

Audizione di Massimo Baldini

Università di Modena e Reggio Emilia

22 febbraio 2021

Vi ringrazio per questo invito. Ho partecipato con un gruppo di colleghi anche alla stesura del testo dell'audizione che il CNEL terrà prossimamente in questa sede sullo stesso tema. Colgo questa occasione per esprimere il mio punto di vista su alcuni aspetti che riguardano i principali problemi dell'imposta sul reddito in vista di una sua auspicata riforma. Molte audizioni precedenti hanno fornito una esaustiva descrizione delle principali caratteristiche strutturali dell'Irpef e delle vicende che questa imposta ha attraversato dalla sua nascita, quasi mezzo secolo fa. Non ripeterò questa sistematica esposizione. I due criteri chiave attraverso cui occorre valutare un'imposta sono l'equità, sia verticale che orizzontale, e l'efficienza. Esaminerò alcuni aspetti dell'imposta sul reddito sulla base di questi due criteri, iniziando dall'equità.

1. L'impatto distributivo dell'imposta

L'articolo 53 della Costituzione stabilisce che "Il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Non fa riferimento a specifiche imposte, ma al complesso di esse. Si ammette quindi la presenza di imposte anche regressive, purché l'effetto combinato dell'intero sistema sia progressivo. Non si specifica inoltre di quanto esso debba essere progressivo. L'essenziale è che l'incidenza del complesso delle imposte cresca all'aumentare della capacità contributiva dei soggetti. In questo senso l'Irpef gioca un ruolo essenziale, perché la sua struttura per aliquote crescenti con gli scaglioni garantisce, assieme al sistema di detrazioni per lavoro e famiglia, un effetto progressivo sulla sua base imponibile.

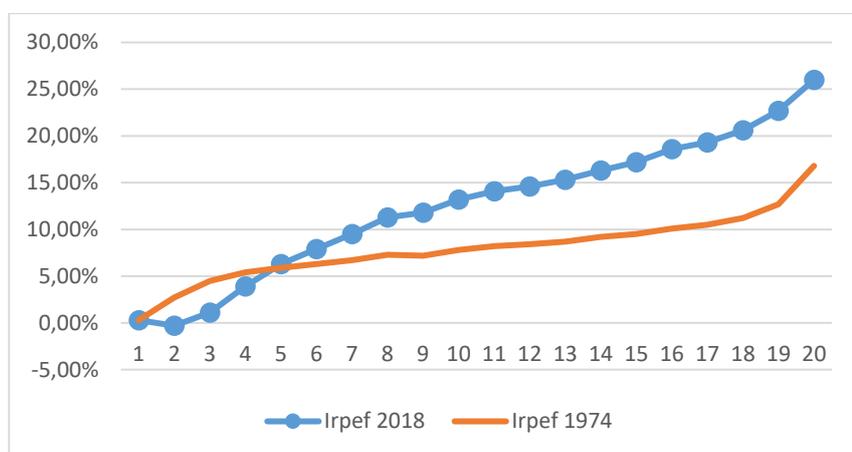
La figura 1 confronta – per ventili di reddito lordo familiare equivalente - l'incidenza sui redditi lordi familiari dell'Irpef attuale e dell'Irpef delle origini, dopo aver aggiustato i limiti degli scaglioni e le detrazioni/deduzioni per l'inflazione. Le due imposte sono applicate alla stessa distribuzione del reddito, rappresentativa dell'Italia di oggi. Quando si confronta l'Irpef del 1974 con quella attuale, di solito si punta l'attenzione sulla significativa riduzione del numero degli scaglioni (da 32 a 5) e del livello dell'aliquota marginale più alta (da 72% a 43%, escludendo le addizionali), e si conclude che l'imposta sarebbe diventata meno progressiva e meno redistributiva. Rispetto agli anni '70 l'Irpef di oggi è invece decisamente più redistributiva.

L'effetto redistributivo di un tributo (la sua capacità di ridurre la disuguaglianza) dipende da due fattori: la sua incidenza (quanto pesa sui redditi) e la sua progressività (quanto l'imposta è concentrata sui redditi alti rispetto agli altri). Rispetto a 50 anni fa, l'Irpef oggi è molto più redistributiva sia perché è aumentata la sua incidenza (il livello medio della curva si è spostato verso l'alto) sia perché è diventata più progressiva (la sua inclinazione è aumentata) soprattutto sui redditi medio-bassi. Se avesse le stesse regole del 1974 l'Irpef sarebbe molto più leggera: sottrarrebbe solo il 10% del reddito complessivo familiare contro il 17% di oggi, con un gettito inferiore di circa 70 miliardi a quello odierno. L'Irpef di oggi è inoltre molto più pesante anche sui redditi più alti, perché le alte aliquote marginali degli anni '70 (60-72%) si applicherebbero su pochissimi casi. Solo chi oggi

dichiara più di 700mila euro paga meno di quanto avrebbe versato con le regole del 1974. La forte progressività degli anni '70 era più apparente che sostanziale.

L'effetto redistributivo dell'Irpef è aumentato soprattutto negli anni '70 e '80 a causa del fiscal drag, che ha determinato una sua maggiore incidenza. Negli ultimi 20 anni invece redistribuzione e progressività sono cambiate poco. La maggiore innovazione degli ultimi decenni è la riduzione del carico fiscale sulla parte meno benestante della popolazione (grazie a maggiori detrazioni e al bonus di 80-100 euro al mese), da cui la riduzione della curva dell'incidenza nei primi ventili della figura 1. Mentre negli anni '70 l'Irpef riduceva l'indice di Gini del reddito familiare equivalente di 2,5 punti, oggi l'indice di Gini viene ridotto di circa 4 punti (da 38 a 34, in base 100). Anche in altri paesi l'effetto redistributivo dell'imposta sul reddito è cresciuto (Splinter 2020).

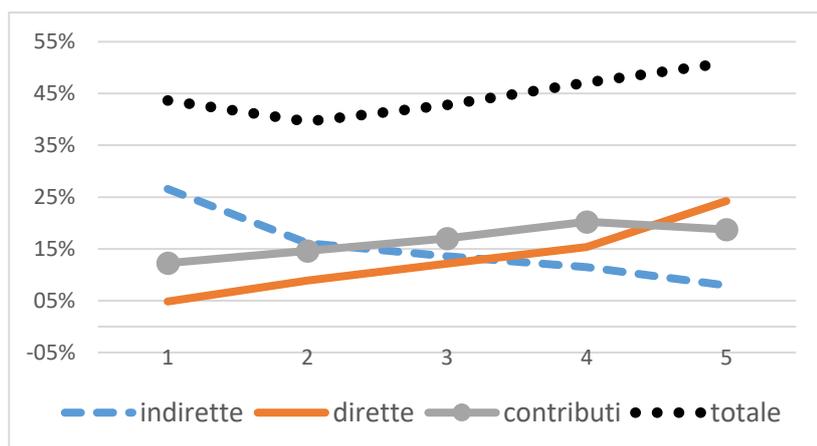
Fig. 1 incidenza dell'Irpef del 2018 e dell'Irpef del 1974 per ventili di reddito complessivo familiare equivalente



Fonte: Baldini-Rizzo (2019)

La progressività dell'Irpef svolge un ruolo essenziale per il soddisfacimento del requisito indicato nell'articolo 53 della Costituzione. La figura 2 presenta una stima dell'incidenza sul reddito lordo equivalente delle famiglie – ordinate in cinque gruppi di reddito crescente - delle imposte dirette (comprese anche Ires e imposta sostitutiva sugli interessi, ma l'Irpef ha il peso dominante), delle indirette (Iva e accise) e dei contributi sociali obbligatori. I contributi sono proporzionali sui redditi da lavoro ma diventano progressivi (la linea dell'incidenza sale) se consideriamo anche le famiglie in cui non c'è lavoro, le imposte indirette sono regressive sul reddito e quelle dirette molto progressive. L'incidenza totale scende tra il primo e il secondo quintile, poi diventa progressiva. Un andamento simile (la curva dell'incidenza prima scende, poi sale) si ritrova anche in altri paesi europei. L'Irpef contribuisce in modo determinante a compensare l'effetto regressivo delle imposte indirette, quindi è molto importante per realizzare un sistema tributario nel suo complesso quasi sempre progressivo.

Fig. 2 Incidenza sul reddito lordo familiare delle imposte, per quintili



L'Irpef ha rafforzato la sua progressività anche in presenza di un continuo processo di erosione che ha concentrato pesantemente la base imponibile su redditi da lavoro dipendente e pensioni. Ciò a discapito della sua equità orizzontale, per cui redditi quantitativamente simili possono essere soggetti a trattamenti diversi. Va ricordato che la base imponibile dell'Irpef è comunque ancora molto ampia. La tabella 1 presenta per alcuni paesi il rapporto tra base imponibile dell'imposta personale sul reddito e PIL. In molti casi, tra cui l'Italia, siamo attorno al 50%. Anche se certo oggi l'Irpef non può dirsi aderente al modello della *comprehensive income tax*, le dimensioni della sua base imponibile non si discostano da quelle di altri paesi in cui il fenomeno dell'erosione della base imponibile è stato forse meno accentuato. Il dato sul rapporto tra gettito e pil conferma che in Italia il peso dell'Irpef è di assoluto rilievo.

Tab. 1 Rapporto tra base imponibile e gettito dell'imposta sul reddito e pil (ultimi anni disponibili)

Stato	Rapporto base imponibile /pil	Rapporto gettito / pil
Italia	Reddito complessivo 50.17% Reddito imponibile 47.3%	10.9%
UK	50.5%	8.7%
Germania	52.2%	10.6%
Francia		9.6%
Spagna	37.5%	7.9%
Svezia	51.7%	10.8%

Fonte: elaborazioni dell'autore. L'ultima colonna ha al numeratore il valore della voce 1110 della classificazione Ocse: "Taxes on income and profits of individuals".

Il grado di progressività e l'effetto redistributivo dell'Irpef sono adeguati o devono cambiare, e in quale direzione? A parere di chi scrive non ci sono ragioni forti per modificarli in modo significativo. Da un lato, alcuni fattori sconsigliano infatti di aumentare significativamente il suo grado di progressività:

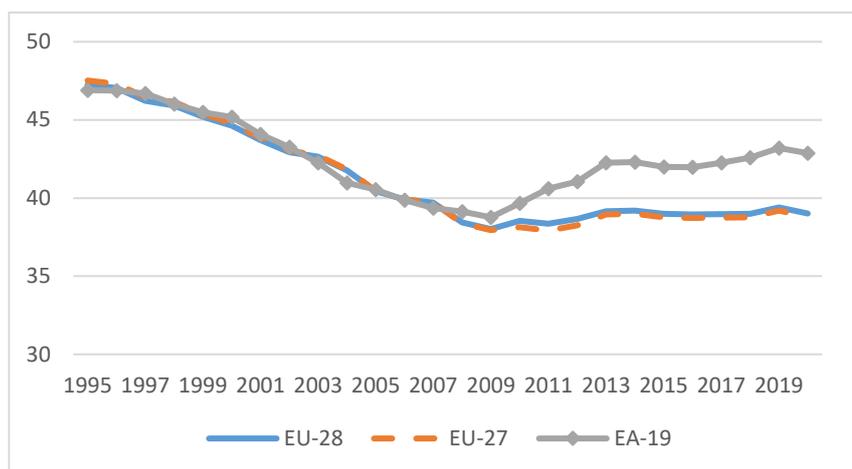
- l'Irpef è già molto progressiva, più di un tempo, come si è visto;

- come altre audizioni hanno sottolineato, il compito principale delle imposte è raccogliere gettito, non tanto modificare la distribuzione del reddito e delle opportunità, un obiettivo che dovrebbe primariamente essere svolto dalla spesa pubblica, sia in denaro che in servizi;
- un aumento della progressività potrebbe determinare effetti negativi sugli incentivi a produrre e dichiarare reddito, un rischio da considerare soprattutto in una fase in cui è necessario garantire che il sistema di tax-benefit sia di aiuto alla ripresa economica.

D'altra parte, non è neppure auspicabile un significativo indebolimento della progressività dell'Irpef, per i seguenti motivi:

- la lunga stagnazione e la recente crisi indotta dalla pandemia hanno aumentato l'area del disagio economico e spinto parti della classe media verso la povertà. Il numero di persone in grado di pagare le imposte senza eccessivi sacrifici si sta insomma riducendo. La progressività trova la sua giustificazione principale nell'assunto dell'utilità marginale decrescente, cioè nell'idea che, dato un certo bisogno di spesa, è meglio finanziarlo prelevando gettito da chi si può permettere di pagarlo. Non possiamo quindi abbassare il prelievo sui benestanti;
- passando alle aliquote marginali, le riforme fiscali di Reagan e Thatcher negli anni '80 hanno inaugurato un periodo caratterizzato da riduzioni delle aliquote marginali più alte, che ha coinvolto anche l'Italia. La tendenza è proseguita anche nei primi anni del nuovo millennio, ma la crisi del 2008 ha cambiato radicalmente il quadro: secondo il Tax Database dell'Ocse, infatti, dal 2007 in poi ben 23 paesi membri hanno incrementato l'aliquota marginale più alta dell'imposta personale sul reddito. Rispetto al 2007, nel 2019 è così aumentata anche l'aliquota *media* dell'imposta personale sul reddito dei paesi Ocse. La Fig. 3 mostra la dinamica del valore medio dell'aliquota marginale più alta nei paesi della UE e dell'area euro. È evidente che la crisi del 2008 ha rappresentato uno spartiacque. La crisi indotta dal Covid non può che avere lo stesso effetto - anzi, più forte - di quella del 2008: c'è bisogno di più spesa pubblica per potenziare la sanità e per sostenere i redditi delle famiglie e delle imprese in difficoltà, quindi è necessario raccogliere più risorse, e i redditi medio-alto non possono che essere l'obiettivo principale. Pochi ormai parlano di flat tax, se con quella espressione si intende una riforma che, oltre a ridurre drasticamente il numero di aliquote marginali (al limite una sola), comporta anche una consistente perdita di gettito.

Fig. 3 Aliquota marginale massima dell'imposta personale sul reddito (media semplice tra paesi delle top marginal tax rates)



Fonte: EU Commission (2020)

2. Il carico fiscale sui redditi da lavoro: alcuni confronti internazionali

È noto che l'Irpef grava soprattutto sui redditi da lavoro, in particolare dipendente, e sulle pensioni. Le altre forme di reddito contribuiscono in modo solo residuale alla sua base imponibile. Per avere una visione corretta del carico che grava sui redditi da lavoro, tuttavia, sarebbe sbagliato prendere in considerazione la sola Irpef. È necessario infatti considerare anche i contributi sociali obbligatori, che gravano anch'essi sul reddito da lavoro.

Nel caso di un lavoratore dipendente, sulla sua "retribuzione lorda" si calcolano i contributi sociali a suo carico e quelli a carico del datore, dopodiché la differenza tra retribuzione lorda e i contributi dovuti dal dipendente rappresenta il reddito complessivo ai fini del calcolo dell'imposta sul reddito. La somma tra retribuzione lorda e contributi a carico del datore costituisce il "costo del lavoro". Il cuneo fiscale è dato dalla differenza tra il costo del lavoro e il reddito netto percepito dal dipendente. Nel caso di un lavoratore autonomo, invece, l'aliquota contributiva a suo carico si applica al reddito complessivo, mentre l'Irpef si calcola sulla differenza tra quest'ultimo e i contributi sociali stessi.

Vediamo dapprima nella Fig. 4 come è cambiata – per l'Italia e per una selezione di grandi paesi europei – l'incidenza dell'imposta sul reddito, in % di quello che l'Ocse definisce reddito lordo, cioè la retribuzione imponibile, negli ultimi 20 anni per un dipendente senza carichi familiari, con reddito uguale al 67%, al 100% e al 167% del reddito lordo medio nazionale da lavoro. Alcune osservazioni:

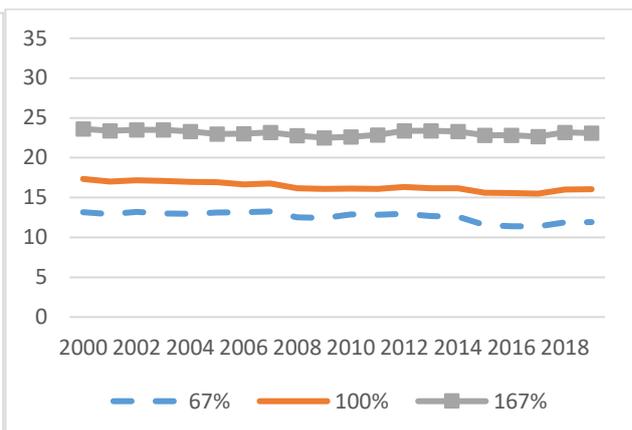
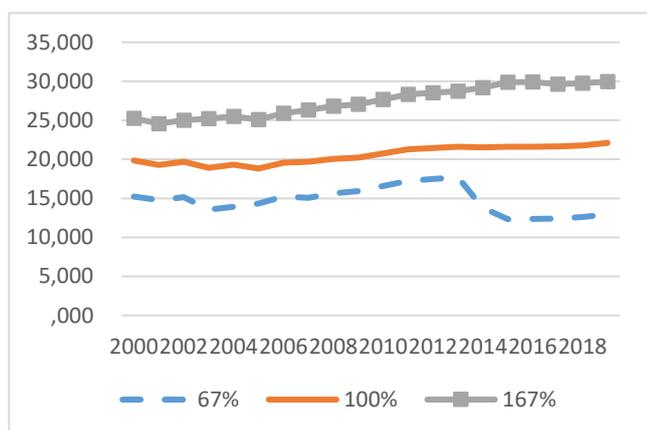
- in Italia l'incidenza dell'Irpef è superiore a quella degli altri grandi paesi europei. La differenza è particolarmente sensibile per i redditi medio-alti: per chi guadagna il 167% del reddito medio nazionale, l'incidenza è del 30% in Italia, del 23% negli altri paesi; sui redditi medi la differenza è 22% contro 16%, sui redditi bassi 13% contro 12%;
- nel lungo periodo l'incidenza è in lieve riduzione negli altri paesi, in crescita per i redditi medio-alti italiani;
- l'eccezione per l'Italia è il calo molto significativo nel 2014 sui redditi bassi, dovuto all'introduzione del bonus degli 80 euro al mese per i dipendenti;

- negli ultimi due decenni, l'incidenza è diminuita di 3 punti sui redditi bassi, mentre è aumentata di circa 3 punti per i redditi medi e di ben 5 punti per quelli alti.

Fig. 4 Aliquota media dell'imposta sul reddito in % del reddito lordo (gross wage) per un dipendente senza carichi familiari

Italia

Media di Francia, Germania, Spagna, UK



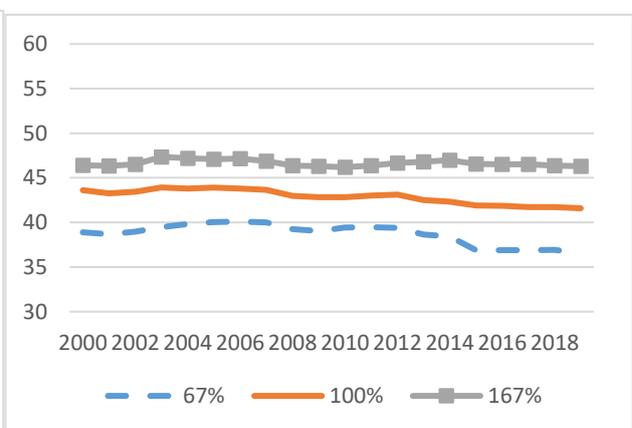
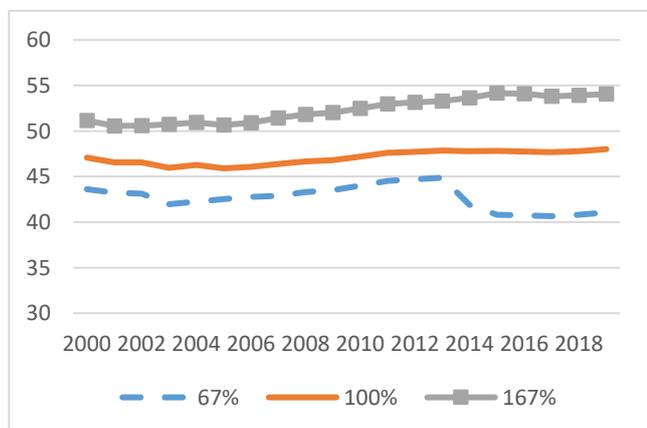
Fonte: Oecd Taxing Wages

Se ampliamo il quadro all'intero cuneo fiscale sul costo del lavoro (fig. 5), è evidente il maggiore peso del fisco in Italia rispetto agli altri maggiori paesi europei. Anche la dinamica è diversa: in calo per i redditi medio-bassi altrove, in crescita per molti redditi in Italia, con la sola eccezione dei redditi bassi grazie al bonus. Si noti in particolare la riduzione del cuneo sui redditi medi in Europa, e il suo aumento in Italia.

Fig. 5 Cuneo fiscale (Irpef + contributi sociali) in % del costo del lavoro per un dipendente senza carichi familiari

Italia

Media di Francia, Germania, Spagna, UK



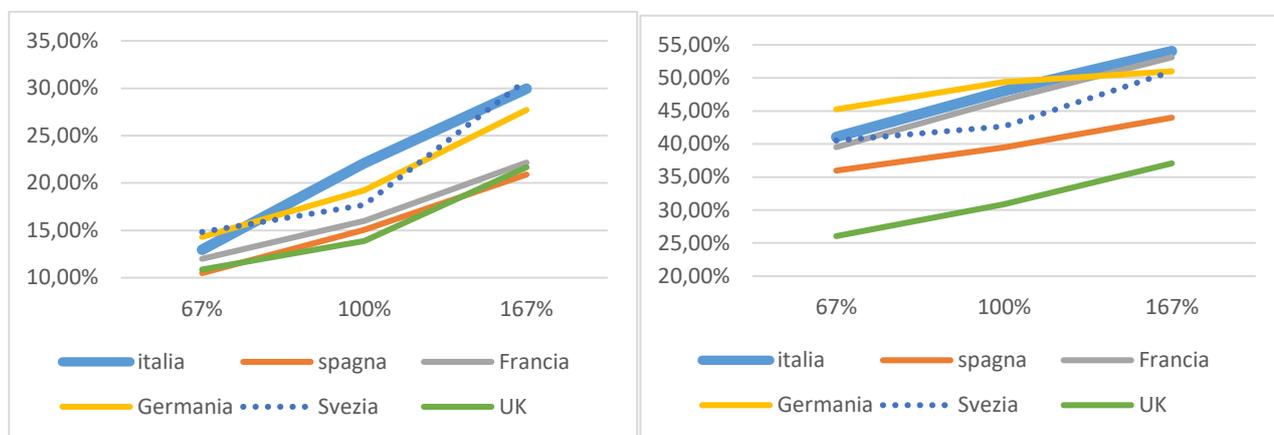
Fonte: Oecd Taxing Wages

Nel confronto con i maggiori paesi europei, l'Italia fa parte del gruppo a più alta incidenza dell'imposta sul reddito, assieme a Germania e Svezia (Fig. 6). Spicca in particolare l'elevata pressione sui redditi medi, decisamente superiore anche rispetto ai paesi del Centro-Nord. Dopo che il bonus degli 80/100 euro al mese ha ridotto l'Irpef sui redditi medio-bassi, non è un caso che il dibattito in corso si sia concentrato sulla terza aliquota dell'Irpef che colpisce la fascia "media" dei redditi tra 28mila e 55mila euro. Anche l'incidenza del cuneo fiscale sul costo del lavoro pone l'Italia nella parte alta della graduatoria. Da questi confronti emerge chiaramente la necessità di una riduzione del prelievo fiscale e contributivo sul fattore lavoro.

Fig. 6 Incidenza di Irpef e cuneo fiscale in alcuni paesi europei nel 2019

Irpef / Reddito lordo

Cuneo fiscale / Costo del lavoro



Fonte: Oecd Taxing Wages

3. L'attuale tassazione dei redditi da lavoro dipendente e autonomo: iniqua e inefficiente

La teoria economica ci dice che distinguere tra contributi a carico dei dipendenti o dei loro datori di lavoro ha poco senso, perché ciò che conta non è l'incidenza formale di un prelievo ma quella effettiva. Quest'ultima dipende dalle condizioni del mercato, in particolare dalle elasticità delle curve di offerta e di domanda di lavoro. Per dati valori di queste elasticità, gli effetti di interventi sulle aliquote contributive sui datori o sui dipendenti sono – almeno nel medio-lungo termine - gli stessi. In questo periodo, inoltre, la curva di offerta di lavoro dovrebbe essere molto rigida, a causa della situazione di crisi, mentre quella di domanda dovrebbe essere piuttosto elastica, dal momento che il progresso tecnologico offre molte occasioni per sostituire il lavoro con il capitale. Queste considerazioni portano a concludere che:

- 1) è importante, quando si consideri sia l'efficienza che l'equità dell'Irpef, tenere assieme nell'analisi tutti i contributi e l'imposta sul reddito, e valutarne il peso complessivo sul reddito dei lavoratori;
- 2) variazioni delle aliquote dei contributi formalmente a carico dei datori possono in buona misura provocare cambiamenti nel reddito netto dei dipendenti.

Possiamo pensare al “costo del lavoro” come alla somma che, in un dato contesto economico e politico, l’impresa destina al pagamento del fattore lavoro, ovvero a quanto un lavoratore indipendente riesce ad ottenere per sé con il proprio impegno. Una parte di questa somma viene prelevata sotto forma di contributi e di Irpef, il resto rimane al lavoratore, dipendente o autonomo che sia.

I confronti internazionali che i dati Oecd permettono di effettuare – mostrati nella precedente sezione - sono relativi ai soli lavoratori dipendenti. Un problema comune a molti paesi consiste però nella differenziazione del carico fiscale tra dipendenti e autonomi (Adam et al. 2017). Questa differenza è iniqua e distorsiva. È importante a questo proposito definire bene il reddito di riferimento e l’imposta che si considera. Se infatti calcoliamo l’incidenza della sola Irpef sul suo reddito imponibile, le differenze nell’incidenza su autonomi e dipendenti dipendono solo dalle regole di calcolo dell’imposta su una data base imponibile. Nel caso italiano, rilevano questi fattori:

- la differenza nell’importo della detrazione per tipo di reddito, maggiore per i redditi da lavoro dipendente;
- per gli autonomi, a parità di imponibile le detrazioni per tipo di reddito e per carichi familiari sono inferiori anche perché si calcolano sul reddito complessivo, che per essi include i contributi obbligatori;
- il bonus 80/100 euro, riservato ai dipendenti;
- la “flat tax” del 15% sui redditi dei professionisti e delle imprese individuali fino a 65mila euro di fatturato.

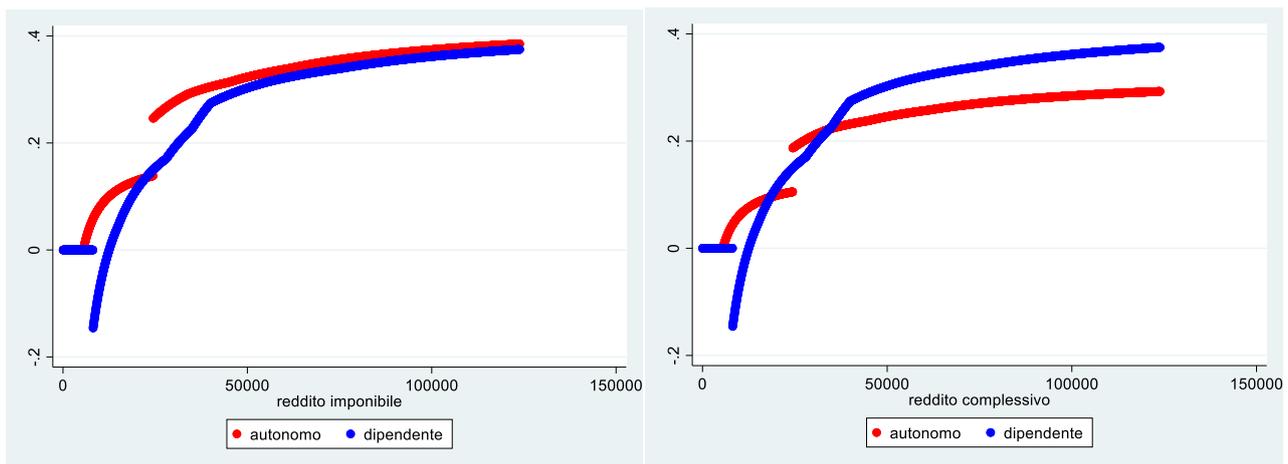
Considerando questi elementi, si ottengono le curve dell’incidenza dell’Irpef *sul reddito imponibile* nella sezione sinistra della figura 7. Si notano in particolare l’incidenza inferiore allo 0 per i dipendenti con imponibile inferiore a circa 12mila euro, grazie al bonus, e il forte salto dell’incidenza per gli autonomi al termine dell’applicazione della flat tax (nel grafico posto ipoteticamente a 30mila euro di reddito), che non può che incentivare a rimanere “piccoli”. Al venir meno delle detrazioni per tipo di reddito, le due curve coincidono.

Ma se si calcola il rapporto tra l’Irpef pagata e la base su cui si calcolano i contributi degli autonomi o a carico dei dipendenti, che per gli autonomi è il reddito complessivo, e per i dipendenti è la retribuzione lorda (sezione destra), la curva dell’incidenza dell’Irpef per gli autonomi è decisamente inferiore, perché l’importo dei contributi formalmente a carico dei dipendenti è molto inferiore a quello dei contributi obbligatori degli autonomi, ed entrambi si sottraggono prima di calcolare l’Irpef. La curva dell’incidenza per gli autonomi è stata disegnata assumendo un’aliquota contributiva del 24%.

Fig. 7 Incidenza dell’Irpef su un lavoratore senza carichi familiari

Sul reddito imponibile

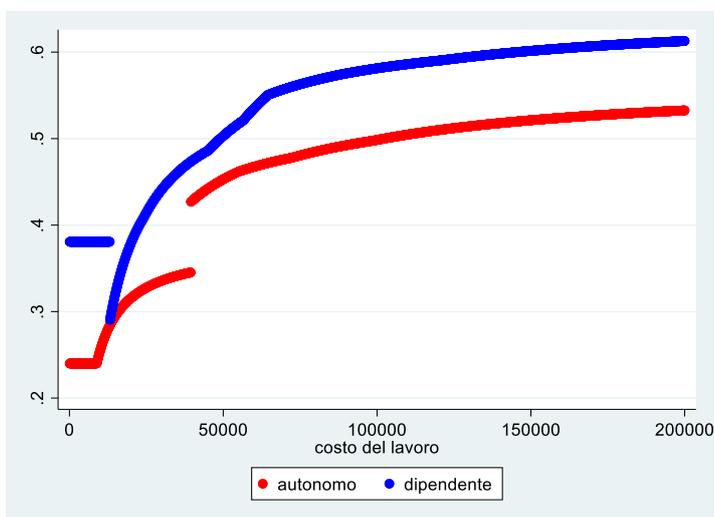
Su reddito complessivo per gli autonomi,
retribuzione lorda per i dipendenti



Fonte: simulazioni dell'autore. Per rendere più comprensibili i grafici, non abbiamo considerato la presenza di minimali o massimali contributivi

La differenza tra autonomi e dipendenti risulta ulteriormente accentuata se passiamo a considerare l'incidenza *sul costo del lavoro* come sopra definito, dato dal complesso delle imposte che gravano sul lavoro stesso, cioè l'Irpef e tutti i contributi obbligatori (Fig. 8).

Fig. 8 Incidenza del cuneo fiscale sul "costo del lavoro" per un lavoratore senza carichi familiari



Fonte: simulazioni dell'autore. Per rendere più comprensibili i grafici, non abbiamo considerato la presenza di minimali o massimali contributivi

Questi dati mostrano che l'attuale struttura del prelievo sul lavoro è iniqua e distorsiva. È iniqua perché a parità di "costo del lavoro" un dipendente subisce un prelievo fiscale (Irpef + contributi) maggiore rispetto ad un autonomo. È distorsiva perché in questo modo il sistema fiscale disincentiva la formazione di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, incentivando invece le forme contrattuali più precarie e meno tutelate e il lavoro autonomo in generale. Le "finte partite Iva" nascono anche da questa distorsione.

Per risolvere questi problemi sarebbe necessaria una riforma complessiva del sistema contributivo, verso la definizione di una sola aliquota che si applichi ad ogni tipo di lavoro. Oggi la struttura delle aliquote contributive è quanto mai frastagliata. Si basa inoltre su una distinzione tra spesa pubblica di tipo assistenziale o previdenziale che, messa in discussione da molto tempo a livello teorico, trova sempre meno corrispondenza nella realtà. Tutta la spesa sociale ha in effetti uno scopo previdenziale, o meglio assicurativo, perché interviene in presenza di momenti di difficoltà o quando si devono sostenere determinati oneri. Anche i trasferimenti assistenziali sono una sorta di assicurazione contro il rischio di cadere in povertà.

Il legame tra prestazioni e contributi è sempre più labile. Nel periodo successivo allo scoppio della pandemia, ad esempio, i lavoratori autonomi hanno – giustamente – ricevuto aiuti per i quali non avevano versato contributi, e la cassa integrazione guadagni è stata estesa a settori e aziende fin lì esclusi dall'aliquota di finanziamento. Un altro esempio: nei prossimi mesi dovrebbe vedere la luce l'assegno unico ai figli destinato alle famiglie con figli fino a 21 anni. Esso assorbirà le attuali detrazioni per i figli a carico (fino a quell'età) e l'assegno al nucleo familiare, per il finanziamento del quale esiste un'aliquota contributiva pagata solo dal lavoro dipendente. Questo schema di finanziamento non avrà più senso una volta introdotto l'assegno unico, altrimenti i figli degli autonomi riceverebbero un trasferimento pagato – in parte – solo dai dipendenti. Sarà necessario abolire questo prelievo contributivo e finanziare l'assegno solo con la fiscalità generale, oppure applicarlo anche agli autonomi.

Se i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro rendono sempre più difficile distinguere tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, e se è sempre più difficile trovare una corrispondenza tra contributo pagato e beneficio ricevuto, la logica risposta – nel disegnare un sistema di tax-benefit – è l'avvicinamento delle forme di tutela e quindi anche delle loro modalità di finanziamento.

La distinzione tra imposta sul reddito e contributi sociali ha sempre meno senso, tranne che per un caso: il computo della pensione, che nel sistema contributivo dipende appunto dai contributi versati a tal fine. Si potrebbe quindi mantenere un solo contributo sociale, quello per definire il diritto pensionistico, unico per tutti i lavoratori, abolendo gli altri contributi. In questo modo la base imponibile per il calcolo dell'imposta sul reddito diverrebbe uguale, a parità di "costo del lavoro", per tutti i lavoratori. Il gettito dei contributi aboliti potrebbe essere recuperato anche ricorrendo ad altre forme di prelievo meno dannose per la crescita economica, che non gravino sul lavoro ma su altre basi.

L'aliquota contributiva pensionistica unica potrebbe essere inizialmente posta ad un livello vicino a quello attuale per i dipendenti, prevedendone un sentiero temporale di riduzione. È chiaro che questo richiede anche una riforma delle regole del sistema pensionistico, che prevedano un aumento dell'età pensionistica, da raggiungere attraverso adesioni volontarie a percorsi di pensionamento pensati per una platea di lavoratori sempre più anziani, molti dei quali potrebbero essere interessati a periodi di part-time in cui il lavoro si mescola alla pensione, meno costosi per il bilancio pubblico, prima del pensionamento definitivo.

Se si condividono i due obiettivi di rendere il sistema fiscale meno distorsivo nella scelta tra lavoro dipendente e autonomo e di favorire l'occupazione, diventa necessario ridurre il carico fiscale e contributivo sul lavoro, spostandolo verso altre basi imponibili.

4. *La struttura dell'imposta: base imponibile, tax expenditures, aliquote*

4.1 *La base imponibile*

Molti interventi hanno già descritto in dettaglio il processo di frammentazione che da tempo sta colpendo la base imponibile dell'imposta sul reddito, ormai lontana dal modello ideale della *comprehensive income tax*. Siamo arrivati ad un confuso modello duale, privo di una logica sottostante ma frutto di interventi successivi e sconsiderati. Se questa tendenza alla sottrazione alla progressività di forme di reddito è in corso da decenni, essa è peggiorata negli ultimi anni, in particolare con due misure. La prima – dal 2011 – è la sottoposizione opzionale dei redditi da locazione abitativa ad aliquote proporzionali, addirittura inferiori alla prima aliquota marginale Irpef. Una scelta che ha conseguenze distributive spesso regressive e che non ha avuto chiari effetti di riduzione del sommerso tipico di questo settore. L'altra misura, più recente, è la flat tax sui redditi "bassi" dei professionisti e delle imprese individuali, che ha ampliato il regime forfetario alla maggioranza dei lavoratori in proprio, con effetti negativi sia sull'equità (trattamento differenziato di redditi simili ma di fonte diversa) sia sull'efficienza (incentivo a non crescere). Una coraggiosa riforma complessiva dell'imposta dovrebbe prevedere la reintroduzione dei redditi da locazione abitativa nella base imponibile dell'Irpef e la riduzione della soglia di fatturato per il regime forfetario. Un terzo intervento urgente dovrebbe riguardare la riforma del catasto, che in sede Irpef ormai rileva soprattutto per i redditi dei terreni.

Discorso diverso vale per i redditi da capitale, perché l'argomento della forte mobilità internazionale dei capitali finanziari è un ostacolo oggettivo alla loro tassazione progressiva. L'aliquota del 26% non è comunque così bassa come può apparire, perché sottopone a prelievo anche la componente del reddito che compensa il tasso di inflazione. Visti i bassi tassi di interesse oggi prevalenti, è sufficiente un'inflazione anche molto modesta per rendere l'incidenza dell'imposta sostitutiva sul rendimento reale ben maggiore del 26%. Non vi sono inoltre ragioni particolari per mantenere un'aliquota agevolata sui rendimenti dei titoli di stato.

4.2 *Le tax expenditures*

Nel caso dell'Irpef le spese fiscali possono assumere la forma di deduzioni, detrazioni, aliquote particolari o esenzioni di specifiche forme di reddito. Se escludiamo le principali forme di deduzioni (redditi finanziari) e di detrazioni (per familiari e per tipo di reddito), perché da sempre presenti nell'Irpef o perché contribuiscono in modo essenziale a determinarne la progressività, il complesso delle *tax expenditures* vale comunque circa 40 miliardi all'anno di mancato gettito Irpef. Questo importo scende di oltre 10 miliardi se escludiamo anche il bonus di 80/100 euro al mese per i dipendenti. Il numero e l'importo delle spese fiscali sono in aumento. Per una loro analisi approfondita si rinvia alla prossima audizione del CNEL.

Il governo ha espresso nell'ultima NadeF l'intenzione di intervenire su queste spese. È un compito molto difficile a causa non solo delle forti resistenze dei vari gruppi di pressione, ma anche perché è oggettivamente discutibile se alcune debbano essere abolite o ridimensionate (ad esempio l'esenzione delle pensioni di guerra o delle indennità di accompagnamento). Le probabilità di successo possono aumentare se si interverrà non in modo settoriale ma nell'ambito di una riforma generale. Sarebbe comunque già un grande risultato lasciare andare ad esaurimento quelle tax expenditures per le quali è prevista un'applicazione limitata nel tempo, senza concedere successive proroghe come adesso si è soliti fare, e senza introdurne di nuove, come è accaduto anche nell'ultima legge di bilancio.

Se si vuole procedere ad una riforma dell'Irpef che preveda una riduzione del suo peso sui redditi da lavoro, intervenire sulle spese fiscali è necessario. Il bilancio pubblico è in una condizione di difficoltà tale da rendere molto difficile trovare altrimenti le risorse necessarie per una riforma significativa dell'Irpef. Guardando alle voci più costose, se si vuole recuperare un gettito significativo è inevitabile intervenire sulle spese fiscali associate alle abitazioni (recupero patrimonio edilizio, riqualificazione, ecc.), non per annullarle, ma per ridimensionarne l'importo, tenendo conto che lo Stato dovrebbe coprire solo la parte della spesa che produce esternalità positive per l'intera comunità.

4.3 La struttura delle aliquote

Più che sulla composizione della base imponibile, le discussioni sull'Irpef tendono a concentrarsi sulle aliquote, per diverse ragioni. Se non si mettono in discussione la base o le spese fiscali non si provoca la reazione dei gruppi di pressione, e proponendo la variazione di determinate aliquote – basse o alte – è facile segnalare la propria collocazione nel dibattito politico-distributivo.

Si fa spesso anche molta confusione tra i concetti di aliquota media e marginale. Ricordiamo che per avere progressività non è cruciale l'andamento dell'aliquota marginale, bensì di quella media, che deve essere sempre crescente, anche se la marginale è in certi tratti decrescente. In modo equivalente, la condizione per avere progressività è che l'aliquota marginale effettiva sia superiore a quella media, e questa condizione è rispettata dall'Irpef attuale, malgrado un andamento molto erratico dell'aliquota marginale effettiva.

È noto che questo andamento erratico dell'aliquota marginale effettiva (quanto devo pagare in Irpef se il mio reddito imponibile aumenta di 1 euro) è soprattutto dovuto al bonus di 80 e poi 100 euro al mese, unito ora alla ulteriore detrazione da lavoro dipendente. Anche le detrazioni che decrescono con il reddito producono un incremento dell'aliquota marginale effettiva, ma non ne sconvolgono l'andamento. Non bisogna ricercare la purezza: ovunque, non solo in Italia, l'interazione tra l'imposta sul reddito e altre imposte o trasferimenti produce per ogni contribuente un vincolo di bilancio che non è mai una linea regolare. Quando il reddito aumenta, ad esempio, un dipendente può perdere una parte dell'assegno al nucleo familiare, determinando un improvviso picco nell'aliquota marginale effettiva. Per riportare l'aliquota marginale effettiva ad un andamento sufficientemente regolare sarebbe sufficiente incorporare meglio il bonus all'interno dell'Irpef. Su questo tornerò tra breve.

Il numero delle aliquote è un problema secondario. Già oggi l'Irpef ha di fatto due aliquote marginali effettive (tre se aggiungiamo l'aliquota 0 per i redditi bassi): attorno al 25-30% - includendo anche le addizionali locali - fino a 28mila euro, e 40-45% oltre. Ridurre il gap tra queste due aliquote può essere un obiettivo perseguibile con facilità, ma si ricordi che in altri paesi con poche aliquote marginali – quasi tutti ora - il salto tra l'una e l'altra può essere molto alto (in UK si passa ad esempio da 20% a 40%). È utile soprattutto considerare l'ampliamento degli scaglioni più bassi, se si vuole ridurre il carico sulla classe media.

5. *Imposta sul reddito e offerta di lavoro*

Il disegno dell'imposta sul reddito non può prescindere dal contesto socio-economico in cui viene applicata. Quello italiano è caratterizzato da due elementi principali: lunga stagnazione economica che negli ultimi anni ha visto ben tre gravi episodi di crisi (2008-09, 2012-13, 2020) e basso tasso di occupazione, soprattutto dei giovani e delle donne. Queste crisi hanno provocato un forte incremento del tasso di povertà, soprattutto per le famiglie numerose. È necessario quindi che l'imposta sul reddito – assieme agli altri strumenti di tax-benefit - non scoraggi la propensione ad offrire lavoro. Il Reddito di cittadinanza è una fondamentale misura per il contrasto alla povertà, ma impone un'altissima aliquota marginale effettiva su chi ha l'opportunità di iniziare un lavoro. Deve essere coordinato meglio con l'imposta sul reddito e reso meno disincentivante verso il lavoro.

Una possibile soluzione per rendere l'Irpef più incentivante al lavoro consiste nella sua trasformazione in imposta negativa: al di sotto di un certo livello di reddito, l'imposta cambia segno e diventa un trasferimento. Non sostituisce il sussidio contro la povertà perché non spetta a chi non ha reddito. L'Irpef attuale presenta già molti elementi di imposta negativa, che garantiscono che la detrazione venga goduta anche da chi ha reddito basso:

- Il principale è il bonus di 100 euro al mese per i dipendenti.
- La detrazione di 1200 euro per chi ha almeno 4 figli.
- La detrazione per gli inquilini.
- Il superbonus sulle ristrutturazioni edilizie, nella sua ultima versione.

Il bonus ha di fatto reso l'Irpef una imposta negativa per circa 2 milioni di persone (vedi dati finanze). Ha però diversi difetti:

- non va agli incapienti, cioè ai redditi da lavoro più bassi;
- determina un forte salto tra 8145 e 8146 euro di reddito, quando il bonus passa da 0 a 1200 euro;
- se il reddito scende sotto 8145 euro, si perde anche l'intero bonus;
- produce aliquote marginali effettive molto alte in corrispondenza del tratto di reddito in cui si riduce.

Il fatto che sia calcolato sul reddito individuale e non quello familiare, a differenza dell'Eitc americano e del modello dell'imposta negativa proposto originariamente da Friedman, è invece un vantaggio se l'obiettivo è incentivare il lavoro povero. Se fosse familiare, infatti, verrebbe

scoraggiata l'offerta di lavoro del secondo percettore. Per questo stesso motivo è opportuno conservare per l'intera Irpef la definizione della base imponibile su base individuale.

Il bonus dovrebbe essere riformato in questo modo:

- la modifica più importante dovrebbe essere il suo spostamento verso una più bassa fascia di reddito: andrebbe esteso agli incapienti, a partire dal primo euro di reddito da lavoro, dipendente o autonomo; chi comincia a lavorare sa che non solo non viene tassato, ma riceve una integrazione;
- se l'imposta negativa si annulla quando il debito d'imposta comincia a diventare positivo, si risolve il problema dell'aumento dell'aliquota marginale effettiva che ora il bonus produce tra 25mila e 40mila euro;
- i redditi medi possono recuperare lo sconto fiscale garantito ora dal bonus con un intervento sulle aliquote e sull'ampiezza degli scaglioni;
- oggi il bonus esclude proprio chi ne ha più bisogno, ed essendo collocato nella parte centrale della distribuzione determina – quando decresce - un forte salto dell'aliquota marginale effettiva per milioni di contribuenti;
- il nuovo bonus potrebbe essere disegnato come una percentuale decrescente del reddito da lavoro, fino ad annullarsi ad un certo livello di reddito. Uno schema simile esiste in Francia, il Prime d'activité. Formalmente può essere anche separato dall'imposta sul reddito.

Oltre ad incoraggiare il lavoro poco retribuito, l'imposta negativa avrebbe l'importante effetto - opposto a quello dell'attuale Reddito di cittadinanza - di rendere conveniente l'emersione dall'economia sommersa.

6. Imposta sul reddito e sostegno delle responsabilità familiari

Oltre alla bassa partecipazione al mercato del lavoro, due altri grandi problemi della società italiana sono la bassa natalità e l'alto tasso di povertà dei minori. Aumentare il sostegno economico alle famiglie con figli è quindi essenziale. Governo e Parlamento si sono mossi in questa direzione con la legge delega sull'assegno unico alle famiglie con figli fino a 21 anni. Questo assegno sarebbe in parte finanziato con molte delle attuali prestazioni monetarie destinate alle famiglie, in particolare la detrazione per figli a carico e l'assegno al nucleo familiare.

Dopo la sua introduzione, l'Irpef non prevederà più un trattamento differenziato tra contribuenti con e senza figli a carico. Tutti gli altri grandi paesi europei hanno, per le famiglie con minori, sia un trasferimento monetario che riduzioni dell'imposta sul reddito. In Italia invece a parità di reddito l'Irpef pagata da un contribuente con figli sarà uguale a quella di uno senza figli. Si pone un problema di equità orizzontale, che si immagina l'assegno unico debba risolvere. Ma l'assegno unico va anche ai non contribuenti, quindi non può riflettere il fatto che produrre un certo reddito può essere più impegnativo e costoso per chi ha figli. Per tenere conto di ciò, e per rendere il tributo più adeguato a sostenere la natalità, si potrebbe:

- Mantenere in Irpef una detrazione di base per figli a carico.

- In un auspicabile processo di riduzione delle tax expenditures, conservare e potenziare le detrazioni associate alla presenza di figli: spese sanitarie, tasse scolastiche, attività sportive, ecc.

7. Per riassumere: verso una nuova imposta sul reddito

Sintetizzo qui i punti essenziali che a mio avviso dovrebbero essere considerati per una nuova Irpef.

- Il peso dell'Irpef deve essere ridotto per favorire il lavoro e sostenere i redditi della classe media.
- L'obiettivo di una minore incidenza dell'Irpef richiede, per essere sostenibile in termini finanziari, l'allargamento della sua base imponibile e la riduzione delle tax expenditures, cioè di andare in direzione opposta rispetto agli ultimi anni/decenni.
- Ogni recupero di risorse dall'evasione fiscale andrebbe destinato a ridurre l'Irpef, ma per un calo significativo della sua incidenza non sarà sufficiente.
- Il vecchio slogan "ampliare la base imponibile e ridurre le aliquote" è sempre valido, per ragioni sia di efficienza che di equità. Non sarà facile seguirlo perché le resistenze sono fortissime.
- È necessario considerare l'Irpef nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale, che includa la riduzione dei contributi sociali e l'aumento del prelievo su altre basi imponibili.
- Viste le condizioni del bilancio pubblico, se con la riforma si vuole ridurre il peso dell'Irpef bisogna intervenire sia su base Irpef e tax expenditures, sia sul gettito di altre imposte.
- Va aperto un ampio dibattito su molte forme di imposta, ad esempio su eredità, consumi, multinazionali e, forse soprattutto visti gli impegni sulla transizione ecologica, attività inquinanti.
- La riforma può avere successo solo se molti contribuenti si convincono che pagheranno meno sui redditi da lavoro.
- Il problema del numero delle aliquote è secondario.
- I vari "pezzi" di imposta negativa oggi presenti vanno armonizzati ma è utile rafforzare lo schema dell'imposta negativa per favorire il lavoro.

Riferimenti bibliografici e siti internet consultati

Adam S., Miller H., Pope T. (2017), Tax, legal form and the gig economy, in IFS Green Budget 2017, <https://www.ifs.org.uk/publications/8872>

Baldini M. - Giarda E. - Olivieri A. - Pellegrino S. - Alberto Zanardi (2015), *Il "bonus" degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, LXXIV, 1, pp. 3-22.

Baldini M., Rizzo L. (2019), Flat tax. Parti uguali tra disuguali? Bologna, Il Mulino.

Baldini, M. (2020), *Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later*, in «Fiscal Studies», di prossima pubblicazione.

Beraldo, S. - Esposito, G. (2019), *Cedolare secca: una flat tax che ha ridotto il gettito*, lavoce.info, 19 aprile, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/58726/cedolare-secca-una-flat-tax-che-ha-ridotto-il-gettito/>

Bosi, P. - Guerra, C. (2020), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna

Brys, B. - Heady, C. (2006), *Fundamental reform of personal income tax in OECD countries: trends and recent experiences*, Parigi, OECD Policy Brief.

Causa, O. - Hermansen, H. (2019), *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*, OECD Economics Department, Working Paper 1453.

European Commission (2020), *Taxation trends in the European Union 2020 edition*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/taxation-trends-eu-union_en

Pellegrino, S. - Panteghini, P. M. (2020), *Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, *Economia Italiana*, n. 1, pp. 11-93.

Splinter D. (2020), *U.S. tax progressivity and redistribution*, in *National Tax Journal*, 73(4), pp. 1005-24.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/921031/Income_Tax_Liabilities_Statistics_June_2020_-_Commentary.pdf

https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Taxes/Wage-Income-Tax/_node.html

https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IRPF/2016/Analisis_estadistico_IRPF_2016.pdf

https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2018/jrubik82665dfe9accff537524f8bbc4af77d2e01655b.html

<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/household-finances/income-and-income-distribution/income-and-tax-statistics/pong/tables-and-graphs/taxes--the-entire-country/tax-computation/>