioni, perché queste influiscono sull'intensità delle aliquote marginali effettive. Sono anche da evitare troppi cambi di inclinazione delle detrazioni e i valori di reddito scelti per i cambi di inclinazione dovrebbero coincidere coi limiti superiori degli scaglioni. Prevedere valori differenziati, come avviene oggi per la detrazione per il coniuge, per i figli e per altri familiari a carico contribuisce ad aumentare il numero (e non solo l'intensità) delle aliquote marginali effettive.

La Figura 4 presenta le aliquote effettive per un dipendente *single*.<sup>13</sup> Come si osserva, per i redditi appena superiori alla *no tax area* l'aliquota effettiva non è il 23%, ma è pari al 27,5%, a causa dell'interagire tra aliquota legale e inclinazione della detrazione per lavoro dipendente. Un medesimo ragionamento vale per i redditi fino a 55 mila euro, valore di reddito al di sopra del quale la detrazione per lavoro dipendente si azzerava, comportando la coincidenza tra aliquote legali ed effettive. Nella fascia di reddito 28-40 mila euro le aliquote effettive, considerando l'IRPEF e il "bonus", sono fuori linea, in particolare molto più elevate di quelle riservate ai redditi superiori.

La Figura 5 presenta le aliquote effettive per un dipendente con moglie a carico. Siccome la detrazione prevista per il coniuge a carico si azzerava a 80 mila euro, valore che non coincide col limite inferiore dell'ultimo scaglione, si nota l'evidente salto di aliquota effettiva che si verifica in questa fascia di reddito, superiore a quella osservata per redditi minori di 75 mila, ovvero il 41%, e maggiori di 80 mila euro, ovvero il 43%.

Infine, le Figure 6 e 7 presentano le aliquote effettive per un lavoratore dipendente con moglie e uno e tre figli a carico. In questi ultimi due casi le aliquote effettive sono maggiori di quelle osservate nelle Figure 4 e 5, poiché a queste ultime si aggiunge l'inclinazione prevista per la detrazione per uno e tre figli a carico, rispettivamente.

---

<sup>13</sup>Per una analisi delle aliquote marginali effettive che considera non solo l'IRPEF, ma anche l'insieme di imposte, contributi e trasferimenti, si rimanda a Senato della Repubblica – Ufficio Valutazione Impatto (2017).



Figura 4: Le aliquote marginali effettive per un dipendente *single*

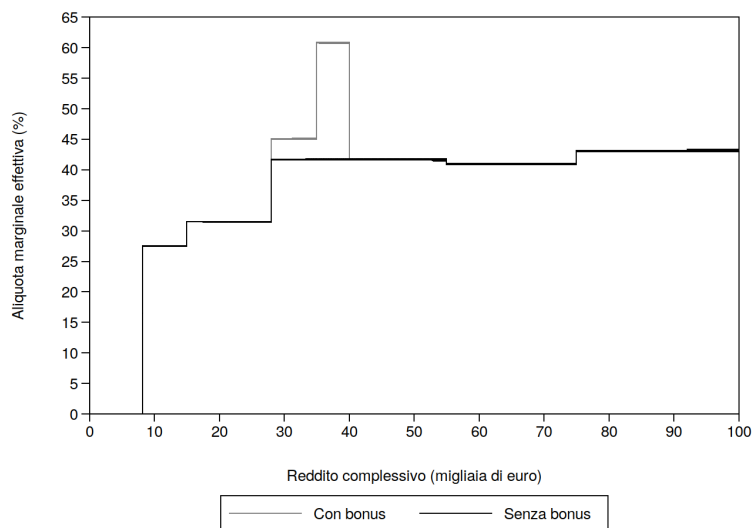


Figura 5: Le aliquote marginali effettive per un dipendente con moglie a carico

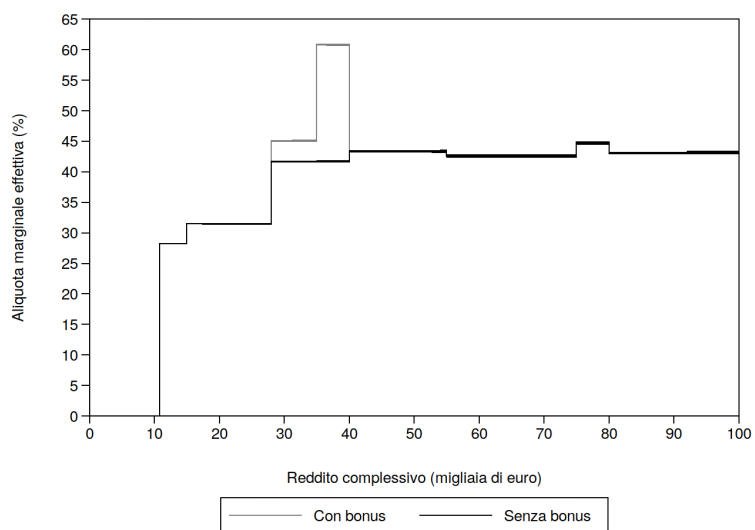


Figura 6: Le aliq. marg. effettive per un dipendente con moglie e un figlio a carico

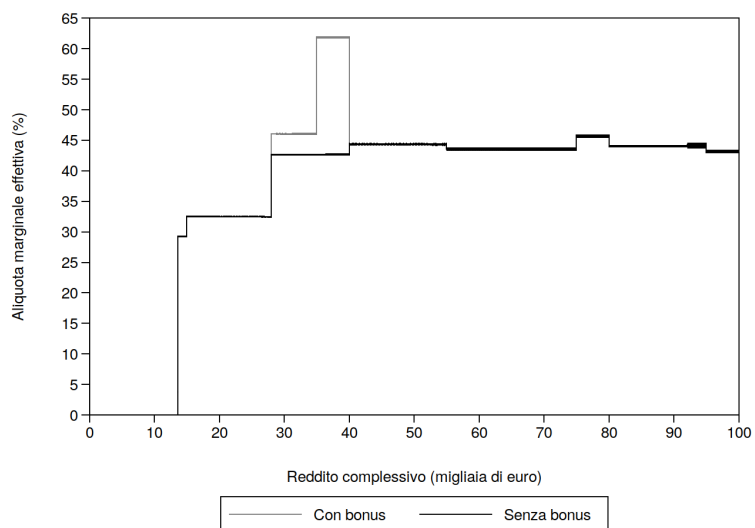
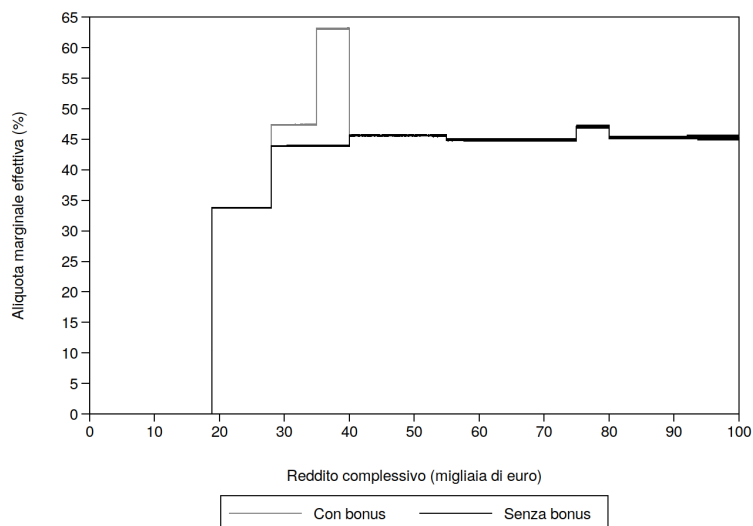


Figura 7: Le aliq. marg. effettive per un dipendente con moglie e tre figli a carico



## 5. Il “bonus” degli 80 e 100 euro

Il “bonus” 80 euro è il frutto politico conseguente alla eccessiva complessità della nostra IRPEF. Vale la pena ricordare come è nato (Pellegrino and Zanardi, 2014a,b). Inizialmente il Governo aveva promesso 10 miliardi di euro per la rimodulazione della detrazione da lavoro in sede IRPEF al fine di garantire mille euro a tutti i lavoratori dipendenti con reddito fino a 25 mila euro. Un po’ perché le risorse finanziarie erano insufficienti, un po’ perché la sua attribuzione ai contribuenti incapienti avrebbe determinato una consistente applicazione dell’imposta negativa sul reddito e avrebbe accresciuto la complessità amministrativa, si è in seguito deciso di escludere dal beneficio proprio i contribuenti incapienti. Se l’obiettivo era uno stimolo ai consumi, questa platea, caratterizzata da una elevata propensione al consumo, non avrebbe dovuto essere esclusa.

Inoltre, a causa dell’interagire di numerosi parametri, come prima ricordato, sarebbe stato impossibile garantire esattamente mille euro a tutti gli interessati; e quindi si è preferito introdurre uno strumento al di fuori della struttura dell’IRPEF, legandolo però al reddito complessivo di questa imposta, all’imposta lorda e all’ammontare della detrazione da lavoro (Baldini et al., 2015). Originariamente era stato pensato come uno strumento temporaneo. Ma come spesso accade in Italia, una volta introdotto uno strumento, è politicamente difficile tornare indietro; infatti non solo non è stato abolito, ma addirittura è stato esteso e dal 2020 riguarda la maggior parte dei lavoratori dipendenti.

Questo strumento produce svariati effetti indesiderati. Nella parte bassa della distribuzione, lo spartiacque degli 8.145 euro fa sì che per pochi euro qualche lavoratore dipendente non possa beneficiarne. Per come è stato congegnato, qualche contribuente incapiente può comunque beneficiarne, se diventa incapiente considerando anche le detrazioni per famiglia o per oneri.

Per come si è deciso di gestirlo amministrativamente, ovvero imponendo l’obbligo per il sostituto d’imposta di erogarlo, si sono verificati effetti spiacevoli, soprattutto per i contribuenti a bassissimo reddito, tenuti a restituirlo (Baldini and Pellegrino, 2016). Sarebbe quindi auspicabile introdurre la facoltà di riceverlo, non l’obbligo. In sede di dichiarazione dei redditi può essere eventualmente recuperato.

Esso genera anche conseguenze in termini di equità orizzontale: a parità di reddito, l'importo non è modulato in funzione della numerosità familiare. Famiglie in cui più componenti sono lavoratori dipendenti ricevono più volte il beneficio, a scapito delle famiglie in cui vi è un solo lavoratore dipendente.

Oltre ai problemi legati al rinnovo dei contratti, perché l'aumento del reddito modifica l'ammontare ricevuto nella fascia in cui il "bonus" decresce (Di Nicola and Pellegrino, 2017), il vero punto debole è il suo impatto sulle aliquote marginali effettive. Originariamente lo strumento decresceva da 960 euro a zero tra 24 e 26 mila euro di reddito, poi 24.600 e 26.600, producendo, in questa fascia, che riguarda circa 1,3 milioni di lavoratori, una aliquota effettiva dell'80%.

Le modifiche intercorse nel 2020 (Pellegrino, 2020a) hanno ridotto, rispetto al livello dell'80%, il livello dell'aliquota effettiva (45% nella fascia 28-35 mila euro e 61% nella fascia 35-40 mila) ma hanno ampliato la platea dei contribuenti affetti da questo aspetto negativo per l'efficienza. Priva di rilevanza pratica appare la trasformazione del "bonus" in detrazione IRPEF tra i 35 e i 40 mila euro (Pellegrino, 2020d).

Inoltre, per la sua logica categoriale, questo strumento innalza notevolmente, rispetto ad un sistema senza la sua applicazione, l'indice di riordino.<sup>14</sup> Per tutti questi motivi, il "bonus" Renzi prima o poi dovrà essere riassorbito nella struttura dell'IRPEF, anche se è politicamente difficile da eliminare a causa della distribuzione erratica di contribuenti perdenti e vincenti che la sua eliminazione comporterebbe.

Sono state proposte anche riforme in grado di cancellare il "bonus" rimodulando tutti i parametri dell'imposta, a parità di struttura, attraverso l'ausilio di algoritmi genetici ed evolutivi (Morini and Pellegrino, 2018). Eliminando il "bonus" e riducendo il gettito IRPEF per un importo analogo, l'obiettivo è quello di individuare una struttura d'imposta in grado di massimizzare l'effetto redistributivo e, al contempo, minimizzare l'inefficienza, approssimata con la media delle aliquote marginali effettive di tutti i contribuenti, imponendo che nessun contribuente perda rispetto alla sola imposta netta IRPEF pagata prima della riforma. Rimando all'articolo di Pellegrino et al. (2019) per gli aspetti più tecnici, in particolare alla Tabella 3, in cui si presentano i valori dei parametri dell'IRPEF in grado di garantire questo risultato.

## 6. L'IRPEF: la necessità di una sua revisione

### 6.1. Le possibili riforme della base imponibile

Come ricordato, il vero tassello mancante continua ad essere un serio dibattito sulla base imponibile. Occorre prioritariamente impostare scelte dirette ad un suo ampliamento, riportando nella base imponibile molte delle componenti che negli anni sono uscite, in primo luogo eliminando il regime agevolato per gli autonomi e la cedolare secca sui canoni di locazione, perché contribuiscono a ridurre il potere redistributivo dell'imposta e modificano in misura rilevante l'equità orizzontale e verticale.

La possibile emersione di base imponibile, che ha contribuito a queste scelte, non deve trasformarsi in vantaggi esclusivamente per i contribuenti a scapito della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>14</sup>Ovvero l'indice di Atkinson-Plotnick-Kakwani  $R^{APK}$ , la differenza tra l'indice di Gini calcolato sulla distribuzione dei redditi netti e il corrispondente indice di concentrazione. Si veda la nota 12.

Risultati più incisivi possono essere ottenuti migliorando l'attività di accertamento e soprattutto di riscossione, nonché garantendo un buon funzionamento della macchina fiscale (Di Tanno, 2021).

I numerosi condoni che si sono succeduti nel tempo non hanno contribuito a migliorare il basso senso di moralità pubblica che caratterizza gli italiani. Pochi i Ministri davvero coraggiosi nella lotta all'evasione, *in primis* il Ministro Reviglio nel periodo 1979-1981.<sup>15</sup>

Discorso a parte merita la revisione dei valori catastali nel contesto dell'imposizione immobiliare. Su questo tema non mi soffermo, e rimando al testo elaborato per il CNEL (Ceriani et al., 2021). In estrema sintesi, abbiamo assistito ad un progressivo allontanamento dal modello onnicomprensivo verso un sistema duale. Nel comparto immobiliare, proprio perché trattasi di beni immobili, non vi è necessità di tassare separatamente questa base imponibile, ma è sufficiente garantire il buon funzionamento del catasto. Oggi l'evasione dell'IMU è stimata in circa 5 miliardi di euro, 250 milioni di euro quella dell'ormai soppressa TASI e circa 700 milioni l'evasione dei canoni di locazione.

Troppa enfasi, mediatica e politica, è stata posta al tema "imposizione della prima casa sì" o "imposizione della prima casa no". Oggi l'abitazione di residenza è esente sia ai fini dell'imposta IRPEF, sia ai fini dell'IMU. Non vi è dubbio alcuno che la proprietà dell'immobile di residenza rappresenti un indice di capacità contributiva. E conseguentemente dovrebbe essere soggetta ad imposta, come avviene in tutto il resto del mondo, fatta eccezione per pochissimi Paesi non industrializzati. Vi sono anche state proposte (Pellegrino and Turati, 2011; Pellegrino et al., 2012) che considerano l'imposizione dell'affitto imputato in sede IRPEF, che consentirebbe di allargare molto la base imponibile e di conseguenza ridurre in misura drastica le aliquote marginali dell'imposta personale.

L'annoso problema dell'imposizione immobiliare rimane la revisione dei valori catastali (Pellegrino, 2007b). Le rendite catastali dovrebbero coincidere con gli affitti imputati, che peraltro contribuiscono a formare il nostro PIL, in quanto autoconsumo, per circa 100 miliardi di euro. Invece, mediamente, le rendite catastali sono pari al 10% dell'affitto imputato, e non sono più coerenti coi valori di mercato sia orizzontalmente sia verticalmente. Applicando coefficienti moltiplicativi alle rendite catastali per la determinazione della base imponibile IMU, si riscontra una analoga distribuzione erratica delle basi imponibili; in questo caso, mediamente, sono sottostimate del 50% rispetto ai valori di mercato.

Numerose altre questioni rimangono in attesa di una riforma. Bisogna capire come combinare la riforma dell'IRPEF con la possibile introduzione dell'assegno unico ai figli, al cui finanziamento darebbero un contributo decisivo l'abolizione delle detrazioni per figli e dell'assegno al nucleo familiare come previsto dal Disegno di Legge "famiglia".

---

<sup>15</sup>Il Ministro delle Finanze Reviglio, durante il suo primo mandato, si impegna in modo concreto a cambiare l'atteggiamento della collettività nei confronti del fisco e a limitare le inefficienze esistenti. Dando seguito alla Legge n. 249 del 1976, a partire dal 1980, fa introdurre la ricevuta fiscale per alberghi e ristoranti (Reviglio, 1979), la quale viene successivamente estesa a tutte le attività commerciali a partire dal 1983; la ricevuta fiscale rappresenta ancora oggi un indispensabile strumento di lotta all'evasione, come dimostra il suo recente passaggio alla versione digitale. Reviglio (1980a) propone inoltre un Disegno di Legge di riforma complessiva dell'Amministrazione finanziaria, innovativa per il tempo, che tuttavia non viene convertito in Legge. Egli fa istituire i centri di servizio (Art. 8 della Legge n. 146 del 1980); migliora i criteri di sorteggio dei contribuenti da sottoporre ad accertamento (Art. 7 della medesima Legge); istituisce, alle dirette dipendenze del Ministro delle Finanze (Art. 9), il Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî - SECIT. Propone inoltre un Disegno di Legge per assicurare le "manette agli evasori" (Reviglio, 1980b), poi convertito in Legge nel 1982 e ancora oggi di attualità, anche se storicamente vi è stata una scarsa applicazione della norma. Il Ministro Reviglio fa anche pubblicare, nel 1980, i famosi "libri rossi" contenenti gli elenchi dei grandi evasori, nella speranza che la "gogna" pubblica avrebbe fatto riflettere la collettività.

## 6.2. L'auspicabile razionalizzazione delle agevolazioni fiscali

Di importanza analoga alla necessità di aggiornare il catasto degli immobili è sicuramente la necessità di razionalizzare tutto ciò che è considerabile “spesa fiscale” nel sistema tributario nel suo complesso, altrimenti i lavori di due Commissioni sul tema (Ceriani e Marè) rimarranno di nuovo nel cassetto, come è successo nel caso della Commissione Cottarelli per quanto riguarda la revisione della spesa pubblica.

L'ultima relazione della Commissione Marè (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione per le spese fiscali, 2020), come le precedenti, è molto voluminosa, 292 pagine. È chiaramente un sintomo di eccessiva frammentarietà di queste agevolazioni, molte delle quali beneficiano un numero esiguo di contribuenti.<sup>16</sup> La Commissione conta oggi 602 spese fiscali complessive; il mancato gettito a loro imputabile è pari a 68,1 miliardi di euro. Esse erano 444 nell'edizione del 2016. Questo implica che in 5 anni sono cresciute del 36%. Forse qualche paletto è doveroso inserirlo.

Per quanto riguarda, nello specifico, la sola IRPEF, si contano 171 differenti spese fiscali, ovvero esenzioni dall'imponibile o regimi sostitutivi (discussi nel Sottoparagrafo 6.1), deduzioni dal reddito complessivo e, infine, detrazioni dall'imposta lorda. Il mancato gettito di tutte queste misure ammonta a poco più di 39 miliardi di euro, il 2,2% del PIL e il 20% del gettito complessivo dell'IRPEF e delle addizionali. A queste si aggiungono 63 ulteriori spese fiscali che riguardano contemporaneamente sia l'IRPEF, sia l'IRES, l'IRAP e l'IMU; il mancato gettito imputabile a quest'ultimo gruppo ammonta a 7,5 miliardi di euro (lo 0,4% del PIL e il 3,9% del gettito complessivo dell'IRPEF).

Delle spese fiscali riferite alla sola IRPEF, solamente 8 hanno un costo superiore al miliardo di euro, 14 un costo compreso tra 300 milioni e un miliardo di euro, mentre decine di misure hanno un costo davvero esiguo, pochi milioni di euro. Si rinvia a Ceriani et al. (2021) per gli aspetti di dettaglio.

Focalizzando l'attenzione sulle detrazioni per oneri, come accennato, vi sono oggi 13 diverse quote di detraibilità degli oneri detraibili, che spaziano dal 19% al 110%. Queste quote dovrebbero essere razionalizzate, e ricondotte ad un numero ragionevole, uno o due al massimo. Potrebbe essere prevista l'introduzione temporanea di specifiche detrazioni, ma dovrebbe essere davvero temporanea.

Considerando solamente il gruppo “originario” di detrazioni, ovvero quello delle detrazioni al 19%, vi sono 39 differenti tipologie di spesa. Le istruzioni per la compilazione della dichiarazione dei redditi contano oggi 161 pagine, 49 delle quali dedicate alla spiegazione della compilazione del Quadrop RP (Oneri e spese).

Non dimentichiamoci che in origine la nostra dichiarazione dei redditi si chiamava 740 (Unico dal periodo d'imposta 1997): il 7 ricordava l'entrata in vigore dell'imposta negli anni 70, mentre il 40 ricordava la volontà di perseguire la semplicità tipica del modello 1040 americano. Poi nel tempo le cose sono cambiate (Tutino, 2008).

<sup>16</sup>Per spesa fiscale si intende “*qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore,*” e la Commissione ha scelto l'approccio del *benchmark* legale, ovvero cercando “*stabilire, caso per caso, se un'agevolazione rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, che ne definisce il suo assetto “normale”, oppure rappresenti una deviazione dalla norma. Solo in questo secondo caso la disposizione è ritenuta spesa fiscale.*”

Dal punto di vista dell'equità, inoltre, le detrazioni per oneri non migliorano l'effetto redistributivo, anzi; alcune di queste detrazioni lo riducono, come le spese per le ristrutturazioni e per il risparmio energetico, notoriamente crescenti col reddito (Barbetta et al., 2014). Questo vuol dire, astrattamente, che la cancellazione di tutte le detrazioni per oneri renderebbe l'imposta molto più semplice da applicare, mantenendo pressoché invariato l'effetto redistributivo. Il conseguente aumento di gettito potrebbe essere impiegato per rivedere la struttura dell'imposta.

Chiaramente il mondo non è così semplice, anche perché alcune di queste detrazioni producono risparmi d'imposta per i contribuenti interessati anche dopo anni dal sostenimento della relativa spesa; altre agevolazioni perseguono obiettivi ulteriori in aggiunta alla personalizzazione dell'imposta netta. Ma questo non vuol dire che questo comparto non possa essere razionalizzato. Più che un taglio trasversale alla quota di detraibilità occorrerebbe un lavoro certosino di scelta tra quelle da eliminare e quelle da mantenere.

Un esempio per tutti. Tra le spese sanitarie vi è la spesa per gli occhiali da vista. Occorre inserire un paletto al numero di occhiali che consentono l'ottenimento del beneficio fiscale in uno specifico arco temporale. Oggi invece si può ottenere il parziale rimborso (chiaramente nel limite della capienza d'imposta) anche se si comprano numerosi occhiali solamente per essere "alla moda". Probabilmente non un appropriato utilizzo dei fondi pubblici.

### **6.3. Le possibili riforme della struttura impositiva**

Dal punto di vista tecnico vi sono cinque modalità "pure" per ottenere un'imposta progressiva: progressività per scaglioni, progressività per classi, progressività continua, progressività per deduzione o per detrazione. Ognuna di esse determina un andamento non decrescente rispetto al reddito dell'aliquota media. In Italia dal 1974 applichiamo una progressività per scaglioni accompagnata da una progressività per deduzione o detrazione per quanto riguarda l'imposta netta erariale.

Discorso diverso riguarda le addizionali regionali (e anche quelle comunali): introdotte nel 1998 come imposte proporzionali per tutte le Regioni, nel tempo alcune Regioni hanno mantenuto una addizionale proporzionale, altre avevano scelto, in passato, un sistema di progressività per classi. Oggi tutte le Regioni adottano una addizionale proporzionale oppure progressiva per scaglioni. Rispetto alla sola imposta erariale, l'introduzione di una addizionale locale determina tre effetti: un aumento, chiaramente, dell'incidenza media; un aumento dell'effetto redistributivo; una riduzione del grado di progressività dell'imposta complessiva. Ampliare troppo i margini di discrezionalità degli Enti locali aumenta la differenziazione territoriale della progressività dell'imposta, progressività che dovrebbe essere gestita prevalentemente dallo Stato centrale come insegna la teoria.

Rimanendo in un contesto di progressività per scaglioni e detrazioni, si potrebbe ridurre il livello delle aliquote e rimodulare l'andamento delle detrazioni, al fine di semplificare l'imposta. Come ricordato, effetti più strutturali potrebbero essere ottenuti ampliando la base imponibile. Il problema sono le risorse messe in campo. Con pochi miliardi di riduzione gli spazi per riforme vere e proprie sono difficili. Ridurre le aliquote è molto costoso, circa 3 miliardi di euro il costo della riduzione di un punto percentuale della prima aliquota marginale. Il motivo risiede nel fatto che la riduzione delle aliquote più basse garantisce un risparmio per tutti i contribuenti (ad esclusione degli incapienti (Baldini et al., 2012b)), anche quelli più ricchi.

Una riduzione delle aliquote più basse non può dunque che essere accompagnata da un aumento delle aliquote più elevate, per esigenze di gettito, a meno di non finanziare lo sgravio in sede IRPEF con l'aumento di altre imposte. Una riduzione del numero delle aliquote può essere davvero molto costoso e affievolire, a seconda delle aliquote scelte, il potere redistributivo dell'imposta.

Nel recente dibattito si è discusso (solo) di una revisione delle aliquote, *ceteris paribus*, al fine di porre rimedio al problema principale della scala attuale, ovvero il divario di 11 punti percentuali tra la seconda e la terza aliquota marginale.

Corasaniti et al. (2019) hanno proposto, mantenendo il “bonus” Renzi, lo scorporo (Tabella 8) del terzo scaglione in due parti, da 28 a 40 mila e da 40 a 55 mila, rimodulando contestualmente le aliquote nel modo seguente: 21%, 26%, 32%, 38%, 42% e 45%. La modifica avanzata, che riguarda solo la scala dell'IRPEF, pur avendo un costo di circa 12 miliardi di euro, sarebbe in grado di generare pochissimi contribuenti perdenti, l'1%, concentrati nella parte più alta della distribuzione dei redditi, oltre a un quarto di contribuenti indifferenti (gli incapienti). Se si volesse, ad esempio, rispetto alla Tabella 8, ridurre ulteriormente la prima aliquota al 19%, il costo della misura aumenterebbe a più di 19 miliardi di euro.

**Tabella 8: Una possibile revisione della scala delle aliquote**

Scaglioni (migliaia di euro)	Aliquota (%)
0-15	21
15-28	26
28-40	32
40-55	38
55-75	42
oltre 75	45

Fonte: Corasaniti et al. (2019).

Ma non è tanto il numero delle aliquote che determina la bontà di una imposta, anche perché sottostanti queste scelte ci sono, da una parte, giudizi di valore che devono essere condivisi dalla collettività e, dall'altra, vincoli di gettito. Riformare non vuol dire sempre e comunque rivoluzionare. Riformare vuol dire prendere atto delle problematiche attuali e porre rimedio in modo equilibrato.

Molta eco ha avuto la proposta di Longobardi et al. (2020) volta a riformare l'imposta in direzione di una progressività continua, sulla scia del sistema tedesco. Dal punto di vista teorico la progressività continua definisce *ex ante* una forma funzionale per l'andamento dell'aliquota media al variare del reddito. Questo tipo di progressività non è nuova per il nostro Paese. L'imposta complementare sul reddito, introdotta nel 1923 e rimasta in vigore fino al 1973, era caratterizzata proprio da una progressività continua (l'aliquota media si determinava da un polinomio contenente la radice quadrata del reddito imponibile); dal 1958, questa imposta prevedeva un'aliquota media crescente dal 2 al 65%, anche se era in grado di garantire un gettito non particolarmente elevato (circa il 4% delle entrate tributarie correnti nel 1972) poiché applicata solamente ad un quinto dei contribuenti complessivi.

Il passaggio a un sistema di questo tipo può comportare svantaggi di comunicazione tra fisco e contribuenti: l'utilizzo di un polinomio per il calcolo dell'imposta potrebbe generare dubbi sulla sua chiarezza da parte di molti contribuenti. Questo svantaggio potrebbe essere superato rendendo

disponibile una tabella riepilogativa con redditi e corrispondenti aliquote medie, come avveniva in passato per l'imposta complementare sul reddito e come avviene oggi in altri Paesi, ad esempio in Germania. Con questo sistema i contribuenti avrebbero il vantaggio di leggere immediatamente il loro debito di imposta, senza doversi districare con un sistema che oggi è troppo articolato e richiede comunque, in molti casi, il ricorso al commercialista. Ormai, inoltre, l'Amministrazione finanziaria è in grado di produrre adeguati *software* per il calcolo dell'imposta, si pensi al 730 precompilato.

Questo tipo di progressività può produrre anche vantaggi: è in grado per esempio di tenere maggiormente sotto controllo l'andamento dell'aliquota marginale effettiva al variare del reddito, andamento che è più erratico nel sistema attuale, come ricordato. Se però l'aliquota media servisse solamente per il calcolo dell'imposta lorda, ovvero senza inglobare le detrazioni per lavoro e famiglia, la semplicità del sistema verrebbe ridimensionata.

Da questo punto di vista, il previsto assegno unico ai figli non può essere visto con eccessivo favore. Eliminerebbe dall'IRPEF un aspetto di personalizzazione dell'imposta (integrato dal lato della spesa col sistema degli attuali assegni al nucleo familiare) ma farebbe permanere nella struttura dell'IRPEF le detrazioni per il coniuge e per gli altri familiari. Si dovrebbe scegliere una soluzione più marcata: o tutto dentro l'IRPEF o tutto fuori integrato con gli assegni al nucleo familiare.<sup>17</sup> Anche per questi motivi sarebbe ottimale rimandare la sua introduzione, anche al fine di valutare la necessità di questo strumento alla luce della riforma fiscale complessiva.

La proposta di Longobardi et al. (2020) va in questa direzione e si caratterizza per l'applicazione di diverse aliquote medie, una per ogni tipologia di lavoro, che inglobano nel calcolo non soltanto le attuali aliquote legali, ma anche le detrazioni per lavoro; la proposta, contestualmente, prevede l'eliminazione del "bonus" Renzi. Come ricordato, se le attuali detrazioni per famiglia dovessero essere sostituite da un assegno unico per la famiglia (non solo per i figli, come in fase di studio), dalla proposta in esame rimarrebbero fuori solamente le detrazioni per oneri perché specifiche per ogni contribuente. Sarebbe quindi una struttura impositiva in grado di ripulire le irregolarità oggi esistenti, in primo luogo l'andamento delle aliquote marginali effettive.

## Ringraziamenti

Ringrazio Massimo Baldini, Massimo Bordignon, Vieri Ceriani, Fernando Di Nicola, Silvia Giannini, Paolo M. Panteghini, Gilberto Turati e Alberto Zanardi per gli utili commenti. Ogni imprecisione è mia unica responsabilità.

## Riferimenti bibliografici

ACCIARI, P. (2016): "Potenzialità delle estrazioni di dati dagli archivi amministrativi. Collezione campionaria di dati IRPEF e calcolo degli indici di progressività e redistribuzione IRPEF," Dodicesima conferenza nazionale di statistica.

AGENZIA DELLE ENTRATE (2021): "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario – Testimonianza di Ernesto Maria Ruffini," VI

---

<sup>17</sup>Per una riforma in tal senso si rimanda alla proposta di Di Nicola and Paladini (2016).



*Commissione Finanze della Camera dei Deputati e 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica*, 11 gennaio.

ALWORTH, J. AND G. ARACHI (2012): *Taxation and the Financial Crisis*, Oxford University Press.

ARACHI, G., V. BUCCI, E. LONGOBARDI, P. M. PANTEGHINI, M. L. PARISI, S. PELLEGRINO, AND A. ZANARDI (2012): “Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy,” *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 68, 445–465.

ARNOLD, J., B. BRYNS, C. HEADY, Å. JOHANSSON, C. SCHWELLNUS, AND L. VARTIA (2011): “Tax Policy for Economic Recovery and Growth,” *The Economic Journal*, 121, F59–F80.

BAIARDI, D., P. PROFETA, R. PUGLISI, AND S. SCABROSETTI (2018): “Tax policy and economic growth: does it really matter?” *International Tax and Public Finance*, 26, 282–316.

BALDINI, M. (2020): “Redistribution and Progressivity of the Italian Personal Income Tax, 40 Years Later,” *Fiscal Studies*, online first.

BALDINI, M., S. GIANNINI, S. PELLEGRINO, AND L. RIZZO (2020): “È arrivato il momento della riforma dell’IRPEF,” *lavoce.info* del 3 luglio.

BALDINI, M., E. GIARDA, A. OLIVIERI, S. PELLEGRINO, AND A. ZANARDI (2015): “Il bonus degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi,” *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXIV, 3–22.

BALDINI, M. AND S. PELLEGRINO (2016): “Chi restituisce il bonus di 80 euro. E perché,” *lavoce.info* del 7 giugno.

BALDINI, M., S. PELLEGRINO, AND L. RIZZO (2018): “I possibili effetti di una flat tax sui redditi delle famiglie,” *welforum.it* del 15 giugno.

BALDINI, M., S. PELLEGRINO, AND A. ZANARDI (2012a): “IRPEF-IVA, lo sconto fiscale medio è dello 0,1%,” *IlSole24Ore*, 2, 21 ottobre.

——— (2012b): “La legge di stabilità alla guerra dei numeri,” *lavoce.info* del 24 ottobre.

BALDINI, M. AND L. RIZZO (2019): *Flat tax. Parti uguali tra disuguali?*, Il Mulino.

BANCA D’ITALIA (2015): “I bilanci delle famiglie italiane nell’anno 2014,” *Supplementi al Bollettino Statistico*, Anno XXV, n. 64.

——— (2020): *Relazione annuale sul 2019*.

——— (2021): “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario – Testimonianza di Giacomo Ricotti,” *VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati e 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica*, 11 gennaio.

BARBETTA, G., S. PELLEGRINO, AND G. TURATI (2014): “Detrazioni, una giungla da tagliare,” *lavoce.info* del 4 aprile.

BARBETTA, G. P., S. PELLEGRINO, AND G. TURATI (2018): “What Explains the Redistribution Achieved by the Italian Personal Income Tax? Evidence from Administrative Data,” *Public Finance Review*, 46, 7–28.

- BERNARDI, L. (2019): “The Flat Tax: What degree of Simplification Does It Imply?” Società Italiana di Economia Pubblica – SIEP, Working Papers, n. 745.
- BORDIGNON, M. (2021): “L’agenda fiscale del Governo Draghi,” *lavoce.info* dell’11 febbraio.
- CAMMERAAT, E. AND E. CRIVELLI (2020): “Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy,” *IMF Working Paper, No. 20/37*.
- CERIANI, V., M. BALDINI, S. GIANNINI, P. LIBERATI, R. PALADINI, AND S. PELLEGRINO (2021): “Note per l’indagine conoscitiva sulla revisione dell’IRPEF,” mimeo.
- COLOMBINO, U. (2020): “L’IRPEF è progressiva? Non proprio,” *lavoce.info* del 18 febbraio.
- CORASANITI, G., S. MARINONI, P. PANTEGHINI, AND S. PELLEGRINO (2019): “Proposte di razionalizzazione della progressività dell’imposta personale sul reddito delle persone fisiche secondo criteri di equità distributiva e capacità contributiva,” Università degli Studi di Brescia.
- CURCI, N. AND M. SAVEGNAGO (2019): “Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off,” Banca d’Italia, Temi di discussione, n. 1244.
- DI NICOLA, F., G. MONGELLI, AND S. PELLEGRINO (2015): “The static microsimulation model of the Italian Department of Finance: Structure and first results regarding income and housing taxation,” *Economia Pubblica*, 2, 125–157.
- DI NICOLA, F. AND R. PALADINI (2015): “Per un’IRPEF più equa,” *lavoce.info* del 3 marzo.
- (2016): “Una riforma del sistema di imposte e benefici per persone e famiglie,” *La Rivista delle Politiche Sociali*, 155–173.
- DI NICOLA, F. AND S. PELLEGRINO (2017): “Bonus 80 euro, i nodi al pettine con i rinnovi dei contratti,” *lavoce.info* del 10 novembre.
- DI TANNO, T. (2021): “Riforma fiscale tra sogno e realtà,” *lavoce.info* del 19 febbraio.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): “Tax reforms in EU Member States,” *European Economy*, 5.
- EUROSTAT (2020): *Statistiche*.
- GALMARINI, U., S. PELLEGRINO, M. PIACENZA, AND G. TURATI (2014): “The runaway taxpayer,” *International Tax and Public Finance*, 21, 468–497.
- GIANNINI, S. AND M. GUERRA (2001): “Requiem per la riforma Visco?” in *La finanza pubblica Italiana – Rapporto 2001*, ed. by L. Bernardi and A. Zanardi, Il Mulino, 35–58.
- GINI, C. (1912): *Variabilità e Mutuabilità. Contributo allo Studio delle Distribuzioni e delle Relazioni Statistiche*, C. Cuppini, Bologna.
- (1914): “Sulla misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri,” *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, 73, 1203–1248.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2019): “IMF Country Report – Italy,” Tech. Rep. 19/40.
- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (2021): “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario – Testimonianza di Gian Paolo Oneto,” *VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati e 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica*, 25 gennaio.

- JOHANSSON, Å., C. HEADY, J. ARNOLD, B. BRYS, AND L. VARTIA (2008): “Taxation and Economic Growth,” OECD Economics Department Working Papers 620, OECD Publishing.
- KAKWANI, N. (1977): “Measurement of tax progressivity: an international comparison,” *Economic Journal*, 87, 71–80.
- LONGOBARDI, E. (2002): “Atti del convegno “I cento giorni e oltre: verso una rifondazione del rapporto fisco-economia?, Bari 15-17 gennaio 2002”” *Il Fisco*, 18.
- LONGOBARDI, E., C. POLLASTRI, AND A. ZANARDI (2020): “Per una riforma dell’IRPEF: la progressività continua dell’aliquota media,” *Politica economica*, 1, 141–158.
- MINISTERO DELLE FINANZE (1979): *Le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 1977*.
- MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE (2020): *Dati e statistiche fiscali*.
- MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE – COMMISSIONE PER LE SPESE FISCALI (2020): “Rapporto annuale sulle spese fiscali,” mimeo.
- MORINI, M. AND S. PELLEGRINO (2018): “Personal income tax reforms: A genetic algorithm approach,” *European Journal of Operational Research*, 264, 994 – 1004.
- PELLEGRINO, S. (2007a): “IRPEF 2007: una redistribuzione (quasi) irrilevante?” *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXVI, 24–43.
- (2007b): “L’ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione,” *Economia Pubblica*, 5-6, 143–170.
- (2018): “Ma la flat tax complica il sistema,” *lavoce.info* del 29 maggio.
- (2020a): “Con il bonus rafforzato prove di riforma dell’IRPEF,” *lavoce.info* del 28 gennaio.
- (2020b): “Cosa si rischia con più IVA e meno IRPEF,” *lavoce.info* del 7 febbraio.
- (2020c): “Il coefficiente di Gini: le origini,” Società Italiana di Economia Pubblica – SIEP, Working Papers, n. 767.
- (2020d): “Riforma degli 80 euro, ma attenzione a non far pasticci,” *lavoce.info* del 21 gennaio.
- (2020e): “Riforma dell’IRPEF: ci siamo quasi?” *lavoce.info* del 2 ottobre.
- PELLEGRINO, S. AND P. M. PANTEGHINI (2020): “Le riforme dell’IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia,” *Economia Italiana*, 1, 11–93.
- PELLEGRINO, S., G. PERBOLI, AND G. SQUILLERO (2019): “Balancing the equity-efficiency trade-off in personal income taxation: an evolutionary approach,” *Economia Politica*, 36, 37–64.
- PELLEGRINO, S., M. PIACENZA, AND G. TURATI (2009): “Oltre i controlli fiscali: un’analisi del comportamento dei contribuenti riconosciuti evasori,” *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXVIII, 497–534.
- (2011): “Developing a static microsimulation model for the analysis of housing taxation in Italy,” *The International Journal of Microsimulation*, 4, 73–85.

- (2012): “Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: a Microsimulation Approach,” *CESifo Economic Studies*, 58, 495–524.
- PELLEGRINO, S. AND G. TURATI (2011): “Reducing the Tax Wedge on Labour Income by Reforming Housing Taxation: Can This Reform Achieve a Political Majority?” *Giornale degli Economisti e Annali di economia*, 70, 123–154.
- PELLEGRINO, S. AND A. ZANARDI (2014a): “A chi vanno i mille euro del presidente Renzi,” *lavoce.info* del 18 marzo.
- (2014b): “Come sarà il bonus in busta paga,” *lavoce.info* del 23 aprile.
- PIETRA, G. (1915): “Delle relazioni tra gli indici di variabilità,” *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, 74, 775–804.
- PRAMMER, D. (2011): “Quality of taxation and the crisis: Tax shifts from a growth perspective,” *Taxation Papers*, Directorate General Taxation and Customs Union, 29, European Commission.
- REVIGLIO, F. (1979): “Caratteristiche della ricevuta fiscale e relative modalità di rilascio da parte di determinate categorie di contribuenti,” *Decreto Ministeriale del 13 ottobre*.
- (1980a): “Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell’Amministrazione finanziaria,” *Disegno di Legge n. 1114, Senato della Repubblica*.
- (1980b): “Norme per la repressione dell’evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto,” *Disegno di Legge n. 1507, Camera dei Deputati*.
- REYNOLDS, M. AND E. SMOLENSKY (1977): *Public expenditures, taxes and the distribution of income: the United States, 1950, 1961, 1970*, New York Academic Press.
- ROSSI, N. (2018): *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Marsilio.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO (2017): “Fisco. La giungla delle aliquote marginali effettive,” mimeo.
- TREMONTI, G. (1994): *La riforma fiscale – Libro bianco*, Ministero delle Finanze.
- TUTINO, S. (2008): “Dal “740 lunare” all’Unico 2008: la difficile strada delle semplificazioni,” *Il Cerino* del 27 marzo.
- VISCO, V. (1995): “Appunti per una riforma fiscale,” *Cespe materiali* n. 5.
- (2000): *Il fisco giusto*, IlSole24Ore Libri.
- (2014): “Come dimezzare l’evasione in tre anni,” *lavoce.info* dell’11 giugno.
- (2019): “Promemoria per una riforma fiscale,” *Politica economica*, 1, 131–154.
- (2020): “Fisco, una riforma organica per un sistema delegittimato,” *IlSole24Ore*, 25, 3 luglio.
- (2021): “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario,” *VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati e 6ª Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica*, 1 febbraio.