



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE

I GRANDI TEMI DELLA POLITICA ECONOMICA: POSIZIONI A CONFRONTO

Quale fisco vogliamo? Un dibattito sulla Riforma Fiscale

Lunedì 29 novembre 2021 – ore 18:30-20:00

Aula 3, Piazza Scaravilli 1 - Bologna

MATERIALI PER LA DISCUSSIONE ¹

Indice

1. Introduzione	p. 1
2. La pressione fiscale: confronti	p. 2
3. Come è cambiata la pressione fiscale nel tempo?	p. 2
4. La composizione delle entrate fiscali	p. 3
5. Capacità contributiva, progressività e aliquote d'imposta	p. 5
6. Le spese fiscali	p. 8
7. Chi paga?	p. 9
8. Chi non paga?	p. 10
9. Criticità e proposte di riforma	p. 11
Riferimenti bibliografici e di approfondimento	p. 14

1. Introduzione

Quando pagano le imposte, i contribuenti concorrono a pagare le spese pubbliche: anche quelle in precedenza finanziate con il debito pubblico, ed escluse quelle che oggi si intende finanziare con nuovo debito. Già questa affermazione lascia spazio a dubbi e divergenze:

- Quanta spesa pubblica possiamo permetterci?
- E quanto vogliamo pagare con le tasse di oggi, o rinviare a domani con l'emissione di nuovo debito?

A queste domande, non vi è una risposta certa e condivisa da tutti: ma in ogni caso resta vero che ogni eventuale aumento del debito dovrà essere rimborsato con le imposte future (anche se, forse, non dagli attuali contribuenti).

Tuttavia, ammettiamo di aver raggiunto un accordo su questa risposta, ossia: quante imposte pagare oggi. A questo punto, c'è ancora un'infinità di domande cui rispondere:

- Con quale "regola" è desiderabile trasformare i cittadini in *contribuenti*?
- Chi dovrà pagare di più e chi di meno, e per quale motivo?

Come vedremo di seguito, l'attuale sistema fiscale offre ormai risposte incoerenti e insoddisfacenti a queste domande. Per questo, legislatori e governo hanno deciso di procedere ad una nuova **riforma fiscale**:

¹ A cura di Riccardo Rovelli (18.11.2021).

- Il 30 giugno 2021, Camera e Senato hanno concluso, a seguito di una lunga serie di audizioni di esperti, l’**“Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”** (Vedi Camera dei Deputati, 2021).
- Il 5 ottobre il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di **legge delega** per la revisione del sistema fiscale.
- Se la delega sarà approvata in Parlamento, il Governo avrà 18 mesi dopo l’entra in vigore della legge per emanare i decreti attuativi della riforma.

Quali sono i principali problemi ai quali i nostri legislatori dovranno trovare risposta?

Per rispondere, iniziamo da una breve descrizione del nostro sistema fiscale (sezioni 2-4) per poi discutere alcune delle principali criticità e proposte di riforma (sez. 5-9). Ciascuna sezione può essere letta indipendentemente dalle altre.

2. La pressione fiscale: confronti

La **pressione fiscale** è il “rapporto tra l’ammontare delle imposte (dirette, indirette e in conto capitale) e dei contributi sociali (effettivi e figurativi) e il Pil.”².

Per calcolarla, basta osservare che nel 2020 le entrate totali della Pubblica Amministrazione sono pari a 786 miliardi di euro (il 47,5% del PIL). Di queste, imposte e contributi sommano a 708 miliardi, il **42,8%** del PIL: è questa la misura della pressione fiscale. Vedi MEF (2021.a).

È tanto o poco? Nell’UE, la pressione fiscale media (sempre nel 2020) è un po’ inferiore, al 41,3% del PIL. Come mostra la Figura 1 (*pag. seguente*), solo quattro paesi stanno al di sopra dell’Italia (sia nel 2019 che nel 2020)³: Danimarca, Francia, Belgio e Svezia. In tutti i paesi OCSE non inclusi nella figura, la pressione fiscale (nel 2019) è inferiore rispetto alla media UE: 33% nel Regno Unito; 24,5% negli USA; mentre la media dei 37 paesi OCSE è 33,8%.⁴

3. Come è cambiata la pressione fiscale nel tempo?

Dagli anni settanta, la pressione fiscale è aumentata in (quasi) tutti i paesi.

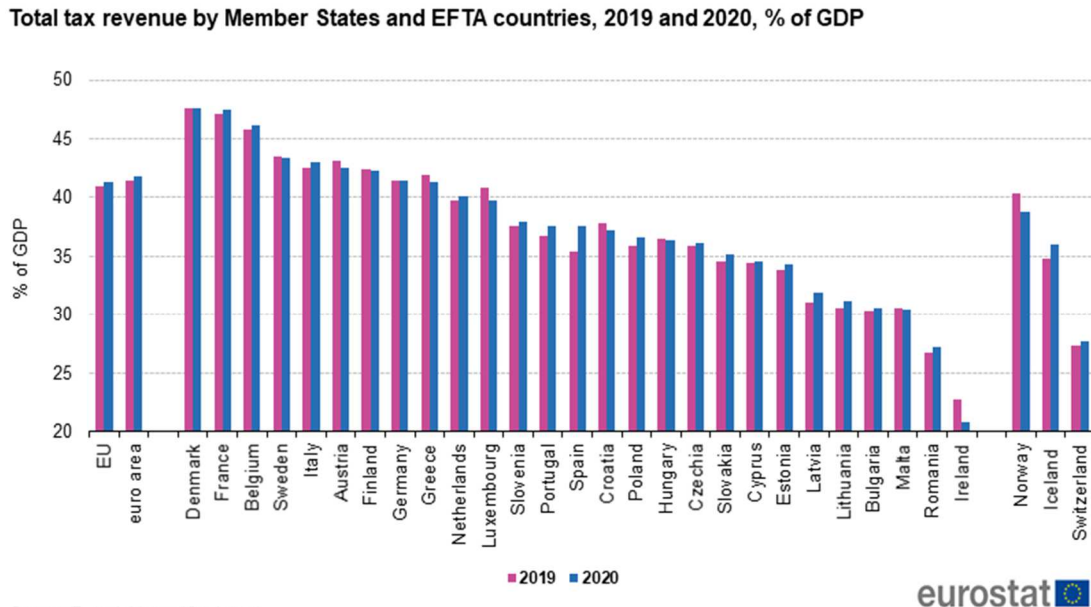
Come mostra la Figura 2, nella media dei paesi OCSE è passata dal 27,1% (1973) al 34,3% (2018).

² Istat, glossario. <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

³ Rispetto al 2019, nel 2020 le entrate fiscali sono diminuite in quasi tutti i paesi dell’UE. Ma, in generale, il PIL è caduto ancora di più. Per questo, nonostante i provvedimenti di riduzione delle imposte adottati in quasi tutti i paesi, la pressione fiscale è aumentata quasi ovunque, sia pur di poco.

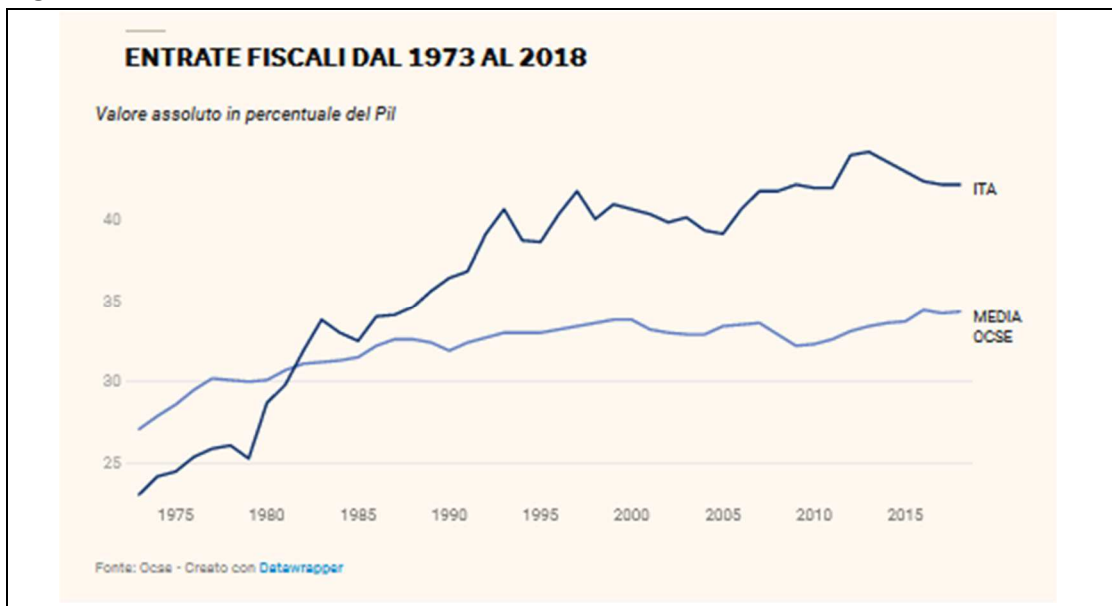
⁴ Eurostat. Tax revenue statistics. 27 October 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics.

Figura 1. La pressione fiscale nei paesi UE e EFTA (entrate fiscali totali, % del PIL)



In Italia l'aumento è stato ancora maggiore: dal 23,1% al 42,1%. Gran parte dell'aumento è avvenuto già nel secolo scorso, ma poi c'è stata una seconda fase di aumenti, tra la crisi post Lehman e quella del debito sovrano.

Figura 2.



Fonte: Enrico Marro. Gli italiani e le tasse. Il sole 24 ore, 24 settembre 2020.

https://24plus.ilssole24ore.com/art/gli-italiani-e-fisco-50-anni-aumenti-tasse-spiegati-5-grafici-ADoxGZq?refresh_ce=1

4. La composizione delle entrate fiscali

Sia in Italia che nell'UE, le entrate fiscali della pubblica amministrazione (nella terminologia dell'UE: *general government*) sono divise in tre principali comparti – tra loro quasi uguali e che insieme danno il 90% delle

entrate della PA: imposte dirette, indirette e contributi sociali. Questa situazione è rimasta quasi costante, almeno negli ultimi venti anni.

La Tabella 1 descrive le entrate totali della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia, nel corso del 2020. Come detto in precedenza, la pressione fiscale è generata dalle prime quattro colonne (imposte + contributi).

Tabella1

ENTRATE delle PA Italia, 2020	Imposte dirette	Imposte indirette	Imposte c/capitale	Contributi sociali	Altre voci⁵	Totale entrate della PA
Milioni di euro	250.977	227.546	959	228.641	77.922	786.045
In % del totale entrate	31,9%	28,9%	0,1%	29,1%	9,9%	100,0
In % del PIL	15,2%	13,8%	0,1%	13,8%	4,7%	47,5%

Fonte: Nadeff, Tav.III.1.a/b. MEF (2021.a)

La Tabella 2 ci dà un quadro un po' più dettagliato delle entrate tributarie (ossia imposte dirette, indirette e in c/capitale) nel 2018.

Tabella 2

ENTRATE TRIBUTARIE IN SENSO STRETTO (2018)	miliardi di €	% del totale	% del PIL	
	503,6	100,0%	28,4%	
<i>di cui:</i>				
IRPEF, Imposta sul reddito delle persone fisiche	<i>Diretta</i>	194,5	38,6	11,0%
IRES, Imposta sul reddito delle società	<i>Diretta</i>	35,5	7,0	2,0%
ISOS, Imposte sostitutive su redditi di capitale e risp. gestito, plusvalenze e riv. aziendali	<i>Diretta</i>	11,9	2,4	0,7%
Iva, Imposta sul valore aggiunto	<i>Indiretta</i>	141,5	28,1	8,0%
Imposte sugli oli minerali	<i>Indiretta</i>	25,7	5,1	1,5%
Lotto, lotterie, apparecchi di gioco	<i>Indiretta</i>	13,6	2,7	0,8%
Amministrazioni locali				
IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive	<i>Diretta*</i>	25,1	5,0	1,4%
Addizionali regionali e comunali all'IRPEF	<i>Diretta</i>	16,4	3,3	0,9%
IMU, Imposta municipale unica e TASI	<i>Patrimoniale*</i>	17,3	3,4	1,0%
Gettito delle nove principali imposte	481,5	95,6	27,2%	

Fonte: Rielaborato da P. Bosi e M.C. Guerra (2020).

Dalla Tabella 2 possiamo evidenziare alcuni fatti:

- Le imposte sul reddito delle persone fisiche famiglie ammontano all'11% del PIL (11,9% con le addizionali locali).
- I redditi da capitale delle persone fisiche sono tassati, in genere, con imposte sostitutive e proporzionali: sono lo 0,7% del PIL.
- Le imposte sulle imprese (IRES e IRAP) ammontano al 3,4% del PIL.

⁵ Include: Altre entrate correnti; Entrate in c/capitale non tributarie.

5. Capacità contributiva, progressività e aliquote d'imposta

L'art. 53 della Costituzione indica che:

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”

Questo articolo si può interpretare alla luce degli art. 2 (dovere inderogabile di solidarietà economica e sociale) e 3 (rimozione degli ostacoli che limitano l'eguaglianza). Ma qualsiasi tentativo di tradurre questi principi in pratica deve risolvere due problemi: Cosa si intende per **capacità contributiva**? E come si definisce la **progressività**?

La risposta è tutt'altro che semplice, e non è in nessun caso “oggettiva”: qualsiasi risposta a queste domande riflette dei **giudizi di valore**. Tali giudizi sono controvertibili e controversi – e infatti troviamo le risposte più diverse sia tra gli studiosi (giuristi ed economisti) che tra i politici e ovviamente nell'opinione pubblica. Vediamo alcuni aspetti di queste controversie, e come sono “risolte” in pratica.

Capacità contributiva. Gli studiosi suggeriscono diversi indicatori di tale capacità (reddito, consumo, patrimonio). In pratica, il reddito “è sicuramente la grandezza più spesso assunta come base imponibile dell'imposta personale” (Bosi e Guerra, 2020). Negli anni più recenti, diversi autori eterodossi (Piketty, Saez e Zucman,⁶ e poi anche Stiglitz) hanno sostenuto che per contrastare le crescenti tendenze alla disuguaglianza sarebbe necessario introdurre un'imposta progressiva in base alla ricchezza.

A questi dibattiti si aggiunge il fatto che, in pratica, non è affatto chiaro come misurare né i redditi, in particolare quelli che non derivano dal lavoro ma, direttamente, dalla ricchezza, né la stessa ricchezza. E che una parte rilevante di quest'ultima (i valori mobiliari) può facilmente spostarsi da un paese all'altro.

In Italia, in particolare:

- la tassazione *diretta* della ricchezza (**imposte patrimoniali**) è nel complesso modesta ma in linea con la media dei paesi OCSE. Le principali imposte patrimoniali sono l'IMU (che insieme alla TASI riguarda parte del patrimonio immobiliare, ma sulla base di valutazioni non di mercato) e diverse imposte sulle proprietà finanziarie. L'OCSE calcola che il gettito complessivo di tutte le imposte patrimoniali nel 2018 è stato di 44.953 milioni, pari al 6,1% delle entrate totali ed il 2,5% del PIL (vedi OECD, 2020.b e Saccò, 2020).
- la tassazione dei redditi da capitale è per un verso limitata e per un altro assai eterogenea⁷; ha comunque un carattere proporzionale e non progressivo.

Progressività. La capacità redistributiva di un sistema di welfare (che include sia imposte che trasferimenti) fiscale è correlata, in particolare, alla progressività delle imposte. Le imposte sono progressive (piuttosto che proporzionali o regressive) se l'ammontare dell'imposta aumenta più che proporzionalmente all'ammontare della capacità contributiva (ossia del reddito, se definito correttamente). È chiaro che la Costituzione fa riferimento non alla singola imposta, ma al “sistema tributario” nel suo complesso. Non dà alcuna indicazione, tuttavia, su “quanta” progressività vi debba essere.⁸

⁶ Vedi ad.es. Saez e Zucman (2019).

⁷ Le rendite finanziarie in Italia sono riconducibili a due tipologie: **redditi di capitale** (ovvero che derivano dall'investimento in capitali: dividendi, interessi e altri proventi analoghi) e **redditi diversi** (plusvalenze e minusvalenze derivanti da transazioni su azioni, su titoli rappresentativi di capitale d'impresa e altri prodotti). In linea generale, l'aliquota dell'imposizione su tali redditi è proporzionale (flat) ed è pari al 26%, con diverse eccezioni. Vedi Camera dei deputati (2021).

⁸ Una questione correlata è come si *misura* la progressività di un'imposta (o di un sistema fiscale nel suo complesso). In proposito vedi, da ultimo, Causa e Hermansen (2019) e Incaustee e Karvr (2018). Per l'Italia, Baldini (2021) trova che, negli ultimi 40 anni, l'imposizione personale sui redditi è, nel complesso divenuta più redistributiva e globalmente più progressiva.

Come si ottiene la progressività? Essenzialmente, si richiede che l'**aliquota media** di imposta (rapporto tra imposte pagate e redditi percepiti) **cresca** al crescere del reddito stesso.

Questo può essere ottenuto combinando in vario modo due "soluzioni":

- Una "**no tax area**" per i redditi più bassi.
- Un'**aliquota marginale** (ossia riferita agli scaglioni di reddito) **crescente** con il reddito.

In Italia (e nella maggior parte dei paesi) si è scelto in pratica di combinare le due soluzioni: per i redditi delle persone fisiche e delle famiglie, soggetti all'IRPEF, vi è:

Tabella 3

- "**No Tax area**" fino a € 8.145⁹
- **Cinque scaglioni** di imposta:

da euro	a euro	aliquota
0	15.000	23%
15.001	28.000	27%
28.001	55.000	38%
55.001	75.000	41%
75.001	∞	43%

In pratica, tuttavia, la progressività delle imposte sui redditi delle persone fisiche in Italia è **assai diversa** da quella che, teoricamente, è disegnata dalle aliquote riportate nella Tabella 3. Questo per due motivi fondamentali:

1. La progressività si applica solo ai redditi inclusi nella dichiarazione IRPEF, – ma la base imponibile alla quale si fa riferimento per l'IRPEF è stata **progressivamente erosa**, assoggettando invece i redditi esclusi dall'IRPEF a specifiche imposte sostitutive, di tipo proporzionale.

In particolare sono **esclusi** dall'IRPEF la maggior parte dei redditi da capitale e le relative plusvalenze, e dei redditi (figurativi o reali) sugli immobili d'abitazione e in qualche caso anche commerciali, e diversi redditi da lavoro. Vi è quindi "*una parte consistente di redditi (non solo di capitale, ma anche fondiari, d'impresa, di lavoro autonomo e, in parte, di lavoro dipendente) che non concorrono alla formazione del reddito complessivo, minando l'"universalità" dell'IRPEF"*.¹⁰

I redditi esclusi dall'IRPEF sono in genere soggetti ad imposte sostitutive proporzionali (con aliquote **fortemente ridotte**) se non addirittura esenti.

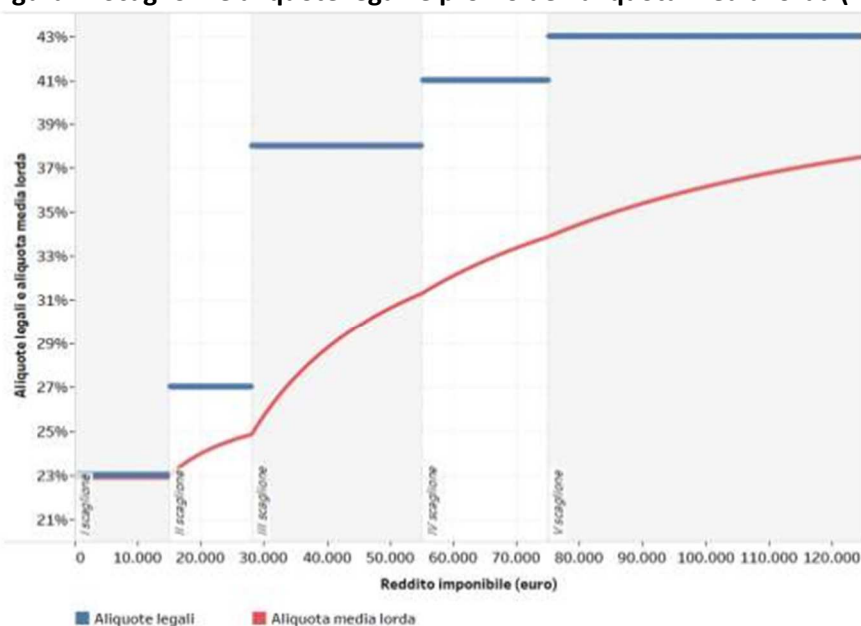
2. In pratica, le **aliquote marginali effettive** dipendono, per ciascun contribuente, non solo dallo scaglione IRPEF nel quale ricade il suo reddito, ma anche dal godimento di bonus, esenzioni, deduzioni (di imposta) e detrazioni (dal reddito). Pertanto, "*accanto alla tradizionale struttura "formale" dell'imposta, che prevede aliquote crescenti al superamento di scaglioni di reddito, coesistono infatti detrazioni decrescenti per categorie specifiche di redditi (da lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo e impresa minore) e per carichi familiari, che si annullano al superamento di determinate soglie, diverse tra loro e non coincidenti con quelle degli scaglioni. Ne consegue un **andamento piuttosto erratico delle aliquote effettive**, sia medie che marginali, al crescere del reddito imponibile*" (Audizione del CNEL, 2021).

⁹ In Italia non vi è una soglia legale di esenzione dall'IRPEF, ma di fatto si ha una "no tax area" che risulta da "*diverse detrazioni per lavoro dipendente o pensione o da lavoro autonomo, che sono decrescenti al crescere del reddito. Di conseguenza la no tax area varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti: è pari a circa 8.145 euro per i lavoratori dipendenti, a circa 8.130 per i pensionati, a 4.800 per i lavoratori autonomi. Tenendo conto anche delle detrazioni per familiari a carico, la no tax area per una famiglia monoreddito formata da due genitori e due figli è di circa 16.340 euro. L'azzeramento dell'Irpef porta con sé quello delle relative addizionali regionale e comunale*". <https://www.irpef.info/no-tax-area-cos-e-come-funziona>.

¹⁰ Vedi Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (2021) e Audizione del CNEL (2021). Di quest'ultima v. in particolare la sez. 8 per una descrizione più dettagliata della progressiva "erosione" della base imponibile dell'IRPEF.

La Fig. 1 sintetizza il quadro delle aliquote marginali teoriche relative all'IRPEF, in base alle norme attuali, e dell'aliquota media che ne deriverebbe.

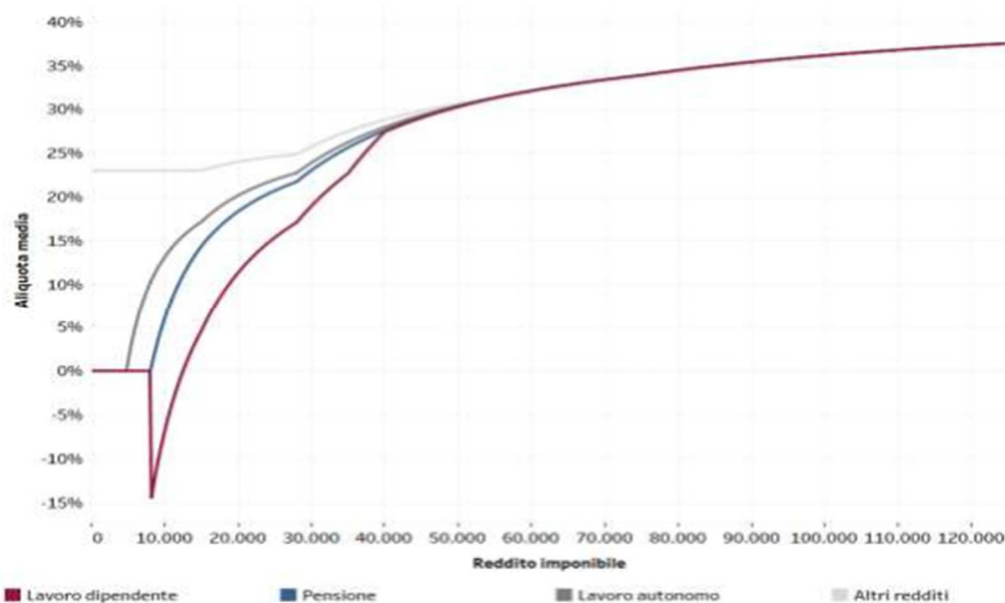
Figura 1. Scaglioni e aliquote legali e profilo dell'aliquota media lorda (IRPEF)



Fonte: Audizione del Presidente dell'UPB (2021)

La Fig. 2 mostra invece le aliquote medie effettive per alcune tipologie di redditi (e di contribuenti).

Figura 2. Aliquote medie effettive di imposta

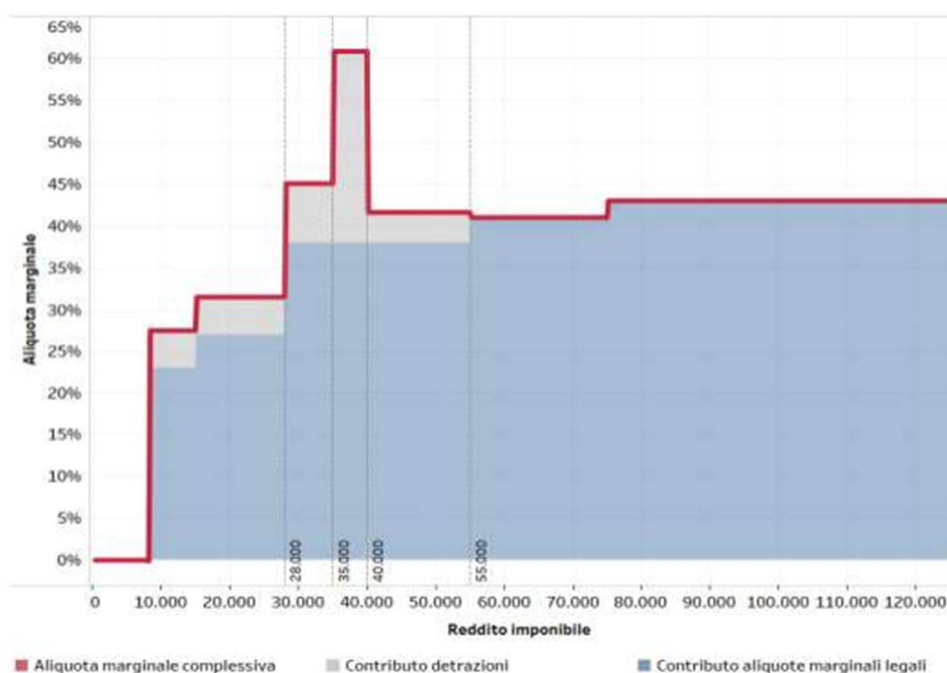


Fonte: Audizione Presidente dell'UPB (2021).

Più sorprendente è però visualizzare direttamente l'andamento delle aliquote marginali effettive. Come si vede dalla Fig. 3, le 5 aliquote marginali previste dall'IRPEF diventano 7 grazie al gioco dei "bonus", e soprattutto hanno un andamento altalenante, tale per cui l'aliquota marginale più alta (del 60%) si ha per i redditi tra 35.000 e 40.000 euro.¹¹

¹¹ Paradossalmente in questa fascia si attesta oltre il 45% dei lavoratori dipendenti occupati da almeno 12 mesi. Vedi Audizione Presidente dell'UPB (2021).

Figura 3. Aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali



Fonte: Audizione Presidente dell'UPB, cit.

Come ha osservato il Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, *“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”*.¹²

6. Le “spese fiscali”

Spesa fiscale è *“qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore”*.¹³ In tale categoria rientrano in particolare:

- Detrazioni per ristrutturazioni edilizie
- Detrazioni (dal reddito) e deduzioni (dall'imposta dovuta) per spese sanitarie
- Detrazioni per servizi di *welfare* (asili nido, assistenza a persone non autosufficienti)
- *Welfare* e *fringe benefits* aziendali
- Erogazioni liberali
- Altre spese ritenute “meritevoli” (veterinarie, attività sportive, abbonamenti al trasporto pubblico, istruzione, funebri, assicurazioni vita e infortuni, ...)

Indipendentemente dal loro merito (in alcuni casi ben evidente) le criticità di queste spese riguardano per un verso il loro **costo** e per un altro il carattere spesso **regressivo**:

¹² Audizione Presidente dell'UPB (2021).

¹³ Definizione adottata con D.L. 24 settembre 2015 n.160. Il decreto ha dato il via al monitoraggio sistematico delle spese fiscali e del loro impatto anche in termini di minor gettito fiscale.

- Sul primo punto, la Nedef 2021 stima, per quest'anno, che vi siano in totale ben 602 tipi di "spesa fiscale", con un **minor introito fiscale pari a oltre 68 miliardi**: circa un terzo del gettito IRPEF.¹⁴
- Sul secondo punto, delle detrazioni possono beneficiare solo i contribuenti fiscalmente "capienti": dunque non chi ha redditi "bassi".

In proposito la Commissione Finanze della Camera propone di eliminare le spese fiscali di ammontare minimo o di cui beneficia un numero ridotto di contribuenti, e di trasferire dove possibile le rimanenti spese "sul lato delle uscite pubbliche"¹⁵, ossia prevedendo di sostituire con l'erogazione di benefici le attuali riduzioni degli oneri fiscali.

7. Chi paga?

In riferimento ad un campione di dichiarazioni IRPEF del 2018, "i contribuenti con redditi assoggettati all'Irpef sono circa 39,9 milioni, di cui circa 26,5 milioni hanno effettivamente versato imposta¹⁵ mentre circa 13,4 milioni sono risultati esenti per effetto di deduzioni, detrazioni e del bonus Irpef."¹⁶

La Tab. 4 mostra, sempre in riferimento al 2018, la distribuzione dei contribuenti e delle imposte pagate per classi di reddito:

Tabella 4

Classi di reddito	Percentuale di contribuenti	Quota di Irpef pagata
fino a 15.000	44%	4%
da 15.001 a 50.000	50%	56%
da 50.001 a 100.000	4,8%	40%
oltre 100.001	1,2%	

Fonte: Audizione Direttore dell'Agenzia delle entrate (2021).

Si può inoltre osservare che il 50% dell'IRPEF è pagata dall'8 per cento circa dei contribuenti che si collocano oltre la soglia dei 41.000 euro. Nel complesso, costoro percepiscono il 28 % del reddito imponibile IRPEF.

Tenendo conto sia dell'IRPEF che di IMU e TASI, l'ISTAT stima che "l'effetto redistributivo del prelievo fiscale appare significativo: nel passaggio dal reddito lordo al reddito netto, la disuguaglianza si riduce di circa 5 punti dell'indice di Gini, che passa da 0,358 a 0,307".¹⁷

Nel complesso dunque, e nonostante le distorsioni dovute all'andamento delle aliquote marginali effettive e alle spese fiscali, attraverso l'IRPEF si attua una significativa azione di redistribuzione. Ci si può chiedere però se tale azione redistributiva non incida in modo relativamente eccessivo sui redditi del "terzo scaglione" IRPEF (in particolare quelli al di sopra dei 35.000 euro) e relativamente scarso sui redditi più elevati, al di sopra dei 55.000 euro.

¹⁴ MEF (2021.b). Dei 68 miliardi di minor gettito, quasi 21 sono dovuti a detrazioni di imposta e quasi 10 a deduzioni dal reddito. Si noti inoltre che molte detrazioni vengono "spalmate" su cinque o dieci esercizi fiscali, ipotecendo pertanto anche il bilancio degli esercizi fiscali futuri.

¹⁵ Vedi Camera dei deputati (2021).

¹⁶ Vedi Audizione del Presidente dell'UPB (2021)

¹⁷ Vedi Audizione dell'Istituto nazionale di statistica (2021).

8. Chi non paga?

L'evasione fiscale e contributiva ha, da sempre, una incidenza elevata nel nostro sistema economico. La conseguenza principale è l'effetto redistributivo implicito, tra coloro che evadono e i contribuenti "onesti". L'evasione è in parte legata all'economia sommersa. Le stime ISTAT valutano quest'ultima, in termini di valore aggiunto non fatturato, circa 192 miliardi nel 2018 (il 12,8% del valore aggiunto totale). Questa somma è riconducibile per 95,6 miliardi alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto da parte delle imprese; per 78,5 miliardi all'impiego di lavoro dipendente irregolare. Vi è poi una componente residuale a 17,6 miliardi (attribuibile in parte anche agli affitti in nero).¹⁸

Quanto è il mancato gettito (fiscale e contributivo) dovuto alle mancate o parziali dichiarazioni? Dal 2016 il MEF riporta, in allegato alla NADEF, una "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"¹⁹. Dalla più recente (MEF, 2021) si ricava la Tab.5.

Tabella 5

Evasione fiscale e contributiva (stime, anno 2018)		Entrate effettive	Gap % stimato ²⁰
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	4.449		
Irpef lavoro autonomo e impresa	32.777		
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	800		
IRES	7.907		
IVA	32.007		
IRAP	5.476		
Locazioni	693		
Canone RAI	239		
Accise sui prodotti energetici	1.498		
IMU	4.739		
TASI	258		
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	90.584	505.120	15,2%
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.940		
Entrate contributive carico datore di lavoro	9.317		
Totale entrate contributive	12.257	234.962	5,0%
Totale entrate tributarie (netto Tasi) e contributive	102.841	740.082	12,2%

Fonte: MEF (2021.b) e MEF (2018)

Nel tempo, il "gap" stimato nelle entrate si è ridotto di quasi 7 miliardi fra il 2014 ed il 2018. Anche se l'evasione contributiva è aumentata di oltre 1 miliardo, mentre quella tributaria è diminuita di quasi 8.

Tuttavia, nel 2018 rimane un gap che, in percentuale, si può ritenere di circa il 15% per le entrate tributarie e di circa il 5% per quelle contributive, rispetto al gettito "potenziale".

¹⁸ Vedi Audizione dell'Istituto nazionale di statistica (2021).

¹⁹ MEF (2021.b)

²⁰ Il GAP percentuale stimato è calcolato in rapporto alla somma tra evasione stimata ed entrate effettive.

Concludiamo con cinque osservazioni, alcune riprese dalle sezioni precedenti, che vogliamo proporre al dibattito.

I) Sistema duale, equità e progressività

*“Con alcune approssimazioni – osserva nella sua Audizione il Presidente dell’UPB - 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”.*

D’altra parte, abbiamo notato come vi sia, nello stesso tempo, una progressiva sottrazione (o erosione) dall’IRPEF della base imponibile per molti redditi (non da capitale) che inizialmente ricadevano nell’IRPEF.

Il documento approvato il 30 giugno 2021 dalla VI Commissione permanente (Finanze) della Camera dei Deputati, a conclusione dell’indagine conoscitiva, raccomanda di continuare verso un modello *“tendenzialmente duale”*, suggerendo che il livello delle aliquote sui redditi da capitale *“sia sufficientemente prossimo all’aliquota applicata al primo scaglione IRPEF”* (attualmente il 23%).²¹ Anche la delega approvata dal governo fa riferimento ad un sistema **compiutamente duale**.

Le ragioni a favore di tale scelta sono evidentemente legate alla mobilità tra paesi dei capitali, soprattutto finanziari, nonché alla maggiore semplicità di applicazione.²²

Rimane tuttavia il dubbio se sia possibile, rispettando tale vincolo, agire concretamente sia nella direzione dell’**equità orizzontale** che del contro alle crescenti tendenze alla **diseguaglianza verticale** dei redditi. Vedi ad esempio, in contrasto, l’opinione di Ernesto Maria Ruffini, Direttore dell’Agenzia delle entrate, che ha sottolineato l’importanza di definire una *“base imponibile il più possibile onnicomprensiva”* – ovvero *“di includere nella base imponibile IRPEF anche i redditi da investimento, mobiliare e immobiliare”*.²³

In secondo luogo, e anche rimanendo in un sistema duale, *“l’esclusione dalla base imponibile [dell’IRPEF] 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).”* (Vedi Audizione dell’UPB, 2021). Su questo tema – oltre a quanto già osservato nella sez. 5, proponiamo due osservazioni puntuali:

- *“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.”*** (id.)²⁴
- Per quanto riguarda la tassazione delle imprese individuali e delle attività professionali, essa ricade oggi, almeno in parte, sotto un nuovo regime (al quale ci si riferisce popolarmente come *“flat tax delle partite*

²¹ Camera dei Deputati (2021). Nel documento peraltro si osserva che in realtà *“l’aliquota implicita di tassazione sul capitale (ovvero quella che si ottiene rapportando tutte le imposte sul capitale – redditi e stock, famiglie e imprese – sul totale dei redditi da capitale) è in Italia il 29,2%, contro la media europea del 23%”*.

²² Una considerazione aggiuntiva è che *“la ricchezza è più concentrata del reddito, quindi patrimoniali proporzionali già assolvono alla funzione redistributiva di tipo ‘verticale’”* (Audizione del CNEL, 2021).

²³ Vedi Audizione dell’Agenzia delle entrate (2021).

²⁴ Nello stesso senso vedi anche l’Audizione del CNEL (2021, sez.5)

IVA”) che ha progressivamente sostituito, a partire dal 2015, sia l’IRPEF che l’IRAP (e prevede inoltre l’esclusione dall’IVA). La *flat tax* prevede una sola aliquota sostitutiva al 15% (ridotta, per i primi 5 anni, al 5%) fino ad un massimale di € 65.000 di fatturato. C’è da chiedersi se questo regime non sia una violazione del principio di equità orizzontale (sia nei confronti dei redditi da lavoro, che nei confronti delle imprese tassate in regime ordinario). In proposito, tuttavia, la Commissione finanze ritiene opportuno preservare tale regime, introducendo però un meccanismo transitorio che, al crescere del fatturato, accompagni la transizione verso il regime ordinario, in modo da non ostacolare la *“crescita di fatturato delle microimprese, dei professionisti, dei lavoratori autonomi”* (Camera dei Deputati, 2021).

II) Reddito minimo esente

Abbiamo visto in precedenza (sez. 5) come nel sistema italiano sia presente di fatto una *no tax area* per i redditi più bassi. In realtà anche questo sistema è incredibilmente complesso e inefficiente. In particolare alcune misure adottate a questo scopo (come il reddito di cittadinanza) sono concepite ed attuate “al di fuori” del sistema tributario.

Per razionalizzare e rendere efficace ma anche trasparente il sistema delle esenzioni, il Direttore dell’Agenzia delle entrate ha suggerito che:

“in luogo delle detrazioni per tipo di lavoro e componenti familiari decrescenti al crescere del reddito, dell’ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati e degli assegni familiari (nonché di altre misure per i figli, come il bonus natalità, il bonus asili nido, ecc.), potrebbe essere riconosciuto a tutte le famiglie un reddito minimo esente, variabile in base alla composizione della famiglia, sul modello dell’IRPEF spagnola.

Allo stato tale proposta dovrebbe coordinarsi con la progettata introduzione di un assegno unico per i figli.

Esso dovrebbe orientativamente essere ragguagliato al reddito minimo di sussistenza, rispondendo così all’esigenza di esentare, per tutti i contribuenti, quella parte di reddito necessaria a far fronte alle spese basilari.

La progressività sarebbe garantita esclusivamente da aliquote e scaglioni, di cui potrebbe essere conseguentemente necessaria una maggiore articolazione, al duplice scopo di contenere il costo della riforma e di compensare, almeno in parte, il vantaggio riconosciuto anche ai possessori di redditi elevati. In cambio, se ne dovrebbe avere un andamento più regolare e quindi trasparente” (Audizione dell’Agenzia delle entrate, 2021).

In proposito, la Commissione Finanze suggerisce che *“dovrebbe essere prevista l’introduzione di un **minimo esente senza obbligo di dichiarazione** per i contribuenti che si collochino sotto la relativa soglia. Tale minimo esente dovrebbe preferenzialmente essere inteso come una maxi-deduzione a valere su tutta la distribuzione dei redditi (o su parte di essa) adeguando corrispondentemente il livello delle aliquote; in tal caso, la Commissione concorda che questo livello di minimo esente sia **maggiorato in caso di lavoratori di età inferiore ai 35 anni**”* (Camera dei deputati, 2021).

III) Gradualità delle aliquote marginali effettive

Abbiamo notato nella sez. 5 come *“la presenza di aliquote marginali effettive molto elevate e con un andamento irregolare costituisce un problema per il funzionamento dell’imposta, soprattutto perché, ... il fenomeno riguarda una platea ampia di contribuenti ...il cui reddito è relativamente basso”* (Audizione Presidente dell’UPB, 2021).

Gli effetti distorsivi ed iniqui di aliquote marginali effettive elevate e discontinue sono rilevanti. Per tali motivi, 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.*”(id.)

In accordo con questa impostazione, la Commissione Finanze propone due obiettivi specifici:

- l'abbassamento dell'aliquota media effettiva con particolare riferimento ai contribuenti nella fascia di reddito 28.000-55.000;
- la modifica della dinamica delle aliquote marginali effettive, eliminando le discontinuità più brusche (vedi Camera dei deputati, 2021).

IV) Incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro

Come tassare il “secondo percettore” dei redditi in una famiglia? La tassazione può basarsi sul reddito individuale, oppure su quello familiare. La prima soluzione è quella già adottata in Italia, ed ha il vantaggio di non dis-incentivare la partecipazione al mercato del lavoro di tutti i membri della famiglia.²⁵

La Commissione Finanze della Camera (come in precedenza il Parlamento EU) ritiene che si debba continuare in questa direzione. Per questo motivo, suggerisce anche di introdurre “*una tassazione agevolata per un periodo predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico*” (Camera dei deputati, 2021).

V) Redditi da capitale

La Commissione Finanze della Camera propone di rimuovere la distinzione tra «*redditi da capitale*» e «*redditi diversi di natura finanziaria*» ed arrivare ad un solo regime di tassazione per tali redditi.

In particolare, in riferimento ai **guadagni in conto capitale**, la Commissione suggerisce che – come già avviene oggi per la gran parte dei contribuenti -- essi siano tassati sulla base non dei valori maturati (cioè dei prezzi di mercato delle attività finanziarie) ma dei valori realizzati (ossia, solo al momento della vendita delle attività stesse) (Vedi Camera dei deputati, 2021).

Questo rinvio temporale della tassazione dei guadagni in conto capitale è un rilevante beneficio fiscale. Di recente, una questione simile è emersa nel dibattito sulla “*billionaires tax*” negli USA (vedi New York Times, 27 ottobre 2021): c'è chi propone, appunto, di tassare i guadagni in conto capitale maturati, anche se non realizzati, di chiunque abbia più di un miliardo di dollari in attività finanziarie.²⁶ Questa proposta, probabilmente, non andrà da nessuna parte. Tuttavia è interessante il dibattito che la accompagna. Ad esempio, Elon Musk ha dichiarato, in modo trasparente, di non aver pagato (finora) alcuna imposta: “*I do not take a cash salary or bonus from anywhere. I only have stock, thus the only way for me to pay taxes personally is to sell stock*” (The Guardian, 7 novembre 2021). Altri *billionaires* hanno in passato reso dichiarazioni simili.

Il punto è, come loro stessi riconoscono, che un'imposta sul realizzato (anziché sul maturato) è un'enorme (e regressivo) beneficio fiscale. E probabilmente lo è anche in Italia. O forse no?

²⁵ Lo svantaggio di tale soluzione è che, a parità di reddito totale, una famiglia mono-reddito paga generalmente più imposte di una con due percettori di reddito.

²⁶ Si parla, in effetti, di un gruppo di circa 700 persone.

Riferimenti bibliografici e di approfondimento

DOCUMENTI UFFICIALI, STATISTICHE E AUDIZIONI PARLAMENTARI

- Audizione del Direttore dell'Agenda delle entrate, 6a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro), Senato, 11 gennaio 2021. https://www.senato.it/3676?procedura_commissione=27701
- Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, 6a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro), Senato, 25 gennaio 2021. https://www.senato.it/3676?procedura_commissione=27701
- Audizione del Presidente dell'UPB, 6a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro), Senato, 2 febbraio 2021. https://www.senato.it/3676?procedura_commissione=27701
- Audizione del CNEL (Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario), 6a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro), Senato, 1 marzo 2021. https://www.senato.it/3676?procedura_commissione=27701
- Audizione di Giorgia Maffini (Nuove forme di lavoro: come cambiano le imposte sul reddito delle persone. 6a Commissione Permanente (Finanze e Tesoro), Senato, 29 marzo 2021. https://www.senato.it/3676?procedura_commissione=27701
- Camera dei deputati (2021). Documento approvato dalla VI Commissione permanente (Finanze) a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Seduta del 30 giugno 2021. https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/005/892/DOC_XVII_n_10.pdf.
- Camera dei deputati (2021.b) La tassazione delle rendite finanziarie. 31 marzo 2021. <https://temi.camera.it/leg18/post/la-tassazione-delle-rendite-finanziarie>
- Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.39, 5 ottobre 2021 (Delega per la riforma fiscale). <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n39/18118>
- Eurostat. Tax Revenue Statistics. 27 October 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics.
- Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates. 21 October 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en
- MEF – Documenti di finanza pubblica. <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont1>
- MEF (2018) Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Nadef), 27 settembre 2018. http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/NADEF_2018.pdf
- MEF (2021.a) Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Nadef). 29 settembre 2021. http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2021/NADEF_2021.pdf
- MEF (2021.b) Relazione sull'evasione fiscale e contributiva 2021. 25 settembre 2021. https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_25_09_finale.pdf
- OECD (2020.a). Revenue Statistics 1965-2019. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2020_8625f8e5-en#page4
- OECD (2020.b). Revenue Statistics 2020 – Italy. <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-italy.pdf>

STUDI, RICERCHE E COMMENTI

- Baldini M. (2021) Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later. Fiscal Studies, 42:345–366
- Baldini M., S. Giannini e S. Pellegrino (2021) Riforma fiscale: il compromesso delle Commissioni. Lavoce.info, 03 luglio. <https://www.lavoce.info/archives/88291/riforma-fiscale-il-compromesso-delle-commissioni/>
- Boscolo S. (2018). Che fine ha fatto la progressività dell'IRPEF? Lavoce.info, 23 marzo. <https://www.lavoce.info/archives/52070/fine-la-progressivita-dellirpef/>
- Bosi P. e M.C. Guerra (2020) I tributi nell'economia italiana – Ediz. 2020. Il Mulino.

- Causa O. e M. Hermansen (2019). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. Econ Dept. WP No. 1453, July.
- Fedor L. e J. Politi (2021) Democrats' proposed billionaires tax collapses after resistance from moderates. FT, 28 October.
- Giannini S. e S. Pellegrino (2021) Alvia la delega per la riforma fiscale. Lavoce.info, 06 ottobre. <https://www.lavoce.info/archives/90113/al-via-la-delega-per-la-riforma-fiscale/>
- Inchauste G e J. Karver (2018). Fiscal Redistribution in the European Union. World Bank Report on the EU. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/632981520461235859-0080022018/original/EUIGReportFiscalRedistribution.pdf>
- Istat (2021) La redistribuzione del reddito in Italia. 27 luglio. <https://www.istat.it/it/archivio/259887>
- Marro E. (2020) Gli italiani e le tasse. 50 anni di pressione fiscale spiegati in 5 grafici. Il Sole 24 ore, 24 settembre.
- Mantovani D. (2018) Comparing redistributive efficiency of tax-benefit systems in Europe. Euromod WP series, June. <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em12-18.pdf>
- Mistura P. (2020) La progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche: un confronto tra paesi europei. Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani, 12 febbraio.
- Pengelly M. (2021) Senator behind billionaires tax denounces Elon Musk Twitter poll stunt. The Guardian, 07 November. <https://www.theguardian.com/us-news/2021/nov/07/senator-ron-wyden-billionaires-tax-elon-musk-twitter-poll-tesla>
- Saccò P. (2020) Proposte e realtà della patrimoniale. Avvenire, 04 dicembre. <https://www.avvenire.it/economia/pagine/le-patrimoniali-di-oggi-e-domani>
- Saez E. e G. Zucman (2019) Progressive Wealth Taxation. Brooking Papers on Economic Activity, Fall.
- Waters R. (2021) Musk urged to sell 10% of Tesla stake after holding Twitter poll. FT, 07 November.
- Weisman J. (2021) How democrats would tax billionaires to pay for their agenda. NYT, 27 October.