



Dipartimento  
delle Finanze

**COMMISSIONI RIUNITE**

**VI COMMISSIONE FINANZE**

**Camera dei Deputati**

**6° COMMISSIONE FINANZE E TESORO**

**Senato della Repubblica**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA  
DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE  
E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 26 marzo 2021

## Indice

Premessa	3
1. Le principali grandezze dell'Irpef	3
2. Le funzioni dell'Irpef: equità ed efficienza	5
2.1. La funzione redistributiva dell'Irpef	6
2.2. L'efficienza dell'Irpef	12
3. Il modello di tassazione	14
3.1. L'erosione dei redditi da capitale finanziario e dei <i>capital gains</i>	15
3.2. L'erosione dei redditi da capitale immobiliare: la cedolare secca	17
3.3. L'erosione del reddito da lavoro autonomo: il regime forfetario	20
3.4. L'erosione dei redditi da lavoro dipendente e pensione	21
3.5. La struttura delle aliquote e delle detrazioni per tipologia di reddito: alcuni esercizi di simulazione	22
a) Aliquote medie e aliquote marginali a legislazione vigente	22
b) Revisione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF (23% - 33% - 43%)	28
c) Revisione della forma tecnica della progressività	36
d) Gli impatti macroeconomici delle due ipotesi simulate	49
4. La scelta dell'unità impositiva	51
5. La tassazione dei redditi di natura finanziaria	54
5.1. La struttura del prelievo	54
5.2. La compensazione eterogenea dei redditi di natura finanziaria: principali criticità	58
6. La tassazione del reddito di impresa e del lavoro autonomo	64
6.1. L'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI)	64
6.2. Il regime forfetario per i lavoratori autonomi	66
6.3. La tassazione per "cassa" ( <i>Cash flow tax</i> )	66
6.4. Irap e Ires	70
7. Le spese fiscali	76
7.1. <i>Tax expenditures</i> : detrazioni e oneri detraibili	76
7.2. Il ruolo delle detrazioni per tipologie di lavoro	77
8. Il raccordo con la finanza locale	79
8.1. La trasformazione delle addizionali Irpef in sovraimposte	79
a) I vantaggi delle sovraimposte all'Irpef	80
b) Le criticità da risolvere per il tributo regionale	81

c) La semplificazione degli adempimenti per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari	82
d) L'attuale manovrabilità delle addizionali all'Irpef	83
8.2. L'adozione del modello di separazione delle fonti in un'ottica di riordino complessivo	83
9. La riforma della Giustizia Tributaria	87
10. Considerazioni su possibili opzioni per il reperimento di nuove risorse	91
10.1. L'estensione del fisco digitale e il recupero di gettito	91
a) Misure di semplificazione accompagnate alla digitalizzazione degli adempimenti fiscali	95
10.2. Il riordino della tassazione sui consumi	96

## **Premessa**

Il sistema tributario deve sostenere la ripresa e contribuire alla crescita dell'economia e potrà farlo se assicura un prelievo equo, efficiente, stabile e trasparente.

La pressione fiscale complessiva in Italia si attesta al 42,3%; è il sesto valore più alto nel confronto con gli altri paesi dell'UE, e si colloca al di sopra della media europea di 2,2 punti percentuali (Eurostat, 2019). In particolare la pressione fiscale sul lavoro risulta la più alta in assoluto nella UE, con un'aliquota implicita pari al 43,8% (Eurostat, 2018).

L'Irpef ha un ruolo centrale nel sistema tributario: il gettito è pari all'11,3 per cento del PIL, e contribuisce a quasi il 40 per cento delle entrate tributarie delle Amministrazioni Pubbliche.

Sulla base degli ultimi dati disponibili (anno d'imposta 2018) la platea dei contribuenti Irpef è rappresentata da 41,4 milioni di soggetti, tra i quali, sulla base alla classificazione per reddito prevalente, 21,3 milioni sono lavoratori dipendenti, 13,5 milioni sono pensionati, 2,9 milioni sono imprenditori, autonomi o soci di società di persone. Circa 1 milione di contribuenti sono soggetti ai regimi agevolati. I redditi da capitale sono invece per la quasi totalità soggetti a tassazione sostitutiva.

L'Irpef è quindi oggi un'imposta pagata principalmente da lavoratori dipendenti e pensionati. Sulla base dell'analisi delle dichiarazioni dei redditi, l'Irpef complessiva dichiarata, pari a 164 miliardi di euro, è infatti per l'85% attribuibile a queste due categorie di reddito (e in particolare per il 55% ai lavoratori dipendenti e per il 30% ai pensionati).

Nel tempo l'Irpef è stata oggetto di revisioni che ne hanno minato la coerenza e la capacità di conseguire i suoi obiettivi redistributivi, minimizzando gli effetti disincentivanti per le famiglie e per le imprese.

Una sua revisione profonda dovrebbe perseguire il duplice obiettivo di semplificare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale preservando la progressività.

### **1. Le principali grandezze dell'Irpef**

La Tabella 1 mostra le principali grandezze che rilevano nella determinazione dell'Irpef desunte dalle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2018, l'ultimo disponibile. Gli importi relativi ai principali oneri detraibili sono ricostruiti moltiplicando l'ammontare della spesa per la percentuale di detrazione applicabile, per dare un'indicazione dell'effettiva incidenza delle agevolazioni sull'imposta lorda.

La determinazione dell'imposta netta riflette l'applicazione della struttura aliquote progressive agli scaglioni di reddito e, in misura significativa, anche gli effetti delle deduzioni e delle detrazioni. Infatti dal reddito complessivo (circa 864 miliardi di euro) devono essere sottratte le deduzioni previste dal sistema tributario ai fini di determinare il reddito imponibile (circa 829 miliardi di euro) e calcolare l'imposta lorda (circa 227 miliardi di euro); dall'imposta lorda devono essere sottratte le detrazioni e gli oneri detraibili per determinare l'imposta netta (circa 164 miliardi di euro).

**Tabella 1: Sintesi dei principali aggregati Irpef anno d'imposta 2018 (in milioni di euro)**

<b>Reddito complessivo</b>		<b>864.217</b>
<b>Principali deduzioni</b>	Contributi previdenziali e assistenziali	19.397
	Deduzione per abitazione principale	8.988
	Previdenza complementare	4.257
	Spese mediche per portatori handicap	1.161
	Assegno al coniuge	860
	Contributi servizi domestici e familiari	465
<b>Reddito imponibile</b>		<b>829.464</b>
<b>Imposta lorda</b>		<b>226.659</b>
<b>Principali detrazioni</b>	Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	42.493
	Detrazioni per carichi di famiglia	12.174
	Detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP)	6.717
	Detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico (sez. IV del quadro RP)	1.676
<b>Principali oneri detraibili*</b>	Totale spese sanitarie	3.688
	Interessi mutui ipotecari abitazione principale	863
	Spese per istruzione universitaria	359
	Spese per istruzione non universitaria	215
<b>Imposta netta</b>		<b>164.244</b>

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

\* L'importo riportato si riferisce al 19% dell'onere detraibile

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è il bonus Irpef per i lavoratori dipendenti che, nell'anno d'imposta 2018, ammontava complessivamente a circa 9,9 miliardi di euro, come indicato nella tabella che segue.

**Tabella 2: Bonus Irpef**

<b>Bonus Irpef – totale</b>	<b>9.881</b>
quota parte in riduzione dell'imposta	<b>8.889</b>
quota parte eccedente l'imposta dovuta	<b>1.002</b>

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

Le organizzazioni internazionali classificano il bonus Irpef come un “*refundable tax credit*”. La tabella 2 riporta la classificazione effettuata dall'OCSE che calcola puntualmente l'Irpef al netto del bonus solo per la componente che non supera l'imposta netta, pari a 8,9 miliardi di euro, e classifica tra le spese la restante parte, pari a 1 miliardo di euro<sup>1</sup>. L'Eurostat invece classifica l'intero bonus Irpef come spesa in base alle disposizioni del SEC 2010.

A partire da luglio 2020 il bonus Irpef è stato potenziato e la platea dei beneficiari è stata estesa ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a 40.000 euro<sup>2</sup>.

## **2. Le funzioni dell'Irpef: equità ed efficienza**

L'imposta personale sul reddito è lo strumento più adeguato per perseguire obiettivi redistributivi attraverso la progressività che si realizza disegnando la struttura delle aliquote in modo da assicurare che l'aliquota media sia crescente al crescere del reddito imponibile; quando l'imposta è progressiva l'aliquota marginale è superiore all'aliquota media.

D'altra parte, per assicurare l'efficienza del prelievo, minimizzando i suoi effetti disincentivanti per le famiglie e per le imprese, le aliquote medie e marginali dovrebbero essere mantenute al livello più basso possibile.

---

<sup>1</sup> Si veda: OCSE- Revenue Statistics 2020, pag. 323: *The practice followed for non-wastable tax credits is to distinguish between the “tax expenditure component”, which is that portion of the credit that is used to reduce or eliminate a taxpayer’s liability, and the “transfer component”, which is the portion that exceeds the taxpayer’s liability and is paid to that taxpayer. Reported tax revenues should be reduced by the amount of the tax expenditure component but not by the amount of the transfer component.*

<sup>2</sup> Dopo le regole transitorie vigenti nel 2020, a partire dal 2021, il bonus è così strutturato: un importo di 100 euro mensili per i lavoratori dipendenti che pagano imposta, (a partire da circa 8 000 euro), fino ad un reddito complessivo di 28 000 euro. Al di sopra dei 28 000 euro viene riconosciuta un'ulteriore detrazione annuale per redditi da lavoro dipendente per un ammontare di 100 euro mensili che decresce linearmente fino a 80 euro mensili in corrispondenza di 35.000 euro di reddito complessivo; oltre i 35.000 euro il bonus decresce ulteriormente fino ad annullarsi a 40 000 euro di reddito complessivo.

È questa la natura del *trade-off* tra equità ed efficienza che deve essere attentamente valutato nel *design* dell'imposta, integrando questa valutazione, ove possibile e appropriato, con gli effetti del sistema fiscale nel suo complesso e cioè tenendo conto delle altre forme di prelievo e, più in generale, del sistema *tax-benefit*, la combinazione di prelievi e trasferimenti monetari e in natura erogati dalle Pubbliche Amministrazioni.

## 2.1. La funzione redistributiva dell'Irpef

L'analisi della funzione redistributiva dell'Irpef deve essere contestualizzata con riferimento ai dati disponibili sulla concentrazione dei redditi lordi misurata dall'indice di Gini<sup>3</sup>, una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito che assume valori compresi tra 0 (equidistribuzione perfetta-concentrazione minima) e 1 (massima disuguaglianza-concentrazione massima).

La Figura 1 mostra l'andamento dell'indice di Gini dei redditi lordi Irpef<sup>4</sup> e il confronto con l'indice di Gini dei redditi lordi Eurostat (rilevati attraverso l'indagine EU SILC); l'indicatore Irpef si basa sui redditi individuali, mentre l'indicatore Eurostat si basa sul reddito equivalente, che tiene conto dei componenti del nucleo familiare. Nel periodo considerato, i due indicatori si collocano a un diverso livello e mostrano un andamento differente. La differenza di livello tra le due serie è riconducibile alle differenze tra le basi dati dei redditi lordi: l'indice di Gini Irpef - costruito sui redditi lordi individuali - mostra una maggiore concentrazione di quello costruito sui redditi lordi familiari, perché nel secondo caso le differenze reddituali tra i due coniugi vengono "equalizzate" (rapportando il reddito familiare a un fattore di scala che rende equivalenti redditi di diversa entità) e questo si riflette in una riduzione della concentrazione dei redditi.

È interessante però notare il diverso andamento delle due serie: l'indice di Gini Eurostat mostra una evidente crescita negli ultimi dieci anni, mentre l'indice di Gini Irpef mantiene maggiore stabilità

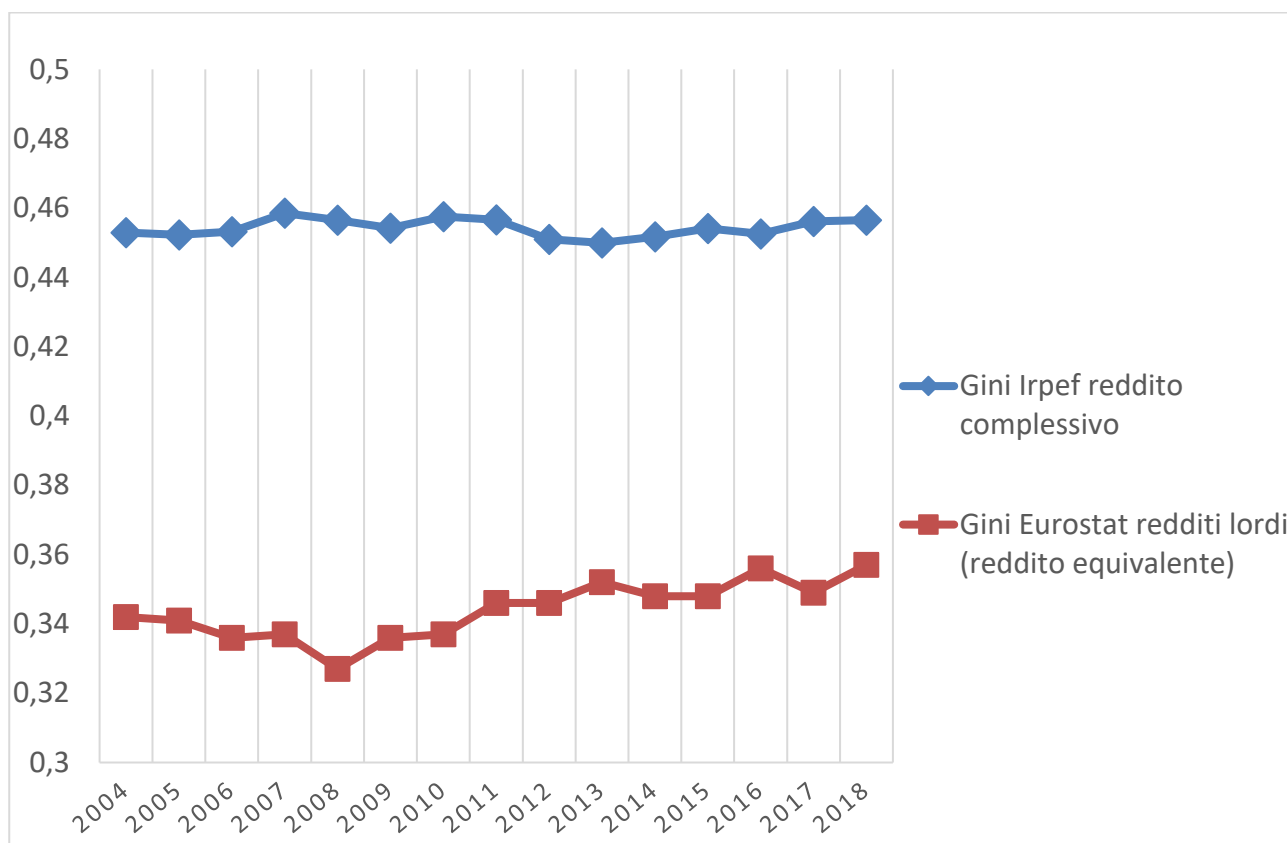
---

<sup>3</sup> L'indice di Gini è un esempio di indice di concentrazione di una distribuzione secondo un carattere quantitativo trasferibile. A questo proposito, è utile ricordare che la curva di concentrazione di una variabile  $y$  rappresenta la quota cumulata della variabile  $y$  posseduta da diverse quote cumulate della popolazione totale, ordinata sulla base di una diversa variabile  $x$ . Nel caso dell'indice di Gini, invece, l'ordinamento avviene sulla base della stessa variabile  $y$ . Graficamente l'indice di Gini equivale all'area compresa tra la curva di Lorenz e la retta di perfetta equidistribuzione. Al limite si ha equidistribuzione perfetta quando tutti i soggetti possiedono la stessa frazione del reddito complessivo (Gini pari a zero), mentre si ha massima disuguaglianza quando un solo soggetto detiene l'intero reddito e tutti i rimanenti soggetti hanno un reddito pari a zero (Gini uguale a 1).

<sup>4</sup> L'analisi è basata su dati delle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti (per gli anni d'imposta dal 2001 al 2018), secondo una distribuzione in 61 classi di reddito complessivo al lordo della cedolare secca e al lordo dell'imposta. Gli indicatori sono calcolati su base individuale e non su base familiare. Per maggiori dettagli si veda la sezione "note tematiche" del sito del MEF-Dipartimento delle Finanze: <https://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/Analisi-economiche-e-fiscali-note-tematiche/notetematiche/index.html>

con una crescita molto contenuta negli ultimi cinque anni. La sostanziale stabilità dell'indice di Gini Irpef dipende principalmente dall'esclusione dalla base imponibile Irpef della gran parte dei redditi di capitale che sono esclusi dalla base imponibile Irpef. Invece, l'andamento crescente dell'indice di Gini Eurostat riflette la presenza dei redditi di capitale che sono rilevati come componente del reddito lordo attraverso l'indagine EU SILC.

**Figura 1: Andamento dell'Indice di Gini dei redditi lordi Irpef e confronto con l'Indice di Gini dei redditi lordi equivalenti-Eurostat, 2004-2018**



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni; Eurostat

L'effetto redistributivo complessivo di un'imposta è funzione della progressività e del livello dell'aliquota media: è tanto maggiore quanto maggiore è la progressività e quanto più alta è l'aliquota media.

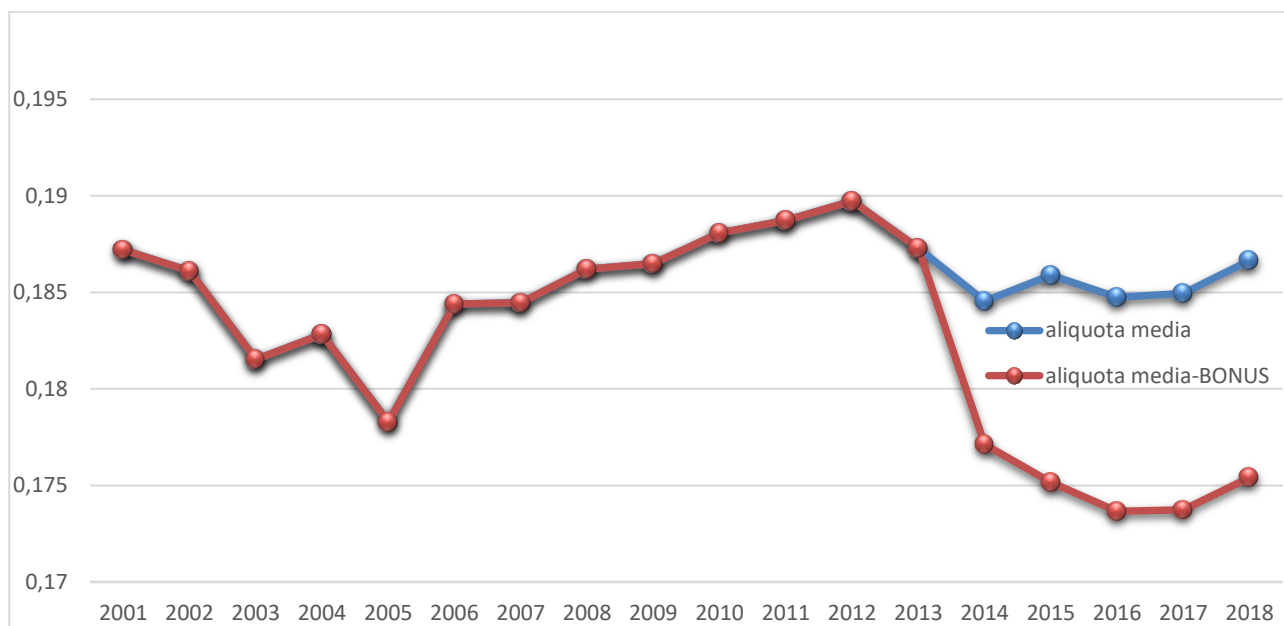
La Figura 2 mostra l'andamento dell'aliquota media<sup>5</sup> Irpef tra il 2001 e il 2018. Si osserva un calo dal 2001 al 2005 (in corrispondenza dell'adozione dei due moduli della riforma Irpef) e un

<sup>5</sup> L'aliquota media Irpef è definita dal rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo lordo (che include anche i redditi soggetti a cedolare secca).



andamento crescente dal 2007 al 2013, quando, in assenza di riforme di rilievo, ha operato il “fiscal drag”<sup>6</sup>. A partire dal 2013, l’indicatore si riduce a seguito dell’aumento delle detrazioni per lavoro dipendente, ma soprattutto dell’introduzione del bonus Irpef nel 2014 e 2015. Nel 2018, l’aliquota media Irpef risulta di circa il 17,5% se si include nel calcolo il bonus, mentre escludendo l’effetto del bonus l’aliquota media si attesta al 18,6%.

**Figura 2: Aliquota media Irpef 2001-2018 con e senza bonus Irpef**



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

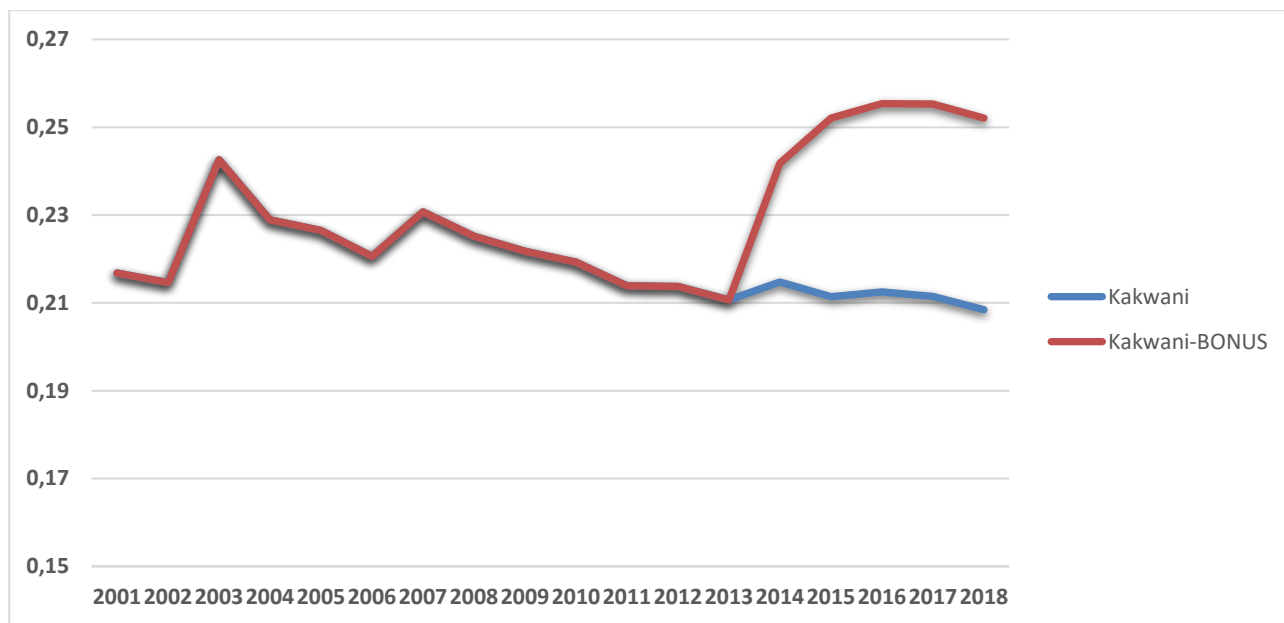
Il secondo fattore rilevante ai fini dell’effetto redistributivo è la progressività dell’imposta. Un indicatore sintetico di progressività è l’indice di Kakwani<sup>7</sup>, il cui andamento nel periodo 2001-2018 è illustrato nella Figura 3. L’indicatore assume valore minimo -1 e massimo +1: valori negativi indicano un’imposta regressiva, mentre, in corrispondenza di valori positivi, più elevato è l’indice, maggiore è la progressività dell’imposta. Con riferimento allo stesso orizzonte temporale 2001-2018, l’indice è aumentato dapprima tra il 2002 e il 2003, a seguito dell’introduzione della “no-tax area” con il primo modulo della riforma Irpef; si osserva poi un secondo incremento tra il 2006 e il 2007

<sup>6</sup> In presenza di inflazione, anche moderata, l’adeguamento dei salari nominali all’inflazione, in mancanza di aggiustamenti ai limiti degli scaglioni Irpef, determina l’applicazione di aliquote progressive più elevate.

<sup>7</sup> L’indice di Kakwani è pari alla differenza tra l’indice di concentrazione dell’imposta e l’indice di Gini dei redditi lordi e misura il grado di progressività globale dell’imposta (se l’imposta è progressiva la concentrazione del gettito è più elevata della concentrazione del reddito imponibile).  $K = C_{tax} - G_{pre}$ .

riconducibile alla reintroduzione delle detrazioni per carichi familiari in luogo delle preesistenti deduzioni, e un ulteriore incremento ascrivibile all'introduzione del bonus Irpef tra il 2013 e il 2015.

**Figura 3: Progressività dell'Irpef 2001-2018 (Indice di Kakwani) con e senza bonus Irpef**



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

L'effetto redistributivo complessivo dell'imposta è misurato dall'indice di Reynolds-Smolensky<sup>8</sup>, dato dalla differenza tra l'indice di Gini prima e dopo l'applicazione dell'imposta. L'indice assume valore tra 0 e 1. Come ricordato, l'effetto redistributivo aumenta con l'aumentare della progressività e dell'aliquota media. Nel caso in cui uno dei due fattori aumenti e l'altro diminuisca, l'effetto complessivo sull'indice di Reynolds-Smolensky sarà dato dall'effetto prevalente.

Nel periodo 2001-2018 si osserva un primo aumento dell'indice tra il 2002 e il 2003 dovuto all'introduzione della "no-tax area" con il primo modulo della riforma Irpef. Tra il 2004 e il 2005, l'andamento decrescente è spiegato dal taglio dell'aliquota massima derivante dall'attuazione del

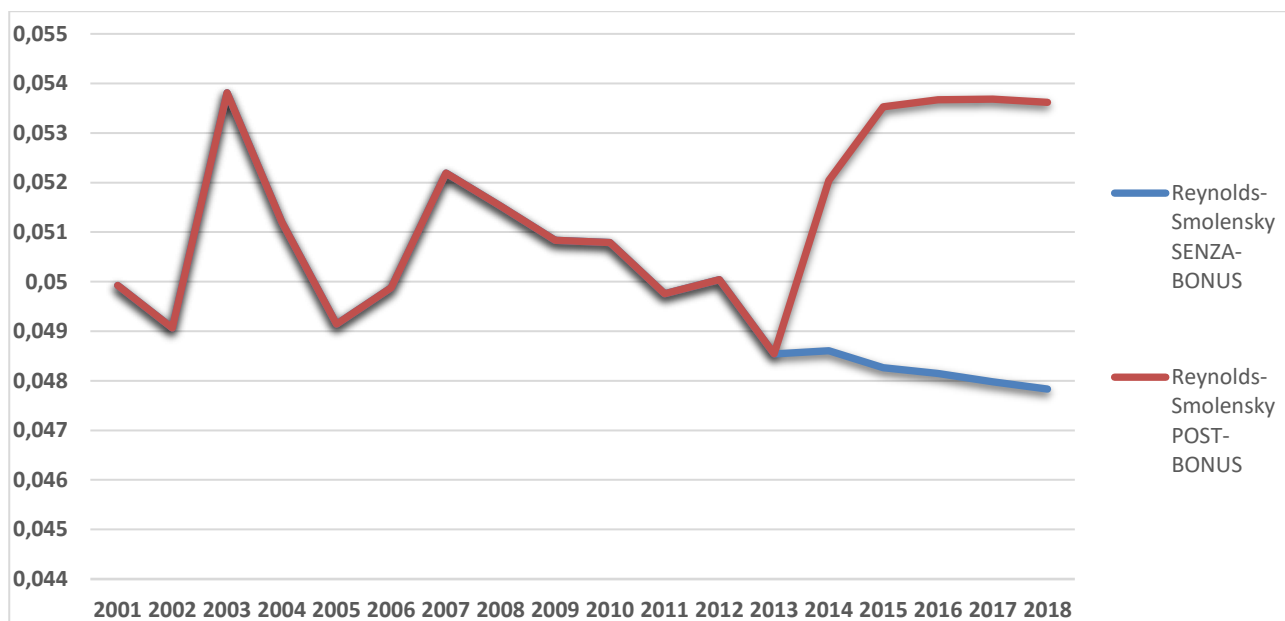
<sup>8</sup> L'indice di Reynolds-Smolensky è pari alla differenza tra l'indice di Gini dei redditi lordi e l'indice di concentrazione dopo l'imposta (o indice di Gini dei redditi netti), misura l'effetto redistributivo dell'imposta, che risulta tanto maggiore quanto più elevato è l'indice:  $RS = G_{pre} - C_{post}$

Tra le misure della redistribuzione (RS), della progressività (K), e l'aliquota media t, esiste la seguente relazione:  
 $RS = K t / (1-t)$

Ciò implica che la redistribuzione operata dall'imposta aumenta se questa diventa più progressiva, ma la redistribuzione può aumentare anche a parità di progressività, se aumenta l'incidenza. Ad esempio, aumentando proporzionalmente tutte le aliquote la progressività non cambia, ma la distribuzione del reddito netto diventa più perequata.

secondo modulo della riforma Irpef, che ha attenuato la progressività dell'imposta e ha ridotto l'aliquota media, con una conseguente riduzione dell'effetto redistributivo globale dell'imposta. L'indice cambia andamento e cresce tra il 2006 e il 2007 con la trasformazione delle deduzioni per carichi familiari in detrazioni. In tempi più recenti, tra il 2013 e il 2015, si notano gli effetti dell'introduzione del bonus Irpef (per parte di anno 2014 e a regime dal 2015) che ha aumentato in misura significativa la progressività dell'imposta e allo stesso tempo ha ridotto l'aliquota media. In questo caso, tra i due effetti prevale quello di aumento della progressività che si riflette in un aumento dell'effetto redistributivo complessivo dell'Irpef, nonostante il calo dell'aliquota media. In assenza del bonus, dal 2007 al 2018, si sarebbe registrata una costante riduzione dell'effetto redistributivo dell'Irpef, dovuto principalmente alla mancata inclusione dei redditi di capitale nella base imponibile Irpef e all'aumento dei redditi progressivamente soggetti a cedolare secca sulle locazioni, che ha sottratto questi redditi immobiliari alla progressività dell'Irpef. L'imponibile della cedolare è infatti costantemente cresciuto, dai 4,2 miliardi del 2011 ai 15,7 miliardi nel 2018.

**Figura 4: Effetto redistributivo dell'Irpef 2001-2018 (Indice di Reynolds-Smolensky) con e senza bonus Irpef**

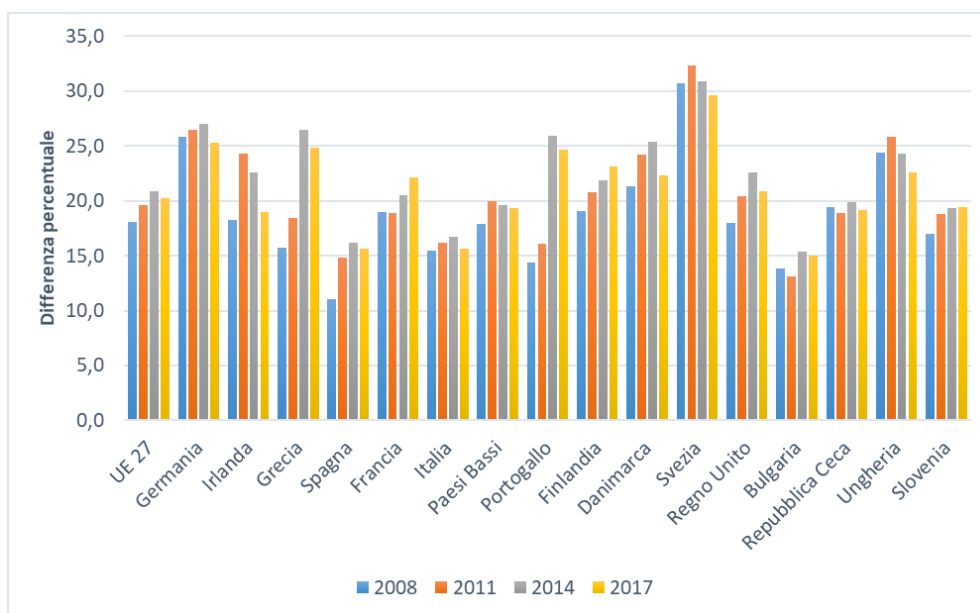


Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

Per concludere, vale la pena di evidenziare che l'imposta personale sul reddito si inserisce in un sistema più ampio di strumenti di politica fiscale che agiscono dal lato del prelievo e dal lato della spesa e, pertanto, una valutazione importante è quella relativa al sistema *tax-benefit* nel suo complesso.

La Figura 5 mostra l'effetto redistributivo del sistema *tax-benefit* in Italia e nei principali Paesi UE, misurato come differenza tra l'indice di Gini del reddito equivalente prima e dopo l'applicazione del sistema *tax-benefit*. In particolare, nel periodo 2008-2017, in Italia si registra una riduzione nell'indice di Gini, provocata dall'effetto redistributivo del sistema *tax-benefit*, tra i 15 e i 16 punti percentuali. L'effetto redistributivo maggiore si osserva nel 2014, con 16,4 punti percentuali. Il livello di redistribuzione complessivo osservato per l'Italia risulta comunque inferiore a quello osservato in Germania, Francia e Regno Unito.

**Figura 5: Redistribuzione tramite imposte e trasferimenti sociali (pensioni incluse)**



Fonte: Elaborazioni da Eurostat

Nota: La redistribuzione è considerata come differenza tra gli indici di Gini del reddito equivalente lordo e disponibile (al netto di imposte e trasferimenti), in cui il reddito da pensione è considerato un trasferimento sociale.

Tuttavia, come già sottolineato in altri lavori<sup>9</sup>, la misurazione dei benefici determinati dai singoli strumenti di politica fiscale e sociale risulta piuttosto complessa a livello aggregato, in quanto le politiche di tassazione e di trasferimenti pubblici generano spesso effetti simultanei. Si pensi ad esempio all'erogazione delle pensioni, che sono a loro volta tassate nel sistema progressivo dell'Irpef.

<sup>9</sup> OECD (2017), *Income Redistribution Through Taxes and Transfers across OECD countries*, Economics Department Working Papers, No. 1453.

## 2.2. L'efficienza dell'Irpef

La dimensione più importante per la valutazione di efficienza dell'Irpef è l'analisi degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro determinati dal livello e dalla dinamica delle aliquote marginali effettive. La struttura delle aliquote marginali effettive è molto articolata e non percepibile immediatamente dai contribuenti che, invece, colgono l'onere del prelievo misurato dall'aliquota media e hanno come riferimento le aliquote legali applicate agli scaglioni di reddito che sono scarsamente indicative del carico fiscale effettivo.

Le aliquote marginali effettive influenzano le scelte relative all'offerta di lavoro degli individui occupati e degli individui non appartenenti alla forza lavoro. Per gli occupati determinano la scelta delle ore lavorate, influenzando, per esempio, la convenienza a lavorare un numero maggiore di ore, a scegliere di lavorare part-time o full-time, a contrattare un salario maggiore rispetto a *benefit* alternativi, oppure a svolgere una seconda attività. Per coloro che non sono occupati, le aliquote marginali effettive possono influire sulla decisione di cercare lavoro.

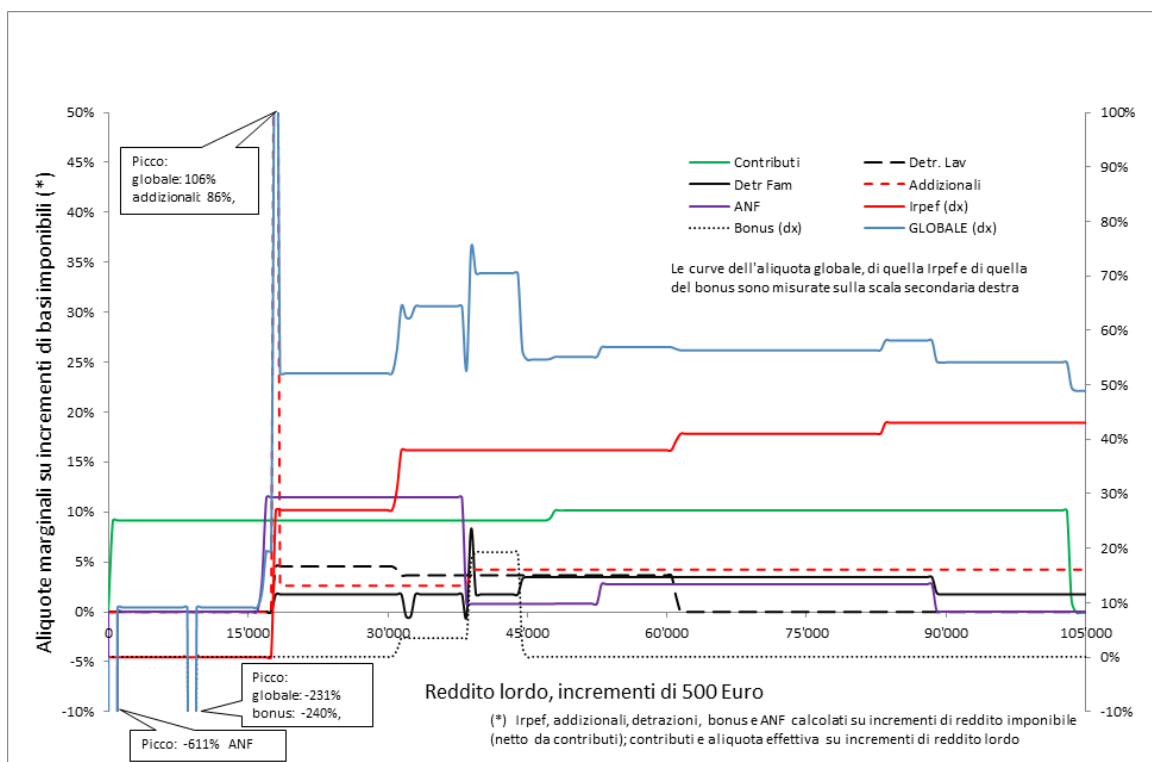
Gli effetti delle aliquote marginali effettive sugli incentivi all'offerta di lavoro sono ampiamente dibattuti nella letteratura economica. Le analisi empiriche mostrano che gli effetti sono, tra l'altro, *country specific*. Negli Stati Uniti, per esempio, è stato verificato che gli incrementi delle aliquote marginali effettive tendono a ridurre l'offerta di lavoro, inducendo gli individui già occupati a lavorare un numero minore di ore o a essere meno produttivi (Congressional Budget Office, 2012 e McClelland R. e Mok S., 2012). La risposta dell'offerta di lavoro all'incremento delle aliquote cambia, inoltre, a seconda dei gruppi considerati. In media, gli uomini in età lavorativa rispondono molto meno delle donne, il cui comportamento negli anni più recenti tende peraltro ad allinearsi sempre più a quello degli uomini (Keane M. P., 2011) compatibilmente con la presenza di servizi familiari. Secondo alcuni studi (Meghir e Phillips, 2010) nel Regno Unito l'interazione di tasse e benefici può influenzare sia la decisione se lavorare o meno, sia il numero di ore di lavoro. Le aliquote marginali effettive sono rilevanti anche per l'offerta di lavoro degli uomini con un basso livello di istruzione in relazione alla decisione di lavorare, mentre il numero di ore non risulta particolarmente influenzato. Analoghe evidenze si osservano nel caso italiano in cui l'offerta di lavoro femminile risulta maggiormente influenzata dalla struttura del prelievo e dalle agevolazioni fiscali. Tale influenza dipende, a sua volta, dal livello del reddito della famiglia di provenienza (Aaberge et altri, 2002, Aaberge e Colombino, 2006). A bassi livelli di reddito l'influenza delle aliquote marginali è ancora più rilevante.

È importante evidenziare che la valutazione degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro deve tener conto più appropriatamente sia del prelievo sia degli altri strumenti di politica sociale che sono commisurati al reddito.

Se si considera il sistema *tax-benefit* nel suo complesso si possono osservare, in corrispondenza di redditi molto bassi, aliquote marginali effettive molto elevate che dipendono, in genere, da strumenti per il sostegno della famiglia (assegni familiari) o per il contrasto alla povertà.

A titolo esemplificativo, la Figura 6 riporta il profilo delle aliquote marginali effettive lungo la scala dei redditi di un dipendente con coniuge e due figli a carico. Il profilo delle aliquote coglie l'effetto del prelievo e di tutti gli strumenti di sostegno alla famiglia, compresi gli assegni familiari e prende a riferimento il reddito al lordo della contribuzione<sup>10</sup>.

**Figura 6: Aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze

Le aliquote marginali effettive, anche ai livelli di reddito più bassi, e il loro andamento non monotono, caratterizzato da numerose discontinuità e “salti”, possono influenzare in misura

<sup>10</sup> Cfr. F. Di Nicola, M. Boschi, G. Mongelli: “Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system”; Italian Journal of Public Economics, n.3/2017).

significativa l'offerta di lavoro. Aliquote marginali effettive pari o superiori al 100% in corrispondenza di un dato livello di reddito lordo, implicano che un incremento del reddito lascerebbe il reddito disponibile invariato o lo farebbe addirittura diminuire<sup>11</sup>. Assegni e trasferimenti che svolgono un'azione redistributiva di grande rilievo possono amplificare questi effetti: in presenza di alte aliquote marginali in corrispondenza di redditi molto bassi, individui che beneficiano di strumenti diretti di sostegno al reddito possono più facilmente essere "scoraggiati" dal lavorare.

### 3. Il modello di tassazione

L'imposta personale sul reddito può essere ricondotta a due modelli principali di tassazione: il modello CIT, *Comprehensive Income Tax*, e il modello DIT, *Dual Income Tax*.

Il modello CIT prevede che la base imponibile dell'imposta includa tutte le fonti di reddito<sup>12</sup> secondo tre definizioni: i) reddito-entrata che considera tutte le fonti di entrata in un anno, comprese le plusvalenze o *capital gains*; ii) reddito-prodotto in un anno che tiene conto soltanto delle remunerazioni dei fattori produttivi, lavoro, capitale, ma esclude le plusvalenze che fanno riferimento al reddito prodotto in anni precedenti e tutte le altre entrate di tipo straordinario o occasionale; iii) reddito-spesa che esclude dalla base imponibile tutte le forme di risparmio.

Il modello DIT, affermatosi soprattutto nei paesi scandinavi, prevede, al contrario, una tassazione separata per le due principali fonti di reddito: i redditi da lavoro, che vengono assoggettati a tassazione progressiva; i redditi da capitale, reale e finanziario, che sono soggetti a tassazione proporzionale<sup>13</sup>.

Nella realtà non ci sono imposte personali sul reddito che riflettono perfettamente né uno né l'altro di questi due modelli di tassazione.

---

<sup>11</sup> Cfr. Curci, Rizza, Romanelli, Savegnago - Questioni di Economia e Finanza; 546/marzo 2020.

<sup>12</sup> Sotto il profilo teorico, il modello CIT è stato sviluppato prima da Schanz (1896) in Germania, poi da Haig (1921) e Simons (1938) negli Stati Uniti. Tuttavia, il modello teorico CIT (ovvero SHS, dal nome degli autori) non è mai stato applicato da alcun paese nella sua interezza. "Tipicamente, l'autoconsumo non è mai tassato, tranne che, in qualche raro caso per quanto riguarda il reddito figurativo sull'abitazione occupata dal proprietario. I guadagni in conto capitale vengono generalmente tassati al realizzo, non alla maturazione, e assoggettati a imposta separata, proporzionale. Anche gli altri redditi di natura finanziaria sono spesso tassati separatamente, con aliquota proporzionale. La stessa cosa accade per i redditi straordinari e occasionali, comunemente assoggettati a imposte separate (imposte sulle successioni e donazioni, imposte sulle vincite)" (Cfr.: ASTRID, "Proposte per una riforma fiscale sostenibile", 2020).

<sup>13</sup> I c.d. redditi misti, d'impresa e da lavoro autonomo, devono essere coerentemente disaggregati per la parte attribuibile al reddito da lavoro e per la parte riconducibile al reddito da capitale.

In molte audizioni è già stato ricordato come l'evoluzione della base imponibile Irpef sia stata nel tempo caratterizzata da forme di erosione che hanno interessato tutte le forme di reddito, tanto da far somigliare l'attuale modello di tassazione più a un modello duale "imperfetto" che a un modello onnicomprensivo "imperfetto".

Le attuali caratteristiche dell'Irpef configurano infatti un modello di tassazione ibrido. Le aliquote sostitutive sui redditi da capitale finanziario sono molteplici e differenziate (per esempio, aliquota ridotta del 12,5% sui titoli di stato, aliquota del 20% sul risultato netto di gestione dei fondi pensione, aliquota del 26% su obbligazioni e dividendi azionari); i redditi da capitale immobiliare soggetti a cedolare secca sono tassati con aliquota sostitutiva al 10% o al 21%. L'erraticità delle aliquote proporzionali applicabili ai redditi che sfuggono alla progressività non riflette una importante caratteristica del modello duale che, nella sua versione più "ortodossa", dovrebbe assoggettare tutti i redditi da capitale finanziario e immobiliare a un'aliquota sostitutiva uniforme e corrispondente all'aliquota più bassa della tassazione progressiva sui redditi da lavoro<sup>14</sup>.

Tale inquadramento è utile per ricordare che le possibili opzioni di riforma possono orientarsi alternativamente verso il modello dell'imposta onnicomprensiva che potrebbe recuperare in tutto o in parte l'erosione della base imponibile, consentendo una significativa riduzione delle aliquote medie, ovvero più decisamente verso il modello di imposta duale considerando, tuttavia, tra le opzioni di riforma la possibilità di far convergere le aliquote proporzionali applicabili alle diverse fonti di reddito alla prima aliquota dell'Irpef.

### **3.1. L'erosione dei redditi da capitale finanziario e dei *capital gains***

Il modello di tassazione sostitutiva dei redditi da capitale finanziario in Italia appare coerente con quello adottato in molti paesi europei come mostra la tabella che segue.

---

<sup>14</sup> L'aliquota sul reddito da capitale dovrebbe essere allineata a quella del primo scaglione del reddito da lavoro (cioè quella iniziale, la più bassa). Una parziale riforma in termini di armonizzazione delle aliquote si ebbe con la riforma Visco nel periodo 1996-2000, che si ispirò esplicitamente alla *Dual Income Tax*. Infatti, la prima aliquota IRPEF, pari al 19% (18,5% più 0,5% addizionale regionale), risultava pari sia all'aliquota gravante sulla quota di utili equivalenti alla remunerazione ordinaria del capitale, sia all'incirca alla media tra le due aliquote gravanti sulle attività finanziarie (12,5% e 27%).



**Tabella 3: Imposizione fiscale sui Redditi di Capitale (interessi e dividendi) nei Paesi UE, 2020**

PAESE	TIPO DI IMPOSIZIONE	ALIQUOTA	PER MEMORIA: ALIQUOTE PIT (MIN - MAX)	ESENZIONI/ DEDUZIONI	NOTE
Francia	Sostitutiva (PIT su base opzionale)	30%	11% - 45% (+ 9,7% contributi sociali)		L'aliquota del 30% sui redditi di capitale è composta da: 1) <b>Parte fiscale:</b> dal 2018 i contribuenti possono optare per una tassazione sostitutiva al 12,8% o per l'inclusione nella PIT progressiva con una deduzione del 40%, 7,5% di prelievo di solidarietà. 2) <b>Parte contributiva:</b> 9,2% di contributi sociali generali, 0,5% di contributo per il rimborso del debito sociale.
Germania	Sostitutiva	25% (+5,5% contributo di solidarietà post riunificazione)	22% - 45% (+5,5% contributo di solidarietà post riunificazione)	E' prevista una deduzione pari a € 801 per investitore.	Il contribuente può optare per l'inclusione nella PIT se più favorevole. Il contributo di solidarietà post riunificazione si applica anche ai redditi finanziari (aliquota complessiva 30,5%).
Italia	Sostitutiva	26%	23% - 43%		I rendimenti dei titoli di stato sono tassati al 12,5%.
Polonia	Sostitutiva	19%	17% - 32%		
Spagna	Sostitutiva progressiva	Vedi Note	9,5% - 22,50% Federale (a cui va aggiunta la regionale)		Ai redditi finanziari si applica una diversa scala progressiva rispetto ai redditi di lavoro: 19% fino a € 6000, 21% fino a € 44.000, 23% oltre.
Regno Unito	PIT (interessi) - Sostitutiva progressiva (dividendi)	Vedi Note	20% - 45%	<b>Interessi:</b> se si percepiscono interessi, è riconosciuta una deduzione di £ 5000 ( <i>starting rate for savings</i> ) che si cumula alla <i>personal allowance</i> di £ 12.500. Per redditi superiori a £ 17.500 viene riconosciuta un'ulteriore <i>personal savings allowance</i> di £ 1000 per redditi complessivi entro il primo scaglione, e di £ 500 entro il secondo. Ai <b>dividendi</b> , oltre alla <i>personal allowance</i> , si applica invece una deduzione di £ 2000.	Agli interessi si applicano le stesse aliquote PIT previste per i redditi di lavoro. Ai dividendi si applicano aliquote diverse: 7,5% per redditi complessivi entro il primo scaglione, 32,5% se entro il secondo, 38,1% se nell'ultimo.

Fonte: E.C. Taxes in Europe database, integrato con siti istituzionali governativi e report di PwC, Deloitte e KPMG

Germania, Francia e Polonia applicano una tassazione sostitutiva con aliquote rispettivamente del 30,5%, del 30% e del 19%). In Spagna si applica una tassazione sostitutiva progressiva, ma con un meccanismo di progressività più contenuta: l'aliquota varia infatti dal 19% al 23%. Nel Regno Unito i redditi da interessi confluiscono nell'imposta personale sul reddito, mentre ai dividendi si applica un'imposta sostitutiva progressiva.

In Italia, nel 2020 il gettito totale dell'imposta sostitutiva del 26 % sui redditi di natura finanziaria, ovvero dei redditi di capitale e redditi diversi originati dall'investimento in strumenti finanziari, è stato di circa 11,3 miliardi di euro<sup>15</sup>. La base imponibile corrispondente, sottratta alla progressività dell'Irpef è circa 43 miliardi di euro.

### **3.2. L'erosione dei redditi da capitale immobiliare: la cedolare secca**

La cedolare secca è un'imposta sostitutiva dell'Irpef opzionale da applicare ai redditi da fabbricati ad uso abitativo dati in locazione, con aliquote del 21% e del 10%.

Nel 2018 l'agevolazione ha interessato 2,6 milioni di soggetti, la quota di reddito sottratta all'Irpef ordinaria è risultata pari a 15,7 miliardi di euro, (+9% rispetto al 2017) e l'imposta sostitutiva ha generato un gettito di 2,8 miliardi di euro.

Per il triennio 2021-2023, il "Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020" stima le minori entrate Irpef riconducibili a questa agevolazione in misura pari a 5,1 miliardi di euro, con un effetto negativo complessivo, calcolato al netto del gettito dell'imposta sostitutiva, pari a 2,3 miliardi di euro su base annua.

L'esclusione dei redditi da fabbricati ad uso abitativo dalla progressività dell'Irpef determina una diminuzione della portata redistributiva dell'imposta ed effetti negativi sull'equità orizzontale, in quanto redditi di uguale ammontare ma di altra natura, quali il reddito da lavoro dipendente e le pensioni, inclusi nella base imponibile Irpef, sono assoggettati ad aliquota progressiva superiore. La valutazione degli effetti distributivi della misura effettuata nel Rapporto "Gli immobili in Italia 2017" (MEF, 2017) mostra che più del 50% del beneficio fiscale della cedolare secca avvantaggiava il decimo di popolazione più ricco.

---

<sup>15</sup> Non sono state considerate le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sui titoli di stato e sui buoni fruttiferi postali e quelle derivanti dall'imposta sostitutiva applicata al risultato netto maturato dei fondi pensione che hanno aliquote diverse.

L'applicazione di una tassazione proporzionale in luogo di quella progressiva rifletteva il duplice obiettivo di *policy* di indurre l'emersione di una base imponibile largamente evasa e di calmierare i canoni di locazione nei comuni ad alta intensità abitativa riducendo il cuneo fiscale. Dal punto di vista teorico, la *ratio* dell'introduzione della cedolare secca è, quindi, fondata sulla relazione positiva tra aliquota d'imposta ed evasione fiscale, ancora largamente discussa in letteratura. Al tempo stesso, sul piano empirico esistono già importanti lavori di valutazione *ex-post* della norma, che sono stati ampiamente citati nelle audizioni che mi hanno preceduto.

In particolare, gli effetti in termini di emersione del sommerso a seguito dell'introduzione della cedolare secca sulle locazioni di immobili adibiti ad abitazione sono stati valutati secondo due approcci: i) l'approccio *top down* è stato utilizzato dalla Commissione incaricata di redigere la "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" per la stima del *tax gap* dell'imposta sulle locazioni; ii) l'approccio *bottom up* è stato utilizzato in un progetto del MEF in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK per stimare l'impatto della riduzione dell'aliquota d'imposta sulla crescita delle locazioni e del reddito da locazione.

In particolare, l'approccio *top down*, basato sui dati aggregati sugli affitti, di fonte Istat, e su quelli derivanti dalle dichiarazioni fiscali, consente di confrontare l'imposta teorica, che si otterrebbe nel caso in cui non vi fossero locazioni in nero, e quella effettivamente versata. I risultati, pubblicati negli Aggiornamenti 2018, 2019 e 2020 alla "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" mostrano come l'indicatore che misura la propensione al *gap*, ovvero il rapporto tra il *tax gap* e l'imposta teorica, sia passato dal 21,6% nel 2011 (MEF, 2018) al 15,9% nel 2012 (MEF, 2019), al 9,1% nel 2013 e al 8,4% nel 2018 (MEF, 2020), segnalando un miglioramento della *tax compliance* crescente negli anni.

Nel Rapporto già citato ("Gli immobili in Italia 2017"), il confronto limitato agli anni d'imposta dal 2011 al 2013 mostra che la base imponibile emersa a seguito dell'introduzione della cedolare secca si colloca tra 1 e 1,5 miliardi di euro, con un incremento nel 2013 superiore del 23,5% rispetto al 2012. Va, tuttavia, segnalato che i risultati riportati negli aggiornamenti della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" sembrano delineare un impatto, in termini di emersione della base imponibile, crescente nei primi anni di introduzione della norma e, quindi, i risultati contenuti nel Rapporto del 2017, basati sui dati relativi al periodo immediatamente successivo e immediatamente antecedente all'introduzione della norma (giugno 2011), andrebbero opportunamente aggiornati per poter valutare l'effetto cumulato negli anni, anche alla luce degli ulteriori effetti che si sono registrati negli anni d'imposta successivi.

Gli effetti finanziari complessivi dell'introduzione della cedolare secca sono stimati tenendo conto sia delle maggiori entrate generate dall'emersione della base imponibile, sia del minor gettito a seguito dell'applicazione dell'aliquota ridotta per gli affitti che erano già dichiarati ai fini Irpef e che nel 2013 rappresentavano il 50% del numero totale di immobili soggetti a cedolare secca. Nel complesso, alla luce dei risultati *ex post*, si osserva che l'effetto positivo dell'introduzione della cedolare secca in termini di emersione non è stato sufficiente a compensare gli effetti negativi riconducibili alla riduzione del gettito Irpef alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro<sup>16</sup>.

L'approccio *bottom up* si basa, invece, sull'utilizzo di dati micro per stimare l'impatto della *policy* in termini di incremento del numero degli affitti registrati. In un recente lavoro<sup>17</sup>, nell'ambito del progetto di collaborazione tra il MEF e l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK, la strategia di identificazione dell'effetto della *policy* è basata sull'utilizzo dei redditi derivanti da contratti di affitto commerciale (come "gruppo di controllo" rispetto alle locazioni per immobili residenziali che costituiscono il "gruppo di trattamento"). Partendo quindi da un campione casuale stratificato della popolazione dei contribuenti Irpef dell'anno 2014, è possibile valutare in che misura la *policy* ha influenzato la probabilità di concedere in locazione un maggior numero di immobili (margine estensivo) e quali effetti si sono prodotti in termini di reddito imponibile dichiarato (margine intensivo). I risultati mostrano come l'incremento medio del reddito imponibile dichiarato sia significativo, sebbene minore rispetto alle quantificazioni riportate negli aggiornamenti della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", anche se l'incremento è decrescente al crescere del reddito del contribuente. In altre parole, l'emersione di reddito da immobili dei percettori meno abbienti indotto dalla *policy* è parzialmente controbilanciato da una riduzione del reddito dei contribuenti più abbienti<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Analoghi risultati si riscontrano in Beraldo e Esposito (2019).

<sup>17</sup> Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C.V., Manzo, M. and Riganti, A. (2021), Assessing the effects of flat tax reforms: micro estimates from rental incomes tax changes in Italy, mimeo.

<sup>18</sup> Questo risultato conferma l'ipotesi che la drastica riduzione di tassazione abbia fatto prevalere per i contribuenti più abbienti l'effetto reddito rispetto all'effetto sostituzione. In altre parole, per i percettori con reddito imponibile appartenente allo scaglione più elevato, a fronte di una riduzione considerevole dell'imposta, sembra che possa venir meno la pressione a mettere a reddito gli immobili non affittati e tenuti a disposizione. Tale risultato potrebbe essere esteso in termini generali anche all'introduzione di una flat tax al posto degli attuali scaglioni Irpef. Il rischio associato potrebbe essere quello di riscontrare la prevalenza dell'effetto reddito rispetto all'effetto sostituzione per i contribuenti più abbienti con effetti ridotti in termini di elasticità dell'offerta di lavoro.

### **3.3. L'erosione del reddito da lavoro autonomo: il regime forfetario**

Il regime naturale di tassazione dei soggetti titolari di partita Iva di piccole dimensioni, con ricavi o compensi fino a 65.000 euro, è rappresentato dal regime forfetario. L'aliquota è pari al 15% (5% per i primi cinque anni di attività). Inoltre questi soggetti non applicano Irap, Iva e addizionali Irpef, in caso optino per il regime forfetario.

Per l'anno d'imposta 2018, 773 mila soggetti hanno dichiarato un reddito netto di circa 7,1 miliardi di euro e un'imposta di circa 790 milioni. Tuttavia, ancora 214 mila soggetti che rientrano nel regime di vantaggio e nel 2018 hanno dichiarato un reddito netto per circa 2,6 miliardi di euro corrispondendo un'imposta di circa 129 milioni di euro. Pertanto, complessivamente, la base imponibile dei regimi di vantaggio sottratta all'Irpef ordinaria è stata nel 2018 di circa 9,7 miliardi di euro. A partire dal 2019, con l'aumento a 65.000 euro della soglia massima di ricavi, il numero dei soggetti che aderiranno al regime di vantaggio e i redditi sottratti all'imposizione Irpef sono destinati ad aumentare significativamente.

Anche nel caso del regime forfetario, la sottrazione alla progressività dell'imposta è assai discutibile sul piano dell'equità orizzontale, considerando che soggetti che percepiscono redditi dello stesso ammontare e di altra natura, quali lavoro dipendente o pensione, subiscono un livello di tassazione superiore. Queste considerazioni rilevano soprattutto a seguito dell'aumento della soglia massima di ricavi e, in particolare, in riferimento alle attività professionali, caratterizzate da una bassa incidenza dei costi che beneficiano di un elevato grado di redditività.

Il regime è stato introdotto principalmente al fine di incentivare l'attività imprenditoriale mediante la semplificazione degli adempimenti fiscali, tenendo conto che assorbe anche Irap e Iva e addizionali Irpef. Un particolare trattamento di favore è stato assicurato alle nuove iniziative, che, oltre che della semplificazione degli adempimenti, beneficiano anche di significativi risparmi fiscali, grazie ad un'aliquota estremamente bassa nei primi cinque anni di attività.

Qualora si volesse salvaguardare la semplificazione degli adempimenti prevista dal regime ma ricondurlo al sistema di *dual income tax* "imperfetto" vigente in Italia, un disegno coerente dell'imposta dovrebbe suggerire, anche in questo caso, di fissare l'aliquota dell'imposta sostitutiva al livello della prima aliquota dell'Irpef in luogo dell'attuale aliquota pari al 15% (5% per i primi anni di attività).

In ogni caso, sarebbe opportuna una revisione dei coefficienti di redditività che non sono stati modificati in seguito all'innalzamento della soglia di ricavi o compensi per l'accesso al regime

forfetario (da 25.000 euro a 65.000 euro), non sono coerenti con la struttura dei costi di imprese di dimensioni meno contenute.

Sulla base di un'analisi preliminare effettuata dal Dipartimento delle finanze, l'adeguamento dei coefficienti di redditività per tenere conto dell'ampliamento della platea dei beneficiari del regime forfetario a attività imprenditoriali di maggiori dimensioni si tradurrebbe in una riduzione della base imponibile solo per i settori del commercio ambulante e delle costruzioni.

Resterebbero invariati i coefficienti di redditività dell'industria alimentare e delle bevande; dei servizi di alloggio e di ristorazione, delle attività professionali, dell'istruzione, dei servizi finanziari e assicurativi e del commercio all'ingrosso e al dettaglio, mentre il coefficiente di redditività sarebbe superiore (e aumenterebbe di conseguenza la base imponibile) solo per gli intermediari del commercio.

### **3.4. L'erosione dei redditi da lavoro dipendente e pensione**

L'ordinamento prevede la tassazione sostitutiva al 10%, entro certi limiti di importo e di reddito, dei premi di produttività aziendale erogati ai lavoratori dipendenti. Per l'anno d'imposta 2018 la quota di retribuzione sottratta all'ordinaria applicazione dell'Irpef rappresentata dai premi di produttività ha interessato circa 2,2 milioni di soggetti (+2,9% rispetto al 2017) per un ammontare di circa 2,9 miliardi di euro (+8,4% rispetto al 2017), di cui circa 237 milioni di euro erogati sotto forma di *benefit* e di *welfare* aziendale; questi ultimi non sono tassati nei limiti previsti dalla tassazione agevolata. L'importo complessivo relativo al mancato gettito stimato per il 2021 è di circa 580 milioni di euro (Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020).

Coloro che decidono di trasferire la propria residenza in Italia possono accedere principalmente a due diversi regimi di tassazione agevolata: quello c.d. per "docenti e ricercatori", vigente dal 2017, e quello c.d. per "impatriati" relativo a coloro che rientrano in Italia. Per quanto riguarda il regime "dei docenti e ricercatori", i soggetti interessati sono stati oltre 1.646 per un ammontare di 196 milioni di euro, (per un reddito lordo medio di 119.053 euro), mentre il regime degli "impatriati" ha interessato oltre 6.945 soggetti per un ammontare di 801 milioni di euro, (per un reddito lordo medio di 115.316 euro).

Le agevolazioni collegate al rientro in Italia dei lavoratori sono state introdotte per superare un deficit strutturale del nostro Paese, incapace di creare un ambiente favorevole allo svolgimento ottimale delle attività di ricerca scientifica e in generale delle attività utili allo sviluppo delle conoscenze, e riguardavano, inizialmente, solo le "eccellenze" del mondo del lavoro, con benefici

limitati nel tempo. I successivi interventi normativi hanno finito per agevolare qualsiasi genere di lavoratore, anche non qualificato, e hanno esteso i benefici anche temporalmente (in certe situazioni la base imponibile è abbattuta addirittura per 10 anni). Si potrebbe valutare la reintroduzione di rigorosi requisiti di qualificazione professionale e limitare le agevolazioni, pro-futuro, a un ambito temporale ristretto. L'obiettivo di evitare che il "cervello rientrato", dopo aver sfruttato i benefici, abbandoni nuovamente l'Italia, non può essere affidato allo strumento fiscale, ma deve essere più logicamente ed efficacemente perseguito attraverso la realizzazione di condizioni amministrative, funzionali, gestionali, che creino un ambiente italiano di sviluppo delle conoscenze capace di competere con le condizioni offerte da molti Stati esteri per la ricerca e lo sviluppo delle tecnologie e delle competenze.

Inoltre si segnala il regime c.d. per i "neo-residenti" l'applicazione di un'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero calcolata in via forfetaria nella misura di 100.000 euro per ciascun periodo d'imposta in cui risulta valida l'opzione. Nel 2018, 226 soggetti hanno aderito a tale regime e hanno corrisposto circa 21 milioni di euro di imposta corrisposta. Complessivamente l'importo del mancato gettito stimato per il 2021, relativamente alle misure concernenti i trasferimenti dall'estero, è di 278 milioni di euro (Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020).

Infine, la legge di bilancio per il 2019 ha introdotto una tassazione sostitutiva, per cinque anni, al 7% dei redditi di fonte estera dei pensionati che avevano la residenza fuori dall'Italia negli ultimi 5 anni e che decidono di riportare la residenza in un piccolo comune del Sud (con meno di 20.000 abitanti). Su questa misura non vi sono ancora dati disponibili nelle dichiarazioni fiscali.

Dal punto di vista della coerenza complessiva dell'Irpef, questi regimi agevolativi contribuiscono a complicare il sistema, aggiungendo eccezioni, riducono la portata redistributiva dell'Irpef e restano discutibili sul piano dell'equità orizzontale in quanto soggetti con livelli di reddito uguali sono tassati ad aliquote differenti.

### **3.5. La struttura delle aliquote e delle detrazioni per tipologia di reddito: alcuni esercizi di simulazione**

#### **a) Aliquote medie e aliquote marginali a legislazione vigente**

L'attuale sistema di prelievo dell'Irpef è basato su un meccanismo di progressività per scaglioni e su un sistema di specifiche detrazioni, in funzione del reddito e dei carichi familiari, ridisegnato da ultimo nella riforma del 2007. Nel 2007 la riforma mantenne ed estese l'ampio margine di esenzione previsto per i redditi da lavoro, abolendo al contempo la "no tax area" generalizzata per tutti gli altri

redditi. Fu mantenuta, quindi, l'aliquota del primo scaglione al livello relativamente "elevato" in cui si trovava (23%), mentre si sostituirono le esistenti deduzioni con un analogo sistema di detrazioni decrescenti col reddito, tali da assicurare i livelli di esenzione previsti.

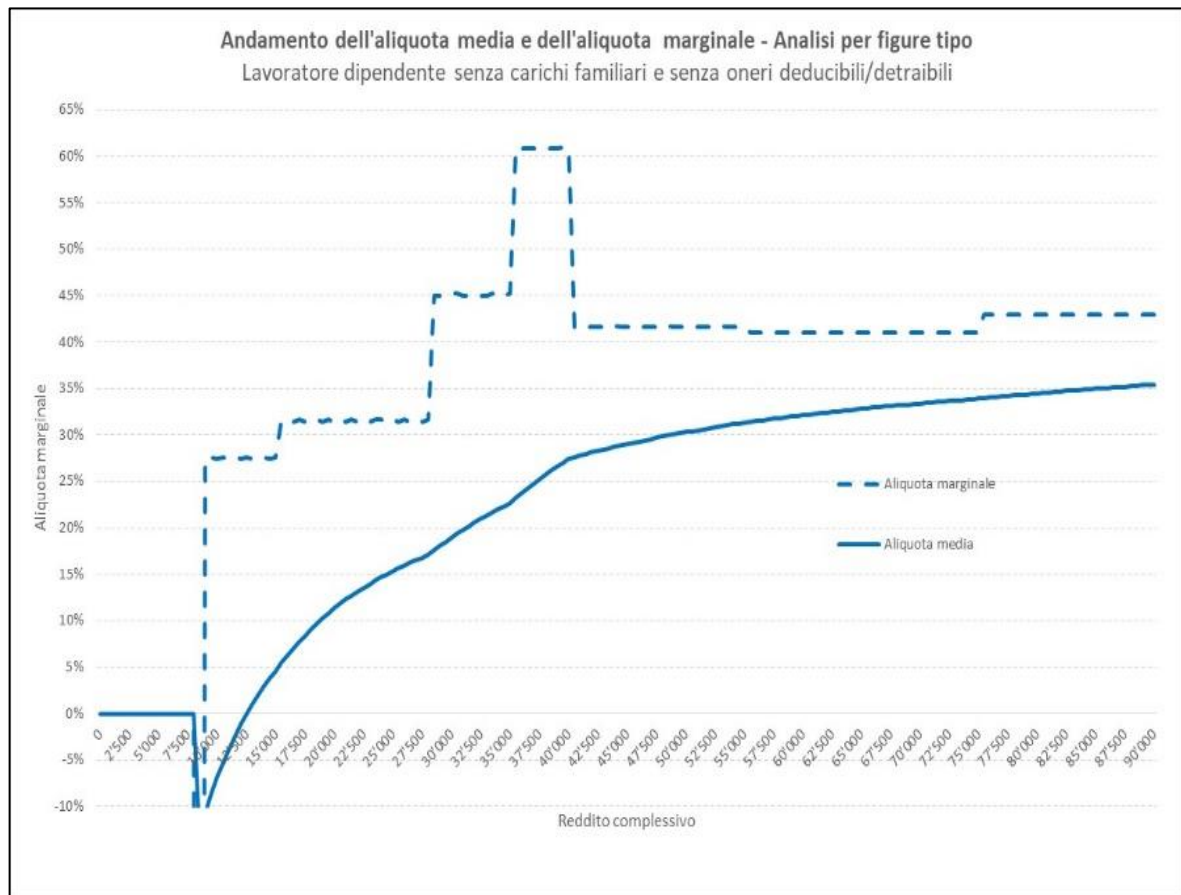
L'interazione di aliquote e detrazioni decrescenti genera aliquote marginali più elevate di quelle legali applicate agli scaglioni di reddito.

Le aliquote e gli scaglioni non sono stati modificati dal 2007; il legislatore, tuttavia, ha previsto in varie occasioni solo modesti aggiustamenti di alcuni parametri rilevanti per determinare le detrazioni e ha introdotto ulteriori strumenti a sostegno del reddito che si sono sovrapposti a quelli esistenti. In particolare, i differenti trattamenti a sostegno del lavoro dipendente erogati come trattamento integrativo o come ulteriore detrazione hanno attenuato il carico fiscale sulle categorie di lavoratori dipendenti più vulnerabili, ma hanno anche accentuato le irregolarità del profilo delle aliquote dei lavoratori dipendenti.

La Figura 7 illustra i profili delle aliquote medie e delle aliquote marginali Irpef di un lavoratore dipendente senza carichi familiari e senza oneri deducibili o detraibili. Gli andamenti tengono conto non solo dell'imposta netta, ma anche del trattamento per il lavoro dipendente previsto per i redditi inferiori a 28 mila euro (1.200 euro su base annua); non tengono, invece, conto delle addizionali locali Irpef che, in termini marginali, possono incidere oltre certi livelli di reddito fino al 4% e anche di più.



**Figura 7: Aliquota media e aliquota marginale: reddito da lavoro dipendente**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Superato il tratto negativo<sup>19</sup>, si osserva come, di fatto, l'aliquota marginale fino a 28 mila euro di reddito sia di circa 4,6 punti superiore alle aliquote legali previste. Tale andamento riflette il fatto che, al crescere del reddito, le aliquote legali (23% o 27%) rimangono costanti negli scaglioni, mentre il valore della detrazione si riduce proporzionalmente del 4,6%. Sopra i 28 mila euro di reddito l'aliquota marginale aumenta fino al 45% e al 61% circa, per effetto dell'ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente che, a partire da questa soglia, comincia a decrescere rapidamente e si azzerava al di sopra dei 40 mila euro di reddito. Oltre tale soglia l'aliquota marginale si stabilizza, assumendo valori prossimi al 41% e al 43% oltre i 75 mila euro di reddito.

Anche il profilo dell'aliquota media ha un andamento fortemente irregolare soprattutto nel tratto compreso tra i 28 e i 40 mila euro di reddito, dove appare "schacciato" verso il basso.

Come già ricordato, il valore dell'aliquota media non è direttamente riconducibile alle

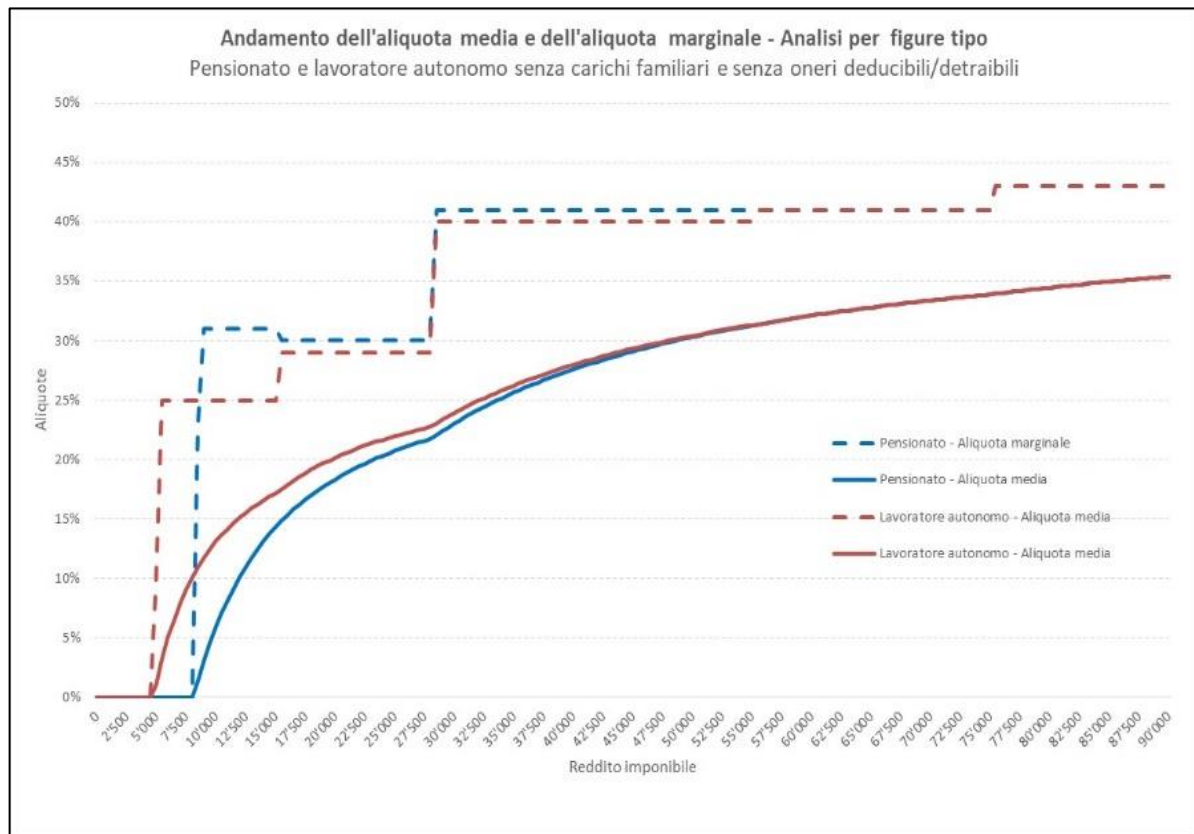
<sup>19</sup> Al di sotto di una certa soglia il trattamento per il lavoro dipendente assume il carattere di trasferimento per la parte eccedente l'imposta lorda.

informazioni disponibili per il calcolo dell'imposta dovuta (scaglioni, aliquote e detrazioni), anche se è l'unico indicatore che misura il peso effettivo del carico fiscale sul complesso dei redditi del contribuente.

Per esempio nel caso di 24.500 euro di reddito, l'aliquota media Irpef per il lavoratore dipendente assunto come figura tipo risulta pari al 15,02%; in corrispondenza di questo livello di reddito il contribuente subisce un prelievo IRPEF effettivo pari al 15% circa del suo reddito (3.679 euro). Il sistema di aliquote scaglioni e detrazioni vigente non appare quindi particolarmente trasparente e le aliquote legali (23% e 27%), unici parametri espliciti e noti, possono dare indicazioni fuorviante ai contribuenti.

La Figura 8 riporta le curve delle aliquote medie e marginali per le figure tipo del pensionato e del lavoro autonomo, di minore complessità rispetto al lavoro dipendente. Si segnala che per la figura tipo del lavoratore autonomo non si considera, per omogeneità di trattamento, il reddito complessivo ma il reddito imponibile, ovvero a valle della deduzione degli oneri contributivi. Anche in questi due casi emerge il divario tra aliquote marginali effettive e aliquote legali, nonché un profilo delle aliquote medie poco trasparente.

**Figura 8: Aliquota media e aliquota marginale: reddito da pensione e da lavoro autonomo**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Eventuali interventi di riforma dell'Irpef potrebbero valutare da un lato il superamento dell'irregolarità delle aliquote marginali e il divario rispetto alle aliquote legali e, dall'altro, l'introduzione di un sistema di aliquote medie più trasparenti.

Di seguito si illustrano due esercizi che consentono di confrontare due disegni alternativi del prelievo valutandone gli effetti in termini di efficienza ed equità: il primo è basato sulla riduzione degli scaglioni e delle aliquote e il secondo è costruito su aliquote marginali continue<sup>20</sup>. Entrambi gli esercizi hanno valenza meramente illustrativa degli effetti di ipotesi alternative di intervento su struttura delle aliquote e detrazioni a parità di altre condizioni, e non assumono carattere propositivo. In particolare, nessuno dei due esercizi considera due aspetti importanti che sono oggetto del dibattito

<sup>20</sup> In termini più appropriati, per progressività continua si intende una funzione di imposta (ossia la relazione tra l'onere dell'imposta e la base imponibile) strettamente concava rispetto al reddito, laddove, invece, un'imposta progressiva per scaglioni è concava, ossia assume una forma spezzata in cui ciascuno scaglione mostra un tratto di linearità. Nel primo caso la funzione dell'aliquota marginale è sempre crescente e continua, mentre, nel secondo, cresce in modo discreto, cioè con salti nel passaggio da uno scaglione all'altro, rimanendo costante nell'ambito di ciascuno scaglione. Nel caso particolare di imposta *flat* l'aliquota marginale è costante lungo l'intera scala dei redditi.

in corso sulla riforma fiscale: il sostegno ai carichi familiari<sup>21</sup> e la revisione delle *tax expenditures*.

Per effettuare le simulazioni, è stato ipotizzato un vincolo di risorse di circa dieci miliardi di euro.

Nel primo esercizio, le aliquote legali passerebbero dalle attuali cinque a tre (23%, 33% e 43%), e viene disegnato un nuovo sistema di detrazioni. I limiti di trasparenza ed efficienza del sistema attuale non sarebbero definitivamente superati, ma si perseguirebbero gli obiettivi di riduzione del prelievo assieme a una maggiore regolarità del profilo di aliquote marginali e medie. Non appare plausibile, dati i vincoli stringenti di risorse, ipotizzare un intervento con un unico scaglione e un'unica aliquota d'imposta, come la *flat tax*, che necessiterebbe del reperimento di risorse a copertura degli oneri significativamente più elevati.

Il secondo esercizio, ispirato al modello tedesco, si basa su un sistema di aliquote marginali continue, articolate in base alla tipologia del reddito del contribuente, in modo tale da rendere esplicita direttamente l'aliquota media del prelievo. Nel sistema per aliquote scaglioni e detrazioni, l'aliquota media del prelievo non è nota a priori ma è determinabile solo dopo aver applicato le regole fiscali utili a definire l'imposta netta. Nell'esercizio simulato, invece, l'aliquota specifica diviene immediatamente nota al contribuente<sup>22</sup>, con benefici rilevanti in termini di semplicità del sistema fiscale, di trasparenza e di miglioramento delle irregolarità dell'aliquota marginale.

---

<sup>21</sup> In particolare, la trasformazione dei trattamenti familiari, dalle detrazioni ai trasferimenti, potrebbe migliorare gli effetti per alcuni nuclei con figli. Una riforma fiscale, infatti, non riuscirebbe a assicurare adeguati vantaggi, dato il basso reddito e l'esiguità dell'imposta dovuta.

<sup>22</sup> La determinazione dell'aliquota media può avvenire o mediante l'applicazione di una formula oppure mediante il ricorso a specifici strumenti di calcolo, anche con l'ausilio di applicazioni rilasciate dall'Amministrazione finanziaria oppure messe a disposizione direttamente sui siti istituzionali.

**Tabella 4: Confronto di strutture di imposta alternative**

Funzione d'imposta:	Riduzione di aliquote (23% - 33% - 43%)	Aliquote marginali continue
Obiettivo	<i>Dual income tax/Flat tax</i>	Progressività continua
Modello coerente di riferimento	DIT o sistema cedolare	CIT
Efficienza	Riduzione delle aliquote marginali; incentivo all'offerta di lavoro	Eliminazione delle irregolarità delle aliquote; nel caso della CIT, <i>broad base low rate</i>
Equità	Possibile riduzione dell'evasione fiscale	Equità verticale e orizzontale
Semplicità Amministrativa	Semplificazione degli scaglioni di reddito, immediata applicabilità e, nel caso della DIT/sistema cedolare, diffusione della ritenuta alla fonte	Trasparenza dell'aliquota media d'imposta; facilità di introduzione di ulteriori interventi selettivi e a favore di determinate categorie di contribuenti <sup>23</sup>

**b) Revisione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF (23% - 33% - 43%)**

Le aliquote legali e gli scaglioni di questo esercizio di simulazione sono riportati nella Tabella 5.

La prima aliquota viene mantenuta al 23%; la seconda viene ridotta di quattro punti, ma al contempo viene modificato il primo scaglione, che si estende fino a 25 mila euro. Superati i 25 mila euro, l'aliquota legale passa al 33% e sale al 43% oltre i 55 mila euro di reddito. Una maggiore aliquota marginale legale tra i 55 e i 75 mila euro di reddito si giustifica sulla base dei risparmi d'imposta di cui i soggetti a reddito elevato potrebbero beneficiare per effetto della riduzione delle

<sup>23</sup> Il sistema della tassazione progressiva per aliquote e scaglioni incontra un "limite" nel fatto che le prime aliquote, quelle più basse e applicate ai redditi rientranti nei primi scaglioni, sono di fatto applicate a tutti i contribuenti, anche ai massimi livelli di reddito, nei limiti del reddito ricompreso nello scaglione di riferimento. Ciò vuol dire, per esempio, che una riduzione di un punto della prima aliquota (23% fino a 15 mila euro di reddito) genera, *ceteris paribus*, un beneficio pari a 150 euro per tutti i contribuenti con reddito superiore a 15 mila euro (per i contribuenti con reddito inferiore al limite dello scaglione il beneficio è ovviamente più basso). Tale limite non si riscontra nella funzione continua dell'aliquota media d'imposta, la quale, al contrario, risulta specifica per ciascun ammontare di reddito imponibile.

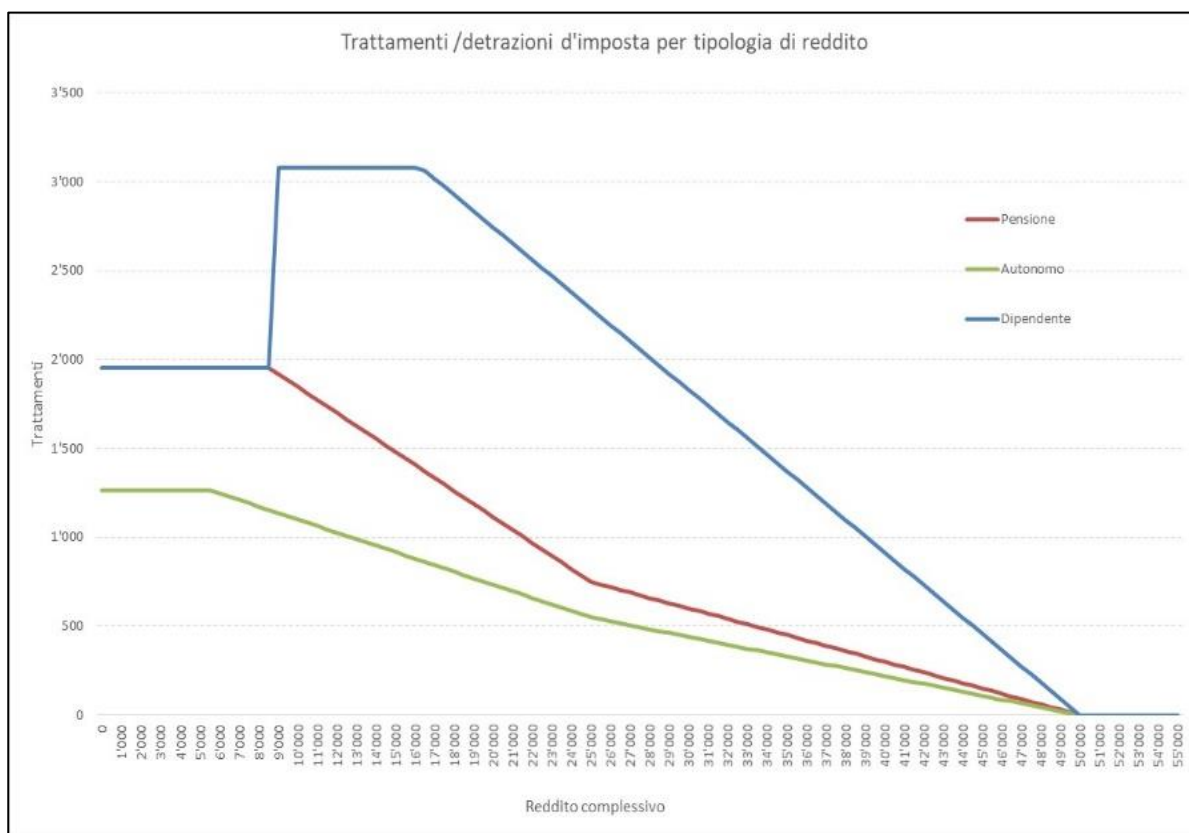
aliquote applicate agli scaglioni di reddito più bassi.

**Tabella 5: Confronto delle aliquote marginali legali: legislazione vigente e ipotesi di revisione**

Reddito imponibile	Aliquote	
	Vigenti	Ipotesi
fino a 15 mila euro	23%	23%
da 15.001 a 25 mila euro	27%	23%
da 25.001 a 28 mila euro	27%	33%
da 28.001 a 55 mila euro	38%	33%
da 55.001 a 75 mila euro	41%	43%
oltre 75 mila euro	43%	43%

Il nuovo profilo delle detrazioni, schematizzato nella Figura 9, agevola i contribuenti nella parte più bassa della distribuzione del reddito, compensando pienamente l'aggravio di aliquota registrato nel breve intervallo tra i 25 e i 28 mila euro di reddito.

**Figura 9: Profilo delle detrazioni nell'ipotesi di revisione a tre aliquote**



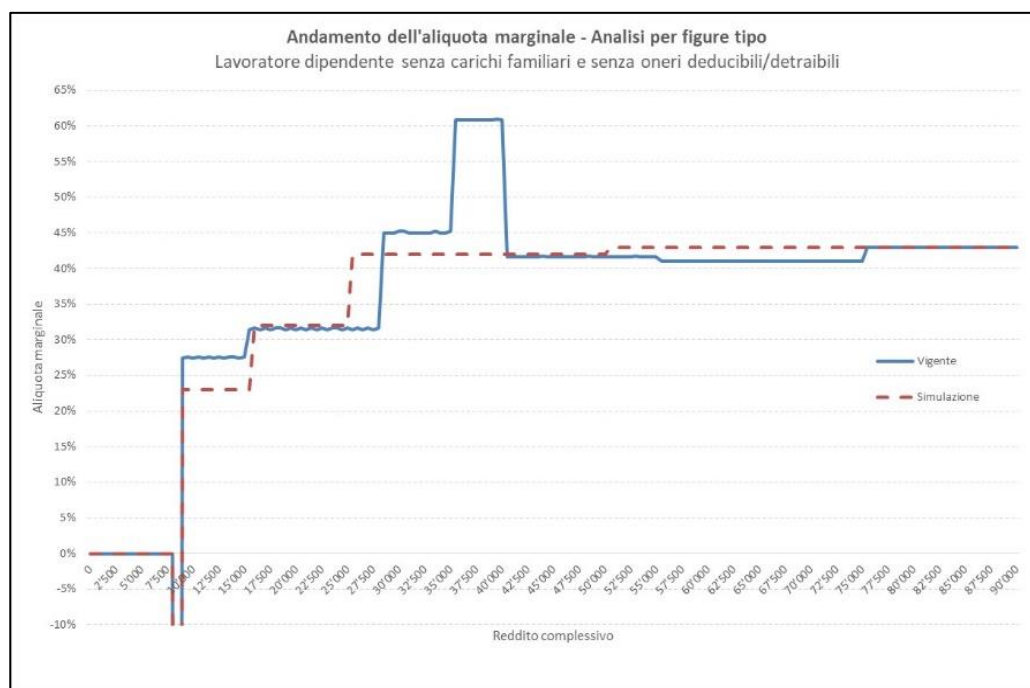
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

L'andamento dell'aliquota marginale del lavoratore dipendente nell'ipotesi simulata (Figura 10) mostra come sia stata eliminata la forte discontinuità dovuta al profilo dell'ulteriore detrazione oggi vigente, mentre, seppure mantenendosi su livelli elevati, il profilo generale dell'aliquota marginale appare più regolare.

Anche il profilo dell'aliquota media del lavoratore dipendente (Figura 11) appare più regolare e costantemente al di sotto del profilo di aliquote vigente; i maggiori scostamenti, tuttavia, si osservano per i redditi intorno a 40 mila euro, mentre i redditi più bassi presentano scostamenti più contenuti.

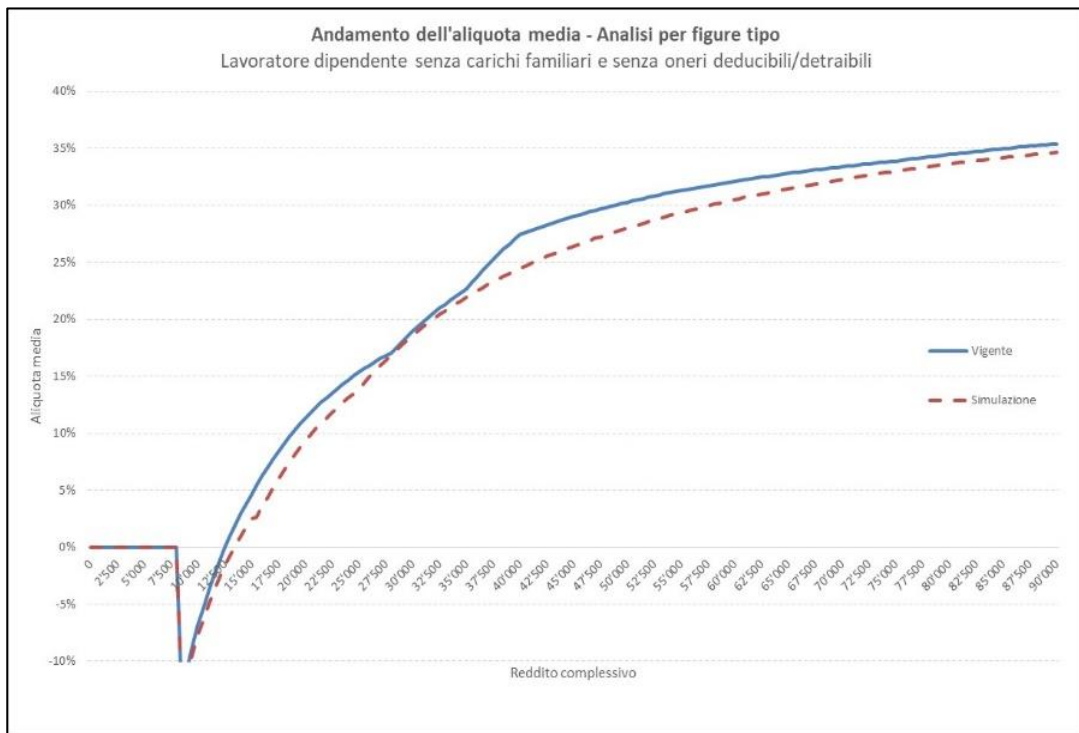
Si riportano anche le aliquote medie e marginali rispettivamente per i pensionati (Figura 12) e i lavoratori autonomi (Figura 13).

**Figura 10: Aliquote marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro dipendente -**



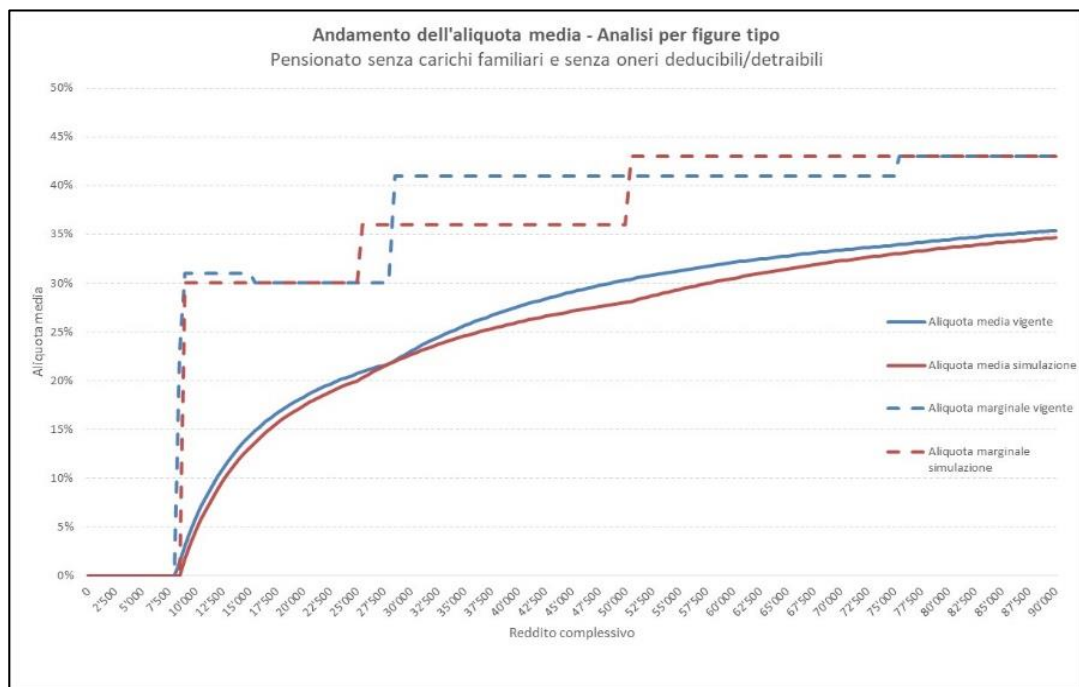
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 11: Aliquote medie nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro dipendente -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

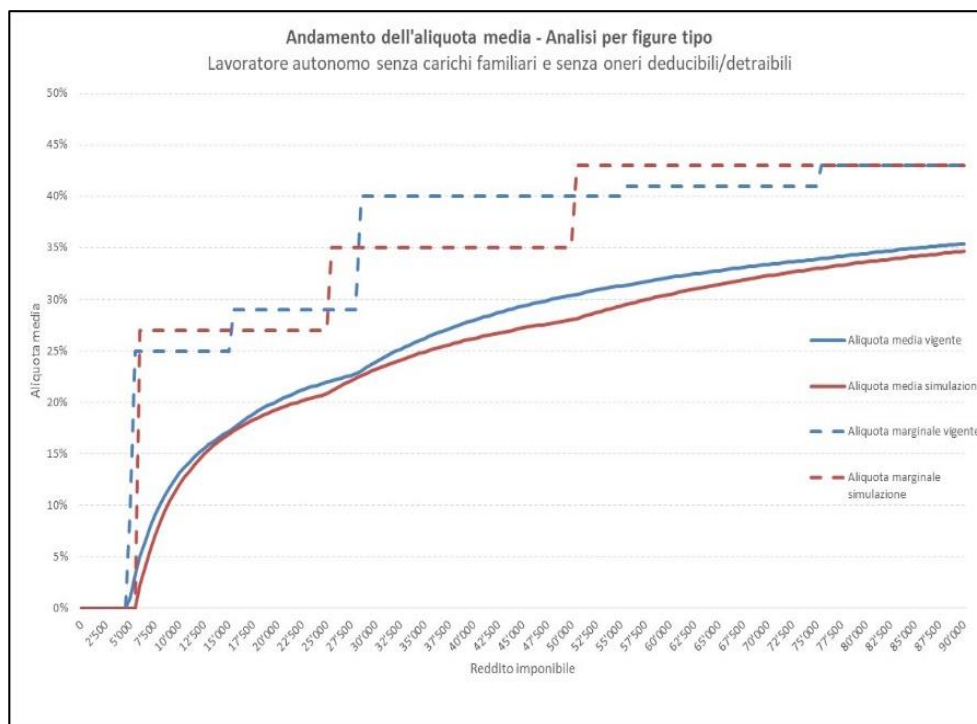
**Figura 12: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da pensione -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.



**Figura 13: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro autonomo -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

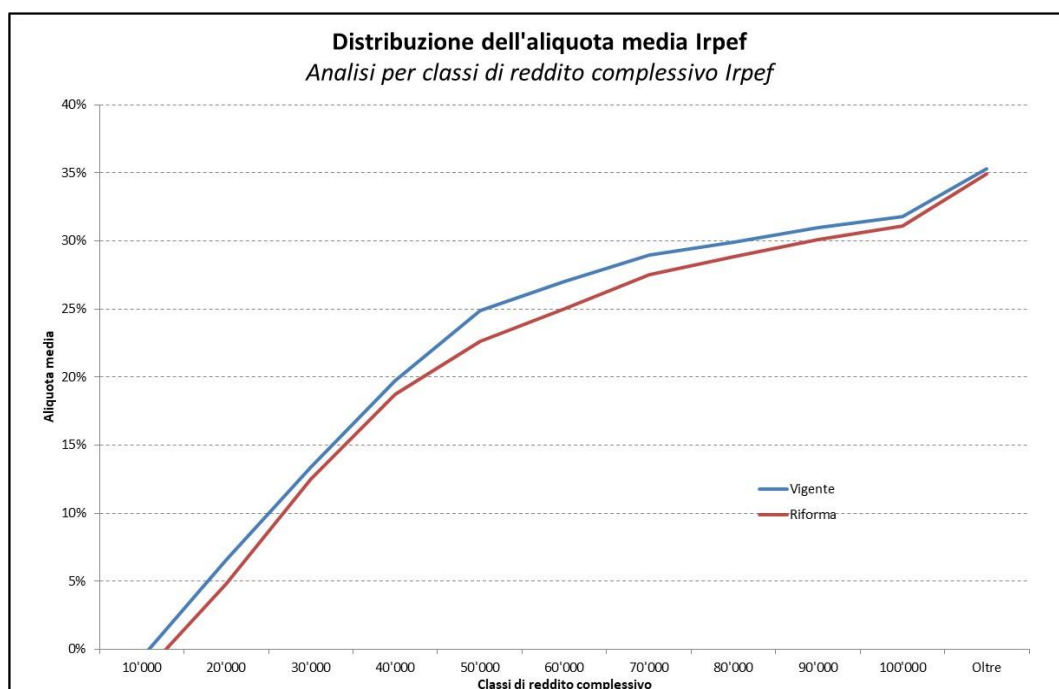
Come già sottolineato, lo schema ipotizzato richiede un impegno di risorse pari a oltre dieci miliardi di euro. Utilizzando il modello di microsimulazione del Dipartimento delle finanze, TAXBEN-DF<sup>24</sup>, le minori entrate IRPEF sono stimate in circa 19 miliardi, mentre la riduzione della spesa pubblica, ovvero il minor trattamento integrativo per i dipendenti (riassorbito dalle detrazioni), è pari a circa 8,4 miliardi di euro<sup>25</sup>.

La Figura 14 illustra l'andamento dell'aliquota media del prelievo IRPEF nel sistema vigente e nello scenario simulato. La nuova curva si colloca costantemente al di sotto della prima, confermando una riduzione del prelievo lungo tutta la scala dei redditi. I maggiori scostamenti sono registrati nelle classi di reddito superiori a 40 mila euro.

<sup>24</sup> Il modello TAXBEN-DF è stato sviluppato dal Dipartimento delle finanze. Si veda, per i dettagli, il sito web del Dipartimento delle finanze: <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/Modelli-economici-e-strumenti-di-analisi/TAXBEN-DF/>.

<sup>25</sup> Si aggiunge a questi effetti la riduzione delle addizionali IRPEF. Tale riduzione è generata da un gran numero di nuovi soggetti esentati dall'IRPEF, per via della trasformazione del "bonus" in detrazione. In assenza di norme specifiche, per tali contribuenti si azzerano anche le addizionali attualmente dovute.

**Figura 14: Aliquota media a confronto –legislazione vigente vs ipotesi di revisione a tre aliquote**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Utilizzando il modello di microsimulazione TAXBEN – DF, vengono illustrati di seguito gli effetti redistributivi dell’esercizio di simulazione. La Tabella 6 mostra la distribuzione delle risorse per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Si osserva come circa il 55% delle risorse sia destinato ai contribuenti con reddito complessivo inferiore a 28 mila euro, che costituiscono oltre i tre quarti della popolazione di riferimento. Il 31% delle risorse, inoltre, è destinato ai contribuenti con redditi compresi tra 28 e 55 mila euro di reddito. Quasi il 70% delle risorse è destinato ai lavoratori dipendenti mentre oltre il 21% va a vantaggio dei pensionati (Tabella 7).

La variazione di gettito mostra, inoltre, che le classi di reddito medio-alte fruiscono dei benefici maggiori, dal momento che beneficiano della riduzione di aliquota operata su tutti gli scaglioni, a partire da quello più basso. In particolare, nell’intervallo di reddito compreso tra i 40 e i 55 mila euro di reddito si registrano le variazioni più marcate, grazie soprattutto all’“effetto trascinamento” dell’attuale ulteriore detrazione del dipendente. L’incidenza del beneficio sul reddito, inoltre, mostra nelle prime classi un andamento sostanzialmente progressivo (Tabella 8).

**Tabella 6: Beneficio in percentuale per classi di reddito complessivo**

Classi di reddito complessivo	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
meno di 8 mila euro	27,2%	3,7%
8-15 mila euro	17,5%	23,6%
15-20 mila euro	13,0%	9,7%
20-28 mila euro	19,4%	18,1%
28-40 mila euro	13,7%	13,7%
40-55 mila euro	4,7%	17,7%
55-75 mila euro	2,1%	7,4%
oltre 75 mila euro	2,4%	6,1%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 7: Beneficio in percentuale per tipologia di reddito prevalente**

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	47,3%	68,9%
Pensioni imponibili o esenti	30,5%	21,1%
Lavoro autonomo	10,5%	6,5%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	11,6%	3,5%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 8: Beneficio medio per classi di reddito complessivo**

Classi di reddito complessivo	Beneficio medio (€)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
meno di 8 mila euro	235	1,2%
8-15 mila euro	481	3,2%
15-20 mila euro	209	1,2%
20-28 mila euro	253	1,1%
28-40 mila euro	271	0,8%
40-55 mila euro	1.012	2,2%
55-75 mila euro	960	1,5%
oltre 75 mila euro	688	0,5%
<b>Totale</b>	<b>374</b>	<b>1,3%</b>

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

La Tabella 9 mostra che il lavoratori dipendenti fruiscono dei maggiori benefici, sia in termini di valore medio sia di incidenza; i pensionati godono di un beneficio monetario medio inferiore al resto dei contribuenti. Tuttavia, per questa categoria di contribuenti, l'incidenza sul reddito è superiore a quella registrata dagli autonomi e dai *rentiers*, sebbene questi ultimi registrino benefici medi superiori.

**Tabella 9: Beneficio medio per tipologia di reddito prevalente**

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	463	1,7%
Pensioni imponibili o esenti	246	1,0%
Lavoro autonomo	304	0,7%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	317	0,9%
<b>Totale</b>	<b>374</b>	<b>1,3%</b>

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

### **c) Revisione della forma tecnica della progressività**

Nel recente dibattito, sono state avanzate diverse ipotesi di riforma dell'Irpef ispirate sostanzialmente all'attuale sistema tedesco. In particolare, nel sistema tedesco aliquota marginale e media sono determinate attraverso l'applicazione di una formula che definisce una funzione continua e crescente che è in grado di assicurare la progressività del prelievo fiscale.

Il sistema tedesco e i modelli ad esso ispirati, hanno il grande pregio della "trasparenza": il contribuente individua immediatamente sia la sua aliquota marginale effettiva sia la sua aliquota media<sup>26</sup>.

L'obiezione maggiore di una revisione della progressività sulla base di una funzione continua è legata alla circostanza che le formule costituirebbero un elemento poco comprensibile ai contribuenti, che percepirebbero il sistema come ancora più complicato rispetto a quello attuale. Quest'obiezione, tuttavia, non tiene conto del fatto che le formule matematiche sono solo uno strumento tecnico per disegnare la curva della progressività in base agli obiettivi prefissati dal legislatore. Ciò che rileva per il contribuente è la possibilità di disporre di uno strumento semplice che indichi in modo chiaro e trasparente l'aliquota dell'imposta effettivamente dovuta per ogni livello di reddito.

#### **Box 1: Il modello di progressività in Germania**

Il sistema di progressività tedesco, unico nel panorama dei paesi europei, si basa sull'applicazione di una formula che determina una aliquota marginale nominale (ed effettiva) che cresce in funzione del reddito. Oltre la soglia di esenzione dal reddito, pari a 9.168 euro per tutti i contribuenti, le aliquote variano, sulla base di quattro scaglioni, come segue:

---

<sup>26</sup> Ciò è possibile in vari modi: in base all'applicazione di una formula; più semplicemente, immettendo pochi parametri in un'applicazione appositamente dedicata; derivando le aliquote medie direttamente da una tabella molto articolata analoga a quelle che sono attualmente previste per gli assegni familiari.

Si sottolinea, a proposito, che un sistema come quello attualmente vigente di aliquote, scaglioni e detrazioni non si caratterizza per lo stesso livello di trasparenza. Un lavoratore dipendente con 25 mila euro di reddito imponibile, infatti, difficilmente percepisce la ragione per cui, dopo l'applicazione delle aliquote legali, della detrazione spettante per tipologia di reddito e del trattamento integrativo per il lavoro dipendente, il prelievo IRPEF incida sul suo reddito per il 15% circa. Un reddito imponibile di 30 mila euro ricadrebbe nel terzo scaglione cui sarebbe applicata un'aliquota legale del 38%, mentre la quota di reddito prelevata dall'IRPEF sarebbe pari al 19% circa.

**Tabella: Le aliquote marginali nel modello tedesco**

Reddito imponibile		Aliquota marginale		Onere di imposta		Aliquota media	
fino a	9.168	0		0		0	
9.169	14.254	dal 14%	al 24%	0	966	da 0	al 6,8%
14.255	55.690	dal 24%	al 42%	966	13.757	dal 6,8%	al 24,7%
55.691	265.326	42%		13.757	102.656	dal 24,7%	al 38,7%
oltre	265.326	45%		102.656	dal 38,7%		

Come si può osservare, nei primi due scaglioni dopo la soglia di esenzione l'aliquota marginale mostra un andamento continuo e crescente, prima dal 14% al 24% e poi dal 24% al 42%, sulla base di una formula lineare<sup>27</sup>.

In questo modo, il sistema tedesco evita di produrre, a fronte di redditi contigui, salti di aliquota che determinavano un disincentivo eccessivo all'offerta di lavoro e distorsioni nel caso in cui siano presenti deduzioni decrescenti e limitate ad un certo livello di reddito. Infatti, a differenza del sistema italiano, nel sistema tedesco sono previste delle deduzioni di lavoro e personali di tipo universale, tali da far coincidere l'aliquota marginale nominale con quella effettiva.

Aldilà della formula più o meno complicata di calcolo, ciascun contribuente può individuare in corrispondenza di ciascun livello di reddito, la propria aliquota marginale effettiva e, conseguentemente, la propria aliquota media.

Si presenta di seguito un esercizio di simulazione basato su un sistema di aliquote marginali continue, in sostituzione dell'attuale sistema di aliquote, scaglioni e detrazioni. Rispetto al modello tedesco, l'esercizio di simulazione si basa sulla determinazione delle aliquote medie piuttosto che delle aliquote marginali.

Con una riforma di questo tipo si potrebbero perseguire tre principali obiettivi: *i*) migliorare la "percezione" dell'aliquota media; *ii*) disegnare il prelievo in funzione di pochi e semplici parametri volti a perseguire gli obiettivi redistributivi desiderabili; *iii*) semplificare la struttura della progressività, abolendo ogni tipo di detrazione e trattamento integrativo, e regolarizzare l'andamento delle aliquote medie, eliminando picchi e discontinuità<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Per esempio, la formula di calcolo per il primo scaglione è la seguente:  $T(X) = (aY + t_m)Y$ , dove  $T(X)$  è il prelievo  $T$  in funzione della base imponibile  $X$ , mentre  $Y$  è dato dalla differenza tra la base imponibile e la *no tax area* e  $t_m$  è l'aliquota minima dello scaglione di riferimento;  $a$  viene calcolato come la metà del rapporto tra la differenza di aliquote massima e minima dello scaglione e la differenza della soglia massima e minima dello scaglione. È interessante osservare che la funzione dell'imposta è quadratica, mentre la derivata prima del gettito rispetto a  $Y$ , ovvero l'aliquota marginale, è una funzione crescente e lineare di  $Y$ , ovvero  $dT/dY = 2aY + t_m$ , determinando così la progressività del prelievo.

<sup>28</sup> Si confronti, per un'analisi dettagliata, Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020). Per una riforma dell'IRPEF: la progressività continua dell'aliquota media. *Politica economica*, 36(1), 141-158.

Tra le varie ipotesi di calcolo della funzione continua d'imposta, l'esercizio qui illustrato si basa su un recente contributo di Longobardi *et al.* (2020)<sup>29</sup>, che sembra rispondere meglio alle esigenze sopra richiamate. La formula che definisce il profilo delle curve delle aliquote è basata su pochi parametri, tra i quali assume rilievo l'elasticità del reddito netto, ovvero il rapporto tra la variazione percentuale del reddito netto e la variazione percentuale del reddito lordo<sup>30</sup>.

Come anticipato, i parametri necessari per la determinazione dell'imposta sono soltanto tre: il reddito minimo imponibile, l'elasticità del reddito netto e l'aliquota marginale massima<sup>31</sup>. La Tabella 10 illustra i parametri utilizzati per la simulazione per ciascuna tipologia di reddito<sup>32</sup>.

**Tabella 10: Parametri per la determinazione della funzione continua delle aliquote medie e marginali**

Parametri	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da pensione	Altri redditi
1. Minimo imponibile (euro)	14.000	8.200	4.800
2. Elasticità del reddito netto (ERN)	0,725	0,805	0,850
3. Aliquota marginale massima	43%	43%	43%
<i>Reddito al di sopra del quale si applica l'aliquota marginale massima (euro)</i>	<i>33.000</i>	<i>46.500</i>	<i>65.500</i>

Questi tre parametri sono sufficienti a determinare l'aliquota media attraverso una opportuna funzione matematica<sup>33</sup>. L'aliquota marginale è disegnata in modo crescente a partire dal minimo imponibile e lungo tutto l'intervallo di reddito sino al punto cui corrisponde l'aliquota marginale

<sup>29</sup> Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A, *ibidem*.

<sup>30</sup> In formula, si definisce l'elasticità del reddito netto (ERN= $\eta$ ) nel modo seguente:  $\eta = \frac{d(Y-T)/dy}{(Y-T)/Y}$ , dove  $Y$  è il reddito imponibile e  $T$  è l'onere d'imposta. È facile osservare che l'ERN è, altresì, equivalente al rapporto tra il complemento a uno dell'aliquota marginale e il complemento a uno dell'aliquota media, ovvero  $\eta = \frac{1-t'}{1-\bar{t}}$ , dove  $t'$  è l'aliquota marginale e  $\bar{t}$  è l'aliquota media. Quanto più il parametro dell'elasticità del reddito netto è inferiore a 1, tanto più marcato apparirà l'effetto progressivo del prelievo; la formula, inoltre, prevede che tale parametro si mantenga costante per un ampio intervallo di reddito. Ciò vuol dire che lungo tale intervallo, se i redditi lordi aumentano tutti di una determinata percentuale, anche i redditi netti aumenteranno tutti di una medesima percentuale, inferiore alla prima, non modificando la redistribuzione del reddito lungo lo stesso intervallo.

<sup>31</sup> Come già evidenziato, la funzione è presentata nel dettaglio in Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020), dove sono considerati anche molti aspetti pratici legati a una sua applicazione. In questa sede ci si propone di fornire una prima valutazione, evidenziandone differenze e vantaggi rispetto al primo scenario preso in considerazione.

<sup>32</sup> Occorre evidenziare che il quarto parametro, ovvero il reddito al di sopra del quale si applica l'aliquota marginale massima, è endogenamente determinato.

<sup>33</sup> La formula dell'aliquota media  $\bar{t}$  è la seguente:  $\bar{t} = \left(1 - \frac{Y}{Y_0}\right)^{\eta-1}$  se  $Y_0 < Y \leq Y_{max}$ , dove  $Y_0$  è il reddito minimo imponibile e  $Y_{max}$  è la soglia di reddito oltre la quale si applica l'aliquota marginale costante;  $\bar{t} = \frac{T(Y_{max})}{Y_{max}} + t'_{max} \left(1 - \frac{Y_{max}}{Y_0}\right)$  se  $Y > Y_{max}$ , dove  $T(Y_{max})$  è l'onere d'imposta associato a  $Y_{max}$  e  $t'_{max}$  è l'aliquota marginale massima al 43%.

massima; l'aliquota marginale, inoltre, è costante per tutti i livelli di reddito successivi<sup>34</sup>.

Questo esercizio preliminare adotta alcune semplificazioni. L'attuale sistema di prelievo, infatti, prevede detrazioni specifiche solo per i principali redditi da lavoro e non introduce regimi di favore per le altre tipologie di reddito. Per semplicità, ma anche in considerazione del fatto che attualmente per una buona parte di questi redditi sono previste in via opzionale forme di tassazione agevolata (come la cedolare secca), la curva delle aliquote disegnata per il lavoratore autonomo è estesa anche a tutti i contribuenti il cui reddito complessivo sia interamente costituito da redditi non provenienti dall'attività lavorativa<sup>35</sup>.

Analogamente alla prima simulazione, inoltre, non sono assunte specifiche ipotesi rispetto alle altre detrazioni (familiari e per oneri), che rimarrebbero invariate. Per quanto riguarda, infine, i lavoratori dipendenti a più basso reddito, viene mantenuto il trattamento integrativo di 100 euro mensili fino alla soglia dei 15 mila euro di reddito, al fine di minimizzare il numero dei perdenti rispetto al sistema attuale. Per questo motivo sono stati mantenuti gli stessi livelli di esenzione dei singoli redditi (anche se leggermente ampliati) e l'attuale aliquota marginale massima pari al 43%.

La Figura 15 illustra l'andamento dell'aliquota marginale per il lavoratore dipendente: non si osservano più le discontinuità presenti nel regime attualmente vigente e il profilo dell'aliquota cresce in maniera graduale fino a raggiungere il livello massimo fissato e si mantiene costante successivamente.

Anche il profilo dell'aliquota media del lavoratore dipendente (Figura 16) appare più regolare e costantemente al di sotto del profilo dell'aliquota media attualmente vigente. Si osservano i maggiori scostamenti per i redditi intorno ai 40 mila euro e scostamenti più contenuti, seppure consistenti, nella parte più bassa della distribuzione.

Si riportano anche le aliquote medie e marginali rispettivamente per i pensionati (Figura 17) e i lavoratori autonomi (Figura 18). In tutti i casi considerati si osserva una regolarità nel profilo crescente delle aliquote marginali e il profilo delle aliquote medie costantemente al di sotto delle aliquote medie attualmente in vigore.

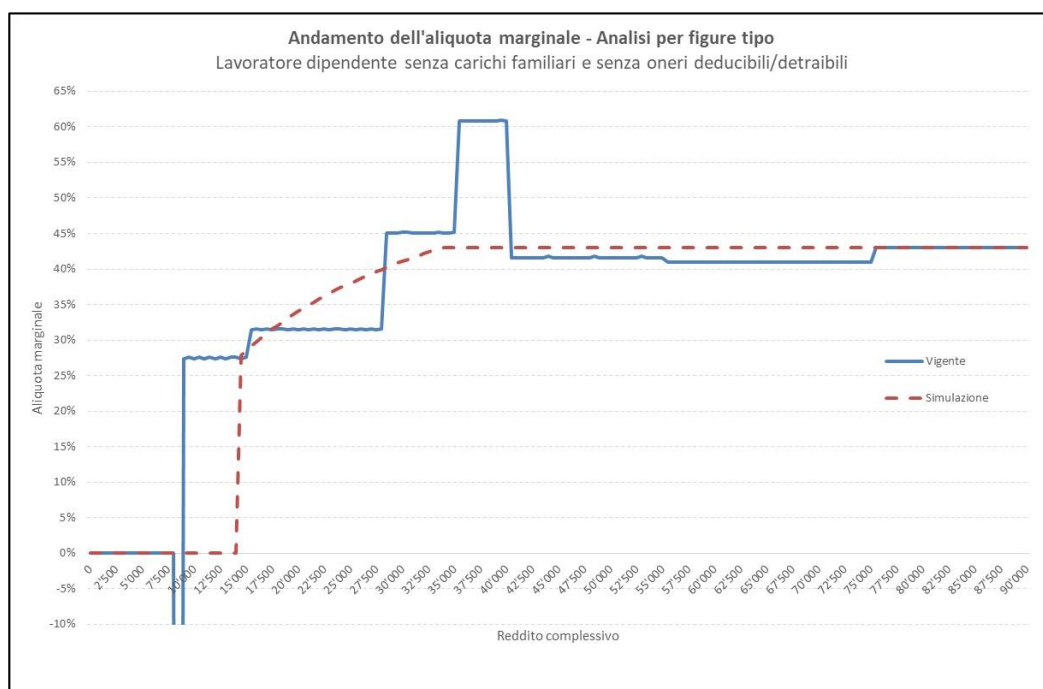
---

<sup>34</sup> Il tratto in cui l'elasticità del reddito netto rimane costante al valore stabilito presuppone un'aliquota marginale crescente; in assenza di un limite superiore crescerebbe fino ad assumere valori non accettabili. In assenza di uno specifico obiettivo di redistribuzione a carico dei redditi più elevati, quindi, è stato assunto che l'aliquota marginale massima possa raggiungere la percentuale massima attuale, il 43%; tale percentuale viene raggiunta a differenti livelli di reddito a seconda della differente tipologia di reddito.

<sup>35</sup> È appena il caso di ricordare che, nel caso in cui al reddito complessivo concorrano, anche in via minoritaria, redditi da lavoro, nella legislazione vigente viene comunque applicata la specifica detrazione prevista per tale tipologia di reddito. Il lavoratore dipendente, il pensionato e il lavoratore autonomo, quindi, hanno aliquote di prelievo differenziate che vengono applicate al complesso dei rispettivi redditi.

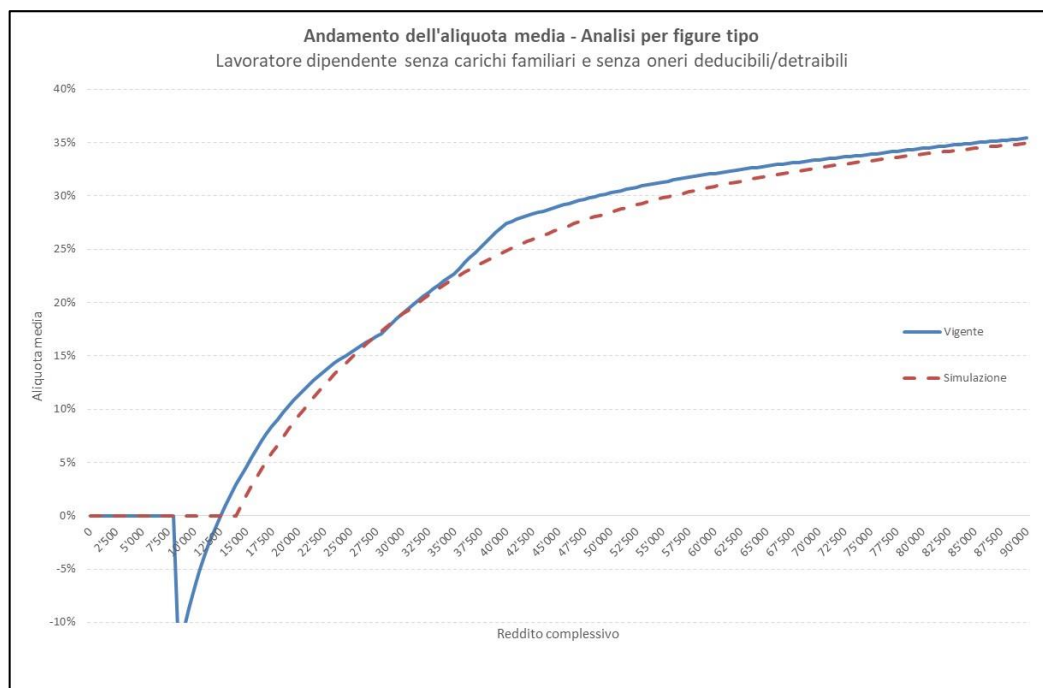


**Figura 15: Aliquota marginale nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da lavoro dipendente -**



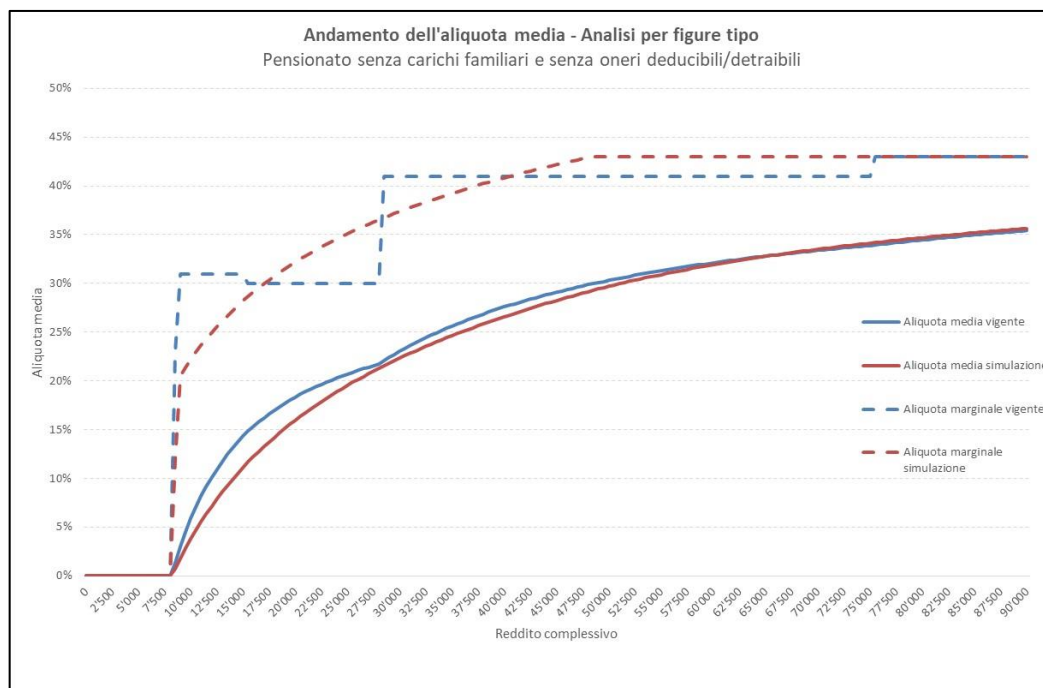
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 16: Aliquote medie nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da lavoro dipendente -**



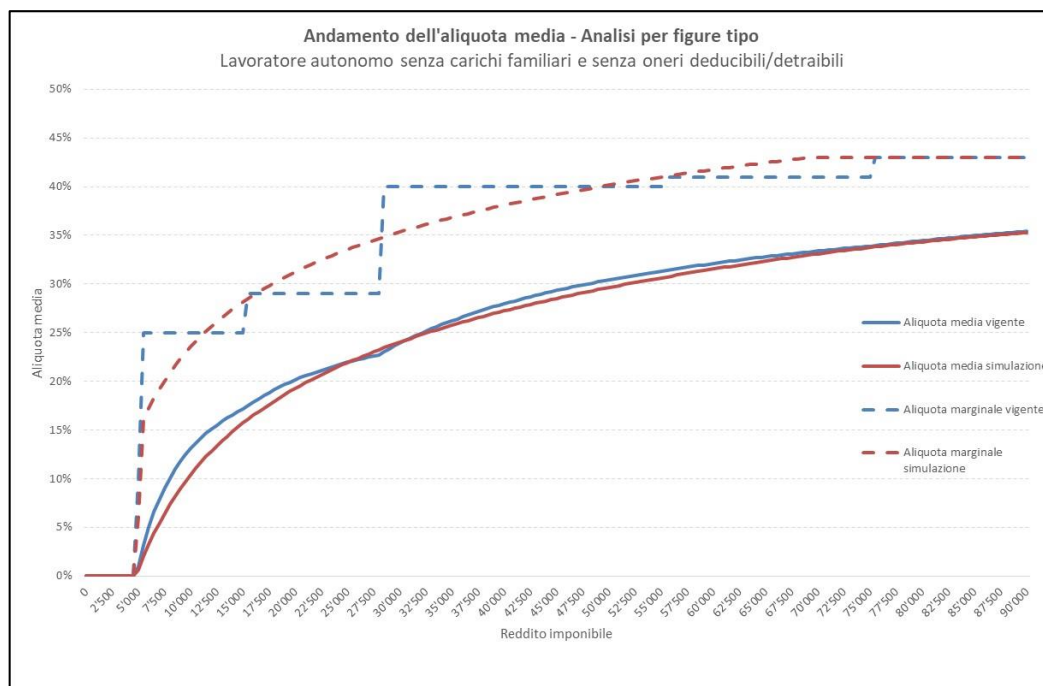
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 17: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da pensione -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 18: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da lavoro autonomo e altri redditi -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Come già ricordato, lo schema di simulazione ipotizzato richiede un impegno di risorse pari a oltre dieci miliardi di euro. Il minor gettito Irpef è stimato in questo caso pari a circa 20 miliardi, mentre il minore trattamento integrativo per i dipendenti (riassorbito dalle detrazioni) è pari a circa 8,4 miliardi di euro<sup>36</sup>.

Il nuovo disegno Irpef penalizza alcuni contribuenti, in parte per il venir meno di specifici trattamenti che il sistema attuale riconosce ai lavoratori per parte di anno e che potrebbero essere solo neutralizzati mediante correttivi idonei. Larga parte della platea dei soggetti svantaggiati, tuttavia, è costituita degli attuali fruitori del trattamento integrativo per lavoro dipendente, che non riescono a beneficiare di un risparmio fiscale sufficiente a compensare le perdite ipotizzate in questo scenario di simulazione<sup>37</sup>.

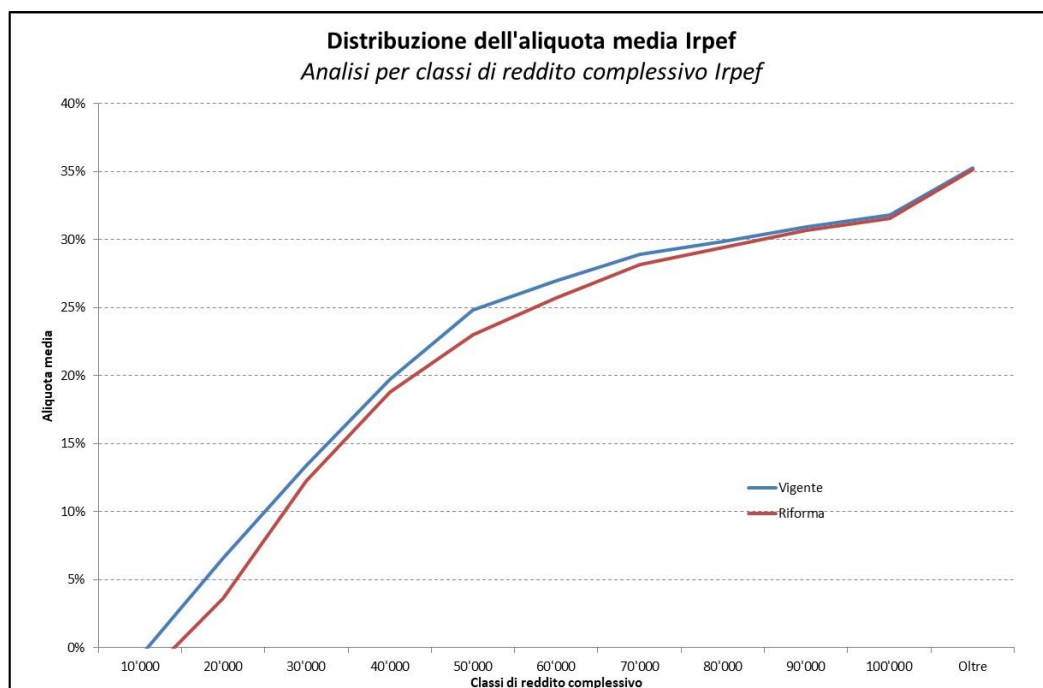
La Figura 19 illustra l'andamento dell'aliquota media del prelievo Irpef nel sistema vigente e nello scenario di riforma simulato con il modello TAXBEN - DF. La nuova curva mostra una

<sup>36</sup> Anche in questo caso non sono considerati gli effetti sulle addizionali locali all'IRPEF. Le necessarie operazioni di *fine tuning* per una più accurata definizione dei parametri e dei criteri di applicazione potrebbero consentire di contenere i maggiori costi di questa seconda riforma ipotizzata rispetto alla revisione di aliquote precedentemente illustrata, la cui differenza è pari a circa 1 miliardo di euro.

<sup>37</sup> Tali difficoltà sarebbero in larga parte superate una volta eliminate dalla normativa IRPEF le misure di sostegno alla famiglia, che potrebbero essere rimpiazzata dal nuovo Assegno unico e universale.

riduzione del prelievo rispetto allo scenario a legislazione vigente lungo tutta la scala dei redditi. Agli evidenti scostamenti registrati nelle classi di reddito comprese tra i 40 e i 50 mila euro, si associano riduzioni significative nella parte inferiore della distribuzione dei redditi.

**Figura 19: Aliquota media a confronto – legislazione vigente vs ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Di seguito, vengono illustrati gli effetti redistributivi dell’esercizio simulato. La Tabella 11 mostra la distribuzione delle risorse per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Si osserva come oltre il 70% delle risorse sia destinato ai contribuenti con reddito complessivo inferiore a 28 mila euro, che costituiscono oltre i tre quarti della popolazione di riferimento. Il 24% delle risorse, inoltre, va a beneficio dei contribuenti con redditi compresi tra 28 e 55 mila euro di reddito, mentre alle classi di reddito più elevate è destinato poco più del 5%. Sulla base della tipologia di reddito prevalente, il 56% delle risorse è destinata ai lavoratori dipendenti, poco meno del 30% ai pensionati, mentre alle rimanenti categorie è attribuito il 15% delle risorse. (Tabella 12).

La Tabella 13 mostra come gli effetti redistributivi siano particolarmente significativi per i contribuenti della parte più bassa della distribuzione, anche se tra i 40 e i 55 mila euro di reddito si registrano i valori più elevati, sia in termini di beneficio medio sia di incidenza sul reddito. I lavoratori dipendenti fruiscono dei maggiori benefici; ai pensionati va un beneficio monetario medio inferiore

a quello del resto dei contribuenti, ma l'incidenza del beneficio sul reddito risulta superiore a quella dei lavoratori autonomi (Tabella 14).

**Tabella 11: Ripartizione delle risorse per classi di reddito complessivo**

Classi di reddito complessivo	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
fino a 8.000 euro	27,2%	5,2%
8-15 mila euro	17,5%	27,6%
15-20 mila euro	13,0%	18,0%
20-28 mila euro	19,4%	20,1%
28-40 mila euro	13,7%	11,4%
40-55 mila euro	4,7%	12,4%
55-75 mila euro	2,1%	3,5%
oltre 75 mila euro	2,4%	1,8%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>

*Fonte:* Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 12: Ripartizione delle risorse per tipologia di reddito prevalente**

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	47,3%	55,8%
Pensioni imponibili o esenti	30,5%	29,2%
Lavoro autonomo	10,5%	9,4%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	11,6%	5,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte:* Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 13: Beneficio medio per classe di reddito complessivo**

Classi di reddito complessivo	Beneficio medio (euro)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
fino a 8.000 euro	251	2,0%
8-15 mila euro	624	4,2%
15-20 mila euro	438	2,4%
20-28 mila euro	319	1,3%
28-40 mila euro	257	0,8%
40-55 mila euro	805	1,7%
55-75 mila euro	516	0,8%
oltre 75 mila euro	231	0,2%
<b>Totale</b>	<b>411</b>	<b>1,47%</b>

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 14: Beneficio medio per tipologia di reddito prevalente**

Tipologia di reddito prevalente	Beneficio medio (euro)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
Lavoro dipendente e assimilati	424	1,5%
Pensioni imponibili o esenti	386	1,5%
Lavoro autonomo	406	1,1%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	439	1,6%
<b>Totale</b>	<b>411</b>	<b>1,5%</b>

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Gli effetti e le caratteristiche dei due esercizi possono essere sintetizzati nelle tabelle che seguono.

La Tabella 15 mostra le aliquote medie Irpef nel sistema vigente e nelle due ipotesi simulate. Si osserva come, in generale, l'introduzione di uno schema di aliquota continua operi una redistribuzione più marcata nella parte bassa della distribuzione del reddito, mantenendo un maggior grado di progressività sui redditi più elevati, dove le aliquote medie registrano flessioni inferiori rispetto a quelle del sistema a tre aliquote.

Le evidenze illustrate trovano conferma anche nella Figura 20, che illustra congiuntamente le variazioni dell'aliquota media di prelievo per classi di reddito complessivo Irpef, simulata utilizzando il modello TAXBEN – DF.

Lo schema basato su aliquote marginali continue mostra un profilo delle aliquote medie caratterizzato da una progressività più marcata: a fronte di maggiori riduzioni dell'aliquota per i redditi più bassi, i benefici concessi nella parte alta sono più contenuti rispetto allo scenario basato su tre aliquote.

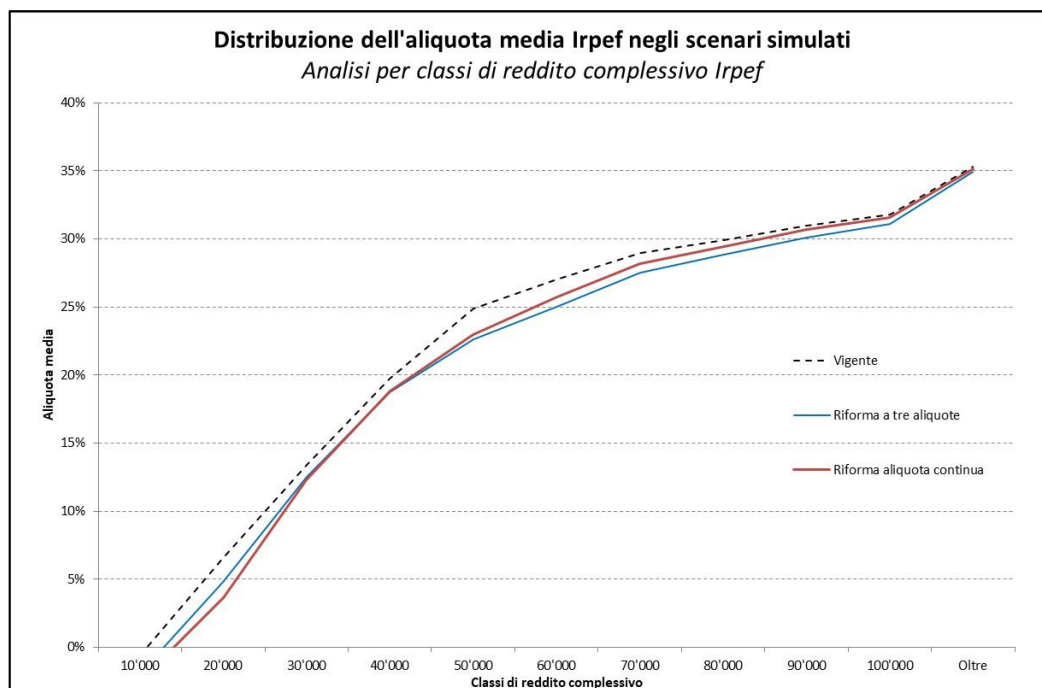
Completa il quadro il confronto tra profili delle aliquote marginali: nonostante l'aliquota massima rimanga al 43%, la revisione a tre aliquote mantiene una struttura "a gradini", seppur mostrando valori inferiori allo scenario pre-riforma in corrispondenza di molti livelli di reddito. La riforma ad aliquote continue, viceversa, mostra aliquote marginali superiori in corrispondenza di diverse fasce di reddito, ma ha il pregio di neutralizzare le brusche discontinuità e i "salti", che vengono meno grazie alla curva crescente secondo una funzione continua.

**Tabella 15: Confronto tra aliquote medie –legislazione vigente, revisione a tre aliquote e riforma con aliquote marginali continue -**

Reddito imponibile	Legislazione vigente	Revisione a tre aliquote	Riforma con aliquota continua
<i>Aliquota media lavoratore dipendente</i>			
15.000	4,6%	2,5%	1,9%
20.000	11,3%	9,3%	9,3%
25.000	15,3%	13,9%	14,7%
50.000	30,3%	28,0%	28,5%
75.000	33,9%	33,0%	33,3%
100.000	36,2%	35,5%	35,7%
<i>Aliquota media pensionato</i>			
15.000	14,4%	13,1%	11,1%
20.000	18,3%	17,4%	16,0%
25.000	20,7%	20,0%	19,5%
50.000	30,3%	28,0%	29,7%
75.000	33,9%	33,0%	34,1%
100.000	36,2%	35,5%	36,4%
<i>Aliquota media lavoratore autonomo</i>			
15.000	17,1%	16,9%	15,7%
20.000	20,2%	19,3%	19,3%
25.000	22,0%	20,8%	21,9%
50.000	30,4%	28,0%	29,6%
75.000	33,9%	33,0%	33,8%
100.000	36,2%	35,5%	36,1%

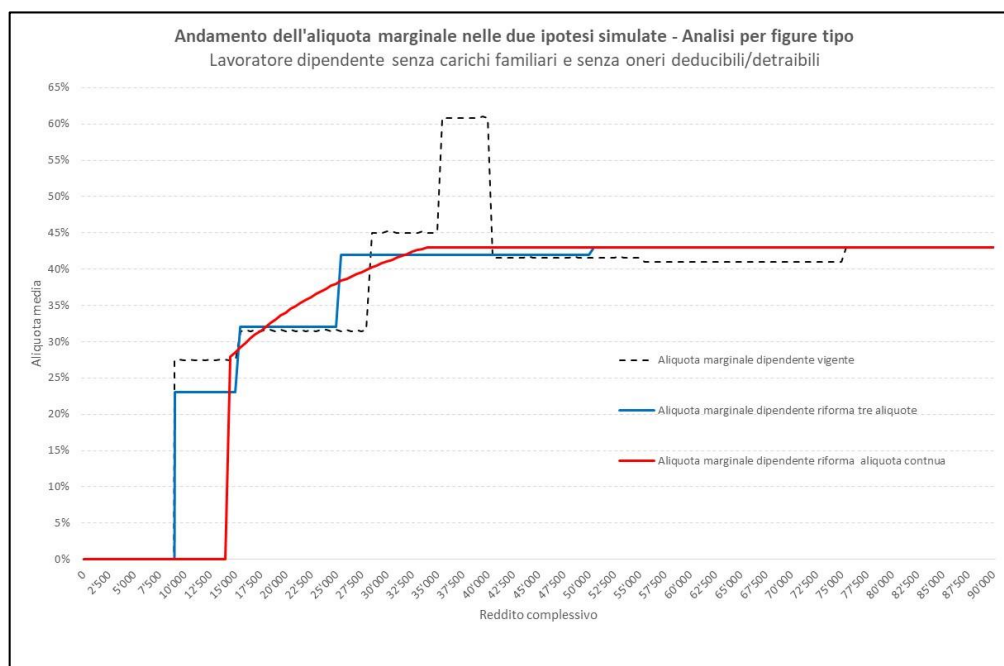
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 20: Aliquota media a confronto – riforma a tre aliquote vs riforma ad aliquote marginali continue**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

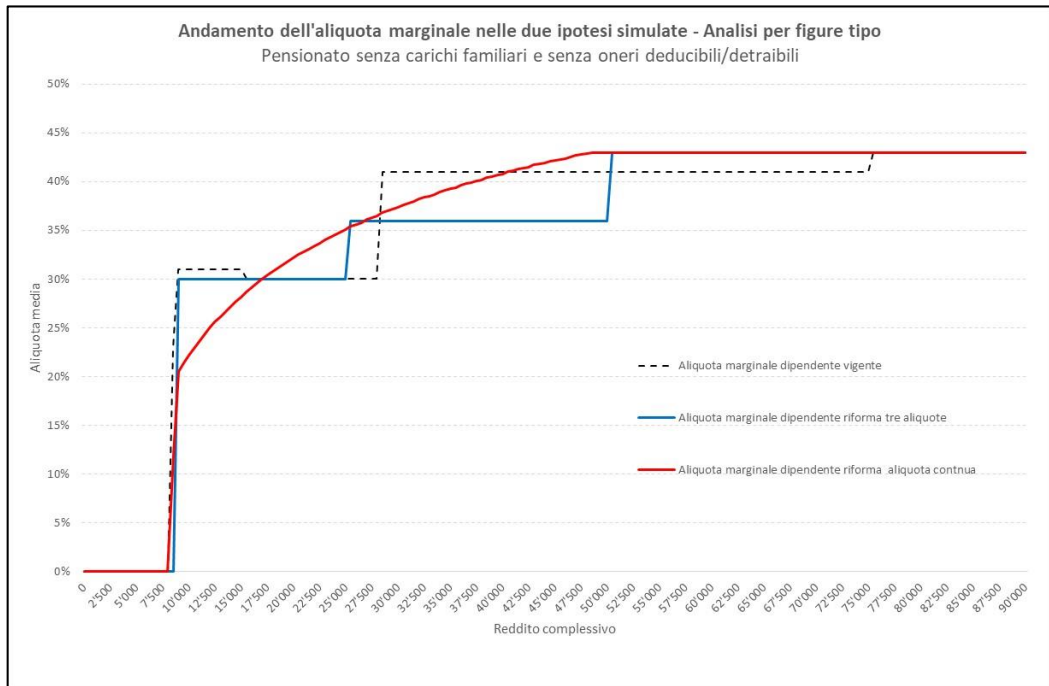
**Figura 21: Confronto tra aliquote marginali – Lavoratore dipendente -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

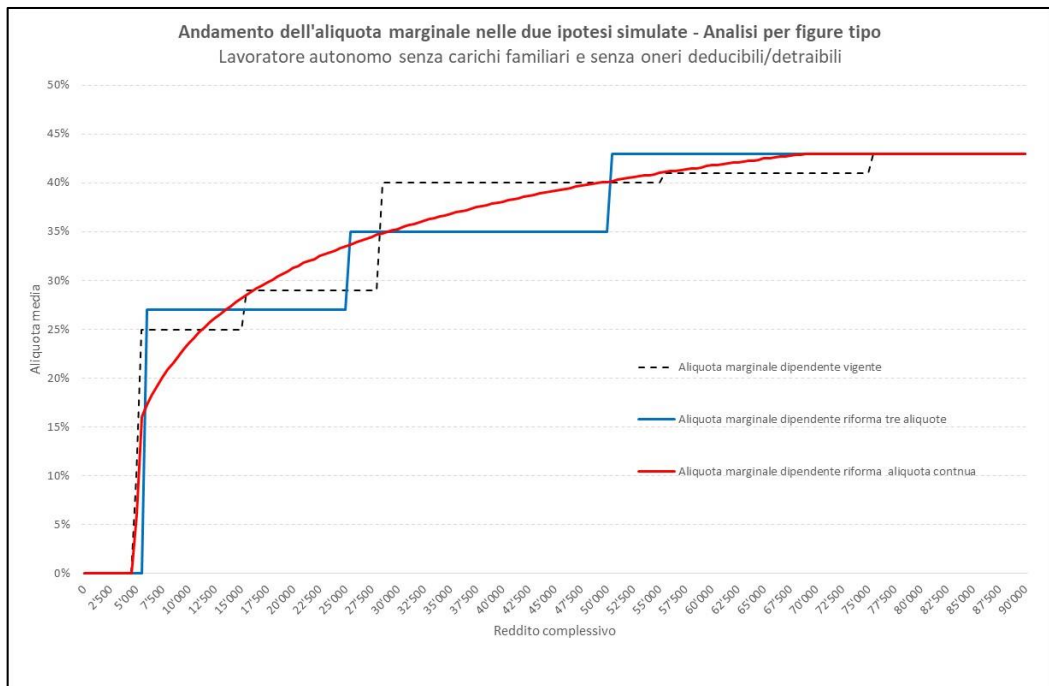


**Figura 22: Confronto tra aliquote marginali – Pensionato -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 23: Confronto tra aliquote marginali – Lavoratore autonomo -**



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

#### d) Gli impatti macroeconomici delle due ipotesi simulate

I risultati illustrati per i due esercizi di microsimulazione consentono di valutare le ipotesi di revisione delle aliquote Irpef dal punto di vista redistributivo attraverso il confronto delle aliquote medie rispetto alla legislazione vigente. Risulta, a tal proposito, evidente che lo schema basato sulla funzione continua dell'aliquota marginale presenti un profilo maggiormente progressivo rispetto all'ipotesi di revisione a tre aliquote.

Tuttavia, è altrettanto rilevante valutare i due schemi dal punto di vista dell'impatto sulla crescita economica, dell'efficienza nonché degli impatti redistributivi che riflettono le risposte comportamentali di tutti gli agenti economici.

Questa analisi è stata effettuata attraverso ITAXCGE-DF, un modello di equilibrio economico generale computazionale, CGE, sviluppato dal Dipartimento delle finanze<sup>38</sup>, caratterizzato dalla presenza di dieci famiglie rappresentative, ordinate secondo il reddito disponibile equivalente, e di tre tipologie di lavoro dipendente regolare (*unskilled*, *medium skilled* e *high skilled*). È possibile, pertanto, introdurre lo *shock* in termini di riduzione dell'aliquota Irpef per le dieci famiglie rappresentative e per ciascuno schema ipotizzato, così come risultante dal modello di microsimulazione<sup>39</sup>.

I risultati mostrano che lo schema Irpef basato su un'aliquota continua produce un aumento di PIL reale (+0,754%) maggiore di quello che si genererebbe dallo schema a tre aliquote (+0,727%) per tutto l'arco temporale considerato (Figura 24). Tale effetto è dovuto ad una maggiore "reazione" comportamentale dei lavoratori *unskilled* al disegno del prelievo. A seguito dell'introduzione dello schema ad aliquote continue, osserviamo infatti un aumento medio dell'offerta di lavoro dei lavoratori con basso livello di istruzione pari al 3,44%, un aumento dell'offerta di lavoro dei lavoratori con livello di istruzione media pari al 2,07% e un aumento dell'offerta di lavoro da parte dei lavoratori altamente specializzati pari all' 1,30%. Diversamente lo schema con tre aliquote induce un ridotto aumento dell'offerta di lavoro per i lavoratori meno istruiti (3,12%) e un maggiore incremento dell'offerta di lavoro dei lavoratori altamente qualificati (1,38%) (Figura 25). La maggiore "risposta" dei lavoratori specializzati non è però sufficiente per colmare gli effetti della minore "risposta" dei lavoratori non specializzati, risultando quindi in un effetto sul PIL minore rispetto a quello prodotto

---

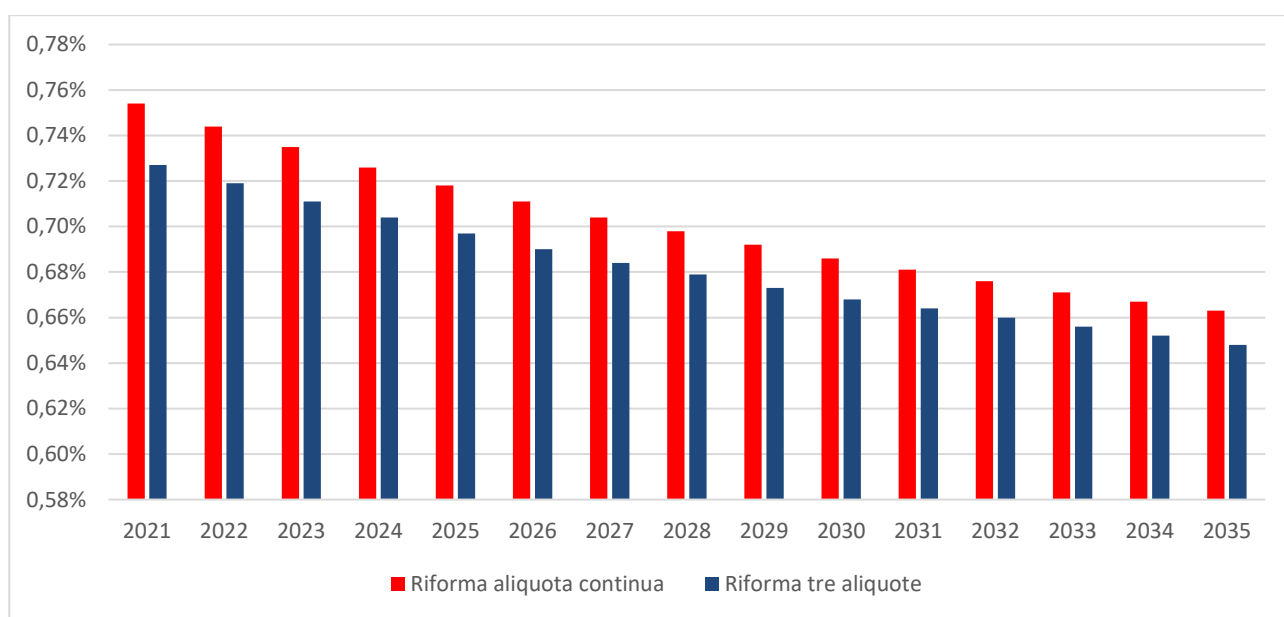
<sup>38</sup> Il modello ITAXCGE-DF è stato sviluppato dal Dipartimento delle finanze nell'ambito di un progetto finanziato dalla Commissione europea, in collaborazione con la rete di ricerca EcoMod e la Banca Mondiale.

<sup>39</sup> In altre parole, si procede secondo un approccio di *dynamic scoring*, in cui l'output dei modelli di microsimulazione diviene l'input dei modelli CGE e, a sua volta, l'output dei modelli CGE diviene un nuovo input per i modelli di microsimulazione, in modo da analizzare gli effetti redistributivi tenendo conto degli effetti economici comportamentali. Nell'esercizio qui presentato si è ipotizzata una riduzione del gettito IRPEF di 15 miliardi di euro per entrambe le ipotesi.

dallo schema ad aliquote continue.

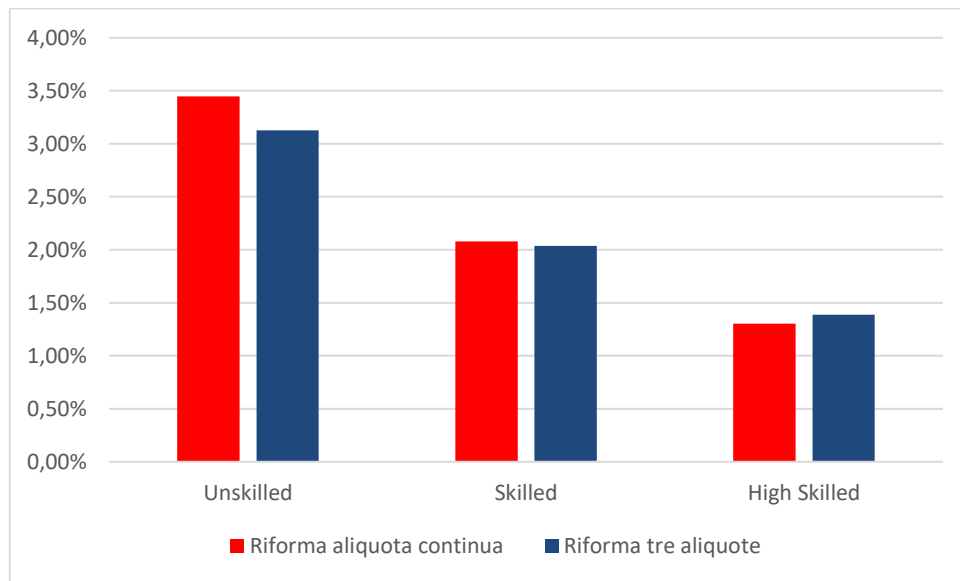
L'introduzione dello schema ad aliquote marginali continue produrrebbe quindi una riduzione della disoccupazione del 16,7% per i lavoratori *unskilled*, una riduzione del 12,6% per i lavoratori con istruzione media ed una riduzione del 9,2% per i lavoratori altamente qualificati. Differentemente, la riforma con tre aliquote produrrebbe una riduzione di disoccupazione pari al 15,2%, 12,4% e 10,2% rispettivamente per i lavoratori non istruiti, mediamente istruiti e altamente qualificati.

**Figura 24: Variazione % del PIL reale**



*Fonte:* Modello ITAXCGE-DF, Dipartimento delle finanze.

**Figura 25: Variazione % offerta di lavoro**



Fonte: Modello ITAXCGE-DF, Dipartimento delle finanze.

La Figura 25 mostra che i due schemi di prelievo analizzati danno risultati differenti in termini di effetti sulla variazione dell'offerta di lavoro. Lo schema basato sulla progressività continua consente di ridurre notevolmente l'incidenza del prelievo per le famiglie con redditi bassi, maggiormente caratterizzate da lavoratori *unskilled*, in cui la variazione assoluta dell'offerta di lavoro è maggiormente sensibile alle variazioni del reddito disponibile. Lo schema a tre aliquote, riduce maggiormente l'incidenza dell'Irpef sulle famiglie con redditi medio alti, caratterizzate in prevalenza da lavoratori *high skilled* e maggiormente produttivi e, per questa via, incentiva la crescita economica. In questo caso siamo in presenza del classico *trade-off* tra equità ed efficienza.

#### **4. La scelta dell'unità impositiva**

La scelta dell'unità impositiva (individuo o famiglia) è funzionale al disegno di un'imposta sul reddito personale ovvero su base familiare. L'IRPEF è un'imposta su base personale, anche se prevede opportune detrazioni su base familiare, per coniuge, figli e altri familiari a carico, che sono state introdotte per tenere conto della numerosità familiare.

L'imposta personale non assicura, infatti, il rispetto dell'equità orizzontale, ovvero la neutralità del trattamento fiscale delle famiglie che si trovano nelle medesime condizioni reddituali. La progressività dell'imposta personale favorisce le famiglie bireddito rispetto alle famiglie monoreddito

e le detrazioni per coniuge a carico - oltre a essere meno efficaci per via dei fenomeni di incapienza - non consentono di ristabilire l'equità orizzontale del prelievo.

La scelta di assumere come unità impositiva la famiglia potrebbe determinare maggiori risparmi di imposta per i contribuenti delle classi più elevate di reddito e penalizzare le famiglie bireddito, disincentivando l'offerta di lavoro del *second earner* e riducendo il tasso di partecipazione al lavoro delle donne.

Per ridurre il disincentivo all'offerta di lavoro e compensare i maggiori costi familiari, sarebbero necessarie forme di compensazione a favore del *second earner*.

Negli ultimi decenni la maggior parte dei paesi dell'Unione europea ha optato per schemi di imposizione su base individuale e progressiva (seppur prevedendo detrazioni o deduzioni per tenere conto dei carichi familiari), in modo da superare i rischi di disincentivo nell'offerta di lavoro femminile connessi a un'imposizione su base familiare. I dati statistici infatti mostrano che nelle famiglie monoreddito nella gran parte dei casi i tassi di inattività riguardano le figure femminili.

Nel Bilancio di genere 2019 predisposto dal MEF, è stato stimato sulla base della metodologia OCSE, l'incremento di tassazione personale e contributiva gravante sull'intera famiglia, a seguito dell'ingresso nel mondo del lavoro di un secondo percettore di reddito, tenendo conto dell'incremento complessivo di reddito familiare.

Il cuneo fiscale è calcolato per una coppia con due figli in cui si assume che uno dei due percettori percepisca una retribuzione media e che il *second earner*, precedentemente non occupato, entrando nel mondo del lavoro, guadagna una retribuzione pari al 67 per cento di quella media. La metodologia assume che la scelta di entrare o meno nel mondo del lavoro del secondo percettore dipenderà dalla variazione del carico fiscale sull'intera famiglia (quindi non solo da quello del secondo percettore)<sup>40</sup>.

Per il 2019 i risultati mostrano un cuneo fiscale medio per il nucleo familiare pari al 45,8 per cento per l'Italia, in riduzione rispetto al 47,4 per cento calcolato con riferimento al 2014. Il calo è principalmente dovuto alla stabilizzazione del bonus Irpef. Sulla base dei dati più recenti, l'Italia si colloca quindi al settimo posto tra i paesi OCSE.

---

<sup>40</sup> L'indicatore esprime il rapporto tra l'incremento di tassazione personale e contributiva (del dipendente e del datore di lavoro), a livello familiare, e l'incremento del costo del lavoro familiare conseguenti all'aumento del reddito, espresso in percentuale.

Lo stesso calcolo per il 2020<sup>41</sup> mostra un valore dell'indicatore al 45,4 per cento, in ulteriore calo per effetto delle misure di riduzione del cuneo fiscale introdotte a partire dal 1° luglio scorso, tra le quali il trattamento integrativo per i redditi fino a 28.000 euro e l'ulteriore detrazione per reddito da lavoro dipendente per i contribuenti con redditi complessivi da 28.000 a 40.000 euro.

Pur mostrando una progressiva diminuzione, il peso fiscale sulla famiglia determinato dall'incremento del reddito del secondo percettore appare elevato: l'attuale sistema di prelievo sulle persone fisiche (in Italia come in altri paesi europei) non appare ancora contrastare in modo efficace i tassi di inattività dei secondi percettori. Tuttavia, un eventuale passaggio a un sistema di tassazione su base familiare determinerebbe verosimilmente un peggioramento dell'indicatore.

In un sistema di tassazione improntato alla progressività, la scelta dell'unità impositiva (individuo versus famiglia), risponde a criteri e obiettivi diversi e si pone in stretta relazione con gli strumenti necessari per attuare altre politiche redistributive.

La scelta della famiglia quale unità impositiva presupporrebbe che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente e dipendano sia dall'entità e dalla distribuzione del reddito familiare, sia dalle economie di scala connesse alla minore incidenza dei costi fissi sostenuti per la gestione familiare.

Se la scelta dell'unità impositiva si orientasse sulla famiglia, si dovrebbero prevedere meccanismi di tassazione specifici come, per esempio, il quoziente familiare o lo *splitting*.

Inoltre, il sistema di tassazione su base familiare dovrebbe essere coordinato con altri strumenti come il reddito di cittadinanza o l'Assegno Unico Universale che è attualmente in discussione nelle sedi parlamentari<sup>42</sup>.

La scelta dell'individuo quale unità impositiva implica che la tassazione individuale sia correlata alla situazione familiare del contribuente, attraverso strumenti che possono essere, per esempio, la previsione di un minimo familiare esente, che può essere determinato modificando la soglia di esenzione individuale in funzione della composizione del nucleo familiare, ovvero deduzioni dal reddito o detrazioni di imposta per i familiari a carico, parametrizzate alle caratteristiche dei componenti del nucleo familiare.

---

<sup>41</sup> Il calcolo è stata effettuato da MEF- Dipartimento delle Finanze sulla base dei dati OCSE disponibili con riferimento al 2019, applicando la metodologia considerata simulando la normativa del 2020.

<sup>42</sup> Si veda AS 1892 "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'Assegno Unico e Universale.

In questo caso, la struttura del prelievo dovrebbe tenere in considerazione in modo appropriato tutti gli strumenti di sostegno alla famiglia e di contrasto alla povertà attualmente previsti o in fase di adozione per assicurare la coerenza complessiva del sistema *tax-benefit*.

## **5. La tassazione dei redditi di natura finanziaria**

### **5.1. La struttura del prelievo**

Nell'ambito della categoria dei redditi di natura finanziaria rientrano i proventi derivanti da un'ampia gamma di impieghi di capitale effettuati con diverse finalità: dagli investimenti nel capitale di rischio delle imprese (partecipazioni societarie, da cui derivano dividendi e *capital gains*) agli investimenti in capitale di debito (titoli obbligazionari privati, da cui derivano interessi) e in titoli pubblici (da cui derivano interessi), nonché agli investimenti effettuati in forma indiretta nelle gestioni collettive del risparmio (OICR) e nei contratti di assicurazione sulla vita e, infine, negli investimenti effettuati con finalità previdenziale (nelle forme di previdenza complementare).

Gli operatori economici basano le decisioni di investimento, in particolare, sulla valutazione della redditività attesa in relazione al rischio dell'investimento. In tale contesto, la tassazione è un elemento determinante, in quanto rappresenta un onere per l'investitore.

Le riforme della tassazione dei redditi finanziari che si sono succedute nel corso del tempo hanno perseguito, tra gli altri, l'obiettivo della neutralità fiscale rispetto alle scelte di investimento dei risparmiatori.

Fin dall'origine (1974) i dividendi e gli interessi sono stati esclusi dalla base imponibile dell'Irpef progressiva. Per essi non era prevista la deduzione di spese e costi. La tassazione avveniva al lordo con aliquota proporzionale. Le plusvalenze erano escluse da imposizione.

L'attuale disciplina dei redditi di natura finanziaria è stata implementata alla fine degli anni '90 del secolo scorso.

In continuità con l'impostazione del TUIR i dividendi, gli interessi e le plusvalenze da cessione di titolo sono stati suddivisi in due categorie di reddito: i redditi di capitale in senso proprio (art. 44 TUIR) che ricomprende i dividendi e gli interessi, quali proventi derivanti da un impiego statico del capitale, e i redditi diversi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, lett. da c) a c-quinquies), del TUIR), che ricomprende le plusvalenze, quali proventi derivanti da un impiego dinamico del capitale medesimo. Tale distinzione è strumentale ad una diversa impostazione delle regole di determinazione della base imponibile: i redditi di capitale sono tassati "al lordo" (senza riconoscimento né di spese

né di perdite), mentre i redditi diversi di natura finanziaria sono tassati “al netto” (con riconoscimento sia delle spese sia delle minusvalenze). Ambedue le categorie reddituali sono soggette (salvo rare eccezioni) a diverse forme di imposizione sostitutiva (che determinano asimmetrie applicative riguardanti le regole di determinazione della base imponibile il *timing* della tassazione, oltreché le aliquote).

Nelle predette categorie reddituali sono ricompresi i proventi conseguiti al di fuori dell’esercizio di impresa commerciale.

In particolare, i dividendi, imponibili al lordo delle spese, subiscono una doppia imposizione, una prima volta al momento della produzione dell’utile in capo alla società; una seconda volta, come tali, in capo al socio. In quest’ultimo caso sono soggetti a un prelievo a monte di tipo definitivo pari al 26 per cento.

Gli interessi, imponibili al lordo delle spese, sono sottoposti ad una imposizione sostitutiva con aliquota del 26 per cento, quando i titoli sono privati, e del 12,50 per cento, quando i titoli sono pubblici.

Le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni sociali si dividono in due categorie: quelle qualificate – superiori a certe soglie e, per questo considerate alla stregua di partecipazioni di maggioranza – e quelle non qualificate – inferiori alle suddette soglie e, per questo, considerate come partecipazioni di minoranza. Entrambe sono imponibili, al netto delle relative minusvalenze, con imposizione sostitutiva applicata, previa dichiarazione dal contribuente, o su opzione, dall’intermediario finanziario attraverso cui viene impiegato il risparmio (cc.dd. regimi del risparmio amministrato e del risparmio gestito) - con l’aliquota del 26 per cento<sup>43</sup>.

Le plusvalenze derivanti dalla cessione di titoli obbligazionari e i differenziali positivi ad esse assimilati sono imponibili, al netto delle relative minusvalenze, con la medesima imposta sostitutiva, applicata dal contribuente, nella dichiarazione dei redditi, o su opzione del contribuente,

---

<sup>43</sup> Fino alla riforma operata dalla L. n. 205 del 2017 (legge di bilancio per il 2018), i proventi derivati da partecipazioni qualificate (sia dividendi sia plusvalenze) percepiti da persone fisiche al di fuori dell’esercizio di impresa commerciale concorrevano alla formazione del reddito complessivo del percettore ai fini Irpef. Al fine di attenuare la doppia imposizione economica sull’utile societario, la base imponibile di tali proventi era ridotta in proporzione all’aliquota Ires cui era stato assoggettato l’utile. La distinzione tra le due categorie di partecipazioni qualificate, introdotta dal D. Lgs. n. 461 del 1997, è riconducibile alla differente finalità, riconosciuta dal legislatore, alle due diverse forme di impiego di capitale: mero investimento finanziario, per le partecipazioni non qualificate, volontà di partecipare alla formazione delle scelte strategiche della società, per le partecipazioni qualificate. Per quanto riguarda le plusvalenze, tale distinzione implicava la formazione di due masse distinte: nella prima confluivano le plusvalenze da partecipazione qualificata, dalle quali potevano essere dedotte solo le minusvalenze da partecipazione qualificate, mentre nella seconda le plusvalenze da partecipazione non qualificata, nonché quelle derivanti dal disinvestimento di altri titoli e i differenziali positivi, dai quali potevano essere dedotte le relative minusvalenze e differenziali negativi.



dall'intermediario finanziario attraverso cui viene impiegato il risparmio (cc.dd. regimi del risparmio amministrato e del risparmio gestito). L'aliquota applicata alle plusvalenze è pari al 26 per cento, ma, al fine di rendere tale livello di tassazione equivalente a quello che si avrebbe con l'aliquota del 12,5 per cento, le plusvalenze riguardanti i titoli pubblici sono imponibili su una base imponibile ridotta.

Le minusvalenze eccedenti sono deducibili dalle plusvalenze nei quattro periodi di imposta successivi a quello del realizzo.

I proventi derivanti dalla partecipazione in fondi comuni di investimento - e, quindi, dalle gestioni collettive - sono imponibili in capo all'investitore e non in capo al fondo (c.d. *no veil system*) con l'aliquota del 26 per cento, al momento della percezione da parte del partecipante/quotista. Per assicurare - anche in tal caso - l'applicazione dell'aliquota del 12,50 per cento sui proventi derivanti dai titoli pubblici, viene utilizzato un criterio forfetario di tipo patrimoniale: la quota dei proventi riferibile ai titoli pubblici è determinata in proporzione alla percentuale dell'attivo dei fondi investita in tali titoli. La quota così identificata è sottoposta al prelievo del 26 per cento in misura ridotta, in modo tale da rendere la tassazione con l'aliquota del 26 per cento equivalente a quella che si avrebbe con l'aliquota al 12,50 per cento.

Nel caso in cui si determini una differenza negativa tra il corrispettivo percepito e il costo di acquisto della quota di partecipazione (anche nel caso in cui questa derivi dal risultato di gestione del fondo e non da negoziazione) la stessa rappresenta una minusvalenza compensabile con le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni sociali e quelle relative ad altri titoli o contratti ad esse equiparati nel periodo di imposta in cui è stata realizzata e nei quattro successivi.

Le gestioni individuali di portafoglio possono fruire del c.d. regime del risparmio gestito, che si caratterizza per la tassazione periodica del risultato di gestione per maturazione - comprensivo delle plusvalenze maturate alla fine del periodo di imposta congiuntamente ai redditi di capitale realizzati, al netto delle minusvalenze maturate nel medesimo momento e degli oneri e delle commissioni relative alla gestione - con l'aliquota del 26 per cento. Se il risultato di gestione è negativo può compensare il risultato positivo dei periodi di imposta successivi ma non oltre il quarto.

Nell'ambito della previdenza, i rendimenti degli investimenti finanziari delle forme di previdenza complementare (fondi pensione chiusi o aperti e piani pensionistici individuali) sono, a differenza degli OICR da cui in origine hanno mutuato la disciplina, ancora tassati a monte annualmente per maturazione, sul risultato economico generato dalla gestione dei contributi versati e del patrimonio finanziario preesistente con un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota pari al 20 per cento; le prestazioni vengono distinte in tre componenti:

- la prima - che rappresenta la restituzione dei contributi accantonati e dedotti, è assoggettata, come reddito assimilato a quello di lavoro dipendente, ad una imposta sostitutiva dell'Irpef con aliquota proporzionale agevolata del 15 per cento, ulteriormente ridotta - per ogni anno di contribuzione oltre il quindicesimo - di una percentuale di 0,30 punti fino ad un minimo del 9 per cento, che verrà, quindi, raggiunto con 35 anni di contribuzione;
- la seconda componente - corrispondente ai rendimenti finanziari, già tassati anno per anno al 20 per cento - non è assoggettata a imposta sostitutiva;
- la terza componente, rappresentata dai rendimenti finanziari maturati nella fase di erogazione della prestazione, corrisposta sotto forma di rendita, è tassata come reddito di capitale con l'aliquota ordinaria del 26 per cento.

Il risparmio utilizzato a fronte della stipula di polizze di assicurazione sulla vita (e di contratti di capitalizzazione) ha un regime fiscale suo proprio che prevede, come reddito di capitale, la tassazione in caso di riscatto o scadenza naturale delle polizze della sola componente finanziaria delle stesse, determinata per differenza tra il capitale erogato e i premi versati, con un'imposta sostitutiva con aliquota del 26 per cento, ridotta proporzionalmente in presenza di investimenti sottostanti in titoli pubblici tassati al 12,5 per cento.

Le rendite derivanti da contratti di assicurazione sulla vita che non consentono il riscatto della rendita successivamente all'inizio dell'erogazione (rendite aventi funzione previdenziale) non sono imponibili ad Irpef, ma i rendimenti maturati sono tassati per maturazione, anno per anno, con l'imposta sostitutiva con aliquota pari al 26 per cento.

I capitali corrisposti in caso di morte dell'assicurato sono esenti da imposta per la sola componente ricevuta a copertura del rischio demografico.

I premi per le polizze caso morte, invalidità permanente e *long term care*, sono detraibili nella misura del 19 per cento entro certi limiti di importo.

I proventi derivanti da un piano individuale di risparmio (c.d. PIR) – ossia un investimento composto in prevalenza da titoli emessi da imprese localizzate in Italia e detenuto per almeno 5 anni - non sono imponibili.

## 5.2. La compensazione eterogenea dei redditi di natura finanziaria: principali criticità

L'impianto impositivo sopra illustrato è considerato "generale" in quanto le categorie di reddito (capitale e diversi di natura finanziaria) riconducono a imponibile tutte le possibili fattispecie reddituali che derivano dall'impiego di capitale.

Non può, però, essere considerato "omogeneo" per diversi motivi:

- esistono **quattro aliquote di imposta** (26% sui proventi da titoli privati, 12,50% sui proventi da titoli pubblici, 20% sui rendimenti finanziari maturati in capo ai fondi pensione e 0 sui proventi derivanti da un PIR);
- esistono **due categorie di reddito**: i redditi di capitale, che ricomprendono i dividendi e gli interessi, e i redditi diversi di natura finanziaria, che ricomprendono le plusvalenze derivanti dalla dismissione dei titoli e i differenziali ad esse assimilati; conseguenza naturale della distinzione in due categorie dei proventi derivanti dall'impiego del capitale è l'impossibilità della c.d. compensazione eterogenea – tra minusvalenze e dividendi o interessi – in caso di investimento diretto, ovvero al di fuori delle gestioni collettive o individuali;
- esistono, per quanto riguarda il settore dei redditi diversi di natura finanziaria (plusvalenze da cessione dei titoli e differenziali ad esse assimilati), **tre diversi regimi impositivi**: da un lato, il regime della dichiarazione, che coinvolge il contribuente nella liquidazione, in un apposito quadro della sua dichiarazione dei redditi, e nel versamento dell'imposta sostitutiva e, dall'altro, il regime del risparmio amministrato e quello del risparmio gestito che, invece, vedono protagonista della liquidazione e del versamento l'intermediario finanziario, con conseguente maggior riservatezza per il contribuente che utilizzi tali regimi impositivi. Nel regime della dichiarazione, la tassazione delle plusvalenze avviene alla fine del periodo di imposta in cui le stesse sono state realizzate, al netto delle minusvalenze realizzate nel medesimo periodo; in quello del risparmio amministrato, la tassazione delle plusvalenze avviene al momento del realizzo, al netto delle minusvalenze già realizzate; nel regime del risparmio gestito, la tassazione delle plusvalenze maturate alla fine del periodo di imposta avviene congiuntamente a quella sui redditi di capitale realizzati, al netto delle minusvalenze maturate nel medesimo momento;

- **non esiste un correttivo**, rispetto all'investimento diretto, per il vantaggio finanziario che deriva alle gestioni collettive e le polizze vita a contenuto finanziario <sup>44</sup>, insieme ad altri prodotti finanziari come i titoli *zero coupon*, dal differimento dell'imposizione fino al momento della dismissione delle quote o del titolo, anche per quanto riguarda i dividendi e gli interessi da incassare (il c.d. fenomeno del *tax deferral*); il fenomeno è particolarmente rilevante per gli OICR obbligazionari e tanto più significativo quanto più lungo è il periodo di detenzione delle quote.

Rispetto alla prima disomogeneità (le aliquote di imposta) si osserva che il divario tra il livello delle aliquote agevolate e il 26% riflette la volontà di perseguire specifici e importanti obiettivi strutturali di politica economica. Ciò vale sia per l'agevolazione concessa ai PIR – che si sostanziano in investimenti di lungo termine prevalentemente rivolti verso imprese localizzate in Italia – sia per quella rivolta ai titoli pubblici e ai buoni fruttiferi postali.

In relazione alla seconda disomogeneità (le basi imponibili) va sottolineato quanto segue.

La disomogeneità relativa alle basi imponibili può essere superata solo unificando in un'unica categoria tutti i redditi di natura finanziaria e quindi superando la distinzione dei proventi finanziari in due categorie reddituali: i redditi di capitale (art. 44 del TUIR) e i redditi diversi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, lett. da c) a c-quinquies), del TUIR).

Tale scelta comporta - dal punto di vista teorico - l'accettazione della deducibilità delle perdite di capitale.

La categoria del reddito da capitale è, infatti, incentrata sul concetto di “frutto civile”, ossia ciò che si ritrae dall'utilizzo del capitale; in questa prospettiva non è concepibile il venir meno del capitale stesso, essendo quest'ultimo la fonte produttiva del reddito. Tale impostazione può considerarsi teoricamente corretta solo per gli interessi, non anche per gli utili, che almeno dal punto di vista fattuale, non possono considerarsi “frutti civili” del capitale.

---

<sup>44</sup> Per i contratti di assicurazione, al fine di mitigare gli effetti del *tax deferral*, a carico delle imprese di assicurazione è stata introdotta l'imposta sulle riserve matematiche (art. 1, comma 2, del DL n. 209 del 2002). Nella sostanza, le società e gli enti che esercitano attività assicurativa sono tenuti al versamento di un'imposta pari allo 0,45 per cento delle riserve matematiche dei rami vita iscritte nel bilancio dell'esercizio, con esclusione di quelle relative ai contratti aventi per oggetto il rischio di morte o di invalidità permanente da qualsiasi causa derivante ovvero di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, nonché di quelle relative ai fondi pensione e ai contratti di assicurazione di cui all'art. 9-ter del d. lgs. n. 124 del 1993. Tale imposta, per le imprese assicuratrici, costituisce un credito di imposta, da utilizzare per il versamento delle ritenute previste dall'art. 6 della legge n. 482 del 1985 (abrogato, in vigore solo per i contratti stipulati e rinnovati entro il 31 dicembre 2000), e dell'imposta sostitutiva prevista dall'art. 26-ter del DPR n. 600 del 1973.

L'impossibilità di compensare i redditi diversi di natura finanziaria con i redditi di capitale può, inoltre, influenzare le scelte di portafoglio degli investitori, pregiudicando l'efficienza del mercato dei capitali.

Le operazioni su titoli azionari, ad esempio, sono sicuramente influenzate dall'impossibilità di compensare il dividendo percepito con le minusvalenze da cessione del titolo.

Al riguardo si rileva che nel rendimento degli investimenti finanziari è presente una componente che intende remunerare il rischio dell'investimento (c.d. premio al rischio), ovvero la probabilità di non conseguire la remunerazione attesa o addirittura di non recuperare il capitale impiegato.

Ciò significa che maggiore è il rendimento conseguito sotto forma di reddito di capitale (interesse o dividendo) e maggiore è il rischio di sostenere perdite di capitale (minusvalenze da cessione di obbligazioni o di azioni), le quali sono rilevanti, fiscalmente, come redditi diversi di natura finanziaria.

Dal punto di vista economico, quindi, le due categorie reddituali sono strettamente correlate.

L'impossibilità di compensare le due categorie di reddito, peraltro, tende, implicitamente, a incentivare gli investimenti privi di rischio.

Considerata l'unificazione delle aliquote d'imposta gravanti sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria e la circostanza che tali redditi ormai sono tassati quasi esclusivamente mediante un prelievo a monte, la suddetta distinzione potrebbe essere ritenuta anacronistica e priva di senso.

La base imponibile dei redditi finanziari sarebbe costituita dalla somma di tutti i proventi percepiti e di tutte le plusvalenze/minusvalenze e differenziali realizzati nel periodo d'imposta.

Si tratterebbe di prendere atto, in sostanza, della fungibilità che ormai caratterizza i prodotti finanziari, ottenuta attraverso la combinazione di una serie di contratti, sempre meno distinguibili tra loro. A questo processo di «omogeneizzazione di fatto» ha certamente contribuito lo sviluppo sia delle tecniche di ingegneria finanziaria sia del mercato dell'*asset management*: il filtro dell'intermediazione elimina per il risparmiatore la possibilità di seguire le specifiche scelte di *asset allocation* effettuate a fronte dell'investimento originario.

Come sopra ricordato, in caso di investimento indiretto – e quindi attraverso un gestore professionale, di risorse collettive (fondi comuni di investimento) o individuali (c.d. gestioni di portafoglio), ma anche attraverso la stipula di un contratto di assicurazione sulla vita (soprattutto le c.d. polizze *unit* e *index linked*) - il prelievo si applica sul risultato netto dell'investimento.

Nell'investimento diretto, invece, i dividendi e gli interessi sono, di regola, imponibili nel momento del realizzo e le minusvalenze sono, di regola, compensabili solo con le relative plusvalenze, con i limiti suindicati.

In sostanza, nell'investimento diretto la compensazione – come sopra illustrato - è parziale. Anche nell'investimento indiretto – quello realizzato tramite gestione collettiva – la compensazione non è, però, possibile tra la minusvalenza da partecipazione in OICR e i proventi derivanti da altri investimenti in OICR. Più specificatamente, i proventi derivanti dalla partecipazione ad un fondo comune di investimento sono redditi di capitale, mentre le “perdite” sono redditi diversi di natura finanziaria e, quindi, non possono essere utilizzati in compensazione dei “relativi” proventi.

In conclusione si ritiene che l'unificazione delle basi imponibili consentirebbe di eliminare le interferenze fiscali sulle scelte di allocazione del capitale.

Con riferimento all'individuazione di un'unica categoria reddituale per tutti i proventi finanziari, nella definizione delle possibili soluzioni tecniche da adottare, occorre tenere conto di alcuni vincoli:

- il primo attiene all'ambito oggettivo dell'unificazione: va verificato se debbano essere inclusi o esclusi in futuro dalla compensazione eterogenea, i proventi (dividendi e plusvalenze) derivanti da partecipazioni qualificate: un trattamento differenziato dei proventi in base alle caratteristiche della partecipazione, sarebbe contrario al principio di neutralità; va - tuttavia - sottolineato che la teoria microeconomica (Easterbrook e Fischel, L'economia delle società per azioni, 1996) esclude una fungibilità tra investimenti in partecipazioni qualificate e investimenti finanziari alternativi. Chi detiene la partecipazione qualificata riveste un ruolo distinto dagli altri *shareholders*, il cui comportamento è caratterizzato, nelle società aperte, da quella che la letteratura economica definisce «apatia razionale», cioè dal disinteresse rispetto alla gestione della società e dalla esclusiva aspettativa sui dividendi. L'azionista di riferimento influenza, invece, le vicende e gli equilibri economici e finanziari dell'impresa; il suo ruolo dominante, correlato alla gestione del rischio, non può che tradursi, sotto il profilo dell'equità, in una diversa imposizione fiscale dei risultati finanziari conseguiti, più vicina a quella dei risultati economici di un'impresa gestita direttamente;
- un secondo vincolo, particolarmente delicato, riguarda le conseguenze di un'estensione anche ai regimi “del risparmio amministrato” e “della dichiarazione” della compensazione c.d. eterogenea (tra interessi e dividendi, da una parte, e minusvalenze, dall'altra), attualmente consentita alle gestioni individuali. Ne deriverebbe un generalizzato sistema di tassazione

centrato sul risultato complessivo dell'investimento che eviterebbe distorsioni nelle scelte degli investitori. Tale sistema potrebbe però comportare effetti negativi sul gettito erariale.

In relazione alla terza disomogeneità (i regimi di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria) si osserva quanto segue.

La declinazione del principio del realizzato in un'ottica di unificazione delle basi imponibili dei redditi di natura finanziaria comporta una modifica dell'attuale regime del risparmio amministrato, finalizzata a consentire la compensazione eterogenea di dividendi, interessi e plus/minusvalenze.

Ciò può avvenire con una tassazione periodica del risultato netto realizzato, tramite gli intermediari, su una base imponibile unitariamente determinata e costituita dalla somma algebrica di componenti positivi o negativi realizzati.

Si tratterebbe di realizzare l'unificazione delle basi imponibili dei redditi di natura finanziari con la logica del risultato di gestione di un portafoglio che sottende, oggi, il regime del risparmio gestito (con la differenza che – in tal caso – opererebbe il principio del realizzo e non quello della maturazione).

Questa prospettiva – rispetto all'attuale regime del risparmio amministrato – comporterebbe difficoltà per gli intermediari nel prelevare la provvista a carico dei clienti amministrati (poiché opererebbe anche in assenza di un incarico gestorio) e allontanerebbe la riscossione del tributo ad un momento successivo alla fine del periodo di imposta invece che al realizzo della plusvalenza o dei redditi di capitale (dividendi o interessi).

Tali problemi potrebbero essere superati se l'intermediario continuasse ad applicare il prelievo “operazione per operazione” (quindi sul singolo provento percepito e su ciascuna plusvalenza realizzata) deducendo gli elementi negativi (spese, minusvalenze, ecc.) dagli elementi positivi (dividendi, interessi, plusvalenze) successivamente realizzati.

Sotto questo punto di vista sembrerebbe – quindi – preferibile far riferimento ad un sistema di tassazione al realizzo che valorizzasse il meccanismo di tassazione (operazione per operazione) tipico dell'attuale regime amministrato rispetto a quello (risultato netto della gestione) utilizzato nel regime del risparmio gestito.

In ordine all'opportunità o meno di mantenere due regimi impositivi, quello della dichiarazione e quello del risparmio amministrato, si sottolinea come, di regola, solo i titoli negoziati sui mercati regolamentati - i c.d. titoli quotati - sono ricompresi in un regime di risparmio amministrato del tipo di quello oggi previsto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 461 del 1997, fondato sull'intervento - come sopra analiticamente descritto - dell'intermediario finanziario; per i proventi derivanti dai titoli non

negoziati sui menzionati mercati - i c.d. titoli non quotati - la destinazione ordinaria dovrebbe essere quella della indicazione indicati in dichiarazione dal contribuente (con applicazione o meno del regime sostitutivo).

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è, infine, quello riguardante il regime del c.d. risparmio gestito: nel caso delle gestioni individuali la compensazione eterogenea avviene per maturazione alla fine del periodo di imposta; il beneficio della compensazione, quindi, viene bilanciato dalla tassazione per maturazione; l'estensione del regime della compensazione eterogenea anche al regime della dichiarazione e del risparmio amministrato – opportunamente modificati ed ampliati – renderebbe i contribuenti soggetti al regime stesso ad un'imposizione periodica – a differenza di quelli che si avvalgono delle gestioni collettive (e - quindi - anche dei fondi chiusi) che, invece, possono contare sull'effetto *tax deferral* - alla fine di ogni anno, a differenza di quelli che effettuano l'investimento direttamente; si potrebbe, pertanto, ipotizzare l'eliminazione di questo regime, assoggettando i proventi di queste gestioni alle modalità di tassazione ordinarie previste per l'investimento diretto, in linea con quanto previsto in altre giurisdizioni fiscali, eliminando un elemento di disomogeneità del sistema che afferisce al momento impositivo; si potrebbe, al contrario, conservare il regime in esame qualora si volesse valorizzare le gestioni individuali – e quindi personalizzate - come strumenti molto vicini alle forme di investimento di tipo imprenditoriale per la cui tassazione viene utilizzato il meccanismo del risultato della gestione alla fine dell'esercizio.

In relazione alla quarta disomogeneità (l'assenza di un correttivo al *tax deferral*), si osserva che la tassazione in base al principio del realizzato può assicurare una sostanziale neutralità solo se corretta da uno strumento che ponga in condizioni di equivalenza finanziaria il prelievo sui flussi reddituali periodici e quello sui flussi reddituali di lungo periodo. In tal senso si orienta anche l'OCSE quando cerca di individuare il rimedio migliore per risolvere il difetto di neutralità nelle scelte di investimento tra strumenti finanziari differenti.

Al riguardo si deve però considerare che ciò richiederebbe un investimento da parte degli intermediari per l'adeguamento delle procedure informatiche alle nuove modalità applicative. Non risultano, inoltre, applicazioni analoghe nelle altre giurisdizioni fiscali.

Sotto il profilo finanziario, la possibilità di compensazione delle minusvalenze, considerate come redditi diversi di natura finanziaria, con i redditi di capitale è suscettibile di determinare effetti negativi di gettito molto significativi. Si ricorda infatti che a legislazione vigente un'operazione di questo tipo è possibile solo nel caso in cui il contribuente abbia scelto di effettuare il proprio investimento optando per il regime del risparmio gestito. In ogni altro caso le perdite accumulate e trasformate in minusvalenze sono compensabili solo se vengono realizzate plusvalenze nei quattro



anni successivi.

Gli effetti finanziari dell'unificazione delle categorie di redditi di capitale e redditi diversi non possono essere valutati dall'Amministrazione Finanziaria in modo puntuale in assenza di dati sulle minusvalenze accumulate dagli investitori fino ad oggi, ma è plausibile ritenere, in via prudenziale, che la compensabilità immediata dello *stock* di perdite in conto capitale potrebbe ridurre in misura significativa o annullare il gettito attualmente derivante dai redditi finanziari.

## **6. La tassazione del reddito di impresa e del lavoro autonomo**

### **6.1. L'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI)**

L'imposta sul reddito d'impresa (c.d. IRI) è un regime impositivo opzionale, previsto dalla legge di bilancio 2017, ma mai entrato in vigore, riservato alle imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria in base al quale è assoggettato a tassazione separata il reddito d'impresa con la stessa aliquota prevista per le società di capitali, a condizione che l'utile prodotto sia reinvestito in azienda.

Le somme eventualmente prelevate, a carico dell'utile o delle riserve di utile, costituiscono reddito d'impresa in capo al soggetto percettore e, al contempo, divengono deducibili in capo all'impresa al fine di evitare la doppia tassazione degli utili medesimi.

Il sistema IRI, pertanto, appare un "ibrido" che assoggetta i redditi prodotti dall'impresa e reinvestiti in azienda alla medesima tassazione delle società di capitali, e assoggetta gli utili distribuiti a una tassazione analoga a quella attualmente prevista per le società di persone e per le imprese individuali.

Questo impianto assicura l'equità orizzontale, assoggettando all'imposta personale e progressiva i redditi che derivano dai diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo e imprenditoriale), e sottrae alla progressività il reddito prodotto e reinvestito in azienda, rendendo così il prelievo neutrale rispetto alla forma giuridica prescelta dai contribuenti per l'esercizio dell'attività d'impresa.

Tuttavia, il regime in esame non appare esente da criticità.

In primo luogo, l'IRI va applicata solo agli utili prodotti nel corso dei periodi d'imposta per i quali sia valida l'opzione per il regime, con conseguente esclusione degli utili pregressi. Ciò significa che deve essere garantita l'irrelevanza fiscale delle somme prelevate dall'imprenditore o socio a carico di riserve costituite da utili già tassati per trasparenza al di fuori del regime IRI, stabilendo, verosimilmente, una presunzione per cui si considerano distribuite prima le riserve formate

antecedentemente all'ingresso nel regime. A tal fine, diverrebbe necessario mantenere una "cronologia" degli utili prodotti nel corso degli anni con aggravio di adempimenti soprattutto a carico dei contribuenti più piccoli.

In secondo luogo, con riferimento alle società di persone, sussistono perplessità in relazione alla scelta del criterio di ripartizione da assumere a base dell'imputazione del reddito per le somme prelevate dai soci. In assenza del regime IRI, infatti, opera il principio di trasparenza fiscale secondo cui i redditi sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili. L'accesso al regime IRI delle società di persone (S.n.c. e S.a.s.), invece, determina la soggettività passiva della società ai fini di detta imposta, diversamente da quanto accade ai fini Irpef. Poiché, ai fini IRI non trova applicazione l'imputazione per trasparenza dei redditi in capo ai soci prevista ai fini Irpef dall'articolo 5 del Tuir, e posto che l'IRI è a carico della S.n.c. o S.a.s., nel caso in cui i soci prelevino utili d'impresa in misura diversa rispetto alle proprie quote di partecipazione ci potrebbe essere spazio per arbitraggi fiscali.

Infine, si deve osservare che l'obiettivo di garantire la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica prescelta per l'esercizio dell'attività di impresa sarebbe effettivamente conseguito solo da un regime obbligatorio.

Tuttavia, l'ipotesi di un ritorno all'IRI come regime obbligatorio dovrebbe misurarsi con una serie di criticità, segnalate anche da alcune associazioni di categoria nel corso delle precedenti audizioni.

Per le imprese in contabilità semplificata il passaggio al regime IRI costituirebbe un aggravio significativo in termini di adempimenti contabili e le priverebbe della possibilità di determinare il reddito secondo il criterio di cassa ai sensi dell'art. 66 del Tuir. Inoltre, il regime sarebbe difficilmente appetibile per le imprese individuali di ridotte dimensioni che possono fruire del "regime forfetario" che, oltre a una tassazione di favore ai fini dell'Irpef, nonché alla esclusione da Irap e adempimenti Iva, ha previsto l'eliminazione di tutti gli adempimenti contabili a eccezione della mera conservazione dei documenti di acquisto e vendita.

Ciò non significa che il settore non abbia bisogno di una riforma. L'obiettivo – però - dovrebbe essere quello di valutare l'opportunità di mantenere l'attuale regime di tassazione per cassa per le imprese minori e di rivedere l'esiguità del prelievo sostitutivo previsto per il regime forfetario, difficilmente giustificabile in base al principio di equità orizzontale. Una eventuale revisione del regime forfetario dovrebbe tuttavia – come sopra ricordato – prevedere una manutenzione dei coefficienti di redditività utilizzati per la determinazione della base imponibile che a seguito

dell'innalzamento della soglia dei ricavi e dei compensi, non risultano più coerenti con la struttura dei costi di impresa.

## **6.2. Il regime forfetario per i lavoratori autonomi**

Le medesime esigenze di semplicità che sono state sopra illustrate per giustificare una possibile conservazione del regime forfetario in capo agli imprenditori individuali di minori dimensioni militano a favore della conservazione del medesimo regime anche per i piccoli lavoratori autonomi.

L'avvicinamento che tale regime realizza tra categorie reddituali diverse ma molto simili (praticamente contigue) rispecchia la realtà dei fatti: molto spesso i piccoli imprenditori svolgono la loro attività prevalentemente con il loro lavoro, senza organizzare fattori produttivi e senza avere un'azienda in senso sostanziale (si pensi al caso dell'agente di commercio). In tali casi distinguere tra imprenditore e lavoratore autonomo è decisamente arduo.

Al tempo stesso unificare le due categorie reddituali ha le sue controindicazioni. Soprattutto quando esiste un'azienda che consente lo svolgimento dell'attività anche senza la persona dell'imprenditore o dopo la sua morte. Sotto questo aspetto è - infatti - improprio avvicinare gli artigiani ai lavoratori autonomi che sviluppano - praticamente sempre - rapporti fondati sulla persona del lavoratore.

Il semplice avvicinamento delle regole di determinazione della base imponibile e del momento impositivo (criterio misto cassa/competenza) e dei regimi di tassazione in genere è forse la migliore risposta ad un grave problema di classificazione fiscale dell'attività svolta.

Un ritorno dei piccoli lavoratori autonomi tra i soggetti cui applicare le aliquote progressive dell'Irpef comporterebbe il riemergere dell'Irap e della ritenuta d'acconto del 20%. Si riattiverebbe - inoltre - il normale meccanismo dell'Iva. Sarebbero dovute le addizionali regionali e comunali. Verrebbero meno i problemi di equità connessi alla tassazione sostitutiva e, per tenerne conto si potrebbe valutare di mantenere il regime in esame allineando l'aliquota alla prima aliquota dell'Irpef.

## **6.3. La tassazione per “cassa” (*Cash flow tax*)**

Una delle principali proposte avanzate nel dibattito in materia di riforma del reddito d'impresa e da lavoro autonomo è il passaggio dall'imponibile di competenza, o misto, all'imponibile di cassa. Già il Rapporto Meade (1978) aveva previsto una *cash flow tax* in cui nella base imponibile sarebbero confluiti gli afflussi e deflussi di denaro rispettivamente nell'impresa e dall'impresa.

In linea generale, le differenze tra l'utile di competenza e l'utile di cassa sono rappresentate da:

- i) la variazione delle scorte, ovvero la differenza tra rimanenze finali e rimanenze iniziali;
- ii) la deducibilità delle quote di ammortamento per determinare l'utile di competenza rispetto alla spesa complessiva per beni d'investimento nel caso dell'utile di cassa;
- iii) l'inclusione delle plusvalenze e minusvalenze secondo il criterio della realizzazione.

Nella proposta avanzata nell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, il passaggio a una tassazione per cassa dovrebbe interessare una platea inizialmente costituita dalle imprese minori in contabilità semplificata (persone fisiche e società di persone) con ricavi o compensi non superiori a una certa soglia, ed estendersi solo successivamente, in una seconda fase, all'intera platea di persone fisiche e società di persone titolari di partita Iva, compresi i lavoratori autonomi.

Sotto questo profilo, vale la pena di ricordare che la determinazione del reddito di impresa basata sul principio di cassa è già parzialmente applicata alla platea di riferimento. Nel regime delle imprese minori in contabilità semplificata, vale il c.d. criterio ibrido "improntato alla cassa", secondo il quale assumono rilevanza, ai fini della determinazione del reddito, i ricavi e i costi in base al principio di cassa. Resta fermo il principio di competenza temporale delle componenti positive e negative di natura pluriennale (plusvalenze, minusvalenze, sopravvenienze, ammortamenti, accantonamenti). La proposta, quindi, sarebbe orientata a mutare il cd. criterio "improntato alla cassa", già previsto per i soggetti in contabilità semplificata, in un criterio di cassa "puro".

Anche per i redditi da lavoro autonomo, il criterio di cassa rappresenta il principio generale di imputazione dei compensi e delle spese ai fini della determinazione del reddito professionale prodotto nel periodo d'imposta di riferimento. Costituiscono, tuttavia, eccezioni al criterio di cassa le seguenti componenti di reddito:

- i) le plusvalenze e minusvalenze dei beni strumentali, esclusi gli oggetti d'arte, di antiquariato o da collezione, realizzate in determinate circostanze;
- ii) le quote annuali di ammortamento relative ai beni strumentali determinate secondo i coefficienti stabiliti, per categorie di beni omogenei, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;
- iii) i canoni di locazione finanziaria relativi ai beni strumentali;
- iv) le spese relative all'ammodernamento, alla ristrutturazione e alla manutenzione di immobili utilizzati nell'esercizio di arti e professioni, che per le loro caratteristiche non sono imputabili ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono;
- v) le quote di trattamento di fine rapporto dei dipendenti e dei collaboratori maturate nel periodo d'imposta;
- vi) il 50 per cento della rendita catastale dell'immobile di proprietà o posseduto a titolo di usufrutto o di altro diritto reale, utilizzato promiscuamente per l'esercizio dell'arte o della professione e per l'uso personale o familiare del contribuente, a condizione che quest'ultimo non disponga nel medesimo comune di altro immobile adibito esclusivamente all'esercizio dell'arte o della professione.

Come evidenziato nell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, l'effetto di un'introduzione della tassazione per cassa *“potrebbe essere un sistema che abbinati ai pagamenti mensili o trimestrali dell'IVA anche quelli dell'Irpef, superando il sistema della ritenuta d'acconto per i professionisti e quello di acconti e saldi per le imprese, e consenta di estendere la dichiarazione dei redditi precompilata anche a un certo numero di partite IVA”*. Con questa estensione della dichiarazione dei redditi precompilata anche i soggetti titolari di partita Iva potrebbero concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l'eventuale inserimento dei soli dati non conoscibili dall'Amministrazione finanziaria.

In particolare, la possibilità di dedurre integralmente le spese per investimenti nel momento in cui sono sostenute introduce un elemento di forte discontinuità del reddito che necessiterebbe di meccanismi di integrale utilizzo delle perdite riportate (non previsti a normativa vigente), in grado di attenuare gli squilibri tra i periodi d'imposta in cui sono effettuati gli investimenti e i successivi (un investimento iniziale di importo elevato, dedotto interamente nell'anno del pagamento, determinerebbe una perdita rilevante che dovrebbe poi essere ripartita in diversi esercizi).

Vale la pena, inoltre, di rilevare, che la tassazione in base al principio di cassa potrebbe comportare, soprattutto per le attività caratterizzate da forte ciclicità o stagionalità, l'alternarsi di periodi di picco di incassi (conseguenti, ad esempio, alla vendita di beni strumentali ovvero alla concentrazione delle vendite in un determinato periodo d'imposta) e di periodi caratterizzati dalla presenza di perdite. Questa circostanza potrebbe generare significative criticità gestionali soprattutto in imprese di non rilevante dimensione di carattere familiare o nei casi in cui non emergano risparmi precauzionali funzionali ad accantonare le risorse eccedenti derivanti dalla vendita, ad esempio, di un cespite prevedendo che le risorse finanziarie si potrebbero ridurre notevolmente in altri periodi.

Per le persone fisiche la cui tassazione è basata su aliquote progressive sarebbe, inoltre, necessario prevedere appositi meccanismi per attenuare gli effetti distorsivi e per evitare arbitraggi volti a eludere l'applicazione delle aliquote più elevate.

Sotto il profilo della coerenza della proposta in esame con i modelli economici, è utile richiamare alcuni principi della tassazione d'impresa secondo l'imponibile di cassa in luogo dell'imponibile di competenza economica, distinguendo l'imponibile di cassa di tipo R, che considera soltanto i flussi di natura reale, e l'imponibile di cassa di tipo R+F, che considera anche i flussi di natura finanziaria. Nella sostanza, l'imponibile di tipo R è dato dalla somma dell'utile di cassa e degli interessi passivi netti; l'imponibile di tipo R+F è dato dalla somma dell'utile di cassa e della variazione della posizione debitoria netta.

In tutti e due i casi, l'imponibile di cassa consente di realizzare la neutralità della tassazione

senza distorcere la scelta degli investimenti e senza influenzare le fonti di finanziamento del capitale, tra debito e capitale proprio. L'assenza di distorsioni nella scelta dell'investimento è legata alla circostanza che la spesa per investimenti risulta interamente deducibile nell'esercizio in cui viene effettuato l'investimento. L'assenza di distorsione nelle fonti di finanziamento dell'investimento riflette invece l'uniformità di trattamento della remunerazione del capitale proprio e del capitale di debito.

La proposta in commento riflette i principi dell'utile di cassa ma si discosta dal modello teorico in relazione ad alcuni aspetti non irrilevanti. Innanzitutto, la scelta di utilizzare l'imponibile di cassa per le società di persone e l'utile di competenza per le società di capitali introduce una distorsione fiscale sulla scelta della natura giuridica d'impresa. In secondo luogo, la deducibilità ACE del capitale proprio risulta impropria e distorsiva nel passaggio all'utile di cassa, tenuto conto che la neutralità delle fonti di finanziamento è già assicurata dalla possibilità di dedurre le spese per investimento, e l'ulteriore deducibilità della remunerazione ordinaria del capitale rappresenterebbe solo un premio fiscale aggiuntivo al rendimento del capitale proprio. Infine, la deducibilità parziale degli interessi passivi netti si discosta sia dall'imponibile di tipo R (dove gli interessi passivi netti non sono deducibili), sia dall'imponibile di tipo R+F, dove gli interessi passivi netti sono interamente deducibili ma l'incremento del debito è contemporaneamente pienamente imponibile, rappresentando, quindi, in entrambi i casi, un premio fiscale aggiuntivo al capitale finanziato con emissione di debito.

Per correggere tali distorsioni e ridurre l'onere fiscale della proposta, sarebbe necessario: eliminare la quota di deducibilità ACE; considerare pienamente non deducibili gli interessi passivi netti, come nell'imponibile di tipo R, ovvero includere i flussi di natura finanziaria nella base imponibile dell'imposta di cassa, come nell'imponibile di tipo R+F. Il modello di *cash flow* R+F, rispetto all'ipotesi di piena deducibilità degli investimenti, consentirebbe anche di mitigare gli squilibri nella base imponibile tra i periodi d'imposta.

La Tabella 16 confronta il criterio di cassa e il criterio di competenza sotto il profilo dell'efficienza, equità e semplicità amministrativa.

**Tabella 16: Confronto tra il criterio di cassa e competenza**

Critério:	Utile di competenza	Utile di cassa
Efficienza	Rispetto dei principi contabili e civilistici; risultato del conto economico nel bilancio d'impresa; stabilità della base imponibile; neutralità sulle fonti di finanziamento e sulle scelte di investimento se integrata con la deducibilità ACE	Neutralità sulle scelte di investimento, neutralità sulle fonti di finanziamento e a prova di inflazione
Equità	Mitiga gli squilibri tra i periodi d'imposta	Rappresenta l'effettiva liquidità delle imprese
Semplicità Amministrativa	Utilizzato anche nella redazione del bilancio a fini civilistici	Dichiarazione precompilata e eliminazione del meccanismo saldo-acconto

#### 6.4. Irap e Ires

L'Irap è stata introdotta con la volontà di prevedere uno strumento di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario degli anni '90; in tale ottica ha sostituito numerosi tributi e contributi (ILOR, patrimoniale sulle imprese, ICIAP, contributi sanitari, tassa sulla salute). Il relativo gettito è destinato principalmente alla copertura delle spese per il servizio sanitario nazionale.

Presupposto impositivo dell'Irap è la tassazione del valore aggiunto prodotto dall'azienda o dallo studio professionale laddove si sostanzia di un sistema produttivo di beni organizzati dall'imprenditore o dal professionista; è dunque tassata la ricchezza che viene poi distribuita ai tre fattori della produzione: lavoro (retribuzioni), capitale (interessi) e organizzazione (profitto).

Il tributo è applicato anche dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle attività istituzionali per le quali il valore aggiunto coincide con la somma delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

A seguito del periodo di crisi che ha ridotto notevolmente i tassi di interesse e, a decorrere dal 2015, con il riconoscimento della deduzione integrale del costo dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato (limitatamente ai soggetti che esercitano attività economiche), la base

imponibile del tributo è oggi, in concreto, quasi esclusivamente rappresentata dal reddito di lavoro autonomo o d'impresa per le imprese in contabilità semplificata e dall'utile di bilancio per le imprese in contabilità ordinaria.

L'evoluzione normativa, secondo unanime dottrina, ha, quindi, ridotto l'Irap a una sorta di addizionale all'Ires e all'Irpef e, pertanto, da più parti è stato suggerito di sostituire il tributo con altre fonti di gettito che avessero come presupposto impositivo i redditi.

Sul punto, prima di analizzare le varie proposte, occorre considerare che l'abrogazione dell'Irap comporta inevitabilmente la necessità di introdurre nuove forme impositive o incrementare quelle già esistenti al fine di recuperare risorse per circa 25 miliardi di euro all'anno.

L'abrogazione dell'Irap, infatti, dovrebbe riguardare l'intera imposta. Non potrebbe trovare una idonea ratio, infatti, l'eliminazione circoscritta alle sole attività economiche con mantenimento del prelievo a carico delle amministrazioni pubbliche: venuto meno il presupposto impositivo dell'Irap non potrebbe più giustificarsi, dal punto di vista concettuale, un'imposta che colpisca il valore aggiunto limitatamente a quello prodotto dalle amministrazioni pubbliche.

Occorre, inoltre, considerare che per continuare ad assicurare il finanziamento della spesa sanitaria la perdita di gettito derivante dall'abrogazione dell'Irap dovrebbe essere recuperata attraverso forme impositive da applicare a basi imponibili quanto più ampie possibili, consentendo, quindi, l'introduzione di aliquote in misura ridotta. Non va dimenticato, infatti, che ulteriori forme di prelievo sui redditi aumenterebbero il carico fiscale complessivo sugli stessi con effetti negativi e in controtendenza in termini di confronto con gli altri Paesi (se, per esempio si incrementasse l'aliquota Ires, aumenterebbe sensibilmente, peraltro, il numero dei Paesi a fiscalità privilegiata nei confronti dei quali troverebbero applicazione le disposizioni sulle CFC e sulla fiscalità dei dividendi e delle plusvalenze su cessione di partecipazioni - cfr. articolo 167 del Tuir, come modificato a seguito del recepimento della cd. direttiva ATAD).

Passando all'analisi delle proposte avanzate in materia di abrogazione dell'Irap, si ritiene che le stesse possano essere ricondotte a due tipologie:

1. istituzione/incremento di addizionali alle imposte sui redditi (Ires e Irpef);
2. istituzione di un contributo di solidarietà.

Con riferimento al punto sub 1), si osserva che benchè sia possibile introdurre una nuova forma di prelievo, ovvero agire sulle addizionali Irpef esistenti, in modo da ottenere la massima semplificazione degli adempimenti, l'intervento avrebbe comunque importanti effetti redistributivi.



In relazione al punto sub 2), è stata ipotizzata l'introduzione di una nuova forma di prelievo, avente una base imponibile molto ampia, idealmente costituita da tutte le categorie di reddito indicate dall'art. 6 del TUIR, e configurato quale "Contributo di Solidarietà". Anche in questo caso gli effetti distributivi sarebbero non trascurabili e difficili da gestire anche escludendo dalla tassazione i soggetti meno abbienti attraverso l'introduzione di una soglia minima di reddito rilevante ai fini dell'applicabilità del "Contributo di Solidarietà". Anche tale ipotesi, tuttavia, comporta che il carico fiscale Irap verrebbe, di fatto, "traslato" su tutti i soggetti con conseguente innalzamento della pressione fiscale per i contribuenti ad oggi non soggetti al tributo.

Ad ogni buon conto, potrebbe considerarsi l'ipotesi di non applicare il contributo di solidarietà al di sotto di una certa soglia minima di reddito in modo da esentare i soggetti meno agiati.

In alternativa alle soluzioni sopra indicate, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un nuovo tributo di carattere reale avente come presupposto il possesso di redditi ritraibili da attività d'impresa e di lavoro autonomo, di redditi diversi e di capitale. Soggetti passivi del nuovo tributo risulterebbero le persone fisiche, le persone giuridiche, nonché le società di persone e, sotto il profilo applicativo, il tributo non presenterebbe particolari difficoltà poiché tasserebbe i redditi imponibili ai fini delle imposte dirette. Anche in tal caso, si dovrebbe perseguire l'obiettivo di massima semplificazione e riduzione del numero degli adempimenti.

In base ai dati delle dichiarazioni fiscali per l'anno d'imposta 2018 l'Irap netta dichiarata dai privati ammonta a 14,5 miliardi di euro a cui si aggiunge l'imposta pari a 9,6 miliardi di euro relativa all'attività istituzionale della P.A., per un totale di circa 24,1 miliardi di euro. Il gettito è interamente attribuito alle regioni.

L'Irap privata è al momento così ripartita tra i diversi tipi di soggetti:

**Tabella 17: Irap - Imposta netta (esclusa attività istituzionale della P.A.)**

<b>Tipologia contribuente</b>	<b>Ammontare</b>
Persone fisiche	1.349.259
Società di persone	1.314.087
Società di capitali ed enti commerciali	11.574.692
Enti non commerciali	254.043
Amministrazioni pubbliche	10.021
<b>Totale</b>	<b>14.502.101</b>

*Fonte:* Statistiche sulle dichiarazioni. Ammontare in migliaia di euro. Anno d'imposta 2018

L'Irap dichiarata dalle Società di Capitali, che è la componente maggiore, circa 11,6 miliardi, potrebbe essere sostituita da un'addizionale regionale all'Ires. Ciò non avrebbe cambiamenti sostanziali rispetto alla categoria di soggetti contribuenti. Poiché l'Irap grava, oltre che sugli utili, anche sugli interessi passivi e sul lavoro dipendente a tempo determinato, aumenterebbe il carico fiscale sulle imprese con più profitti e diminuirebbe su quelle maggiormente indebitate e che fanno maggior uso di lavoratori a tempo determinato.

Poiché la base imponibile Ires dichiarata nel 2018 è stata pari a 140,5 miliardi di euro, per ottenere lo stesso gettito Irap dalle Società di Capitali occorrerebbe introdurre un'addizionale Ires di 8,3 punti percentuali. Questo potrebbe essere un valore di riferimento e le Regioni potrebbero avere uno spazio di manovra di alcuni punti percentuali, per salvaguardare la propria autonomia fiscale. Ciò significherebbe che l'aliquota Ires complessiva di riferimento passerebbe al 32,3%, valore che sarebbe il più alto tra i Paesi OCSE, superando la Francia che ha una CIT al 32,02%, la Germania (29,9%) e sarebbe significativamente superiore a quello del Regno Unito (19%). Inoltre la tassazione combinata di società (32,3%) e dei soci (26% sui dividendi) arriverebbe al 58,3%, aliquota che favorirebbe quindi la scelta della forma giuridica di società di persone o ditta individuale, con una tassazione massima del 43% (aliquota massima Irpef).

Rispetto ai circa 2,6 miliardi dichiarati dalle Persone Fisiche e dalle Società di Persone potrebbe invece essere sostituita da un aumento dell'addizionale regionale Irpef. In questo caso ci sarebbe uno spostamento dell'onere tributario dagli imprenditori individuali e dai partecipanti in società di persone, che vedrebbero il loro carico fiscale alleggerito, ai lavoratori dipendenti e pensionati, che, essendo i principali contribuenti Irpef, subirebbero il carico aggiuntivo della gran parte dell'addizionale regionale Irpef.

L'addizionale regionale Irpef dovrebbe aumentare di circa il 20% rispetto ad oggi, pertanto l'addizionale media per ogni contribuente passerebbe dai circa 420 euro annuali attuali a circa 500 euro annuali (+80 euro annuali per contribuente, principalmente dipendenti e pensionati).

Occorrerebbe inoltre incrementare anche l'Ires sugli enti non commerciali per coprire i 254 milioni di euro di Irap dichiarata da tali enti.

Un'ulteriore criticità è correlata alla circostanza che per le regioni a statuto ordinario il gettito ad aliquota di base dell'Irap è destinato, unitamente a una parte del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef (sempre valutato ad aliquota di base), al finanziamento del Servizio sanitario nazionale-SSN, con esclusione della sola quota di gettito riferibile allo sforzo fiscale di ciascuna regione e del gettito derivante dall'attività di accertamento che le regioni possono utilizzare per finalità diverse.

Occorre inoltre considerare che le scelte delle regioni nella fissazione delle aliquote sono in alcuni casi “vincolate” dai c.d. “automatismi fiscali”, introdotti per la copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario. In particolare, nei predetti casi di disavanzo, si prevede l’applicazione automatica delle maggiorazioni delle aliquote Irap nella misura dello 0,92% e, nei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi dei Piani di rientro dei deficit sanitari, dell’ulteriore maggiorazione dello 0,15%.

Nel caso di abrogazione dell’Irap sarà quindi necessario rivedere le modalità di finanziamento del SSN evidenziando che la quota del SSN non coperta dal gettito ad aliquota di base dell’Irap e dell’addizionale regionale all’Irpef è finanziata con l’attribuzione dalle regioni di una compartecipazione all’Iva la cui misura è stabilita annualmente con DPCM e che è aumentata nel corso degli anni (64,27% nel 2019) anche per supplire alla progressiva riduzione del gettito Irap.

L’Irap non viene attribuita alle regioni in base al domicilio fiscale delle imprese, che avvantaggerebbe in maniera eccessiva la Lombardia e il Lazio, dove hanno spesso sede legale le grandi società. L’attribuzione viene effettuata in base alla tabella di ripartizione regionale dell’imposta che le imprese con attività dislocate su più regioni devono riportare in dichiarazione. Per le imprese industriali e commerciali in base alle retribuzioni della forza lavoro, per le banche in base alla ripartizione dei depositi e per le assicurazioni in base alla raccolta dei premi.

**Tabella 18: Confronto quote regionali Ires e Irap (esclusa attivita' istituzionale della P.A.)**

<b>Regione</b>	<b>Ires quota regionale dell'imposta totale</b>	<b>Irap quota regionale della base imponibile</b>
Piemonte	6,5%	7,6%
Valle d'Aosta	0,2%	0,2%
Lombardia	36,6%	28,2%
Liguria	1,3%	2,4%
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	1,0%	1,2%
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	1,4%	1,6%
Veneto	9,0%	10,4%
Friuli Venezia Giulia	2,1%	2,3%
Emilia Romagna	9,9%	10,1%
Toscana	5,0%	6,4%
Umbria	0,7%	1,0%
Marche	1,6%	2,2%
Lazio	15,2%	12,3%
Abruzzo	0,9%	1,4%
Molise	0,1%	0,2%
Campania	3,5%	4,3%
Puglia	1,9%	2,9%
Basilicata	0,2%	0,5%
Calabria	0,5%	0,9%
Sicilia	1,6%	2,7%
Sardegna	0,8%	1,4%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte:* Statistiche sulle dichiarazioni. Anno d'imposta 2018

Se si decidesse di sostituire l'Irap dichiarata dalle Società di Capitali con un'addizionale Ires, occorrerebbe che le società di capitali continuassero a compilare la tabella di ripartizione regionale dell'imposta, da applicarsi per il calcolo della nuova addizionale regionale Ires.

## 7. Le spese fiscali

### 7.1. *Tax expenditures*: detrazioni e oneri detraibili

Sul piano internazionale si definiscono *tax expenditures* le misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a una regola di riferimento che rappresenta il *benchmark*.

Nel “Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020”, disponibile sul sito del MEF, sono censite 602 *tax expenditures* distribuite tra 34 missioni del bilancio dello Stato.

La missione 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (118), seguita dalla missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (90), dalla missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (88) e dalla missione 26 “Politiche per il lavoro” (65).

Si registrano circa 120 milioni di beneficiari<sup>45</sup>, con un ammontare totale di spese fiscali che varia da circa 68 miliardi di euro nel 2021 a 65 miliardi di euro del 2023.

Nel dettaglio, nel triennio 2021-23 si prevede che la maggior parte delle spese fiscali riguarderà l'Irpef (in media 59,7% rispetto al precedente valore di 28,4% registrato nel 2020). Si tratterà in larga misura di detrazioni (in media 32,3% rispetto al precedente valore di 9,6% registrato nel 2020) e deduzioni (in media 14,8% rispetto al precedente valore di 7,5% registrato nel 2020).

Anche alla luce di vincoli di *political economy*, la razionalizzazione delle *tax expenditures* può essere più praticabile nel contesto di una più ampia riforma fiscale che preveda adeguate compensazioni per i soggetti eventualmente penalizzati dagli interventi di modifica della legislazione vigente.

---

<sup>45</sup> Occorre notare che vi è un effetto ripetizione, in quanto ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

**Tabella 19: Principali agevolazioni Irpef anno d'imposta 2018 per importi in dichiarazione, in milioni di euro**

	Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	42.493
	Detrazioni per carichi di famiglia	12.174
Detrazioni d'imposta	Detrazioni per spese arredo immobili ed Iva acquisto abitazione classe A e B	389
	Detrazioni per canoni di locazione e affitto terreni (sez. V del quadro RP)	226
	<b><u>Detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP) *</u></b>	6.717
	<b><u>Detrazioni per interventi volti al risparmio energetico (sez. IV quadro RP) *</u></b>	1.676
	Totale spese sanitarie, spese san. per portatori di handicap e acquisto cani guida	19.411
	<b>Interessi mutui ipotecari abitazione principale*</b>	4.543
	Spese per istruzione universitaria	1.889
Oneri detraibili al 19% #	Spese per istruzione non universitaria	1.132
	Spese funebri	732
	Spese locazione per studenti fuori sede	479
	Spese attività sportive ragazzi	424
	Spese per addetti assistenza personale	239
	Interessi mutui costruzione abitazione principale	189
	Spese intermediazione immobiliare	102
		Contributi previdenziali ed assistenziali
	Deduzione per abitazione principale	8.988
Oneri deducibili	Previdenza complementare	4.257
	Spese mediche per portatori handicap	1.161
	Assegno al coniuge	860
	Contributi servizi domestici e familiari	465

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

# percentuale da applicare alla spesa riportata in tabella per ottenere l'ammontare detraibile

\* Agevolazioni non "aggredibili" nel breve periodo, per legittimo affidamento dei contribuenti

## 7.2. Il ruolo delle detrazioni per tipologie di lavoro

Le detrazioni per tipologia di reddito avevano lo scopo originario di abbattere il reddito imponibile per tener conto forfetariamente delle spese sostenute per la produzione del reddito (spese per abiti, trasporto, ecc.). Nel corso del tempo in Italia hanno assunto anche un ruolo ai fini della progressività dell'imposta.

La Tabella 20 mostra le deduzioni o detrazioni per lavoro dipendente nei principali Paesi esteri. Spesso le detrazioni/deduzioni per il lavoro dipendente si combinano con quelle per carichi familiari, che non sono state inserite in tabella per semplicità. Ai due estremi troviamo la Germania, dove è prevista una deduzione forfetaria di 1.000 euro, a meno che non si abbiano spese documentate di entità superiore per la produzione di lavoro dipendente e la Francia, dove si ha invece una detrazione forfetaria del 10% del reddito netto, con un massimo di circa 13.000 euro.

**Tabella 20: Deduzioni e/o detrazioni di lavoro nei principali Paesi OCSE**

<b>Germania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deduzione da lavoro: Indennità forfettaria di 1.000€ per persona che esercita un'attività lavorativa.</li> <li>• Indennità forfettaria di 36€ (single) o di 72€ (coppie) per alcune spese speciali. Le spese effettive saranno interamente deducibili dal reddito imponibile nel caso in cui il contribuente dimostri che queste spese superino l'indennità forfettaria.</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detrazione da lavoro corrispondente agli importi effettivi o a un'indennità forfettaria del 10% del reddito netto (con un minimo di 441€ e un massimale di 12.627€ per lavoratore).</li> </ul>
<b>Spagna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indennità per altre spese: fino a 2.000 €, che può essere aumentata dello stesso importo nel caso di un disoccupato che accetti un lavoro in un luogo diverso che implica un cambio di residenza.</li> <li>• Indennità correlata al lavoro: Il reddito netto da lavoro (reddito lordo – contributi sociali) può essere ridotto secondo le seguenti regole: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Per i contribuenti con reddito netto da lavoro pari o inferiore a 13.115€ si riduce fino a 5.565€</li> <li>- Per i contribuenti con un reddito netto da lavoro dipendente compreso tra 13.115€ e 16.825€ : la riduzione è pari a <math>5.565 - [(13.115 - \text{Reddito Netto}) * 1,5]</math></li> </ul> </li> </ul>
<b>Regno Unito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indennità personale di 12.500£, concessa a ciascuna persona con reddito inferiore 100.000£, con la riduzione dell'assegno personale di 1£ per ogni 2£ di reddito oltre 100.000£.</li> <li>• Universal Credit: un sussidio basato sul reddito pagato a chi non lavora o lavora con un reddito basso (fino a 16.000£), che sostituisce i precedenti <i>Child Tax Credit</i> (CTC) e <i>Working Tax Credit</i> (WTC).</li> </ul>
<b>Stati Uniti d'America</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aiuto per i lavoratori a basso reddito senza figli: a partire dal 1994, i lavoratori a basso reddito senza figli i bambini hanno diritto al credito sul reddito da lavoro. Nel 2019 i lavoratori a basso reddito senza figli hanno diritto ad un credito di reddito da lavoro non rimborsabile del 7,65% fino a 6.920\$ di reddito da lavoro. Il credito diminuisce gradualmente quando il reddito supera gli 8.650\$, (14.450 per i contribuenti sposati) e quando il reddito raggiunge 15.570\$ (21.370 per i contribuenti sposati). Questo credito è disponibile per contribuenti di almeno 25 anni e di età inferiore a 65 anni.</li> <li>• Sgravi per la sicurezza sociale e altre tasse. Nel 2019, l'aliquota di ritenuta per le tasse di previdenza sociale e <i>Medicare</i> per i dipendenti è del 7,25%. I crediti di reddito da lavoro descritti sopra sono a volte considerato una compensazione per i contributi di <i>Social Security</i> e <i>Medicare</i> effettuati dai dipendenti idonei. Inoltre, solo una parte delle prestazioni di previdenza sociale è soggetta a tassazione.</li> </ul>

Fonte: OECD Taxing Wages 2020

Attualmente il sistema tributario presenta detrazioni per redditi da lavoro dipendente, per pensioni e per redditi da lavoro autonomo.

Le detrazioni che rappresentano una compensazione forfetaria delle spese di produzione del reddito ammontano, nell'anno di imposta 2018, a circa 42,5 miliardi di euro, di cui 24,4 miliardi sono riferite alla detrazione per lavoro dipendente.

Nell'ambito di un disegno di riforma dell'Irpef, una possibile opzione potrebbe essere una razionalizzazione delle detrazioni attualmente in vigore, con l'obiettivo di collegarle più strettamente alla compensazione per le spese di produzione del reddito. In questa prospettiva e in linea con le agevolazioni esistenti in altri Paesi europei, non ci sarebbe più ragione di riconoscere una detrazione specifica ai pensionati, non più lavoratori attivi, e ai lavoratori autonomi, che possono già dedurre le spese inerenti all'attività svolta.

Ai dipendenti potrebbe continuare ad essere riconosciuta una compensazione per le spese di produzione del reddito, nella forma di una deduzione (in luogo dell'attuale detrazione), definita in cifra fissa ovvero mediante una funzione decrescente al variare del reddito.

Sotto il profilo finanziario, la trasformazione della detrazione per i redditi da lavoro dipendente in deduzione potrebbe determinare effetti distributivi che andrebbero a vantaggio soprattutto dei redditi più alti e benefici medi variabili in funzione della scelta tecnica della deduzione (fissa o decrescente).

La trasformazione della detrazione in deduzione, inoltre, avrebbe rilevanti riflessi anche sulla finanza locale, per effetto della definizione della base imponibile delle addizionali regionali, che assumono il reddito complessivo al netto delle deduzioni. Anche sotto questo profilo, si renderebbe necessario un intervento di coordinamento.

## **8. Il raccordo con la finanza locale**

### **8.1. La trasformazione delle addizionali Irpef in sovraimposte**

Al fine di contemperare le varie esigenze e di valorizzare il coordinamento dell'Irpef tra i vari livelli di governo potrebbe essere opportuna una rivisitazione dei rapporti di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni, fermo restando il rispetto delle istanze di semplificazione per i contribuenti.

Una soluzione praticabile potrebbe essere quella di trasformare le attuali addizionali comunali e regionali all'Irpef in sovraimposte comunali e regionali all'Irpef, vale a dire a prelievi aggiuntivi commisurati in percentuale all'importo dovuto dal contribuente a titolo di Irpef.



### **a) I vantaggi delle sovrainposte all'Irpef**

La scelta di introdurre sovrainposte comunali e regionali all'Irpef rispetto a quella di modificare le addizionali in mere compartecipazioni comunali e regionali al gettito dell'Irpef appare più coerente con le istanze del federalismo fiscale, in quanto non si tradurrebbe in una passiva attribuzione di una quota del gettito dell'Irpef, ma potrebbe essere accompagnata da un intervento diretto dell'ente territoriale nella determinazione del tributo.

Il ricorso a sovrainposte comunali e regionali all'Irpef ha, inoltre, il pregio di garantire la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale che negli anni è stata minata dalle politiche degli enti territoriali, determinando differenziazioni difficilmente giustificabili in termini di equità verticale e orizzontale.

Con le sovrainposte verrebbe, pertanto, attribuita allo Stato l'esclusività della determinazione della progressività dell'Irpef, mentre ai comuni e alle regioni potrebbe essere riconosciuta:

- la facoltà di applicare o meno la sovrainposta;
- la possibilità di fissare un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito, da scegliere, eventualmente, all'interno di un *range* prefissato dalla legge statale.

Si eliminerebbe, inoltre, uno degli effetti contraddittori dell'attuale sistema di tassazione rappresentati dal fatto che, superata la fascia di esenzione da Irpef, le addizionali locali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale. Inoltre, verrebbe superata la criticità derivante dal fatto che il moltiplicarsi di disposizioni normative, statali e locali, in materia di agevolazioni, rende difficoltoso per il contribuente conoscere il suo effettivo livello di imposizione, giacché le aliquote nominali divergono in concreto da quelle effettive producendo diverse aliquote marginali, determinando pertanto una scarsa trasparenza dell'imposta dovuta.

L'introduzione della sovrimposta regionale all'Irpef presenterebbe anche il vantaggio di superare le criticità connesse all'attuazione dell'art. 2 del D. Lgs. n. 68 del 2011. Detta norma, infatti, prevede che l'addizionale regionale all'Irpef sia rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi. La norma prevede che per le regioni a statuto ordinario siano contestualmente ridotte le aliquote dell'Irpef di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La norma in esame è risultata di difficile attuazione, in quanto comporterebbe la creazione di due scale di aliquote Irpef sul territorio nazionale: una per le Regioni a statuto ordinario e una per le Regioni a statuto speciale. Una modifica in tal senso della disciplina dell'Irpef darebbe luogo a

ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono inderogabilmente permeare l'attività legislativa ed amministrativa.

Le oggettive difficoltà tecnico-operative connesse ai meccanismi applicativi previsti dalla norma in questione hanno determinato il Legislatore, anno dopo anno, a rinviarne l'attuazione al 2023.

Ovviamente la trasformazione dell'addizionale regionale in sovrainposta regionale all'Irpef porrebbe fine a questo improduttivo procrastinare dell'entrata in vigore del nuovo meccanismo delineato dall'art. 2 del D. Lgs. n. 68 del 2011, che dovrebbe essere conseguentemente abrogato.

### **b) Le criticità da risolvere per il tributo regionale**

Nell'affrontare l'esame di una possibile sostituzione del tributo regionale, un aspetto che non può essere sottovalutato è che per le regioni a statuto ordinario gran parte del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef (al pari di quello dell'Irap) confluisce in un conto di tesoreria regionale intestato alla sanità.

In dette regioni, infatti, il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base del tributo concorre al finanziamento del Servizio sanitario nazionale-SSN dal quale sono esclusi solo gli importi derivanti dalle manovre fiscali regionali incrementative dell'aliquota base e dal gettito derivante da accertamento, che costituiscono fonti di finanziamento ulteriori che le regioni destinano a finalità diverse.

Particolarmente significativa, è, quindi, la correlazione del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef con il finanziamento del sistema sanitario. Non è raro anche il caso in cui le scelte delle regioni nella fissazione delle aliquote sono di fatto "obbligate" dall'operatività dei cosiddetti "automatismi fiscali", che - introdotti per la copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario - comportano l'automatica applicazione nella misura massima prevista dalle norme vigenti dell'addizionale regionale all'Irpef (e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap) o anche l'applicazione dell'incremento di 0,30 punti percentuali delle aliquote dell'addizionale all'Irpef (e di 0,15 punti percentuali delle aliquote Irap) per il mancato raggiungimento degli obiettivi dei Piani di rientro dai deficit sanitari.

Pertanto, nel momento di rimodulare il prelievo si pone il problema di garantire comunque la copertura delle spese sanitarie a livello regionale, sempre che non si intenda attribuire allo Stato l'intero finanziamento del fabbisogno sanitario regionale. Si ricorda che attualmente a copertura del

finanziamento della sanità che non viene coperto con il gettito dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'Irap viene attribuita alle regioni una compartecipazione all'IVA la cui misura, stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel corso degli anni è aumentata passando dal 38,55 per cento per l'anno 2001 al 67,07 per cento per l'anno 2018 (stabilito dal DPCM 3 settembre 2019) e al 64,27 per cento per l'anno 2019, come previsto dal DPCM in via di definizione.

### **c) La semplificazione degli adempimenti per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari**

La soppressione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef e la contestuale creazione di sovraimposte determinerebbe senza dubbio una significativa semplificazione per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari, che non dovrebbero più scontrarsi con le complicazioni nella determinazione del tributo che scaturiscono dalle numerose fattispecie applicative create dagli enti territoriali.

Inoltre potrebbero essere adeguatamente adattate alle sovraimposte le particolari applicazioni realizzate dal Dipartimento delle finanze dirette a semplificare gli adempimenti tributari dei contribuenti e le funzioni dei centri di assistenza fiscale e degli altri intermediari.

Sul sito [www.finanze.it](http://www.finanze.it), infatti, si trovano applicativi dedicati alle due addizionali che permettono l'agevole consultazione delle aliquote adottate dagli enti territoriali.

Per l'addizionale comunale all'Irpef, peraltro, la pubblicazione sul sito [www.finanze.it](http://www.finanze.it), ha natura costitutiva, in quanto l'efficacia della deliberazione comunale decorre dalla data di pubblicazione nel suddetto sito.

Le regioni, invece, dal 2015 inseriscono i dati rilevanti per la determinazione del tributo, nell'applicativo "Gestione dell'addizionale regionale all'Irpef".

Le applicazioni in questione sono state accolte favorevolmente non solo dai contribuenti e dagli intermediari, ma anche dagli stessi enti impositori, poiché la creazione di un sistema telematico, oltre a facilitare la diffusione e la consultazione delle informazioni in materia tributaria, permette agli enti territoriali di svolgere in maniera più efficace il monitoraggio dell'imposizione tributaria ed è perfettamente conforme sia con le esigenze di semplificazione sia con i fini dell'economicità dell'azione amministrativa.

#### **d) L'attuale manovrabilità delle addizionali all'Irpef**

Al fine di ponderare l'entità della riforma in termini quantitativi può essere utile ricordare gli ambiti di manovrabilità delle addizionali delineati dalle norme vigenti.

I comuni possono manovrare l'addizionale all'Irpef in base alle loro esigenze di bilancio e alla capacità contributiva del proprio territorio.

Ci sono oltretutto vincoli giuridici alla manovrabilità delle aliquote dell'addizionale comunale: il limite massimo dell'addizionale è pari allo 0,8% e l'aliquota può essere incrementata fino a questo livello nello spazio residuo di manovra, che è determinato dalle aliquote applicate a legislazione vigente.

Dai dati relativi all'anno d'imposta 2020, risulta che i comuni che hanno istituito l'addizionale sono pari a 6765 mentre quelli che invece hanno scelto di non applicarla sono solo 1139.

Attualmente 2650 comuni (tra cui 64 capoluoghi di provincia e città metropolitane) hanno già portato al massimo l'aliquota, mentre 1392 comuni applicano l'aliquota unica tra lo 0,6% e lo 0,79% e 358 comuni, tra quelli che applicano aliquote differenziate per scaglioni, pari a 1151, hanno fissato l'aliquota per il primo scaglione in misura pari o superiore allo 0,6%.

Quindi, ben più del 50% dei comuni italiani sono già prossimi al livello massimo dell'aliquota.

Le Regioni hanno margini di autonomia più consistenti. Infatti, nel modulare il tributo a seconda delle esigenze del proprio territorio, le regioni possono aumentare o diminuire l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef - pari a 1,23% - applicando una maggiorazione che può arrivare fino a 2,1 punti percentuali (per cui l'aliquota massima raggiunge il 3,33%).

Per le regioni a statuto speciale, invece, il limite massimo della maggiorazione è di 0,50 punti percentuali (per cui l'aliquota massima raggiunge l'1,73%). Tale maggiorazione può arrivare fino ad un massimo di 1 punto percentuale esclusivamente al fine di consentire la predisposizione delle misure di copertura finanziaria degli oneri derivanti dal rimborso delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3-ter del D.L. n. 35 del 2013

#### **8.2. L'adozione del modello di separazione delle fonti in un'ottica di riordino complessivo**

Il modello di separazione delle fonti comporta l'attribuzione integrale delle imposte di natura patrimoniale a livello locale.

Una delle ipotesi potrebbe essere quella dell'attribuzione ai comuni dell'attuale gettito derivante dall'Imu sui fabbricati appartenenti al gruppo catastale D. Per converso, allo Stato sarebbe riservata l'integrale tassazione sul reddito, mediante la riforma dell'Irpef, con conseguente eliminazione dell'addizionale comunale all'Irpef.

Dal punto di vista dei comuni tale eliminazione sarebbe compensata attraverso l'attribuzione agli stessi del gettito dell'Imu ad aliquota di base (7,6 per mille).

Le criticità che possono essere rilevate sono le seguenti:

*1. Sperequazione tra comuni*

Le basi imponibili dell'Imu sugli immobili produttivi sono fortemente sperequate a livello territoriale e l'ipotesi dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale produce significativi effetti in termini di variazione delle risorse per i Comuni rispetto alla situazione attuale. L'attribuzione allo Stato del gettito degli immobili in questione rispondeva alla logica, seguita nel 2013, di evitare una sperequazione tra i comuni in termini di risorse derivanti dal gettito dell'Imu in ragione della non uniforme distribuzione sul territorio nazionale di tali immobili.

Questo aspetto è molto rilevante a livello di singolo Comune se, nello specifico, si considera che - in assenza di adeguati meccanismi di compensazione delle risorse - alcuni Comuni potrebbero acquisire maggiori basi imponibili/gettito (ad esempio i Comuni con immobili produttivi localizzati sul proprio territorio), mentre altri potrebbero subire una significativa riduzione di risorse (ad esempio i Comuni che "perdono" il gettito dell'addizionale comunale Irpef e non "guadagnano" basi imponibili/gettito da immobili produttivi).

Attualmente il gettito su base annua dell'addizionale comunale all'Irpef è di circa 4,7 miliardi di euro, mentre quello dell'Imu quota Stato gravante sui fabbricati produttivi di gruppo D è di "soli" 3,7 miliardi di euro su base nazionale.

Peraltro tale differenziale riflette l'attuale sforzo fiscale esercitato dai comuni considerato che non tutti gli enti hanno deliberato l'aliquota massima (0,8%); il gettito potenziale massimo a titolo di addizionale che sarebbe sottratto ai comuni sarebbe, quindi, di importo superiore, stimato in circa 6,2 miliardi di euro.

Si porrebbe, inoltre, il problema di un ristoro integrale della perdita di gettito subita dai comuni con l'attribuzione di un ulteriore miliardo sotto forma di trasferimenti. In tal modo, infatti, il comparto dei comuni nel complesso non registrerebbe alcun effetto finanziario negativo.

Un'altra questione riguarda, poi, la perequazione tra i comuni per compensare la differenza di

gettito correlata alla non uniforme distribuzione delle basi imponibili dei due tributi che potrebbe essere attuata nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale.

Occorre, però, sottolineare che nel Fondo partecipano solo i comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli della Sicilia e della Sardegna. Si dovrebbero, dunque, prevedere forme di perequazione per le altre Autonomie speciali.

Si deve, inoltre, tenere conto del fatto che Trento e Bolzano hanno istituito rispettivamente l'IMIS e l'IMI in sostituzione dell'Imu e che altrettanto potrebbe fare la Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali. Per queste Autonomie il gettito del tributo relativo ai fabbricati del gruppo D già affluisce ai comuni delle medesime Autonomie per cui si dovrebbero prevedere altre forme di compensazioni nel caso di soppressione dell'addizionale.

In merito alla differente distribuzione del gettito si riportano in allegato i risultati del confronto territoriale del gettito dell'addizionale comunale riscosso nel 2019 (e relativo in gran parte all'anno d'imposta 2018) con il gettito Imu D quota Stato per l'anno 2018.

Aggregando i dati su base regionale si evince che solo nelle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta lo scambio risulterebbe favorevole ai comuni in ragione della limitata pressione fiscale esercitata sull'addizionale comunale (Tabella 21).

Più interessante è l'analisi effettuata in base alla classe dimensionale dell'ente (Tabella 22). Considerando la differenza pro-capite tra i gettiti dei due tributi risultano ampiamente favoriti i comuni sotto i 10mila abitanti e sfavoriti gli altri, con la maggiore differenza negativa per i comuni con oltre 500mila abitanti (-50 euro procapite).

Tale risultato riflette ovviamente l'incidenza diversa dei due tributi: maggiore quella dell'Imu nei piccoli comuni, al contrario più rilevante quella dell'addizionale comunale nei comuni di medie e grandi dimensioni.

## *2. Aumento delle aliquote dell'IMU*

Laddove la differenza tra il gettito dei due tributi non fosse compensata direttamente dallo Stato, la proposta di riforma dovrebbe prevedere un incremento dell'aliquota massima (10,6 per mille) dell'Imu sugli altri immobili diversi dall'abitazione principale per consentire ai Comuni i margini di manovrabilità sulle aliquote necessari per recuperare l'eventuale perdita di risorse dovuta allo scambio e alla compensazione basata sul gettito standard dell'addizionale comunale Irpef (ovvero per recuperare la leva tributaria sull'addizionale comunale Irpef, che viene meno).

## *3. Sperequazioni dal lato dei contribuenti*

L'effetto dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale è quello di trasferire il carico fiscale comunale dalla base imponibile Irpef alla base imponibile immobiliare. Dal lato della tassazione sul reddito l'eventuale sostituzione dell'addizionale comunale all'Irpef con una variazione delle aliquote Irpef ovvero con l'introduzione di una sovrainposta erariale con una tassazione uniforme sul territorio nazionale favorisce i contribuenti residenti nei comuni con elevato sforzo fiscale sull'addizionale comunale Irpef; mentre viceversa sarebbero sfavoriti quelli residenti nei comuni con basso sforzo fiscale sull'addizionale comunale Irpef.

#### 4. *Differente tempistica tra l'acquisizione del gettito dell'addizionale e dell'Imu*

Un'ultima criticità è individuata nello sfasamento temporale tra la tempistica dei versamenti Imu (fissati in due rate, con possibilità di versamento unico anticipato a giugno) e dei versamenti dell'addizionale previsti in acconto e a saldo. In particolare, si rileva che il gettito Imu è versato nell'anno di riferimento mentre per l'addizionale comunale in ciascun anno si versa il saldo dell'anno precedente e l'acconto per l'anno in corso pari al 30% dell'importo dovuto per l'anno precedente.

Tale discrasia delle modalità di versamento comporterebbe effetti finanziari ulteriori da compensare nei primi due anni di attuazione dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale.

**Tabella 21: Distribuzione per Regione gettito Imu D quota Stato e addizionale comunale (valori in euro)**

Regione	IMU-D STATO (a)	IMU-D STATO pro cap.	Add. Comunale Irpef (b)	Add. Comunale pro cap.	Differenza (c=a-b)	Differenza pro cap.	Comuni diff. positiva	Comuni diff. negativa
Abruzzo	72.245.652	55	87.784.523	67	-15.538.871	-12	119	186
Basilicata	19.001.028	34	31.431.281	56	-12.430.253	-22	36	95
Calabria	37.972.004	20	90.101.529	46	-52.129.525	-27	83	321
Campania	173.263.246	30	286.373.728	49	-113.110.482	-19	146	404
Emilia-Romagna	426.149.646	96	429.803.088	96	-3.653.442	-1	136	192
Friuli-Venezia Giulia	92.602.393	76	76.552.631	63	16.049.761	13	133	82
Lazio	368.732.284	63	584.727.967	99	-215.995.683	-37	54	324
Liguria	92.283.983	60	147.959.616	95	-55.675.633	-36	72	162
Lombardia	971.354.466	97	993.170.011	99	-21.815.545	-2	772	734
Marche	80.012.630	53	138.108.724	91	-58.096.095	-38	31	196
Molise	13.166.709	43	15.932.717	52	-2.766.007	-9	51	85
Piemonte	335.000.388	77	407.367.271	94	-72.366.883	-17	467	714
Puglia	136.953.450	34	217.273.157	54	-80.319.706	-20	54	203
Sardegna	67.688.532	41	71.439.411	44	-3.750.879	-2	248	129
Sicilia	111.017.619	22	242.100.461	48	-131.082.842	-26	75	315
Toscana	226.527.508	61	288.301.925	77	-61.774.416	-17	72	201
Trentino-Alto Adige	0	0	4.030.516	4	-4.030.516	-4	0	282
Umbria	52.784.078	60	71.723.884	81	-18.939.807	-21	19	73
Valle d'Aosta	13.189.508	105	2.402.811	19	10.786.697	86	72	2
Veneto	401.118.386	82	468.341.386	95	-67.222.999	-14	230	333
Totale	3.691.063.509	61	4.654.926.637	77	-963.863.128	-16	2.870	5.033

Fonte: Dati di gettito F24, Dipartimento delle finanze.

**Tabella 22: Distribuzione per classe dim. comuni gettito Imu D quota Stato e addizionale comunale (valori in euro)**

Fascia di popolazione	IMU-D STATO (a)	IMU-D STATO pro cap.	Add. Comunale Irpef (b)	Add. Comunale pro cap.	Differenza (c=a-b)	Differenza pro cap.	Comuni diff. positiva	Comuni diff. negativa
meno di 500	15.508.655	62	9.640.681	39	5.867.974	24	369	481
da 500 a 999	43.454.891	54	34.750.819	43	8.704.072	11	435	655
da 1.000 a 1.999	123.195.575	56	108.422.455	49	14.773.120	7	564	953
da 2.000 a 2.999	133.795.493	58	120.542.258	52	13.253.235	6	363	579
da 3.000 a 4.999	258.318.649	61	252.843.612	60	5.475.037	1	390	698
da 5.000 a 9.999	566.880.861	68	580.197.510	69	-13.316.649	-2	407	779
da 10.000 a 19.999	622.671.628	64	710.426.454	73	-87.754.826	-9	220	486
da 20.000 a 59.999	747.189.607	55	990.248.771	73	-243.059.164	-18	105	313
da 60.000 a 99.999	240.201.724	51	349.139.672	75	-108.937.947	-23	11	50
da 100.000 a 249.999	295.980.205	60	433.634.369	88	-137.654.165	-28	5	28
da 250.000 a 499.999	120.326.356	63	175.260.886	91	-54.934.530	-29	1	5
oltre 500.000	523.539.865	72	889.819.151	122	-366.279.285	-50	0	6
<b>Totale</b>	<b>3.691.063.509</b>	<b>61</b>	<b>4.654.926.637</b>	<b>77</b>	<b>-963.863.128</b>	<b>-16</b>	<b>2.870</b>	<b>5.033</b>

Fonte: Dati di gettito F24, Dipartimento delle finanze.

## 9. La riforma della Giustizia Tributaria

L'attuale assetto della giustizia tributaria di merito è frutto della riforma del 1992, attuata a decorrere dal 1° aprile 1996 che ha confermato l'istituzione di una autonoma giurisdizione tributaria, in coerenza con la VI disposizione transitoria della Costituzione, che disciplina le giurisdizioni speciali. Il giudizio tributario, nei primi due gradi di merito, vede impegnati nel collegio giudicante sia giudici c.d. "togati" provenienti da altre giurisdizioni (ordinaria, amministrativa, militare e contabile) sia giudici onorari provenienti generalmente dalle professioni. Le norme di rito applicabili al processo tributario hanno registrato, nel contempo, un graduale processo di giurisdizionalizzazione, compiutosi con il recente intervento del legislatore avvenuto con il D.lgs. n. 156 del 2015.

È necessario rilevare che nel corso degli ultimi 25 anni, la giustizia tributaria ha dovuto far fronte ad un notevole flusso di ricorsi. Si registravano nel 1996 oltre 2.8 milioni di controversie pendenti, numero che nel corso dei successivi 13 anni si è ridotto a 661 mila pendenze. Una rapida contrazione delle pendenze è avvenuta a decorrere dal 2011. Tale contrazione è stata generata da una costante diminuzione dei ricorsi depositati associata a una elevata produttività nella definizione del giudizio che ha consentito il dimezzamento delle pendenze: si è passati da oltre 690 mila unità nel 2010 a 345 mila nel 2020.



**Tabella 23: Confronto tra flussi e giacenza**

CTP + CTR		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Pervenuti</b>		330.153	264.753	257.021	242.694	257.047	231.844	211.790	210.399	189.039	151.317
variazione % rispetto all'anno precedente			-19,8	-2,9	-5,6	5,9	-9,8	-8,6	-0,7	-10,2	-20,0
<b>Pervenuti fino a 50.000€</b>		278.188	211.682	199.563	186.125	199.341	184.325	165.791	167.071	150.611	121.814
variazione % rispetto all'anno precedente			-23,9	-5,7	-6,7	7,1	-7,5	-10,1	0,8	-9,9	-19,1
<b>Definiti</b>		302.000	306.001	307.425	302.211	298.263	293.250	261.532	252.937	227.844	141.751
variazione % rispetto all'anno precedente			1,3	0,5	-1,7	-1,3	-1,7	-10,8	-3,3	-9,9	-37,8
<b>Pendenti al 31/12</b>		720.605	679.357	628.953	569.436	528.220	466.814	417.072	374.534	335.729	345.295
variazione % rispetto all'anno precedente			-5,7	-7,4	-9,5	-7,2	-11,6	-10,7	-10,2	-10,4	2,8

**Tabella 23.1: Controversie pervenute solo Irpef**

CTP + CTR		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Pervenuti Irpef</b>	<b>N.</b>	70.301	60.427	59.857	54.095	62.375	55.777	46.124	44.022	36.142	29.379
	<b>Milioni di €</b>	5.324	5.333	4.546	4.584	5.569	4.919	5.079	4.063	3.327	2.072

La riduzione del contenzioso ha garantito tempi celeri delle decisioni di merito, specie nel confronto con le altre giurisdizioni. I tempi del giudizio di merito, infatti, sono in linea con i parametri di ragionevole durata del processo in Europa: con riguardo ai dati del 2020, si registra 1 anno e 7 mesi in primo grado e 2 anni e 8 mesi in secondo grado.

La contrazione dei ricorsi avviata nel 2011 è senza dubbio ascrivibile all'attivazione dell'istituto deflattivo della "mediazione" ex art. 17-bis del D.lgs. 546 del 1992, oltre che dell'applicazione del contributo unificato anche nel contenzioso tributario, in sostituzione della previgente imposta di bollo.

Il *trend* dei flussi sopra rappresentato testimonia comunque un elevato grado di conflittualità tra contribuenti ed enti impositori, le cui ragioni sono rinvenibili tra l'altro nella complessità della materia tributaria, alla frequenza di interventi di modifica della normativa che non agevolano la corretta determinazione delle imposte.

Gli effetti di tale litigiosità trovano riscontro nell'elevato tasso di propensione ad impugnare le sentenze tributarie in appello e, soprattutto, l'elevato numero dei ricorsi prodotti in Cassazione, dove si registrano tempi lunghi di definizione del giudizio di legittimità. Nel corso del biennio 2019-2020 i ricorsi in Cassazione si sono attestati a circa 10 mila con una giacenza di circa 54 mila ricorsi a fine 2020 (Cfr. Corte suprema di Cassazione - La Cassazione civile - Annuario statistico 2020).

Il flusso in entrata del contenzioso tributario riferito all'anno 2020 continua, tuttavia, ad essere caratterizzato dalla presenza di una elevata percentuale di impugnative di atti di modesta entità: oltre il 41% dei ricorsi complessivi hanno un valore fino a 3 mila euro. Diversamente, le controversie di medio-alto valore, ossia pari o superiore a 1 milione di euro, riguardano solo l'1,6% del totale dei ricorsi presentati; il valore economico complessivo dei suddetti contenziosi supera gli 11 miliardi di euro, ossia circa il 68% del valore del contenzioso nei due gradi giudizio, pari a più di 17 miliardi di euro.

**Tabella 24: Controversie pervenute per scaglioni di valore (tutte)**

CTP + CTR	2018		2019		2020	
	N.	€	N.	€	N.	€
<b>Valore indeterminabile</b>	5.891	0	5.332	0	4.091	0
<b>da 0 a 3000</b>	87.026	79.899.741	80.403	72.788.948	63.001	56.731.817
<b>da 3000 a 50000</b>	80.045	1.263.269.927	70.208	1.110.848.254	58.813	950.868.888
<b>da 50000 a 1 milione</b>	33.856	6.716.567.556	29.894	5.963.887.335	22.930	4.520.482.028
<b>oltre 1 milione</b>	3.581	16.103.620.199	3.202	15.767.328.523	2.482	11.611.405.462
<b>Totale</b>	<b>210.399</b>	<b>24.163.357.423</b>	<b>189.039</b>	<b>22.914.853.061</b>	<b>151.317</b>	<b>17.139.488.195</b>

**Tabella 24.1: Controversie pervenute solo Irpef per scaglioni di valore**

CTP + CTR	2018		2019		2020	
	N.	€	N.	€	N.	€
<b>Valore indeterminabile</b>	194	0	162	0	233	0
<b>da 0 a 3000</b>	10.331	14.416.692	8.554	11.814.121	6.568	8.822.154
<b>da 3000 a 50000</b>	25.160	397.251.337	20.217	322.803.353	17.173	279.181.531
<b>da 50000 a 1 milione</b>	7.870	1.356.317.825	6.802	1.176.956.571	5.138	859.463.937
<b>oltre 1 milione</b>	467	2.295.439.735	407	1.815.542.630	267	924.650.989
<b>Totale</b>	<b>44.022</b>	<b>4.063.425.589</b>	<b>36.142</b>	<b>3.327.116.675</b>	<b>29.379</b>	<b>2.072.118.610</b>

Il quadro delineato suggerisce una riflessione su iniziative da intraprendere per migliorare l'efficienza della giustizia tributaria e garantire la corretta riscossione dell'imposte per lo Stato, agendo sul rapporto fisco-contribuente e sul rapporto giustizia-contribuente, connessi tra loro.

L'istituzione del giudice dedicato a svolgere a tempo pieno le funzioni presso la giurisdizione tributaria potrebbe essere un elemento qualificante della riforma. Del resto, tale esigenza è stata ripetutamente manifestata davanti a queste Commissioni.

L'inserimento dei giudici reclutati attraverso un concorso pubblico per le competenze professionali in ambito economico-tributario potrebbe essere graduale, per esempio a partire dal secondo grado di giudizio, anche al fine di ridurre la propensione del contribuente a ricorrere al giudizio di legittimità.

La disciplina del rito tributario nel corso del tempo ha subito una serie di interventi volti a renderla conforme al principio del “*giusto processo*”, ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione. L'ultima riforma intervenuta con il D.lgs. n. 156 del 2015, ha previsto, per esempio, l'immediata esecutività di tutte le sentenze tributarie, a tutela della parità delle parti processuali; l'estensione anche al giudizio di secondo grado della tutela cautelare e l'istituzione di un giudice di ottemperanza monocratico (per le controversie fino a 20.000 euro) con la finalità di ridurre i tempi dei rimborsi a favore dei contribuenti.

Una riflessione sulla riforma del processo tributario potrebbe valutare alcune proposte avanzate di recente che suggeriscono di introdurre alcuni istituti già presenti in altri processi.

Si potrebbe, per esempio, rivedere la disciplina dei termini processuali ordinatori e perentori, al fine di rafforzare la parità delle parti in un giudizio impugnatorio come quello tributario ove è sempre il contribuente ad avere l'onere di proporre il ricorso in primo grado avverso l'atto impositivo. Inoltre, al pari di quanto di quanto già previsto nell'ambito del codice del processo amministrativo, si potrebbe valutare, limitatamente a casi specifici, l'ipotesi di ammettere la prova testimoniale nel giudizio tributario.

La presenza di efficaci istituti deflattivi nell'ordinamento tributario non può che produrre effetti positivi nell'ambito del contenzioso. Si ricorda che la contrazione dei ricorsi in entrata registrata a decorrere dal 2011, è frutto dell'introduzione della “*mediazione*” di cui all'art. 17-bis del D.lgs. 546 del 1992.

La mediazione ha nel tempo ridotto di oltre il 56% il numero dei contenziosi di primo grado di modico valore (attivabile dal 2012 al 2015 per i soli contenziosi dell'Agenzia delle entrate fino a 20.000 euro e dal 2016 per tutti i contenziosi degli enti impositori fino a 50.000 euro), a dimostrazione che una corretta ed efficace attività di confronto tra fisco e contribuenti nella gestione dell'accertamento genera effetti positivi anche sulle liti fiscali.

In ordine agli istituti deflattivi applicabili al contenzioso già instaurato, si ricorda che l'attuale ordinamento disciplina agli articoli 48, 48-bis e 48 ter del D. Lgs. n. 546/92, la conciliazione giudiziale in primo e secondo grado. Tuttavia, il ricorso delle parti alla suddetta conciliazione risulta

molto contenuto ed è indicativo della necessità di una rivisitazione organica degli istituti deflattivi sia in pendenza di giudizio sia *ante causam*.

In conclusione, si deve osservare che la riforma della giustizia tributaria e quella degli istituti deflattivi dovrebbe comunque essere sostenuta da interventi finalizzati a migliorare ulteriormente i servizi che inducono l'adempimento spontaneo e a rivedere il sistema sanzionatorio.

## **10. Considerazioni su possibili opzioni per il reperimento di nuove risorse**

### **10.1. L'estensione del fisco digitale e il recupero di gettito**

Il fisco digitale rappresenta senz'altro un efficace strumento di recupero del gettito fiscale. Risultati positivi sono in particolare ricollegabili all'introduzione della fatturazione elettronica.

Un primo ostacolo alla possibilità di estendere il perimetro dell'obbligo di fatturazione elettronica è di ordine giuridico e deriva dalle norme della direttiva 2006/112/CE (di seguito Direttiva IVA), che pongono sullo stesso piano la fattura elettronica e la fattura cartacea. La Direttiva IVA, all'articolo 218, nel fornire la nozione di fattura, stabilisce, infatti, che *“Ai fini della presente direttiva gli Stati membri accettano come fattura ogni documento o messaggio cartaceo o elettronico che soddisfa le condizioni stabilite dal presente capo.”* (Nella direttiva n. 2006/112/CE l'intero Capo 3 del Titolo XI - Obblighi dei soggetti passivi e di alcune persone non soggetti passivi - è dedicato all'argomento della fatturazione).

La previsione adottata dall'Italia dell'obbligo generalizzato di emettere e di accettare la fattura in formato elettronico è stata possibile solo a seguito di specifica autorizzazione da parte degli organismi europei. Tale autorizzazione, richiesta sia per finalità antifrode sia per finalità di semplificazione amministrativa, è stata concessa con Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio del 16 aprile 2018 (che autorizza la Repubblica italiana a introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) per il periodo dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2021.

In conformità della citata Decisione, l'obbligo di emettere ed accettare fatture in formato elettronico, veicolate esclusivamente tramite il Sistema di interscambio, sussiste, in via generalizzata per le operazioni che intervengono tra soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano, diversi dai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della predetta direttiva IVA.

In base alla Decisione di esecuzione, non sono, pertanto, tenuti alla fatturazione elettronica:

*i)* gli operatori (imprese individuali e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto “regime di vantaggio” (di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) e quelli che rientrano nel cosiddetto “regime forfettario” (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) in quanto per tali soggetti l'adempimento sarebbe potuto risultare sproporzionato. Nei considerando della Decisione si legge, in proposito, che la misura speciale è proporzionata agli obiettivi perseguiti in quanto è limitata nel tempo e nell'applicazione, dato che non si applica ai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva 2006/112/CE. Si tratta, in sintesi, di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che hanno conseguito ricavi o percepito compensi non superiori a 65.000 euro - aventi determinati requisiti- i quali, ai fini IVA, sono esonerati da tutti gli adempimenti tranne che dall'obbligo di certificazione delle operazioni poste in essere: qualora sia obbligatoria l'emissione della fattura, questa, pertanto, può essere emessa, a scelta del soggetto interessato, in formato cartaceo o elettronico. Risulta, tuttavia, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate, che un elevato numero di soggetti che applicano detti regimi speciali abbiano aderito volontariamente alla fatturazione elettronica.

In vista della scadenza della Decisione, fissata al 31 dicembre 2021, l'Italia si sta accingendo a richiederne la proroga, senza soluzione di continuità, a partire dal 1° gennaio 2022 e per almeno 3 anni. In tale sede, tenuto conto che l'incidenza della fatturazione elettronica sui soggetti passivi è risultata contenuta in termini di aumento degli oneri e dei costi amministrativi, l'Italia ha ritenuto di chiedere l'estensione della misura anche ai soggetti che applicano il regime speciale di franchigia Iva delle piccole imprese. Tale estensione consentirebbe di completare sia le finalità anti-evasive sia le finalità di semplificazione, permettendo di avere un quadro completo del fatturato prodotto sul territorio nazionale. A supporto di tale richiesta è evidenziato, tra l'altro, che l'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica non ha generato particolari criticità e che gli operatori economici sono riusciti ad adeguare i propri sistemi recependo rapidamente la nuova modalità di fatturazione, anche grazie agli strumenti messi gratuitamente a disposizione dei contribuenti da parte dell'Agenzia delle entrate.

Resta inteso che l'ampliamento del perimetro soggettivo dell'obbligo di fatturazione elettronica resta subordinato all'accoglimento della richiesta da parte degli organismi unionali.

*ii)* le fatture emesse e ricevute nei confronti/da soggetti non residenti. Per le operazioni con soggetti non residenti, per le quali non è stata emessa una bolletta doganale o per le quali non siano state emesse o ricevute fatture elettroniche è previsto un obbligo informativo a carico dei contribuenti che, pertanto, sono tenuti alla comunicazione dei dati all'Agenzia delle entrate (cosiddetto

“esterometro”) con cadenza trimestrale. A partire dal 2022, tale comunicazione avverrà attraverso lo SDI e, pertanto, anche i dati di tali operazioni confluiranno nella banca dati delle fatture elettroniche.

Altre categorie attualmente escluse dall’obbligo di fatturazione elettronica sono individuate in base a valutazioni di politica interna. In particolare, l’esclusione dall’obbligo di fatturazione elettronica è previsto:

*i)* al fine di agevolare il mondo sportivo non professionistico, per le associazioni e società sportive dilettantistiche che applicano il regime di cui alla L. 398/91 qualora abbiano conseguito nell’esercizio precedente proventi da attività commerciale per un importo non eccedente 65.000 euro. In caso di superamento del suddetto limite l’ente dovrà assicurarsi che la fattura sia emessa, per suo conto, dal cessionario o committente soggetto passivo Iva (es. fattura emessa per loro conto dal soggetto sponsor) (vedi art. 10, comma 1, D.L. n. 119/18).

*ii)* per motivi collegati alla tutela dei dati personali, per le operazioni di natura sanitaria (vedi art. 10 bis del DL n. 119/ 2018). In proposito, è previsto che i soggetti tenuti all’invio dei dati al Sistema tessera sanitaria, ai fini dell’elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, non possono emettere fatture elettroniche ai sensi delle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, con riferimento alle fatture i cui dati sono da inviare al Sistema tessera sanitaria. I dati fiscali trasmessi al Sistema tessera sanitaria possono essere utilizzati solo dalle pubbliche amministrazioni per l’applicazione delle disposizioni in materia tributaria e doganale, ovvero, in forma aggregata per il monitoraggio della spesa sanitaria pubblica e privata complessiva.

Il processo di digitalizzazione degli adempimenti dei contribuenti, avviato con la fattura elettronica, ha coinvolto anche gli operatori che svolgono attività di commercio al minuto e assimilate, per le quali l’emissione della fattura non è obbligatoria se non a richiesta del cessionario committente. Per tali operatori è stato previsto, in sostituzione del tradizionale obbligo di emissione dello scontrino o della ricevuta fiscale, l’obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica all’Agenzia delle Entrate, attraverso lo SDI, dei dati dei corrispettivi giornalieri (articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 127 del 2015, come modificato, dall’articolo 17 del decreto 23/10/2018 n. 119). Nell’ottica di semplificare gli adempimenti a carico dei contribuenti, è stato previsto che l’invio e la memorizzazione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri sostituiscano gli obblighi di registrazione dei corrispettivi.

L’adempimento telematico avrebbe dovuto trovare applicazione a partire dal 1° luglio 2019, per i soggetti con un volume d'affari superiore ad euro 400.000, e dal 1° gennaio 2020, per gli altri. Tuttavia, per questi ultimi, in considerazione delle difficoltà conseguenti alla situazione emergenziale

provocata dal Covid-19, il decreto legge Rilancio (DL n. 34/2020, articolo 140) ha stabilito che l'adeguamento graduale all'obbligo in argomento, deve avvenire entro il 1° gennaio 2021.

L'adempimento interessa tutti i soggetti che svolgono commercio al minuto, con le poche eccezioni previste dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, tra le quali sono previste, in particolare, le operazioni non soggette all'obbligo di certificazione dei corrispettivi ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1996, n. 696, e le prestazioni di trasporto pubblico collettivo di persone per le quali i biglietti di trasporto assolvono la funzione di certificazione fiscale. Tali eccezioni sono peraltro destinate ad essere superate in quanto sono espressamente previste solo per la prima fase di applicazione della misura.

Attraverso la digitalizzazione della certificazione dei corrispettivi, può ritenersi che l'Agenzia delle entrate sia in grado di acquisire in via telematica e quindi in tempo reale, attraverso lo SDI, le informazioni relativa alla quasi totalità delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi poste in essere nell'esercizio d'impresa.

Non può tuttavia trascurarsi un tema di assoluto rilievo, costituito dalla normativa sulla tutela dei dati personali, che si pone come centrale nel contesto del fisco digitale, al di là di quanto specificamente previsto per il settore sanitario. In particolare, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza sono tenute ad adottare, a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, tutte le necessarie misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, in conformità alle disposizioni del Regolamento 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e del decreto legislativo 30 giugno 2013, n. 196.

Il Garante per la protezione dei dati personali si è più volte espresso in maniera critica in merito ad alcune previsioni contenute nei provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate concernenti le regole tecniche relative all'emissione e alla conservazione delle fatture elettroniche (Provvedimenti del 18 novembre 2018, del 20 dicembre 2018 e parere del 9 luglio 2020). Il Garante, in particolare, ha ritenuto "sproporzionata la memorizzazione di dati non fiscalmente rilevanti e inerenti la descrizione delle prestazioni fornite." L'Agenzia delle Entrate può procedere, pertanto, alla memorizzazione dei soli dati riportati nel file XML della fattura elettronica, necessari per i controlli automatizzati, i cosiddetti "dati fattura" (utili ad esempio incongruenze tra dati dichiarati e quelli a disposizione dell'Agenzia), con l'esclusione dei dati relativi alla descrizione della natura, qualità e quantità del bene o servizio oggetto di fattura.

Non può naturalmente prescindere dal rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, che costituisce un parametro di legittimità della normativa interna e impone che questa sia ispirata ai principi di necessità e proporzionalità. È necessario, pertanto, individuare misure idonee a

contemperare tali principi con l'interesse pubblico al contrasto della evasione fiscale. Tale terreno potrebbe essere esplorato anche in ambito europeo, atteso che la consultazione mirata sull' "L'Iva nell'era digitale", verte anche sull'obbligo per i soggetti passivi di emettere fatture elettroniche, eventualmente tramite un sistema centralizzato, contesto nel quale emergono anche i temi collegate alla tutela della privacy.

#### **a) Misure di semplificazione accompagnate alla digitalizzazione degli adempimenti fiscali**

L'introduzione della fatturazione elettronica è già stata accompagnata da misure di semplificazione amministrativa e contabile quali l'eliminazione del cosiddetto "spesometro" (prevista dall'articolo 1, comma 916, della legge n. 205 del 2017), vale a dire dell'obbligo di trasmettere, con cadenza trimestrale (entro l'ultimo giorno del secondo mese successivo ad ogni trimestre), le comunicazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute in riferimento alle operazioni rilevanti ai fini Iva, introdotto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016 (modificato dall'art. 1-ter del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148).

Tale adempimento è stato sostituito dall'obbligo di inviare trimestralmente all'Agenzia delle Entrate i soli dati relativi alle operazioni di cessione di beni e di prestazione di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato, per le quali non è stata emessa una bolletta doganale o per le quali non siano state emesse o ricevute fatture elettroniche. Tali dati, a partire dal 1° gennaio 2022, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 1103, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020), saranno trasmessi telematicamente utilizzando il Sistema di interscambio secondo il formato della fattura elettronica. Ciò nell'ottica di semplificare gli obblighi comunicativi dei contribuenti e di evitare la frammentazione degli adempimenti in relazione alle operazioni effettuate.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 127 del 2015, l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione del contribuente, mediante l'utilizzo di reti telematiche e anche in formato strutturato, le informazioni acquisite tramite lo SDI, provenienti dalle fatture elettroniche, dalle operazioni transfrontaliere e dai corrispettivi telematici. In particolare, per le operazioni Iva effettuate dal 1° gennaio 2022 (data fissata dall'articolo 1, comma 10 del DL n. 41 del 2021, in luogo del 1° gennaio 2021) sarà messa a disposizione dei contribuenti la dichiarazione Iva precompilata e sarà predisposta la bozza di liquidazione periodica dell'Iva, che i contribuenti potranno decidere di accettare o integrare.



Tra gli altri servizi forniti dall’Agenzia delle entrate in connessione con la fatturazione elettronica, può essere menzionata anche la determinazione dell’imposta di bollo dovuta sulle fatture.

La fatturazione elettronica permette, inoltre, di ottenere un significativo vantaggio in termini di riduzione dei tempi di accertamento, secondo quanto previsto dell’art. 3 del D.Lgs. n. 127 del 2015 il quale dispone che i termini di decadenza dall’azione di accertamento siano ridotti di due anni per i soggetti che applicano le norme sulla fatturazione elettronica e sulla trasmissione telematica dei corrispettivi, purché i pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a euro 500 siano effettuati con modalità tracciabile.

Numerosi possono essere, quindi, gli ambiti di semplificazione collegati alla digitalizzazione degli adempimenti certificativi, tenuto conto anche dello sviluppo dei sistemi e degli strumenti applicativi messi a disposizione dell’Agenzia delle entrate. In coerenza con l’obiettivo della richiesta di deroga, devono essere sfruttate tutte le potenzialità operative e gestionali offerte dalla fattura elettronica alla quale deve essere attribuita la funzione non solo di strumento per la lotta alla frode e all’evasione fiscale ma quella di impulso alla modernizzazione del sistema produttivo, per rendere sempre più semplice e collaborativo il rapporto tra fisco e contribuente.

## **10.2. Il riordino della tassazione sui consumi**

Un’azione di riordino della tassazione dei consumi potrebbe essere considerata la revisione delle attuali aliquote Iva. Eventuali interventi sulle aliquote Iva non potrebbero comunque prescindere dal contesto normativo vigente a livello europeo, essendo l’Iva un’imposta armonizzata. In particolare, la direttiva Iva prevede:

- che gli Stati membri possono applicare una o due aliquote ridotte e che le aliquote ridotte si applicano unicamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi delle categorie elencate nell'allegato III della direttiva stessa (articolo 98);
- che le aliquote ridotte sono fissate ad una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5 % (articolo 99);
- che gli Stati membri, che al 1° gennaio 1991 in conformità della legislazione comunitaria, accordavano esenzioni con diritto a detrazione o applicavano aliquote ridotte inferiori al 5% a beni e servizi diversi da quelli di cui all'allegato III, possono applicare l'aliquota ridotta o una delle due aliquote ridotte non inferiori al 5% (articolo 113);
- l’Allegato III contiene un elenco delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi che possono essere assoggettate alle aliquote ridotte di cui all'articolo 98.

Nell'ordinamento nazionale è attualmente prevista l'aliquota ordinaria del 22% e le aliquote ridotte di cui alla tabella A, allegata al Decreto Iva (DPR n. 633 del 1972) che indica l'aliquota:

- del 4%, che può essere mantenuta solo per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi che vi erano assoggettati alla data del 1° gennaio 1991 (Tab. A, parte II);
- del 5% (Tab. A, parte II-bis);
- e del 10% (Tab A, parte III).

Nel contesto attuale, eventuali modifiche potrebbero pertanto prevedere, valutando per ciascuno scenario gli effetti sul gettito, la revisione della misura e del numero delle aliquote vigenti, nei termini imposti dalla direttiva Iva, o la revisione dei beni e dei servizi assoggettati alle aliquote ridotte, individuati tra quelli previsti dall'allegato III della stessa direttiva Iva. In particolare potrebbero ipotizzarsi interventi per la riduzione del numero delle aliquote, ipotizzando misure intermedie rispetto a quelle vigenti, o la ridefinizione degli attuali panieri di beni e servizi assoggettati alle diverse aliquote, anche al fine di rendere più facile la loro individuazione evitando così errori o elusioni nell'applicazione dell'imposta.

Posto quindi che la riduzione del numero delle aliquote Iva e l'applicazione delle aliquote ridotte solo per categorie di beni e servizi limitate e chiaramente definite favorirebbe la corretta applicazione dell'imposta, occorrerebbe valutare gli effetti che tali interventi potrebbero produrre oltre che sul gettito fiscale sui prezzi al consumo, influenzando la dinamica del mercato.

In tale valutazione sarebbe, peraltro, opportuno tener conto anche delle finalità sociali sottese alla gran parte dei beni e dei servizi assoggettati alla aliquota minima del 4%, quali, ad esempio, le operazioni di vendita o di costruzione della "prima casa" e la vendita dei dispositivi per disabili. Qualora, pertanto, per le auspiccate esigenze di semplificazione e razionalizzazione della normativa Iva, si ritenesse di intervenire anche su tali settori, occorrerebbe valutare l'impatto sui destinatari che subiscono l'aumento dell'Iva.

Segnalo che una maggiore libertà di manovra nella applicazione delle aliquote Iva, potrebbe essere riconosciuta agli Stati membri qualora venisse approvata la proposta di direttiva di revisione delle aliquote Iva, attualmente in discussione.

È attualmente in discussione presso il Consiglio la proposta di direttiva (**COM 2018/020 del 18 ottobre 2018**) per la revisione della disciplina in materia di aliquote di Iva, che dovrebbe consentire agli Stati una maggiore flessibilità nella individuazione dei beni da assoggettare ad aliquote ridotte anche inferiori al 5%, ferma restando l'applicazione di un'aliquota media ponderata del 12%. In particolare la proposta in discussione ipotizza che:

- gli Stati possono applicare due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento e, in aggiunta, un'aliquota ridotta inferiore a tale percentuale o una esenzione con diritto a detrazione dell'Iva versata nella fase precedente;
- una modifica in senso estensivo dell'attuale Allegato III della Direttiva Iva, che contiene l'elenco dei beni e servizi che possono essere assoggettati ad aliquote ridotte;
- l'aliquota ordinaria resta fissata ad una percentuale non inferiore al 15 per cento;
- gli Stati devono garantire che l'aliquota media ponderata applicata alle operazioni per le quali l'Iva non può essere detratta sia sempre superiore al 12%.

Nella seguente tabella riportiamo la situazione attuale relativa alle aliquote Iva applicate negli Stati membri dell'Unione Europea.

**Tabella 25: Elenco delle aliquote Iva in vigore negli Stati membri (aggiornato al 1° gennaio 2021)**

Stato membro	Codice paese	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Aliquota minima	Aliquota speciale
<b>Austria</b>	AT	20	10/13	-	13
<b>Belgio</b>	BE	21	6/12	-	12
<b>Bulgaria</b>	BG	20	9	-	-
<b>Cipro</b>	CY	19	5/9	-	-
<b>Repubblica Ceca</b>	CZ	21	10/15	-	-
<b>Germania</b>	DE	19	7	-	-
<b>Danimarca</b>	DK	25	-	-	-
<b>Estonia</b>	EE	20	9	-	-
<b>Grecia</b>	EL	24	6/13	-	-
<b>Spagna</b>	ES	21	10	4	-
<b>Finlandia</b>	FI	24	10/14	-	-
<b>Francia</b>	FR	20	5,5/10	2,1	-
<b>Croazia</b>	HR	25	5/13	-	-
<b>Ungheria</b>	HU	27	5/18	-	-
<b>Irlanda</b>	IE	23	9/13,5	4,8	13,5
<b>Italia</b>	IT	22	5/10	4	-
<b>Lituania</b>	LT	21	5/9	-	-
<b>Lussemburgo</b>	LU	17	8	3	14
<b>Lettonia</b>	LV	21	12/5	-	-
<b>Malta</b>	MT	18	5/7	-	-
<b>Paesi Bassi</b>	NL	21	9	-	-
<b>Polonia</b>	PL	23	5/8	-	-
<b>Portogallo</b>	PT	23	6/13	-	13
<b>Romania</b>	RO	19	5/9	-	-
<b>Svezia</b>	SE	25	6/12	-	-
<b>Slovenia</b>	SI	22	9,5	-	-
<b>Slovacchia</b>	SK	20	10	-	-

Le aliquote Iva ridotte vengono spesso implementate per perseguire obiettivi redistributivi o per stimolare il consumo di alcuni beni. È dimostrato che esse siano utili nel promuovere la progressività ma, allo stesso tempo, non possono essere considerate lo strumento principale per supportare le famiglie meno abbienti, poiché altre misure (ad esempio, i trasferimenti diretti alle famiglie) sono più efficaci nel raggiungere obiettivi di equità<sup>46</sup>. Inoltre, le aliquote Iva ridotte possono

<sup>46</sup> Si veda:

- OECD and KIPF (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en>;

incentivare il consumo di beni meritori, ma devono essere disegnate considerando l'effetto indesiderato di avvantaggiare le famiglie con redditi più elevati rispetto a quelle meno abbienti.

Un'ipotesi di riforma potrebbe essere quella di prevedere una rimodulazione delle aliquote Iva e il passaggio a due aliquote: un'aliquota ridotta, intermedia tra il 5% e il 10%, da applicare a beni di prima necessità, tra cui i beni alimentari; e un'aliquota ordinaria, eventualmente ridotta di uno o due punti rispetto a quella del 22% attualmente in vigore.

I beni attualmente assoggettati all'aliquote del 4%, del 5% e del 10% incidono maggiormente sul reddito delle famiglie economicamente più povere rispetto a quelle più ricche. Occorre tenere in considerazione che solamente alcuni prodotti alimentari beneficiano dell'aliquota del 4% (frutta, verdura, pane, pasta, latte), mentre alla maggior parte di essi (uova, pesce, carne, salumi, formaggi) è applicata l'aliquota del 10%. Per molti altri beni di prima necessità, tra cui alcune tipologie di farmaci o le utenze domestiche, è prevista l'aliquota del 10%. Sebbene la proposta di uniformare le attuali aliquote ridotta e super ridotta, prevedendo un'aliquota intermedia, comporti un aumento dell'imposta per i beni assoggettati al 4%, tale aumento sarebbe compensato dalla riduzione dell'aliquota del 10% e, eventualmente, dalla riduzione dell'aliquota ordinaria. Analizzando l'incidenza dell'Iva sul reddito delle famiglie prima e dopo l'applicazione della riforma, sarebbe auspicabile osservare una maggiore diminuzione dell'incidenza per le famiglie con minore reddito disponibile equivalente. La scelta delle aliquote da applicare nella riforma dipenderà da eventuali esigenze in termini di gettito e dagli effetti redistributivi.

In ogni caso, un intervento di riforma dovrebbe garantire:

1. una razionalizzazione delle agevolazioni fiscali legate alle aliquote ridotte attualmente in vigore;
2. una riduzione delle fattispecie di evasione legate allo spostamento di base imponibile da un'aliquota all'altra, nel caso di beni attualmente assoggettati ad aliquote diverse;
3. un effetto redistributivo, per ridurre l'incidenza dell'Iva sul reddito delle famiglie, soprattutto per quelle più vulnerabili;
4. una semplificazione applicativa e la riduzione dei costi di adempimento e consulenza per i soggetti Iva.

---

- Harris, T., Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Jellema, J., Goraus-Tanska, K., & Inchauste, G. (2018). Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in four low and middle income countries (No. W18/11). IFS Working Papers.