Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

Commissioni riunite
VI della Camera dei deputati (Finanze) e
6ª del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)

2 febbraio 2021

Indice

1. Cenni sull'evoluzione storica dell'imposta personale sul reddito 5

2. Le caratteristiche attuali dell'Irpef 15

2.1 La struttura dell'imposta: aliquote legali, aliquote marginali e aliquote medie effettive 16

2.2 La platea dei contribuenti, il reddito imponibile e l'imposta 25

3. Le principali criticità del sistema 29

3.1 Le aliquote marginali effettive 29

3.2 L'erosione della base imponibile 35

3.3 Detrazioni per oneri e altre tax expenditures 40

3.4 Semplificazione e trasparenza 44

3.5 Il coordinamento tra Irpef e strumenti di sostegno alla famiglia e assistenziali 47

3.6 L'evasione fiscale 50

3.7 Il coordinamento tra diversi livelli di governo 52

4. Considerazioni generali 55

Appendice 1 Modelli di riferimento per l'imposizione personale sul reddito 62

Appendice 2 L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale 65

Appendice 3 Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi 69

A3.1 La tassazione sugli immobili 69

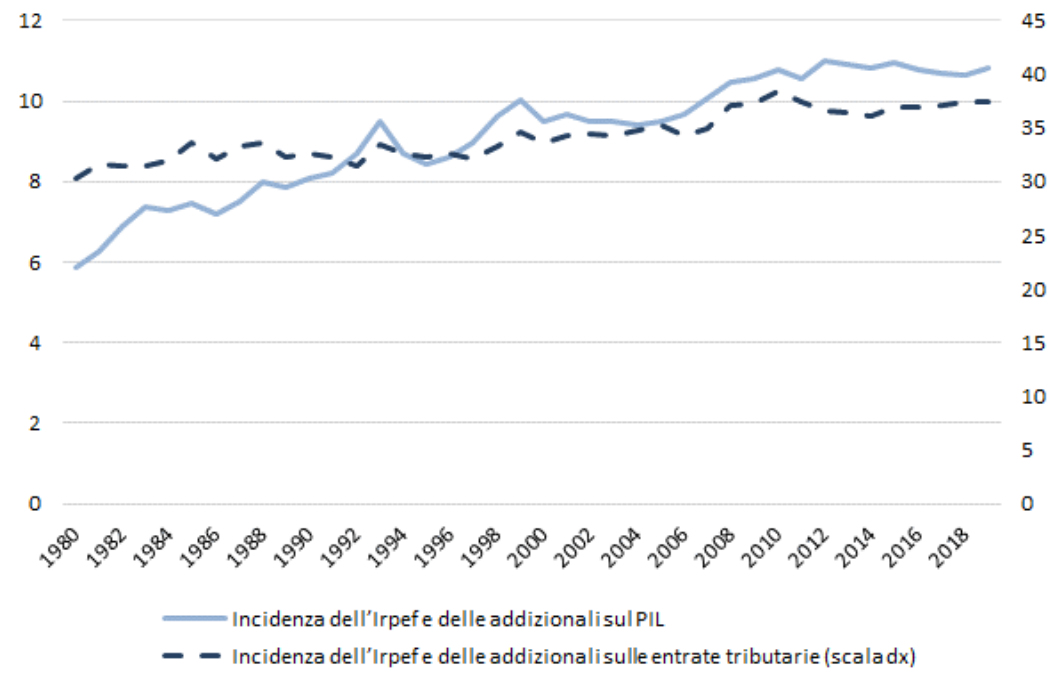
A3.2 La tassazione dei redditi finanziari 76

A3.3 Tassazione dei redditi di professionisti e imprese individuali 80

1. Cenni sull'evoluzione storica dell'imposta personale sul reddito

L'Imposta personale sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è stata introdotta con la riforma del 1973 e da allora ha progressivamente assunto un ruolo fondamentale nel finanziamento della spesa pubblica con un gettito (comprensivo, dal 1998, di quello delle addizionali locali) che è quasi raddoppiato in rapporto al PIL tra il 1980 e il 2020 (dal 5,9 al 10,8 per cento) e che è passato da poco più del 30 per cento a più del 37 per cento del totale delle entrate tributarie (fig. 1). La sua struttura progressiva ne ha inoltre sancito il ruolo redistributivo nell'ambito del sistema tributario. Il modello originario dell'Irpef e la sua evoluzione fino all'attuale assetto rappresentano un compromesso tra la coerenza teorica di un modello ideale di imposta generale di tipo omnicomprensivo e le difficoltà della sua applicazione nella pratica. Si sono, inoltre, aggiunte le pressioni dei soggetti economici maggiormente rappresentati nelle varie fasi di riforma e la sovrapposizione non sempre coerente di una molteplicità di obiettivi oltre a quello redistributivo a cui l'imposta doveva e deve dare realizzazione. Il processo di riforma degli anni '70 e i successivi aggiustamenti nei quattro decenni successivi hanno inoltre risentito dell'evoluzione del contesto economico-sociale e della teoria economica, nonché della imposizione prevalente nel contesto internazionale. Questa evoluzione ha portato a un sistema di tassazione ibrido rispetto ai modelli puri di disegno dell'imposta con la definizione di fatto di una imposta "speciale" progressiva sui redditi da lavoro, a cui negli anni recenti sono anche state sottratte importanti componenti di base imponibile (come i premi di produttività per il lavoro dipendente, la maggior parte dei redditi da fabbricati e i redditi da lavoro autonomo e da impresa al di sotto di specifiche soglie).

Fig. 1 – Incidenza dell'Irpef e delle addizionali regionale e comunale sul PIL e sul totale delle entrate tributarie



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'Irpef viene introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del sistema tributario, quando l'imposta personale progressiva sul reddito svolgeva già un ruolo fondamentale nei sistemi tributari della maggior parte dei paesi a economia avanzata.

Prima della riforma, l'Italia presentava una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei e la composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette che erano basate su un sistema cedolare di tipo reale con aliquote prevalentemente proporzionali. Alla fine degli anni '80 la pressione fiscale si avvicina a quella degli altri paesi europei, il peso delle imposte dirette aumenta e l'Irpef diventa la principale imposta in termini di gettito.

Il modello di riferimento prevedeva una base imponibile di tipo reddito entrata (*comprehensive income*) e l'applicazione di aliquote legali fortemente crescenti all'aumentare della base imponibile[1] (si veda l'Appendice 1: "Modelli di riferimento per la imposizione personale sul reddito"). L'Irpef prevedeva inizialmente 32 scaglioni con aliquote legali crescenti dal 10 al 72 per cento (tab. 1). La progressività era anche garantita da un sistema di deduzioni e detrazioni in somma fissa che definivano implicitamente un livello di reddito esente e correggevano l'ammontare dell'imposta dovuta (imposta netta) con finalità di equità orizzontale – tenendo conto dei carichi familiari – e di incentivo con riferimento ad alcune spese meritorie. Detrazioni forfettarie specifiche erano presenti fin dall'inizio per definire un carico fiscale più favorevole sul reddito da lavoro rispetto alle altre fonti di reddito in ragione della sua temporaneità e del maggior sacrificio implicito nella sua produzione (discriminazione qualitativa). Inoltre, detrazioni più elevate per i redditi da lavoro dipendente e da pensione rispetto a quelle da lavoro autonomo sono giustificate, non solo, dal loro

Tab. 1 – Numero degli scaglioni e aliquote legali dell'Irpef

Anni	Numero degli scaglioni	Aliquota marginale minima	Aliquota marginale massima	Differenza tra aliquota massima e minima
1974-1982	32	10,0	72,0	62,0
1983-1988	9	18,0	65,0	47,0
1989-1991	7	10,0	50,0	40,0
1992-1997	7	10,0	51,0	41,0
1998-2000	5	18,5	45,5	27,0
2001-2002	5	18,0	45,0	27,0
2003-2004	5	23,0	45,0	22,0
2005-2006	4	23,0	43,0	20,0
Dal 2007	5	23,0	43,0	20,0

[1] La Commissione Cosciani, istituita nel 1962, aveva sancito alcuni obiettivi fondamentali della riforma del sistema tributario: realizzare i principi di equità e di progressività contenuti nella Costituzione; conseguire la discriminazione qualitativa a favore dei redditi da lavoro (con una imposta patrimoniale destinata ai Comuni) e contemperare esigenze di semplicità e di chiarezza, attraverso una forte centralizzazione del sistema tributario, ritenuto allora il metodo più idoneo per perseguire anche la funzione redistributiva e di stabilizzazione dell'attività economica. Premessa di tutta la proposta era poi l'adeguamento degli strumenti operativi e organizzativi dell'Amministrazione finanziaria.

accertamento al lordo delle spese di produzione, ma anche dalla maggiore evasione che caratterizza i redditi da lavoro autonomo. Il passaggio a detrazioni da lavoro decrescenti rispetto al reddito avvenuto negli anni successivi ha circoscritto questa discriminazione ai soli redditi più bassi[2].

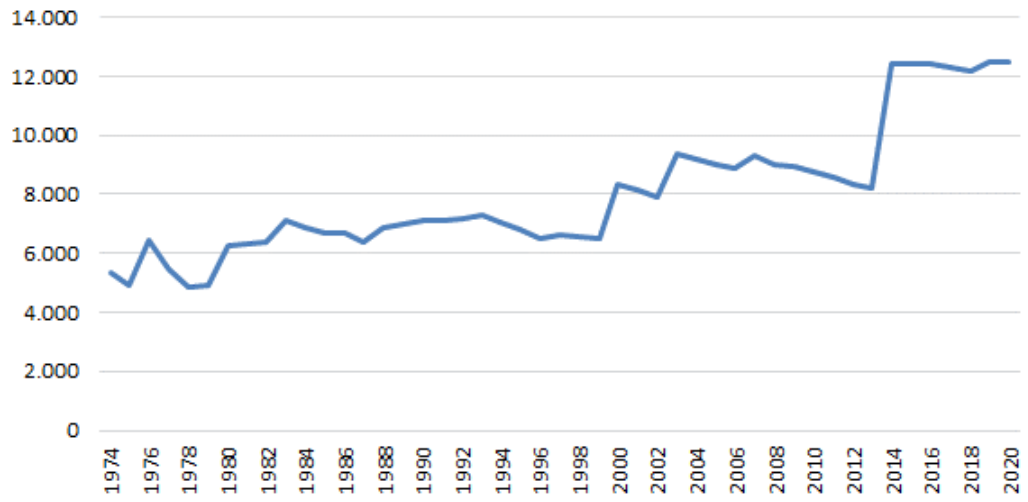
In tutti i sistemi impositivi sono generalmente presenti deduzioni dall'imponibile e detrazioni dall'imposta che oltre a influire sulla progressività del prelievo definiscono anche implicitamente i limiti di esenzione del reddito (si veda l'Appendice 2: L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale). In generale, con aliquote legali crescenti, le deduzioni stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente all'aumentare del reddito. Questo aspetto può trovare consenso quando la deduzione definisce correzioni di capacità contributiva nella definizione della base imponibile (spese obbligatorie, come quelle di produzione del reddito, spese sanitarie, ecc.). Se la deduzione è decrescente con il reddito, queste assumono un ruolo redistributivo per le fasce di reddito medio-basse. Le detrazioni stabilite in misura fissa accrescono la progressività dell'imposta accentuando la redistribuzione in favore delle classi di reddito più basse e questo effetto viene amplificato con le detrazioni decrescenti con il reddito.

A seguito delle varie modifiche apportate all'Irpef negli anni, il sistema di imposizione è passato da una progressività definita essenzialmente dalle aliquote legali crescenti con deduzioni e detrazioni fisse a una progressività che dipende maggiormente dal sistema di deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro e soprattutto per i carichi familiari. Queste sono rese più generose e decrescenti al crescere del reddito privilegiando i contribuenti nelle classi di reddito più basse (la maggior parte delle deduzioni per oneri che aggiustavano la capacità contributiva sono state trasformati in oneri detraibili). Ciò ha determinato un progressivo ampliamento della soglia implicita di esenzione dall'imposta, ossia dell'importo del reddito al di sotto del quale non è dovuto il tributo. La figura 2 mostra, a titolo esemplificativo, l'evoluzione della soglia di esenzione per un lavoratore dipendente senza carichi familiari dal 1974 a oggi. Di contro, è stato amplificato il problema dell'incapienza rispetto all'imposta dovuta – ossia l'impossibilità di beneficiare di detrazioni perché di ammontare superiore all'imposta lorda – con conseguenze di rilievo sulla efficienza dello strumento tributario rispetto ad altri strumenti di intervento (trasferimenti e servizi specifici) per le politiche di sostegno della famiglia e di contrasto della povertà, che costituiscono obiettivi che hanno caratterizzato gli ultimi anni di politica tributaria.

La scelta dell'unità impositiva. – Per quanto riguarda l'unità impositiva, inizialmente era stato previsto il cumulo di tutti i redditi della famiglia ma dopo la sentenza della Corte

[2] Come si vedrà oltre, negli ultimi anni il ruolo delle detrazioni da lavoro è cambiato. La detrazione da lavoro dipendente è aumentata e, con la previsione del *bonus* Irpef, è stata estesa anche ai contribuenti incapienti definendo piuttosto uno strumento di sostegno ai redditi più bassi. In alcuni casi la discriminazione qualitativa sembra ormai a favore dei redditi da lavoro autonomo e da impresa (fino a un certo livello di ricavi) e di alcuni redditi fondiari che possono beneficiare di aliquote proporzionali molto più basse anche della aliquota minima dell'Irpef.

Fig. 2 – Soglia di esenzione dell'Irpef per un lavoratore dipendente senza carichi familiari
(valori in euro 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.

Costituzionale del 1976[3] si è passati a un sistema di imposizione dei redditi individuali coadiuvato da una detrazione per il coniuge a carico che definisce un correttivo dell'imposta dovuta dalle famiglie monoreddito altrimenti penalizzate, con questo sistema, rispetto a quelle bireddito. Va considerato che negli anni della riforma vi era una netta prevalenza dei nuclei familiari monoreddito su quelli bireddito che nel tempo si è notevolmente attenuata. Diverso è il ruolo delle detrazioni per i figli e per gli altri carichi familiari che invece consentono di tener conto delle diverse numerosità dei componenti del nucleo familiare e contribuiscono a ristabilire l'equità del prelievo.

In presenza di un'imposta progressiva la scelta della unità impositiva, l'individuo o la famiglia con il cumulo dei redditi, non è neutrale. Nessuna delle due opzioni risulta pienamente soddisfacente sul piano della equità e della efficienza. La scelta di tassare separatamente gli individui presuppone che la capacità contributiva del singolo sia indipendente da quella del nucleo familiare ed evita distorsioni nelle scelte personali: l'onere dell'imposta non dipende dallo stato civile o dalla convivenza dei contribuenti. La famiglia come unità contributiva viene giustificata dal fatto che nel nucleo familiare esistono economie di scala e una connessione nel godimento del reddito e che le decisioni vengono prese in base alle disponibilità complessive. In questi termini l'unità familiare dovrebbe definire in modo appropriato il benessere e quindi la capacità contributiva. In questo caso, la tassazione individuale comporta problemi di tipo equitativo in quanto a parità di dimensione e di reddito, l'imposta dovuta dipende dalla struttura economica del nucleo familiare: i nuclei con una ripartizione del reddito molto sperequata pagano un'imposta maggiore rispetto a quelli con i redditi equidistribuiti e l'onere è massimo per i nuclei monoreddito. Problemi vengono identificati anche sul piano dell'efficienza in quanto si

[3] La Corte Costituzionale con la sentenza n. 179 del 1976 ha affermato che il cumulo dei redditi della moglie (non legalmente ed effettivamente separata) con quelli del marito costituisce una violazione del principio di eguaglianza di tutti i cittadini (art. 3 della Costituzione), di eguaglianza giuridica (art. 29) e di eguaglianza tributaria (art 53).

incentivano comportamenti elusivi con l'allocazione di alcuni redditi sui componenti del nucleo con il reddito più basso[4]. Sul piano della equità, contro motivazioni per questa discriminazione vengono avanzate rispetto alle spese aggiuntive (non volontarie e quindi riduttive della capacità contributiva) che le coppie bireddito devono sostenere (costi per la produzione del reddito, per la cura della casa e degli altri componenti del nucleo familiare); sul piano dell'efficienza la tassazione individuale non rischia di interferire sulle decisioni relative alla partecipazione al mercato del lavoro. In questo caso una argomentazione importante riguarda i possibili disincentivi alla partecipazione femminile e, più in generale, del secondo percettore di reddito. D'altra parte, sia la tassazione individuale sia la tassazione familiare presentano problemi rispetto alla numerosità e alla composizione familiare. La capacità contributiva sia dell'individuo sia della famiglia dipende dalla numerosità e dalle caratteristiche dei soggetti a carico (minori, disabili, ecc.). Qualsiasi sia la scelta dell'unità impositiva i sistemi di tassazione prevedono diversi correttivi. Per la tassazione individuale sono previste le deduzioni/detrazioni per le famiglie monoreddito e per gli altri familiari a carico; per la tassazione familiare i metodi più comuni sono quelli dello *splitting* (adottati, ad esempio, su base opzionale, in Germania, in Irlanda e negli Stati Uniti) e del quoziente familiare (in Francia). Il primo prevede che i redditi dei coniugi siano sommati, il risultato diviso per due prima di essere sottoposto alla progressività delle aliquote e l'imposta di nuovo moltiplicata per due. Per la diversa numerosità si ricorre ancora alle deduzioni e detrazioni. Il secondo metodo consente di tenere conto anche della numerosità ed è basato sul principio teorico delle scale di equivalenza: a ogni componente viene attribuito un peso e la base imponibile cumulata viene divisa, prima del calcolo dell'imposta, per la somma dei pesi e poi l'imposta di nuovo moltiplicata per essa. Non esiste un sistema più equo di un altro e le scelte dipendono dagli obiettivi e dalla diversa realtà economica oltre che dagli altri strumenti utilizzati per la politica di sostegno alla famiglia.

Si può infine osservare che il problema della unità impositiva assume maggiore rilievo con una progressività determinata da elevate aliquote marginali e si attenua in presenza di una loro riduzione e al limite con un sistema di tipo *flat rate*. Il passaggio da una tassazione individuale a una tassazione familiare determina costi elevati in termini di gettito e favorisce i contribuenti nelle classi più elevate di reddito generando problemi di equità verticale (Commissione istituita per l'attuazione di un sistema di tassazione familiare in base alla delega prevista dalla legge 408 del 1990).

La detrazione per il coniuge a carico, sebbene considerata da sempre non sufficiente per compensare le famiglie monoreddito degli effetti della tassazione individuale, è stata via via rivista negli anni essenzialmente per recuperare, parzialmente, la perdita di valore dovuta all'inflazione. Nella seconda metà degli anni '90 la politica tributaria è stata maggiormente orientata ai contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per i carichi familiari sono state aumentate e sono state correlate inversamente al reddito; se ne è differenziata l'entità in relazione alla numerosità dei carichi; successivamente sono state previste misure *ad hoc* per i figli di età inferiore a 3 anni o disabili. Le detrazioni per carichi familiari, oltre a essere necessarie per l'equità del prelievo, hanno assunto nel tempo un ruolo rilevante nel perseguire finalità di contrasto della povertà e di sostegno familiare benché risultino meno efficienti di altri strumenti a causa del fenomeno dell'incapienza.

[4] Ciò tipicamente avveniva con i redditi immobiliari. Oggi questo aspetto è di fatto superato dalla quasi totale esclusione di questi redditi dalla base imponibile dell'Irpef e dalla possibilità di pagare sui redditi di locazione, al posto dell'imposta progressiva, la cedolare con un'aliquota inferiore a quella del primo scaglione dell'Irpef.

Un'eccezione al sistema di imposizione individuale è prevista per la tassazione dell'impresa familiare che, nonostante la natura individuale dell'impresa (e non di tipo partecipativo), prevede un'imputazione del reddito prodotto all'imprenditore (titolare) e ai familiari partecipanti. Si tratta in questo caso di un'agevolazione importante in termini di attenuazione della progressività.

La definizione del reddito complessivo ai fini dell'Irpef. – In base ai lavori preparatori della Commissione Cosciani l'Irpef avrebbe dovuto assumere la forma di un'imposta personale, omnicomprensiva e progressiva. Tuttavia, sin dalla sua introduzione la definizione della base imponibile si discostò significativamente dal disegno originario[5].

In primo luogo, è stata prevista l'esclusione della maggior parte dei redditi da attività finanziarie e la loro tassazione con un sistema di imposte sostitutive proporzionali. Le plusvalenze venivano incluse solo se realizzate con operazioni a fini speculativi. Inizialmente si trattava di una dizione generica che rendeva difficile l'accertamento dell'intento speculativo. Solo con il Testo unico del 1986 sono stati individuati dei casi tassativi, tra cui le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate e le cessioni di immobili realizzate prima che siano trascorsi cinque anni dall'acquisto.

Nella tassazione sostitutiva emergeva immediatamente una forte disomogeneità delle aliquote applicate e l'esenzione degli interessi sui titoli pubblici con una elevata possibilità di elusione dovuta alle opportunità di arbitraggio; vi era inoltre l'incapacità del sistema impositivo di inseguire l'innovazione finanziaria. Le aliquote variavano dal 10 per cento applicabile sui rendimenti dei conti correnti al 47,5 per cento degli utili distribuiti. Solo alla fine degli anni '90 con la riforma Visco si procede a una razionalizzazione del sistema di imposizione sostitutiva e anche le plusvalenze rientrano in modo più organico nel sistema di tassazione (per una breve descrizione del sistema di tassazione attuale dei redditi delle attività finanziarie, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi").

L'esclusione di questi redditi trovava scarso fondamento sotto il profilo equitativo in un'ottica di tipo omnicomprensivo. Si trattava piuttosto, da un lato, della volontà di evitare l'applicazione della progressività e favorire i possessori di queste attività e, dall'altro, di semplificare il sistema attraverso l'applicazione di ritenute alla fonte operate direttamente da parte dell'intermediario finanziario. A partire dalla fine degli anni '80, in seguito alla liberalizzazione dei mercati finanziari e alla sempre più estesa mobilità dei capitali, l'inclusione di questi redditi incontra sempre maggiori difficoltà. La concorrenza fiscale e la presenza di paradisi fiscali determina la difficoltà di applicare aliquote troppo elevate che determinerebbero fughe di capitali e quindi perdita di

[5] Una esclusione particolare riguarda i contributi previdenziali. In una ottica pluriperiodale (ciclo di vita del contribuente) la quota di risparmio previdenziale obbligatorio segue un modello di imposizione più conforme alla definizione di reddito spesa: esenzione nella fase della contribuzione e della accumulazione e imposizione progressiva del reddito da pensione (fase della prestazione). Si deve poi sottolineare che, più di recente, anche il risparmio previdenziale integrativo gode di un regime più favorevole rispetto alle altre forme di risparmio. In particolare, sono previste esenzioni nella fase della contribuzione e aliquote agevolate sia nella fase di accumulazione sia in quella della prestazione.

gettito. Per quanto riguarda i sostenitori di un sistema duale, quindi, l'assenza della maggior parte dei redditi da attività finanziarie non costituisce necessariamente un problema e l'aliquota del 26 per cento potrebbe risultare anche troppo elevata, potendosi collocare a livello dell'aliquota legale del primo scaglione dell'imposta personale sul reddito.

Per quanto riguarda l'erosione dei valori dei redditi fondiari questa era già presente in forma parziale per la necessità di fare riferimento a rendimenti normali, definiti con le rendite catastali, e quindi inferiori a quelli di mercato. La rendita figurativa dell'abitazione principale era inizialmente inclusa nella base imponibile. Solo dopo l'introduzione dell'Ici questa è stata progressivamente esentata fino alla sua completa esclusione dall'anno di imposta 2000. Inoltre per i redditi che potevano essere inclusi con il valore effettivo, come ad esempio il canone di locazione dei fabbricati, si riteneva che fossero più facilmente evasi e per limitare le perdite di gettito, questi potevano essere dichiarati dai contribuenti al loro valore catastale. Dal 2011 per il reddito da locazione degli immobili viene prevista la possibilità di optare per una imposta sostitutiva del 21 o del 19 per cento poi ridotta al 10 per cento (cedolare secca). Dal 2013 il reddito figurativo degli immobili a disposizione viene escluso; viene considerato al 50 per cento qualora l'immobile sia situato nello stesso Comune dell'abitazione principale. La valutazione di queste agevolazioni non può prescindere dalla considerazione della tassazione patrimoniale (per una breve descrizione del sistema attuale di tassazione sugli immobili, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi"). Tuttavia, si può osservare che, per quanto riguarda l'abitazione principale, la sua esenzione dall'imposta personale, giustificata in base al principio di garanzia di un bisogno primario, determina una disuguaglianza di trattamento rispetto agli affittuari che beneficiano, solo in alcuni casi, di detrazioni esigue. Le altre agevolazioni invece trovano spesso giustificazione nell'elevato grado di evasione che caratterizza questi redditi con conseguenze di rilevo sotto il profilo della equità e della efficienza.

Anche la tassazione del reddito agrario e dominicale dei terreni è basata fin dall'origine sul reddito normale calcolato sulle tariffe d'estimo catastali. Tale trattamento, che rispondeva all'esigenza di tenere conto dell'incertezza ed erraticità della produzione agricola, è particolarmente favorevole dato che le tariffe castali sottostimano ampiamente i redditi effettivi derivanti dall'utilizzo dei terreni.

Oltre a quelle già citate, alcune misure più recenti hanno alimentato l'erosione della base imponibile dell'imposta personale. Per il reddito di impresa, fino al 2018, erano previsti regimi forfettari, di vantaggio e dei minimi, con imposte sostitutive ridotte che trovano giustificazione nella minimizzazione dei costi di adempimento e nella semplificazione dell'attività delle imprese di piccola dimensione. Dal 2019, il regime sostitutivo dei "minimi" è stato ampliato fino a ricomprendere i redditi da lavoro autonomo e di impresa dei soggetti con ricavi fino a 65.000 euro, con evidenti

distorsioni sia sul piano dell'equità sia su quello dell'efficienza (per una breve descrizione del sistema di tassazione attuale dei liberi professionisti e delle imprese individuali, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi"). Nel 2017 è stato previsto un regime temporaneo, fino al 2019, di esenzione del reddito agrario e dominicale dei terreni che è stato poi prorogato per il 2020 e per il 2021. Anche per il lavoro dipendente sono previste esclusioni di rilievo: dal 2008 sono escluse dal reddito imponibile le retribuzioni erogate a livello aziendale per premi di risultato e assoggettate a un'aliquota proporzionale sostitutiva del 10 per cento; dal 2017 sono escluse le prestazioni erogate attraverso il cosiddetto *welfare* aziendale. Entrambe queste misure contribuiscono a ridurre sensibilmente l'equità orizzontale del prelievo anche nell'ambito della più stretta categoria dei lavoratori dipendenti.

La tabella 2 mostra l'evoluzione della composizione del reddito complessivo ai fini Irpef dal 1975 al 2018. Il reddito da lavoro dipendente e da pensione rappresentava già nel 1975 la quota più elevata del reddito complessivo, attestandosi al 73,4 per cento. Nei successivi quarant'anni, per effetto delle modifiche descritte, oltre che dei cambiamenti strutturali dell'economia, tale quota è aumentata di oltre 10 punti, all'83,8 nel 2018.

La struttura del prelievo. – La struttura dell'Irpef (definizione delle basi imponibili, scaglioni e aliquote di imposta) rimane sostanzialmente invariata tra il 1974 e il 1982 (solo piccoli aggiustamenti agli scaglioni). Questa struttura definiva una elevata elasticità dell'imposta rispetto al reddito nominale, determinata essenzialmente dalla progressione delle aliquote. In presenza di elevata inflazione innescò immediatamente incrementi importanti dell'onere tributario (drenaggio fiscale), soprattutto per i contribuenti con redditi medio-bassi, e quindi un aumento sensibile del gettito Irpef senza necessità di interventi di natura discrezionale.

Nel 1983 questi effetti vengono attenuati, ma non risolti, con una revisione della struttura. Il nuovo disegno aumenta l'elasticità dell'imposta per i redditi più bassi attraverso un aumento degli importi delle detrazioni di lavoro (con una quota fissa e una decrescente al crescere del reddito) e un contestuale incremento dell'aliquota minima dal 10 al 18 per cento per compensare la perdita di gettito. La scala delle aliquote viene inoltre ridimensionata per tutti i redditi con la riduzione del numero da 32 a 9 e

Tab. 2 – Composizione percentuale del reddito complessivo ai fini dell'Irpef

	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2005	2010	2015	2018
Dipendente e pensione	73,4	80,5	78,8	77,5	76,9	75,3	75,8	79,3	80,4	81,6	83,2	83,8
Lavoro autonomo	3,2	2,5	4,0	5,8	6,7	7,0	6,9	3,9	4,4	4,3	4,4	4,2
Impresa	11,9	7,1	7,0	6,2	5,2	5,5	5,1	4,9	4,6	3,8	3,8	3,7
Altri redditi	11,5	9,9	10,2	10,5	11,2	12,2	12,2	11,9	10,6	10,3	8,6	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

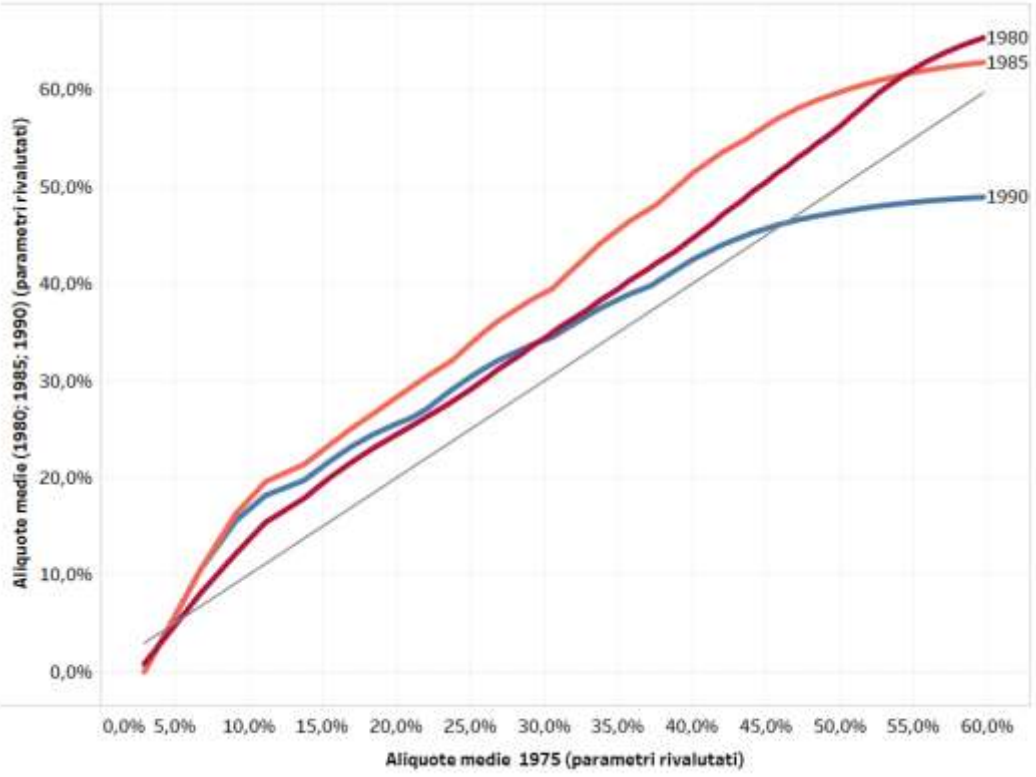
Fonte: elaborazioni su dati delle Analisi delle dichiarazioni dei redditi, vari anni.

l'abbassamento della aliquota massima dal 72 al 65 per cento. Nel 1986 l'aliquota minima viene di nuovo ridotta al 12 per cento e altre revisioni vengono effettuate sulle detrazioni fino al 1989 sempre per compensare gli effetti del drenaggio fiscale (tab. 2).

Nel 1989 viene stabilita un'ulteriore riduzione degli scaglioni (da 9 a 7) e delle aliquote di imposta (la minima torna al 10 e la massima scende al 50 per cento). Per il recupero del drenaggio fiscale si prevede un meccanismo automatico di revisione degli scaglioni e degli importi delle detrazioni qualora il tasso di inflazione superi il 2 per cento.

Nella figura 3 si confrontano le aliquote medie effettive per un lavoratore dipendente senza carichi familiari in quattro diversi anni: 1975, 1980, 1985 e 1990. Le aliquote medie effettive sono calcolate applicando i parametri di struttura dell'imposta (scaglioni di reddito, aliquote e detrazioni da lavoro dipendente) di ciascun anno rivalutato in base al coefficiente Istat al 2020. La distanza tra ciascuna curva e la retta a 45 gradi rappresenta lo scostamento percentuale della aliquota media di imposta calcolata con riferimento al 1980, al 1985 e al 1990 rispetto a quella risultante nel 1975 – assunto come base di riferimento. Tra il 1975 e il 1980 si può osservare un incremento della aliquota media, generalizzato e crescente con la base imponibile che, in assenza di variazioni significative nella struttura nominale del prelievo, è dovuto al solo effetto del drenaggio fiscale. Nonostante gli aggiustamenti alla struttura dell'Irpef, nel 1985 l'aliquota media,

Fig. 3 – Aliquota media effettiva di imposta negli anni 1980, 1985 e 1990 rispetto al 1975: redditi fino a 3 milioni di euro
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.

a parità di reddito reale, continua a crescere, ma si può già apprezzare nella parte finale della curva la riduzione degli scaglioni e delle aliquote più alte. Nel passaggio al sistema del 1990 si può osservare sia il recupero sistematico del drenaggio fiscale sia la riduzione più marcata delle aliquote marginali più elevate.

Dal 1992 fino alla riforma del 1998, nella fase di risanamento della finanza pubblica, le aliquote vengono elevate di un punto percentuale mentre non vengono rivisti gli scaglioni (il recupero del drenaggio fiscale diviene di nuovo parziale con la rivalutazione delle sole detrazioni). In generale, escludendo i redditi più bassi, aumenta di nuovo l'incidenza media del prelievo. In questo periodo, gli oneri deducibili (spese sanitarie, interessi sui mutui e altri oneri) vengono trasformati in oneri detraibili (riducendo il ruolo anche di alcune deduzioni correttive della capacità contributiva) determinando un aggravio di imposta per i contribuenti con le aliquote marginali più alte[6]. Nel 1996 la detrazione per il coniuge a carico da fissa diventa decrescente al crescere del reddito.

Una revisione importante del sistema avviene nel 1998. La legge delega prevedeva una razionalizzazione complessiva del sistema impositivo che comprendeva anche una revisione dell'Irpef ispirata al modello duale scandinavo e l'introduzione di addizionali regionali e comunali per il finanziamento degli enti locali. L'aliquota minima erariale viene aumentata al 18,5 per cento e la massima scende dal 51 al 45 per cento; gli scaglioni diminuiscono da 7 a 5. Per compensare i redditi bassi e contemporaneamente salvaguardare il gettito, la detrazione da lavoro viene aumentata ma resa decrescente in modo non lineare. Nel 2001 vengono ridotte tutte le aliquote di imposta e aumentate sensibilmente le detrazioni (a cui si aggiunge anche un'ulteriore detrazione per i pensionati) con una riduzione dell'onere per tutti i contribuenti e maggiormente concentrata sui redditi medio-bassi. Anche le detrazioni per figli e altri carichi familiari cominciano a variare in base al reddito.

Dal 2002 il sistema tende a prendere una direzione diversa con una nuova legge delega di riforma che prevedeva a regime un'imposta sul reddito ispirata al modello ad aliquota costante (*flat rate tax*), ma con due aliquote (23 e 33 per cento), e un sistema di deduzioni – che avrebbero sostituito le detrazioni esistenti – per realizzare la progressività e garantire una quota di reddito esente (la cosiddetta *no-tax area*). La riforma comportava una elevata perdita di gettito e un vantaggio significativo soprattutto per i redditi più elevati. La sua attuazione è stata quindi solo parziale ed è stata realizzata in due fasi (la prima nel 2003 e la seconda nel 2005). Complessivamente, è stata prevista una ridefinizione delle aliquote (scese da 5 a 4) con l'aliquota minima del 23 per cento e massima del 43 per cento e l'introduzione di un duplice sistema di deduzioni, in sostituzione delle detrazioni, volte a definire la quota di reddito esente, la progressività dell'imposta e per tenere conto dei carichi familiari.

[6] La percentuale di detraibilità viene fissata inizialmente al 27 per cento (la terza aliquota dell'Irpef), viene ridotta al 22 nel periodo 1995-97 e ulteriormente al 19 dal 1998.

Nel 2006, l'Irpef presentava una struttura difficilmente conciliabile con qualsiasi modello di riferimento. La riforma, in presenza di un vincolo di gettito, ha riportato nel 2007 il sistema a 5 scaglioni (dal 23 al 43 per cento) e rimodulato il sistema delle detrazioni al posto delle deduzioni definendo un andamento della progressività più elevato per i redditi medi e medio-alti. Si opera una rimodulazione dell'Irpef che ne redistribuisce l'onere a favore dei soggetti a reddito medio-basso, attraverso una ridefinizione delle aliquote e l'abbandono del sistema delle deduzioni dalla base imponibile a favore di un sistema di detrazioni di imposta.

Nei tredici anni successivi, la presenza del vincolo costante delle risorse e lo spostamento del dibattito sul sistema fiscale su altri temi (revisione della tassazione delle imprese per favorire la competitività, riduzione del cuneo fiscale, revisione della tassazione immobiliare) fanno sì che la struttura generale dell'Irpef rimanga apparentemente immutata. In realtà sono numerosi gli interventi che senza una chiara direzione di riforma sono intervenuti su singoli aspetti dell'imposta, aggravando alcuni dei problemi strutturali dell'Irpef: erosione della base imponibile; uso intensivo delle agevolazioni fiscali quale strumento di politica economica; introduzione di regimi opzionali con aliquote differenziate. In questi anni, sebbene sia stata molto contenuta, l'inflazione ha comunque determinato effetti di drenaggio fiscale non trascurabili.

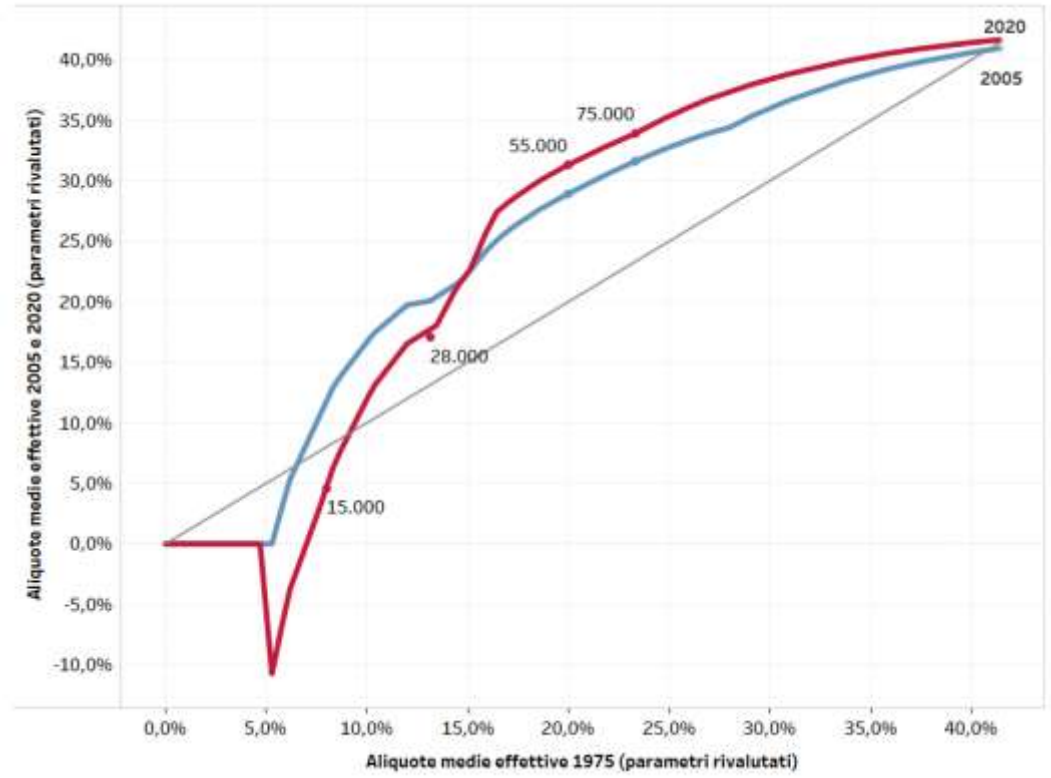
La figura 4, similmente a quanto fatto in quella precedente, confronta il sistema del 1975 con i sistemi più recenti del 2005 e del 2019 per diversi livelli di base imponibile fino a 500.000 euro che già definiscono i livelli di aliquota media più elevati in seguito alle revisioni attuate negli anni precedenti. Le due curve evidenziano in sintesi la progressiva riduzione delle aliquote medie sui redditi più bassi compensata da un incremento di quelle sui redditi medi e medio-alti.

In sintesi, l'attuale assetto non sembra coerente con alcuno dei modelli teorici di riferimento e la sua complessità sembra derivare piuttosto dal sovrapporsi di modifiche al di fuori di un disegno organico dell'imposta e dalla necessità di realizzare una molteplicità di obiettivi (sostegno alla famiglia, contrasto della povertà e riduzione dell'evasione) che ne rendono difficile la valutazione in termini di equità e di efficienza.

2. Le caratteristiche attuali dell'Irpef

In questo paragrafo si descrivono, in primo luogo, le caratteristiche di base della struttura attuale dell'Irpef (aliquote legali o statutarie, aliquote medie lorde, detrazioni per tipologia di reddito e per familiari a carico, aliquote medie e marginali effettive) con l'ausilio di figure tipo (par. 2.1) In secondo luogo, utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi del 2018, l'ultimo anno disponibile, e il modello di microsimulazione dell'UPB, si descrivono gli effetti dell'applicazione del tributo. In particolare, ci si sofferma sulla descrizione della platea dei contribuenti, della distribuzione della base imponibile e del prelievo, nonché delle detrazioni per carichi familiari (par. 2.2).

Fig. 4 – Aliquota media effettiva di imposta negli anni 2005 e 2020 rispetto al 1975: redditi fino a 500.000 euro (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.
(1) I numeri sulla curva rappresentano gli estremi superiori degli scaglioni di reddito dell'imposta vigente.

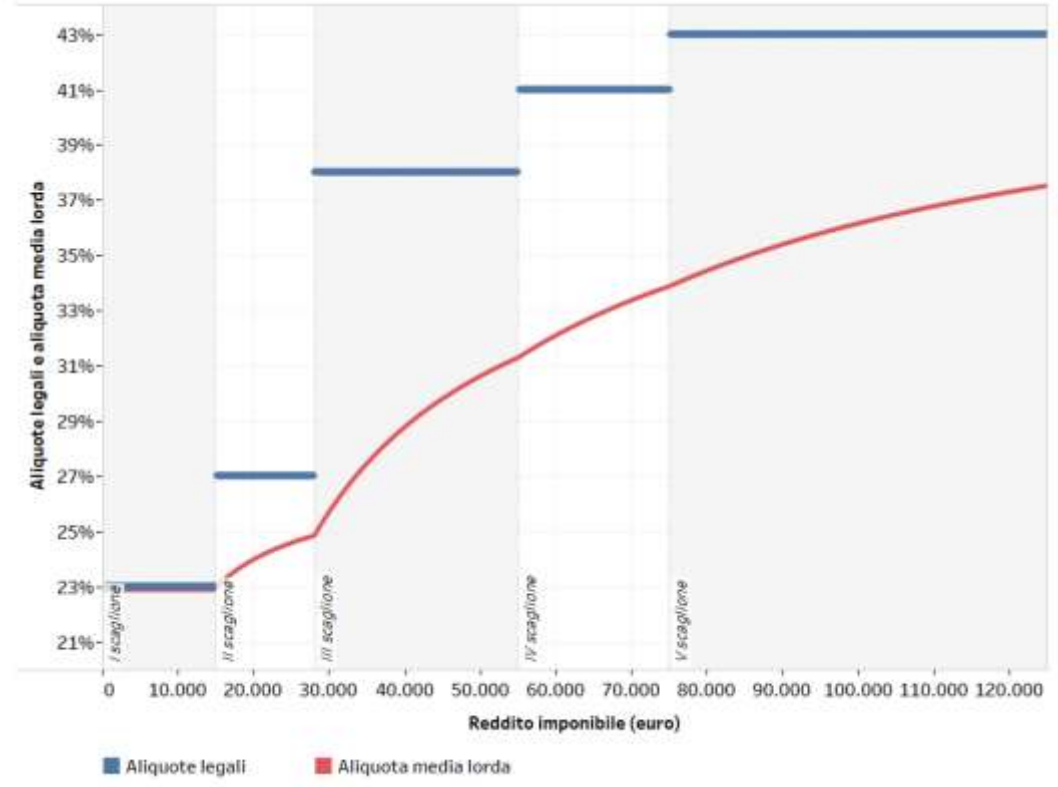
2.1 La struttura dell'imposta: aliquote legali, aliquote marginali e aliquote medie effettive

L'attuale assetto dell'imposta personale sul reddito in Italia è basato su un sistema progressivo ad aliquote crescenti per scaglioni di reddito integrato da detrazioni di imposta specifiche per le principali tipologie di contribuenti (dipendenti, pensionati, autonomi) decrescenti al crescere del reddito, che contribuiscono a definire il grado di progressività complessivo del sistema e garantiscono l'esenzione dall'imposta dei redditi più bassi. A questo schema si affianca un sistema di detrazioni di imposta per carichi familiari, anch'esse decrescenti al crescere del reddito, e un ampio ventaglio di detrazioni (e deduzioni dal reddito) connesse con alcune tipologie di spese sostenute dal

contribuente e motivate da differenti esigenze sia di equità orizzontale[7], sia di incentivazione.

Le aliquote. – La figura 5 illustra il profilo delle aliquote legali o statutarie applicabili in corrispondenza dei diversi scaglioni di reddito imponibile e la risultante aliquota media di imposta al lordo delle diverse forme di detrazione (ossia il rapporto tra l'imposta lorda dovuta e il reddito imponibile). Per il meccanismo di calcolo dell'imposta (aliquote legali crescenti applicate a successivi scaglioni di reddito) e, soprattutto, a causa dei rilevanti salti delle aliquote marginali tra i diversi scaglioni di reddito, l'aliquota media lorda (il rapporto tra imposta lorda e reddito) è significativamente inferiore alle aliquote legali. Ad esempio, un contribuente con reddito di 40.000 euro applica un'aliquota marginale legale del 38 per cento mentre la sua l'aliquota media lorda è di circa il 29 per cento, a 100.000 euro corrisponde un'aliquota marginale legale del 43 per cento e un'aliquota media lorda del 36 per cento.

Fig. 5 – Scaglioni e aliquote legali e profilo dell'aliquota media lorda

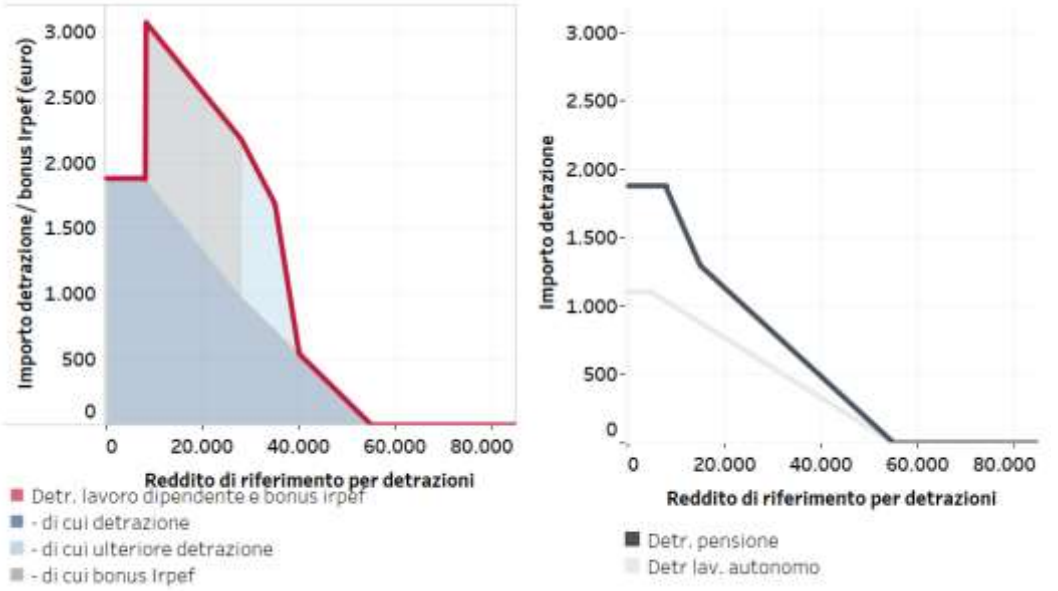


[7] Con questo termine ci si riferisce all'esigenza di ristabilire l'equità del prelievo tra soggetti che, pur presentando il medesimo reddito, per una differente struttura di bisogni riconosciuti come rilevanti dal legislatore, dispongono di una capacità contributiva inferiore.

Detrazioni per tipologia di reddito. – Il profilo delle detrazioni specifiche per tipologie di contribuenti in funzione del reddito[8] è riportato nella figura 6. I percettori di reddito da lavoro dipendente beneficiano, in aggiunta alla detrazione (area in grigio scuro del pannello sinistro), del cosiddetto *bonus* Irpef[9] di 1.200 euro annui (aree in grigio chiaro e celeste del pannello sinistro). Il complesso di detrazioni per lavoro dipendente e bonus (linea rossa del pannello sinistro) raggiunge un massimo di 3.080 euro annui, si riduce linearmente al crescere del reddito con diverse pendenze (più ripida nell'area tra 35.000 e 40.000 euro) e si azzera per redditi superiori a 55.000 euro.

La detrazione per i percettori di reddito da pensione (linea blu del pannello destro) si differenzia da quella per i lavoratori dipendenti prevalentemente per effetto del bonus Irpef di cui non usufruiscono i pensionati. Le detrazioni per lavoro dipendente e pensione spettano in ragione del periodo dell'anno in cui il reddito viene percepito.

Fig. 6 – Detrazioni per tipologie di reddito
(importi in euro)



[8] A differenza delle aliquote, che sono applicate per scaglioni di reddito imponibile, le detrazioni sono modulate in funzione del reddito complessivo da cui è dedotta la rendita catastale dell'abitazione principale e a cui sono sommati i redditi da locazione in regime di cedolare.

[9] Il *bonus* Irpef si compone di due elementi: un trasferimento monetario di 1.200 euro annuali elargito in corrispondenza di redditi compresi tra 8.150 euro e 28.000 euro (il limite di reddito minimo deriva dal fatto che il trasferimento spetta solo se l'imposta lorda calcolata sul solo reddito da lavoro dipendente eccede le detrazioni da lavoro dipendente); un'ulteriore detrazione per redditi da lavoro dipendente, che definisce il *decalage* del *bonus* rispetto al reddito, pari a 1.200 euro annui in corrispondenza di 28.000 euro di reddito (quando il trasferimento monetario si annulla) che poi decresce dapprima lentamente fino a 960 euro per redditi pari a 35.000 euro e poi più rapidamente fino ad azzerarsi in corrispondenza di 40.000 euro di reddito. Sia il trasferimento monetario sia l'ulteriore detrazione sono attribuiti in ragione dei mesi lavorati.

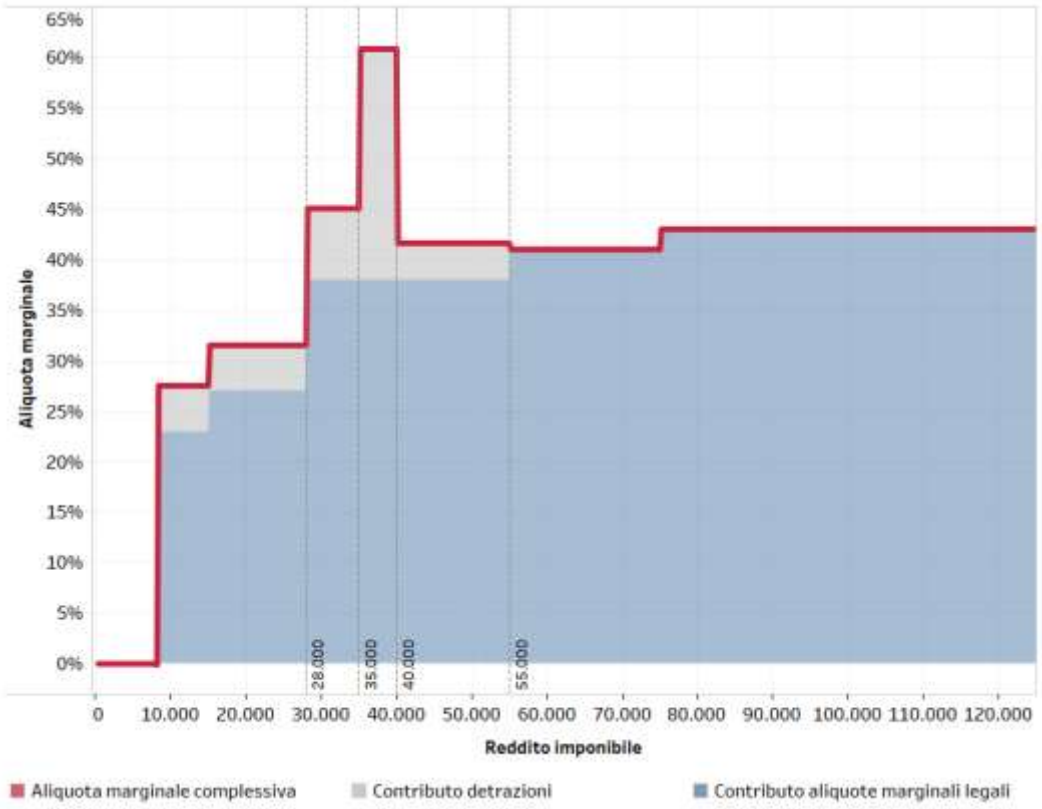
Una detrazione di importo più basso è riservata ai percettori di reddito da lavoro autonomo (esclusi i titolari di impresa in contabilità ordinaria e alcune forme di reddito da partecipazione) e di altri redditi assimilati al lavoro dipendente quali, ad esempio, gli alimenti ricevuti dall'ex-coniuge (linea grigio chiaro del pannello destro). Oltre i 55.000 euro di reddito non spetta alcuna detrazione.

Poiché le detrazioni per tipologia di reddito diminuiscono al crescere del reddito, la loro presenza comporta aliquote marginali effettive superiori rispetto alle aliquote marginali legali (l'imposta pagata in corrispondenza di un euro aggiuntivo di reddito è maggiore rispetto all'aliquota legale per effetto della riduzione/azzeramento delle detrazioni). Più la pendenza della curva delle detrazioni è ripida (ossia più velocemente si riducono le detrazioni all'aumentare del reddito), più elevato sarà il loro contributo all'aliquota marginale effettiva rispetto a quella legale. Le figure 7a, 7b e 7c illustrano l'andamento delle aliquote marginali effettive per percettori di redditi rispettivamente da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo, evidenziando in maniera distinta il ruolo della componente derivante dalle aliquote legali e quello delle detrazioni per le diverse tipologie di contribuente.

Per quanto riguarda il lavoro dipendente (fig. 7a), si evidenziano otto diversi livelli di aliquote marginali effettive a fronte dei 5 livelli delle aliquote legali. Le detrazioni contribuiscono per 4,5 punti all'aliquota marginale effettiva per redditi inferiori a 28.000 euro, portando l'aliquota marginale complessiva al 27,5 per cento nel primo scaglione (dal 23 per cento dell'aliquota marginale legale) e al 31,5 per cento nel secondo (dal 27 per cento dell'aliquota marginale legale). Per redditi superiori a 28.000 euro, tratto in cui la detrazione si riduce velocemente al crescere del reddito per "riassorbire" il *bonus* Irpef, il contributo delle detrazioni all'aliquota marginale effettiva si fa più rilevante: ammonta a 7 punti percentuali tra 28.000 e 35.000 euro (aliquota marginale complessiva del 45 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento) e a circa 23 punti tra 35.000 e 40.000 euro (aliquota complessiva di circa il 61 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento)[10]. Tra i 40.000 e i 55.000 euro, tratto in cui la pendenza della curva delle detrazioni è minore, il relativo contributo all'aliquota marginale effettiva si riduce al 3,6 per cento (aliquota marginale complessiva al 41,6 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento). Oltre tale soglia le detrazioni si azzerano e le aliquote marginali effettive coincidono con quelle legali. Nel caso del lavoro dipendente dunque, per effetto del complesso di detrazioni e *bonus* Irpef, le aliquote marginali effettive si discostano sensibilmente da quelle legali. Risultano così più alte negli scaglioni centrali rispetto agli ultimi due scaglioni di reddito raggiungendo valori molto elevati che, come vedremo nel paragrafo 3.1, costituiscono uno dei fattori critici dell'assetto attuale dell'imposta.

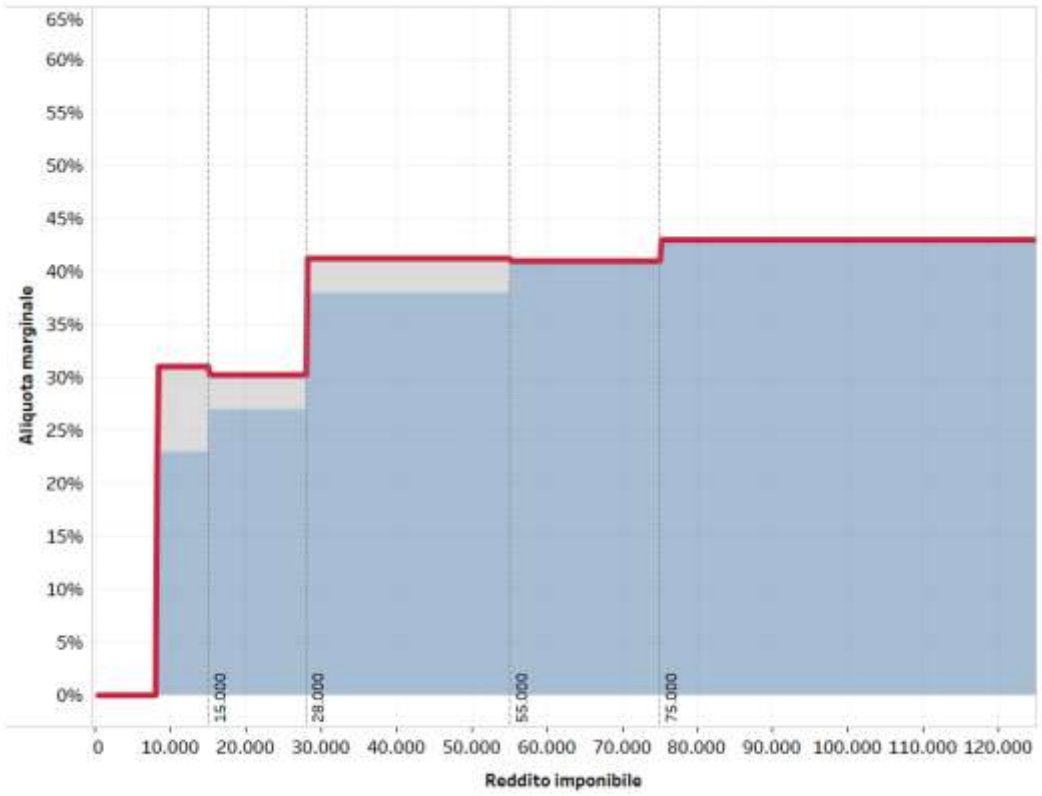
[10] Prima dell'ampliamento e dell'estensione del *bonus* Irpef disposti a partire da gennaio 2020 l'impatto sull'aliquota marginale del complesso detrazioni/*bonus* risultava maggiore, superando il 50 per cento, anche se interessava un intervallo di reddito più ristretto (tra 24.600 e 26.600 euro) e quindi un minor numero di contribuenti.

Fig. 7a – Aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali



Più regolare appare l'andamento delle aliquote marginali effettive per i titolari di reddito da pensione (fig. 7b), per le quali si evidenziano sei diversi livelli (a fronte dei cinque delle aliquote legali): non essendo applicabile il bonus Irpef, questi contribuenti beneficiano esclusivamente, come visto in precedenza, di detrazioni che decrescono abbastanza lentamente al crescere del reddito. Il contributo delle detrazioni alle aliquote marginali effettive si attesta intorno a 3,2 punti percentuali in corrispondenza del secondo e terzo scaglione di reddito. Va tuttavia considerato che l'effetto delle detrazioni annulla sostanzialmente i differenziali di aliquota marginale tra il primo ed il secondo scaglione (risultando entrambi attorno al 30 per cento di aliquota marginale effettiva) e tra il terzo e il quarto (entrambi attorno al 41 per cento), realizzando di fatto per i pensionati un sistema a tre scaglioni effettivi invece dei cinque legali.

Fig. 7b – Aliquote marginali effettive per percettori di reddito da pensione: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali



Nel caso del lavoratore autonomo in regime di imposta progressiva (e quindi non forfettario), si evidenziano sei diversi livelli (a fronte dei cinque delle aliquote legali). Le aliquote marginali effettive risultano più elevate delle aliquote legali di soli 2,2 punti percentuali per i primi tre scaglioni di reddito per effetto della pendenza uniforme e contenuta della curva delle detrazioni (fig. 7c).

Le detrazioni per tipologia di reddito se, da un lato, contribuiscono all'incremento delle aliquote marginali effettive perché decrescenti rispetto al reddito, dall'altro, comportano una riduzione delle aliquote medie, ossia dell'incidenza dell'imposta (al netto delle sole detrazioni da lavoro) sul reddito imponibile. La figura 8 mostra le aliquote medie effettive risultanti dall'applicazione del sistema di aliquote e scaglioni e dalle detrazioni per tipologie di reddito.

Le detrazioni per tipologia di reddito attualmente vigenti influiscono in modo sensibile sulla determinazione del carico di imposta, riducendolo significativamente soprattutto per i redditi più bassi, così come si può osservare dal confronto dell'andamento dell'aliquota media lorda (linea grigio chiaro, relativa a contribuenti che non godono di detrazioni specifiche non essendo appartenenti alle categorie di lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati) e le aliquote medie di lavoratori dipendenti, pensionati ed

Fig. 7c – Aliquote marginali effettive per percettori di reddito da lavoro autonomo: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali

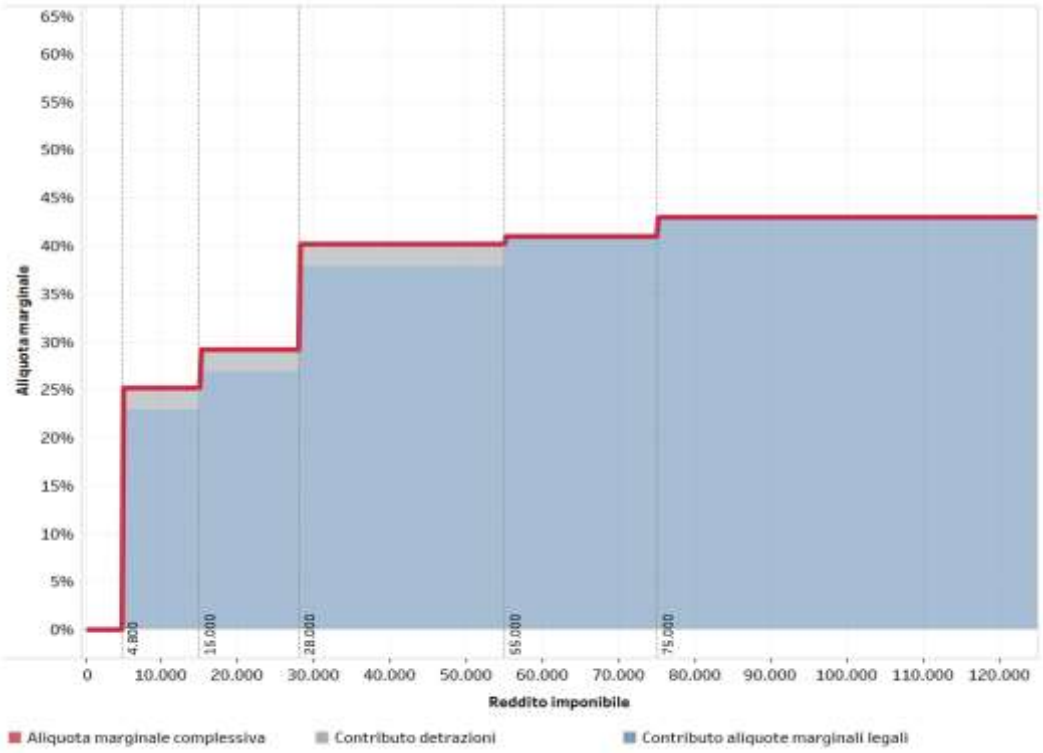
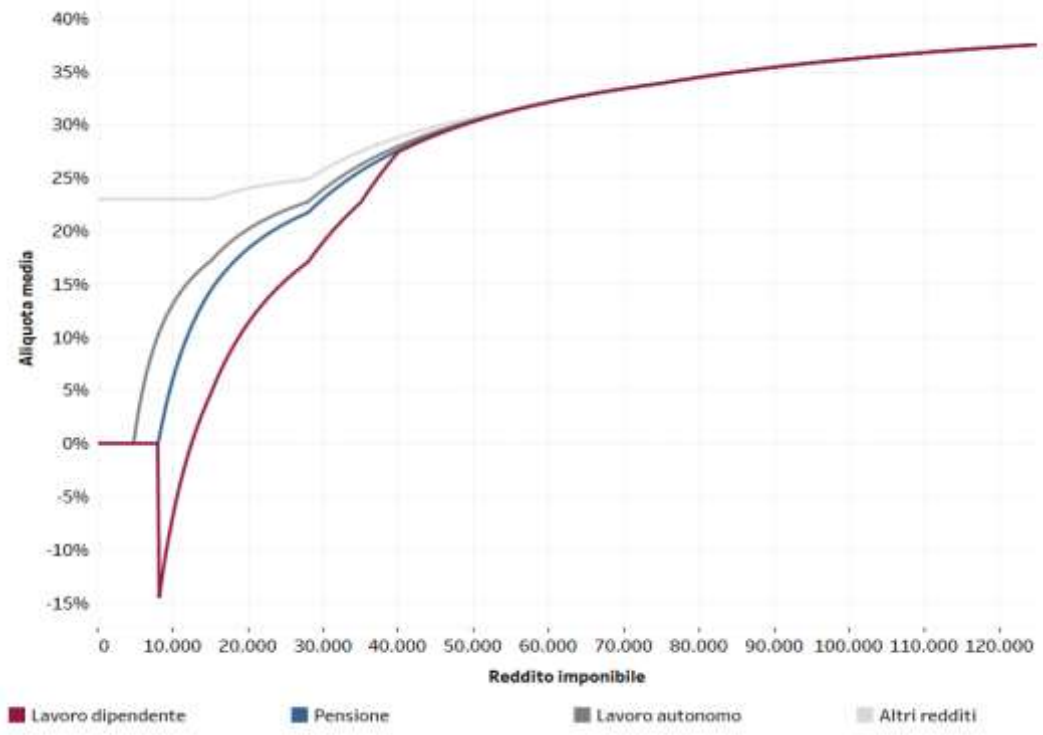


Fig. 8 – Aliquote medie effettive di imposta



autonomi. La differenziazione delle detrazioni tra tipologie di reddito comporta inevitabilmente rilevanti differenze nel carico tributario e quindi nelle aliquote medie effettive per le differenti categorie di contribuenti (con i lavoratori dipendenti che, per effetto anche del *bonus* Irpef, risultano i più avvantaggiati), che si riducono progressivamente al crescere del reddito per annullarsi oltre la soglia di 55.000 euro, quando le detrazioni specifiche per reddito si azzerano.

Nel caso del lavoro dipendente (linea rossa), l'operare delle detrazioni e del *bonus* Irpef fa sì che al disotto dei 12.500 euro non sia dovuta imposta. Tra gli 8.150 e i 12.500 euro, poiché il *bonus* è erogato integralmente anche in assenza di capienza fiscale (ossia di un'imposta lorda di specie inferiore all'importo delle detrazioni spettanti), i contribuenti beneficiano di un trasferimento che può valere fino al 15 per cento del reddito percepito (aliquota negativa). Per redditi inferiori agli 8.150 euro il *bonus* non spetta e non è dovuta imposta. In corrispondenza del reddito medio da lavoro dipendente (circa 21.000 euro) le detrazioni e il *bonus* Irpef valgono complessivamente circa il 13 per cento del reddito imponibile, riducendo l'aliquota media effettiva all'11 per cento.

Le detrazioni per carichi familiari. – Le detrazioni per carichi di famiglia sono anch'esse decrescenti al crescere del reddito e sono attribuite in ragione del numero dei figli, dell'eventuale coniuge e degli altri familiari conviventi considerati fiscalmente a carico del contribuente[11].

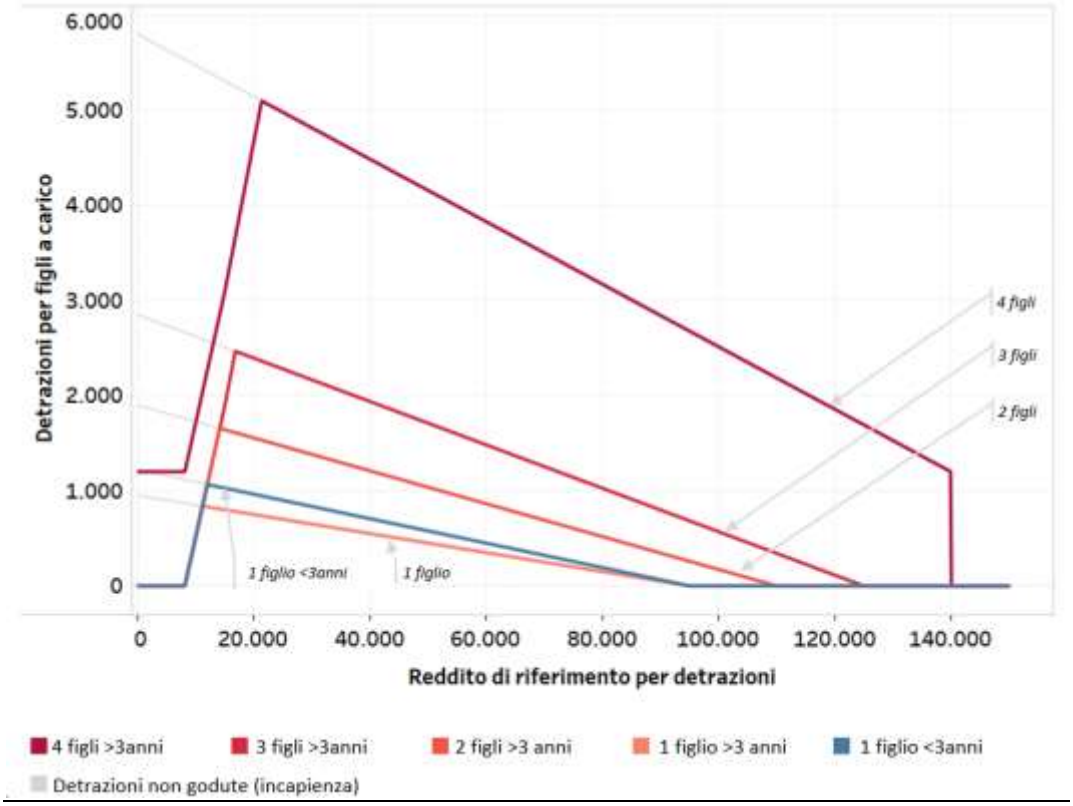
Per i figli a carico la detrazione si calcola a partire da un importo base di 950 euro (1.220 se minore di tre anni) per ogni figlio, che si riduce linearmente al crescere del reddito per azzerarsi oltre una soglia di 95.000 euro (incrementata di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo). Per i contribuenti con più di tre figli l'importo base è aumentato di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo a cui spetta un'ulteriore detrazione speciale di 1.200[12] euro che, a differenza delle detrazioni ordinarie, può essere erogata sotto forma di credito di imposta ai soggetti incapienti (fig. 9). La detrazione è attribuita in ragione dei mesi in cui il soggetto è a carico e può essere ripartita al 50 per cento tra i coniugi oppure integralmente al genitore con il reddito complessivo più alto.

Così come accade per le detrazioni per tipologia di reddito, la riduzione delle detrazioni per carichi familiari al crescere del reddito comporta un incremento delle aliquote marginali effettive. Tale aumento ammonta a circa un punto percentuale per ogni figlio a carico.

[11] Sono considerati fiscalmente a carico i familiari con redditi inferiori a 2.840,51 euro. Tale limite è elevato a 4.000 euro nel caso dei figli minori di 24 anni.

[12] Tale ulteriore detrazione si annulla in corrispondenza dell'azzeramento delle detrazioni ordinarie a 140.000 euro.

Fig. 9 – Detrazioni per figli a carico teoriche ed effettivamente godute
(lavoratore dipendente; attribuzione delle detrazioni al 100 per cento)



Similmente alle detrazioni per figli a carico, la detrazione per altri familiari a carico segue un profilo linearmente decrescente con il reddito, a partire da un importo teorico di 750 euro che si azzera per redditi superiori a 80.000 euro.

La detrazione per coniuge a carico parte da un importo leggermente superiore rispetto a quella degli altri familiari a carico e si azzera sempre per redditi superiori a 80.000 euro, ma segue un profilo più irregolare che consente di usufruire di un beneficio maggiore per i redditi tra 15.000 e 40.000 euro.

Altre detrazioni. – Alle detrazioni per tipologia di reddito e a quelle per carichi familiari che possono essere considerate parte integrante della struttura dell'Irpef, per questioni di equità orizzontale e verticale, si affiancano ulteriori detrazioni con diverse finalità che vanno dal ristabilire la capacità contributiva dell'individuo, a sostenere l'effettuazione di spese meritorie, a fornire incentivi a migliorare l'assetto degli immobili esistenti o di tipo settoriale e, in taluni casi, a contrastare l'evasione fiscale. Si tratta, in particolare, tra le altre, del riconoscimento di detrazioni a fronte delle spese sanitarie e per l'istruzione, quelle per le attività sportive dei ragazzi e per gli addetti all'assistenza personale, degli interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale e delle spese connesse con la ristrutturazione e la riqualificazione degli immobili. La percentuale di detraibilità e i limiti massimi sono peraltro differenziati tra loro. L'applicazione di queste detrazioni,

abbattendo l'imposta lorda, modifica ulteriormente l'aliquota media effettiva dell'imposta.

2.2 La platea dei contribuenti, il reddito imponibile e l'imposta

Utilizzando un campione di dichiarazioni IRPEF relative al 2018, la più recente annualità disponibile, è stato possibile analizzare la composizione della platea dei contribuenti e la distribuzione dei redditi imponibili e dell'imposta. Nel calcolo di quest'ultima si tiene conto del provvedimento di riduzione del cuneo fiscale del gennaio 2020 e degli effetti degli altri principali interventi normativi intercorsi tra il 2018 e il 2020, ricostruiti mediante microsimulazione[13], tra i quali l'estensione del regime forfettario.

I contribuenti con redditi assoggettati all'Irpef[14] sono circa 39,9 milioni, di cui circa 26,5 milioni hanno effettivamente versato imposta[15] mentre circa 13,4 milioni sono risultati esenti per effetto di deduzioni, detrazioni e del *bonus* Irpef. A fronte di un reddito imponibile totale di circa 815 miliardi, l'imposta di competenza, al netto del *bonus* Irpef erogato, ammonta a circa 146 miliardi, il 17,9 per cento. Il reddito imponibile medio ammonta a 20.600 euro e in media ogni contribuente dichiara 1,5 redditi imponibili di diversa natura.

L'insieme dei redditi sottoposti a tassazione personale è molto eterogeneo e la sua distribuzione evidenzia una notevole dispersione degli imponibili, con una quota rilevante di contribuenti con reddito di modesta entità. La figura 10 riporta le percentuali cumulate dei contribuenti, dell'imponibile e dell'imposta per livelli crescenti di reddito imponibile. Circa il 30 per cento dei contribuenti presenta un reddito inferiore a 10.000 euro (rappresentando circa il 7 per cento del reddito imponibile complessivo) e sostanzialmente non versa imposta. Un altro 30 per cento di contribuenti ha un reddito compreso tra 10.000 e 20.000 euro e versa circa il 10 per cento dell'imposta totale. Oltre la soglia dei 41.000 euro, si colloca solo l'8 per cento circa dei contribuenti, che paga la metà dell'imposta totale.

Va sottolineato che la differenza tra la distribuzione dell'imponibile e quella dell'imposta fornisce indicazioni sul grado di progressività dell'imposta.

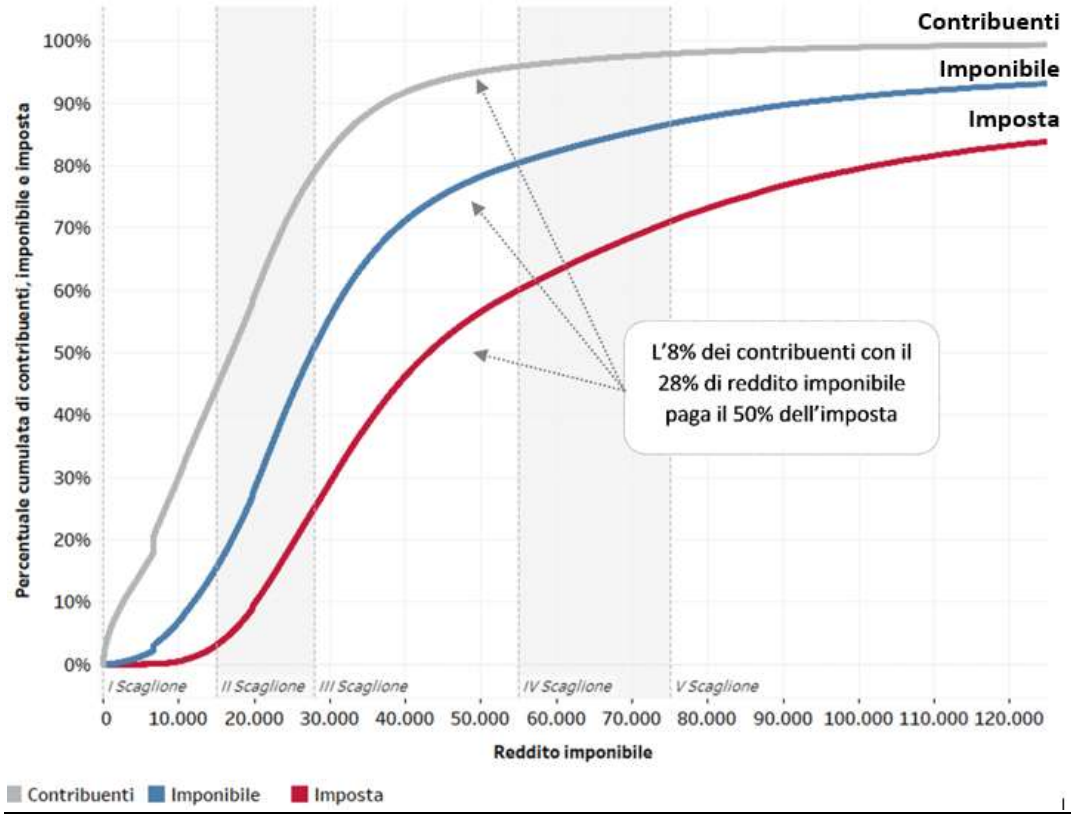
---

[13] Per una sintetica descrizione dei modelli di microsimulazione dell'UPB si rinvia a Pollastri, C. (2019), "Household tax-benefit microsimulation models at PBO".

[14] Soggetti con reddito complessivo positivo, al netto della rendita figurativa per l'abitazione principale. Salvo esplicita menzione, anche nelle successive elaborazioni di questo paragrafo la rendita figurativa dell'abitazione principale non è stata considerata tra i redditi percepiti ai fini dell'Irpef.

[15] Si considera il saldo tra Irpef netta e *bonus* Irpef.

Fig. 10 – Distribuzione dei contribuenti, dell'imponibile e dell'imposta per livelli di reddito imponibile
(percentuali cumulate)



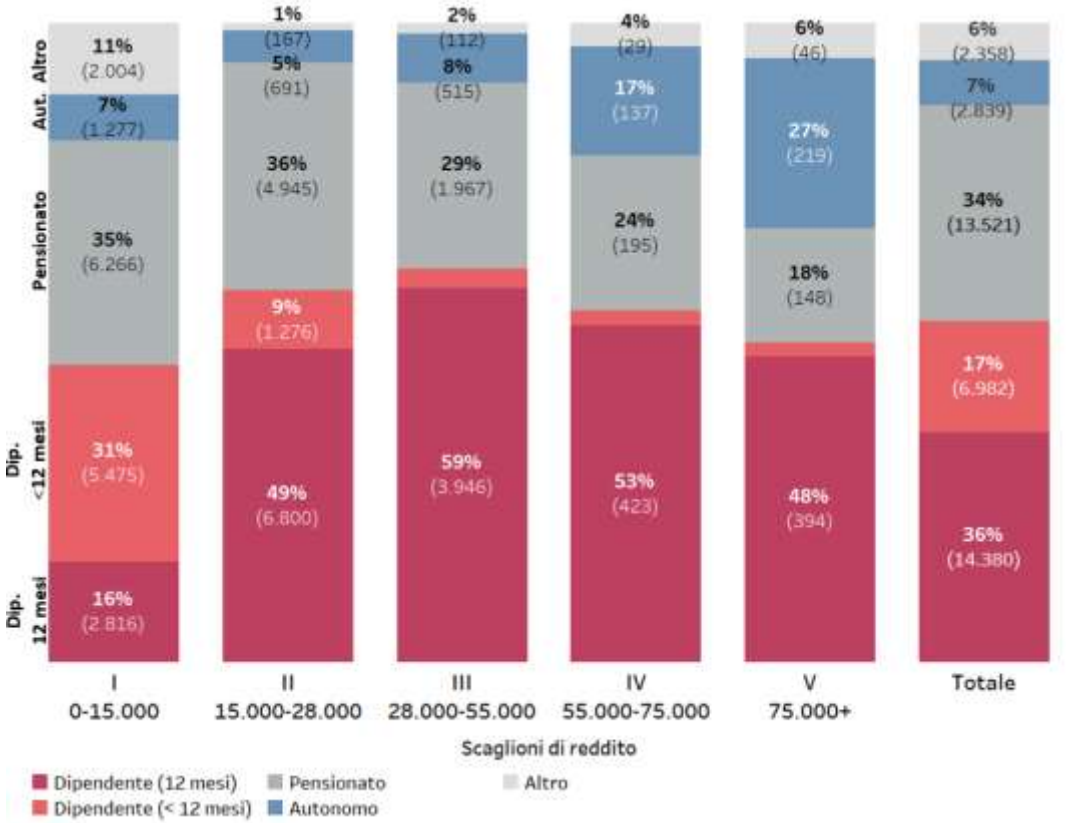
Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Di fatto nei primi due scaglioni di reddito si concentra l'80 per cento dei contribuenti, che per la gran parte tuttavia percepiscono redditi di importo molto basso. Per effetto delle detrazioni che comportano, soprattutto per il lavoro dipendente, un'ampia area di esenzione da questo segmento di contribuenti si ricava una frazione limitata di imposta (il 26,6 per cento). La gran parte del gettito è versata dunque dal 20 per cento dei contribuenti collocati negli scaglioni superiori, caratterizzati da aliquote marginali molto elevate; come già osservato, a partire dal terzo scaglione l'aliquota legale aumenta di 11 punti e quella effettiva, per un lavoratore dipendente, di circa 14, superando il 45 per cento.

La gran parte dei soggetti a reddito molto basso è costituita da percettori di reddito prevalente da pensione (oltre il 35 per cento dei soggetti del primo scaglione), da lavoratori dipendenti e collaboratori[16] che lavorano per una parte dell'anno (31 per cento) e da percettori di altri redditi, tra cui i fabbricati (11 per cento) (fig. 11). La maggior parte dei lavoratori dipendenti occupati per 12 mesi si trova invece nel secondo

[16] I redditi da collaborazione sono fiscalmente assimilati al lavoro dipendente e sono sottoposti al medesimo regime fiscale.

Fig. 11 – Distribuzione dei contribuenti per scaglioni di reddito e reddito prevalente (1)
(percentuali di composizione per tipologia di reddito prevalente)



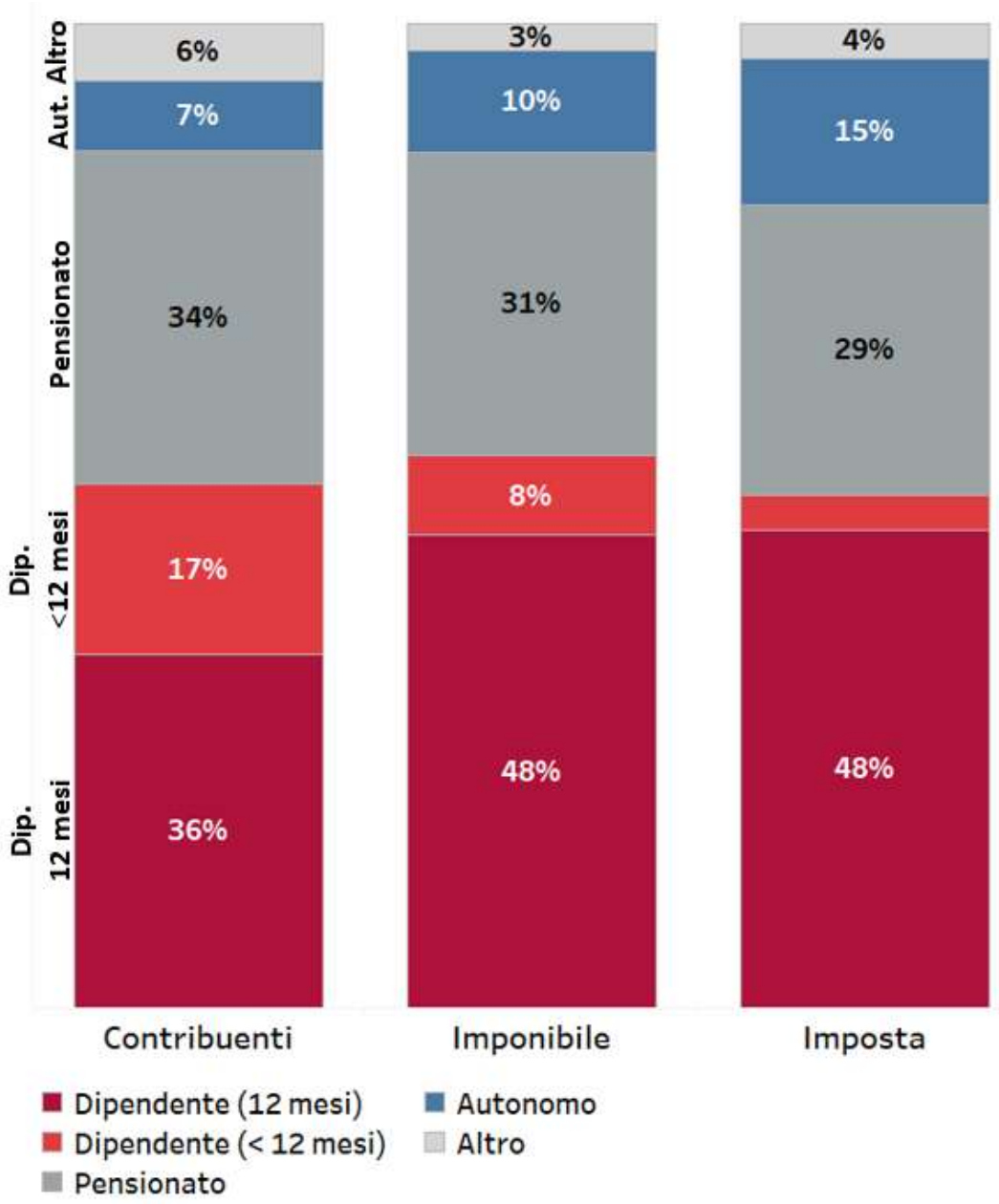
Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.
(1) Tra parentesi è riportata la numerosità dei contribuenti in milioni.

scaglione (6,8 milioni di lavoratori con redditi tra 15.000 e 28.000 euro), di cui ne costituisce circa il 50 per cento. Nel terzo scaglione l'incidenza dei lavoratori dipendenti occupati 12 mesi sale a circa il 60 per cento, per poi scendere negli scaglioni superiori, nei quali si rileva un incremento significativo dei percettori di reddito prevalente da lavoro autonomo[17], che costituiscono circa il 27 per cento dei contribuenti dell'ultimo scaglione, un'incidenza circa 4 volte maggiore di quella dei lavoratori autonomi sull'intera platea dei contribuenti.

Nel complesso circa l'81 per cento dell'imposta è versata da lavoratori dipendenti e pensionati, un dato che sostanzialmente riflette la composizione della platea dei contribuenti, costituiti per l'87 per cento dall'insieme di queste due categorie di percettori (fig. 12). Il minore peso di lavoratori dipendenti temporanei e dei pensionati in termini di imposta rispetto alla loro quota di contribuenti è infatti solo parzialmente compensato dai dipendenti occupati per l'intero anno, che sono il 36 per cento del totale e versano quasi la metà dell'imposta totale. I percettori di reddito prevalente da

[17] Redditi da professione, impresa individuale e da partecipazione in regime di imposta progressiva; non sono qui considerati i contribuenti aderenti ai regimi forfettari.

Fig. 12 – Composizione dei contribuenti, del reddito imponibile e dell'imposta
(percentuali di composizione per tipologia di reddito prevalente)



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

lavoro autonomo (che non aderiscono ai forfettari e dunque rimangono nel regime Irpef) costituiscono una quota molto limitata della platea dei contribuenti (il 7 per cento del totale) ma contribuiscono per circa un sesto al gettito totale.

Le detrazioni di imposta (escluse quelle per tipologia di reddito e il *bonus* Irpef) ammontano a circa 26,6 miliardi e per circa il 90 per cento danno luogo a una effettiva

riduzione di imposta[18]. Circa il 44 per cento del totale di queste detrazioni è costituito dalle detrazioni per carichi familiari, che possono essere considerate in qualche misura anch'esse un elemento di struttura dell'imposta necessario per correggere la capacità contributiva in funzione dei bisogni connessi con la composizione familiare del nucleo. Il restante 56 per cento (circa 15 miliardi di detrazioni potenziali) è ripartito tra altre tipologie di detrazione, generalmente legate alle modalità di impiego del reddito (cosiddette detrazioni per oneri) (par. 3.3).

3. Le principali criticità del sistema

In questa sezione vengono analizzate alcune delle principali criticità dell'Irpef che dovrebbero essere affrontate da una possibile azione di riforma per assicurare un assetto più coerente e trasparente del prelievo.

3.1 Le aliquote marginali effettive

La struttura originaria dell'Irpef è stata negli anni profondamente modificata (par. 1). La riduzione del numero degli scaglioni, la diminuzione delle aliquote sui redditi più alti e l'aumento di quelle sui redditi bassi e medi, l'innalzamento delle detrazioni per tipologia di reddito e il fatto di averle rese decrescenti rispetto al reddito hanno determinato un notevole innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta (il reddito minimo imponibile), aliquote marginali effettive che aumentano rapidamente nella parte bassa della distribuzione dei redditi e, di conseguenza, anche aliquote medie effettive che crescono velocemente nel primo tratto della distribuzione. L'Irpef è quindi divenuta negli anni più progressiva e più redistributiva di quella originaria[19], un risultato apparentemente controintuitivo se si confrontano le aliquote legali massime di oggi e di allora[20]. Il fatto di aver reso le detrazioni decrescenti con il reddito ha creato delle irregolarità nella curva delle aliquote marginali effettive.

---

[18] La quota restante delle detrazioni riportate in dichiarazione non viene goduta per effetto di incapienza dei potenziali beneficiari.

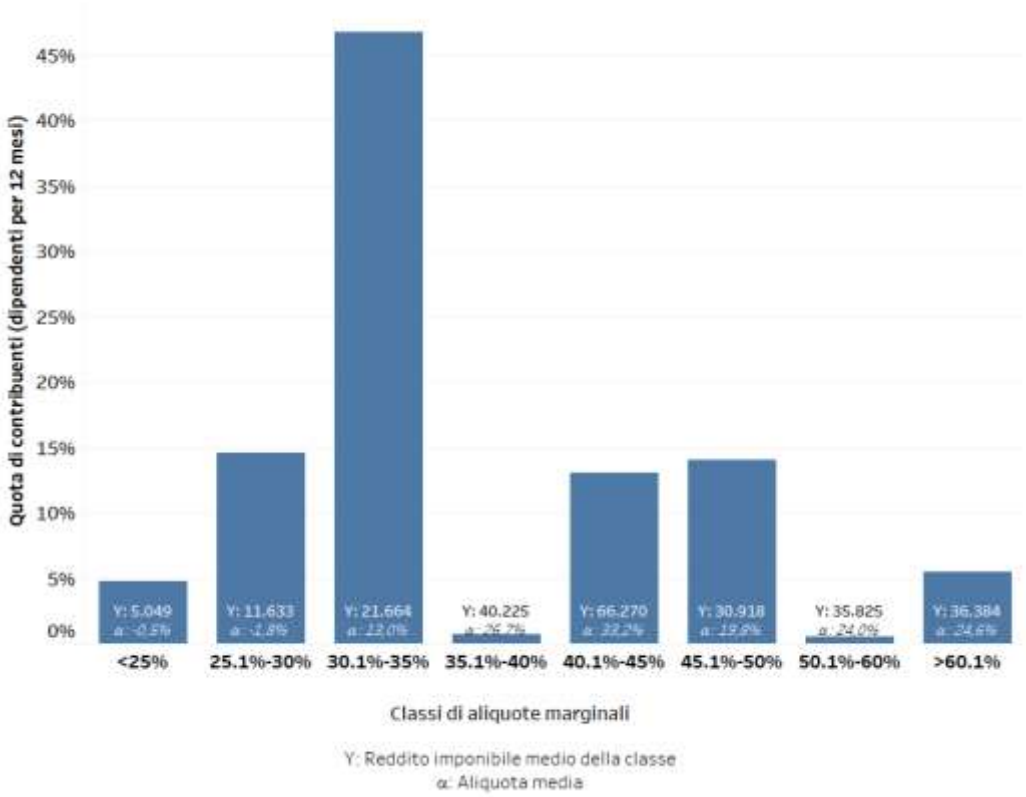
[19] Si vedano, tra gli altri: Gastaldi, F. e Salvemini, G. (2007), "Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'imposta personale sul reddito", in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, vol. 66, n. 1; Pellegrino, S. e Panteghini, P.M. (2020), "Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", in Economia Italiana, n. 1; Baldini, M. (2020), "Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later", in Fiscal Studies. In quest'ultimo studio emerge che dal 1979 al 2019 il grado di redistribuzione dell'Irpef è passato, secondo l'indice di Reynolds-Smolensky, da 0,0253 a 0,0432 e quello di progressività, in base all'indice di Kakwani, da 0,1881 a 0,2068.

[20] Va tuttavia considerato che tale aumento della progressività è stato in parte controbilanciato, nella parte alta della distribuzione dei redditi, dall'introduzione di detrazioni (ad esempio, quelle sulle ristrutturazioni immobiliari e per la riqualificazione energetica) e di regimi agevolati (ad esempio, quello della cedolare secca sulle locazioni immobiliari) che per loro natura tendono a beneficiare i contribuenti con redditi più elevati.

Questo fenomeno delle irregolarità assume particolare rilevo per i lavoratori dipendenti che dal 2014 beneficiano, oltre che delle detrazioni decrescenti con il reddito, del *bonus* Irpef caratterizzato da un *decalage* molto ripido. Per questi contribuenti, come abbiamo mostrato nella figura 7a, al passaggio tra il secondo e il terzo scaglione l'aliquota marginale effettiva aumenta di 13,5 punti (al 45 per cento) per poi salire di ulteriori 16 punti (al 61 per cento) sempre all'interno del terzo scaglione, collocandosi ben oltre l'aliquota legale massima.

La presenza di aliquote marginali effettive molto elevate e con un andamento irregolare costituisce un problema per il funzionamento dell'imposta, soprattutto perché, a differenza di quanto accadeva negli anni '70, il fenomeno riguarda una platea ampia di contribuenti (fig. 13). Oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti (occupati 12 mesi l'anno) presenta aliquote marginali effettive superiori a quella legale massima del 43 per cento, collocandosi oltre il 45 per cento. Si tratta oltretutto di contribuenti il cui reddito è relativamente basso e che quindi presentano un'aliquota media contenuta: nella classe tra il 45 e il 50 per cento di aliquota marginale effettiva si trovano contribuenti (quasi il 15 per cento del totale) con in media redditi di 31.000 euro e aliquota media del

Fig. 13 – Distribuzione dei lavoratori dipendenti (occupati 12 mesi) per classi di aliquota marginale effettiva



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

19,8 per cento; nella classe superiore (aliquota marginale effettiva oltre il 60 per cento) il reddito medio è di circa 36.000 euro e l'imposta media non raggiunge il 25 per cento. Se si considera inoltre che a queste aliquote marginali si sommano gli effetti delle addizionali locali dell'Irpef, delle detrazioni per familiari a carico (circa un punto di aliquota marginale aggiuntiva per ogni figlio a carico) e di altre componenti del sistema *tax-benefit* quali i contributi sociali, gli assegni familiari e le altre forme di trasferimento basate sulla prova dei mezzi, è possibile che per una quota non irrilevante di contribuenti eventuali redditi aggiuntivi possano essere significativamente erosi dall'incremento dell'imposta e dalla riduzione dei trasferimenti.

I riflessi negativi di aliquote marginali così elevate e, soprattutto, così superiori all'aliquota media corrispondente, sono molteplici e riguardano l'influenza sulle scelte lavorative al margine, sui costi dell'adeguamento monetario dei salari (drenaggio fiscale) e, più in generale, impattano sul funzionamento stesso della imposta personale comprensiva, quando l'inclusione nell'imponibile di redditi tipicamente "aggiuntivi", come ad esempio quelli da immobili, genera un carico fiscale supplementare di entità molto rilevante.

Queste distorsioni possono aver spinto il legislatore a provvedimenti che hanno scorporato dalla base imponibile ad aliquota progressiva le fonti di reddito per le quali l'effetto di disincentivo dovuto alla distanza tra il prelievo marginale e quello medio ha un forte peso sulle scelte dei contribuenti, anche in termini di propensione all'evasione. Può essere stato questo il caso dell'introduzione della tassazione separata dello straordinario[21] e della tassazione cedolare dei redditi da locazione. In altri casi si è cercato di aggirare il problema come, ad esempio, con l'incremento nel 2018 della soglia di reddito del *bonus* 80 euro in concomitanza con il rinnovo contrattuale del pubblico impiego, al fine di garantire una piena fruizione degli incrementi salariali in busta paga.

Un ulteriore effetto dovuto alla presenza di elevate aliquote marginali riguarda il trattamento fiscale dei nuclei familiari caratterizzati da un diverso numero di percettori di reddito. In un sistema di tassazione individuale, come quello dell'Irpef, a parità di reddito familiare il vantaggio fiscale a beneficio dei nuclei con due percettori di reddito (rispetto a quelli con un solo percettore) è tanto maggiore quanto più le aliquote marginali crescono velocemente al crescere del reddito. Tale risparmio, che può trovare giustificazione nei maggiori costi sostenuti da una coppia di genitori occupati e nella necessità di incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, risulta oggi particolarmente elevato e pone questioni di equità orizzontale del prelievo. A parità di

[21] Una forma di tassazione "sperimentale" degli straordinari ad aliquota cedolare del 10 per cento è stata introdotta con la L. 126/2008 ed è rimasta in vigore con successive proroghe fino al 2011, anno in cui l'imponibile sottratto all'imposizione progressiva ha raggiunto i 9,8 miliardi. Successivamente sono state imposte restrizioni alla fruizione del regime di tassazione separata (nel 2014 la base dell'imposta sostitutiva si è ridotta a 3,8 miliardi). Nel 2015 la norma è stata soppressa e dal 2016 è stato introdotto un regime sostitutivo, sempre ad aliquota del 10 per cento, per i soli premi di produttività regolati da contrattazione collettiva. Nel 2018 questo regime ha riguardato circa 2,1 milioni di lavoratori per circa 2,7 miliardi di base imponibile. Nel 2020 la tassazione separata è applicabile fino a un massimale di 3.000 euro per dipendente.

condizione economica familiare, una coppia di due percettori paga fino a 7.700 euro di imposta in meno rispetto a un nucleo con un solo percettore. Il risparmio di imposta è crescente con il reddito del nucleo e raggiunge il massimo in corrispondenza di un reddito familiare di circa 56.000 euro, con un risparmio di imposta che supera i 14 punti percentuali[22].

Alla luce di queste problematicità, l'obiettivo più immediato di un'azione di ridisegno dell'Irpef dovrebbe essere quello di eliminare le irregolarità nel profilo delle aliquote marginali effettive per ridurre gli effetti distorsivi.

La regolarizzazione delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti, ossia l'eliminazione dei picchi in corrispondenza del terzo scaglione di reddito, è realizzabile intervenendo in diversi modi sui parametri dell'imposta e con costi in termini di gettito differenti. Di seguito, si descrive attraverso un esercizio di simulazione un esempio di come, senza discostarsi troppo dalla struttura attuale, modificando marginalmente i tre parametri dell'imposta (detrazioni, aliquote e scaglioni), potrebbe essere realizzata una regolarizzazione delle aliquote marginali effettive.

Lo scenario simulato prevede detrazioni da lavoro dipendente (inclusive del *bonus* Irpef) che decrescono linearmente con il reddito a partire dalla soglia dei 28.000 euro per azzerarsi in corrispondenza di 75.000 euro. Risulterebbero dunque eliminati i tratti più pendenti delle detrazioni attuali, che costituiscono la causa delle irregolarità delle aliquote marginali effettive, e sarebbe spostata in avanti di 20.000 euro la soglia massima di reddito (fig. 14). Si è in particolare lasciato invariato il *bonus* Irpef, che genera un trasferimento monetario (aliquota marginale negativa) in corrispondenza di redditi compresi tra 8.150 euro e la soglia di reddito minimo imponibile (12.500 euro), mentre si è agito sul profilo delle detrazioni da lavoro dipendente in modo che la somma delle due componenti abbia un profilo di riduzione più regolare.

La regolarizzazione delle aliquote marginali effettive richiede inoltre una riduzione del differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione di reddito. In particolare, nell'esercizio si prevede l'abbassamento di tre punti dell'aliquota legale del terzo scaglione (da 38 a 35 per cento) e di due punti dell'aliquota del quarto (da 41 a 39 cento) e, per controbilanciare parzialmente l'effetto positivo sulla parte alta della distribuzione del reddito di minori aliquote sugli scaglioni più bassi, l'incremento di un punto dell'aliquota marginale massima, dal 43 al 44 per cento (fig. 15). Inoltre, si riduce l'ampiezza del terzo scaglione (che riguarderebbe redditi da 28.000 a 35.000 euro) e si amplia il quarto (redditi da 35.000 a 75.000 euro).

[22] Si veda l'Audizione del Presidente dell'UPB del 19 febbraio 2020 sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente".

Fig. 14 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle detrazioni da lavoro dipendente inclusive del bonus Irpef

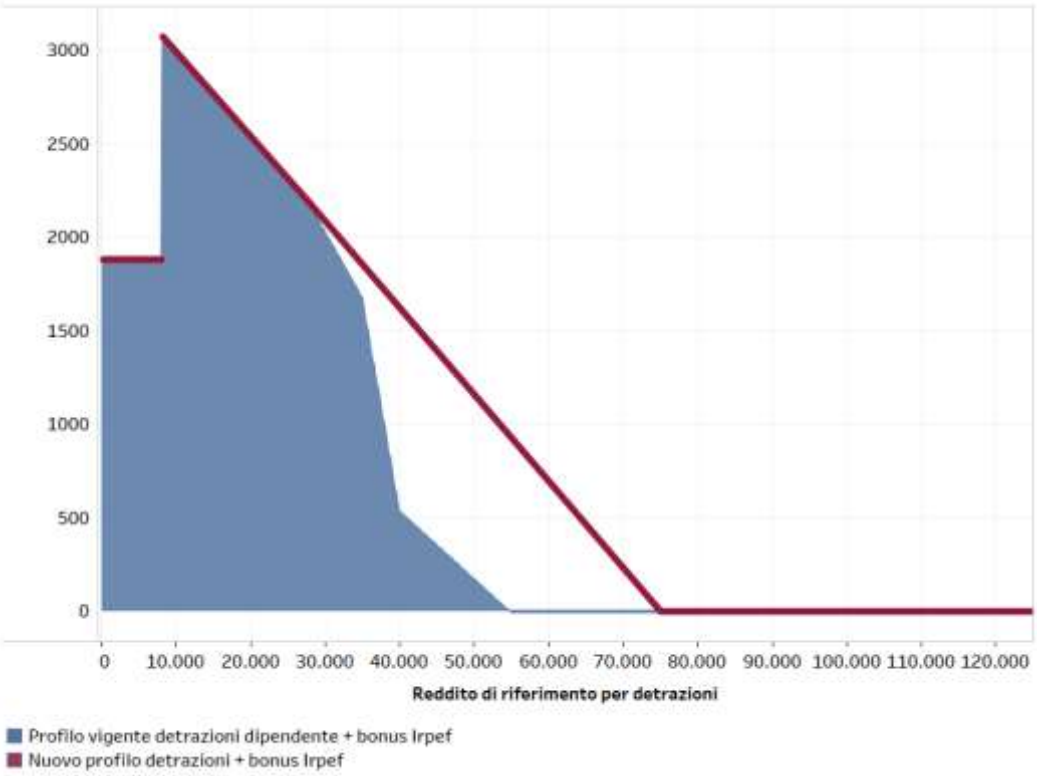
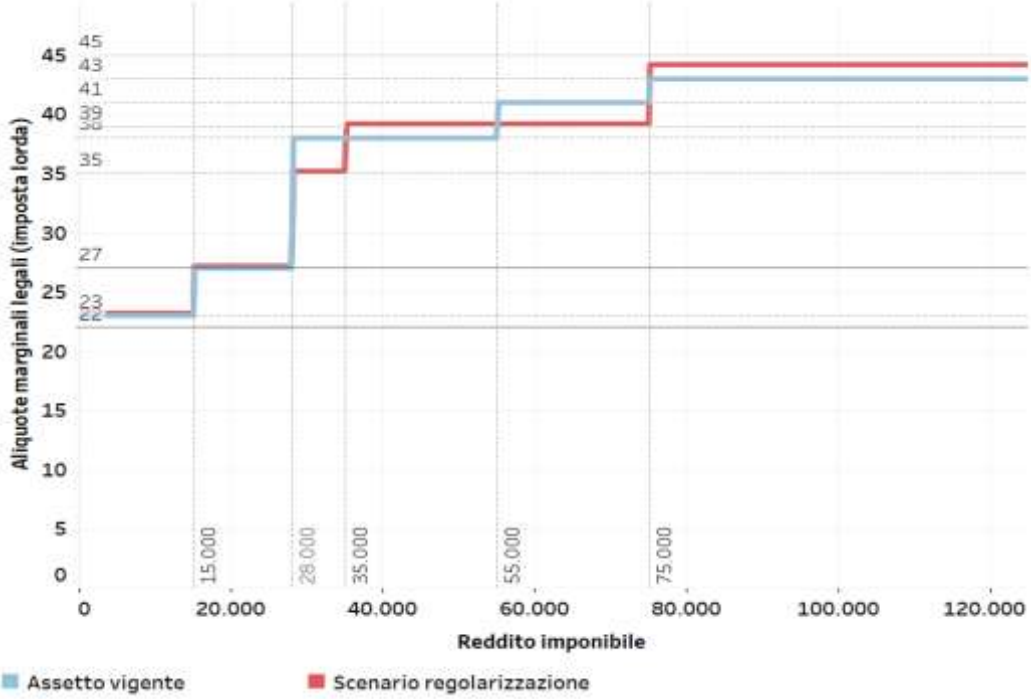


Fig. 15 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote marginali legali



Come si evince dalla figura 16, con questo intervento l'andamento erratico delle aliquote marginali effettive viene regolarizzato, con una riduzione massima tra i 35.000 e 40.000 euro di oltre 17 punti percentuali. In termini di aliquota media di imposta il risparmio maggiore raggiunge i 3 punti, in corrispondenza dei 40.000 euro di reddito (fig. 17), livello oltre il quale, come si è visto in precedenza, si colloca solo poco più dell'8 per cento dei contribuenti.

La riduzione complessiva di gettito associata all'esempio di intervento illustrato ammonta a circa 3 miliardi (di cui poco più di 2 dovuti al ridisegno delle detrazioni), distribuiti su circa 8,3 milioni di beneficiari, per una riduzione media di imposta di circa 365 euro (tab. 3).

In termini distributivi, l'esercizio di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive, che opera sui redditi superiori ai 28.000 euro, favorisce inevitabilmente i decili di reddito più alti (fig. 18). Oltre il 40 per cento dello sgravio di imposta si concentra nel decimo decile e la quota dei nuclei avvantaggiati è maggiore nel nono decile (oltre il 50 per cento). L'incidenza dello sgravio (ossia il rapporto tra minore imposta dovuta e reddito) raggiunge il massimo sul nono decile (0,4 punti percentuali), considerando anche l'incremento di un punto dell'aliquota legale massima.

Fig. 16 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote marginali effettive

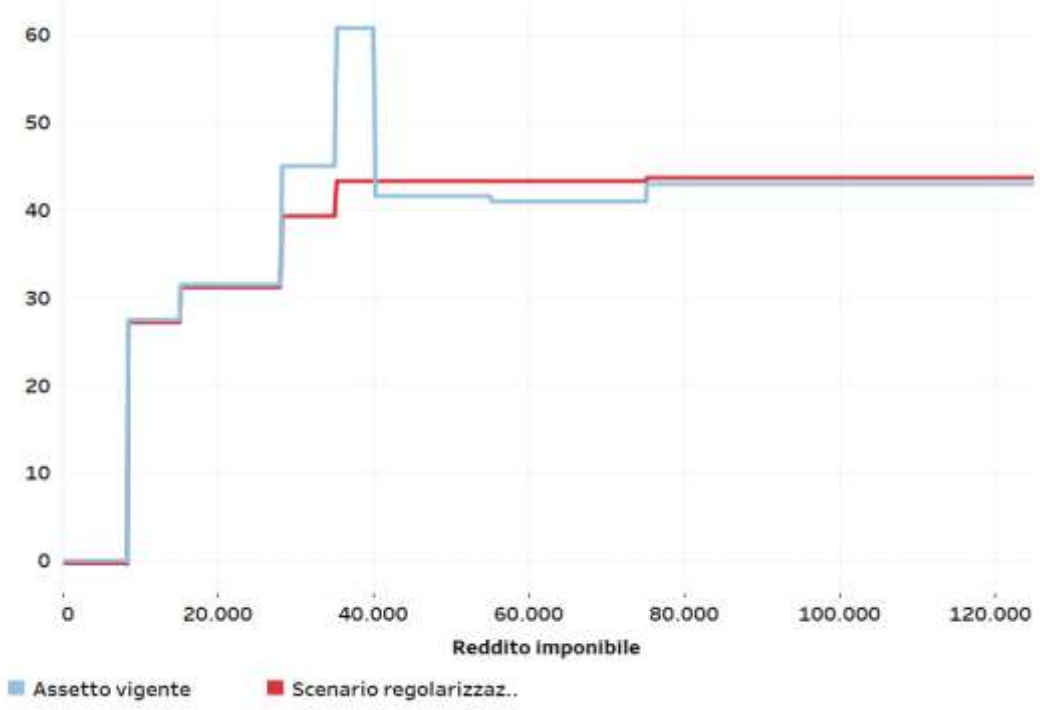
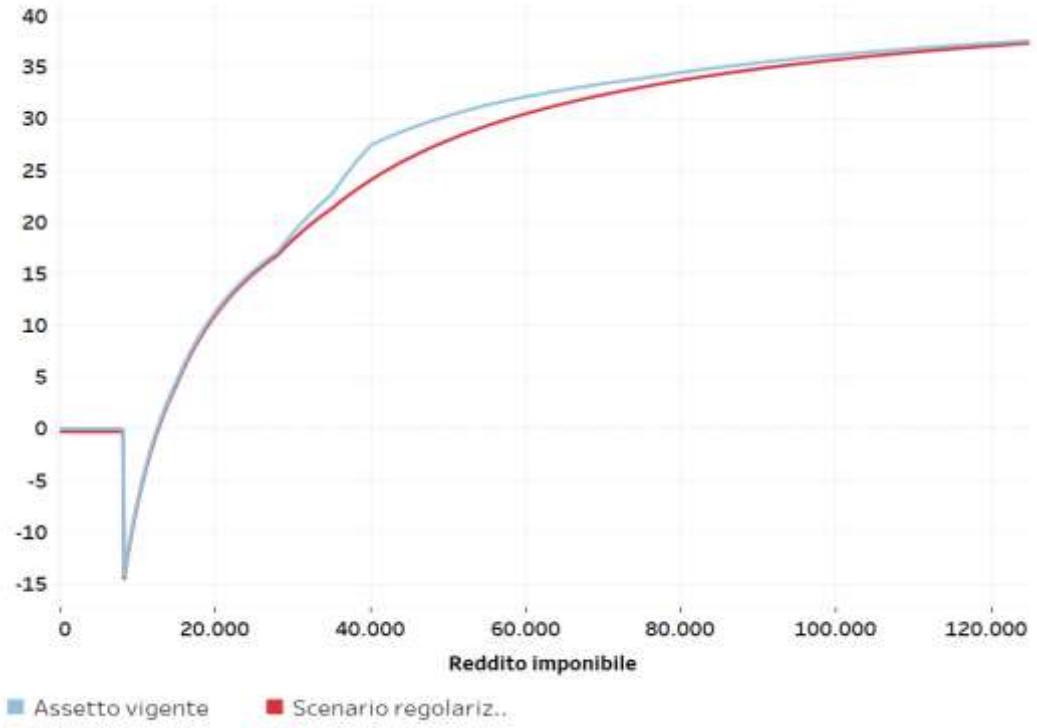


Fig. 17 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote medie effettive



Tab. 3 – Impatto aggregato dello scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali

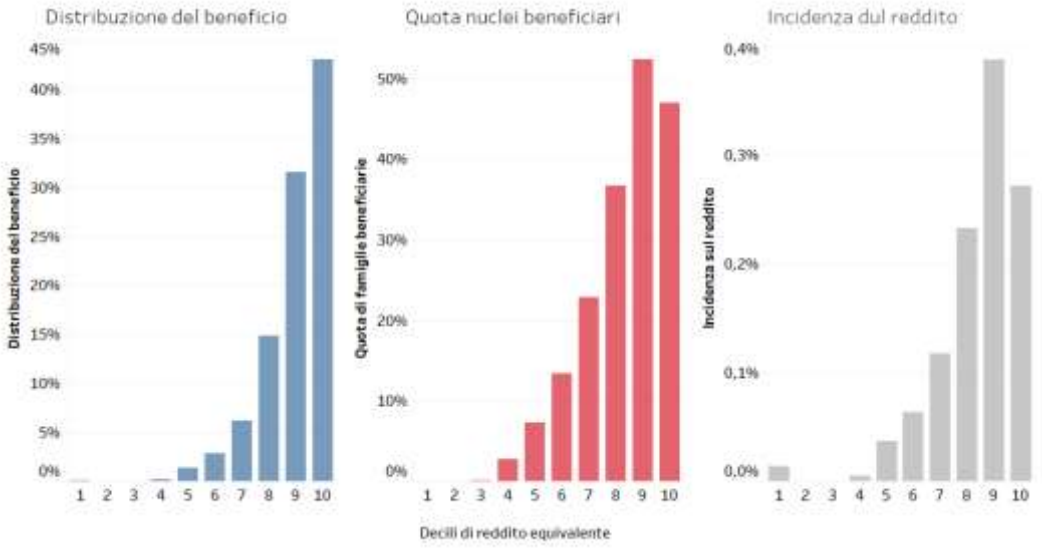
	Totale scenario	*Di cui: effetto detrazioni*
Minore imposta *(milioni di euro)*	3.025	*2.181*
Contribuenti avvantaggiati *(migliaia)*	8.282	*5.310*
Beneficio medio *(euro)*	365	*411*

Fonte: esercizio condotto con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

3.2 L'erosione della base imponibile

Nell'ambito di applicazione di un'imposta personale progressiva, l'esclusione dalla base imponibile di alcune fonti di entrata comporta la violazione del principio dell'equità orizzontale (soggetti con lo stesso reddito complessivo sono gravati da un carico fiscale differente) indebolendo le ragioni che sono alla base della progressività del sistema. L'imposta non risulterebbe infatti più commisurata all'effettiva capacità contributiva, che va necessariamente determinata sulla base del complesso delle risorse a disposizione del contribuente.

Fig. 18 – Impatto distributivo dello scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali



Fonte: esercizio condotto con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

Come osservato nel paragrafo 1, già dalla sua introduzione l'Irpef presenta significative deviazioni dal modello ideale omnicomprensivo di imposta personale progressiva, con l'esclusione dalla base imponibile dei redditi da capitale finanziario, sottoposti ad aliquota proporzionale sostitutiva.

Negli anni la base imponibile dell'Irpef ha subito ulteriori forme di erosione che hanno continuato a riguardare in particolare i redditi da capitale, tra cui il trattamento dei dividendi (oggi inclusi parzialmente nel regime Irpef solo in caso di partecipazione qualificata detenuta da un titolare di reddito di impresa e altrimenti sottoposti a tassazione sostitutiva), le plusvalenze immobiliari (sottoposte a tassazione sostitutiva), i redditi immobiliari, sia di natura figurativa (con l'esenzione delle rendite catastali dell'abitazione principale dal 2001) sia derivanti da locazione (sottoposti a regime opzionale di cedolare secca dal 2011 per le locazioni abitative, estesa dal 2018 agli immobili strumentali di categoria C1 – negozi e esercizi commerciali).

La tendenza all'esclusione dei redditi da capitale finanziario e dei dividendi dall'imposta progressiva è comune ai principali paesi, in cui prevalgono forme di tassazione sostitutiva[23]. In alcuni paesi, come ad esempio Germania e Francia, l'inclusione nella tassazione personale è comunque opzionale, consentendo ai percettori di redditi bassi di applicare le aliquote inferiori dell'imposta personale, generalmente più contenute delle aliquote sostitutive (si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'Irpef in Italia e in alcuni altri principali paesi").

Per quanto riguarda la tassazione sui redditi di natura immobiliare, la rendita figurativa dell'abitazione di residenza è esentata da imposta anche in quasi tutti i paesi europei, mentre il reddito da locazione è, a differenza del caso italiano, generalmente sottoposto

[23] Si veda OECD Tax Database (9/2020), Explanatory Annex Part II, "Taxation of corporate and capital income".

all'imposta personale (si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'Irpef in Italia e in alcuni altri principali paesi"). È necessario considerare tuttavia che la tassazione dei redditi degli immobili è strettamente interconnessa con la tassazione patrimoniale e che in Italia, in concomitanza con l'introduzione della cedolare secca, il prelievo patrimoniale è aumentato in misura sostanziale (il gettito sugli immobili non adibiti ad abitazione di residenza è più che raddoppiato). Rimane invece un'eccezione italiana l'esenzione anche nell'ambito del prelievo patrimoniale delle abitazioni principali (con l'esclusione delle abitazioni di lusso).

Con alcune approssimazioni, dunque, il sistema italiano si avvicina di fatto a un sistema duale, adottato sin dalla fine degli anni '80 in alcuni paesi del Nord Europa, in cui il prelievo è progressivo sui soli redditi da lavoro e i redditi da capitale sono tassati ad aliquote proporzionali. Per attuare un sistema coerente di tassazione duale occorrerebbe tuttavia individuare un meccanismo per scorporare la quota di redditi derivanti dall'impiego di capitale investito dei lavoratori autonomi (operazione non priva di difficoltà applicative) e provvedere a una omogeneizzazione delle aliquote sulle rendite finanziarie, opportunamente raccordate con le aliquote del sistema progressivo.

Dato il contesto normativo internazionale, e alla luce di una elevata mobilità dei capitali, appare più complessa una riforma che tenti di ristabilire un modello di imposta personale omnicomprensiva, anche se, in questa direzione, potrebbero essere riviste alcune delle scelte intraprese negli ultimi anni, come ad esempio l'applicazione della cedolare secca sulle locazioni che, da un lato, ha avuto effetti distributivi ampiamente regressivi e, dall'altro, non sembra aver sortito gli effetti sperati sul versante dell'emersione di base imponibile.

Il numero di contribuenti che optano per la cedolare secca (sia quella ordinaria sia quella agevolata) è progressivamente aumentato nel tempo. Si è passati da circa 500.000 contribuenti del 2011 (l'1,2 per cento del totale dei contribuenti Irpef) a 2,5 milioni di contribuenti nel 2018. L'introduzione della cedolare secca sembrerebbe aver prodotto un'emersione di base imponibile. Il Dipartimento delle finanze[24] stima un recupero di evasione compreso tra 1 e 1,5 miliardi per l'anno 2013, mentre la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva evidenzia una riduzione del *tax gap* sulle locazioni[25] dovuto a un "cambiamento nei comportamenti dei contribuenti, orientato verso una maggiore *compliance* fiscale" in corrispondenza dell'introduzione del regime cedolare. Tuttavia, sempre il Dipartimento delle finanze rileva che il recupero di evasione non ha comportato un vantaggio netto per il bilancio dello Stato: "in termini di gettito, l'effetto positivo dell'introduzione della «cedolare secca» è più che compensato dagli effetti negativi riconducibili alla riduzione delle aliquote Irpef, alla mancata applicazione delle addizionali locali e

[24] Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle entrate.

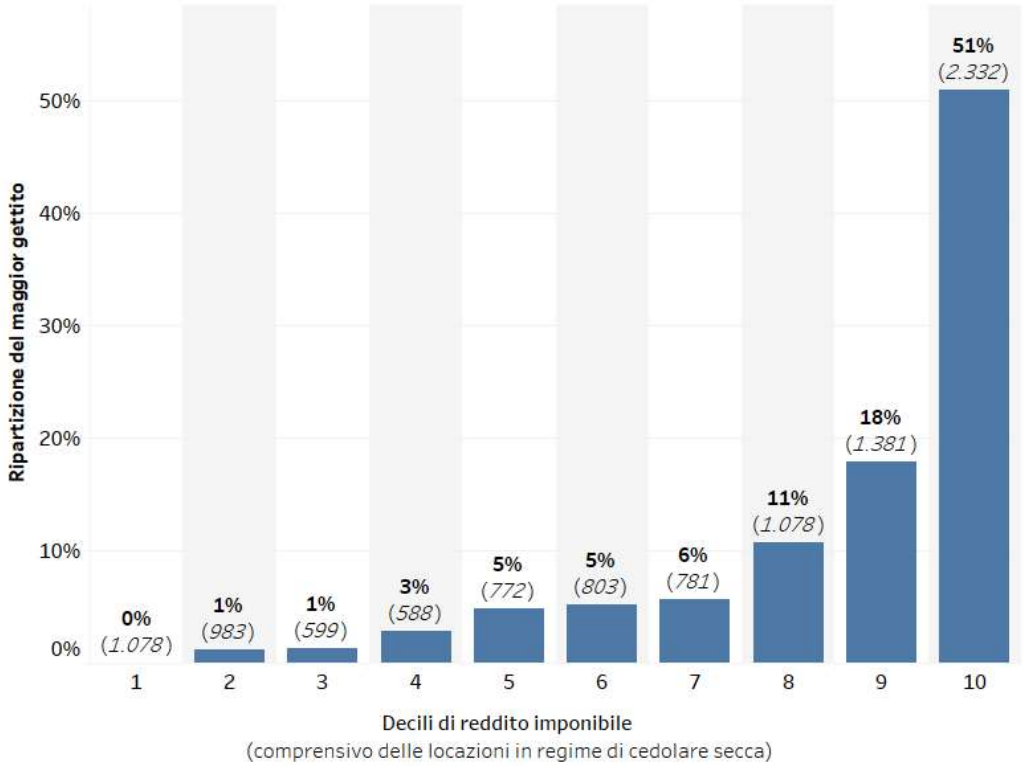
[25] Nelle Relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegate alla NADEF 2018, 2019 e 2020 si rileva che il *tax gap* relativo all'imposta sui redditi da locazione è oscillato, nel periodo, 2011-18, tra un massimo di 1,8 miliardi di euro, registrato nel 2011, e un minimo di poco meno di 0,7 miliardi nel 2018. La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra il gettito evaso e quello teorico, si è ridotta drasticamente, anche se non in modo continuativo, passando dal 21,6 per cento del 2011 all'8,4 del 2018. Infatti nel 2015 vi è stato un picco relativo pari al 14,8 per cento.

all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro". Simili evidenze emergono anche da un'analisi svolta su dati amministrativi da Di Caro *et al.* (2020)[26].

La reintroduzione dei redditi da locazioni (oggi sottoposti alla cedolare) nella base imponibile dell'imposta personale comporterebbe, senza considerare possibili mutamenti nelle scelte dei contribuenti, un recupero di gettito di circa 2,5 miliardi, prevalentemente a carico dei contribuenti con reddito più elevato, dato che i redditi da locazione si concentrano maggiormente nella parte alta della distribuzione del reddito: oltre il 50 per cento del maggior carico fiscale che deriverebbe dal reinserimento dei redditi da cedolare secca nell'imposta progressiva risulterebbe a carico dei contribuenti appartenenti all'ultimo decile di reddito (fig. 19).

Nell'ordinamento italiano sono state introdotte anche specifiche esclusioni dall'imposta personale riguardanti i redditi da lavoro, quali ad esempio i regimi forfettari per il lavoro autonomo, il cui campo di applicazione, inizialmente riservato a microimprese con la

Fig. 19 – Distribuzione della maggiore imposta derivante dalla reintroduzione nell'Irpef delle locazioni in regime di cedolare secca (1)



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.
(1) Tra parentesi è riportato l'onere medio per contribuente coinvolto.

[26] Si veda Di Caro *et al.* (2020), "Assessing the effects of flat tax reforms: micro estimates of tax evasion response in Italy", paper presentato alla *International conference on tax compliance,* Assisi.

finalità di semplificarne la gestione amministrativa, è stato esteso a partire dal 2019 a imprenditori individuali e professionisti con fatturato fino a 65.000 euro. Come sottolineato nell'Audizione UPB del 12 novembre 2018[27] ciò ha comportato un importante riassetto della tassazione del lavoro autonomo e delle imprese individuali, coinvolgendo circa il 60 per cento dei soggetti di tale tipologia. Rilevanti sono gli effetti sull'efficienza (in termini di incentivi al lavoro e alla crescita dimensionale dell'attività) e sull'equità verticale e orizzontale complessiva del sistema. Se da un lato si abbassa sensibilmente il disincentivo all'attività lavorativa, poiché si riduce per i soggetti coinvolti l'aliquota marginale complessiva, in corrispondenza del passaggio tra regime forfettario e quello con imposta sostitutiva (in corrispondenza della soglia di 65.000 euro di ricavo), si verifica una cosiddetta trappola di povertà (aliquota marginale superiore al 100 per cento) dovuta al disegno della tassazione per classi e non per scaglioni. Questo assetto configura inoltre un sistema speciale di tassazione che sussiste in parallelo a quello dell'imposta personale progressiva al quale rimangono sottoposti i lavoratori dipendenti, i pensionati e gli altri contribuenti non coinvolti. Il differenziale di carico fiscale a parità di reddito è molto ampio e crescente con il reddito stesso (ad esempio, un lavoratore dipendente con 40.000 euro di reddito paga circa 5.000 euro di imposte sul reddito in più di un autonomo in regime forfettario; il differenziale passa a circa 10.000 euro in corrispondenza di un imponibile di 60.000 euro). La coesistenza di questi due regimi non appare coerente con i principi di equità orizzontale del prelievo.

Inoltre, l'uscita dei redditi di questi lavoratori autonomi dalla base imponibile dell'Irpef e la scelta di un'aliquota proporzionale del 15 per cento non risolve questioni rilevanti come quella della neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa. Un modo per affrontare tale questione è quello di tassare separatamente i compensi per il lavoro prestato dall'imprenditore individuale (da assoggettare come qualsiasi altra forma di reddito da lavoro ad aliquota progressiva) da quelli di remunerazione del capitale (da tassare in modo proporzionale coerentemente con quanto previsto per le persone giuridiche). Un tale meccanismo era stato introdotto nel nostro sistema nel 2017 con l'Imposta sul reddito di impresa (Iri) ma è stato abolito prima di entrare in vigore. In questo modo il sistema di tassazione si avvicinerebbe a un sistema duale e verrebbe incentivata la patrimonializzazione delle piccole imprese.

Sono inoltre sottoposti a tassazione sostitutiva i premi di risultato e diverse forme di *welfare* aziendale e a partire dal 2018 sono stati esentati i redditi fondiari (determinati usualmente su base catastale) per gli agricoltori professionali. Nell'ordinamento sono poi presenti numerose esclusioni dalla base imponibile di specifiche tipologie di reddito di portata più ridotta[28].

---

[27] Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

[28] Si veda il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020 della Commissione per le spese fiscali, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Va infine ricordato il regime di favore riservato ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli che, allo stato attuale, sono esentati dall'Irpef, ma anche dall'Irap e dall'Imu e che beneficiano di un regime speciale IVA. Va considerato a tale proposito che in molti casi oggi le attività di questo settore sono assimilabili ad attività industriali.

3.3 Detrazioni per oneri e altre tax expenditures

Sulla determinazione dell'imposta dovuta incide in misura significativa un variegato insieme di deduzioni e detrazioni (diverse da quelle specifiche per tipologia di reddito e per carichi familiari) riconosciute a platee variabili di contribuenti a seconda del tipo e dell'ambito di applicazione che si sono stratificate nel tempo con finalità tra loro molto diverse. Si tratta di una parte delle spese fiscali che annualmente vengono censite nel Rapporto sulle spese fiscali redatto dall'apposita Commissione al fine di promuoverne il riordino e la razionalizzazione[29].

Dal 2011 lo Stato di previsione dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato presenta una ricognizione annuale delle spese fiscali vigenti. Dal 2016 il monitoraggio è affidato a una apposita Commissione, istituita presso il MEF, che è giunta alla pubblicazione del suo quinto rapporto. Il rapporto, sempre allegato allo Stato di previsione dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato, così come prescritto dal D.Lgs. 160/2015, contiene una quantificazione triennale delle spese fiscali. L'individuazione delle spese fiscali, come ampiamente documentato in letteratura[30], è condizionata da alcune assunzioni di base per identificare il modello di tassazione (*benchmark*) rispetto al quale i provvedimenti agevolativi rappresentano uno scostamento. Le valutazioni della Commissione sono basate sul cosiddetto *benchmark* legale, nel quale si prende a riferimento il sistema tributario vigente, piuttosto che un più generico modello teorico. Questo approccio tuttavia non esclude la presenza di elementi di soggettività nell'individuazione delle spese fiscali, in quanto alcune misure, identificate come spese fiscali dall'applicazione del *benchmark* legale, possono poi essere riconosciute come caratteristiche strutturali dell'imposta e, come tali, essere escluse dall'insieme delle spese fiscali, alla luce di un'analisi sul piano sostanziale. Rispetto alle valutazioni effettuate in precedenza basate su questo medesimo criterio, la Commissione ha ritenuto di considerare strutturali diverse agevolazioni di imposta precedentemente annoverate tra le spese fiscali. Si tratta, ad esempio, delle detrazioni per redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione (considerate un elemento definitorio della progressività dell'imposta), delle detrazioni per familiari a carico e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Sono inoltre considerate strutturali, e quindi non incluse tra le spese fiscali, le aliquote ridotte dell'IVA e, per quanto riguarda l'Ires, l'ACE (in un'ottica di tassazione duale) e la *participation exemption*. Complessivamente, la Commissione ha quindi ridotto il perimetro delle agevolazioni da considerare spese fiscali rispetto alle valutazioni precedenti, passando dai circa 160 miliardi riportati negli allegati allo stato di previsione dell'entrata fino al 2015 ai circa 54,5 miliardi per i tributi erariali e 22 miliardi per i tributi locali del primo rapporto della Commissione nel 2016[31]. I rapporti della Commissione costituiscono la base per la realizzazione, come previsto dalla normativa, dei rapporti programmatici sulle spese fiscali allegati alla NADEF nei quali dovrebbero essere individuati ogni anno gli interventi "volti a

[29] I Rapporti sono scaricabili dal sito:
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html.

[30] Per una rassegna si veda OECD (2010), "Tax expenditures in OECD countries".

[31] Ancora più ampio è l'insieme individuato dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale nel 2011 che, sulla base di un *benchmark* teorico, individuava circa 720 voci di spese fiscali per oltre 254 miliardi (comprensivi dei tributi locali).

ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica". Nei rapporti programmatici, tuttavia, sono state espresse finora esclusivamente linee di indirizzo molto generali, di fatto mai attuate.

Il Rapporto sulle spese fiscali 2020[32] ha censito, per la componente erariale, 602 voci[33] a fronte delle 533 del Rapporto 2019, in aumento per effetto delle agevolazioni introdotte nel corso del secondo semestre 2019 e del primo semestre 2020 a seguito dell'emergenza sanitaria (DL 18/2020, DL 23/2020 e DL 34/2020)[34]. Di queste, 171 (il 28,4 per cento del totale delle spese fiscali erariali) riguardano esclusivamente l'Irpef comportando una riduzione di gettito pari a 39,4 miliardi nel 2021 (il 57,8 per cento del totale). Si ricorda che, come rilevato in precedenza, tra queste voci non sono ricomprese le detrazioni per redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione e le detrazioni per familiari a carico. A queste si aggiungono ulteriori 63 voci – per un ammontare complessivo di 7,5 miliardi nel 2021 (circa l'11 per cento del totale) – che riguardano oltre l'Irpef, l'Ires, l'Irap e l'Imu.

Complessivamente è osservabile che a fronte di poche voci di importo rilevante che riguardano ampie platee di contribuenti ve ne sono molte di modesta entità che tuttavia, riguardando un numero molto contenuto di contribuenti, hanno importi unitari rilevanti.

Utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi del 2018 è possibile ricavare alcune informazioni sull'entità e la distribuzione delle deduzioni e delle detrazioni. Di seguito ci si sofferma sulle principali.

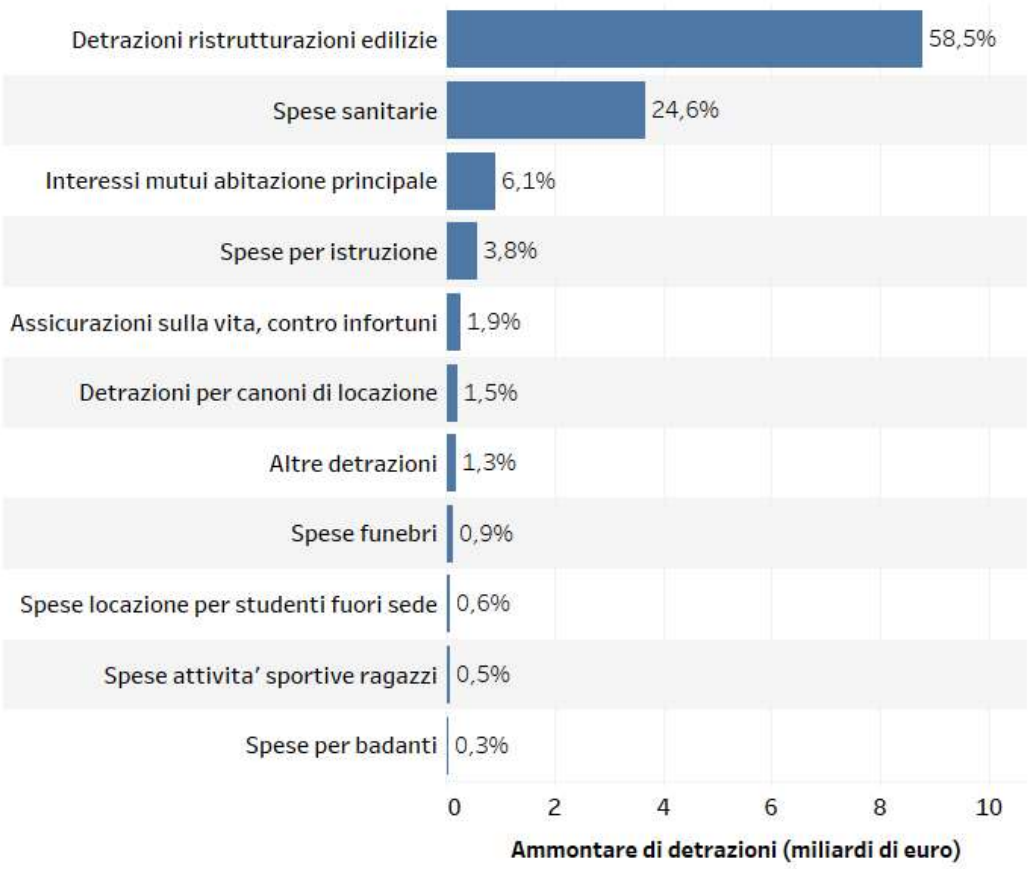
Le deduzioni dall'imponibile ammontano a circa 26,7 miliardi, di cui le più rilevanti sono di natura strutturale o comunque funzionali a evitare doppie tassazioni, come i contributi sociali per la previdenza obbligatoria (circa 19 miliardi) e la deduzione degli assegni al coniuge (0,9 miliardi). Le altre deduzioni ammontano complessivamente a circa 6,5 miliardi e sono per oltre il 65 per cento costituite dai contributi per la previdenza integrativa[35].

Le detrazioni dall'imposta (escludendo quelle per tipologia di lavoro, il *bonus* Irpef e quelle per carichi familiari) ammontano a circa 15 miliardi. Tra queste prevalgono le detrazioni connesse a politiche di incentivazione delle ristrutturazioni edilizie (interventi di riqualificazione di immobili, di risparmio energetico e di acquisto di mobili ed elettrodomestici), che costituiscono oltre il 58 per cento del totale (circa 8,7 miliardi di detrazioni potenziali), distribuite su circa 10,5 milioni di beneficiari (fig. 20).

Seguono le detrazioni per spese sanitarie, che valgono circa 3,7 miliardi (circa un quarto del totale) e molteplici voci di importo minore per un totale di 2,7 miliardi, tra cui si

[32] Ministero dell'Economia e delle finanze (2020), "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020".
[33] Alle voci erariali si aggiungono altre 184 voci relative a tributi locali.
[34] Si tratta di agevolazioni a sostegno di famiglie, imprese, medici, infermieri, operatori sanitari, nonché misure settoriali (sanità, editoria, turismo e cultura, sport, infrastrutture e trasporti, agricoltura, pesca e acquacoltura).
[35] La deducibilità è consentita fino a un massimale di 5.164,57 euro l'anno.

Fig. 20 – Detrazioni per oneri
(miliardi di euro e, tra parentesi, percentuali di composizione)



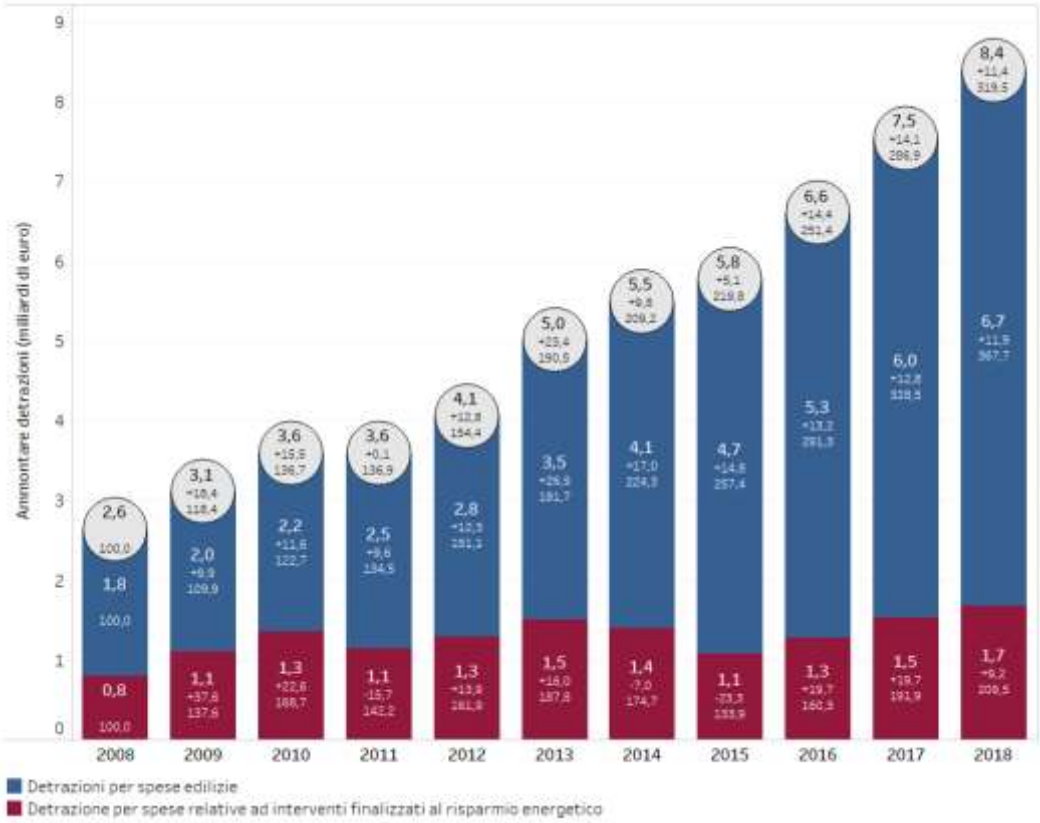
Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

segnalano le detrazioni degli interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale (circa 900 milioni) e le spese per istruzione (quasi 600 milioni).

Negli ultimi anni la tendenza è stata quella di un incremento del peso delle detrazioni piuttosto che una loro riduzione. In dieci anni l'ammontare totale annuo degli incentivi erogati attraverso detrazioni dall'Irpef è triplicato, passando da 2,6 miliardi del 2008 agli oltre 8,4 del 2018, causando nel decennio una perdita di gettito di circa 56 miliardi[36] (fig. 21). Nel 2020, con il DL 34, sono state inoltre introdotti l'"ecobonus" che prevede la detraibilità al 110 per cento degli interventi migliorativi dell'efficienza energetica degli edifici e a riduzione del rischio sismico e nuove modalità di fruizione dell'agevolazione, estese anche alle altre spese di riqualificazione degli edifici sostenute nel biennio 2020-21, per un onere complessivo stimato dalla relazione tecnica in ulteriori 12 miliardi su più anni.

[36] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020".

Fig. 21 – Detrazioni per spese di ristrutturazione e di riqualificazione energetica (1)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative al periodo 2008-2018.
(1) Nelle etichette sono riportati, in ordine, l'ammontare in miliardi, il tasso di crescita annuale e il numero indice, 2008 = 100. Non sono incluse le detrazioni relative a spese di arredo degli immobili ristrutturati.

Sempre il DL 34/2020 tuttavia rende più labile il legame tra questo tipo di incentivi e l'Irpef, disponendo la possibilità di fruire integralmente del beneficio fiscale attraverso uno sconto in fattura o la trasformazione dell'importo della detrazione in credito d'imposta cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario[37]. L'Agenzia delle entrate ha specificato infatti che "alla fruizione della detrazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici sono ammessi i soggetti residenti o non residenti titolari di qualsiasi tipologia di reddito […] e può essere esercitata anche dai soggetti che ricadono nella cd. no *tax area* […] vale a dire i possessori di redditi esclusi dall'imposizione ai fini dell'Irpef o per espressa previsione o perché l'imposta lorda è assorbita dalle detrazioni di cui all'art. 13 del TUIR"[38]. Si viene in questo modo a perdere l'unica connessione esistente tra l'incentivo, diventato un vero e proprio *bonus*, e l'Irpef, che sussisteva (esclusivamente) in quanto l'ammontare del beneficio poteva essere goduto fino a concorrenza dell'imposta.

[37] Tali modalità si applicano anche alle spese e ai soggetti che continuano a beneficiare delle detrazioni previste dalla normativa previgente, purché connesse all'ambito di applicazione dell'Ecobonus.
[38] Agenzia delle Entrate, Risposta ad interpello 25/2020. Analoga facoltà era disposta in precedenza per la cessione del credito delle opere di ristrutturazione sulle parti comuni degli edifici.

Questa soluzione, applicata anche ad altre tipologie di incentivazione minori che non costituiscono un elemento di struttura dell'imposta, aumenterebbe sicuramente i costi per l'erario, ma presenterebbe anche alcuni vantaggi. Da un lato, si potenzierebbe l'attrattività degli incentivi (usufruiti in un'unica soluzione al momento della spesa) e li si rende più equi estendendoli anche ai soggetti incapienti a basso reddito; dall'altro, si porrebbero i presupposti per la trasformazione di un consistente segmento di *tax expenditures* in programmi di spesa, consentendo una semplificazione dell'impianto dell'Irpef e una maggiore trasparenza del sistema.

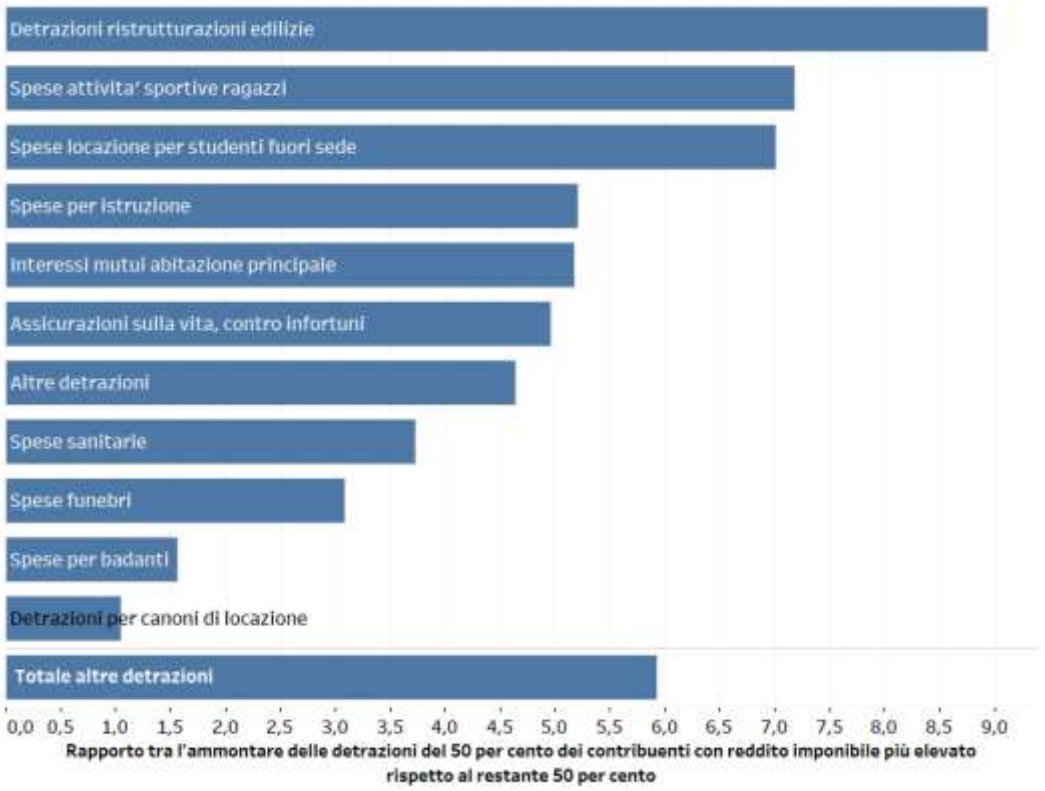
La trasformazione delle detrazioni in *bonus* lascerebbe comunque aperte le questioni riguardanti l'opportunità stessa di tali politiche di incentivazione, sia sul versante dell'efficacia, da verificare mediante opportune valutazioni *ex post*, sia sul piano distributivo. Relativamente al primo aspetto, va considerato che una misura per essere efficace nell'incentivare un comportamento, deve avere natura temporanea e non continuare a essere applicata per periodi troppo lunghi. Per quanto riguarda l'aspetto redistributivo, va rilevato che i benefici derivanti dalle detrazioni per oneri risultano fortemente sperequati a favore dei soggetti a più alto reddito a cui afferisce la quota maggiore di spesa agevolata. Nella figura 22 sono riportate le principali detrazioni per oneri, di cui si indica la distribuzione tra i contribuenti, espressa come rapporto tra l'ammontare di detrazioni afferente al 50 per cento dei contribuenti più ricchi rispetto all'altro 50 per cento più povero. Le detrazioni più sperequate sono quelle relative alle spese per mobili e in generale le spese per ristrutturazione edilizia (i più ricchi beneficiano di un ammontare circa 9 volte superiore a quello usufruito dai più poveri). Risultano comunque sperequate anche le spese sanitarie (i più ricchi beneficiano di un ammontare circa 3,5 volte superiore a quello dei più poveri), mentre sono solo le detrazioni per spese di locazione (soggette a limite di reddito) a risultare equamente distribuite tra le due metà della distribuzione del reddito.

3.4 Semplificazione e trasparenza

Sul versante della semplificazione degli adempimenti per il contribuente, l'introduzione della dichiarazione precompilata sta progressivamente consentendo un significativo snellimento delle procedure. Il numero delle dichiarazioni precompilate presentate è passato da 1,4 milioni nel 2015 a 3,9 milioni del 2020. La disponibilità di informazioni precaricate anche per alcune spese detraibili ha consentito a oltre il 20 per cento dei contribuenti di inviare il modello senza effettuare modifiche[39].

[39] Si veda Agenzia delle entrate, Comunicato stampa del 10 ottobre 2020.

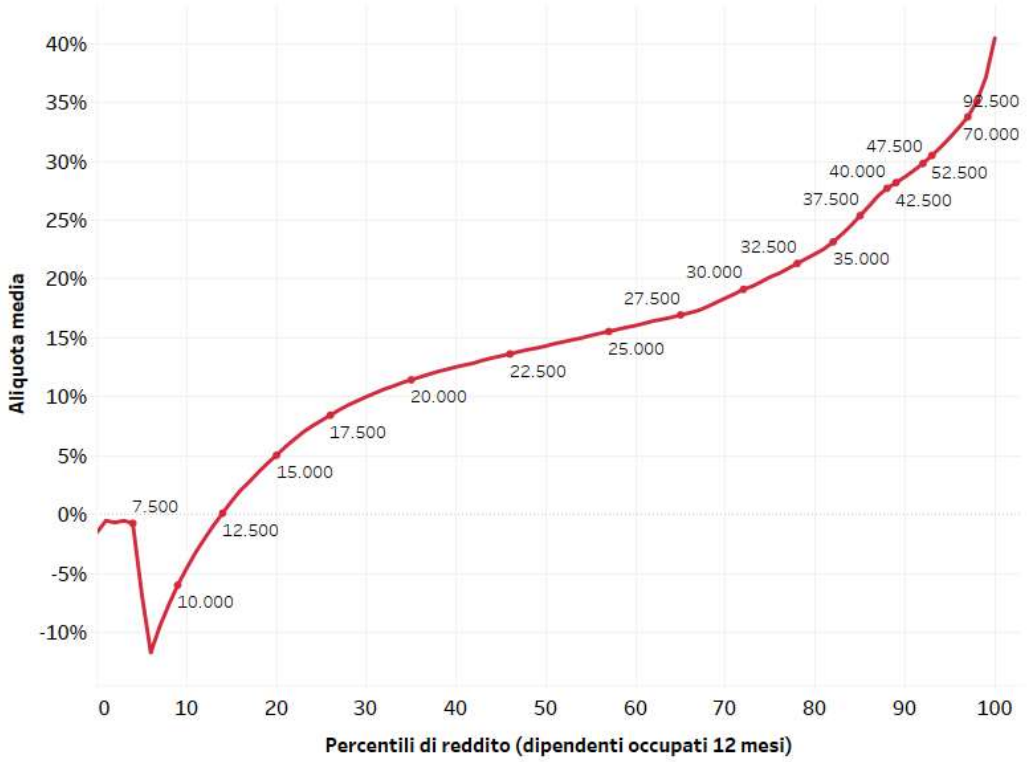
Fig. 22 – Distribuzione delle detrazioni per oneri
(rapporto tra l'ammontare delle detrazioni del 50 per cento dei contribuenti con reddito imponibile più elevato rispetto all'altro 50 per cento)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

Vale tuttavia la pena segnalare, oltre alla necessità di una semplificazione e un riordino del quadro normativo ormai caratterizzato da un'ampia stratificazione e segmentazione in più fonti normative, l'esigenza di una maggiore trasparenza e comprensibilità della struttura del tributo. Come mostrato in precedenza, la presenza congiunta di un sistema di calcolo dell'imposta ad aliquote e scaglioni con elevati salti delle aliquote legali e di detrazioni decrescenti di importo rilevante, non consente al contribuente un'immediata percezione dell'effettiva aliquota marginale a cui è sottoposto e tanto meno dell'effettiva incidenza dell'imposta. Le aliquote medie effettive non sono infatti immediatamente ricavabili dalla struttura delle aliquote legali e degli scaglioni. La figura 23 riporta la distribuzione dell'incidenza media del prelievo (aliquota media) per i lavoratori dipendenti risultante dall'azione degli scaglioni e delle aliquote e dell'applicazione delle sole detrazioni da lavoro dipendente e del *bonus* Irpef. Più della metà dei lavoratori dipendenti occupati per 12 mesi all'anno paga (senza considerare le detrazioni per carichi familiari e per oneri) meno del 15 per cento del proprio reddito imponibile, un'evidenza non immediatamente e chiaramente desumibile dalla struttura delle aliquote legali e dal complesso calcolo delle detrazioni e del *bonus*. L'introduzione di un meccanismo di calcolo dell'imposta più chiaro contribuirebbe a ridurre la salienza del prelievo.

Fig. 23 – Aliquota media effettiva per percentili di reddito
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; imposta al netto delle sole detrazioni da lavoro dipendente)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

Questo è un obiettivo che potrebbe essere perseguito attraverso l'esplicitazione chiara e diretta delle aliquote medie effettive di imposta che il contribuente applicherebbe direttamente al proprio reddito per determinare l'imposta. Ciò può essere realizzato in diversi modi. Una possibilità è quella di disegnare le aliquote medie effettive come una funzione continua, in analogia con il sistema applicato in Germania e in passato anche in Italia per l'Imposta complementare; verrebbero aboliti gli scaglioni di reddito e le aliquote, le detrazioni per tipologia di reddito e il *bonus* Irpef. I pregi di un approccio di questo tipo consistono, in primo luogo, nell'introduzione di un profilo regolare delle aliquote medie e, di conseguenza, di quelle marginali effettive e, in secondo luogo, in una maggiore trasparenza per il contribuente. Avrebbe oltretutto il vantaggio di una più agevole manovrabilità del sistema da parte del legislatore in funzione dei propri obiettivi di redistribuzione.

La forte differenziazione dei regimi attualmente applicati per le tre principali tipologie di reddito (dipendente, pensione e autonomo) dovuta alle diverse detrazioni e al *bonus* Irpef, potrebbe rendere complessa la transizione verso un sistema con un'unica curva delle aliquote medie, che in una prima applicazione potrebbe dover essere differenziata per tipologia di reddito percepito. Le altre detrazioni, compresi i trattamenti di famiglia

oggetto di una riforma in corso di definizione (par. 3.5), potrebbero essere applicate sull'imposta risultante[40].

3.5 Il coordinamento tra Irpef e strumenti di sostegno alla famiglia e assistenziali

L'Irpef, il cui obiettivo primario è quello della redistribuzione del reddito, è stata negli anni utilizzata anche come strumento per attuare politiche di sostegno o di incentivazione – realizzabili dal lato della spesa – mediante il riconoscimento ai contribuenti di detrazioni fiscali.

Un esempio in tal senso sono le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Dai primi anni 2000 si è registrato un sostanziale incremento delle detrazioni familiari, con particolare riferimento alle detrazioni per figli a carico, che sono state incrementate in misura considerevole e rese decrescenti con il reddito con il chiaro intento di sostenere specificamente le famiglie con redditi più bassi, allontanandosi dalla finalità originaria di tenere conto dei carichi familiari solo ai fini di una corretta misurazione della effettiva capacità contributiva[41].

Tuttavia, per come è calcolata l'Irpef, il sostegno alle famiglie con figli con redditi bassi è ostacolato dall'incapienza fiscale (ammontare dell'imposta lorda inferiore all'importo delle detrazioni) o addirittura dall'assenza di reddito che implica la non presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini Irpef. Al crescere dell'entità delle detrazioni per carichi familiari (che si è associata nel tempo a un incremento delle altre detrazioni) il fenomeno dell'incapienza ha assunto un rilevo significativo. Si consideri che circa il 45 per cento delle famiglie con detrazioni per carichi familiari superiori a 2.000 euro è incapiente e quindi non usufruisce appieno dei benefici erogati[42].

Questa criticità sarà, tuttavia, superata quando verrà data attuazione alla legge delega per il ridisegno dei trattamenti di famiglia in discussione in Parlamento. Questa dispone l'unificazione delle detrazioni per carichi familiari, degli assegni familiari e delle altre misure a sostegno dei figli nell'Assegno unico universale commisurato all'Isee. Il sostegno alle responsabilità familiari sarà quindi "veicolato" attraverso uno strumento dal lato della spesa che ingloberà oltre alle attuali erogazioni, i benefici oggi riconosciuti attraverso le detrazioni di imposta per i carichi familiari, consentendo il superamento del problema dell'incapienza.

---

[40] Longobardi et al (2020), "Per una riforma dell'IRPEF: la progressività continua dell'aliquota media", Politica economica, Fascicolo 1, aprile 2020.

[41] A valori 2020, la detrazione per un figlio a carico valeva circa 75 euro nel 1995, indipendenti dal reddito, mentre oggi, in corrispondenza del reddito medio, è circa 10 volte maggiore.

[42] Per questa ragione la detrazione supplementare di 1.200 euro destinata alle famiglie con 4 figli o più, introdotta dal 2008 (art. 1, comma 15, lettera a, L. 244/2008), è erogata sotto forma di trasferimento indipendentemente dalla capienza fiscale.

Il disegno di legge delega attualmente in discussione[43] dispone l'unificazione, anche graduale, dei diversi strumenti di sostegno delle responsabilità familiari oggi esistenti in un nuovo assegno, con caratteristiche di universalità e commisurato ai bisogni e alle risorse disponibili delle famiglie. Confluirebbero nel nuovo assegno: i) gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali per figli a carico (il cui superamento sarebbe comunque da attuare in coordinamento con la riforma dell'imposta sulle persone fisiche); ii) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; iii) l'assegno di natalità e il premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, della L. 232/2016.

L'assegno unico spetterà a tutti i figli minori a carico[44] di cittadinanza italiana ovvero ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo[45]. Per i figli maggiorenni a carico l'assegno sarà ridotto e corrisposto fino al compimento del ventunesimo anno di età solo per studenti, disoccupati in cerca di lavoro o lavoratori. Sono previste specifiche maggiorazioni dell'assegno per nuclei in particolari situazioni. Non è prevista alcuna differenziazione dell'ammontare dell'assegno per singolo figlio in relazione al numero dei figli presenti nel nucleo familiare.

L'importo dell'assegno unico sarà modulato in funzione dell'ISEE (o delle sue componenti) ed è prevista la possibilità che possa essere azzerato per livelli di ISEE elevati. La delega specifica che si debba tenere conto, nel meccanismo di graduazione del beneficio, dei possibili effetti di disincentivo al lavoro del "secondo percettore" di reddito in famiglia.

Per i nuclei percettori di Reddito di cittadinanza (RdC) l'assegno sarà determinato tenendo conto della quota del beneficio economico del RdC riferibile ai minori in famiglia. La delega non chiarisce le modalità con cui l'importo dell'assegno unico debba variare in funzione dal beneficio percepito a titolo di RdC ma sembra tuttavia indicare che quest'ultimo (tutto o in parte) possa essere decurtato dell'ammontare dell'assegno unico.

Il disegno di legge delega non specifica, tuttavia, i criteri puntuali di erogazione dell'assegno, sia per quanto riguarda la sua entità, sia per quanto riguarda la relazione con l'ISEE (anch'esso non precisamente individuato).

Questa operazione consentirà anche di superare le distorsioni derivanti dal fatto che le attuali detrazioni sono graduate sulla base del reddito individuale, una misura distorta della effettiva condizione economica dei beneficiari. Il nuovo assegno sarà infatti regolato dall'Isee, un indicatore complesso più preciso nella misurazione del benessere familiare, già adottato per graduare la gran parte delle politiche di natura assistenziale in Italia. Si elimina anche la distorsione della esclusione dei lavoratori autonomi dal campo di applicazione degli assegni familiari.

L'unificazione dei due strumenti pone tuttavia anche alcune questioni legate alla transizione al nuovo regime, che dovranno essere affrontate nella definizione dei criteri applicativi della delega.

---

[43] Il Disegno di legge delega (AS. 1892) è stato approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2020 (AC. 687). Trasmesso al Senato, è attualmente in discussione in Commissione permanente Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale.

[44] Attualmente il limite di reddito per essere considerato a carico e poter quindi beneficiare dell'apposita detrazione è di 4.000 euro per i figli minori di 24 anni e di 2.840,51 per i figli di età superiore.

[45] Si richiede inoltre che il beneficiario sia soggetto al pagamento delle imposte sui redditi in Italia, di essere residente e domiciliato con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio e di essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale.

In particolare, l'accorpamento di due benefici, la cui entità è graduata secondo due differenti misure di reddito (il reddito individuale per le detrazioni e il reddito del nucleo per gli assegni familiari), in un nuovo strumento basato su un terzo indicatore diverso dai precedenti può comportare una forte ricomposizione dei benefici. Anche in presenza di un incremento delle risorse totali, alcuni degli attuali beneficiari possono risultare svantaggiati dall'applicazione della riforma.

Si consideri inoltre che la trasformazione delle detrazioni fiscali per carichi familiari in uno strumento di spesa non dovrebbe far perdere di vista la funzione originaria di tale istituto. Le detrazioni per carichi familiari sono infatti prima di tutto uno strumento di equità orizzontale, che consente di riconoscere ai fini fiscali l'onere del mantenimento dei figli (un onere sostenuto dalle famiglie che porta benefici all'intera società, in termini tecnici una esternalità). Una compensazione che, se riconosciuta, dovrebbe in linea teorica essere erogata indipendentemente dal livello del reddito del contribuente (dall'introduzione dell'Irpef fino agli anni '90 le detrazioni per familiari a carico erano infatti determinate in somma fissa). Nel disegno del profilo distributivo del nuovo istituto si dovrebbe dunque compenetrare le esigenze di equità verticale tipicamente legate alla natura assistenziale degli assegni familiari (più risorse ai nuclei più poveri) con quelle di equità orizzontale legate alla tassazione.

Un secondo esempio di utilizzo dell'Irpef per finalità diverse dalla mera redistribuzione del reddito è rappresentato dal *bonus* Irpef quale strumento di sostegno ai lavoratori più poveri.

Come già illustrato, il *bonus* garantisce a un sottoinsieme di lavoratori dipendenti con redditi bassi un'integrazione del reddito personale attraverso un meccanismo di imposta negativa. In seguito all'incremento del *bonus* disposto nel DL 3/2020 il complesso delle risorse erogate ai soggetti incapienti raggiunge 2,9 miliardi su un totale di poco meno di 14 miliardi.

Tuttavia, il *bonus* Irpef presenta una serie di criticità come strumento di sostegno ai *working poors*. In primo luogo, il trasferimento monetario (l'imposta negativa) è riservato ai lavoratori dipendenti con reddito compreso tra una soglia arbitraria (8.150 euro) e il reddito minimo imponibile, variabile in funzione del complesso delle altre detrazioni fiscali per tipologia di lavoro e carichi familiari spettanti, escludendo così i lavoratori con redditi più bassi. In secondo luogo, implica una forte discontinuità in corrispondenza della soglia d'ingresso al *bonus*, passando da un importo nullo a 1.200 euro. In terzo luogo, poiché l'entità del beneficio dipende dal reddito del percettore e non dalle condizioni economiche della famiglia, il *bonus* viene erogato anche a membri di nuclei familiari con elevate disponibilità economiche e, avendone le condizioni, a più soggetti dello stesso nucleo. Infine, è una misura categoriale, visto che i beneficiari sono rappresentati esclusivamente da lavoratori dipendenti.

Un più efficace *targeting* di questa misura a sostegno dei *working poors* potrebbe essere realizzato mediante una revisione dei criteri di applicazione del *bonus* Irpef. Una possibilità potrebbe essere quella di ricorrere a un credito di imposta commisurato al reddito da lavoro percepito in modo da incentivare la partecipazione al mercato del lavoro e di favorire anche gli incapienti[46]. Alternativamente, si potrebbe optare per una corrispondente riduzione permanente dei contributi sociali da porre a carico della fiscalità generale per non alterare i diritti pensionistici[47].

Sia nel caso di ridisegno del *bonus* all'interno dell'Irpef, sia nel caso di una sua trasformazione in uno strumento di spesa, va in ogni caso garantito un adeguato coordinamento con il Reddito di cittadinanza per evitare sovrapposizioni e incoerenze.

3.6 L'evasione fiscale

Un altro elemento di criticità è l'elevata evasione dell'Irpef. Dalle recenti stime ufficiali sull'evasione fiscale e contributiva contenute nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2029 e nel suo aggiornamento[48] – che riguardano i contributi sociali e la quasi totalità delle imposte (circa il 93 per cento)[49] – emerge che nel 2018 il gettito evaso (*tax gap*) è stato pari a 104,6 miliardi (107,8 nel 2017), di cui poco più di 92 derivanti dalle entrate tributarie. La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra gettito tributario evaso e quello teorico, è risultato pari al 19,7 per cento (tab. 4). L'imposta per la quale la propensione è più elevata è l'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese (67,6 per cento). Tale propensione, se si esclude il picco registrato nel 2017, è rimasta stabile nel tempo. In valore assoluto si tratta di 32,7 miliardi (32,1 nel 2017). A questi si aggiungono 4,4 miliardi di Irpef evasa per effetto del lavoro irregolare e 0,8 miliardi di mancate addizionali locali per un totale di 38 miliardi. Complessivamente, la stima dell'evasione dell'Irpef si colloca al di sopra di quella dell'IVA, pari a 33,3 miliardi (36,9 nel 2017), e delle altre principali imposte.

---

[46] Nello stile dell'*Earned Income Tax Credit* (EITC) statunitense, esso potrebbe essere di importo crescente fino a una certa soglia di reddito, costante fino a una seconda soglia e poi decrescere linearmente fino ad azzerarsi.

[47] L'operare congiunto di minori contributi sociali (e quindi minore abbattimento del reddito ai fini fiscali) e progressività dell'imposta (calcolata su un reddito imponibile più elevato) assicurerebbero un beneficio inizialmente crescente (per gli incapienti) e poi decrescente in base al grado di progressività stesso.

[48] La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2020 e il suo aggiornamento sono disponibili al seguente link:
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.

[49] Sono escluse dalla stima dell'evasione le imposte sui redditi finanziari e sui trasferimenti immobiliari perché difficilmente oggetto di comportamenti evasivi.

Tab. 4 – *Stime dell'evasione fiscale e contributiva*
*(*gap *in milioni di euro e propensione al* gap *in percentuale del gettito teorico)*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
			Gap *delle entrate tributarie e contributive*			
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449
Irpef lavoro autonomo e impresa	30.175	31.596	32.188	33.812	32.092	32.690
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	800
Ires	10.437	9.729	8.029	8.877	8.798	8.695
IVA	34.918	36.776	35.887	35.588	36.923	33.259
IRAP	8.383	8.061	5.483	4.955	5.182	5.149
Locazioni	760	754	1.275	767	729	695
Canone RAI	942	977	1.008	240	225	239
Accise sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490
Imu	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869
Tasi	n.d.	n.d.	n.d.	251	247	266
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	**96.561**	**99.018**	**95.397**	**95.711**	**96.035**	**92.335**
Entrate contributive carico lavor. dipend.	2.362	2.586	2.784	2.764	2928	2953
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8804	9357
Totale entrate contributive	**10.021**	**11.014**	**11.300**	**10.883**	**11.731**	**12.310**
Totale entrate tributarie (netto Tasi) e contributive	**106.582**	**110.032**	**106.697**	**106.594**	**107.767**	**104.645**
			Propensione al gap			
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9	2,8
Irpef lavoro autonomo e impresa	66,5	67,6	67,8	67,9	69,8	67,6
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	6,6	7,1	7,3	7,1	7,3	7,1
Ires	30,4	28,0	22,6	23,8	24,0	23,4
IVA	27,2	27,9	27,1	26,6	27,2	24,0
IRAP	22,7	22,2	20,1	18,8	19,1	19,2
Locazioni	9,1	9,1	14,8	9,4	8,8	8,4
Canone RAI	34,4	35,6	36,6	9,9	10,3	10,8
Accise sui prodotti energetici	6,2	6,9	7,5	8,4	10,7	7,7
Imu	27,0	26,9	26,5	26,3	25,8	25,8
Tasi	n.d.	n.d.	n.d.	26,9	26,5	26,2
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	**22,1**	**22,4**	**21,3**	**21,0**	**21,0**	**19,7**

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2020 allegata alla NADEF 2019 e relativo aggiornamento.

L'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese è determinata dall'occultamento di tutto o di parte del reddito netto e quindi dalla sopravvalutazione dei costi o dalla sotto-dichiarazione di ricavi. Quest'ultima componente è la parte preponderante dell'economia non osservata stimata dall'Istat nella costruzione dei conti nazionali. Peraltro, va ricordato che essendo le stime dell'evasione fiscale fondate su una metodologia *top-down*, esse dipendono in modo cruciale dai dati di contabilità nazionale e quindi dalle valutazioni dell'Istat sull'economia non osservata.

Si ricorda che l'economia non osservata è costituita da: 1) il sommerso economico, essenzialmente derivante dal valore aggiunto occultato attraverso comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi (rilevante principalmente per la stima dell'evasione dell'IVA e dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese), da quello prodotto dall'impiego di lavoro irregolare (rilevante per la quantificazione dell'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori dipendenti) e da altre componenti minori (ad esempio, gli affitti in nero delle famiglie, le mance al personale di alberghi e ristoranti e la riconciliazione tra stime di aggregati di domanda e di offerta); 2) l'economia illegale, ossia le attività produttive di beni e servizi illegali o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza autorizzazione; 3) l'economia informale, che

include le attività produttive svolte in contesti poco o per niente organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, nell'ambito di relazioni personali o familiari; 4) il sommerso statistico, che include le attività che sfuggono all'osservazione diretta per inefficienze informative (errori campionari e non campionari, errori di copertura negli archivi, ecc.).

In base alle stime dell'Istat[50], nel 2018 l'economia non osservata è stata pari a 211 miliardi (13,3 per cento del valore aggiunto), in riduzione rispetto al 2017 (213,9 miliardi). La componente predominante è costituita dall'economia sommersa (90,9 per cento del totale, pari a 191,8 miliardi), di cui la sotto dichiarazione del valore aggiunto è la principale determinante (95,6 miliardi). In rapporto al valore aggiunto l'economia sommersa si attesta al 12,0 per cento, la sotto dichiarazione al 6,0.

3.7 Il coordinamento tra diversi livelli di governo

Un aspetto critico dell'attuale struttura dell'Irpef riguarda la sua dimensione multi-livello che richiede un più adeguato coordinamento. Come già richiamato, la normativa prevede la possibilità di Regioni e Comuni di applicare addizionali (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati alla base imponibile dell'imposta erariale) entro limiti massimi e con criteri stabiliti dal legislatore. I gettiti delle addizionali costituiscono un rilevante strumento di autonomia tributaria per gli enti territoriali contribuendo significativamente al finanziamento dei bilanci comunali e, nel caso delle Regioni, del SSN (mediante un vincolo di destinazione del gettito all'aliquota base).

Istituita con il D.Lgs. 446/1997, l'addizionale regionale dell'Irpef ha, a partire dal 2012, un'aliquota base pari all'1,23 per cento che può essere diminuita o maggiorata entro i limiti fissati dal D.Lgs. 68/2011[51]. A decorrere dal 2015, la maggiorazione non può essere superiore a 2,1 punti percentuali[52]. Ogni Regione può inoltre stabilire l'applicazione di un'aliquota unica o di un sistema progressivo di aliquote articolate in base agli stessi scaglioni previsti per l'Irpef nazionale. In base ai dati disponibili per il 2020 (tab. 5), emerge che 7 Regioni hanno adottato uno schema ad aliquota unica, di queste 4 hanno previsto l'applicazione dell'aliquota base. Altre 3 Regioni (le Provincie autonome di Trento e Bolzano e il Friuli Venezia-Giulia) hanno adottato un sistema con doppia aliquota. In particolare, il Friuli Venezia-Giulia è l'unica Regione che adotta un sistema progressivo per fasce, applicando un'aliquota ridotta per redditi entro i 15.000 euro e l'aliquota base su tutto il reddito qualora questo superi la soglia del primo scaglione. Le rimanenti Regioni (11) adottano un sistema progressivo per scaglioni più complesso, articolato su più di due aliquote. Cinque di queste Regioni[53] hanno l'aliquota del primo scaglione coincidente con l'aliquota base, le rimanenti partono da un'aliquota maggiorata rispetto a quella di base

[50] Istat (2020), "L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2015-2018", ottobre.

[51] Il D.Lgs. 68/2011 prevedeva che la maggiorazione non potesse essere superiore: a 0,5 punti percentuali per l'anno 2013; a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; a 2,1 punti percentuali a decorrere dal 2015.

[52] Il D.Lgs. 68/2011 dispone, inoltre, che: qualora la Regione decida di non adottare un'unica aliquota, le aliquote devono essere diversificate e crescenti rispettando la diversa articolazione degli scaglioni di reddito stabiliti per l'Irpef; ai redditi ricadenti nel primo scaglione non può essere applicata una maggiorazione di oltre 0,5 punti percentuali; le Regioni, tranne quelle interessate da piani di rientro del deficit sanitario, possono decidere detrazioni di imposta in favore delle famiglie e detrazioni dall'addizionale stessa in caso di erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale; le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, invece, possono maggiorare l'aliquota di base fino a 0,5 punti percentuali.

[53] Basilicata, Liguria, Lombardia, Marche e Umbria.

(dall'1,33 per cento di Emilia Romagna e Puglia all'1,73 del Lazio e al 2,03 del Molise). Per quanto riguarda l'aliquota applicata all'ultimo scaglione, il Lazio e il Piemonte hanno sfruttato per intero gli spazi di maggiorazione consentiti dalla norma, fissando l'aliquota massima al 3,33 per cento. Lombardia, Marche, Puglia e Toscana hanno invece le aliquote massime più basse e pari all'1,73 per cento. In molte Regioni sono poi previste agevolazioni in base al reddito, ai carichi di famiglia e alle caratteristiche del soggetto, che alterano il sistema di progressività stabilito dalle norme[54].

Tab. 5 – Struttura delle aliquote regionali all'Irpef nel 2020

Regione	Struttura	Aliquote (min - max)	Principali agevolazioni
Piemonte	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,62 - 3,33	Detrazioni per carichi di famiglia (maggiorate)
Valle d'Aosta	Aliquota unica	1,23	Esenzione per redditi inferiori ai 15.000 euro e deduzione di 15.000 euro
Lombardia	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,74	
Liguria	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 2,33	Detrazioni per carichi di famiglia (entro i 15.000 euro di reddito) e no maggiorazione di aliquota per chi sposta la residenza
PA Trentino	Progressività con due aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	Esenzione per redditi inferiori ai 15.000 euro
PA Alto Adige	Progressività con due aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	Deduzione di 35.000 e detrazioni per carichi di famiglia
Veneto	Aliquota unica	1,23	Aliquota agevolata (0,9%) per i soggetti disabili (entro 45.000 euro di reddito)
Friuli V.G.	Progressività con due aliquote per fasce	0,7 -1,23	Aliquota agevolata per redditi fino a 15.000 euro
Emilia Romagna	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,33 - 2,33	
Toscana	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,42 - 1,73	
Umbria	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,83	
Marche	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	
Lazio	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,73 - 3,33	Aliquota 1,73% per redditi non superiori a 35.000 euro o 50.000 euro con tre figli o per soggetto con disabilità
Abruzzo	Aliquota unica	1,73	
Molise	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	2,03 - 2,63	
Campania	Aliquota unica	2,03	
Puglia	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,33 - 1,73	Detrazioni per carichi di famiglia
Basilicata	Progressività con tre aliquote per scaglioni	1,23 - 2,33	Aliquota ridotta (1,23%) per carichi di famiglia se somma dei redditi entro la fascia 55.000-75.000 euro
Calabria	Aliquota unica	2,03	
Sicilia	Aliquota unica	1,23	
Sardegna	Aliquota unica	1,23	Detrazioni per carichi di famiglia (entro i 55.000 euro di reddito)

Fonte: elaborazioni sulla base dei dati presenti sul sito del Dipartimento delle Finanze.

[54] Nel Lazio, ad esempio, anche per il 2020, si applica l'aliquota dell'1,73 per cento per redditi non superiori a 35.000 euro, oppure non superiori a 50.000 euro per soggetti con tre figli fiscalmente a carico o uno o più figli diversamente abili o, infine, soggetti ultrasettantenni portatori di handicap appartenenti a un nucleo familiare con un reddito imponibile non superiore a 50.000 euro. In Basilicata si applica l'aliquota ridotta dell'1,23 per cento in caso di due o più figli a carico o nel caso di figli a carico di più soggetti, se la somma dei redditi imponibili è compresa tra 55.000 e 75.000 euro. In altre Regioni le agevolazioni per carichi di famiglia sono riconosciute nella forma di detrazioni di imposta, come nel caso della Puglia, del Piemonte e della Liguria, dove, inoltre, per il 2019 e il 2020 non si applica la maggiorazione di aliquota ai soggetti provenienti da altre zone italiane ed estere di età inferiore ai 45 anni che abbiano trasferito nel 2018 la propria residenza in un Comune ligure.

Istituita con il D.Lgs.360/1998, l'addizionale comunale ha un'aliquota massima dello 0,8 per cento[55] e modalità di applicazione simili a quelle previste per l'addizionale regionale. A decorrere dal 2007, infatti, i Comuni possono introdurre soglie di esenzione dal tributo per livelli di reddito complessivo. Ogni Comune può inoltre stabilire l'applicazione di un'aliquota unica o di un sistema progressivo di aliquote articolate in base agli stessi scaglioni previsti per l'Irpef nazionale. Per il 2020 (tab. 6) il 14,6 per cento circa dei Comuni ha deliberato la non applicazione dell'addizionale (o comunque non la applica) mentre il restante 85,4 per cento ne prevede l'applicazione secondo un'aliquota unica (70,7 per cento) o secondo una struttura di progressività per scaglioni (14,7 per cento). Dei Comuni che applicano l'aliquota unica solo lo 0,6 per cento la fissa al livello minimo dello 0,1 per cento (32 Comuni) mentre ben il 47,4 per cento la applicano al massimo livello consentito dello 0,8 per cento (2.648 Comuni). La maggior parte dei Comuni con aliquota unica (70 per cento) non prevede soglie di reddito esente da imposta; i rimanenti Comuni applicano soglie di esenzione per livelli di reddito variabili, che vanno da 700 a 55.000 euro, ma che nella quasi totalità si collocano nella fascia di reddito del primo scaglione. Sono, infine, 1.154 i Comuni che presentano un sistema progressivo per scaglioni. Di questi il 70 per cento combina la progressività per scaglioni a soglie di esenzione del reddito che, nella quasi totalità dei casi, sono concentrate nella fascia di reddito fino al limite del primo scaglione. L'esenzione, sia nel caso di aliquota unica sia nel caso di progressività per scaglioni, spesso riguarda solo i redditi da lavoro dipendente e assimilati o è combinata con altre caratteristiche del contribuente quali l'età e i carichi di famiglia.

Quanto emerge dall'applicazione delle addizionali regionali e comunali è dunque un quadro di grande variabilità tra territori nei livelli delle aliquote applicate, nelle strutture di prelievo adottate (aliquota unica, scaglioni, fasce) e nelle esenzioni e agevolazioni previste. Ne risultano allontanamenti talvolta eccessive rispetto al modello di progressività determinato dal disegno dell'imposta erariale e applicato in tutto il territorio nazionale con conseguenti violazioni dei principi di equità verticale e orizzontale eccessivi rispetto alle esigenze di preservare un adeguato grado di autonomia fiscale per Regioni e Comuni.

Tab. 6 – Struttura delle aliquote comunali all'Irpef nel 2020 (1)

Struttura	Percentuale di Comuni
Nessuna addizionale	14,6%
Aliquota unica	70,7%
Aliquota unica minima (0,1%)	*0,6%*
Aliquota unica massima (0,8%)	*47,4%*
Aliquota unica senza soglie di esenzione	*70,0%*
Aliquota unica con soglie di esenzione entro i 15.000 euro	*29,0%*
Progressività per scaglioni	14,7%
Progressività per scaglioni senza soglie di esenzione	*29,9%*
Progressività per scaglioni con soglie di esenzione	*70,1%*

Fonte: elaborazione su dati della sezione Fiscalità regionale e locale del sito web del Dipartimento delle finanze aggiornata al 29 gennaio 2021.
(1) Le percentuali in corsivo sono riferite alle categorie di livello superiore scritte in tondo.

[55] Salvo deroghe previste dalla legge, come nel caso di Roma Capitale, che, a decorrere dal 2011, può stabilire un'aliquota fino allo 0,9 per cento.

Allo scopo di meglio contemperare queste due esigenze e di affinare il coordinamento dell'Irpef tra i vari livelli di governo sarebbe utile procedere a una semplificazione e a un ridisegno delle forme di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni. Si tratterebbe innanzitutto di trasformare le attuali addizionali in sovraimposte (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati al debito di imposta erariale) che hanno rispetto alle prime il vantaggio di essere neutrali con riferimento alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante. In secondo luogo, sarebbe auspicabile circoscrivere maggiormente gli spazi di autonomia oggi riconosciuti a Regioni e Comuni limitandoli alla sola fissazione di un'aliquota, che dovrebbe rimanere costante per tutti i livelli di reddito (secondo dunque uno schema ad aliquota unica), all'interno di un *range* prefissato a livello centrale. In tal modo, si riconoscerebbe agli Enti territoriali la possibilità di chiedere ai propri cittadini-contribuenti gettiti aggiuntivi a fronte di maggiori servizi forniti (coerentemente con il criterio del beneficio), ma al contempo si assegnerebbe al livello di governo centrale l'esclusività nella determinazione della progressività del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

4. Considerazioni generali

La riforma dell'Irpef dovrebbe mirare a superare le criticità evidenti dell'attuale struttura dell'imposta (aliquote marginali effettive elevate ed irregolari in corrispondenza di redditi medi e medio-bassi, erosione della base imponibile e dell'imposta, scarsa trasparenza e complessità, diffusa evasione dei redditi da lavoro autonomo e da impresa) e quelle che emergono considerando il sistema di *tax-benefit* nel suo complesso. Nel disegnare la riforma va tenuta ben presente l'esigenza di sostenibilità dei conti pubblici nel medio-lungo termine e quella di favorire la crescita riducendo i disincentivi al lavoro e all'accumulazione di capitale umano e fisico. Vanno altresì considerate le caratteristiche degli altri segmenti di tassazione che costituiscono il sistema tributario italiano e i riflessi che modifiche all'attuale struttura dell'Irpef avrebbero sul finanziamento di Regioni e Comuni.

Per quanto riguarda gli obiettivi della riforma e il quadro finanziario attuale, nei più recenti documenti ufficiali (Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 e nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza trasmessa al Parlamento lo scorso 15 gennaio) si afferma l'intenzione di attuare una riforma del sistema tributario, in particolare dell'Irpef, finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza e al contrasto dell'evasione. Tra gli obiettivi viene esplicitamente menzionata la riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente e autonomo, in particolare per i contribuenti con redditi bassi e medio-bassi, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione delle donne e dei giovani. A oggi le risorse stanziate per la riforma fiscale sono quelle previste dalla legge di bilancio per il triennio

2021-23 che ha istituito un apposito fondo per il finanziamento di questi interventi dotandolo di risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e a 7 miliardi a decorrere dal 2023. Di queste, tuttavia, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico in corso di definizione. Allo stato attuale quindi per la riforma fiscale sono disponibili tra i 2 e 3 miliardi nel 2022 e tra 1 e 2 miliardi dal 2023. Dal 2022 ulteriori risorse per il Fondo potranno derivare dalle maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, un fenomeno particolarmente complesso da stimare in quanto molto specifico, legato a comportamenti individuali e la cui perimetrazione non è sempre chiara.

Va inoltre tenuto conto che le maggiori entrate permanenti sono già incluse nei conti a legislazione vigente e, pertanto, la loro assegnazione a un fondo con finalità specifiche (vincolo di destinazione) implica, ai fini del raggiungimento degli obiettivi in termini di saldo, la necessità di recuperare altrettante risorse da altre voci di bilancio.

L'entità delle risorse a oggi destinate alla riforma appaiono insufficienti a finanziare gli obiettivi indicati nei documenti ufficiali. L'attuale stato dei conti pubblici, fortemente appesantito dagli interventi per l'emergenza COVID, e l'esigenza di preservarne la sostenibilità nel medio-lungo periodo precludono la possibilità di un finanziamento in disavanzo. Ulteriori risorse da destinare al ridisegno dell'Irpef potrebbero, tuttavia, derivare:

- da una riallocazione del carico fiscale all'interno dell'Irpef, attraverso un aumento del prelievo sui redditi più elevati per compensare le perdite di gettito conseguenti alla riduzione del prelievo sui redditi bassi e medio-bassi indicata come obiettivo della riforma;

- da un ripensamento dell'entità del prelievo sui redditi fuoriusciti nel tempo dalla base imponibile dell'Irpef riconducendoli nell'alveo della tassazione progressiva; un ruolo non irrilevante nel recupero delle risorse potrebbe anche essere giocato da una revisione del catasto, dallo sfoltimento delle spese fiscali e da un efficace contrasto dell'evasione fiscale;

- da una ricomposizione del prelievo complessivo, spostando la tassazione dai fattori produttivi verso i consumi[56], accogliendo una richiesta che viene

[56] Nel 2018 l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro (ossia il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente) in Italia è risultata di oltre 4 punti percentuali superiore a quella media dell'area dell'euro (42,7 per cento, contro 38,6), attestandosi al di sopra delle aliquote implicite di Francia (40,9 per cento), Germania (37,9 per cento), Spagna (34,2 per cento) e Paesi Bassi (33,2 per cento). Nello stesso anno, l'aliquota implicita di tassazione sui consumi (ossia il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico) è risultata di oltre un punto inferiore a quella media dell'area dell'euro (15,7 per cento, contro 16,8), ponendosi al di sotto delle aliquote implicite di tutti i paesi dell'area dell'euro ad eccezione della Spagna (13,8 per cento); i Paesi Bassi, la Francia e la Germania si collocano, rispettivamente al 19, 17,9 e 16,2 per cento. Decomponendo l'aliquota implicita sui consumi per tipologie di imposta, il peso dell'IVA è il più basso tra i paesi dell'area dell'euro e circa 2 punti percentuali

riproposta annualmente dalla Commissione europea nelle Raccomandazioni specifiche per il paese e che favorirebbe la crescita riducendo le distorsioni del sistema tributario;

- da una riduzione delle spese che, tuttavia, appare problematica sia alla luce della loro compressione già avvenuta negli ultimi anni ai fini del risanamento dei conti pubblici sia in relazione alle nuove esigenze che si stanno manifestando nell'attuale crisi pandemica e che influenzeranno le politiche pubbliche nei prossimi anni.

Fissato il quadro finanziario di riferimento, è importante definire la direzione di riforma che si vuole intraprendere: se rimettere in discussione gli elementi fondanti dell'attuale Irpef (modello di tassazione omnicomprensivo o duale, tassazione individuale o familiare, grado di progressività dell'imposta) oppure partire dal sistema attuale e correggerne le principali criticità (effetti distorsivi delle elevate aliquote marginali effettive, iniquità dell'imposta in termini sia verticali sia orizzontali, complessità del sistema, pluralità di obiettivi e mix di detrazioni d'imposta e di strumenti di spesa). Tali scelte, insieme a quella sulle finalità che l'imposta deve perseguire, andranno effettuate alla luce dell'equità e dell'efficienza dell'intero sistema tributario e del ruolo che oggi ricopre l'Irpef come principale fonte di finanziamento della spesa.

Quanto al modello di tassazione, come evidenziato nei precedenti paragrafi, il sistema attuale è ibrido, essendosi allontanato sia dal modello omnicomprensivo, in cui il complesso dei redditi è sottoposto a un'unica forma di tassazione di tipo progressivo, sia da quello duale puro, in cui i redditi da lavoro sono tassati con imposta progressiva e quelli da capitale con aliquota proporzionale, generalmente uguale all'aliquota più bassa del sistema progressivo. La scelta del modello di tassazione, e quindi dell'ampiezza della base imponibile, è determinante per stabilire la misura della capacità contributiva e tassarla in maniera adeguata. Ciò è alla base del funzionamento di un sistema di tassazione progressivo. Si pone quindi la scelta se far riconfluire o meno nella base imponibile dell'Irpef i redditi che ne sono progressivamente usciti oppure muoversi verso un sistema più vicino a quello duale. Non ci si riferisce in questo caso ai redditi da attività finanziarie, che sin dall'inizio sono rimasti fuori dalla tassazione progressiva per la loro natura mobile e la sensibilità alla competizione fiscale (sebbene attenuata oggi dall'obbligo di scambio di informazioni tra paesi), ma piuttosto ai redditi prodotti da professionisti e imprese individuali e quelli derivanti da locazioni immobiliari.

Per quanto riguarda i primi, una riflessione andrebbe fatta sul mantenimento del regime forfettario introdotto nel 2019 per i titolari di partita IVA (professionisti e imprenditori individuali) con ricavi fino a 65.000 euro. Tale regime, a differenza dei precedenti (minimi e forfettari), non si configura come un'agevolazione a soggetti con attività

---

inferiore a quello medio dell'area (Commissione europea (2020), "Taxation Trends in the European Union, 2020 edition", Directorate-General for Taxation and Customs Union).

professionale o di impresa marginale e non strutturata, ma come una vera e propria detassazione che riguarda circa il 60 per cento dei lavoratori autonomi e imprenditori individuali, creando iniquità nel sistema, frenando la crescita dimensionale delle imprese e incentivando la sottofatturazione dei ricavi (oltre i 65.000 euro si fuoriesce dal regime e si rientra nell'imposizione progressiva). Per ristabilire l'equità del sistema e per rendere neutrale il prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, un'opzione potrebbe essere quella di riproporre un meccanismo come quello, mai entrato in vigore, dell'Imposta sul reddito di impresa (Iri)[57], in base al quale il reddito derivante dall'attività d'impresa verrebbe tassato con aliquota unica al 24 per cento (la stessa alla quale sono soggette le società di capitale) determinando la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, mentre la remunerazione del professionista o dell'imprenditore, ossia la parte di utili che viene distolta dall'attività professionale o dall'impresa, verrebbe assoggettata a tassazione progressiva (ristabilendo l'equità orizzontale del prelievo). In questo modo il sistema di tassazione si avvicinerebbe a un sistema duale e verrebbe incentivata la patrimonializzazione delle piccole imprese.

Per quanto riguarda i redditi da locazione andrebbe valutato il loro reinserimento nell'ambito della base imponibile dell'Irpef. Le motivazioni originariamente indicate per l'introduzione del regime cedolare sono state quelle di favorire l'emersione di base imponibile, di incentivare l'offerta di alloggi e aumentare l'accessibilità al mercato. Tuttavia, come rilevato anche dal Dipartimento delle finanze del MEF[58], la misura ha determinato un costo netto per il bilancio dello Stato visto che l'effetto peso morto relativo ai contribuenti che già dichiaravano i redditi di locazione (minore imposta, mancata applicazione delle addizionali locali ed esenzione dalle imposte di bollo e di registro) ha pesato di più dei benefici in termini di emersione di base imponibile e di riduzione dell'evasione fiscale. Non sono invece disponibili analisi sull'efficacia *ex post* della cedolare secca nel ridurre i canoni di locazione.

In caso di mantenimento della struttura attuale del prelievo, quella di un sistema di tassazione ibrido, sarebbe comunque opportuno uniformare il livello di tassazione (l'aliquota) dei diversi regimi sostitutivi e cedolari a un livello almeno pari a quello del primo scaglione dell'Irpef, ovvero all'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle rendite finanziarie, anche per evitare distorsioni sulle scelte individuali rispetto a diverse forme di investimento.

Quanto alla struttura dell'imposta, particolare attenzione andrebbe posta all'incidenza del prelievo sul reddito (aliquota media effettiva) e alla irregolarità del prelievo sulle unità di reddito aggiuntivo (aliquota marginale effettiva). Rispetto al disegno originario del 1973, l'attuale curva delle aliquote medie effettive risulta più bassa alle due

[57] Prevista dalla legge delega di riforma del sistema fiscale (L. 11 marzo 2014, n. 23), l'Iri è stata introdotta nel sistema tributario con la legge di bilancio per il 2017 ma abolita, dopo una serie di rinvii e prima di entrare in vigore, con la legge di bilancio per il 2019.

[58] Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle entrate.

estremità della distribuzione dei redditi e più elevata per i redditi medio-alti. La presenza di detrazioni per tipologia di lavoro determina differenze nelle aliquote medie effettive delle diverse categorie di contribuenti fino al livello di reddito in corrispondenza del quale le detrazioni stesse si azzerano. Inoltre, il loro profilo decrescente, unito all'aumento delle aliquote marginali legali, comporta aliquote medie effettive (e quindi incidenze del prelievo sul reddito) che crescono molto rapidamente appena si supera la soglia di esenzione dall'imposta e quindi in corrispondenza di redditi relativamente bassi e medio-bassi (la "gobba" sinistra della curva delle aliquote) e aliquote marginali effettive con un profilo irregolare. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante per il lavoratore dipendente a causa del *bonus* Irpef; in questo caso l'aliquota marginale effettiva raggiunge il 45 per cento tra 28.000 e 35.000 euro di reddito (+7 punti percentuali rispetto a quella marginale legale dello scaglione rilevante) e il 61 per cento da 35.000 a 40.000 euro (+23 punti in più di quella marginale legale) e riguarda complessivamente oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti occupati 12 mesi l'anno. Al rapido aumento delle aliquote medie effettive e all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive contribuiscono, inoltre, le addizionali locali dell'Irpef, le detrazioni per familiari a carico anch'esse decrescenti con il reddito (circa un punto di aliquota marginale aggiuntiva per ogni figlio a carico) e altre componenti del sistema *tax-benefit,* quali gli assegni familiari e le altre forme di trasferimento sottoposte alla prova dei mezzi. Pertanto, per una quota non irrilevante di contribuenti eventuali redditi aggiuntivi possono essere significativamente erosi dall'incremento dell'imposta e dalla riduzione dei trasferimenti, con effetti di disincentivo all'offerta di lavoro e di incentivo alla creazione di nuovo sommerso economico.

Alla luce di ciò, un obiettivo prioritario e non rinviabile della riforma dell'Irpef deve essere quello di eliminare l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti per ridurre i conseguenti effetti distorsivi. Si tratta di un obiettivo che, a seconda delle risorse finanziarie che saranno disponibili, è raggiungibile intervenendo in diversi modi sulla struttura dell'imposta. Una possibilità, mostrata in questa audizione a titolo esemplificativo e che non implica cambiamenti radicali del sistema attuale, è quella di rendere meno ripido il profilo di riduzione del complesso delle detrazioni da lavoro e del *bonus* Irpef rispetto al reddito (*decalage* lineare e soglia di reddito massimo spostata in avanti di 20.000 euro) e di ridurre il differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione. In particolare, nell'esempio si diminuisce di tre punti l'aliquota legale del terzo scaglione (da 38 a 35 per cento) e di due punti quella del quarto scaglione (da 41 a 39 cento) e si controbilancia parzialmente l'effetto positivo sulla parte alta della distribuzione del reddito di minori aliquote sugli scaglioni più bassi attraverso l'aumento di un punto dell'aliquota marginale massima (dal 43 al 44 per cento). Si modificano anche le ampiezze del terzo e del quarto scaglione. L'andamento erratico delle aliquote marginali effettive verrebbe così regolarizzato, con una riduzione massima tra i 35.000 e 40.000 euro di oltre 17 punti percentuali. Il risparmio maggiore in termini di aliquota media raggiunge i 3 punti, in corrispondenza dei 40.000 euro di reddito, livello oltre il quale, si colloca solo poco più dell'8 per cento dei contribuenti. Ne

risulterebbero avvantaggiati i contribuenti nei decili di reddito più alti: l'incidenza dello sgravio (ossia il rapporto tra minore imposta dovuta e reddito) raggiunge il massimo sul nono decile (0,4 punti percentuali).

Sempre in questa direzione, la riforma dell'Irpef è un'occasione per rendere il sistema impositivo meno complesso e più trasparente di quello attuale attraverso una riduzione e razionalizzazione delle spese fiscali (esclusioni, deduzioni e detrazioni diverse da quelle per tipologia di reddito e per i carichi familiari). Si tratta di misure con diverse finalità che vanno dal ristabilire la capacità contributiva dell'individuo, a sostenere spese meritorie, a fornire incentivi a migliorare l'assetto degli immobili esistenti o di tipo settoriale e, in taluni casi, a contrastare l'evasione fiscale. La proliferazione di alcune di queste voci (molte delle quali di modesta entità complessiva ma che, riguardando un numero molto contenuto di contribuenti, hanno importi unitari rilevanti) è dovuta all'utilizzo dell'Irpef per veicolare politiche che nulla hanno a che fare con il suo obiettivo primario della redistribuzione del reddito e che, qualora ancora ritenute utili, potrebbero essere realizzate attraverso strumenti di spesa contribuendo alla semplificazione e trasparenza del sistema e ad attenuare la questione dell'incapienza fiscale. Un passo in questa direzione è stato realizzato consentendo la scelta di usufruire delle detrazioni connesse alla ristrutturazione e riqualificazione energetica degli immobili mediante la loro trasformazione in credito d'imposta cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario, di fatto scollegando l'incentivo, diventato un vero e proprio *bonus*, dall'l'Irpef. In ogni caso, la conservazione di queste detrazioni o l'eventuale trasformazione di detrazioni in crediti di imposta o *bonus* di qualche tipo dovrebbe essere preceduta da una riflessione sull'opportunità di proseguire con queste politiche di incentivazione sia dal lato della loro efficacia sia dal lato degli aspetti redistributivi, essendo i benefici fortemente sperequati a favore dei soggetti a più alto reddito a cui afferisce la quota maggiore di spesa agevolata. Relativamente al primo aspetto, va sottolineato che le misure di incentivazione hanno efficacia quando sono introdotte e mantenute nel sistema per un periodo limitato di tempo e lo stesso vale per le spese fiscali introdotte per contrastare l'evasione fiscale che andrebbero riconosciute per il tempo necessario a far emergere base imponibile e successivamente eliminate, specialmente se si tratta di basi imponibili che non sono mobili. Se ciò non accade, entrambe le tipologie di misure fiscali con il tempo si trasformano in forme di erosione dell'imposta determinando conseguenze rilevanti solo in termini di gettito.

Sempre in tema di complessità e trasparenza del sistema, la riforma dell'Irpef potrebbe essere l'occasione per introdurre un meccanismo di calcolo dell'imposta più chiaro in maniera da rendere più immediata ai contribuenti la percezione dell'effettiva incidenza del prelievo (aliquota media effettiva) la cui determinazione è complicata dal meccanismo di calcolo dell'imposta basato su scaglioni di redditi e aliquote e dalla presenza di detrazioni elevate e decrescenti con il reddito. Una possibilità è quella di sostituire questo complesso meccanismo con l'esplicitazione chiara e diretta dell'aliquota media da applicare sul reddito per calcolare l'imposta. Ciò può essere realizzato in diversi modi. Una possibilità è quella di disegnare le aliquote medie

effettive come una funzione continua abolendo gli scaglioni di reddito e le aliquote, le detrazioni per tipologia di reddito e, nel caso dei lavoratori dipendenti, il *bonus* Irpef. Oltre a essere più trasparente per il contribuente, questo sistema avrebbe il pregio di assicurare un profilo regolare delle aliquote medie e, di conseguenza, di quelle marginali effettive. Avrebbe inoltre il vantaggio di essere più agevolmente manovrabile da parte del legislatore in funzione dei propri obiettivi di redistribuzione.

Un ulteriore aspetto da valutare nel disegnare la riforma dell'Irpef è se essa debba avere un ruolo nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e come coordinarla con gli altri strumenti esistenti. L'attuale struttura dell'Irpef non si presta a sostenere i nuclei a rischio di esclusione sociale almeno per due motivi: l'unità impositiva è l'individuo mentre l'elemento di riferimento per le politiche di contrasto alla povertà non può che essere il nucleo familiare; non è prevista, tranne nel caso del *bonus* Irpef al di sopra della sua soglia di attivazione (circa 8.150 euro di reddito), alcun meccanismo di imposta negativa/credito rimborsabile in caso di incapienza con la conseguenza che i nuclei più poveri rimangono esclusi da misure veicolate attraverso il sistema impositivo. Strumenti più adatti a svolgere questo ruolo sono rappresentati dai trasferimenti monetari realizzabili dal lato della spesa e commisurati all'Isee, un indicatore che tiene conto della situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare. Anche per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà sarebbe auspicabile una razionalizzazione come quella che si sta approntando con la legge delega per il ridisegno degli strumenti di sostegno per i figli che prevede la riorganizzazione degli strumenti dal lato del prelievo (essenzialmente detrazioni) e dal lato della spesa (assegni familiari e vari *bonus*) in favore delle famiglie con un unico strumento dal lato della spesa commisurato all'Isee esteso anche a coloro risultati finora incapienti e ai lavoratori autonomi oggi esclusi dagli assegni familiari.

Infine, la riforma dell'Irpef potrebbe costituire anche l'occasione per una riflessione sull'attuale sistema delle addizionali locali, che consente a ciascuna Regione e Comune di fissare autonomamente, entro limiti massimi e criteri stabiliti dal legislatore, le proprie aliquote di imposta, anche differenziandole per scaglioni di reddito. Tale sistema ha portato a configurazioni assai eterogenee delle addizionali sul territorio con effetti progressivi differenziati a livello locale che si sommano a quelli stabiliti a livello centrale determinando un'eccessiva variabilità a livello territoriale della progressività dell'imposta personale. Nell'ottica che la capacità redistributiva dell'imposta debba essere decisa a livello centrale, la riforma dell'Irpef dovrebbe includere anche quella del sistema delle addizionali prevedendo una drastica semplificazione della loro struttura consentendo alle Regioni e ai Comuni di fissare un'aliquota di addizionale costante per tutti i livelli di reddito all'interno di un *range* prefissato a livello centrale. Alternativamente, le addizionali potrebbero essere sostituite da sovraimposte, che hanno il vantaggio rispetto alle prime di essere neutrali rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante.

Appendice 1

Modelli di riferimento per l'imposizione personale sul reddito

Negli anni '60 il modello di riferimento per l'imposta personale sul reddito è la ***Comprehensive Income tax*** (CIT), che aveva trovato negli studi di Haig e Simon degli anni '20 del secolo scorso una definizione rigorosa, come imposta caratterizzata da una base imponibile formata da un reddito definito nel modo più ampio, così da includere tutte le entrate del contribuente e quindi, oltre al reddito prodotto (che include i redditi da lavoro e da capitale), anche le plusvalenze e minusvalenze patrimoniali e le entrate straordinarie e occasionali. Un'influenza molto forte hanno anche le proposte ispirate a quel modello, avanzate dalla *Canadian Royal Commission on Taxation* (*Carter Report*), elaborate a metà degli anni '60, e che hanno avuto una vasta risonanza nel dibattito internazionale. Sul piano applicativo la nozione del reddito omnicomprensivo, basato su un criterio effettivo e di competenza, lascia aperti alcuni problemi. Tra questi assumono rilevanza: la definizione del reddito netto e quindi la corretta valutazione della inerenza dei costi (ad esempio, la definizione delle quote di ammortamento del capitale utilizzato nella produzione e la valutazione delle rimanenze); la valutazione dei redditi non monetari (definizione di redditi figurativi); la scelta di tassare le plusvalenze alla maturazione – con un aggravio dei costi di adempimento e possibili problemi di liquidità – o alla realizzazione – determinando distorsioni allocative con effetti di immobilizzo per differire il pagamento dell'imposta.

Negli anni '70 il dibattito sui modelli impositivi a livello internazionale si è spostato sulla tassazione personale basata sulla spesa proposta nel 1978 nel Rapporto Meade nell'ambito della riforma del sistema tributario inglese[59]. Si tratta di escludere dalla base imponibile il reddito risparmiato. Sul piano teorico questo può essere assimilato a una nozione di reddito prodotto che esenti i proventi delle attività finanziarie: il consumo può essere ricavato partendo dal reddito prodotto tenendo conto delle variazioni che intervengono nei conti patrimoniali (risparmio netto). Il modello sulla spesa non ha comunque avuto particolare seguito sul piano applicativo, nonostante le qualità sul piano della semplificazione, dell'equità e dell'efficienza.

Sul piano della semplificazione, in primo luogo, potrebbe permettere di superare le difficoltà connesse al criterio della competenza soprattutto con riferimento al reddito di impresa. Questo infatti presuppone l'adozione di un criterio di cassa – la base imponibile sarebbe costituita dalle entrate di cassa realizzate in un periodo (ricavi, interessi, rendite, donazioni, proventi derivanti dalla vendita di attività patrimoniali) al netto delle uscite di cassa dello stesso periodo, inclusi gli investimenti, gli acquisti di attività patrimoniali e donazioni – eliminando i problemi della valutazione delle diverse componenti di reddito netto. Si deve tuttavia osservare che l'adozione di un criterio di cassa nella determinazione del reddito di impresa comporterebbe una modificazione radicale delle prassi contabili che sono sempre più armonizzate a livello della UE e quindi comporterebbe complessità operative sul piano della tassazione internazionale

[59] Si tratta di un approccio che ha radici nel pensiero finanziario di Hobbes nel '600 e Mill nell'800 fino ad arrivare alle teorie di Fisher (1942), Kaldor (1955) ed Einaudi (1958).

soprattutto con riferimento alle società multinazionali. In secondo luogo, la nozione di reddito spesa non necessiterebbe di alcuna valutazione esplicita delle plusvalenze. Tuttavia, questo richiede che tutto il risparmio dei soggetti sia versato in conti registrati che siano facilmente controllabili da parte dell'Amministrazione finanziaria (sarebbe anche più complessa la valutazione del risparmio impiegato per beni immobili), una condizione poco realistica.

Sul piano equitativo la nozione di reddito spesa definisce la capacità contributiva in termini di capacità di consumo effettivo mentre quella di reddito entrata in termini di consumo potenziale includendo quindi il risparmio di natura volontaria e obbligatoria come, ad esempio, i prelievi contributivi di natura previdenziale. Inoltre, in un'ottica pluriperiodale (ciclo di vita) il reddito spesa potrebbe avere il vantaggio di evitare una "doppia imposizione del risparmio" implicita nella nozione di reddito entrata. In tale ottica, infatti, il risparmio risulta tassato sia nel momento in cui il reddito viene prodotto sia nei periodi successivi sul suo rendimento come reddito da capitale. In termini di valore attuale rispetto al ciclo vitale dei contribuenti, un'imposta sulla spesa è equivalente a un'imposta sul reddito che esenti i redditi da capitale. Questa equivalenza tuttavia richiede in generale un'imposta di tipo proporzionale, assenza di imperfezioni nel mercato dei capitali, scarsa mobilità delle basi imponibili e stabilità del patto fiscale tra Stato e contribuenti.

Sul piano della efficienza, infine, in generale il reddito spesa risulta preferibile in quanto riduce le distorsioni allocative tra consumo e risparmio.

A partire dall'inizio degli anni '80 il dibattito sui sistemi fiscali cambia sensibilmente a favore di una maggiore semplicità e neutralità del prelievo e un'attenuazione degli obiettivi redistributivi affidati al sistema tributario. Nei progetti di riforma, con riferimento alla base imponibile dell'imposta personale, si richiama la necessità di un suo ampliamento, si pone l'accento sulla struttura della progressività caratterizzata nella maggior parte dei paesi da numerose aliquote legali e da una aliquota massima nella maggior parte dei paesi superiore al 50 per cento. La questione degli effetti distorsivi sulla offerta di lavoro indotti dalla tassazione, seppure in assenza di adeguate evidenze empiriche, assume un peso importante nel dibattito di quegli anni. Per il sistema di imposizione personale si auspicano riforme che amplino la base imponibile soprattutto con la riduzione delle spese fiscali e contemporaneamente riducano la progressività del prelievo con aliquote meno elevate (soprattutto l'aliquota massima) fino alla proposta radicale della *flat tax* con aliquota unica proporzionale e la progressività definita prevalentemente dalle deduzioni e dalle detrazioni di base. In generale, in termini di curva della progressività questi sistemi producono un andamento della progressività molto accentuato per i redditi più bassi (con aliquote marginali effettive crescenti) per definire rapidamente un sistema di fatto proporzionale con l'aliquota media molto prossima all'aliquota marginale. Questo andamento si contrappone generalmente a quello definito da aliquote nominali crescenti che tendono a disegnare un andamento della progressività più graduale sulla scala dei redditi con un'aliquota media inferiore all'aliquota marginale. Si deve comunque sottolineare, come peraltro accade nel sistema italiano più recente, che l'andamento della progressività effettiva può essere molto diverso da quella formale delle aliquote marginali. Questa dipende non solo dal numero, ma anche dalla distanza delle aliquote sia rispetto alle classi di reddito sia in termini percentuali e dalla definizione delle deduzioni e detrazioni di imposta: lo stesso andamento della progressività può derivare dai due sistemi opposti (*flat tax* e aliquote

marginali crescenti). Nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Giappone e, successivamente, nella maggior parte dei paesi europei (tra cui l'Italia diversi anni dopo) le riforme attuate tentano di seguire questa impostazione, con una riduzione del numero delle aliquote e una loro diminuzione (senza tuttavia definire imposte tipo *flat tax*), ma l'ampliamento della base imponibile risulta più complesso dato che la soppressione di detrazioni e deduzioni e la limitazione dei fattori di erosione della base imponibile toccano interessi diffusi tra gli elettori.

Negli anni '90, la liberalizzazione dei mercati valutari definisce un ulteriore fattore di crisi per i sistemi di tassazione diretta per la difficoltà di tassare i redditi da capitale che hanno una maggiore mobilità a livello internazionale e per gli scarsi risultati in sede europea di coordinamento dei diversi sistemi. In questo contesto vengono avanzate proposte di revisione meno esigenti in termini di efficacia redistributiva con un sistema di imposizione di tipo duale che prevede la progressività per i soli redditi da lavoro e la tassazione proporzionale (con l'aliquota minima del sistema) per tutti i redditi da capitale. Sebbene questi sistemi definiscano un qualche vantaggio in termini di incentivo al risparmio, si tratta prevalentemente di arginare la perdita delle basi imponibili più mobili. A cavallo tra gli anni '80 e '90 i paesi scandinavi promuovono quindi un sistema di tassazione duale con una aliquota di base per tutti i redditi di capitale e una imposta personale e progressiva sui soli redditi di lavoro e pensione. Va tenuto presente che la liberalizzazione dei movimenti di capitale a livello internazionale e la creazione del mercato comune europeo determinano una situazione in cui il fattore capitale, mobile per eccellenza, si può spostare con la massima facilità. Il sistema duale sembra quindi fornire una soluzione al problema della concorrenza fiscale, ma può anche essere considerato una via di compromesso tra l'imposta sui redditi e l'imposta sulla spesa. Tuttavia l'esperienza del sistema nordico mostra numerosi problemi per la tassazione delle imprese minori; dei redditi finanziari e, in particolare, delle plusvalenze che necessitano comunque soluzioni complesse.

Appendice 2

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale

Nella attuale struttura della tassazione sul reddito delle persone fisiche, l'Italia condivide con la maggior parte dei principali paesi europei e anglosassoni alcune caratteristiche del tributo e il complesso sistema di detrazioni e deduzioni. Nel resto del paragrafo si forniscono alcune indicazioni sulle similitudini e sulle principali differenze tra le imposte sul reddito delle persone fisiche vigenti in alcuni dei principali paesi (Francia, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti) che, tuttavia, vanno prese con cautela vista la complessità e la diversità dei sistemi tributari.

Con riferimento all'unità impositiva, è prevalente la scelta di tassare l'individuo anziché la famiglia (tab. A2.1). Costituiscono eccezioni la Francia e la Germania. Nella prima è applicato il sistema del quoziente familiare in base al quale il reddito familiare, dato dalla somma dei redditi dei componenti della famiglia, è diviso per un quoziente calcolato attribuendo un peso differenziato che tiene conto della composizione demografica e dei carichi di famiglia. Una volta calcolata l'imposta, essa viene rimoltiplicata per il quoziente stesso. In Germania viene applicato lo *splitting*, e cioè i redditi dei coniugi vengono sommati e il risultato diviso per due prima di essere sottoposto alla progressività delle aliquote e l'imposta viene poi di nuovo moltiplicata per due. In molti dei paesi considerati con unità impositiva costituita dall'individuo (dalla famiglia) è possibile optare per la tassazione familiare (individuale).

In tutti i paesi analizzati, le aliquote marginali legali sono determinate sulla base di scaglioni di reddito (2 nei Paesi Bassi; 5 in Italia, Francia, Germania e Spagna; 4 nel Regno Unito; 7 negli Stati Uniti). In Germania, in particolare, le aliquote applicate al secondo e al terzo scaglione sono continue e crescono al crescere del reddito da un minimo del 14 per cento a un massimo del 42[60]. In tutti i paesi considerati, tranne gli Stati Uniti, l'aliquota relativa all'ultimo scaglione di reddito è più elevata che in Italia. In Spagna, la legge di bilancio per il 2021 ha introdotto una nuova aliquota del 47 per cento sui redditi superiori a 300.000 euro. L'ampiezza della *no tax area* è diversa tra i paesi. In Italia, varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti e deriva dall'applicazione delle detrazioni per lavoro che decrescono al crescere del reddito: è pari a circa 8.174 euro per i lavoratori dipendenti e per i pensionati e a 4.800 per i lavoratori autonomi. Nei Paesi Bassi la *no tax area* varia a seconda del reddito; in Francia e in Germania sono fissate soglie di reddito esente; in Spagna e nel Regno Unito è prevista una deduzione

[60] Il sistema "alla tedesca" di imposizione del reddito delle persone fisiche si basa sul calcolo dell'aliquota marginale attraverso l'utilizzo di una funzione continua che assegna un'aliquota effettiva diversa che cresce in proporzione al reddito. Il sistema è attualmente composto da quattro classi di reddito con una fascia di esenzione al di sotto dei 9.168 euro. Nella classe di reddito compresa tra 9.169 e 55.961 euro, nella quale si concentra la maggior parte dei contribuenti, l'aliquota sale proporzionalmente al reddito da un minimo del 14 per cento a un massimo del 42. Dai 55.962 euro ai 265.327 euro è prevista una aliquota del 42 per cento mentre oltre questa soglia l'aliquota sale al 45 per cento.

Tab. A2.1 – Struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti
Imposta	Irpef	*Impot sur le revenu*	*Einkommensteuer*	*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas-IRPF*	*Inkomstenbelasting*	*Income Tax*	*Income Tax*
Unità impositiva	Individuo	Famiglia (quoziente familiare)	Coppie o scelta per tassazione individuale	Individuo o scelta per tassazione familiare	Individuo	Individuo	Individuo o scelta per tassazione familiare
Numero scaglioni	5	5	5	5	2	4	7
Aliquote	Fino a 15.000 €: 23%; da 15.000,01 a 28.000 €: 27%; da 28.000,01 a 55.000 €: 38%; da 55.000,01 a 75.000 €: 41%; oltre 75.000 €: 43%	Fino a 10.064 €: 0%; da 10.065 a 27.794 €: 14%; da 27.795 a 74.517 €: 30%; da 74.518 a 157.806 €: 41%; oltre 157.806 €: 45%	Fino a 9.168 €: 0%; da 9.169 a 12.254 €: continua (min 14% - max 42%); da 12.255 a 55.960 €: continua (min 14% - max 42%); da 55.961 a 265.326 €: 42%; oltre 265.327 €: 45%	Fino a 12.450 €: 19%; da 12.451 a 20.200 €: 24%; da 20.201 a 35.200 €: 30%; da 35.201 a 60.000 €: 37%; oltre 60.000 €, 45% (somma aliquote statali e della comunità autonoma)	Le aliquote dipendono dall'età e cambiano in età da pensione. Quelle per gli individui in età lavorativa sono: fino a 34.712 €: 9,7%; da 34.713 a 68.507 €: 37,35%; oltre 68.507€: 49,5%	Fino a 12.500 £: 0%; da 12.5001 a 50.000 £: 20%; da 50.001 a 150.000 £: 40%; oltre 150.000 £: 45%	Per individuo: fino a 9.700 $: 10%; da 9.701 a 39.475 $: 12%; da 39.476 a 84.200 $: 22%; da 84.201 a 160.725 $: 24%; da 160.725 a 204.100 $: 32%; da 204.101 a 510.300$: 35%; oltre 510.300 $: 37%
Redditi esclusi dalla base imponibile e sottoposti a tassazione separata	Reddito figurativo abitazione principale e immobili non locati (se in Comune diverso da quello di abitazione principale); redditi da affitti (cedolare secca); redditi da lavoro autonomo e di impresa (regime minimi e forfettari); redditi finanziari; premi di produttività	Reddito figurativo abitazione principale e immobili non locati; redditi da lavoro autonomo (in parte); redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e immobili non locati; redditi finanziari; straordinari notturni e festivi; alcune tipologie di pensioni	Reddito figurativo abitazione principale; redditi da lavoro autonomo (in parte); redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale (esclusa con deduzione) e immobili non locati; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e altri immobili non locati; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e altri immobili non locati; redditi finanziari
No tax area e detrazioni di base	Per dipendenti e pensionati: 8.174 € Per lavoratori autonomi: 4.800 €	Fino a 10.064 €	Fino a 9.168€	Deduzione base di 5.500 € (cresce con l'età)	2.477 € per redditi fino a 7.258 €, decresce per redditi compresi tra 20.384 e 68.507 al di sopra dei quali si annulla	*Personal allowance* 12.500 £	Variabile per *status* contribuente: per individuo 12.200 $ di *standard deduction*
Detrazioni/deduzioni per tipologia di lavoro	Per dipendenti: detrazione 1.880 € con *no tax area* fino a 8.174 € fino ad annullarsi per redditi superiori a 55.000 € e bonus Irpef	Per dipendenti: deduzione delle spese sostenute o il 10% del reddito (con minimo di 441 € e massimo di 12.627 €)	Per dipendenti: deduzione di 1.000 € per spese	Per dipendenti: deduzione di 5.565 € che decrescono fino ad annullarsi per redditi superiori a 16.825 € e detrazione per spese viaggio casa-lavoro	Per dipendenti: detrazione crescente e massima di 3.399 € fino a un reddito di 34.060 €, poi decrescente fino ad annullarsi per redditi superiori a 90.710 €. Sono previste altre detrazioni a seconda del soggetto (*income dependent combination tax credit*). Spese di viaggio entro certi limiti	Detrazioni variabili a seconda del reddito e delle condizioni familiari; crediti per determinate categorie di spese e lavoratori	Alcune tipologie di spese ricomprese nelle *itemized deductions*
	Per pensionati: detrazione 1.880 € con *no tax area* fino a 8.174 € fino ad annullarsi per redditi superiori a 55.000 €	Per pensionati: deduzione massimo 10% della pensione (entro limiti)	Per pensionati: deduzione dal 16 al 20% a seconda della tipologia di pensione	Per pensionati: deduzione di 5.565 € che decrescono fino ad annullarsi per redditi superiori a 16.825 €	Per pensionati: detrazione massima di 1.596 € per un reddito di 36.783 poi decrescente	NO	
	Per lavoratori autonomi: detrazione 1.104 € con *no tax area* fino a 4.800 € fino ad annullarsi per redditi superiori a 55.000 €	NO	NO	NO	Per autonomi: detrazione crescente e massima di 3.399 € fino a un reddito di 34.060 € poi decrescente fino ad annullarsi per redditi superiori a 90.710€. Sono previste altre detrazioni a seconda del soggetto (*income dependent combination tax credit*)	Per lavoratori autonomi: deduzione di 1.000 £ (*trading allowance*);	
Deduzioni, detrazione crediti di imposta per carichi di famiglia	Per coniuge, figli e altri familiari a carico	Quoziente familiare	Per figli	Per figli e altri familiari a carico	Per figli	Per coppie, figli e altri familiari a carico	Per coppie e per figli
Deduzioni, detrazioni e crediti di imposta per oneri	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobili; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; canoni locazione; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; spese funebri; donazioni; investimenti in *start-up*	Contributi sociali; previdenza complementare; ristrutturazione immobili; risparmio energetico; istruzione; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobili; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobili; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; ristrutturazione immobili (nazionali); risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie (alcune); assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni Applicazione di un fattore moltiplicativo alle detrazioni di alcune spese a seconda del reddito	Previdenza; ristrutturazione immobili; disabilità; donazioni	Detrazioni per singole spese (*itemized deductions*) se somma suepriore alle *standard deductions*: spese sanitarie; interessi sui mutui su abitazioni principali e altri mutui; donazioni; altre imposte

Fonte: OECD (2020), "Taxing wages"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

fissa pari, rispettivamente, a 5.550 euro e 12.500 sterline (*personal allowance*); negli Stati Uniti sono previste delle deduzioni standard dal reddito che variano a seconda dello status del contribuente (per il 2019 pari a 12.200 dollari per contribuente singolo e 24.400 per coppie sposate).

Con riferimento alla base imponibile, caratteristica comune a tutti i paesi analizzati è l'esclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale e dei redditi finanziari dalla base imponibile dell'imposta personale. In Italia, sono esclusi anche i redditi da immobili non locati (come in Francia e Germania) se situati in un comune diverso da quello dell'abitazione principale, i redditi degli immobili locati (come nei Paesi Bassi), parte dei redditi da lavoro autonomo (come in Francia e in Spagna) e i premi di risultato dei lavoratori dipendenti (in parte come in Germania).

Le detrazioni per lavoro dipendente sono modulate in maniera diversa a seconda del paese: nel Regno Unito è previsto un credito di imposta che dipende dalle caratteristiche della famiglia e dalle ore lavorate; negli Stati Uniti il *tax credit* dipende dal reddito; in Germania, nei Paesi Bassi e in Spagna è prevista una deduzione analitica per le spese di viaggio. Al pari dell'Italia, anche nei Paesi Bassi e in Spagna è prevista una detrazione per redditi da lavoro dipendente che decresce al crescere del reddito. Con riferimento alle detrazioni per lavoro autonomo, queste sono previste nei Paesi Bassi (le detrazioni da lavoro non differenziano il lavoro dipendente dall'autonomo), nel Regno Unito (*trading allowance*) e negli Stati Uniti.

In tutti i paesi analizzati sono previste agevolazioni per carichi di famiglia nella forma di detrazioni con eccezione della Francia che adotta il sistema del quoziente familiare per il quale sono previsti specifici massimali che dipendono dalle caratteristiche del contribuente (ad esempio, se genitore vedovo o portatore di handicap); in Germania è ammessa una detrazione aggiuntiva nel caso di unico genitore; la Spagna riconosce una detrazione per il sostegno alla maternità per spese per figli al di sotto di 3 anni di età e una detrazione aggiuntiva per famiglie con più di tre figli (come in Italia la detrazione di 200 euro per il terzo figlio e di 1.200 euro per famiglie con più di tre figli); nel Regno Unito il credito di imposta è riconosciuto per figli fino a 16 anni mentre negli Stati Uniti il credito di imposta per figli decresce con il reddito. Si aggiungono a queste agevolazioni quelle previste, come in Italia, per le spese di istruzione per i figli a carico, per spese di mantenimento del coniuge e figli in caso di divorzio.

L'insieme delle altre agevolazioni (deduzioni, detrazioni e crediti di imposta) riconosciute in Italia appare più variegato per tipologie ammesse rispetto a quello riconosciuto negli alti paesi analizzati. Le principali sono rappresentate dalle contribuzioni sociali e spese per previdenza complementare, spese per il mantenimento del coniuge e dei figli a seguito di divorzio, spese per il recupero edilizio ed efficientamento energetico e quelle per oneri. Tra queste ultime vi sonno le spese sanitarie, le spese per affitto per gli studenti fuori sede, spese per la frequenza di corsi universitari, spese funebri, spese per assistenza alle persone non autosufficienti, spese veterinarie, donazioni nei confronti di

associazioni no-profit, religiose, culturali e partiti politici. Detrazioni per spese connesse alle stesse tipologie di oneri sono riconosciute anche in altri paesi europei, sebbene per un numero più limitato di categorie. In Francia sono previste agevolazioni per le spese di ristrutturazione o manutenzione dell'abitazione principale, comprese quelle per il risparmio energetico, spese di istruzione per i figli, esenzione per assegni divorzili e detrazioni per donazioni a organizzazioni e associazioni. In Germania e in Spagna sono previste agevolazioni simili a quelle riconosciute in Italia quali quelle per il pagamento dei contributi sociali e per pensione complementare così come polizze vita e sanitarie, per le spese sanitarie, per istruzione dei figli, per persone con disabilità e per spese di ristrutturazione edilizia. Nei Paesi Bassi sono deducibili solo alcune tipologie di spese sanitarie e altre spese (ad esempio per vestiario o per trasporti) per le quali è prevista l'applicazione di un fattore moltiplicativo delle spese al di sotto di una certa soglia di reddito. Nel Regno Unito è riconosciuta una soglia di reddito di 12.000 sterline come *personal allowance* che può essere utilizzata per detrazioni anche su altri redditi, quali quelli finanziari. Negli Stati Uniti, infine, il contribuente può optare per la *standard deduction* riconosciuta in importo variabile a seconda della tipologia di soggetto (singoli contribuenti o coniugi in regime di tassazione separata; coniugi in regime di tassazione congiunta e i vedovi; capo famiglia non sposato) o per le *itemized deductions* quando queste superano nella loro somma la deduzione standard. Le tipologie di spese detraibili sono, tra le altre, le spese mediche (se superano il 10 per cento del reddito), interessi sui mutui per abitazione principale, donazioni, spese per la manutenzione dell'abitazione. Questo è l'unico caso, tra quelli considerati, in cui le soglie di spesa e/o i tetti massimi alle agevolazioni sono previsti per il complesso degli oneri; in tutti gli altri casi, compreso quello italiano, i limiti sono stabiliti per singole categorie di oneri.

Appendice 3

Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi

A3.1 La tassazione sugli immobili

In Italia la tassazione sugli immobili si articola su tre componenti: imposte di natura reddituale, imposte di natura patrimoniale e imposte indirette sui trasferimenti e sulle locazioni. Le prime rappresentano circa un quinto del prelievo complessivo sugli immobili, le seconde circa la metà e le terze meno di un terzo (tab. A3.1). Complessivamente nel 2018 il gettito è risultato pari 41,1 miliardi (2,3 per cento del PIL)[61].

Tab. A3.1 – Il prelievo sugli immobili in Italia

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	(miliardi di euro)							*(composizione percentuale)*						
Imposte di natura reddituale (a)	**7,8**	**8,7**	**8,2**	**8,3**	**8,5**	**8,5**	**8,6**	**18,0**	**22,4**	**19,1**	**19,0**	**21,4**	**20,7**	**21,1**
In % del PIL	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,5*							
Irpef	5,9	6,6	5,8	5,5	5,5	5,4	5,4	13,7	16,8	13,5	12,6	13,9	13,0	13,3
Ires	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	1,5	1,8	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5
Cedolare secca	1,2	1,5	1,8	2,1	2,3	2,6	2,6	2,8	3,9	4,1	4,8	5,8	6,2	6,3
Imposte di natura patrimoniale (b)	**24,7**	**20,6**	**25,1**	**25,1**	**20,6**	**20,4**	**19,8**	**57,0**	**52,8**	**58,5**	**57,7**	**51,6**	**49,7**	**48,8**
In % del PIL	*1,5*	*1,3*	*1,5*	*1,5*	*1,2*	*1,2*	*1,1*							
Imu	24,7	20,6	20,3	20,3	19,4	19,3	18,7	57,0	52,8	47,4	46,7	48,7	46,9	46,1
Abitazione principale	*4,1*	*0,5*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*9,4*	*1,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Altri fabbricati	*20,6*	*20,1*	*20,2*	*20,2*	*19,4*	*19,2*	*18,7*	*47,6*	*51,6*	*47,2*	*46,5*	*48,5*	*46,8*	*45,9*
Tasi			4,7	4,8	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0	11,1	11,0	2,9	2,7	2,7
Abitazione principale			*3,5*	*3,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*8,2*	*8,2*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Altri fabbricati			*1,2*	*1,2*	*1,1*	*1,1*	*1,1*	*0,0*	*0,0*	*2,9*	*2,8*	*2,8*	*2,7*	*2,6*
Imposte su trasferimenti e sulle locazioni (c)	**10,8**	**9,7**	**9,6**	**10,2**	**10,8**	**12,2**	**12,3**	**25,0**	**24,8**	**22,4**	**23,3**	**27,0**	**29,6**	**30,2**
In % del PIL	*0,7*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,7*	*0,7*							
IVA	5,0	4,1	4,4	4,8	4,9	6,0	6,0	11,4	10,6	10,3	11,0	12,3	14,5	14,6
Registro e bollo	2,2	2,0	2,2	2,4	2,7	2,9	3,0	5,1	5,1	5,2	5,4	6,8	7,0	7,4
Ipotecaria e catastale	2,1	1,9	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	4,8	5,0	3,4	3,4	4,0	4,1	4,2
Successioni e donazioni	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,3	1,6	1,4	1,5	1,8	1,9	1,9
Registro e bollo su locazioni	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	2,4	2,5	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0
Totale (a + b + c)	**43,3**	**39,0**	**42,9**	**43,5**	**39,9**	**41,1**	**40,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
In % del PIL	*2,7*	*2,4*	*2,6*	*2,6*	*2,4*	*2,4*	*2,3*							
Per memoria:														
Detraz. spese ristrutt. e riqualif. energetica	4,1	5,0	5,5	5,8	6,6	7,5	8,4	76,6	81,2	82,2	82,8	84,5	85,9	86,5
Detraz. interessi su mutui ipotecari, agrari e per recupero edilizio	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	23,2	17,9	16,2	14,7	12,2	10,2	9,3
Altre detrazioni	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,9	1,6	2,5	3,3	3,9	4,2
Totale detrazioni	**5,3**	**6,2**	**6,7**	**7,0**	**7,8**	**8,8**	**9,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle entrate (2019), "Gli immobili in Italia – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare".

[61] Per i dettagli sulla tassazione degli immobili in Italia, si veda Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle Entrate (2019), "Gli immobili in Italia 2019 – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare".

Le imposte di natura reddituale si basano sull'attribuzione di un reddito effettivo o figurativo al proprietario o a chi gode di un diritto reale su un fabbricato, che sia o meno locato, o su un terreno. Tale reddito viene ricompreso nella base imponibile dell'Irpef e assoggettato alle aliquote progressive e alle relative addizionali (o, nel caso di imprese, nella base imponibile dell'Ires e tassato con aliquota proporzionale). Dal 2011 è prevista, in alternativa, la possibilità di tassare i redditi da locazione di immobili residenziali fuori dal sistema progressivo[62] con un'aliquota proporzionale pari al 21 per cento o al 10 per cento, a seconda che l'immobile sia locato, rispettivamente, a canone libero o concordato (regime della cedolare secca)[63].

Nel sistema attuale rientrano nella base imponibile dell'Irpef i redditi dominicali dei terreni e, dal 2014[64], il 50 per cento della rendita catastale rivalutata degli immobili non locati solo se collocati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale. Sono quindi esclusi dalla base imponibile, in quanto soggetti a imposizione di tipo patrimoniale, i redditi dei fabbricati non locati se posseduti in comune diverso da quello in cui si possiede la prima casa. Nella base imponibile dell'Irpef (o dell'Ires) rientrano inoltre i redditi da locazione relativi a terreni e immobili a uso commerciale[65]. È infine prevista la tassazione progressiva delle plusvalenze da vendita di immobili se la cessione è avvenuta entro 5 anni dall'acquisto, con la possibilità di optare, all'atto della cessione dell'immobile, per l'applicazione di un'imposta sostitutiva del 26 per cento[66], pari a quella sui redditi da capitale.

Le imposte di natura patrimoniale sono connesse con il godimento di un diritto reale su un terreno o fabbricato. La tassazione patrimoniale prevede l'applicazione dell'Imposta municipale unica (Imu)[67] e della Tariffa sui servizi indivisibli (Tasi), unificate dalla legge di bilancio per il 2020 in un'unica imposta, l'Imu. L'imposta è basata sulle rendite catastali rivalutate del 5 per cento e moltiplicate per opportuni coefficienti che variano in base alle caratteristiche dell'immobile e non gravano sull'abitazione principale (a meno che non siano di lusso). L'aliquota base per gli immobili diversi dall'abitazione principale[68] è pari allo 0,86 per cento e può essere modificata dai Comuni (portandola a un'aliquota massima dell'1,06 per cento o azzerandola). È inoltre prevista, dal 2012, l'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE) dovuta dai proprietari nella misura dello 0,76 per

[62] Introdotta dal D.Lgs. 23/2011.

[63] Fino al 31 dicembre 2019 l'opzione di applicazione del regime di cedolare secca è stato possibile anche per gli affitti su immobili commerciali.

[64] In base a quanto stabilito dal DL 147/2013 che deroga alla disciplina dell'alternatività tra Imu e Irpef sugli immobili non locati.

[65] Vedi nota 58.

[66] Liberati, P. (2020), "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", Economia Italiana n. 1.

[67] Introdotta con il DL 23/2011 per sostituire l'Imposta comunale sugli immobili (ICI), l'Imu sarebbe dovuta entrare in vigore a partire dal 2014 sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Il successivo DL 201/2011 ne ha anticipato l'applicazione, in via sperimentale dal 2012 e a regime dal 2015, assoggettando anche le abitazioni principali e introducendo fattori moltiplicativi delle rendite catastali.

[68] E diversi dalle abitazioni principali di lusso e relative pertinenze, dai fabbricati rurali a uso strumentale, dai terreni agricoli e dagli immobili a uso produttivo classificati quali quelli destinati esclusivamente ad attività industriale (categoria catastale D) ai quali si applicano aliquote differenziate.

cento del valore dell'immobile e dello 0,4 per cento se l'immobile è abitazione principale[69].

Le abitazioni principali (ad eccezione di quelle di lusso), dunque, sono escluse sia dalla tassazione di tipo reddituale che di tipo patrimoniale e questa rappresenta, come vedremo, un'anomalia italiana nel panorama internazionale che favorisce i contribuenti nella parte alta della distribuzione del reddito.

A questa agevolazione sulle abitazioni principali se ne aggiungono altre previste dal sistema tributario sotto forma di detrazioni dall'imposta e di regimi agevolati che accentuano la disparità di trattamento tra i proprietari degli immobili e i locatari e, vista la distribuzione della proprietà, favoriscono i contribuenti con redditi relativamente più elevati. Ci si riferisce, in particolare, tra le altre, alle detrazioni per gli interessi passivi sui mutui ipotecari, le agevolazioni sulle imposte di registro, ipotecarie e catastali dovute all'atto dell'acquisto della prima casa, alle detrazioni sulle spese di manutenzione e ristrutturazione edilizia. Detrazioni in favore dei locatari sono relativamente contenute e sono previste solo sui canoni di locazione di immobili adibiti ad abitazione principale e per locazioni rese necessarie da trasferimenti di residenza per esigenze lavorative e per giovani fra i 20 e i 30 anni in presenza di redditi bassi.

Infine, l'ultima categoria di imposte che gravano sugli immobili riunisce essenzialmente i tributi connessi con i trasferimenti *inter vivos* e a causa di morte della proprietà di immobili e le imposte di bollo e registro sulle locazioni.

Nella tassazione degli immobili, sia di tipo reddituale che patrimoniale, le rendite catastali assumono una rilevanza assoluta quale riferimento per la determinazione della base imponibile delle imposte dovute (Irpef, Imu, imposte di registro, ipotecarie e catastali e imposte di successione). La loro obsolescenza e scarsa aderenza alle caratteristiche effettive degli immobili[70] e al loro valore di mercato costituiscono forme di erosione delle basi imponibili delle imposte, determinano gettiti inferiori a quelli potenzialmente ottenibili – sia a livello centrale sia locale – e causano inequità del sistema di tassazione. Allo stato attuale vi è infatti un trattamento relativamente più favorevole – perché più discosto dal valore di mercato – degli immobili meno recenti e generalmente localizzati in zone centrali rispetto a quelli di più recente costruzione, anche in virtù del mancato aggiornamento delle destinazioni d'uso degli stessi.

Si ricorda che con la L. 23/2014 era stato avviato un progetto di riforma del catasto in cui era prevista la fissazione delle rendite castali sulla base dei valori medi di mercato di un triennio e l'aggiornamento degli stessi ogni cinque anni, il passaggio ai metri quadri e non più ai vani e il calcolo di tariffe d'estimo con stime che tenessero conto anche di altre caratteristiche dell'immobile quali il contesto, la tipologia edilizia, lo stato di conservazione, il piano e l'affaccio.

---

[69] L'imposta non è dovuta se di importo inferiore a 200 euro. Per evitare una doppia tassazione, è riconosciuto un credito di imposta per l'imposta patrimoniale dovuta nel paese nel quale è situato l'immobile. Infine, è riconosciuta a ciascun familiare una detrazione di 200 euro sull'imposta dovuta su abitazione principale e sue pertinenze, fino a concorrenza del suo ammontare.

[70] L'ultima revisione delle rendite catastali è stata effettuata nel 1988 per i terreni e nel 1990 per i fabbricati.

Il progetto è stato successivamente abbandonato[71] soprattutto a causa degli effetti differenziati che si sarebbero realizzati a livello territoriale. La riforma del catasto è da diversi anni oggetto di Raccomandazione al paese da parte della Commissione europea ed è stato ribadito quale componente di semplificazione e per un sistema fiscale più equo nel recente *Country Report* del Fondo monetario internazionale. La necessità di una riforma, insieme al completamento del l'Anagrafe Immobiliare Integrata[72], sono anche le conclusioni della recente indagine conoscitiva avviata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria.

Nel 2016, ultimo dato disponibile, il valore stimato di mercato è circa il doppio del valore catastale imponibile sia per le abitazioni principali sia per quelle non principali[73]. Tale relazione presenta notevole variabilità a livello regionale, con i valori più bassi registrati in Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia e Puglia (circa 1,7 volte) e quello più alto in Trentino Alto-Adige (3,3).

Un confronto internazionale sulla tassazione degli immobili deve necessariamente riguardare l'imposizione sia di natura reddituale che di natura patrimoniale (tab. A3.2). Con riferimento alla prima, nei principali paesi europei, così come nel Regno Unito e negli Stati Uniti, i redditi figurativi dell'abitazione principale sono esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito, confermando una trattazione di favore dell'abitazione principale rispetto agli altri immobili e l'esistenza anche a livello internazionale di un *bias* di trattamento fiscale a favore della proprietà della prima casa rispetto all'affitto[74]. Fanno eccezione i Paesi Bassi[75], la Norvegia e la Svezia che tassano il reddito figurativo della prima casa[76].

Sempre con riferimento alla componente reddituale, i redditi da immobili locati sono generalmente inclusi nella base imponibile a tassazione progressiva nei principali paesi industriali, con l'eccezione dei Paesi Bassi dove i redditi sono tassati con aliquota proporzionale e la base imponibile è determinata applicando un coefficiente di redditività al valore dell'immobile.

Con riferimento alle imposte di natura patrimoniale sugli immobili, tutti i principali paesi industriali hanno un sistema di imposizione che si basa sul valore catastale o sul valore di mercato dell'immobile con aliquote che riflettono la diversa tipologia e destinazione

[71] Sono state attuate solo parti minori della riforma che non hanno riguardato il sistema estimativo e di aggiornamento delle rendite. Si veda al riguardo l'esito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria del 20 febbraio 2020.

[72] Istituita con il DL 78/2010 l'Anagrafe Immobiliare Integrata è l'infrastruttura tecnologica che dovrebbe connettere le banche dati immobiliari dell'Agenzia delle entrate, in particolar modo quella relativa agli immobili e quella relativa ai titolari dei diritti reali. Il Sistema, attivato in forma sperimentale nel 2012 per 119 comuni, potrebbe essere completato alla fine del 2020.

[73] Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle Entrate (2019), "Gli immobili in Italia 2019 – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare", tabella 3.7.

[74] Si veda a questo proposito Barrios S., Denis C., Ivaškaitė-Tamošiūnė V., Reut A. e Torres E-V. (2019), "Housing taxation: a new database for Europe", European Commission, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms n. 8.

[75] Insieme al Lussemburgo fino al 2016 e alla Danimarca nel periodo 1995-99.

[76] Sebbene sia anche prevista una deduzione che spesso ne esclude la tassazione.

Tab. A3.2 – Tassazione dei redditi da fabbricati nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti
				Componente reddituale nella base imponibile dell'imposta personale progressiva			
Redditi figurativi dell'abitazione principale	Esclusi	Esclusi	Esclusi	Esclusi	Inclusi nel *Box* 1	Esclusi	Esclusi
Redditi figurativi degli altri immobili non locati	Inclusi al 50% della rendita catastale rivalutata solo se nello stesso Comune dell'abitazione principale	Esclusi	Esclusi	Inclusi	Inclusi	Esclusi	Esclusi
Redditi da locazione	Regime opzionale di cedolare secca sugli affitti (aliquote proporzionali dal 10 al 21% a seconda della tipologia di contratto)	Inclusi	Inclusi	Inclusi	Esclusi dalla base progressiva. Inclusi nel *Box* 3 e tassati con aliquota del 30% su un reddito determinato applicando un coefficiente di redditività del 4 per cento al valore dell'immobile	Inclusi	Inclusi
				Componente patrimoniale			
Imposte	Imposta municipale unica (Imu) e Imposta sul valore degli immobili detenuti all'estero (IVIE)	*Taxe d'habitation* (TH) e *Taxe foncière* (TF)	*Grundsteuer* (GrSt)	*Impuesto sobre bienes immuebles* (IBI)	*Onroerende- zaakbelasting* (OZB)	*Council Tax*	*Property tax*
Soggetti passivi	Proprietari e titolari diritti reali	Occupanti per la TH e proprietari e titolari diritti reali per la TF	Proprietari e titolari diritti reali	Proprietari e titolari diritti reali	Occupanti e proprietari e titolari diritti reali	Occupanti	Proprietari e titolari diritti reali
Base Imponibile	Rendita catastale aumentata del 5% e moltiplicata per il coefficiente catastale nel caso dell'Imu Costo di acquisto o valore di mercato o valore catastale per l'IVIE	Valore locatizio catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione variabili	Valore catastale	Valore locatizio catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione variabili	Valore di mercato nell'anno t-1 stabilito dai singoli Comuni in base alle previsioni della legge di valutazione (WOZ)	Valore dell'immobile determinato per fasce di valore (attualmente 8)	Valore di mercato moltiplicato per l'*assessment ratio* (% del valore di mercato)
Aliquote	Per l'Imu sono deliberate dai Comuni entro un intervallo di valori: 0-0,6% per abitazioni principali di lusso; 0,76-1,06% per fabbricati industriali; 0-0,1% per fabbricati rurali strumentali; 0-1,06% per terreni e altri fabbricati; per l'IVIE, 0,76% (0,4% per abitazione principale)	Sono deliberate dai Comuni. Nel 2018: 25,4% in media per la TH; per la TF, 47% per i fabbricati e 72,1% per i terreni	Sono decise dall'Amministrazione centrale nell'intervallo 2,6-10‰ e moltiplicate per i moltiplicatori municipali; per il 2018 per i terreni in media 3,37% e per i fabbricati 3,78%	Sono deliberate dai Comuni entro un intervallo di valori: 4-1,1% per immobili urbani; 0,3-0,9% per immobili non urbani; 0,4-1,3% per fabbricati industriali	Aliquote stabilite dai Comuni. Nel 2019, in media: 0,1245% per proprietari di abitazioni; 0,2495% per proprietari di altri immobili; 0,1917% per occupanti di abitazioni	Determinata da ogni Circoscrizione in base alla fascia di valore. In media nel 2018-19 la *Council tax* per la fascia di valore D è stata di 1.671 sterline	Aliquote differenziate per Stato
Deduzioni / detrazioni	Per l'Imu, 200 euro per abitazioni principali di lusso; per l'IVIE, 200 euro per familiare per abitazione principale e credito d'imposta per imposta patrimoniale su beni esteri	10-15% per familiare per la TH e 50% per fabbricati e 20% per terreni per la TF	Nessuna	Se immobili rivalutati oltre il doppio, riduzione decrescente nell'arco di 9 anni	Nessuna	Dipendenti dalla composizione familiare (es. sconto del 25% se immobile occupato da una persona sola)	Deduzione della *property tax* locale dall'*income tax* federale Deduzione dei costi
Esenzioni	Abitazione principale; terreni agricoli, Comuni montani e terreni agricoli e aree fabbricabili di imprese agricole e coltivatori diretti	Esenzione per abitazione principale sotto determinate soglie di reddito per la TH; abitazioni nuove per 2 anni per la TF	Fino a 80% per perdite di valore di almeno il 20%	Imposta al di sotto di soglie determinate dai Comuni Motivi di esenzione decisi dai Comuni	Per occupanti immobili residenziali; terreni agricoli	Esenzioni per tipologia di immobile per immobili liberi e per tipologia di occupante / proprietario per immobili non liberi	Diversi per Stato, per tipologia di immobile e per caratteristiche del proprietario
Aggiornamento valori catastali	1990 per valori catastali e 1939 per le categorie catastali per l'Imu; nel caso dell'IVIE dipende dal paese in cui si possiede l'immobile	1981 per i terreni, 1978 per le abitazioni e 1974 per gli altri fabbricati	1964 (1935 per l'ex Germania dell'Est)	Aggiornati a richiesta del Comune (aggiornamento tra il 1984 e il 2019)	Annuale in base alla legge di valutazione nazionale (WOZ)		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle entrate (2019), "Gli immobili in Italia – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare"; European Commission – TAXUD (2020), "Taxes in Europe Database v3"; OECD (2020), "The OECD tax database"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

dell'immobile (residenziale o commerciale). Tra i paesi considerati, l'Italia e la Francia sono gli unici che prevedono l'esenzione dalla tassazione patrimoniale dell'abitazione principale[77]. Nei Paesi Bassi, così come in Italia, sono esentati anche i terreni agricoli[78]. I soggetti passivi dell'imposta possono essere i proprietari, coloro che detengono diritti reali sull'immobile o anche gli occupanti, come nel caso della Francia, dei Paesi Bassi e del Regno Unito.

Dal confronto internazionale emerge che la mancata revisione delle rendite catastali non sia un problema solo italiano. Come già accennato in precedenza, l'ultima revisione delle rendite catastali in Italia è stata completata nel 1988 per i terreni e nel 1990 per i fabbricati; in Francia le ultime revisioni risalgono, rispettivamente, al 1981 e al 1978; in Germania al 1964 (1935 nella ex Germania dell'Est); in Spagna l'aggiornamento è fatto su richiesta del Comune e alcuni risalgono al 1984. In alcuni paesi, tra i quali la Francia, la Spagna e l'Italia, il mancato adeguamento è in parte controbilanciato dall'uso di coefficienti di attualizzazione delle rendite. In Italia, nelle more del completamento di una revisione del catasto, l'adozione di coefficienti di rivalutazione delle rendite differenziati anche a livello sub-urbano consentirebbe di aggiornare i valori catastali per tenere conto anche di differenze nella redditività degli immobili in aree territoriali omogenee.

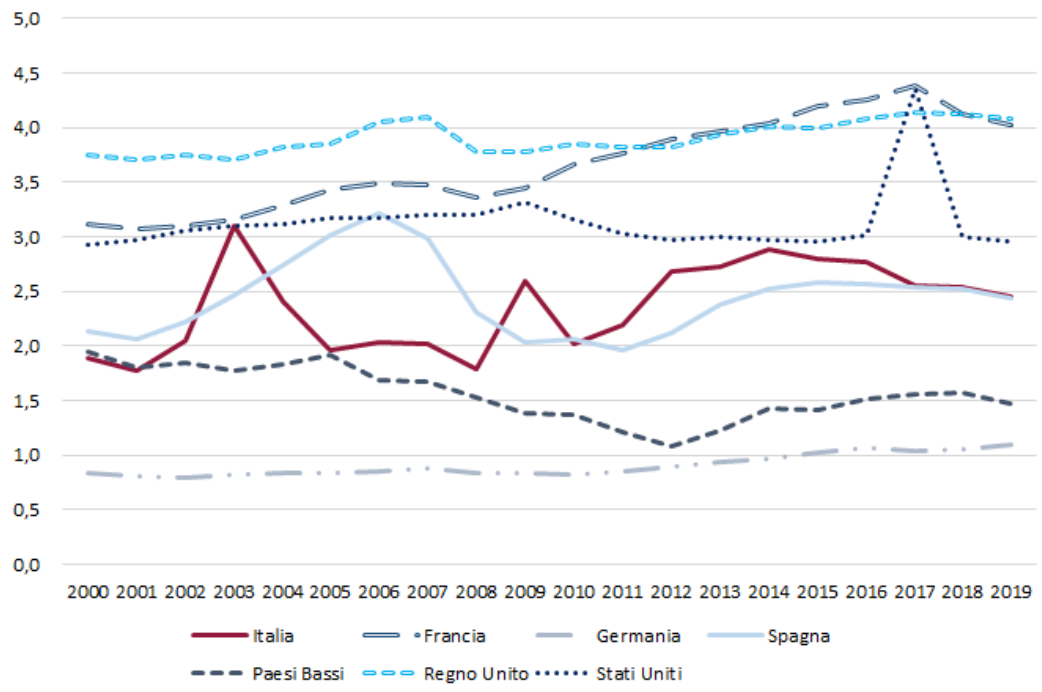
Sia nei paesi europei considerati che nel Regno Unito e negli Stati Uniti, la tassazione patrimoniale sugli immobili rappresenta una fonte importante di finanziamento degli enti locali, che a livello territoriale determinano, talvolta entro limiti fissati a livello centrale, la misura delle aliquote. Ogni possibile intervento nell'attuale sistema di imposizione, compresa l'adozione di meccanismi per compensare l'obsolescenza delle rendite catastali, deve necessariamente tener conto dell'impatto sui sistemi di finanza locale.

La figura A3.1 mostra l'evoluzione della tassazione sulla proprietà nell'ultimo ventennio in Italia e negli altri paesi considerati così come risulta dalle statistiche dell'OCSE. L'aggregato ricomprende le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (ad esempio, Imu e Tasi per l'Italia), quelle sui trasferimenti (imposta di registro, bollo, ipotecaria e catastale), sulle donazioni e sulle successioni e altre imposte sulla ricchezza. L'Italia si colloca in una posizione intermedia tra i valori particolarmente elevati del Regno Unito e della Francia e quelli relativamente contenuti della Germania e dei Paesi Bassi. Va tuttavia considerato che l'aumento della tassazione sulla proprietà in rapporto al PIL in Italia nel biennio 2012 e nel 2013 risente dell'effetto denominatore che vanifica la diminuzione del gettito dell'Imu dovuta all'esenzione della prima casa. La figura A3.2 mostra invece per il solo 2018 il confronto sulle imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare nell'ambito di quelle complessive sulla proprietà. L'Italia si posiziona, con

[77] In Francia è prevista una riduzione, fino all'esclusione, al di sotto di determinate categorie di reddito.
[78] In Italia sono esentati i terreni agricoli con sede nei comuni montani e, dal 2020, i terreni agricoli e aree edificabili posseduti da coltivatori diretti e imprese agricole.

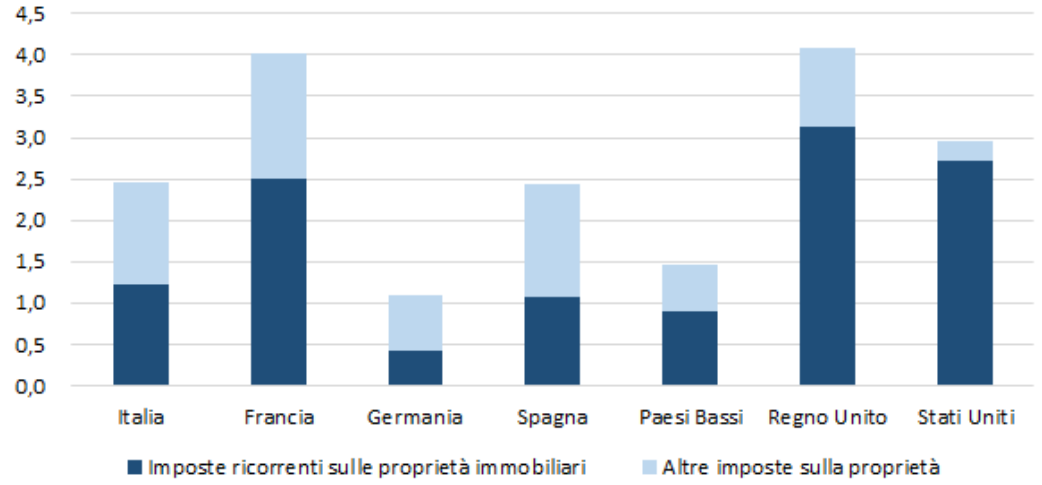
l'1,2 per cento del PIL, ben al di sotto delle incidenze registrate negli Stati Uniti e nel Regno Unito (pari, rispettivamente, al 2,7 e al 3,1 per cento del PIL) e in Francia (2,5 per cento). La Germania presenta il valore più basso, pari allo 0,4 per cento del prodotto.

Fig. A3.1 – Evoluzione della tassazione sulla proprietà
(in percentuale del PIL)



Fonte: OECD (2020), "Revenue Statistics", https://stats.oecd.org/.

Fig. A3.2 – Tassazione sulla proprietà nel 2018
(in percentuale del PIL)



Fonte: OECD (2020), "Revenue Statistics", https://stats.oecd.org/.

A3.2 La tassazione dei redditi finanziari

L'attuale sistema di tassazione dei redditi finanziari distingue le due categorie di redditi da capitale e redditi diversi, la cui trattazione fiscale[79] è andata con il tempo uniformandosi progressivamente a una tassazione proporzionale con aliquota unica, anche se permangono regole distinte che la rendono disomogenea anche rispetto agli altri paesi europei e anglosassoni.

I redditi da capitale sono rappresentati da interessi e dividendi[80], che si caratterizzano per il fatto di essere certi nella loro realizzazione, sebbene non nel loro importo. Tali redditi, per definizione non negativi, sono tassati al loro valore lordo, senza quindi possibilità di dedurre le spese, in base al principio di cassa. Fanno eccezione i redditi da capitale generati nell'ambito del cosiddetto regime di risparmio gestito, che sono tassati al netto di spese e minusvalenze in base a un criterio di competenza, ossia alla maturazione. I redditi da capitale percepiti al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa sono soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo imposta del 26 per cento[81]. Scontano analoga tassazione anche i redditi da capitale rappresentati da interessi e altri proventi da certificati di deposito e buoni fruttiferi e da titoli obbligazionari, se diversi dai titoli di Stato sui quali si applica un'aliquota del 12,5 per cento[82].

La legge di bilancio per il 2018 ha equiparato la trattazione fiscale dei proventi da partecipazioni qualificate e non qualificate detenute da soggetti non titolari di partita IVA[83] sottoponendo anch'esse a ritenuta alla fonte a titolo di imposta del 26 per cento[84]. Fanno eccezione perché esenti, i proventi (dividendi e cedole) percepiti nell'ambito dei Piani di risparmio individuali (PIR) purché corrispondenti a investimenti detenuti oltre il quinquennio.

---

[79] Al cui riordino ha contribuito il D. Lgs. 461/1997.

[80] L'art. 44 del TUIR non prevede una definizione dei redditi di capitale, ma ne elenca le fattispecie che rientrano in tale categoria di redditi.

[81] Sono invece esclusi da tassazione, sia ad aliquota progressiva che proporzionale le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento dipendente da invalidità permanente o da morte. I rendimenti finanziari percepiti da contratti di assicurazione sulla vita (polizze cosiddette *unit linked*) e la parte finanziaria delle rendite corrisposte da contratti assicurativi per previdenza complementare sono trattati al pari degli altri redditi da capitale e quindi tassati con aliquota sostitutiva del 26 per cento.

[82] Sono soggetti alla medesima aliquota di tassazione prevista per i titoli del debito pubblico italiano gli interessi delle obbligazioni di progetto (*project bond*). Si applica invece un'imposta sostitutiva nella misura del 5 per cento, sugli interessi, premi ed altri proventi dei titoli di risparmio per l'economia meridionale.

[83] Per partecipazioni non qualificate si intendono le partecipazioni, i titoli e diritti che rappresentano una percentuale non superiore al 2 o al 20 per cento dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria, ovvero al 5 o al 25 per cento del capitale o del patrimonio, a seconda che si tratti, rispettivamente, di titoli negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri o di altre partecipazioni.

[84] In precedenza, i proventi da partecipazioni qualificate concorrevano alla formazione della base imponibile dell'Irpef nella misura ridotta del 49,72 per cento, a parziale correzione del problema della doppia imposizione dei redditi partecipativi a livello societario e in capo ai soci. La legge di bilancio per il 2018 è intervenuta anche innalzando al 58,14 per cento la quota di indeducibilità dalla base imponibile per i soggetti persone fisiche operanti in regime di impresa (ditte individuali) e le società di persone. Per le società di capitali, la base imponibile dei redditi da partecipazione è pari al 5 per cento.

Si discostano dal regime di tassazione prevalente con imposta proporzionale e dall'applicazione del principio di cassa i redditi imputati ai beneficiari di un *trust* e i proventi derivanti dalla partecipazione a organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR) se la quota di partecipazione è superiore al 5 per cento. In questo caso, i redditi conseguiti dal fondo e imputati al beneficiario del *trust*, a prescindere dal momento della percezione, sono imputati per trasparenza[85] al soggetto in proporzione alle quote di partecipazione e sottoposti, quindi, a imposta progressiva.

La tassazione dei redditi diversi[86], rappresentati per la maggiori parte da plusvalenze (immobiliari e da cessione di partecipazioni) e proventi da prodotti derivati, è sostanzialmente analoga a quella della maggior parte dei redditi da capitale, ossia prevede l'applicazione del principio di cassa, tranne che nel caso di regime di risparmio gestito, e un'aliquota sostitutiva pari al 26 per cento e al 12,5 nel caso i redditi derivino da cessione di titoli di stato. Anche per i redditi diversi, a partire dal 2019, non rileva la differenza tra partecipazioni qualificate e non nell'applicazione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze realizzate alla loro cessione. Una differenza sostanziale invece, riguarda la determinazione della base imponibile, che nel caso dei redditi diversi prevede la tassazione al netto delle spese ovvero delle minusvalenze. In particolare, la possibilità di dedurre le minusvalenze diverge a seconda del regime di tassazione scelto. Nel regime di dichiarazione che prevede che sia il contribuente a indicare in dichiarazione i redditi diversi percepiti, l'eventuale eccedenza delle minusvalenze è riportata in deduzione delle plusvalenze della stessa specie realizzate nei periodi d'imposta successivi non oltre il quarto, a condizione che siano state indicate nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze stesse sono state realizzate. Il regime del risparmio amministrato da un intermediario finanziario che agisce quale sostituto di imposta, prevede la possibilità di compensare le plusvalenze con le minusvalenze precedentemente conseguite, anche di specie diversa, presso lo stesso intermediario e di riportare in avanti nel tempo le eccedenze negative, non oltre il quarto anno. Il regime del risparmio gestito prevede infine la tassazione dei redditi per competenza, ossia la tassazione avviene al momento della maturazione dei redditi ed è applicata al risultato netto conseguito considerando la somma algebrica sia dei redditi da capitale che dei redditi diversi con conseguente compensazione tra componenti positivi (redditi di capitale, plusvalenze e altri redditi diversi) e negativi (minusvalenze e spese).

A completamento dell'analisi, è necessario ricomprendere anche le plusvalenze derivanti da cessione di immobili e terreni, che se realizzate entro il quinquennio

[85] Il regime della trasparenza fiscale prevede la possibilità che gli utili della società siano imputati a ciascun socio indipendentemente dalla percezione del reddito e in proporzione alla propria quota di partecipazione agli utili. Tale regime è ordinariamente applicato dalle società di persone ma, sotto certe condizioni, può essere adottato, dietro specifica opzione, anche dalle società a responsabilità limitata. In particolare, l'opzione può essere esercitata dalle società di capitali con soci altre società di capitali e le società a responsabilità limitata i cui soci sono esclusivamente persone fisiche. Tale regime evita la doppia imposizione degli utili e prevede che il reddito prodotto dalla società sia soggetto all'aliquota progressiva del socio.

[86] Elencati nell'art. 67 del TUIR.

dall'acquisto sono soggette a imposta sostitutiva opzionale del 26 per cento applicata dal notaio.

Passando al confronto internazionale, la trattazione dei redditi finanziari (da capitale e diversi) segue nella maggior parte dei casi analizzati un modello di tassazione duale, con applicazione di un'aliquota proporzionale (tab. A3.3). Nel Regno Unito e Stati Uniti invece, i redditi finanziari rientrano nella base imponibile dell'imposta personale sul reddito, con applicazione però di aliquote più basse rispetto agli altri redditi, al fine di attenuare l'effetto della doppia tassazione dei redditi da capitale. Pur in un contesto di trattazione omogenea delle diverse tipologie di redditi finanziari, anche negli altri paesi sono presenti eccezioni, rappresentate da forme di agevolazioni legate a specifici piani di risparmio[87], come in Francia, Spagna e Regno Unito. In alcuni paesi, principalmente Francia e Germania, sono previste esenzioni per diverse categorie di investitori e, anche nel caso del Regno Unito, per livelli di reddito. In Francia e Germania è possibile optare per la tassazione progressiva, qualora fiscalmente più conveniente. Diversità nel calcolo della base imponibile tra redditi da capitale e plusvalenze e la possibilità di dedurre le minusvalenze si riscontrano anche in altri paesi, quali Germania e Spagna. Infine, analizzando il livello di aliquote legali applicate, queste variano, nei paesi europei considerati, dal 19 per cento della Spagna al 30 per cento di Francia e Paesi Bassi, con Italia e Germania con un livello simile di aliquota, rispettivamente del 26 e 26,375 per cento[88].

L'analisi del prospetto della tassazione dei redditi finanziari, anche nel confronto con i maggiori paesi industrializzati, suggerisce alcune considerazioni sull'attuale modello di tassazione a supporto di una riforma del sistema fiscale. Sebbene nel corso degli ultimi anni si sia proceduto a una omogeneizzazione della aliquota applicata sui tali redditi, differenze permangono nella trattazione di redditi da capitale e redditi diversi con riferimento alla determinazione della base imponibile, lorda per i redditi capitale e netta per le plusvalenze, che potrebbero non essere neutrali nella scelta degli strumenti di investimento. Sotto il profilo della neutralità, con implicazioni anche sul costo del capitale, ricadono le valutazioni sulla trattazione degli utili e sulla loro doppia imposizione. Infine, andrebbero considerate le implicazioni, e il loro trattamento, dell'utilizzo del principio di cassa che può portare a scelte di differimento della tassazione, nel caso in cui, come per i fondi comuni o polizze assicurative a contenuto finanziario, si scelga di differire la distribuzione dei redditi ai sottoscrittori.

[87] Simili ai Piani individuali di risparmio (PIR) italiani.
[88] OECD (2020), "Tax Database Explanatory Annex, Part II Taxation of corporate and capital income"; OECD e European Commission (2020), "Taxes in Europe database v3", TAXUD.

Tab. A3.3 – Tassazione dei redditi da capitale (interessi e dividendi) e plusvalenze nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti
Sistema di tassazione	Proporzionale	Dal 2018 scelta tra tassazione proporzionale e progressiva	Proporzionale; progressiva su opzione Per plusvalenze: tassazione progressiva su partecipazioni qualificate su 60% del reddito	Progressivo	Proporzionale su reddito da patrimonio netto	Progressivo (interessi e dividendi) e proporzionale sulle plusvalenze	Progressivo
Modalità di applicazione	Interessi: ritenuta a titolo d'imposta o imposta sostitutiva Dividendi: ritenuta a titolo d'imposta Plusvalenze: imposta sostitutiva applicata da intermediari o inserite in dichiarazione	Interessi e dividendi: ritenuta d'acconto e aliquota proporzionale in dichiarazione o, su opzione, progressiva in dichiarazione dei redditi Plusvalenze: imposta proporzionale in dichiarazione	Interessi e dividendi: ritenuta a titolo di imposta o, su opzione, in dichiarazione Plusvalenze: imposta sostitutiva applicata da intermediari o, su opzione, in dichiarazione dei redditi	Interessi e dividendi: ritenuta a titolo di acconto e saldo in dichiarazione Plusvalenze: in dichiarazione dei redditi	Interessi e plusvalenze: in dichiarazione dei redditi Dividendi: ritenuta a titolo di acconto del 15% e saldo in dichiarazione	Interessi e plusvalenze: dichiarazione dei redditi Dividendi: ritenuta a titolo di imposta o in dichiarazione dei redditi in base all'importo della tassa	Dichiarazione dei redditi
Aliquote	26% (12,5% per titoli pubblici)	Interessi e plusvalenze: 30% (12,8% di imposta sul reddito e 17,2% di contributi sociali) oppure aliquote progressive Dividendi: 30% (12,8% di imposta sul reddito e 17,2% di contributi sociali) o aliquote progressive con una riduzione della base imponibile del 40% per evitare doppia tassazione utili e una deduzione del 6,8% sui dividendi lordi per i contributi sociali	26,375% (ossia 25% di aliquota base più una sovrattassa di solidarietà del 5,5% dell'aliquota base, ossia del 1,375%) oppure aliquote progressive	Aliquote progressive per i redditi da risparmio (interessi, dividendi e plusvalenze): 19% fino a 6.000 euro; 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro; 23% al di sopra dei 50.000 euro	30% su reddito figurativo del patrimonio (immobili tranne la prima casa, affitti, interessi, dividendi, plusvalenze) calcolato applicando specifici tassi di redditività	Interessi e dividenti: aliquote progressive Plusvalenze: 20% (10% se il reddito, comprese le plusvalenze, è al di sotto del *Basic Income Tax Band*)	Interessi e dividendi: aliquote progressive scaglioni di reddito personale (10%-37%); ulteriori imposte possono essere applicate dai singoli stati su singole tipologie di interessi Plusvalenze: aliquote progressive se partecipazioni *short term* (detenute da meno di 1 anno) o tra 0-20% se *long term* (detenute da più di 1 anno). Se il reddito da investimenti supera una certa soglia, si applica l'ulteriore *net investment income tax* (NIIT) con aliquota del 3,8%
Esenzioni	Interessi e dividendi: Piani Individuali di risparmio (PIR); Plusvalenze: nessuna	Interessi: previste esenzioni per redditi bassi e per i giovani Dividendi: nessuna Plusvalenze: riduzioni della base imponibile per titoli acquisiti prima del 2018, se viene scelta la tassazione progressiva	801 euro sul totale dei redditi da capitale e plusvalenze	Nessuna	30.846 euro di patrimonio	Interessi: 12.500 GBP di *Personal allowance* su cui non viene applicata la tassa a prescindere dal tipo di reddito percepito; 5.000 GBP di soglia di esenzione (*starting rate for savings*) utilizzabile anche per altri redditi; *Personal savings allowance*, esenzioni decrescenti a seconda dello scaglione di reddito Dividendi: 12.500 GBP di *Personal allowance*; 2.000 GBP di *Dividend allowance* Plusvalenze: 12.300 GBP (*Annual exempt amount*). Sono previste altre esenzioni e riduzioni di aliquota a seconda della tipologia di soggetto e di titolo posseduto	Nessuna
Base imponibile e trattazione delle perdite	Redditi da capitale: proventi lordi Plusvalenze: minusvalenze deducibili solo dalle plusvalenze; nel risparmio gestito, le minusvalenze possono essere compensate con plusvalenze e altri redditi da capitale Le minusvalenze possono essere compensate portandole in avanti non oltre il quarto anno	Minusvalenze compensabili solo con le plusvalenze; perdite riportabili in avanti di 10 anni	Plusvalenze: compensazione delle minusvalenze con le plusvalenze solo per la stessa tipologia di redditi da capitale; in regime di imposta progressiva (dichiarazione) le minusvalenze possono essere compensate con plusvalenze e altri tipi di redditi da capitale; le perdite sono riportabili in avanti senza scadenza	Plusvalenze: compensabili con minusvalenze solo se dello stesso tipo; le perdite sono riportabili in avanti per i successivi 4 anni e possono essere utilizzate per ridurre gli altri redditi da risparmio fino al 25%	Minusvalenze considerate nel calcolo del reddito figurativo del patrimonio	Minusvalenze compensabili con le plusvalenze anche di diversa tipologia; perdite riportabili in avanti di un anno	Minusvalenze possono essere compensate con plusvalenze di diverse tipologie (*short term* con *long term*) e con reddito fino a 3.000 $; le perdite possono essere portate in avanti

Fonte: OECD (2020), "The OECD tax database"; European Commission – TAXUD (2020), "Taxes in Europe Database v3"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

A3.3 Tassazione dei redditi di professionisti e imprese individuali

A comporre il quadro delle categorie di reddito escluse dalla base imponibile dell'Irpef contribuisce anche l'applicazione del regime forfettario dei minimi riservata alle persone fisiche titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo. La disciplina del regime forfettario contenuta nella legge di stabilità per il 2015 ha subito di recente, per effetto della legge di bilancio per il 2020[89], modifiche che hanno esteso il regime ai contribuenti professionisti e lavoratori autonomi che conseguono ricavi o compensi fino a 65.000 euro[90], introducendo anche semplificazioni per l'accesso. Il regime, a carattere opzionale, prevede la determinazione della base imponibile in modo forfettario mediante l'applicazione di coefficienti di redditività, differenziati per settore di attività economica, ai ricavi o compensi. Alla base imponibile così determinata si applica un'aliquota proporzionale del 15 per cento, ridotta al 5 per cento nei primi cinque anni di attività, che determina il pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale e Irap. L'applicazione del regime forfettario prevede inoltre l'esclusione dal pagamento dell'IVA e l'esonero dalla comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA. È però previsto un regime premiale per i contribuenti che utilizzano la fatturazione elettronica, sebbene non ne siano sottoposti all'obbligo.

Il regime forfettario è stato introdotto con lo scopo di agevolare il trattamento fiscale di imprese marginali, di dimensioni economicamente molto ridotte e poco strutturate[91]. Il recente significativo innalzamento della soglia dei ricavi/compensi consentita per accedere al regime pone tuttavia problemi che toccano aspetti di equità, di erosione della base imponibile e di evasione fiscale e di dimensione di impresa. A parità di ricavi o compensi il regime forfettario determina una tassazione più bassa per i lavoratori

---

[89] Quello contenuto nella legge di bilancio per il 2020 è solo l'ultimo degli interventi che hanno interessato il regime dei contribuenti minimi. Già, infatti, con la L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) era stato costruito un nuovo regime per i contribuenti minimi abrogando contemporaneamente tutti i regimi di favore esistenti per i piccoli imprenditori e professionisti con esclusione di quello delle Nuove iniziative produttive (N.I.P) (art. 13, L. 388/2000). Venivano pertanto abrogati il Regime di franchigia IVA fino a 7.000 euro, introdotto con il 2007 (art. 32-bis, DPR 633/72), il Regime delle attività marginali (art. 14, L. 388/2000) e il cosiddetto Regime super-semplificato (art. 3, cc. 165-170 della L. 662/1996), mentre il Regime forfettario (art. 13, L. 662/1996) era già stato abrogato con decorrenza dal 1° gennaio 2007 dalla legge finanziaria per il 2006. Da allora hanno convissuto nel nostro sistema fiscale, fino al 31 dicembre 2011, due regimi soggetti a imposta sostitutiva sui redditi: quello delle Nuove iniziative produttive e quello dei Contribuenti minimi. Con l'art. 27 del DL 98/2011 vengono apportate sostanziali modifiche al regime dei contribuenti minimi che, a differenza di quanto indicato nella rubrica dell'articolo "Regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità" ricomprende tutti i contribuenti con ricavi o compensi al di sotto dei 30.000 euro senza lavoratori dipendenti o collaboratori nell'anno precedente e con acquisti di beni strumentali inferiori a 15.000 euro nel triennio precedente. La legge di stabilità per il 2015 nel riformare la disciplina dei minimi ha stabilito limiti ai ricavi o compensi differenziati per settore di attività economica (si passa da 15.000 euro per costruzioni e attività immobiliari a 40.000 euro per commercio all'ingrosso e al dettaglio) e limiti per le spese per collaboratori (entro i 5.000 euro) e innalzato a 20.000 euro il limite di acquisto di beni strumentali.

[90] Oltre ai ricavi e/o compensi è previsto un tetto di 20.000 euro lordi per spese inerenti il lavoro accessorio, il lavoro dipendente e compensi a collaboratori.

[91] Ceriani, V., Liberati, P., Melis, G., Sestito, P., Zanardi, A. e Visco, V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale: Discussione e replica dell'autore", Politica economica, Fascicolo 3, dicembre 2019.

autonomi ammessi rispetto a quella a cui sono soggetti lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi e piccole imprese che optano per il regime di contabilità semplificata[92]. Inoltre, i contribuenti minimi, come ricordato, non sono soggetti agli obblighi di fatturazione elettronica e non rientrano nel campo di applicazione degli Indicatori sintetici di affidabilità (ISA)[93], previsioni queste che comprimono gli strumenti di incentivo alla *compliance* e di controllo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, aumentano lo spazio delle opportunità di evasione. Infine, convenienza fiscale e incentivi all'evasione o alla trasformazione del lavoro dipendente in autonomo creano inevitabili conseguenze sulla concorrenza e sulla struttura del mercato, con incentivi per le piccole imprese a mantenersi sotto la soglia dei ricavi che consente l'accesso al regime forfettario[94].

Regimi di tassazione riservati ai lavoratori autonomi e alla piccola impresa sono presenti anche in altri paesi europei. In Francia, il regime di tassazione dei lavoratori autonomi ("*versement libératoire*") è opzionale e prevede delle soglie di reddito familiare per accedervi. La base imponibile è rappresentata dai ricavi ai quali si applicano delle aliquote relativamente basse e differenziate per settore di attività economica[95]. L'adesione al regime prevede l'esclusione dal pagamento dell'IVA[96]. Anche in Spagna, su opzione del contribuente, è prevista l'applicazione di un regime forfettario di calcolo ("*régimen de estimación objetiva*") della base imponibile rappresentata dal reddito netto calcolato sulla base dell'attività svolta e delle spese sostenute, a cui vengono applicate aliquote diverse a seconda del settore di attività. L'appartenenza a determinati settori rappresenta, oltre al rispetto di determinate soglie di spese sostenute, la condizione per poter accedere al regime[97]. In Germania non esiste un regime forfettario

[92] Tra le cause di esclusione dal regime dei forfetari vi è l'aver percepito, nell'anno precedente, redditi di lavoro dipendente e/o assimilati di importo superiore a 30.000 euro, tranne nel caso in cui il rapporto di lavoro dipendente nell'anno precedente sia cessato.

[93] Gli ISA, applicati a partire dal 2019 in sostituzione degli studi di settore, sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico- economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori su un a scala da 1 a 10 della normalità e coerenza dei ricavi, valore aggiunto e reddito stimati rispetto a quanto dichiarato dal contribuente. I contribuenti "affidabili" hanno accesso a benefici premiali. In questo senso, gli ISA si differenziano da uno strumento di controllo massivo quali gli studi di settore, ma rappresentano uno strumento di incentivo alla *compliance*.

[94] Visco, V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale, Politica economica", Fascicolo 1, aprile.

[95] La distinzione riguarda imprese che vendono o forniscono alloggi, aziende che forniscono servizi e titolari di profitti non commerciali.

[96] Nel 2018, per accedere al regime, il reddito non doveva superare 27.519 euro per un contribuente singolo (per quota di quoziente familiare). Per determinare la soglia di reddito massimo, la quota individuale andava moltiplicata per il quoziente familiare. Per una coppia senza figli, ad esempio, il limite di reddito era pari a 55.038 euro. Erano previste soglie per il fatturato che non potevano essere superate: 176.200 euro per attività commerciali, del settore della ristorazione e del turismo; 72.600 euro per settore dei servizi e i professionisti. L'imposta si applicava sulla base dei ricavi utilizzando come aliquote: 1 per cento per imprese che vendono o forniscono alloggi; 1,7 per cento per fornitura di servizi; 2,2 per cento per profitti non commerciali.

[97] Il regime, opzionale, si applica alle piccole imprese e ai professionisti le cui attività rientrano in un elenco stabilito dal Ministero delle Finanze. I requisiti per accedere al regime riguardano il rispetto di determinate soglie di volume d'affari che variano per settore di attività: 150.000 euro per tutte le attività economiche, escluse quelle agricole, zootecniche e forestali. Il limite è calcolato considerando tutte le operazioni a prescindere dall'obbligo di emissione di fattura. Le operazioni per le quali esiste l'obbligo di emettere

di determinazione del reddito ma sono comunque previste agevolazioni per gli imprenditori individuali, quali ad esempio, una serie di deduzioni di costi e di altre spese determinate anche in modo forfettario, se il reddito è al di sotto di una certa soglia.

fattura quando il destinatario è un imprenditore non possono superare i 75.000 euro. Dal 2016 al 2020 le predette soglie sono state innalzate, rispettivamente, a 250.000 e 125.000 euro. Per le attività agricole, zootecniche e forestali il limite di fatturato è pari a 250.000 euro. Oltre alle soglie di fatturato, per accedere al regime è necessario che le spese per acquisti, escluse le immobilizzazioni, non superino il limite di 15.000 euro. Il regime prevede il calcolo di un reddito netto sulla base delle caratteristiche di *business* al quale vengono applicate aliquote differenziate a seconda dell'attività svolta.