

**COMMISSIONI RIUNITE  
FINANZE (VI)  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

### INDAGINE CONOSCITIVA

#### 2.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 25 GENNAIO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **LUIGI MARATTIN**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Marattin Luigi, <i>presidente</i> .....	3	D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica</i> .....	8
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO</b>		Fenu Emiliano (M5S) .....	7
<b>Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Unione giudici tributari - UGT:</b>		Fiorenza Giorgio, <i>giudice tributario e responsabile delle relazioni istituzionali dell'Unione giudici tributari - UGT</i> .....	3, 9
Marattin Luigi, <i>presidente</i> .....	3, 7, 8, 10	<b>Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione magistrati tributari - AMT:</b>	
		Marattin Luigi, <i>presidente</i> .....	10, 13, 14, 18

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C!-AC; Misto-Centro Democratico-Italiani in Europa: Misto-CD-IE; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare (AP) - Partito Socialista Italiano (PSI): Misto-PP-AP-PSI.**

	PAG.		PAG.
D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica</i> .....	13, 15	Fenu Emiliano (M5S) .....	25
Gobbi Daniela, <i>presidente dell'Associazione magistrati tributari – AMT</i> ....	11, 13, 14, 15, 17	Fragomeli Gian Mario (PD) .....	25
Gusmeroli Alberto Luigi (Lega) .....	17	Oneto Gian Paolo, <i>direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche economiche dell'ISTAT</i> .....	18, 27
Martinciglio Vita (M5S) .....	14		
<b>Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica – ISTAT:</b>		<i>ALLEGATI:</i>	
Marattin Luigi, <i>presidente</i> .....	18, 24, 25, 29	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dal professor Fiorenza .....	30
Bracci Testasecca Ludovico, <i>direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT</i> .....	29	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dalla dottoressa Gobbi .....	48
D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica</i> .....	24	<i>Allegato 3:</i> Documentazione depositata dal dottor Oneto .....	57
Donatiello Gabriella, <i>primo ricercatore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare dell'ISTAT</i> .....	29		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA VI COMMISSIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
LUIGI MARATTIN

**La seduta comincia alle 14.30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Unione giudici tributari — UGT.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione di rappresentanti dell'Unione giudici tributari — UGT.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al professor Giorgio Fiorenza, giudice tributario e responsabile delle relazioni istituzionali dell'Unione giudici tributari — UGT, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al professor Fiorenza, al quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento a una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

GIORGIO FIORENZA, *giudice tributario e responsabile delle relazioni istituzionali dell'Unione giudici tributari — UGT (intervento da remoto)*. Porgo i saluti del presidente dell'UGT Antonio Genise e del responsabile dell'Ufficio studi.

Mi riservo di presentare prima possibile una memoria scritta, che è in corso di completamento. Cercherò di essere il più rapido possibile, perché la complessità del tema, come voi ben sapete, meriterebbe molto più tempo, ma capisco anche che la contingenza è quella che è. Io parto subito da quella che è l'esperienza che noi riscontriamo nelle aule di giustizia tributaria, dove ancora lavoriamo da remoto. Io domani mattina sono in udienza a Roma con non poche difficoltà e stiamo verificando un caso un po' particolare. Nonostante le rottamazioni, che avevamo visto essere state un po' uno smaltimento di quello che era l'arretrato, si andava sulla parte più importante e più gestionale delle aziende che avevano da trattare problemi fiscali di grossa entità. Negli ultimi due mesi stanno pervenendo di nuovo ricorsi sull'IRPEF di persone che o non hanno ottenuto il riconoscimento di quelle che sono le detrazioni, oppure non hanno ottenuto altri tipi di

agevolazioni che loro ritenevano di dover avere.

Noi abbiamo fatto due indagini diverse, una a livello statistico e una a livello concettuale. L'IRPEF è materia molto complessa, perché noi partiamo con cinque aliquote, partiamo con un sistema che purtroppo fino a oggi ha dovuto lottare contro l'evasione, ma stiamo riscontrando in questo momento che più che l'evasione, che ha avuto un notevole contrasto, sta montando l'elusione fiscale. Faccio un riferimento di questa mattina, un caso che tratterò domani di un genitore che, trovando il figlio in difficoltà, ha pagato la retta del nipote. La retta ha creato disagio perché non era pagata dal genitore, non è stata accettata e da lì sono ricorsi al contenzioso tributario.

I problemi che noi andiamo a verificare in Commissione tributaria riguardano sia la microeconomia che la macroeconomia, quindi riguardano sia la persona che ha un piccolo negozio o un piccolo laboratorio artigiano, sia il grosso imprenditore, sia le società di serie A, che hanno grossi problemi di bilancio e che fanno ricorso per vedere fatti validi i loro diritti.

Per questo tipo di audizione e per questo tipo di relazione, siamo partiti dall'articolo 53 della Costituzione, che tutti noi conosciamo perfettamente. Abbiamo fatto una serie di verifiche per vedere quali problemi avessero e che tipo di redditività avevano palesato nelle dichiarazioni precedenti queste persone che si sono rivolte a noi nell'ambito della giustizia tributaria. Abbiamo ampliato un po' il tiro e abbiamo cercato di capire se erano monoreddito, se erano quello che oggi si definisce «reddito familiare», oppure se avevano il doppio reddito del coniuge o altri redditi percepiti, magari per investimenti.

Da lì è venuto fuori un quadro esaustivo, seppure complesso, di quella che è oggi la necessità di completezza di questa riforma dell'IRPEF. L'idea è quella di cercare di gestire tre, massimo quattro aliquote (ma secondo me sarebbero troppe), in funzione non tanto di un criterio di *flat tax*, ma di una rimodulazione, in virtù di tutto quello che sta venendo fuori oggi con la pandemia, di quella che effettivamente è

la percentuale e la capacità reddituale, come cita l'articolo 53 della Costituzione, dei singoli cittadini, cittadini che possono assumere anche forma di società e che sono comunque il mondo dei contribuenti, chiamiamolo così.

Abbiamo fatto una verifica e abbiamo visto che potremmo immaginare tre aliquote generali. Che cosa abbiamo anche verificato poi in tutto questo? Molto spesso, parlando con le persone più semplici, mentre vengono magari a difendere i propri diritti anche non accompagnati dai legali, si percepisce un qualcosa che va al di là dell'ordinario. La classica frase è: «Effettivamente sì, però sa, oggi è facile arrivare a spendere 300 euro.» Non più tardi di due settimane fa una signora ha detto: «Io percepisco 600 euro di pensione di mio marito e devo arrivare con quella a fine mese.» Vanno valutate le questioni oggettive. Noi ovviamente applichiamo la legge, però si percepisce che di fronte a una persona che viene e ti propone di pagare 200 euro con IVA o 150 euro senza IVA questa signora, come forse tanti altri, propende per i 150 senza IVA, innescando un meccanismo perverso, che è quello che purtroppo per anni e da anni stiamo subendo.

L'idea è nata sotto questo profilo. Ci siamo chiesti se non fosse il caso di iniziare a pensare un qualcosa che, per esempio, indica chi ha un singolo reddito da 1.500 euro al mese a potere effettuare detrazioni del 100 per cento di tutto quello che paga nella vita ordinaria. È chiaro, se compra la macchina il discorso cambia, ma può riguardare i libri del figlio o la spesa, quella che viene fatta quotidianamente o periodicamente ai supermercati o nei negozi. Ci siamo chiesti se non sarebbe più facile se tutte queste attività si potessero portare in detrazione.

Tramite tutte queste verifiche che abbiamo iniziato a fare grazie al vostro invito — diciamo pure, perché prima per noi erano comunque dei passaggi, ma erano molto marginali — ci stiamo rendendo conto che ci sono persone, che hanno redditi minimi, che hanno problemi proprio di sopravvivenza, che arrivano a fine mese e

dicono: « Poi dovrò anche vedere un'imposizione su questo reddito ». È vero che l'imposizione è a monte, ma magari con sacrificio hanno comprato la casa o altro e da lì si innescano altri tipi di meccanismi.

In sintesi, poi lo leggerete in modo più esaustivo nelle pagine scritte dal professor Cicala, si potrebbero creare tre scaglioni, arrivando intorno ai 15-18 mila euro il primo, dai 18 mila ai 35 mila euro il secondo e dai 35 mila ai 70 mila euro il terzo.

Dovendosi parlare di progressività, noi abbiamo fatto anche una relazione per verificare nel nostro piccolo — voi avete maggiori capacità di verifica — la potenzialità sotto il profilo dell'analisi costituzionale di questa materia. Molti dicono che se si fanno tre aliquote fisse non si rispettano i requisiti dell'articolo 53. Noi abbiamo cercato anche di intervenire per agevolare lo studio di questa cosa molto particolare.

Quest'indagine conoscitiva si svolge in un momento di grossa difficoltà, per cui mai come ora credo abbiate dimostrato sensibilità nei confronti dei cittadini contribuenti. È un dato di fatto la situazione che stiamo verificando, cioè quella di una serie di aliquote. Abbiamo fatto anche uno studio internazionale basandoci su quelle che sono le ricerche fatte dall'Agenzia delle entrate, cioè i confronti fra le aliquote dell'IRPEF e quelle che invece sono applicate nei vari Paesi europei e addirittura negli Stati Uniti, dove però il criterio federale è tutta un'altra cosa, quindi non possiamo portarlo a paragone.

Da questi dati conoscitivi che abbiamo rilevato, abbiamo scritto questa sintesi, in cui si analizza a livello microeconomico la necessità oggettiva di variazione IRPEF fino a redditi non superiori ai 70-75 mila euro. Poi c'è un discorso a parte sulla quarta aliquota, che sarebbe per le persone che percepiscono cifre superiori, in generale dai 75.000 euro in su.

Qui subentra di nuovo il meccanismo delle eventuali detrazioni, perché quello che crea un po' di sgomento è questa approssimazione successiva che negli anni è stata utilizzata per arrivare alla formulazione della capacità reddituale del con-

tribuyente. Su alcune spese si detrae il 19 per cento, per alcune altre percentuali. Io direi che in un momento come questo, più semplifichiamo i parametri, per renderli proprio semplici e percepibili da chiunque li legga e meglio è. Noi in questo senso abbiamo lavorato. Ovviamente il nostro è solo un contributo, perché non abbiamo le nozioni specifiche che può avere il Governo sulla base di riscontri oggettivi fatti su milioni di dichiarazioni dei redditi.

Siamo partiti dalla nostra esperienza pluriennale e abbiamo visto che ora, per esempio, a differenza di prima — forse sarà anche la necessità — si stanno riproponendo tutta una serie di ricorsi su spese che erano un po' labili come base, nel senso che ci si chiede se queste agevolazioni sono o non sono applicabili. Sta tornando di moda il bollo auto, perché ovviamente anche la regione ha interesse alla riscossione e i cittadini fanno quello che ritengono quando gli arrivano questi accertamenti.

Parlando sempre di IRPEF, è però essenziale cercare di evitare di entrare nel terreno dell'interpretazione, che è un *humus* per chi cerca di frodare il fisco, anche solo con l'elusione. Ripeto, l'elusione è un fenomeno in grossa ascesa. Tutti hanno il loro modo di interpretare la legge. Stiamo vedendo sempre più richieste all'Agenzia delle entrate di interpretazione della norma, anche per questioni ormai palesi, sulle quali c'è una giurisprudenza consolidata. Non si capisce più se è il caso di chi vuole intervenire per cercare di prendere tempo, ma ora, con gli strumenti che ci sono, tempo non si prende più. C'è il criterio del *solve et repete*, quindi non si può dire: « Aspetto e rinvio di un anno », anche perché le Commissioni tributarie, a cui poi ci si deve rivolgere, in un anno grosso modo pronunciano la sentenza di primo grado, quindi non ci sono tempi biblici.

Anche in questo senso ci siamo mossi. Forse siamo andati *ultra petita*, ma è questa la tipologia di lavoro che abbiamo scelto, anche per poi dare un senso compiuto a questo tipo di riforma dal nostro punto di vista. L'idea è quella di fare la combinazione degli introiti da parte dello Stato. In fondo c'è la contestazione, all'interno c'è la

verifica delle modalità di operatività del contribuente. Cioè, io devo sapere quanto riscuoto in funzione della capacità reddituale del contribuente e devo sapere come fare poi a riscuotere eventualmente le somme che il contribuente mi deve laddove poi non me le dia. Noi abbiamo cercato di chiudere il cerchio anche un po' *pro domo nostra*, perché la nostra ambizione sarebbe, dopo che sarà stato fatto tutto questo tipo di valutazione sulle varie imposte presenti in Italia, che si pensi un po' anche alla riforma della giustizia tributaria.

Come indagine conoscitiva abbiamo seguito sostanzialmente due passi essenziali. Il primo è stato a livello operativo. Noi abbiamo un nostro archivio personale delle pratiche che abbiamo trattato. Abbiamo chiamato una decina di giudici a campione e abbiamo fatto fare una verifica generale del *modus operandi* seguito dal contribuente per cercare di recuperare l'IRPEF o per cercare di pagare meno IRPEF — i due aspetti essenziali — e siamo arrivati a un'idea. Quest'idea l'abbiamo messa per iscritto con queste tre fasce di disponibilità, ovviamente a livello sempre propositivo da parte nostra.

L'altra è quella più propriamente normativa, cioè bisogna chiudere un cerchio, bisogna ripartire da zero per arrivare ad avere comunque un'IRPEF che possa non avere grosse contestazioni. Ripeto, la strada è lunga. Credo che noi possiamo dare un grosso contributo, perché parliamo di vita vissuta, non di teoria. Parliamo di verifica a monte della capacità reddituale. Quando vengono i contribuenti, chiunque siano, ovviamente le prime verifiche che facciamo sono sulla documentazione che loro ci sottopongono. Facciamo comunque le verifiche delle dichiarazioni precedenti, facciamo le verifiche delle modalità di pagamento utilizzate, dei ritardi, delle eventuali imposte precedenti in alcuni casi, anche per cercare di capire qual è il *vulnus* di tutta questa struttura.

Il *vulnus* è venuto fuori essere quello che vi ho detto pochi minuti fa. Nell'approssimazione successiva ci siamo persi una serie di dettagli, abbiamo evitato, perché magari è passata inosservata, una norma

che andava forse proprio tolta di circolazione, come qualcuno a volte dice. Ma comunque andava abrogata, andava comunque rivista nei parametri, andava rivista nelle terminologie, nei tempi, perché è essenziale per avere un'IRPEF che possa essere utilizzabile.

Non è tanto il discorso del riscontro immediato di quello che dice il contribuente, quanto della sua capacità contributiva media degli anni precedenti, tenendo conto che peggior momento di oggi non c'è, perché oggi un accertamento tende allo zero come potenzialità di verifica oggettiva. Facendo verifiche relativamente agli anni precedenti, possiamo comunque avere una media ponderata che poi ci serve per verificare, sulla base degli utili dichiarati, se il nucleo familiare è a carico e da lì capire il tipo di aspettativa di vita di una famiglia, di un imprenditore, di un uomo con un laboratorio, di un professionista. Oggi si parla fin troppo genericamente delle partite IVA, ma ci sono casi che vanno da zero all'infinito; quindi in questo senso sicuramente possiamo dare una mano.

L'ultimo contributo che si pensava di poter dare, vista anche la presenza più tardi dell'Istituto nazionale di statistica — forse questi sono parametri più propriamente nostri — è proprio quello di fare una verifica negli anni di come si è evoluta o involuta la casistica dell'IRPEF a livello nazionale. Abbiamo interpellato anche colleghi della Sicilia e di Milano, perché ovviamente ci sono *modus operandi* completamente diversi nell'applicazione della norma ma soprattutto redditività completamente diverse.

Va fatta una serie di eccezioni laddove si tratta di persone che palesemente hanno un *background* di criminalità o di altra natura. Tenete conto che da noi sono passate anche quelle persone che non hanno dichiarato i proventi di « Mafia Capitale » e le aziende che hanno potuto fare del nero, pur avendo bilanci certificati e quant'altro. La casistica è stata molto ampia, così come è stata ampia la ricerca nelle zone dove purtroppo il lavoro non va benissimo, perlomeno statisticamente, per verificare quando si dovesse partire. O meglio, quando

il nostro contributo sarà completo, lo sarà per tutta Italia in modo uniforme, tenendo conto specificatamente delle prassi che ci sono nelle varie cittadine.

Abbiamo fatto questa ricerca statistica, abbiamo fatto una cosa molto estemporanea, però basata su riscontri oggettivi. Magari poi lo stesso Ministero potrà confutare o potrà verificare. Abbiamo verificato sostanzialmente che per affrontare l'IRPEF bisogna affrontare una realtà che spesso non è quella che noi pensiamo sia. Io stesso sono di Firenze e conosco un po' la realtà delle imprese, dei professionisti e delle aziende fiorentine. Opero ormai da dieci anni su Roma e ho imparato anche quel tipo di modulazione d'intervento in funzione delle necessità degli operatori di quell'area, e anche lì poi l'intervento varia in base alla tipologia di qualifica professionale del titolare dell'impresa e alla tipologia di lavoro che svolge.

È stata una ricerca molto ampia; forse troppo, dico io, al di là dei tempi, che sono stati più che sufficienti. Alla fine si tratta di dare un contributo a persone che già sanno come operare, quindi possiamo anche poi reiterare interventi o ampliare le nostre relazioni, cosa che faremo sicuramente a breve. L'unica cosa che secondo me manca a tutta questa struttura che abbiamo generato per cercare di agevolare chi opera nelle Commissioni Finanze della Camera e del Senato riguarda proprio i casi reali, i casi concreti, i casi che non sono proprio ipotesi ma persone che hanno aspettative anche dal sistema fiscale.

Fino a oggi purtroppo, da un anno a questa parte, vediamo solo persone che vivono sulla base dei contributi che gli dà il Governo. Dobbiamo anche cercare di far sì che la gente possa riprendersi senza il rischio che magari l'anno successivo, quando hanno iniziato a riprendere fiato, la cartella esattoriale di tre anni prima possa richiudere di nuovo le loro attività. È essenziale - ed è una delle basi da cui siamo partiti - tenere in vita più aziende possibile per avere più disponibilità di reddito su cui operare.

Cerchiamo di capire quali sono stati i problemi di questo periodo, però dobbiamo

fare una valutazione degli stati antecedenti. La dichiarazione che verrà fuori per l'anno 2020 sarà una dichiarazione quasi tendente allo zero, perché la chiusura di certi ambienti dettata dai vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ha fatto sì che alcuni operatori abbiano incrociato le braccia e abbiano smesso completamente. Saranno tutti parametri che vanno grosso modo fino a ottobre o novembre del 2019 partendo dal 2016. Troverete tutto scritto in modo molto esaustivo nella memoria, accompagnata da diagrammi con specificità, cadute e pezzi di vita. Ovviamente non ci saranno i nomi, però ci sarà l'area geografica, per capire bene, per area geografica, quali sono le esigenze di queste persone che pagano l'IRPEF.

Penso di aver finito. Sono a disposizione per eventuali domande.

**PRESIDENTE.** Professore, intanto la ringrazio per il suo intervento, però devo dire che sarebbe stato sicuramente meglio avere il materiale a cui lei ha fatto riferimento, o prima o contestualmente al suo intervento. Immagino che anche i colleghi sarebbero stati in condizioni migliori per sfruttare la sua presenza e porre delle domande. Contiamo comunque di riceverlo appena possibile. Nel frattempo do la parola ai colleghi sia qui alla Camera sia al Senato per interventi di massimo due o tre minuti, per poi consentire al professore Fiorenza, se lo desidera, di replicare.

**EMILIANO FENU** (*intervento da remoto*). Grazie per la relazione abbastanza chiara. Io ho due domande. La prima. Volevo chiederle se già avevate previsto nella vostra relazione, o se comunque si poteva prevedere prima della relazione definitiva, un confronto con la giustizia tributaria degli altri Paesi, soprattutto in termini numerici di mole del contenzioso tributario, anche perché credo che questo possa rappresentare un po' lo specchio della complessità o della semplicità del nostro sistema o della semplicità dei sistemi degli altri Paesi.

Seconda domanda. Lei ha parlato di fatto di contrasto di interessi e quindi di

permettere, soprattutto alle categorie reddituali basse, di poter detrarre o dedurre anche tutte le spese della vita quotidiana. Volevo chiedere se potevate fare anche un ragionamento, sempre nella vostra relazione se è possibile, su come poteva essere utile in questo senso il sistema del *cash-back*, ad esempio prevedere la possibilità di ottenere o rimborsi da parte dei contribuenti che pagano con mezzi tracciabili o, perché no, detrazioni; nel senso, io pago la spesa al supermercato con la carta che ho registrato nell'app IO e in automatico mi registra la detrazione per quella spesa. Questo forse potrebbe semplificare anche la possibilità di operare questo contrasto d'interesse.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica*. Volevo facilitare la riuscita di questo piccolo pezzo di contributo senatoriale ponendo anch'io un interrogativo. La domanda che vorrei porre all'illustre magistrato che abbiamo sentito fa riferimento a un passaggio del suo intervento dal punto di vista concettuale, quando, ricostruendo il contributo che ci ha fatto ascoltare a partire dalla lettura patologica del contenzioso, mi è sembrato che abbia messo in evidenza una differenza di procedimentalizzazione, e forse anche di esiti, quanto alla tradizione della giustizia tributaria in Sicilia, confrontata con la tradizione di giustizia tributaria delle altre regioni.

Siccome io vorrei essere pacifico con me stesso e vorrei dirmi che ho capito male, per essere sicuro di questo sto ponendo la domanda. Ho capito male io circa il passaggio che lei ha svolto secondo cui le risulterebbe una differenza quasi ontologica tra la tradizione di giustizia tributaria della Sicilia e quella delle altre regioni?

PRESIDENTE. Io ho un paio di quesiti. Due cose, professore. Una riguarda anche un tema sollevato dal collega Fenu. Devo dire la verità, questa vicenda del modificare il sistema al fine di consentire al contribuente di portare quasi tutto in detrazione io non l'ho mai capita fino in fondo. Penso che uno dei prossimi auditi

sarà l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, presieduto da Carlo Cottarelli, che ha prodotto del materiale in questo senso anche comprensivo di un'esperienza internazionale analizzata piuttosto a fondo, quindi potrà molto meglio di me illustrare ai colleghi il senso di questo argomento.

In breve il punto è che le analisi quantitative condotte sugli scenari in cui si permette di portare tutto in deduzione o in detrazione mostrano una verità piuttosto elementare: l'emersione probabile della base imponibile nella migliore delle ipotesi arriverebbe a una percentuale inferiore al 100 per cento del gettito perso. Questa è la simulazione quantitativa, applicata su larga scala; altra cosa è andare in un singolo settore. Pensate, ad esempio, a quello che è avvenuto sull'edilizia. Ma l'applicazione su larga scala del principio « scaricare tutto » porta a una considerazione di una bilancia. Su un piatto c'è l'emersione della base imponibile di chi prima non dichiarava, ma sull'altra c'è la perdita di gettito fiscale da parte di quelli che dichiaravano. Quando si vanno a guardare i numeri, quasi mai questi due piatti sono allineati, come dimostra l'esperienza internazionale, compresa la leggenda metropolitana secondo cui negli Stati Uniti si scaricherebbe tutto.

Volevo un suo commento su questo e un suo commento, concludendo, su una questione che vi tocca direttamente. Leggerò nella relazione le vostre idee sulla riforma della giustizia tributaria, ma è evidente che quando si parla di giustizia tributaria la prima cosa che salta in mente è la spinta verso un sistema in cui i giudici tributari sono professionisti. Ovviamente nell'ambito della carriera giudicante ci sono attualmente fior di professionisti, ma sto parlando dell'istituzione di una magistratura giudicante per quanto riguarda i reati tributari in luogo del sistema attuale. Volevo sapere se su questo avete una posizione che possa contemperare costi e benefici di questo eventuale passaggio di sistema oppure se ritenete che l'attuale configurazione sia quella migliore possibile.

Io la ringrazio ulteriormente e le cedo la parola per la replica.

GIORGIO FIORENZA, *giudice tributario e responsabile delle relazioni istituzionali dell'Unione giudici tributari – UGT (intervento da remoto)*. Tenderei subito a rispondere sulla questione « Sicilia diversa da ». No, io ho fatto l'esempio della Sicilia semplicemente per il fatto che i redditi che hanno i professionisti in Sicilia o certe aziende in Sicilia sono molto meno elevati, ma per una questione semplicemente di mercato, rispetto a quelli, magari di Milano, dove ci sono dei fatturati molto più copiosi. Non sono entrato nel merito della questione « in Sicilia non pagano e a Milano sì ». Non era né nella mia volontà né nel tenore della conversazione che abbiamo tenuto. È una questione molto pratica.

In Sicilia, in Calabria, in Campania, ci sono dei redditi, a parità di tipologia professionale, moderatamente più bassi rispetto a quelli di alcune città. Un geometra che lavora in Campania guadagna molto meno del geometra che lavora a Roma o a Milano; ma sotto questo profilo abbiamo ampliato la ricerca. Era solo per dire che non ci siamo fermati solo alla zona di Roma. Abbiamo visto un po' tutte le varie ipotesi.

L'altra ipotesi che volevo segnalare è che ci sono, magari, degli interventi in aree demaniali in certe regioni in modo più acuito e in certe altre no. Questo accade quando si parla, per esempio, di frontiera, di tutte quelle che sono le verifiche che vengono fatte quando si tratta di arrivare in un porto, di pagare le imposte e quant'altro. Sulla base di questi criteri abbiamo deciso di ampliare, perché la metodologia e la tipologia della redditività che poi porta all'IRPEF non è la stessa cosa. Abbiamo visto, perlomeno questi sono i nostri risultati, che un operaio che lavora in Campania prende qualcosa in meno rispetto a uno che fa lo stesso lavoro in Lombardia, però magari ha anche un costo di vita inferiore. Sotto questo profilo ho fatto il rapporto con la Sicilia.

Io sono purosangue calabrese, si figuri se parlo male dei meridionali o dei siciliani. Assolutamente no, non era proprio la mia volontà. La mia volontà era quella di sta-

bilire un principio: il geometra non è un geometra in tutta la nazione, perché ha un tipo di lavoro e un tipo di redditività inferiore in alcune aree geografiche e superiore in alcune altre, così come i soggetti IRPEF, che molto spesso guadagnano molto di più in aree geografiche del Veneto piuttosto che in aree geografiche del Meridione. Da meridionale l'ho detto, non solo in buona fede, ma proprio specificando il motivo. Non possiamo utilizzare un unico parametro per due soggetti che non hanno comunque la stessa redditività, formalmente.

Le altre questioni sono molto semplici. Per quanto riguarda le decurtazioni delle spese, sul *cashback* ancora non abbiamo creato un punto di riferimento, perché non ci è mai capitato alcunché. Certamente, rispetto a tutte quelle che sono le spese ordinarie di una famiglia – faccio l'esempio dell'idraulico, del tecnico della TV o del professionista di cui ci si serve periodicamente per qualche consulenza – non esiste un doppio tariffario ma, nell'ipotesi che possa succedere, se si può scaricare, comunque conviene pagare una cifra intera, anche perché garantisce rispetto a eventuali accertamenti.

Quanto alla questione della giustizia tributaria, credo che anche in questo periodo siano state presentate due o tre proposte di legge. Penso di poter dire che in questo momento la giustizia tributaria, se dovesse diventare professionale, potrebbe già farlo a prescindere, tenuto conto che si basa su professionalità che hanno una preparazione notevole. Rispetto agli altri magistrati noi non abbiamo solamente un codice tributario cui dover fare riferimento e a cui eventualmente poter poi dare un'interpretazione normativa. Quotidianamente arrivano circolari che, per quanto non abbiano valore di legge, dobbiamo leggere, per capire cos'è che vorrebbero effettuare le Agenzie fiscali, cos'è che vogliono fare o cosa vogliono intendere su certi aspetti normativi.

Ci sono proposte di legge che vogliamo vedere prima, per capire quale potrebbe essere il successivo sviluppo, ma ci sono anche i decreti che escono periodicamente e che variano leggermente il modo di ope-

rare del giudice tributario. Quindi siamo « costretti » a fare corsi di aggiornamento periodici per dare una risposta effettiva, perché il giudizio tributario è un giudizio cartolare e si basa sulla documentazione. È documentale, quindi non c'è la possibilità di ascoltare testimoni, né di rinviare. È *one shot*, cioè il ricorrente viene, noi abbiamo già esaminato i documenti, ha la possibilità di replicare — il contribuente o il professionista — ma quando si conclude la seduta, entro trenta giorni noi dobbiamo depositare la sentenza.

Devo dire che è una giustizia difficile. Anche l'acquisizione di un consulente tecnico d'ufficio può creare dei problemi o dei disagi alle parti, perché ha dei costi a volte superiori a quella che è la quantificazione della materia del contendere. Siamo operatori presenti sul territorio. Un tempo c'erano i vigili urbani che andavano in giro per i quartieri. Noi non andiamo in giro, però abbiamo nelle nostre competenze una notevole conoscenza della realtà in cui operiamo. Siamo operatori di zona, cerchiamo di comprendere bene quali sono le difficoltà. I problemi che magari riscontra il collega di Genova con le imposte dell'Agenzia delle dogane a Firenze non li abbiamo. Per questo dicevo che abbiamo sentito le varie regioni, i vari colleghi che ci hanno dato un contributo in questo senso per cercare di livellare un po'. Non si possono portare a un livello paritetico e quindi abbiamo dovuto rimodulare in funzione delle singole questioni.

L'altra questione è quella relativa alla giustizia tributaria italiana rispetto alle altre giustizie. Abbiamo una serie di parametri. La nostra è una giustizia che opera molto di più, perché ovviamente ci sono molte difficoltà interpretative rispetto alle altre giustizie, che sono tutte professionali. Comunque abbiamo degli elementi — li farò aggiungere sicuramente all'interno della nota — anche perché possiate avere un riferimento comparativo di quello che è il lavoro delle varie giustizie tributarie, che poi hanno varie denominazioni e dipendono funzionalmente da vari Ministeri diversi dai nostri.

Tutti dicono che il nostro maggior problema è che dipendiamo sostanzialmente da una delle due parti in causa nel giudizio. Non è così, perché abbiamo la nostra autonomia e variamo per la nostra terzietà; però ripeto, l'idea è di vedere da lontano la Commissione tributaria come il Ministero dell'economia e delle finanze e questo molto spesso non ci agevola. Le comparazioni le facciamo periodicamente. Un tempo si facevano anche le riunioni congiunte, però ora il periodo non è favorevole neanche per questo.

PRESIDENTE. La ringrazio e le rinnovo l'invito cortesemente a trasmetterci a questo punto la documentazione non appena possibile, ovviamente la metteremo subito a disposizione dei colleghi. La ringrazio e la saluto.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Fiorenza (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle 15.15, riprende alle 15.30.**

**Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione magistrati tributari — AMT.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione magistrati tributari — AMT.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza d'innanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, alla dottoressa Daniela Gobbi, presidente dell'Associazione magistrati tributari — AMT, alla quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola alla presidente Gobbi, alla quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento ad una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

DANIELA GOBBI, *presidente dell'Associazione magistrati tributari — AMT (intervento da remoto)*. Utilizzerò anche meno del tempo che mi è stato concesso proprio per lasciare spazio anche ai deputati e senatori che decidessero di sottoporre delle domande all'Associazione magistrati tributari.

Ho accolto veramente con piacere questo invito perché ci dà la possibilità di portare all'attenzione ancora una volta quella che è la situazione attuale nella quale versa la giustizia tributaria. So che questo Governo e questo Parlamento stanno seguendo con estrema attenzione le vicende della giustizia tributaria, specialmente evidenziata dal periodo difficile che stiamo attraversando per il COVID.

Voi sapete che attualmente sono in servizio nelle Commissioni tributarie 2.943 giudici, divisi tra Commissioni provinciali e regionali. Del corpo giudicante vi è anche una buona metà, più della metà, appartenente alla magistratura, cioè 1.547 giudici. Vi do questi dati perché secondo me è importante, per affrontare anche il problema della giustizia tributaria sia sotto il profilo ordinamentale sia processuale, sapere anche un po' come sono formate queste Commissioni, quali sono le appartenenze e a quali categorie appartengono i giudici tributari, non essendo giudici in servizio, e quindi dipendenti dallo Stato, ma giudici onorari.

Ritornando ai dati, 1.547 sono i magistrati ordinari, militari, amministrativi e contabili, e 1.390 i cosiddetti « laici »; però nel numero dei 1.390 consideriamo laici anche i magistrati che, avendo compiuto i

70 anni, sono andati fuori servizio e continuano a svolgere l'attività di giudice tributario, perché per noi è prevista la cessazione del rapporto a 75 anni. Della componente del contingente laico una larga fetta, circa 400 giudici, appartiene all'avvocatura. Per quanto riguarda i commercialisti che compongono le file di questi giudici tributari, commercialisti che però non svolgono l'attività professionale perché altrimenti sarebbero incompatibili, siamo intorno ai 138. Vi dicevo che ci sono anche i magistrati in pensione e dai dati mi risulta che siamo sui 350. Dopodiché una larga fetta è data anche dai dipendenti pubblici.

Voi conoscete benissimo l'attività che svolgiamo noi come giudici tributari. Noi ci dobbiamo occupare di tutte le questioni che attengono ai tributi. L'attività che svolgiamo non è a tempo pieno, perché nessuno di noi svolge solo questo lavoro. Siamo entrati nel corpo della magistratura tributaria attraverso dei concorsi, però non concorsi come sono quelli della magistratura, ma concorsi per titoli, gestiti dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, che è il nostro organo di autogoverno.

Durante il periodo della pandemia si sono verificati parecchi problemi anche per noi, così come per tutti gli altri corpi della magistratura, perché molti dei giudici tributari svolgono la loro attività in Commissioni che non corrispondono a quelle di residenza. In un primo tempo, diversi anni fa vi era l'obbligo della residenza nella città presso la quale si svolgeva l'attività, obbligo che poi è stato rimosso per tutta una serie di valutazioni, non ultima quella che ciò sarebbe entrato in competizione e quindi in contrasto con l'obbligo di residenza che avevano i magistrati rispetto al loro organismo, dovendo essere residenti nella città nella quale svolgevano l'attività di magistrato. La rimozione dell'obbligo di residenza è intervenuta anche per consentirci, attraverso quelle che sono le applicazioni, di coprire tutta una serie di posti delle Commissioni tributarie regionali che erano vacanti. Noi abbiamo giudici tributari che operano sia nelle Commissioni di appartenenza sia anche in quelle nelle quali la pianta organica presenta delle vacanze, in

attesa della copertura da parte dei nuovi giudici che entrano a seguito di concorso.

Per quanto ci riguarda, l'attività che svolgiamo è un'attività abbastanza impegnativa. Benché non apparteniamo alla categoria di coloro che svolgono a tempo pieno e unicamente questa attività, di fatto è una materia che ci comporta un impegno piuttosto oneroso, perché la materia tributaria è una materia complessa, è una materia che richiede una conoscenza ampia non solo dei tributi, ma anche di diritto civile, amministrativo, penale alle volte. È quella che si dichiara una « materia interdisciplinare », ed è questo il motivo per il quale il legislatore sin da subito ha immaginato le Commissioni tributarie formate da quella che è una cosiddetta « componente mista ». Non siamo un collegio perfetto, però in realtà la presenza del magistrato, dell'avvocato, del commercialista o comunque di chi conosce la contabilità rende possibile svolgere questa attività.

Se non siete stati informati da chi mi ha preceduto, in base a quello che è l'andamento del contenzioso, vi posso dire che in questo anno di pandemia, a parte un iniziale calo di affari giudiziari, che è stato determinato anche molto dagli interventi di rottamazione e da vari condoni che si sono susseguiti nel 2019, il primo semestre della pandemia ha registrato un calo, nel periodo gennaio – marzo, del 3,91 per cento, cioè sono pervenuti 48.849 ricorsi. Anche nel periodo aprile-giugno si è registrato un calo del 41,62 per cento, con 35.278 ricorsi pervenuti. Nel trimestre luglio-settembre 2020 si è registrata un'impennata di ricorsi pari al + 17,41 per cento. Non ho ancora i dati dell'ultimo trimestre del 2020.

Noi abbiamo dei tempi di deposito rapidissimi. Questo l'avrete sentito dire più volte. Costituisce uno dei fiori all'occhiello della giustizia tributaria, a differenza delle altre magistrature. Mediamente in un paio d'anni, tre anni al massimo, si arriva alla Cassazione. Avrete anche sentito dire tante volte che il vero collo di bottiglia nasce nella Cassazione, che è particolarmente oberata. L'altro giorno c'è stato un evento *webinar* a cui era presente anche il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il quale

segnalava come all'interno della stessa Corte la percentuale di pratiche che vengono trattate, quasi il 60-70 per cento, riguarda i processi tributari.

Tornando alle Commissioni tributarie, devo dire che molti sono i motivi per i quali noi vorremmo discutere attivamente con voi della riforma tributaria e quindi vorremmo essere ascoltati dal Parlamento. Non sembra un *cahier de doléance*, però voi sapete che l'attività che viene svolta e i valori economici sui quali si pronunciano le Commissioni tributarie e i giudici tributari costituiscono un importante indice di valore nell'economia dello Stato. Se non sbaglio, dall'ultima relazione resa dal Primo Presidente della Cassazione, con riferimento alle questioni tributarie, sia anche dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, ci aggiriamo intorno ai 54 miliardi di euro l'anno. Sono somme importanti, tanto più in un momento come questo di sofferenza economica. Ciò non toglie che i giudici tributari percepiscano – mi dispiace scivolare anche su questo aspetto economico, ma credo che ne vada comunque sempre tenuto conto – uno stipendio che è praticamente offensivo, perché noi parliamo di circa 200 euro mensili, e sono pagati a cottimo, con un compenso totale di 100 euro, ma non a sentenza, bensì a collegio, che va diviso secondo le tabelle ministeriali tra i tre componenti del collegio. Di conseguenza al relatore normalmente spettano 26 euro a sentenza. Questo indipendentemente dal valore delle sentenze.

Vi è un aumento abbastanza interessante del valore delle sentenze, nel senso che oramai le cause più impegnative, sia sotto il profilo tecnico-giuridico sia di valore, pervengono alle Commissioni tributarie, essendo stato ampliato l'istituto della mediazione a 50.000 euro, e quindi avendo un po' scremato quelle che sono le cosiddette « cause seriali », quelle di valore più modesto.

Nell'ambito della pandemia i giudici tributari non si sono sottratti alla loro attività. Hanno continuato a svolgere il loro lavoro. Io stessa oggi ho appena terminato l'udienza. Ci siamo trovati in difficoltà nel

far fronte a quelle che sono le udienze da remoto, cioè con i collegamenti via internet così come stiamo facendo noi oggi, perché le Commissioni tributarie non erano ancora pronte. Ho visto che il Ministero dell'economia e delle finanze si è attivato. Io sono alla Commissione tributaria regionale di Bologna, quindi una Commissione abbastanza grande. Oggi abbiamo provato la prima udienza da remoto e devo dire che ha funzionato.

Con riferimento all'IRPEF, che ho visto citata nell'invito che mi è arrivato, una delle esigenze che sentiamo noi giudici tributari sarebbe quella del riordino della materia fiscale in termini codicistici. Poiché non si discute mai di cause relative all'anno in corso, ma sono sempre cause avviate diverse anni prima, spesso ci troviamo a dover applicare e interpretare norme che nel tempo sono cambiate e sono state alle volte anche sconfessate da norme successive, il che crea anche una certa difficoltà nell'affrontare le problematiche giuridiche. Ricordo che da più parti, anche da parte delle stesse università o degli studiosi di diritto tributario, si sollecita da anni una riforma fiscale normativa che parta da principi generali e che poi si declini nelle varie imposte, tra cui anche l'IRPEF di cui non so se volevate parlare, e che abbia quindi una linea di applicazione e di interpretazione comune. Questo per rendere più semplice anche a noi, e a chi semmai ci succederà, il lavoro interpretativo e applicativo.

Con riferimento a quelli che sono gli orientamenti e le percentuali di accoglimento dei ricorsi, posso anche segnalare che rispetto a qualche anno fa i ricorsi e gli appelli presentati dalla parte privata hanno una percentuale inferiore di accoglimento rispetto a quelli presentati dalla parte pubblica; per cui c'è un orientamento generalizzato, come dati numerici, più a favore della parte pubblica.

Non so se volete farmi qualche domanda. Io vi ho fatto un discorso forse fin troppo generico, ma se volete potete formulare qualche domanda.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Sicuramente i colleghi avranno domande. Le

ricordo che l'oggetto precipuo della nostra indagine è proprio l'IRPEF, come indicato dal titolo dell'indagine.

DANIELA GOBBI, *presidente dell'Associazione magistrati tributari – AMT (intervento da remoto)*. Su questo però posso dirvi poco. Ho letto la relazione di Ruffini. Per certi versi l'ho trovata estremamente interessante.

PRESIDENTE. Certo. L'ho solo precisato perché lei sembrava interrogarsi sul ruolo dell'IRPEF nella nostra indagine. Volevo solo precisarle che era oggetto dell'indagine. La ringrazio intanto e do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Parto io, per rompere il ghiaccio. In realtà la domanda è abbastanza scontata. Io mi chiedo lei cosa pensi, a maggior ragione con i dettagli che ci ha dato nella sua relazione, dell'ipotesi di muovere il sistema verso la costituzione di una magistratura dedicata alle controversie tributarie. Le chiedo se lei ritiene che questo passaggio, come immagino, sia necessario e come potrebbe essere disegnato, perché immagino che la transizione dallo stato attuale non sia immediata o semplice, e quindi se ci potesse dare un'idea intanto sulla desiderabilità di quel risultato e su come disegnare una transizione dallo stato attuale a quella nuova situazione stabile.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica*. Io credo che lei abbia una grande confidenza con gli sforzi di lavoro della Commissione Finanze del Senato e anche della Camera. Cogliendo questo, mi sento facilitato per farle queste mie domande.

La prima: come ritiene lei lo stato dell'arte della digitalizzazione del processo tributario e quanto questo faciliterà. Noi stiamo istruendo, per la parte che riguarda le Camere, il *dossier* riferito al *Recovery*. Il *Recovery Plan* dovrebbe essere la provvista per la modernizzazione del Paese. Su questo lei ci dica non come si fa nel processo tributario, ma come si fa nel processo penale – che io ho avuto la fortuna di cono-

scere vittoriosamente tante volte per gli errori delle accuse giuspenalistiche — in una specie di botta e risposta. Io le chiedo secondo lei quanto del processo tributario può essere facilitato da una veritiera digitalizzazione.

Un'altra domanda che le voglio fare è la seguente, poi mi avvio a concludere. Io colgo, e per fortuna si coglie, nel Paese Italia, come in Europa e nel mondo, un cantiere importante di innovazioni normative a rilievo fiscale. Penso a uno strumento che ho studiato per anni, le Zone Economiche Speciali — ZES. In Italia c'è una certa antipatia per le ZES, però ormai ci siamo arrivati. Devono soltanto essere insediate le autorità di amministrazione. Le ZES producono delle differenziazioni di regime fiscale. Lei ritiene che il patrimonio conoscitivo sia adeguato per evitare cantonate di proceduralizzazione rispetto all'utilizzo di questi strumenti innovativi? Non vorrei che ci trovassimo anche davanti al processo fiscale riferito all'utilizzo di questi strumenti come è accaduto in molta parte dei processi giuspenalistici, per i quali abbiamo patito un safari, molte volte per ignoranza dell'uso degli strumenti. Mi ricordo nel 1990 gli accordi di programma in sede urbanistica che fecero capire che la giuridicizzazione fosse la medicina, non capendo che erano strumenti dell'ordinamento. Qui stiamo davanti a un cantiere potentemente innovativo, anche sul piano fiscale. Facciamo in modo che ci sia adeguatezza conoscitiva.

Ultima annotazione di interrogativo che le pongo: la riforma dell'IRPEF secondo lei renderà possibile alla fine, se fatta come si deve e come noi la vogliamo fare, un fisco più semplice, più giusto e meno da contenzioso?

VITA MARTINCIGLIO (*intervento da remoto*). Rinnovo il benvenuto alla dottoressa Gobbi. Alla luce del quadro tracciato, tenendo conto del suo ruolo di osservatore, di operatore privilegiato in tutto ciò che concerne il sistema tributario, compresa l'articolazione e l'organizzazione della giustizia tributaria — sulla quale come è noto a tutti i presenti, ma vi ha fatto anche lei riferimento, sono state presentate nume-

rose proposte di legge, tutte finalizzate a un'invocata riforma — le chiedo di illustrarci l'orientamento dell'Associazione da lei rappresentata oggi. In particolare le chiedo se a vostro avviso la giurisdizione tributaria vada inquadrata come una giurisdizione speciale o come invece una sezione specializzata della giustizia ordinaria, se si debbano mantenere o no gli attuali gradi di giudizio o se sia opportuno introdurre nuovi criteri di selezione dei magistrati.

Come ultima domanda, mi volevo soffermare sull'istituto della mediazione tributaria. Anche qui chiedo un suo apporto per quanto riguarda questo istituto, al fine di realizzare una mediazione che sia effettivamente rispondente ai crismi dell'indipendenza.

PRESIDENTE. Presidente, le cedo la parola facendo un breve sommario delle domande fatte. L'onorevole Martinciglio ha spiegato molto meglio di me il senso della mia domanda, quella sui dettagli di un possibile passaggio alla creazione di una magistratura dedicata per quanto concerne il contenzioso tributario e tutto quello che ne deriva. Poi ha fatto anche una domanda più specifica sulla mediazione.

Il presidente D'Alfonso, se non ricordo male, ha fatto una domanda sulla digitalizzazione. Ha chiesto qual è l'impatto della digitalizzazione, anche sulla base di quello che è contenuto nella bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'impatto sul processo tributario, e poi riguardo alle ZES.

DANIELA GOBBI, *presidente dell'Associazione magistrati tributari — AMT (intervento da remoto)*. Partirei dal presidente D'Alfonso. Credo moltissimo nella digitalizzazione, perché credo che oramai sia necessario che i giudici tributari e le Commissioni si aggiornino su questa forma di confronto. Va benissimo il processo tributario telematico, va benissimo nel processo tributario l'ingresso di nuove forme di interazione digitale, se questa era la domanda. Quando ho ricoperto il ruolo di presidente del Consiglio della giustizia tributaria, nell'ormai lontano 2009, ho fir-

mato proprio il primo protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, con la professoressa Lapecorella, poi all'epoca c'era il dottor Siciliotti per l'Ordine dei commercialisti — ed eravamo in tempi assolutamente innovativi rispetto all'attuale situazione — proprio perché ci credevo e ci credo tuttora. Se poi mi chiedete se quel percorso oggi è andato a buon fine o comunque se gli anni trascorsi sono trascorsi positivamente, su questo ho delle perplessità, tanto è vero che ancora oggi voi sapete che il processo tributario telematico è in fase di sperimentazione nella Commissione tributaria di Roma, e dal 2009 ad oggi sono passati un po' di anni.

Se non fosse intervenuta la pandemia, probabilmente non avremmo ingranato la quarta. È intervenuta l'Associazione magistrati tributari, anche in maniera piuttosto incisiva, a sollecitare un ammodernamento sia delle Commissioni come strumenti sia dei corsi di formazione per lo stesso personale di segreteria, e vi dico che — sono testimone oculare di quello che mi è successo fino a due ore fa in un'udienza, peraltro estremamente importante, con docenti che erano avvocati e che provenivano da varie parti d'Italia — mi sono segnata tutta una serie di appunti, che intendo poi trasmettere al Ministero, su come è possibile aggiornare questo sistema.

Quindi la risposta è assolutamente sì, ci credo moltissimo, è il nostro futuro. Da lì non si può tornare indietro per tante ragioni, non fosse altro proprio per l'immediatezza, per la velocità e per la duttilità dello strumento che ci consente di essere comunque presenti come lo siamo adesso. Questa è una strada dalla quale secondo me indietro non si può tornare.

La seconda domanda riguardava l'IRPEF, cioè se l'IRPEF deve essere semplificata. Assolutamente sì, l'ho detto prima in premessa. Per fare delle buone sentenze abbiamo bisogno di regole certe. Muoverci, districarci in una giungla di disposizioni spesso anche contrastanti tra loro è davvero difficile per chiunque, non solo per noi, ma anche per chi ha una conoscenza della materia addirittura più approfondita di noi. Parlo degli stessi docenti. Ricorde-

rete il professor Uckmar, che per anni ha cercato disperatamente, attraverso un corpo di docenti universitari, di riuscire ad arrivare a un codice del processo tributario. Servirebbe una codificazione con principi costituzionali validi per tutti i tributi, salvo poi declinarli all'interno delle varie materie secondo un sistema che poi sarà anche scelto dal Parlamento e quindi con dei principi. Anche per tutta la serie di detrazioni e deduzioni esistenti diventa complicato per noi lavorare bene. Lavorare bene per noi significa lavorare bene anche per lo Stato. Da questo punto di vista sono assolutamente d'accordo.

Non so se per il presidente D'Alfonso ho risposto a tutto oppure se ho dimenticato qualcosa.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica*. Il tema della ZES in quanto paradigma di innovazioni riformiste riferite al regime fiscale. Se noi innoviamo, quanto le innovazioni producono rischio di contenzioso, se l'ordinamento non si adatta, se non fa formazione?

DANIELA GOBBI, *presidente dell'Associazione magistrati tributari — AMT (intervento da remoto)*. Certo, assolutamente. Questo è un altro dei nostri punti fermi. Noi riteniamo assolutamente che l'innovazione debba viaggiare di pari passo alla formazione. Questo è un altro punto fondamentale che avrei ripreso poi parlando del ruolo dello *status* giuridico dei giudici tributari. Non basta scrivere le norme, bisogna anche farle conoscere e farle applicare nella maniera giusta. La formazione deve viaggiare di pari passo alle innovazioni. Di questo noi siamo assolutamente convinti.

Vengo poi alla domanda dell'onorevole Martinciglio. Sì. Certo, onorevole. Ci sono stati diversi progetti di legge, tra cui anche quello presentato a suo nome. Noi riteniamo che proprio la complessità della materia richieda un corpo di giudici tributari preparato, formato e dedicato. Io appartengo alla categoria laica e sono il presidente di un'associazione cosiddetta « sindacale », anche se viaggio un po' ai limiti

tra il sindacato e una certa suscettività istituzionale. Però questo è assolutamente importante. Sul giudice unico ci sono alcuni aspetti di dettaglio sui quali siamo perplessi. Proprio per questo motivo, come Associazione magistrati tributari abbiamo promosso un tavolo, che si chiama « Tavolo della riforma », al quale hanno aderito quasi tutte le categorie e anche gli istituti. Abbiamo il Consiglio nazionale forense, abbiamo l'Ordine dei commercialisti e ci sono poi vari organismi che seguono, anche associativi, come l'Unione nazionale delle camere degli avvocati tributaristi — UNCAT, l'Associazione nazionale tributaristi italiani — ANTI, l'Associazione unica dei professori universitari. Stiamo lavorando su quello che potrebbe essere un progetto che potremmo anche, se ci sarà data occasione, magari presentare e farne oggetto poi di discussione.

È chiaro che la riforma proiettata verso un giudice preparato, un giudice formato, non può non tenere conto di quello che è l'apporto che hanno dato i giudici tributari e che tuttora danno. Come sempre succede, la riforma definitiva deve essere l'obiettivo finale; però per arrivare all'obiettivo finale occorrono delle norme transitorie, nelle quali si deve tener conto di quello che è il corpo dei giudici che attualmente lavorano per lo Stato e che, come abbiamo detto, lavorano di fatto quasi gratuitamente.

Insieme al concetto di riforma, quindi di giudice preparato, di giudice scelto attraverso un concorso, perché sono dettagli importanti sui quali occorre ragionare, ci sarà anche da mettere ben in evidenza il fatto che il giudice tributario, quindi la giustizia tributaria, deve mantenere la propria autonomia. Nei fatti noi siamo autonomi, ma apparentemente non lo sembriamo, bensì sembriamo essere dipendenti dal Ministero dell'economia e delle finanze. Questo per una serie di varie ragioni che da anni continuiamo a ripetere. La prima ragione è perché il compenso economico che ci viene erogato non nasce da una legge, ma nasce da un decreto ministeriale a firma del Ministro dell'economia e delle finanze, che è attualmente il Ministro Gualtieri, e poi attraverso gli organi tecnici. Credo che

non funzioni così neppure per i giudici onorari, per i quali non vi è un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro della giustizia, ma è la legge che stabilisce quale sia il compenso. Questo sarebbe un intervento che noi vi chiederemmo immediatamente, al di là di quella che potrebbe essere la riforma della struttura delle Commissioni tributarie.

La seconda ragione è il nostro rapporto con il personale dipendente. Non parlo di me che sono vicepresidente, perché in quanto avvocato non posso coprire le cariche dirigenziali di vertice — questo è il massimo della carriera; ho presieduto il Consiglio, ma non posso presiedere una Commissione tributaria, una sezione. Il rapporto con il personale amministrativo introduce quello che è il problema, conosciuto anche nella magistratura ordinaria, della doppia dirigenza, ovvero il personale amministrativo dipende dal dirigente amministrativo e il presidente della Commissione tributaria deve poter interagire con il direttore della stessa per ottenere servizi o per ottimizzare l'attività organizzativa e amministrativa. Anche questo andrebbe rivisto. Tante sono le norme di dettaglio che, da oggi al giorno in cui arriverà in porto la riforma — che potrebbe essere domani o dopodomani — forse varrebbe la pena riprendere e riguardare per migliorare il sistema tributario.

Per quanto riguarda la mediazione, io sono assolutamente d'accordo. Dimentichiamo la mediazione civile, perché in tributario gli interessi sono anche interessi pubblici, quindi non abbiamo un incontro di due parti private, ma abbiamo dall'altra parte l'amministrazione pubblica, lo Stato. La mediazione deve essere una vera e propria mediazione, ovvero deve essere una mediazione indipendente, e che, su questo ci stiamo confrontando e volevamo fare un progetto, deve essere formata da tre giudici — o comunque un giudice e due parti private, magari un rappresentante dell'ufficio e un rappresentante della parte privata, che può essere un avvocato o un commercialista, anche su questo si può lavorare — che tratti questioni di valore inferiore, ma, non per questo, questioni che

potrebbero anche essere estremamente importanti. Ad esempio, oggi ho avuto una questione in Commissione tributaria di 5.000 euro che non si è chiusa in mediazione — la mediazione che c'è oggi, ovvero diversa da quella che noi vogliamo — perché la questione era particolarmente complessa sotto un profilo giuridico. Quindi anche sulla mediazione siamo assolutamente d'accordo che, se si parla di mediazione, deve essere una vera e propria mediazione e non può essere davanti al funzionario che occupa l'ufficio affianco a quello che ha emesso l'atto di accertamento del quale si discute.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Grazie, dottoressa. Siccome noi ci occupiamo e ci dovremmo occupare in futuro della riforma IRPEF, volevo capire se ci fosse, da parte delle Commissioni tributarie, di quella di cui lei fa parte o in generale di tutte le Commissioni tributarie, qualche dato utile o qualche dato statistico, che indichi, per esempio, quanto del contenzioso si riferisce a interpretazioni complesse della norma di legge, visto che l'Italia è il 128° Paese al mondo in quanto a complicazioni fiscali. Quindi ci interesserebbe per esempio avere tutta una serie di dati, magari ce li può fornire o ci può dire come reperirli, sulla stratificazione del contenzioso non in relazione al valore, ma in relazione al tipo di contenzioso, come ad esempio il contenzioso sugli oneri deducibili, sulle detrazioni, sull'interpretazione di norme di legge, sull'evasione fiscale, nel senso che c'è il contenzioso che si capisce che è sull'evasione fiscale e c'è il contenzioso sull'elusione, il contenzioso sull'interpretazione di norme di legge assolutamente complesse e, mi posso immaginare fra tre o quattro anni, il contenzioso sul *bonus* del 110 per cento che ci sarà, data la complessità di quella norma.

Sarebbe molto utile perché a fronte di una riforma IRPEF ci dovrebbe essere una completa diminuzione del contenzioso, perché nel momento in cui il contribuente e l'Agenzia delle entrate si trovano davanti alla Commissione tributaria, vuol dire che, a parte l'evasione, c'è una sconfitta del sistema, perché il sistema stesso genera il

contenzioso. Da questo punto di vista, voi avete dati? Potete fornirceli in futuro? Sarebbe molto utile anche perché, per esempio, uno dei temi che è emerso precedentemente dal presidente Marattin è che il conflitto di interessi, l'aumento delle detrazioni o la possibilità di dedurre tutto siano in realtà uno dei generatori maggiori di contenzioso, perché questi oneri deducibili sono scritti talmente male e sono talmente tanti e complessi. A me interessava molto questo aspetto della sua esperienza o dell'esperienza delle Commissioni tributarie. Qual è il tipo di contenzioso? Come può innestarsi la vostra esperienza in una riforma IRPEF?

DANIELA GOBBI, *presidente dell'Associazione magistrati tributari — AMT (intervento da remoto)*. Quando sono stata invitata a questa audizione, il problema che lei mi sta ponendo, me lo sono posto anche io, perché ovviamente ho un'esperienza, ma non è così vasta su tutte le Commissioni tributarie. Devo dire però che per l'idea che mi sono fatta, ma mi riservo di dare dei dati più precisi, è che abbiamo anche un contenzioso che varia a seconda delle zone d'Italia. Ad esempio, in Calabria abbiamo una percentuale di un certo tipo di cause e magari in Lombardia ne abbiamo di un tipo diverso, ma sono solo degli esempi. Questo è anche evidente, perché è legato anche al tessuto economico.

Le posso dire che attualmente i ricorsi che pendono al 2020 sono 345.262. Non ho avuto il tempo e il modo di analizzare quanti di questi sono nell'ambito IRPEF, quanti riguardano i tributi armonizzati, altre questioni o le dogane, però per un minimo di esperienza che ho maturato in questi anni devo dire che effettivamente una larga fetta di contenzioso è legato all'IRPEF e alle questioni relative alla deducibilità, anche per difficoltà di interpretazione. Quindi la necessità di fare delle norme chiare significa anche indirettamente, da una parte, dare a noi, come ho già detto, la possibilità di esprimerci meglio e di lavorare meglio, ma, dall'altra parte, tampona quelle falle del sistema che generano l'evasione fiscale, perché quando una norma è dubbia, è chiaro che se voglio

evadere, mi infilo in una spaccatura che intravedo all'interno della norma.

Per cui certamente il percorso della semplificazione e della linearità delle disposizioni, sia quelle di natura agevolativa sia quelle di natura prescrittiva, secondo me è assolutamente un percorso utile. È utile non solo per noi, ma è utile anche perché noi facciamo parte dell'Europa, facciamo parte di una Unione europea, dove ritengo che in qualche modo dobbiamo armonizzarci con gli altri Paesi. Leggevo per esempio dell'IRPEF nell'ambito europeo e vedevo che l'Italia è al settimo posto e, a parte quelli che possono essere i nostri paradisi fiscali europei, ci sono anche dei sistemi europei che rendono forse anche più facile l'applicabilità delle imposte sul reddito. Per cui certamente un'indagine, uno studio sistematico e quasi matematico di questo tipo va fatto. Mi farò parte diligente per vedere di darvi dei dati sulla base anche delle percentuali di sentenze su questo tipo di contenzioso. Non so se ci riuscirò, ma sicuramente assumo questo impegno.

**PRESIDENTE.** La ringrazio molto, presidente. Volevo chiederle, anche in risposta alla domanda del collega Gusmeroli, se nei prossimi giorni può recuperare o inviarci qualsiasi tipo di informazione quantitativa che lei ritenga utile ai nostri lavori, perché queste informazioni saranno sicuramente preziose. La ringrazio molto della presenza.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dalla dottoressa Gobbi (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle 16.15, riprende alle 16.30.**

**Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica — ISTAT.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle per-

sone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica — ISTAT.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza d'innanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6<sup>a</sup> (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al dottor Gian Paolo Oneto, direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche economiche dell'ISTAT, al quale do il benvenuto e che ringrazio sentitamente per la sua qualificata partecipazione.

Darei quindi la parola al direttore Oneto, al quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento ad una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

**GIAN PAOLO ONETO, direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche economiche dell'ISTAT (intervento da remoto).** Io sono in un ambiente sufficientemente ampio insieme ad alcuni colleghi che eventualmente poi ci aiuteranno a rispondere alle domande. Abbiamo inviato la relazione venerdì pomeriggio e quindi spero che possiate averne avuta visione.

**PRESIDENTE.** Sì, grazie. La relazione è stata caricata su geoComm, quindi i colleghi dovrebbero già averla.

**GIAN PAOLO ONETO, direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche economiche dell'ISTAT (intervento da remoto).** La relazione è corredata da un ampio set di tabelle che io non richiamerò, ma

richiamerò qualche numero. Ad ogni modo direi che la documentazione è abbastanza ampia. Provo ad andare veloce illustrando e sottolineando i punti più importanti. La necessità di pervenire a una complessiva riforma del sistema tributario italiano e in particolare dell'IRPEF è da tempo oggetto di un ampio dibattito. In questa audizione l'ISTAT intende contribuire con dati ed elaborazioni utili ai lavori delle Commissioni su questo tema; abbiamo poi richiamato alcuni principi generali, così come hanno fatto altri istituti.

Come emergerà, seppur indirettamente, dai diversi risultati derivanti dalle analisi proposte nel documento, l'attuale sistema tributario, in particolare quello di imposizione diretta, presenta diverse criticità, se valutato alla luce dei criteri generali. Innanzitutto gli elevati livelli di evasione fiscale incidono fortemente e negativamente sull'equità del sistema, che viene compromessa anche dalla progressiva erosione della base imponibile, la quale ha implicato nel tempo non solo un carico fiscale disuguale fra le varie fonti di reddito, ma anche una spinta a scelte allocative sfavorevoli al processo di crescita economica. Risulta critica dal punto di vista dell'equità e della trasparenza anche la proliferazione delle spese fiscali, che mostrano in alcuni casi degli effetti regressivi e che, nel caso delle detrazioni e in assenza di imposizione negativa, privano i contribuenti incapienti dei benefici di cui avrebbero altrimenti diritto.

Nella prima parte della relazione si sfruttano le informazioni elaborate nell'ambito del sistema dei conti nazionali, si fornisce un'analisi della struttura e dell'evoluzione delle entrate delle amministrazioni pubbliche nei Paesi dell'Unione europea. In questa parte si richiamano anche i principali risultati disponibili in materia di stima dell'evasione fiscale, in particolare per la componente dell'IRPEF. La seconda parte è riferita agli aspetti distributivi, in particolare delle imposte dirette, e analizza le informazioni relative al carico fiscale e alla sua distribuzione a livello individuale e familiare e, attraverso l'utilizzo del modello di microsimulazione dell'ISTAT, fornisce al-

cune analisi sugli effetti distributivi del prelievo.

Partiamo dal confronto europeo. La complessità dei sistemi fiscali dei singoli Paesi e, in particolare, la non omogeneità nell'identificazione delle basi imponibili, non consentono il confronto diretto dell'IRPEF con imposte di uguale natura in altri Paesi. Tuttavia il sistema di classificazione dei conti a livello europeo — SEC, nella sua versione SEC 2010, e, nello specifico, la sequenza dei conti per settore istituzionale, consente di fornire un quadro comparativo della struttura delle entrate delle amministrazioni pubbliche, fino ad arrivare al dettaglio delle imposte dirette e in particolare di quelle sui redditi delle persone e delle famiglie — aggregato all'interno del quale rientra l'IRPEF.

Nel nostro Paese nel 2019 il totale delle entrate fiscali e contributive del complesso delle amministrazioni pubbliche è composto per il 68 per cento da entrate fiscali e per circa il 32 per cento dai contributi sociali. Si tratta di valori in linea con la media dei 28 Paesi europei. Nelle tavole e anche nei risultati riportiamo un confronto a 28 Paesi, perché nel 2019 il Regno Unito faceva ancora parte dell'Unione europea, ma naturalmente, come sapete, il Regno Unito è oramai uscito dall'Unione europea. I risultati italiani sono in linea con la media dei 28 Paesi, però vi sono notevoli eterogeneità che segnaliamo sia nel testo sia nelle tavole.

Le entrate fiscali sono a loro volta composte da tre voci: le imposte dirette, aggregato al cui interno ricadono le imposte sui redditi e sul patrimonio di individui, famiglie e imprese; le imposte indirette, che comprendono le imposte sulla produzione e sulle importazioni; le imposte in conto capitale, come ad esempio quelle sulle successioni e sulle donazioni. In Italia si osserva una quasi perfetta equi-distribuzione fra imposte dirette e indirette che pesano rispettivamente per il 33,9 per cento e il 34 per cento, mentre le imposte in conto capitale pesano pochissimo, ovvero lo 0,2 per cento. I valori medi per l'Unione europea riproducono questo schema e sono pressoché analoghi, se non fosse per un peso

superiore, per quanto molto limitato, delle imposte in conto capitale che arrivano a rappresentare lo 0,6 per cento delle entrate fiscali. Anche questa struttura presenta un certo livello di diversità all'interno del panorama europeo e alcuni risultati sono richiamati nella relazione.

Come anticipato, le imposte sui redditi di famiglie e individui costituiscono una delle due voci prevalenti delle imposte dirette, essendo l'altra rappresentata dalle imposte sui redditi e sui profitti delle imprese. Il sistema italiano è fortemente sbilanciato a favore delle imposte sui redditi individuali che pesano per il 27,5 per cento delle entrate, mentre quelle sui redditi delle imprese si fermano al 4,6 per cento. Questo sbilanciamento è condiviso con la totalità dei Paesi europei, ma questa differenza così ampia è condivisa solo con alcuni di essi, in particolare con la Danimarca, la Finlandia, la Svezia e la Lettonia.

Nella relazione trovate anche dei confronti riguardanti la dinamica. Infatti vi è un confronto fra la struttura del 2000 e la struttura del 2019. La dinamica negli ultimi vent'anni non evidenzia cambiamenti rilevanti nella composizione tra entrate fiscali e contributive per la media dei Paesi europei, ma la media nasconde delle evoluzioni nazionali contrastanti. Potete trovare i dettagli nella relazione.

Passiamo all'IRPEF nel quadro dei conti nazionali. È importante sottolineare che nei conti nazionali tutte le imposte vengono classificate in base ai principi previsti dal SEC. In generale, sebbene la definizione di imposta prevista dal SEC si avvicini a quella della contabilità pubblica, le due nozioni non sono perfettamente coincidenti e sono necessarie alcune rettifiche dei dati di base provenienti dalla contabilità pubblica, per garantire una stima coerente con i principi europei, sia per quel che attiene ad aspetti definitivi, sia per quel che riguarda il momento di registrazione. I conti nazionali seguono, dal punto di vista della registrazione, il principio della competenza economica, che si chiama *accrual*, mentre la contabilità pubblica applica quello della competenza giuridica. Inoltre il gettito tributario registrato nei conti delle ammini-

strazioni pubbliche deve escludere qualsiasi ammontare la cui riscossione non sia certa e deve essere rappresentata al netto di qualsiasi rimborso e compensazione. In particolare gli importi accertati mediante ruoli o altra procedura che non sia quella ordinaria vengono registrati di cassa, ovvero al momento dell'effettiva riscossione.

Nella relazione trovate un prospetto, il prospetto 1, l'unico prospetto interno alla relazione, in cui sono esplicitati i passaggi che consentono di passare dai dati di base riguardanti l'IRPEF alle stime nei conti nazionali. Tali passaggi prevedono: l'inclusione del gettito IRPEF riscosso mediante ruolo e accertamenti con adesioni; la correzione temporale, che in realtà è una correzione molto piccola, necessaria per ricondurre i versamenti delle ritenute dei lavoratori dipendenti al momento dell'effettiva prestazione lavorativa nel rispetto del principio dell'*accrual* e quindi correggere il piccolo sfasamento temporale che si crea; la sottrazione dei rimborsi fiscali; alcune altre correzioni connesse ad aspetti definitivi e vedete che sono meno di 300 milioni; l'aggiunta delle addizionali IRPEF locali e regionali, che trovate separate in altre tavole. Questi passaggi permettono questa traslazione ai principi del SEC. Dopodiché tutti i dati che trovate nella relazione sono quelli di contabilità nazionale, quindi sono strettamente coerenti con il SEC.

L'IRPEF è classificata nei conti nazionali tra le imposte sul reddito e sul patrimonio e ne rappresenta la componente più rilevante. Nel 2019 incide per il 75 per cento, includendo le addizionali IRPEF regionali e comunali, e per il 68,7 per cento con la sola componente nazionale. Sul complesso delle entrate correnti delle amministrazioni pubbliche, l'IRPEF totale pensa per il 23 per cento.

Nella relazione trovate tutti i dati relativi all'andamento recente. Aggiungo solo che, in rapporto al prodotto interno lordo — PIL, l'incidenza del gettito IRPEF è salita in misura significativa nella fase precedente la prima crisi, quindi prima del 2008, in virtù di una dinamica del prelievo leggermente superiore a quella del reddito

nominale. Naturalmente il reddito nominale lo misuriamo tramite il PIL corrente. Il rapporto è salito gradualmente dal 9,5 per cento del PIL nel 2000 al 10,5 per cento nel 2008. Successivamente c'è stato un picco nel 2012 e poi ci sono state fluttuazioni più limitate, mentre negli anni più recenti siamo a circa il 10,8 per cento del PIL.

Considerando la pressione fiscale, ovvero il rapporto percentuale tra la somma di imposte dirette e imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali, rapportati sempre al PIL, nell'ultimo decennio la componente riconducibile all'IRPEF è rimasta sostanzialmente stabile, pesando per circa il 30 per cento. Quindi l'aumento di un punto percentuale della pressione fiscale non è attribuibile all'IRPEF.

Qualche considerazione sull'evasione fiscale: è ben noto che il sistema di tassazione italiano soffre endemicamente di una forte evasione degli obblighi fiscali. Nel nostro Paese la misurazione dei fenomeni di evasione fiscale negli anni recenti, a partire dal 2016, è divenuta parte del sistema istituzionale di monitoraggio dell'economia, essendo stata affidata a una Commissione di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze che produce una relazione annuale. Naturalmente in questa Commissione è presente l'ISTAT. La relazione viene allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza — NADEF, è stata allegata all'ultima NADEF e nei giorni scorsi è stato pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze anche l'aggiornamento, a cui noi ci riferiamo direttamente. Ai risultati di tale relazione, che contiene un esame sistematico delle diverse forme di evasione fiscale, fra cui quella dell'IRPEF, adesso mi richiamo.

È importante sottolineare che le stime dell'evasione esposte nella relazione sono coerenti con i dati dei conti nazionali, in particolare con i dati dei conti nazionali che misurano quella che si chiama «l'economia non osservata». Infatti i conti nazionali debbono includere, in accordo con le definizioni internazionali, tutte le forme di attività economica, indipendentemente

dal grado di rispetto delle normative che riguardano i comportamenti fiscali, quelli contributivi e anche, per una piccola parte, l'economia illegale. Le principali componenti del sommerso sono due. La prima è quella costituita dal valore aggiunto occultato tramite comunicazioni non veritiere del fatturato, che noi definiamo «sotto-dichiarazione», cioè il fatto che le imprese e gli operatori economici sotto-dichiarino i loro risultati. L'altra grande componente è quella generata dall'utilizzo del lavoro irregolare. Il valore aggiunto non dichiarato da parte di imprese attive, incluso nei conti, viene misurato attraverso sistemi molto articolati, che non possiamo illustrare qui, ma che sono comunque spiegati in una pubblicazione che qui citiamo. Questi metodi si basano soprattutto sul fatto che noi abbiamo basi dati che sono oramai censuarie, cioè che riguardano tutte le imprese, che ci permettono di andare a cercare i comportamenti che, dal punto di vista economico, non sono congruenti. C'è poi la componente del lavoro irregolare che misuriamo soprattutto utilizzando l'abbinamento fra dati fiscali e contributivi, fra archivi ufficiali e indagini presso le famiglie, che ci permettono, attraverso le discrepanze fra questi tipi di informazioni, di individuare il lavoro irregolare.

Sulla base delle stime più recenti il complesso dell'economia sommersa valeva nel 2018 circa 192 miliardi, con un'incidenza di quasi il 13 per cento sul valore aggiunto. In termini dinamici c'è stato un calo nel 2018 rispetto all'anno precedente e siamo tornati a livello del 2015. La componente del sommerso attribuita alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto è di 95,6 miliardi, sempre relativa ai dati del 2018, e la componente riconducibile all'impiego di lavoratori dipendenti irregolari ammonta a 78 miliardi. La parte relativa alla sotto-dichiarazione viene utilizzata nella relazione sull'evasione sulla base di stime che sono fatte dall'Agenzia delle entrate per misurare quello che viene definito *tax gap* dell'IRPEF, ovvero proprio la parte di IRPEF non pagata per evasione della dichiarazione, mentre poi c'è un'altra quantificazione che è quella dell'IRPEF che non

viene pagata sul lavoro irregolare, perché naturalmente il lavoro irregolare, non essendo registrato, non paga l'IRPEF.

Le quantificazioni più aggiornate relative al 2018 indicano un *tax gap* dell'IRPEF relativo al reddito di impresa e dei lavoratori autonomi, quello che corrisponde alla sotto-dichiarazione, di 30,9 miliardi di euro, mentre il *tax gap* riguardante il lavoro irregolare, quindi l'IRPEF che non viene pagata sul reddito di lavoro dipendente irregolare, è stato quantificato in 3,2 miliardi di euro. In realtà nella relazione sull'evasione fiscale per questa seconda componente trovate una forchetta di stime e quello di 3,2 miliardi di euro è il limite inferiore.

Passiamo ad altri risultati derivanti dall'indagine, ovvero quei risultati che vanno a misurare il carico fiscale sugli individui e sulle famiglie. I primi risultati sono basati sull'indagine campionaria annuale « Reddito e condizioni di vita delle famiglie » che viene normalmente definita come EU-SILC - *Statistics on Income and Living Conditions*-, perché è parte di un programma europeo ed è quindi disciplinata da un regolamento europeo. Questa indagine permette di fornire dati sulla distribuzione dei redditi individuali, aggregati in base agli scaglioni di reddito IRPEF. I dati sono riferiti al 2018 e sono quelli più recenti. È possibile notare che: il 72 per cento dei redditi si colloca nel primo e nel secondo scaglione, cioè al di sotto dei 28 mila euro; il 22,3 per cento dei redditi ricade tra i 28 e i 55 mila euro; il 2,7 per cento ricade nel quarto scaglione; mentre solo il 3 per cento dei redditi supera i 75 mila euro.

Considerando la distribuzione per fonte di reddito degli individui, si osserva in primo luogo che oltre la metà dei redditi da lavoro autonomo e il 45,7 per cento di quelli da pensione si concentrano nella fascia di reddito più bassa, quindi fino a 15 mila euro annuali. I redditi da lavoro dipendente risultano invece collocati prevalentemente nelle classi centrali: il 39,7 per cento nel secondo scaglione e il 21,6 per cento nel terzo. La quota dei percettori inclusi nel terzo scaglione supera di poco il 15 per cento per i redditi da lavoro auto-

nomo e da pensione. Soltanto l'1,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente e l'1,7 per cento dei redditi da pensione superano i 75 mila euro, a fronte del 4,2 per cento dei redditi da lavoro autonomo.

Trovate poi i dati relativi alla differenza della distribuzione del reddito per genere, quindi fra uomini e donne, per età e per titolo di studio. Quindi per varie caratteristiche demografiche degli individui ci sono tabelle analitiche che forniscono queste informazioni. Questo con riferimento alla distribuzione del reddito.

Passando alla distribuzione del carico fiscale, nel 2018 l'incidenza dell'insieme delle imposte dirette sul reddito lordo individuale risulta pari al 19,5 per cento. L'aliquota media presenta il valore più elevato, pari al 20,5 per cento per i percettori di reddito da lavoro dipendente ed è pari al 19,6 per cento per il lavoro autonomo, mentre scende al 19,2 per cento per quelli da pensione. Naturalmente l'aliquota media cresce più che proporzionalmente all'aumentare del reddito, ma presenta delle differenze significative fra categorie di percettori, come mostrano le tabulazioni. In particolare, nella prima classe di reddito l'aliquota media è più alta, con l'8,5 per cento, per i redditi da lavoro autonomo a fronte del 6,8 per cento per le pensioni e al 6,6 per cento per i redditi da lavoro dipendente. In tutte le altre fasce di reddito il peso delle imposte sul lavoro autonomo risulta sensibilmente più basso rispetto a quello sul lavoro dipendente e sulle pensioni. Per i redditi superiori ai 28 mila euro e fino a 55 mila euro, l'aliquota media sul lavoro autonomo è di 5 punti percentuali inferiore a quella sul lavoro dipendente. Per i redditi superiori a 55 mila euro, l'aliquota per i redditi autonomi risulta inferiore di circa 7 punti percentuali rispetto a quelli del lavoro dipendente. Tale differenziale è sostanzialmente dovuto al regime fiscale specifico a cui sono sottoposti i redditi da lavoro autonomo rispetto al lavoro dipendente e alle pensioni, che consente di ridurre i redditi imponibili, abbassando il carico fiscale.

L'effetto dei benefici fiscali in termini di oneri deducibili e detrazioni d'imposta de-

termina differenze rilevanti rispetto alla fonte e alla classe di reddito percepito, ad esempio l'incidenza sul reddito lordo delle detrazioni è pari a circa l'8 per cento per i redditi da lavoro dipendente e pensioni, rispetto al 6,5 per cento per il reddito da lavoro autonomo. Come atteso, l'incidenza delle detrazioni d'imposta raggiunge il valore più elevato per i redditi più bassi sotto i 15 mila euro con il 19,7 per cento per il lavoro dipendente e il 18,5 per il lavoro autonomo. Ci sono poi anche qui differenze per genere, differenze territoriali e anche per livelli di istruzione. Mentre per le differenze di genere sussiste qualche differenza di aliquota, a parità di scaglione, per le differenze territoriali e per le differenze di istruzione invece le aliquote, a parità di scaglione, sono fondamentalmente simili.

Vediamo anche un'analisi comparativa del carico fiscale a livello familiare, che è stata compiuta, ed è importante sottolineare la differenza, utilizzando il reddito familiare a parità di benessere economico, che si calcola attraverso le classi di reddito familiare equivalente, quindi che correggono per l'ampiezza delle famiglie. In particolare emerge una condizione di svantaggio relativo, in termini di tassazione, per i nuclei sostenuti da un unico percettore lungo tutta la distribuzione del reddito. Le classi di reddito che abbiamo utilizzato qui sono più dettagliate. Tra le famiglie meno abbienti, cioè sotto la soglia di 20 mila euro di reddito, sono tipicamente i nuclei sostenuti da un unico titolare di trasferimenti pensionistici a sopportare la più alta incidenza delle imposte dirette, a cui seguono poi le famiglie con un solo percettore di reddito da lavoro dipendente. Ci sono poi altri dettagli. Possiamo ancora sottolineare che, analizzando il carico fiscale per tipologia familiare, si segnala la presenza di una forte disparità di trattamento fiscale per le coppie senza figli e quelle con figli adulti nella coda inferiore dei redditi rispetto a tutte le altre tipologie familiari. Viceversa, sempre nella parte bassa della distribuzione, sono le famiglie con minori a beneficiare del più basso livello di tassazione, a dimostrazione dell'efficacia delle misure di sostegno alle famiglie. Il vantag-

gio fiscale di queste ultime tende però ad assottigliarsi al crescere del livello dei redditi. Possiamo sottolineare che le evidenze che vi presentiamo suggeriscono di porre attenzione alle condizioni delle famiglie mono-percettore, ma anche a quelle con figli adulti e, più generalmente, alle famiglie gravate da carichi familiari, il cui beneficio fiscale si perde progressivamente al crescere del reddito familiare.

L'ultimo paragrafo della relazione presenta un altro tipo ancora di esercizio, che cerca di chiarire come funziona la distribuzione del reddito attraverso il gioco delle aliquote e delle varie forme di detrazione fiscale. È importante sottolineare che queste stime presentate sono realizzate utilizzando il modello di microsimulazione dell'ISTAT, il FaMiMod, aggiornato al 2019. I risultati sono esposti in termini di quote di reddito al lordo dei contributi, mentre quelle precedenti erano al netto dei contributi, e in termini di quote del reddito imponibile, al lordo degli oneri deducibili. Quindi ci sono delle differenze di metodo ed è importante sottolinearle. I risultati convergono però con numeri che, in alcuni casi, sono diversi.

La distribuzione delle imposte dirette e contributi sociali per quinti di reddito disponibile familiare equivalente riflette il diverso grado di progressività delle differenti forme di prelievo. Vi diamo anche elementi sulla progressività o meno dei contributi sociali. I contributi sociali sono generalmente proporzionali, né progressivi né regressivi rispetto al reddito individuale da lavoro. Vi sono dati sull'incidenza dei contributi a carico dei datori, che in generale pesa intorno al 12 per cento in media e che ha una qualche differenza rispetto ai diversi quinti di reddito. I contributi a carico dei lavoratori sono sostanzialmente proporzionali e, nei tre quinti centrali della distribuzione del reddito, tale forma di prelievo pesa sul reddito lordo familiare per circa il 6 per cento.

Per quanto riguarda l'IRPEF, questa è un'imposta progressiva rispetto ai redditi, lo sapete. L'incidenza stimata con il modello di microsimulazione mostra che l'IRPEF ha un profilo progressivo anche ri-

petto ai redditi familiari, sia prima sia dopo le detrazioni. L'IRPEF lorda, ovvero quella calcolata prima delle detrazioni, è naturalmente meno progressiva, soprattutto nella parte bassa della distribuzione del reddito. Per il primo quinto l'incidenza in termini lordi è del 13 per cento, mentre è pari al 3,7 per cento in termini netti. La differenza scende velocemente per l'ultimo quinto e si riduce a 2,4 punti percentuali. L'IRPEF netta aumenta marcatamente al crescere del reddito familiare, risultando più di quattro volte maggiore nel quinto più ricco rispetto a quello più povero.

Ci sono poi elementi, che forniamo sempre di fatto, sulle detrazioni e sugli oneri detraibili. La differenza tra l'aliquota legale e quella effettiva dipende dall'interagire di questi elementi. La progressività non caratterizza gli oneri deducibili: sia per il primo sia per l'ultimo quinto gli oneri totali deducono una quota uguale dal reddito imponibile familiare, che è pari al 4,1 per cento, mentre per i quinti intermedi la quota è un po' più bassa. Quindi non c'è progressività. La quota di oneri deducibili per l'abitazione principale rappresenta circa un quarto degli oneri totali. Le detrazioni invece concorrono in modo più netto alla progressività, in particolare quelle da lavoro e quelle per carichi familiari. Le detrazioni da lavoro sono fortemente progressive. Anche le detrazioni per carichi familiari sono ugualmente molto progressive: si va dal 6,9 per cento del primo quinto allo 0,2 per cento nel quinto più ricco. Gli oneri detraibili invece risultano regressivi, poiché naturalmente la loro entità è generalmente legata a spese che crescono all'aumentare del reddito. D'altra parte, lo scopo di queste detrazioni è di altro genere e non è quello di correggere la distribuzione del reddito.

Fra le detrazioni da lavoro, quelle da lavoro dipendente rappresentano oltre la metà del totale e il 2,5 per cento del reddito imponibile familiare.

Infine, le detrazioni per familiari a carico non costituiscono una quota rilevante al reddito familiare imponibile, sono solo l'1,3 per cento, ma concorrono alla distribuzione del reddito nella direzione di una

maggior eguaglianza, essendo concentrate nel primo e nel secondo quinto, soprattutto quelle per i figli, che pesano rispettivamente per il 4,6 per cento e l'1,9 per cento. La distribuzione delle detrazioni familiari per tipologia di famiglia mostra che le coppie e i monogenitori con figli risultano i principali destinatari del beneficio, con rispettivamente il 3,3 per cento e il 4,3 per cento.

Per incapienza si intende la perdita di beneficio che il contribuente subisce se le detrazioni totali spettanti superano l'imposta lorda e si può stimare che tali detrazioni perse siano pari allo 0,5 per cento del reddito imponibile familiare e riguardino soprattutto, con un'incidenza del 4,1 per cento, le famiglie a più basso reddito imponibile.

Infine, complessivamente l'effetto redistributivo del prelievo fiscale appare significativo. Lo abbiamo misurato nel passaggio dal reddito lordo al reddito netto tramite l'indice di Gini. La disuguaglianza dal reddito lordo al reddito netto scende di 5 punti dell'indice di Gini, che passa da 0,358 a 0,307. Con questo ho concluso, spero di essere stato chiaro.

**PRESIDENTE.** È stato chiarissimo, dottor Oneto, anzi, la ringrazio per la sua relazione e per il materiale consegnato che è estremamente capiente. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, invitandoli a limitarsi a due o tre minuti, in modo da consentire poi al dottor Oneto di disporre di un adeguato tempo per la replica.

**LUCIANO D'ALFONSO,** *presidente della 6<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica.* Dottor Oneto, grazie anche da parte mia. Ritengo di interpretare il punto di vista di coloro i quali sono in presenza e coloro i quali sono in vicinanza digitale. Le voglio fare una domanda che è la seguente. A proposito dell'evasione fiscale, rispetto a quello che voi riuscite a calcolare e a prefigurare, le chiedo se date valore anche al consumo di energia elettrica, se per voi è un elemento rivelatore di produzione di ricchezza e dall'altra parte di economia

sommersa, che poi incide dal punto di vista dell'evasione fiscale. Quanto rilievo date, se ne date, al consumo di energia elettrica?

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Ho due domande molto veloci. La prima è sul tema degli incapienti ed è una questione che avevamo già affrontato con l'Agenzia delle entrate. Vorrei fare uno sforzo in più, ma non so se l'ISTAT ci può dare questo dato, ovvero quello degli incapienti sopraggiunti rispetto a determinate detrazioni. Cosa intendo dire? Intendo dire se voi riuscite a stabilire quante persone perdono la capacità di detrarre, avendo fatto, ad esempio, un intervento o una spesa fiscale di un certo tipo pluriennale e che, nell'arco del periodo di ammortamento di questa spesa, sono diventati incapienti. Mi interesserebbe molto capire questo aspetto rispetto agli sconti fiscali e all'incapienza sopraggiunta.

La seconda domanda deriva dall'analisi che avete fatto rispetto a un dato veramente preoccupante. Abbiamo visto che la stragrande maggioranza dei lavoratori autonomi ha un reddito inferiore ai 15 mila euro. Volevo capire quanto hanno inciso nel 2018 i regimi forfettari, se qualcosa è cambiato e quindi se si è incrementato maggiormente il reddito con l'utilizzo di questi regimi forfettari e, seppure mi rendo conto che non avete chiuso il 2019, se c'è un *trend*, con l'applicazione della *flat tax* o di altre imposte proporzionali, di aumento di questi redditi o comunque di aumento della fascia di lavoratori autonomi che non rientrano più in soglie così basse. Quindi le chiedo se c'è un effetto anche sul regime forfettario di aumento di questo indicatore che oggettivamente sembra destare qualche preoccupazione, nel senso che più del 50 per cento, come ci diceva lei, denuncia un importo inferiore 15 mila euro. Queste sono le due domande.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Ho una domanda veloce su una parte della relazione, dove tra parentesi è scritto che la pressione fiscale corrisponde al rapporto percentuale tra imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capi-

tale, contributi e il PIL. Nel numeratore non vedo i tributi locali. Quindi volevo chiedere se sono compresi o meno in questo calcolo i tributi locali, quindi le imposte, le tariffe e i canoni o anche semplicemente i corrispettivi per i servizi locali, considerando che negli ultimi vent'anni, visti i tagli dei trasferimenti da parte dello Stato agli enti locali, una quota importante della pressione fiscale, anche sotto forma di canone o tributi o corrispettivi di servizi, che prima era a carico della fiscalità generale, di fatto è stata trasferita sugli enti locali. Volevo chiedere soltanto se la voce dei tributi locali fosse compresa e, in caso di risposta negativa, per quale motivo.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi deputati o senatori che desiderano intervenire, vorrei porre alcuni quesiti.

Dottor Oneto, io ho due curiosità e cinque brevissime questioni.

Per quanto riguarda le due curiosità, sono davvero stupito, ma ci deve essere qualcosa che mi sfugge. Non c'entra nulla con la nostra analisi, ma se in Danimarca il 99,4 per cento delle entrate sono entrate tributarie e non contributive, cosa fanno? Non pagano i contributi in Danimarca? Stavo pensando che forse può essere solo la conseguenza di un sistema interamente basato sul pilastro della previdenza complementare. È proprio una curiosità che le chiedo di togliermi, ma evidentemente mi sto sbagliando.

Per quanto riguarda i dati sul *tax gap* IRPEF — non sono riuscito a capirlo, perché credo di aver letto velocemente — vorrei sapere se questi dati includono o meno l'aggiornamento inviato giovedì o venerdì dalla Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, presieduta da Enrico Giovannini. Quindi volevo capire se erano effettivamente gli ultimissimi dati o no.

Detto questo, ho cinque veloci questioni. Per quanto concerne la mia impostazione, faccio il classico avvocato del diavolo. Ciò che mi ha colpito è il dato, che ricordavo più o meno a memoria, dell'aliquota media che, variando leggermente fra tipologie di reddito, sta intorno al 20 per cento in

Italia. Questo è il dato che più di ogni altro ha dato incentivo, a coloro che nel dibattito politico in realtà sono ben lungi dall'aver archiviato quel genere di proposta politica, a parlare della necessità di spostare il nostro sistema su un sistema di *flat tax*. Cioè: se l'aliquota media è il 20 per cento, perché non adottiamo direttamente l'aliquota media? Ovviamente io avrei la questione inerente gli effetti redistributivi di una manovra del genere, però, siccome questo numero è quello, a mio avviso, che maggiormente fra i non addetti ai lavori incentiva ad accarezzare l'idea di un passaggio completo a un sistema ad aliquota unica, mi chiedo se lei possa commentare gli enormi aspetti redistributivi che discenderebbero da tale passaggio.

La seconda questione che mi ha colpito è che quando si parla di famiglia normalmente la discussione sull'IRPEF è tutta volta alla discussione sul quoziente familiare, che io ritengo negativo perché andrebbe a disincentivare ulteriormente l'offerta di lavoro del secondo componente della famiglia e, in un Paese che ha avuto dal 2005 al 2019 una media di 13 punti di differenza di tasso di occupazione femminile rispetto alla media euro, non è quello che serve. Mi ha colpito perché voi nella vostra relazione, quando parlate di famiglie, non dite questo ma dite l'esatto opposto, o meglio non seguite la linea che porta a un quoziente familiare come in Francia, ma dite di fare attenzione perché la parte « discriminata » è la famiglia senza figli, addirittura il mono-percettore, quindi o il singolo o le famiglie con un unico percettore di reddito. Mi chiedo se questa analisi possa in qualche modo inserirsi nel dibattito sul quoziente familiare. Le fornivo una mia visione del perché il quoziente familiare sia sbagliato, ovvero per gli effetti possibili sul tasso di attività femminile, ma mi sembra che voi qui stiate proponendo un'altra visione, cioè che la parte svantaggiata è il mono-percettore senza figli e non il contrario, oppure se c'è qualcosa di più articolato che vuole dire su questo.

Sull'imposta negativa, ha già parlato il collega Fragomeli, quindi ripeto la sua domanda.

Ho una domanda finale, che si sdoppia in due domande ed entrambe attengono agli aspetti di redistribuzione del prelievo fiscale. La prima è: alla luce dei dati che ci ha fornito, lei se la sente di avallare l'ipotesi secondo cui il nostro sistema IRPEF non sia abbastanza progressivo? Perché lei, verso la fine della sua relazione, ci ha dato dei dati aggiornati che sono piuttosto chiari sulla struttura della nostra progressività. Siccome anche qui nel dibattito politico, che spesso è un po' stiracchiato, sta avanzando la vulgata che la nostra IRPEF sia poco progressiva — fermo restando che il livello ottimale di progressività è una scelta politica e non certamente tecnica — mi chiedo se lei condivide o meno, stante questi dati, che noi siamo in un sistema fiscale poco progressivo.

L'ultima domanda è proprio sull'ultima frase della sua relazione, cioè sull'effetto redistributivo tramite il prelievo fiscale, che è di 5 punti dell'indice di Gini, che non è poco, ovvero che da prima della tassazione a dopo la tassazione la disuguaglianza scende di 5 punti. Qui c'è un grande tema in letteratura economica, cioè se la redistribuzione debba essere fatta sul lato della spesa, e quindi con i sussidi, sul lato delle entrate, e quindi con il prelievo fiscale, o su entrambi. Lei ci ha dato dei dati secondo cui la redistribuzione fatta sul lato delle entrate è efficace, perché 5 punti di diminuzione dell'indice di Gini non sono pochi. Ecco perché questa domanda si lega a quella precedente con la quale chiedo se è vero o no che questo è un sistema fiscale poco progressivo. Invece gli altri dati ci dicono che la redistribuzione fatta sul lato della spesa pubblica è quasi ininfluente in Italia. C'erano dati un po' vecchi di un libro di Alesina e Giavazzi che lo dimostravano, ma anche gli ultimi dati più recenti confermano quella tesi. Quindi la domanda è: lei si è fatto un'opinione, o comunque c'è un tipo di impostazione che avete, se sia più efficace o meno lasciare tutto l'onere della redistribuzione sul lato della spesa, migliorandone ovviamente l'efficacia e la

sciando fare al sistema fiscale un altro lavoro, magari quello di incentivo all'offerta di lavoro, oppure se lei ritiene che l'onere della redistribuzione debba effettivamente stare sul lato delle entrate, a maggior ragione perché i risultati dimostrano che ha successo l'opera di redistribuzione fatta sul lato delle entrate? Questo è uno dei macro temi che secondo me devono precedere qualsiasi riflessione su una riforma complessiva dell'IRPEF. Vogliamo che il sistema fiscale redistribuisca e riduca le disuguaglianze oppure vogliamo che questo lavoro lo faccia la spesa pubblica? Noi stiamo facendo una riforma dell'assegno familiare che in effetti fa anche un po' questo, perché abolisce le detrazioni per i figli a carico e le concentra in uno strumento di trasferimento. Mi chiedo se su questo grande dibattito, che è alla base di ogni riflessione che la classe politica deve fare prima di mettere le mani sull'IRPEF, lei avesse qualche considerazione da fare.

Le cedo la parola per la replica.

GIAN PAOLO ONETO, *direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche economiche dell'ISTAT (intervento da remoto)*. Cerco di rispondere a un po' di domande, ma mi faccio anche aiutare. Devo dire che soprattutto le ultime domande del presidente Marattin implicherebbero una serie di valutazioni che sinceramente consideravo un po' al di fuori di quello su cui noi abbiamo ragionato e in generale di ciò su cui l'ISTAT ragiona, nel senso che mi sembra di capire che alcune domande, che capisco che siano centrali nel dibattito, riguardano soprattutto le preferenze di ciò che si vuole fare con i diversi strumenti. Personalmente ritengo non sia un tema su cui l'ISTAT, per le sue funzioni, si debba esprimere più di tanto e sinceramente non è stato il tema della nostra riflessione che, come avete visto, un po' c'è stata nel cercare di fornire dati fattuali. Ci siamo concentrati sui dati fattuali. È possibile probabilmente fare delle analisi che, al di là delle preferenze di ciascuno, portino a capire se alcune scelte possono avere più o meno effetti in termini, per esempio, sull'offerta di lavoro, sulla crescita e su tanti

altri obiettivi di politica economica. Ritengo che queste analisi si possano fare anche senza esplicitare delle preferenze, che implicano un tipo di analisi diversa, che non è quella che abbiamo fatto. Da questo punto di vista, tenderei a non esprimere delle opinioni mie personali che peraltro, su questo tema specifico, non essendo io strettamente un esperto di questioni fiscali, non credo che sarebbero particolarmente utili. Invece si possono strutturare delle analisi, per esempio, sull'efficienza di una certa struttura di progressività e allora lì bisogna andare nell'analitico.

Detto ciò, provo comunque a dare qualche risposta. Poi chiederò ai colleghi se mi aiutano per alcuni quesiti.

Per quel che concerne la prima domanda del presidente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato che, se ho capito bene, riguarda come noi stimiamo l'evasione e in particolare se usiamo dati che possano derivare dal sistema di distribuzione dell'energia elettrica, la risposta è no. I nostri sistemi sono basati fondamentalmente, come dicevo, dal lato della sottodichiarazione — cioè di quanto le imprese non dichiarano completamente il loro reddito — e sono basati strettamente su dati relativi ai loro bilanci, misurati in varie maniere, che passano dai bilanci agli studi di settore e a qualsiasi forma di archivio amministrativo. Quindi noi analizziamo essenzialmente la regolarità e le anomalie dei comportamenti che si vedono e che si possono identificare statisticamente nella distribuzione dei risultati e poi li correggiamo. Non usiamo indicatori indiretti come possono essere quelli dell'energia elettrica. Quindi la risposta in questo caso è direttamente che non li usiamo.

Sulla questione dell'incapienza e dell'eventuale effetto dell'incapienza nel tempo, dovuto — se ho ben capito — a schemi di detrazione pluriennali: non credo che oggi noi siamo in grado di misurare longitudinalmente, seguendo nel tempo i redditi, la tassazione e i meccanismi di questo genere, ma chiedo poi conferma ai miei colleghi.

Per la domanda sulla pressione fiscale, che è molto tecnica, facciamo rispondere al

direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale che sa esattamente come si misura la pressione fiscale.

Per quanto riguarda le domande del presidente Marattin, devo dire che la Danimarca ha colpito anche me, ma debbo dire che non ho avuto la forza o la prontezza di andare a cercare il perché. È chiaramente una distribuzione del tutto atipica e io stesso mi sono detto che probabilmente c'è uno spostamento completo della parte che tutti gli altri Paesi ottengono anche tramite contributi sociali. Nel caso della Danimarca c'è chiaramente uno spostamento. Loro hanno una struttura per cui non compaiono, ma ci possono essere problemi classificatori. Sinceramente è un dato atipico, ma io personalmente non ho una spiegazione. Non so se qualcuno dei miei colleghi, anche se normalmente magari non si occupa particolarmente della Danimarca, abbia una spiegazione. Effettivamente, però, viene la curiosità.

Per quanto riguarda la domanda sulle misure di *tax gap*, sì, le misure sono quelle aggiornate. L'aggiornamento della relazione non so se sia avvenuto addirittura venerdì sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze. Forse non l'ho sottolineato abbastanza, ma le stime di evasione sono basate strettamente anche su dati ISTAT e noi partecipiamo alle stime che compaiono nella relazione dell'evasione, quindi siamo assolutamente interni al gruppo di esperti del Ministero dell'economia e delle finanze che compie queste stime. Avevamo già partecipato a queste stime e, sapendo che stavano per uscire, le abbiamo già inserite nella relazione. Poi venerdì sono uscite indipendentemente, senza alcuna nostra azione e sono state pubblicate, ma le avevamo già inserite.

Per quel che concerne la domanda sugli effetti distributivi, per come io la capisco, usando sia i dati fattuali che vengono dalle indagini presso le famiglie, sia tutte le elaborazioni che abbiamo fatto tramite il modello di microsimulazione, abbiamo provato ad esplicitare al massimo quale sia oggi la situazione effettiva. La situazione effettiva è una situazione di progressività assolutamente chiara quando si guardano i

dati. Per esempio, ho davanti agli occhi le tabelle 11 e 12 con l'incidenza delle detrazioni, in generale con le aliquote implicite, e la progressività c'è. È tanto o poco? Sinceramente noi non ci siamo posti questo problema. Tenderei a dire che questo non è il problema che noi ci poniamo, se non, come ho detto in premessa, nel momento in cui facessimo uno studio specifico su questa problematica. È vero che il livello medio è del 20 per cento, però naturalmente è banale dire che questo livello medio del 20 per cento si può ottenere con una distribuzione delle aliquote implicite estremamente diversificate fra i diversi scaglioni di reddito. Oggi vediamo questa fotografia che dice che la progressività c'è. Forse è interessante capire come la progressività cambia con il cambiare delle diverse tipologie familiari e in base ad altre caratteristiche — e anche questo è un effetto che ci si può chiedere se sia più o meno voluto o se poi alla fin fine l'effetto è un po' diverso da quello che si voleva in origine — ma non abbiamo in questo momento un giudizio su quale sia la progressività giusta, perché pensiamo che alla fine il giudizio sulla progressività giusta sia in gran parte basato su preferenze, piuttosto che su considerazioni di efficienza economica.

La stessa cosa vale per la questione del quoziente familiare e delle differenze che si vedono fra tipologie familiari. Ci sono delle differenze, ma non sono grossissime e noi le abbiamo sottolineate in termini descrittivi. Semplicemente abbiamo voluto descrivere quelle che ci risultano essere le situazioni attuali, al 2018, delle famiglie. Naturalmente è banale dire che stiamo passando una fase particolare, per cui i dati del 2020, che ci metteranno ancora tempo ad arrivare, ci faranno vedere probabilmente uno sconquasso notevolissimo. Per cui capiamo che oggi dare i dati sul 2018 vuol dire fare una fotografia vecchia che non può, proprio per definizione, tenere conto delle cose così drammatiche che stanno succedendo. Noi vi abbiamo dato una fotografia. Se il testo sembra sottolineare un risultato piuttosto che un altro, è forse perché non abbiamo — come dire —

neutralizzato per bene le parole, ma non è questa la nostra intenzione. In questa fase vogliamo fornire dei fatti che vi possano servire a meglio capire cosa stia succedendo.

Questo riguarda anche l'ultima domanda. Se la redistribuzione fiscale ha degli effetti, tanti o pochi che siano, rispetto a quelli che si hanno dal lato della spesa: intanto a quel punto servirebbero altri strumenti per andare a vedere cosa succede dal lato della spesa. Poi la mia testa di statistico tende a dire che a quel punto bisogna mettere nel modello dei parametri di preferenza e vedere come cambiano i risultati al cambiare di questi parametri. I parametri di preferenza sono una cosa su cui l'ISTAT deve stare molto attenta.

Io mi fermerei qui. Riguardo alla pressione fiscale, Ludovico Bracci Testasecca, il direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale, può darci la definizione molto rapidamente.

LUDOVICO BRACCI TESTASECCA, *direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT (intervento da remoto)*. Buonasera. La pressione fiscale è calcolata come il rapporto percentuale tra la somma di imposte e contributi e il PIL e nelle imposte rientrano tutte le entrate delle amministrazioni pubbliche che, da un punto di vista statistico, sono classificate come imposte. Quando noi prendiamo le nostre fonti statistiche di tutte le entrate, alcune vengono classificate come imposte e altre vengono classificate come prestazioni di servizi.

Se la domanda che era stata fatta è relativa ad alcune tipologie di entrate che noi consideriamo *borderline* come imposte, come ad esempio la Tassa sui rifiuti – TARI – immagino che forse il riferimento fosse a quello – noi classifichiamo la TARI come prestazione di servizi, quindi sono altre entrate delle amministrazioni pubbliche che

non entrano nel calcolo della pressione fiscale.

GABRIELLA DONATIELLO, *primo ricercatore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare dell'ISTAT (intervento da remoto)*. Per quanto riguarda la domanda che riguardava gli incapienti e se abbiamo dei dati che riguardano la percentuale di persone che perdono nel tempo la capacità di poter detrarre, ovviamente non arriviamo a un dettaglio così spinto, anche perché non abbiamo mai focalizzato l'attenzione esattamente su questo, però sicuramente una cosa che si può dire è che si tratta di spese che generalmente riguardano le famiglie con reddito più elevato, perché si tratta di spese, ad esempio, per ristrutturazione dell'abitazione. Probabilmente una piccola quota si potrebbe perdere per redditi che forse diminuiscono nel tempo, ma sicuramente la maggior parte degli individui, e quindi poi delle famiglie, che possono accedere a tale tipo di detrazione è costituita tipicamente dalle famiglie con redditi più elevati. Quindi ritengo probabilmente che sia un'incidenza molto bassa.

PRESIDENTE. La ringrazio molto. Ringrazio non solo il dottor Oneto, ma anche gli altri dirigenti dell'ISTAT che hanno partecipato a questa audizione. Ringrazio anche per la relazione che, come diceva lei, è una fotografia assolutamente asettica – come deve essere – che ci aiuterà sicuramente nel prosieguo dei nostri lavori. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal dottor Oneto (*vedi allegato 3*) e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 17.30.**

*Licenziato per la stampa  
il 14 ottobre 2021*

## ALLEGATO 1



Unione Giudici Tributari

Note esplicative afferenti il contributo fornito in occasione dell'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, indetta dalle Commissioni VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), riunite in seduta congiunta in data  
lunedì 25 gennaio 2021 – ore 14.00

Dott. Giorgio Fiorenza  
Vicepresidente UGT (Unione Giudici Tributari)

Prima di tutto ringrazio a nome del Presidente dell'Unione Giudici Tributari, Antonio Genise e mio personale, i Presidenti della Commissione Finanze della Camera dei Deputati On. Prof. Dott. Luigi Marattin e della Commissione Finanze del Senato, Sen. Dott. Luciano D'Alfonso, per l'invito rivolto all'UGT (Unione Giudici Tributari) al fine di fornire un contributo a favore dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

La Giustizia Tributaria fonda le proprie conoscenze sulla disamina degli esiti delle migliaia controversie trattate, sul tema, negli ultimi cinque anni, che evidenziano inequivocabilmente come lentamente la tendenza all'"evasione" stia lasciando spazio al fenomeno crescente dell'elusione fiscale, che denota una tendenza a sfruttare i vari appigli interpretativi che le tante, troppe Leggi, Decreti, Circolari in materia tributaria spesso contrastanti tra loro, forniscono al cittadino contribuente per veder ridotto il proprio carico fiscale.

Da ciò ne deriva la necessità di norme chiare soprattutto in materia di detrazioni delle spese che il contribuente affronta nell'arco dell'anno nell'ambito del percorso "familiare" ordinario. Dall'acquisto dei libri per i propri figli, sia che frequentino la cosiddetta scuola dell'obbligo che il percorso universitario, fino alla spesa dell'idraulico, del professionista,

delle spese mediche sia in termini di visite specialistiche che di acquisto dei medicinali, che per gli abbonamenti ai mezzi pubblici locali, regionali e interregionali, fino alle polizze assicurative. Il quadro detrativo è fin troppo variegato. Si parte dal 19% di detrazioni con limiti imposti, fino al 43% come nel caso, a puro titolo esemplificativo, della detrazione per l'assegno di mantenimento per l'ex coniuge. In queste pieghe "detrattive" si nascondono gran parte dei tentativi elusivi in funzione del fatto che la tracciabilità dei pagamenti limita notevolmente l'opportunità di evasione totale o parziale.

La crisi pandemica in corso, ha incrociato un decennio di ristagno del Pil nazionale, in questo contesto la necessità di un ripensamento della riforma fiscale ha assunto valenza della necessità di rilanciare l'offerta di lavoro e dell'attività d'impresa, per ridare fiato al comparto produttivo.

Tale disegno, dovrebbe intervenire all'interno di un quadro complessivo di razionalizzazione nonché semplificazione del sistema impositivo, sia al fine di una più certa ed equa applicazione, oltre che per garantire una percezione più trasparente ed affidabile nei confronti dei cittadini contribuenti.

Entriamo quindi a trattare il tema dell'audizione: l'Irpef

L'imposta personale mette al centro non i singoli redditi prodotti, ma chi li riceve, sia come individuo che come famiglia, in modo da tener conto di elementi soggettivi del contribuente, come i carichi familiari o gli handicap, e soprattutto per permettere di graduare in senso progressivo l'imposizione, la concessione di un minimo esente introduce una componente di progressività, in seguito accentuata da una struttura a scaglioni.

Nata dalla affermazione tra gli studiosi ed i politici della *comprehensive income tax*, con il concetto di reddito-entrata, rispetto all'impostazione alternativa vale a dire il reddito-spesa, fin dalla sua nascita venne messa in discussione a causa delle aliquote marginali elevate, e il suo studio successivo venne impostato in modo da analizzare il ruolo degli effetti di *reddito* e di *sostituzione*; in particolare questi ultimi costituiscono il punto di riferimento della teoria della tassazione ottimale<sup>1</sup>, con le conseguenti teorie e differenziazioni quali-quantitative<sup>2</sup> tra redditi di lavoro e redditi di capitale. Con i

---

<sup>1</sup> V. Enrico Barone

<sup>2</sup> Tempo libero-lavoro, consumo presente-consumo futuro

successivi sviluppi teorici si arriverà a suggerire una struttura impositiva con aliquote a scaglioni prima crescenti e poi decrescenti<sup>3</sup>, che preparano il terreno alla proposta della flat tax.

L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro paese è il risultato di un lungo processo di aggiustamenti successivi: la sua istituzione nel 1974, la sentenza della Corte Costituzionale del 1976, l'intervento del 1983 nonché quello del 1993, il riassetto del 1998, i due moduli della XIV legislatura, in 47 anni l'Irpef è stata oggetto di numerosi interventi, che si sono stratificati nel tempo e hanno reso l'imposta estremamente complessa. Il susseguirsi di interventi segnala sia l'esistenza di criticità nella struttura dell'imposta, sia l'alternarsi di diverse impostazioni con cui fare fronte alle criticità, quali l'efficienza e l'equità della tassazione, l'evasione, l'erosione della base imponibile, l'andamento delle aliquote marginali effettive e la sua capacità redistributiva.

#### Impostazione generale

Per arrivare ad una riforma dell'Irpef che abbia caratteristiche di organicità debbono essere affrontate questioni di carattere generale, ad esempio quelle sulle finalità dell'imposta e la definizione della base imponibile

Oltre ad essere il principale strumento di redistribuzione, inteso come riduzione delle disuguaglianze dal lato imposte, all'Irpef sono oggi assegnati ulteriori obiettivi, anche di natura non tributaria.

Nell'ambito di una riforma organica, occorrerebbe valutare su quali siano gli strumenti del sistema più adatti a perseguire ciascun obiettivo.

In particolare, è necessario stabilire se l'imposta personale debba svolgere un ruolo anche nelle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alla famiglia, o se demandare tali compiti ad altri strumenti, che comunque andranno raccordati con l'Irpef.

L'attuale impostazione dell'Irpef la rende inadatta a tale scopo, in quanto per le prestazioni sociali attualmente viene preferito fare riferimento ai mezzi posseduti dal nucleo familiare,

---

<sup>3</sup> Modello di Mirrless

vedi ISEE, e non dalla singola unità impositiva dell'Irpef, inoltre i fenomeni di evasione ed erosione della base imponibile rendono inadatto ricorrere al solo reddito dichiarato.

Inoltre il tema da affrontare riguarda la definizione della base imponibile, la sua ampiezza e inclusione, che tenga in debita considerazione l'applicazione del reddito complessivo, il carattere personale del prelievo con le conseguenti aliquote progressive, e il sistema cedolare tendente a semplificare la gestione del sistema tributario.

Questi due prelievi progressivo-cedolare, coesistono all'interno dell'attuale sistema fiscale, snaturando di fatto il perseguimento dell'equità orizzontale, viste le differenze esistenti fra categorie di redditi.

Mantengono pertanto la caratteristica duale, da sempre esistente nel nostro sistema fiscale sin dalla riforma degli anni 70 (redditi di lavoro-redditi di capitale).

Peraltro la scelta essenziale andrebbe individuata ed indirizzata nella unità impositiva, sia essa individuo o famiglia, evitando di penalizzare il mondo lavorativo femminile, nel momento in cui venisse aumentata l'aliquota marginale del reddito familiare.

Attualizziamo l'imposta più diffusa

L'Irpef che rappresenta l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano per gettito, circa l'11 per cento del PIL e al 40 per cento circa delle entrate fiscali, dopo anni di dibattiti sulla necessità di operare una vera riforma fiscale, si deve dare atto all'esecutivo di essersi deciso di passare dalle parole ai fatti, con questo primo passaggio voluto dal MEF.

Se vogliamo quindi realizzare una modifica veramente generazionale, dobbiamo preliminarmente analizzare i modelli alternativi che possono costituirsi come punti di riferimento.

Per arrivare ad analizzare modelli alternativi, i criteri generali da utilizzare passano necessariamente dall'individuare a quale concetto di reddito fare riferimento, il reddito-entrata come ipotizzato recentemente dal direttore dell'Agenzia delle Entrate, tenendo ben presente la differenza con l'attuale sistema che si avvicina al modello di reddito-prodotto, con le dovute esclusioni di alcune tipologie reddituali, e il concetto di reddito-spesa

nell'ottica di reddito consumato (al quale si agganciano come ispirazione le tipiche deduzioni presenti nell'attuale ordinamento).

Il criterio generale cui trarre riferimento, trova naturale conseguenza e coerenza con il soggetto imponibile, difatti il reddito-prodotto si ricollega naturalmente alla imposizione individuale mentre il reddito-spesa si collega al nucleo familiare in quanto centro di spesa e di consumo.

Per gli ulteriori criteri cui ispirarsi non possiamo non menzionare l'art.53 della Costituzione, come accennato in precedenza, in particolare il tema dell'equità, sia in senso verticale, laddove a parità di condizioni, anche familiari, il peso dell'imposta deve aumentare all'aumentare del reddito, al quale si collega la ben nota progressività, valida nel dettato costituzionale per tutte le imposte, ma adottato come criterio per l'imposta personale. Oltre che l'equità orizzontale, dove a parità di reddito, le diverse condizioni anche familiari o semplicemente personali, devono trovare un loro trattamento differenziato, quindi ad esempio diminuire con la numerosità della famiglia.

Volendo quindi rimanere in ambito di tassazione personale soggettiva su base individuale, articolata per scaglioni di reddito con aliquote marginali crescenti, si potrebbe eliminare e sostituire il sistema di detrazioni e deduzioni, accentuare l'effetto di progressività, modificando le aliquote marginali e gli scaglioni previsti, lasciando ad altri strumenti il compito di tutelare il nucleo ed il carico familiare, al fine di correggere l'imposta netta e sostenere in modo totale i conviventi, per tutelare l'equità orizzontale.

Questo meccanismo ha il vantaggio di permettere la verifica della reale imposta lorda, e prevede specifici casi e soggetti meritevoli di tutela, in questo modo verrebbe abbattuta l'imposta netta, con un successivo quanto istantaneo assegno, o altre modalità la cui peculiarità deve necessariamente essere la celerità di erogazione.

Questi vantaggi fiscali sono ad oggi difficilmente quantificabili su base soggettiva, in quanto vengono inquinati da detrazioni, deduzioni, assegni familiari, spese personali detraibili, che niente hanno a che vedere con la reale e giusta tutela delle fasce più deboli, e della progressività in generale.

Un ulteriore step in questa direzione, potrebbe essere sviluppato con l'incentivazione della deduzione totale di specifiche tipologie di spese personali *necessarie*, sempre al fine di favorire soglie di totale esenzione dall'imposta entro certi livelli minimi di reddito, senza riconoscere quindi importi a forfait o al raggiungimento di determinate soglie, con il doppio scopo di aiutare nel contempo la lotta all'evasione fiscale.

Ulteriore vantaggio che deriva da questa semplificazione e totale modifica del sistema esistente, è il superamento di tutte le casistiche intervenute negli ultimi decenni, allorquando l'applicazione del modello è stata via via modificata nel senso di contenere il numero delle aliquote e il differenziale tra la più bassa e la più alta, in particolare con una riduzione di quest'ultima; alla base di questi aggiustamenti si sono susseguite più determinanti: il maggior peso assunto nelle scelte dei decisori pubblici del criterio dell'efficienza, lungo le linee suggerite dalla letteratura sulla tassazione ottimale<sup>4</sup>; la constatazione dell'effetto distorsivo sulla progressività del sistema tributario derivante da una troppo accentuata progressività delle aliquote sull'imposta personale, una volta che la sua base imponibile si sia ristretta in larga misura ai redditi da lavoro e pensione; i timori per le implicazioni dell'accentuarsi della tax competition tra paesi<sup>5</sup>.

Come vediamo, il dilemma si staglia tra la funzione di equità verticale, svolta prevalentemente dal profilo delle aliquote e quella di equità orizzontale svolta prevalentemente dalle detrazioni-assegni per carichi familiari e situazioni personali, in questo senso la proposta della possibilità di dedurre integralmente determinate spese personali, al fine di esentare soglie di reddito minimo, permette di superare eventuali dubbi e preferenze applicative, stante il vantaggio del recupero fiscale a tutto vantaggio delle fasce più deboli, senza intaccare la progressività delle aliquote marginali rispetto ai redditi maggiori, che restano fisse ed applicate in assenza dei vantaggi previsti per legge. In questo modo, è possibile superare il regime di imposta-trasferimenti con una riforma organica del sistema di detrazioni-deduzioni e assegni, che dia coerenza agli effetti di progressività ed equità orizzontale che ne derivano, con una riforma importante del sistema italiano.

---

<sup>4</sup> V.infra

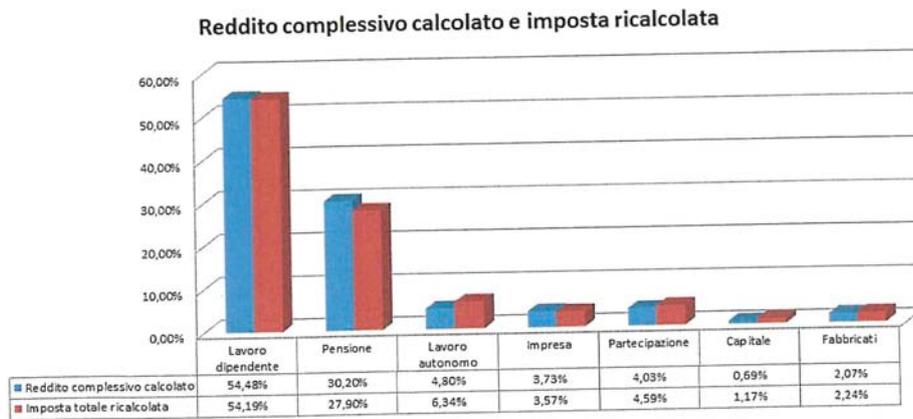
<sup>5</sup> Libro bianco, a cura di Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini

Una riorganizzazione delle detrazioni personali che superi i metodi ancora oggi esistenti, per spese di produzione del reddito, dei carichi di famiglia e del variegato mondo delle *tax expenditures*, che permetta quindi di eliminare anche l'annosa questione legata all'incapienza fiscale.

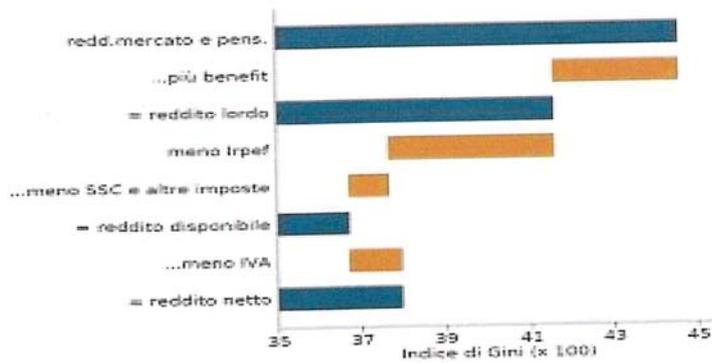
### Approfondimenti

	Lavoro dipendente	Pensione	Lavoro autonomo	Impresa	Partecipazione	Capitale	Fabbricati	Totale
Reddito complessivo calcolato	54.48	30.20	4.80	3.73	4.03	0.69	2.07	100
Imposta totale ricalcolata	54.19	27.90	6.34	3.57	4.59	1.17	2.24	100

Ripartizione dell'Irpef tra le principali fonti di reddito Anno imposta 2018  
Fonte: MEF



Fonte MEF  
Evoluzione dell'indici di Gini nelle diverse definizioni di reddito



Questo indice di disuguaglianza usato in letteratura, che assume valore 1 in caso di massima disuguaglianza e 0 in caso di perfetta uguaglianza, per le varie definizioni di reddito.

Dalla figura si evidenzia che il nostro sistema tax/benefit riduce l'indice dal 45% al 38%, con l'Irpef che incide per 4 punti percentuali mentre l'IVA ha segno opposto, quindi aumenta la disuguaglianza, con il suo impatto regressivo rispetto al reddito.

Il principio che ne scaturisce è che, l'effetto redistributivo dell'Irpef dipende sia dalla struttura di aliquote e scaglioni di reddito, che dalla definizione della base imponibile e dal disegno delle detrazioni. Mentre quasi tutta la redistribuzione operata dall'imposta dipende dalla struttura di scaglioni e aliquote (per circa il 50 per cento) e dalle detrazioni (per quasi il 45 per cento), il ruolo della base imponibile incide marginalmente.

Il peso di scaglioni e aliquote era noto, in questa sede viene utile approfondire il peso redistributivo delle detrazioni, dove in larga parte incidono quelle da tipologia di lavoro e per carichi familiari, mentre la tax expenditures riducono la capacità redistributiva del sistema, perché le spese che danno diritto alle detrazioni sono relativamente più concentrate tra i redditi più elevati

Rif: Curci,Rizza,Romanelli,Savegnago

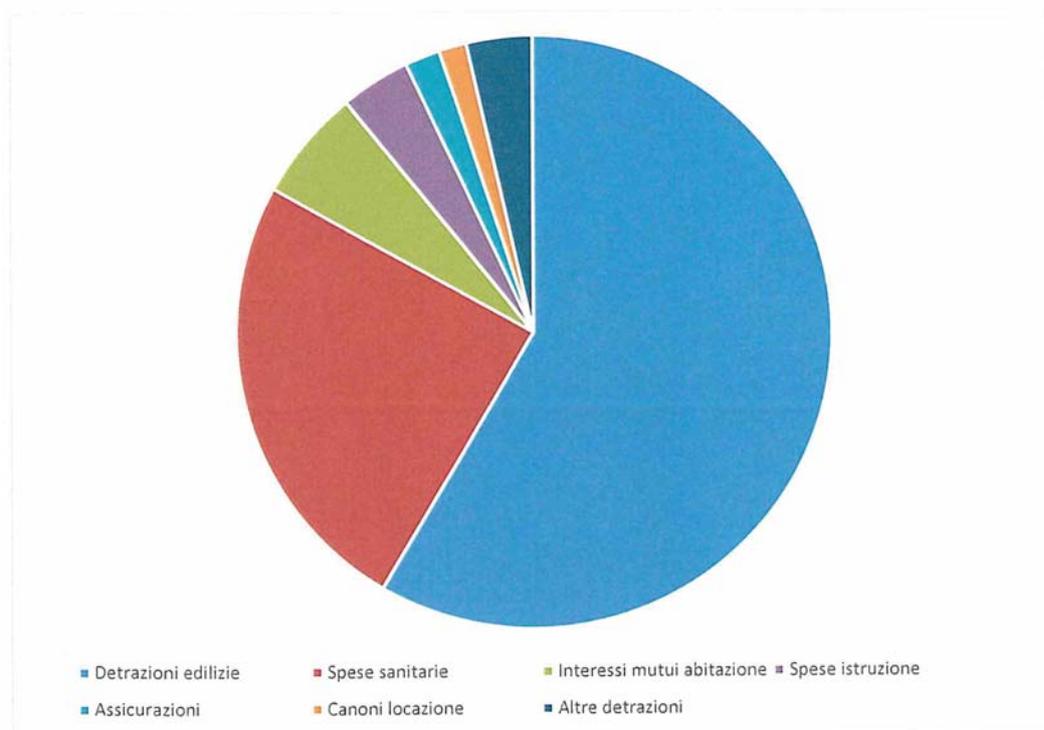
Fonte: BIMlc

## Analisi detrazioni per tipologia di lavoro e carichi familiari per tutte le tipologie di contribuenti Anno Imposta 2018

Regione	Numero contribuenti	Detrazioni per carichi di famiglia		Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione	
		Frequenza	Ammontare	Frequenza	Ammontare
Piemonte	3.195.130	846.682	749.152	2.824.301	3.218.818
Valle d'Aosta	97.778 ***	***	***	87.004	96.615
Lombardia	7.275.481	2.032.702	1.846.924	6.330.037	7.130.512
Liguria	1.181.696	299.228	254.996	1.031.901	1.163.911
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	425.080	116.758	106.654	380.608	441.715
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	435.341	109.357	100.985	384.356	425.848
Veneto	3.633.467	1.061.131	982.310	3.218.629	3.744.511
Friuli Venezia Giulia	933.723	254.639	219.695	836.235	967.310
Emilia Romagna	3.401.115	919.116	815.793	3.016.450	3.430.238
Toscana	2.749.561	764.730	664.609	2.428.323	2.816.024
Umbria	629.784	184.029	169.389	560.071	669.419
Marche	1.125.448	320.683	296.284	1.006.112	1.215.520
Lazio	3.901.905	1.167.469	1.104.238	3.286.731	3.770.035
Abruzzo	911.491	273.531	279.124	808.695	991.569
Molise	211.641	61.781	67.346	186.935	237.475
Campania	3.196.847	1.122.566	1.384.095	2.774.603	3.390.686
Puglia	2.577.717	868.363	983.269	2.241.625	2.778.677
Basilicata	379.112	118.072	132.967	337.483	425.917
Calabria	1.178.746	365.310	431.994	1.061.797	1.354.488
Sicilia	2.859.620	1.040.828	1.231.738	2.465.320	3.075.808
Sardegna	1.067.426	325.968	330.787	944.993	1.147.704
Non indicata	4.742 ***	***	***	554	430
<b>TOTALE</b>	<b>41.372.851</b>	<b>12.278.835</b>	<b>12.173.976</b>	<b>36.212.763</b>	<b>42.493.232</b>
Ammontare e media in migliaia di euro					

Fonte MEF

**Detrazioni per oneri**



**Percentuali di composizione su elaborazione dati dichiarazioni redditi anno 2018**

## Oneri deducibili per tutte le tipologie di contribuenti Anno Imposta 2018

Regione	Numero contribuenti	Contributi previdenziali	Contributi domestici	Erogazioni	Spese mediche	Assegno coniuge	Prev. Comp.	Altri oneri	Totali
		Ammontare	Ammontare	Ammontare	Ammontare	Ammontare	Ammontare	Ammontare	Ammontare
Piemonte	3.195.130	1.747.161	43.098	2.518	131.976	57.711	397.857	49.294	2.429.349
Valle d'Aosta	97.778	61.511	1.120	66	2.961	1.471	10.040	1.235	78.403
Lombardia	7.275.481	4.170.804	97.685	4.920	469.694	156.524	913.037	136.358	5.948.234
Liguria	1.181.696	596.498	16.492	776	27.525	33.463	127.001	14.780	816.404
Trentino Alto Adige (	425.080	267.279	3.585	218	4.425	7.221	65.350	8.226	356.280
Trentino Alto Adige (	435.341	336.839	3.247	174	625	6.336	77.937	7.415	432.531
Veneto	3.633.467	2.200.382	39.078	1.582	112.797	77.330	536.310	58.391	3.025.600
Friuli Venezia Giulia	933.723	449.347	10.958	493	41.760	21.785	140.772	11.800	676.863
Emilia Romagna	3.401.115	2.022.720	50.121	1.593	218.860	59.331	490.044	61.402	2.903.793
Toscana	2.749.561	1.474.107	42.322	1.523	39.304	55.717	317.816	42.186	1.972.897
Umbria	629.784	301.213	9.909	159	5.240	12.843	72.907	6.000	408.256
Marche	1.125.448	628.940	12.221	334	16.208	19.833	145.685	11.195	834.360
Lazio	3.901.905	1.367.858	67.533	3.175	37.448	137.203	256.614	67.676	1.937.312
Abruzzo	911.491	351.708	5.526	178	3.052	14.701	61.800	10.919	447.866
Molise	211.641	78.831	779	48	1.205	2.567	17.474	1.622	102.521
Campania	3.196.847	908.095	20.388	1.229	8.154	59.787	168.600	21.948	1.188.126
Puglia	2.577.717	869.322	10.639	1.285	14.146	50.825	154.605	19.066	1.119.801
Basilicata	379.112	127.351	1.254	100	1.009	3.628	27.140	3.305	163.783
Calabria	1.178.746	288.515	4.649	256	2.452	12.222	52.677	6.390	367.146
Sicilia	2.859.620	765.224	14.617	890	8.114	48.468	174.051	15.751	1.027.042
Sardegna	1.067.426	383.301	9.811	249	14.516	21.482	49.372	8.347	487.064
Non indicata	4.742	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>41.372.851</b>	<b>19.397.005</b>	<b>465.031</b>	<b>21.767</b>	<b>1.161.468</b>	<b>860.448</b>	<b>4.257.090</b>	<b>563.306</b>	<b>26.723.632</b>

Ammontare e media in migliaia di euro

Fonte MEF

All'attualità l'imposizione sul reddito del contribuente è scaglionata in cinque scaglioni:

- 1° scaglione: da 0 a 15000 euro, ad aliquota del 23 per cento;
- 2° scaglione: da 15001 a 28000 euro, ad aliquota del 27 per cento;
- 3° scaglione: da 28001 a 55000 euro, ad aliquota del 38 per cento;
- 4° scaglione: da 55001 a 75000 euro, ad aliquota del 41 per cento;
- 5° scaglione: da 75001 in poi ad aliquota del 43 per cento

Una ipotesi operativa, potrebbe essere quella di portare i livelli almeno a 3

- 1° scaglione: da 0 a 70.000 euro ad aliquota 15 per cento
- 2° scaglione: da 70.001 a 240.000 euro ad aliquota 25 per cento
- 3° scaglione: da 240.001 euro ed oltre ad aliquota 35 per cento

In particolare si evidenzia l'opportunità di consentire ai contribuenti del primo scaglione con reddito fino a 35.000 euro, di poter detrarre per intero il solo "imponibile" di tutte le spese ordinarie e straordinarie definibili di "sopravvivenza" quali quelle mediche, quelle riferibili alla scuola dei figli e quelli afferenti gli interessi passivi per mutui e prestiti per l'ammodernamento della propria abitazione principale sia in termini di acquisto del mobilio che per l'eventuale ristrutturazione edilizia o anche semplicemente per una nuova modulazione della struttura impiantistica.

Ovviamente il riassetto normativo fiscale, una volta attuato non potrà non tener conto di una revisione dell'attività di "riscossione" e di quella della gestione dell'eventuale "contenzioso", come evidenziato da alcune domande poste da Componenti delle rispettive Commissioni in corso di audizione.

In particolare si chiedeva notizie sullo "stato di salute" della Giustizia Tributaria in Italia ed un confronto con le principali omologhe Giurisdizioni a livello europeo.

Nelle principali giurisdizioni tributarie In Europa già dal 2009, era sostanzialmente operativo l'obbligo di tentare una conciliazione tra le parti (fisco e contribuente) prima di arrivare, nel caso di mancato accordo, nell'aula di Giustizia Tributaria. Il sistema era gestito da organismi terzi e con propria autonomia ed indipendenza rispetto all'erario, dove il contribuente poteva intervenire anche in proprio senza l'obbligo di essere assistito da un Professionista a prescindere dall'entità e dalla tipologia dell'imposta trattata. Nel sistema italiano il fenomeno del tentativo di conciliazione è stato adottato ben più di recente.

I principali sistemi, quelli più consolidati, sono certamente quelli vigenti in Francia, Spagna, Germania e Regno Unito.

In Francia il contenzioso tributario è gestito con un "sistema duale". Per imposte dirette e Iva, è previsto un contenzioso amministrativo davanti al *Tribunal Administratif* e alla *Cour Administrative d'Appel* con eventuale ultimo grado davanti al *Conseil d'Etat*. Per le altre imposte indirette, il giudizio di merito è svolto davanti al Tribunal de Grande Instance e alle Cours d'Appel. In questo caso decide, su questioni di legittimità, la Cour de Cassation.

In Spagna, nella fase pre-contenziosa, il contribuente ha dapprima la possibilità di richiedere una revisione della decisione ad organi specializzati dell'amministrazione pubblica (Tribunal Economico-Administrativo). In caso di esito negativo della procedura amministrativa, il contribuente può iniziare un processo ordinario davanti all'autorità giudiziaria. Così, a seconda del tipo di atto impugnato (locale, regionale, statale), il diretto interessato dovrà presentare ricorso al Tribunale Superiores de Justicia o all'Audiencia Nacional. L'eventuale giudizio di legittimità (previsto per le liti di valore superiore a 150mila euro) si svolgerà davanti al Tribunal Supremo.

In Germania, la giurisdizione tributaria è costituzionalmente riconosciuta e garantita alla stregua di quella civile, penale o amministrativa. Per le questioni fiscali è prevista la competenza di una sezione della magistratura ordinaria con specifiche competenze professionali in grado di garantire la tutela giurisdizionale in materia fiscale. In particolare, tentato senza buon fine il rimedio amministrativo (conciliativo), il contribuente può rivolgersi ai Tribunali tributari di primo e secondo grado con l'eventuale ultimo grado affidato alla suprema Bundesverfassungsgericht (Corte Costituzionale federale)

Nel Regno Unito, a partire dal 1° aprile 2009, la giurisdizione tributaria è basata su una prima fase davanti all'autorità amministrativa e una successiva fase giurisdizionale incentrata su un unico giudizio di merito davanti al First Tier Tribunal. Ogni controversia fiscale viene decisa da un Tribunal Judge che, sebbene non necessariamente giudice professionale, deve essere laureato in giurisprudenza e specializzato in diritto tributario.

Il nostro sistema prevede una fase precontenziosa, che in caso di mancato accordo sulla materia del contendere, contempla un primo grado di giudizio presso la Commissione Tributaria Provinciale, un secondo grado presso la Commissione Tributaria Regionale ed un giudizio di legittimità da trattare presso la Corte di Cassazione; mentre per i primi due gradi di giudizio sono garantiti i dettami dell'art. 111 della Costituzione: "è garantito La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.", per la trattazione presso la Corte di Cassazione, il criterio della "ragionevole durata" è praticamente inapplicato stante il notevole carico di cause pendenti.

I carichi di lavoro delle altre giurisdizioni europee sono di gran lunga inferiori al nostro stante anche la minor complessità dei rispettivi sistemi fiscali.

L'ultima riforma del nostro sistema giudiziario tributario (Decreto legislativo del 31/12/1992 n. 545 e Decreto legislativo del 31/12/1992 n. 546, in materia di "Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413"), ha preso certamente spunto dal sistema francese.

Oggi vi è certamente la necessità di una nuova riforma, vuoi perché l'implementazione del sistema deflattivo ha ridotto il carico ordinario di lavoro, vuoi perché la complessità della materia trattata, fa certamente propendere per una professionalizzazione strutturata della figura del Giudice Tributario come peraltro recentemente evidenziato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, Pietro Curzio, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, in occasione della quale ha segnalato le 53.482 cause che affliggono la Sezione Tributaria della cassazione con l'indicazione del fatto che, alla fine del 2020, i numeri fossero di nuovo ulteriormente in crescita. Queste le sue parole: "Il numero degli annullamenti di decisioni delle Commissioni tributarie regionali è pari al 45,6%. Si tratta di un dato nettamente superiore a quello degli annullamenti delle decisioni dei giudici civili di secondo grado. Un dato che dovrebbe indurre a concentrare l'attenzione sul problema a monte dei giudizi di legittimità e a pensare a riforme

dell'appello tributario che consentano a quei giudici di svolgere il loro lavoro a tempo pieno e in via esclusiva al pari di altri giudici specializzati, perché il diritto tributario è ormai uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica e il relativo contenzioso pone problemi di rilevante peso economico e di particolare delicatezza per cittadini, imprese ed erario. Solo operando in tal senso è ipotizzabile che il numero dei ricorsi che investe la Sezione tributaria della Corte si collochi a livelli fisiologici e che, per questa via, si possa conseguire un riequilibrio tra sopravvenienze e decisioni, che a sua volta incida positivamente sulla situazione complessiva della Corte".

Di seguito, a puro titolo esemplificativo, un'ipotesi di riassetto (in cinque punti) delle attuali Commissioni Tributarie e la loro trasformazione in Tribunali Tributari, che abbandonino la dipendenza strutturale e funzionale dal Ministero delle Finanze che nella gran parte dei casi rappresenta una "parte" del processo, e passare sotto l'egida e l'alta sorveglianza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

#### Tribunali Tributari e Tribunali Tributari d'Appello

1. Gli organi di giurisdizione in materia tributaria previsti dal Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, sono riordinati in Tribunale Tributari, aventi sede nel capoluogo di ogni provincia, ed in Tribunali Tributari d'Appello, aventi sede nel capoluogo di ogni regione.

Fino al 31 dicembre 2022, le sezioni (anche distaccate) delle Commissioni Tributarie provinciali e regionali rimangono presso le attuali sedi. Entro il 31 dicembre 2021, con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro della Giustizia, in relazione alle esigenze di reperimento dei locali, sono individuate dette sezioni le quali costituiscono mera articolazione interna delle commissioni tributarie non rilevante ai fini della competenza e della validità degli atti processuali. Con decreto del presidente della commissione provinciale o regionale sono determinati i criteri e le modalità di suddivisione e funzionamento delle sezioni.

Nei Comuni o comunque capoluoghi di provincia con oltre 120.000 abitanti alla data di entrata in vigore della presente disposizione distanti non meno di 100 chilometri dal

comune capoluogo di regione, potranno essere istituite sezioni staccate dei Tribunali Tributari, previo distacco di personale già impiegato negli uffici di segreteria delle commissioni tributarie, senza incrementare il numero complessivo dei componenti delle medesime commissioni, con corrispondente adeguamento delle sedi delle sezioni esistenti e conseguente riduzione delle relative spese. L'istituzione delle sezioni staccate non deve comunque comportare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

2. In ciascuna delle province di Trento e di Bolzano la giurisdizione di cui al comma 1 è esercitata da Tribunali Tributari e Tribunali Tributari d'Appello, aventi competenza sul territorio della provincia corrispondente, alle quali si applicano rispettivamente le disposizioni concernenti le commissioni provinciali e regionali compatibili con le norme di legge e dello statuto regionale che le riguardano.

3. I tribunali tributari e tribunali tributari d'appello, il numero indicativo, il numero delle relative sezioni e i corrispondenti organici sono indicati nelle tabelle A e B allegate al presente decreto.

4. Il numero delle sezioni di ciascun Tribunale può essere adeguato, in relazione al flusso medio dei processi rilevato negli ultimi tre anni dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

5. Alla istituzione di nuovi Tribunali ed alle variazioni conseguenti, in relazione a mutamenti dell'assetto provinciale e regionale del territorio della Repubblica, si provvede con Decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro della Giustizia.

Attuale consistenza dell'apparato giudicante di primo grado (le attuali Commissioni Tributarie Provinciali), apparato giudicante di Appello (le attuali Commissioni Tributarie regionali) organizzato con Giudici Tributari di carriera, supportati da componente laica costituita da esperti nelle varie materie tributarie.

Una breve nota è però necessaria sulla figura del Giudice Tributario, il quale dovrebbe continuare a rappresentare un "operatore di prossimità". L'applicazione della Legge deve avvenire sulla base della conoscenza del territorio, delle aziende "tipiche", degli usi e le consuetudini professionali, delle realtà industriali, artigianali, commerciali e turistiche presenti nell'ambito territoriale di espletamento della professione di Giudice, operando con

scienza e coscienza, come diceva Ippocrate riferendosi ai Medici è cioè secondo la tradizione.

Infino colgo l'occasione per auspicare che dopo la trattazione delle imposte sul reddito, le Commissioni Finanze, in seduta congiunta, possano prendere finalmente in esame un tema che, a mio sommosso avviso può rappresentare un segnale di equità fiscale ed insieme di giustizia sociale: la riforma del Catasto.

Ringrazio nuovamente per l'opportunità concessa alla nostra Associazione e resto a disposizione per eventuali chiarimenti o integrazioni ove ritenute opportune o necessarie.

Firenze, 9 febbraio 2021

Giorgio Fiorenza  


## ALLEGATO 2



*Associazione Magistrati Tributari*

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426  
[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)  
00184 Roma, Via Labicana 123

---

### **ANALISI DEGLI ATTI IMPUGNATI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE IN MATERIA DI IRPEF**

Con la presente analisi si intende offrire un quadro sinottico dell'impatto, in termini sia assoluti che percentuali, generato dall'applicazione della tassazione IRPEF rispetto agli esiti dei relativi contenziosi incardinati presso le Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali.

I dati sono stati elaborati attraverso l'analisi dei valori statistici rilevati dal MEF e relativi agli atti tributari impugnati nel periodo dal 2016 al 2020<sup>(1)</sup>, dai quali sono stati estrapolati i dati delle singole tipologie di imposta oggetto dei contenziosi presso le Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali, per una visione comparata sia della natura dei tributi e sia dei rispettivi esiti di giudizio.

Nelle seguenti tabelle vengono analizzati gli atti oggetto di contenzioso tributario in relazione alle imposte più frequenti di natura erariale e di tributi locali, evidenziandone le relative percentuali.

Per l'annualità 2020 è stata sviluppata anche l'analisi comparata di tutte le tipologie di esito cui sono destinati gli atti medesimi, suddivisi per Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali.

Ponendo particolare attenzione ai contenziosi aventi ad oggetto la materia imponibile ai fini dell'IRPEF, dalla relativa rielaborazione dei dati emerge che tale imposta rappresenta l'oggetto del maggior numero di contenziosi in assoluto in entrambi i gradi di giudizio e, nel periodo gennaio-settembre 2020, rappresenta oltre 1/5 di tutto il contenzioso tributario, raggiungendo in termini percentuali:

---

<sup>(1)</sup> Per l'anno 2020 dati statistici disponibili dalle rilevazioni statistiche del MEF sono aggiornati al 30/9/2020.



## Associazione Magistrati Tributarî

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426  
[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)  
 00184 Roma, Via Labicana 123

- il 21,00% di tutti gli atti impugnati presso le Commissioni Tributarie Provinciali e
- il 27,37% di tutti gli atti impugnati presso le Commissioni Tributarie Regionali.

I dati sono stati analiticamente indicati nelle seguenti tabelle e sono riferiti ai contenziosi tributari nei due gradi di giudizio:

### Atti impugnati nel periodo gennaio- settembre 2020 suddivisi per imposte oggetto di contenzioso

CTP	ATTI IMPUGNATI in cui l'imposta appare da sola o in combinazione con altre	Favorevole contribuente	Giudizio intermedio	Favorevole ufficio	Conciliazione	Altri esiti	Totale
		%	%	%	%	%	%
<b>TRIBUTI ERARIALI E LOCALI</b>							
IRPEF	23.437	18,94%	19,99%	51,85%	0,37%	8,86%	100,00%
IVA	15.365	16,90%	19,41%	55,09%	0,43%	8,16%	100,00%
IRAP	11.325	17,35%	20,49%	52,97%	0,53%	8,66%	100,00%
REGISTRO	6.975	26,42%	17,06%	43,25%	0,07%	13,19%	100,00%
IRIS IRPEG	5.247	21,04%	15,83%	51,93%	0,78%	10,41%	100,00%
BOLLO	2.661	28,93%	18,23%	43,48%	0,00%	9,36%	100,00%
TRIBUTI-TASSE AUTO	16.026	24,40%	22,88%	40,73%	0,01%	11,98%	100,00%
TARSU/TIA	14.899	25,04%	20,47%	40,36%	0,09%	14,05%	100,00%
ICI/IMU	12.168	25,70%	14,94%	48,30%	0,27%	10,80%	100,00%
DIRITTI CAMERALI	3.478	13,83%	32,40%	44,34%	0,00%	9,43%	100,00%
	<b>111.581</b>						



## Associazione Magistrati Tributarî

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

CTR	ATTI IMPUGNATI in cui l'imposta appare da sola o in combinazione con altre	Favorevole contribuente	Giudizio intermedio	Favorevole ufficio	Conciliazione	Altri esiti	Totale
		%	%	%	%	%	%
IRPEF	12.805	24,38%	13,07%	52,35%	0,23%	9,96%	100,00%
IVA	8.960	24,81%	12,91%	52,52%	0,18%	9,57%	100,00%
IRAP	7.137	24,94%	13,86%	50,77%	0,26%	10,17%	100,00%
IRES IRPEG	3.851	28,30%	11,22%	49,26%	0,36%	10,86%	100,00%
REGISTRO	2.719	32,99%	10,37%	47,71%	0,22%	8,72%	100,00%
TARSU/TIA	4.119	24,25%	17,02%	49,21%	0,03%	9,49%	100,00%
ICI/IMU	3.739	28,88%	13,00%	50,28%	0,43%	7,41%	100,00%
TRIBUTI-TASSE AUTO	2.396	19,57%	20,24%	44,95%	0,00%	15,23%	100,00%
DIRITTI CAMERALI	1.048	13,07%	25,77%	54,01%	0,09%	7,06%	100,00%
	<b>46.774</b>						

Per le annualità pregresse, ovvero dal 2016 al 2019, dai relativi dati posti a confronto emerge come il volume di atti aventi ad oggetto accertamenti ai fini IRPEF impugnati in sede contenziosa abbia registrato valori percentuali, rispetto al totale degli atti complessivamente impugnati, sempre superiori alle altre tipologie di imposte.

Nei prospetti seguenti vengono sintetizzati i valori percentuali dei ricorsi in materia IRPEF rispetto ai totali ricorsi depositati per i due gradi di giudizio;

### Commissioni Tributarie Provinciali:

2016= 21,6% per un numero complessivo di 35.424 ricorsi su 163.939  
 2017= 18,91% per un numero complessivo di 28.123 ricorsi su 148.712  
 2018= 18,70% per un numero complessivo di 28.665 ricorsi su 153.312  
 2019= 17,75% per un numero complessivo di 25.227 ricorsi su 142.153



## Associazione Magistrati Tributaristi

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

### Commissioni Tributarie Regionali:

2016= 29,94% per un numero complessivo di 20.332 ricorsi su 67.903

2017= 28,57% per un numero complessivo di 18.018 ricorsi su 63.058

2018= 26,99% per un numero complessivo di 15.389 ricorsi su 57.010

2019= 23,29% per un numero complessivo di 10.913 ricorsi su 46.862

Dalla rielaborazione dei dati emerge che l'IRPEF rappresenta l'imposta oggetto del maggior numero di contenziosi in entrambi i gradi di giudizio, rappresentando mediamente più di 1/5 di tutto il contenzioso tributario.

I dati analitici sono riportati nei seguenti prospetti

### Atti impugnati nelle annualità periodo 2016-2019 suddivisi per imposte oggetto di contenzioso

CTP	2016		2017		2018		2019	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
TRIBUTI ERARIALI E LOCALI								
IRPEF	35.424	21,61%	28.123	18,91%	28.665	18,70%	25.227	17,75%
IRAP	12.291	7,50%	9.698	6,52%	9.084	5,93%	6.788	4,78%
IVA	14.503	8,85%	12.024	8,09%	12.507	8,16%	11.081	7,80%
REGISTRO	10.483	6,39%	9.395	6,32%	9.275	6,05%	8.810	6,20%
IPOTECARIE E CATASTALI	3.790	2,31%	6.215	4,18%	5.242	3,42%	4.104	2,89%
IRES IRPEG	8.085	4,93%	7.777	5,23%	8.479	5,53%	7.776	5,47%
TRIBUTI DOGANALI	1.175	0,72%	1.365	0,92%	1.311	0,86%	1.230	0,87%
CONTRIBUTO UNIFICATO	796	0,49%	768	0,52%	944	0,62%	944	0,66%
ALTRI TRIBUTI ERARIALI	16.878	10,30%	13.901	9,35%	14.770	9,63%	14.121	9,93%
TRIBUTI PROPRIETA' IMMOBILIARI	17.383	10,60%	17.071	11,48%	22.091	14,41%	22.932	16,13%
TASSA SMALTIMENTO RIFIUTI	19.687	12,01%	18.380	12,36%	18.099	11,81%	19.844	13,96%
TRIBUTI E TASSE AUTO	11.887	7,25%	13.217	8,89%	14.624	9,54%	10.431	7,34%
PUBBLICITA'	1.220	0,74%	1.498	1,01%	1.361	0,89%	1.590	1,12%
COSAP E TOSAP	538	0,33%	546	0,37%	606	0,40%	570	0,40%
ALTRI TRIBUTI LOCALI	9.799	5,98%	8.734	5,87%	6.254	4,08%	6.705	4,72%
TOTALI	<b>163.939</b>	<b>100%</b>	<b>148.712</b>	<b>100%</b>	<b>153.312</b>	<b>100%</b>	<b>142.153</b>	<b>100%</b>



## Associazione Magistrati Tributarî

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

CTR	2016		2017		2018		2019	
	n.	%		%	n.	%	n.	%
TRIBUTI ERARIALI E LOCALI								
IRPEF	20.332	29,94%	18.018	28,57%	15.389	26,99%	10.913	23,29%
IRAP	4.847	7,14%	3.709	5,88%	2.784	4,88%	1.939	4,14%
IVA	7.654	11,27%	6.859	10,88%	6.106	10,71%	4.872	10,40%
REGISTRO	4.386	6,46%	4.147	6,58%	3.725	6,53%	3.264	6,97%
IPOTECARIE E CATASTALI	4.845	7,14%	4.190	6,64%	2.768	4,86%	2.272	4,85%
IRES IRPEG	6.993	10,30%	6.080	9,64%	5.997	10,52%	4.554	9,72%
TRIBUTI DOGANALI	931	1,37%	745	1,18%	702	1,23%	843	1,80%
CONTRIBUTO UNIFICATO	248	0,37%	249	0,39%	206	0,36%	266	0,57%
ALTRI TRIBUTI ERARIALI	5.144	7,58%	5.386	8,54%	5.479	9,61%	5.305	11,32%
TRIBUTI PROPRIETA' IMMOBILIARI	5.268	7,76%	4.625	7,33%	4.809	8,44%	5.362	11,44%
TASSA SMALTIMENTO RIFIUTI	3.501	5,16%	4.004	6,35%	4.285	7,52%	4.149	8,85%
TRIBUTI E TASSE AUTO	1.681	2,48%	2.252	3,57%	1.491	2,62%	1.149	2,45%
PUBBLICITA'	456	0,67%	393	0,62%	493	0,86%	424	0,90%
COSAP E TOSAP	184	0,27%	145	0,23%	219	0,38%	205	0,44%
ALTRI TRIBUTI LOCALI	1.433	2,11%	2.256	3,58%	2.557	4,49%	1.345	2,87%
TOTALI	<b>67.903</b>	<b>100%</b>	<b>63.058</b>	<b>100%</b>	<b>57.010</b>	<b>100%</b>	<b>46.862</b>	<b>100%</b>

Per un piú ampio approfondimento in termini relativi, occorre rilevare che in termini di gettito fiscale nel 2019 l' IRPEF si è attestata a **191.602 milioni di euro**<sup>(2)</sup>, riflettendo l'andamento delle seguenti componenti:

- ritenute effettuate sui redditi dei dipendenti del settore privato: 81.425 milioni di euro;
- ritenute sui redditi dei dipendenti del settore pubblico: 76.017 milioni di euro;
- ritenute sui redditi dei lavoratori autonomi: 11.310 milioni di euro;
- ritenute a titolo di acconto applicate ai pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per le spese per le quali spetta la detrazione d'imposta: 1.886 milioni di euro

<sup>2</sup> Cfr. Bollettino delle Entrate Tributarie 2019-MEF:

[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate\\_tributarie\\_2019/Bollettino-entrate-Dicembre2019.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2019/Bollettino-entrate-Dicembre2019.pdf)



## *Associazione Magistrati Tributarî*

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

---

-versamenti in autoliquidazione: 20.964 milioni di euro.

Di conseguenza ne deriva che le entrate da IRPEF 2019, pari a 191.602 milioni di euro, rappresentano il 40,62% del totale delle entrate accertate nel bilancio dello Stato, pari ad Euro 471.622 milioni, per cui l'entità del maggior volume di contenzioso IRPEF è direttamente correlata alla maggiore entità in termini assoluti del gettito tributario di tale imposta rispetto alle altre imposte erariali.

### LE PRINCIPALI DIRETTRICI DI POTENZIALE INTERVENTO

In termini qualitativi sulla natura dei contenziosi in materia di IRPEF una delle cause che influisce sulla elevata impugnabilità dei relativi atti è indubbiamente la grande frammentazione della legislazione tributaria in Italia, dovendo sottolineare tra i fattori più rilevanti dei problemi legati all'IRPEF proprio il numero elevato di disposizioni normative che disciplinano le imposte sui redditi: in un'ottica di chiarezza e semplificazione sarebbe necessaria una riforma finalizzata ad una razionalizzazione della legislazione fiscale, attraverso la definizione di un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, che confluisca in un unico Codice tributario.

Non di minor rilievo assume il problema dell'evasione fiscale ( tax gap) dell'IRPEF che riguarda diverse tipologie di redditi tra cui quelli derivanti dalle attività imprenditoriali e professionali e i redditi da lavoro dipendente irregolare. A loro volta le attività imprenditoriali sono svolte da imprenditori individuali, che sono soggetti autonomi di imposta, ovvero da società di persone tenute al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per il tramite dei propri soci (c.d. tassazione per trasparenza).

Un'analisi pubblicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella "Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020- Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e



## Associazione Magistrati Tributarî

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

contributiva"<sup>(3)</sup>, ha determinato la relativa quantificazione del tax gap IRPEF, riconducibile ad omessa dichiarazione dei redditi di imprese e lavoratori autonomi che comprende anche i mancati versamenti, i meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme, includendo quindi gli esiti dei comportamenti evasivi, elusivi, le frodi fiscali e tutti i possibili errori che alterano il gettito fiscale.

Nella tabella seguente vengono riportati i dati riferiti alle annualità dal 2013 al 2018, sia in termini di valori assoluti e sia in termini percentuali, quantificando l'impatto riferito all'IRPEF non versata rispetto sia all'IRPEF potenziale e sia al PIL:

AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI E RAPPORTI RISPETTO ALLA BASE POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL. ANNI 2013-2018							
	Anno	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gap IRPEF imprese e lav.autonomi in mln di euro (IRPEF <sub>nv</sub> )	Non dichiarato	28.508	29.862	30.384	32.077	30.522	29.903
	Non versato	1.667	1.732	1.797	1.871	1.781	1.744
	Complessivo	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647
Gap IRPEF imprese e lav.autonomi in % dell'imposta potenziale (IRPEF <sub>nv</sub> / IRPEF <sub>p</sub> )	Non dichiarato	62,9%	63,9%	64,0%	64,2%	66,1%	63,1%
	Non versato	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%	3,9%	3,7%
	Complessivo	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%	66,8%
Gap IRPEF imprese e lav.autonomi in % del PIL (IRPEF <sub>nv</sub> / PIL)	Non dichiarato	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%	1,7%
	Non versato	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Complessivo	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%	1,8%

Dunque da tale studio è emerso che dai circa 30,2 miliardi di euro stimati quali IRPEF omessa nel 2013, si arriva ai 31,6 miliardi del 2018. In sostanza nell'ultima rilevazione del 2018 il gap IRPEF per omesse dichiarazioni e omessi versamenti, riferiti a imprese e lavoratori autonomi,

<sup>(3)</sup>[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_-\\_Allegato\\_-\\_NADEF\\_2020.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-_Allegato_-_NADEF_2020.pdf)



### *Associazione Magistrati Tributaristi*

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

rappresenta il 66,8% dell'IRPEF lordo di gestione potenziale, calcolato in base alla Contabilità nazionale Istat<sup>(4)</sup>.

Per superare le numerose problematiche evidenziate in primo luogo è sentita in assoluto l'esigenza di realizzare misure volte a favorire la semplificazione del sistema, correlato ad una necessaria chiarezza e ad una stabilità normativa nel tempo, attraverso misure all'interno delle quali il Legislatore possa attuare le diverse politiche economiche senza la necessità di modificare con estrema frequenza le regole fiscali per i cittadini e le imprese, anche per evitare che gli operatori del settore debbano costantemente adattarsi alle continue modifiche dei perimetri normativi.

Indubbiamente un'ipotesi di riforma dovrebbe prevedere un congiunto potenziamento delle attività di analisi dirette a contrastare la sottrazione all'imposizione delle basi imponibili, con specifici sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione, tenendo conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà economica e territoriale.

Analoga esigenza si ravvisa nella necessità di implementare gli strumenti di cooperazione rafforzata tra Fisco e contribuente sia attraverso il potenziamento dei servizi telematici e degli strumenti di messa a disposizione dei dati finalizzati a facilitare e razionalizzare gli adempimenti per evitare successivi accertamenti e sia attraverso l'intensificazione del dialogo collaborativo con i contribuenti per supportarli sia nel momento dichiarativo sia nel pagamento dei tributi.

E' comunque evidente che una riforma che preveda una semplificazione delle regole applicative dell'IRPEF, in quanto imposta oggetto del maggior numero di contenziosi tributari, determinerà effetti positivi correlati non solo in termini di un minore contenzioso ma anche in termini di

---

<sup>4</sup> Gli schemi di misurazione dell'economia su cui si basano i Conti nazionali prodotti dall'Istat definiscono una specifica componente, l'Economia non osservata (o NOE, acronimo inglese di *Non-Observed Economy*), che comprende l'insieme delle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. L'inclusione delle diverse componenti della NOE nei Conti nazionali consente di rispettare il principio dell'esaustività nella rappresentazione dei flussi economici (stabilito nei manuali internazionali SNA e SEC e verificato dalle autorità statistiche europee), assicurando la comparabilità internazionale dei dati sul prodotto interno lordo e il reddito nazionale lordo.



## *Associazione Magistrati Tributaristi*

Tel. n. 06/47825764 - cell. 328/9372426

[segreteriaipresidente@amtmail.it](mailto:segreteriaipresidente@amtmail.it)

00184 Roma, Via Labicana 123

---

riduzione di carichi di lavoro dedicati dall'Amministrazione Finanziaria, sia nella fase di gestione accertativa e sia in quella successiva connessa alla fase contenziosa

In sostanza si ritiene certamente utile una riforma fondata su un impianto giuridico stabile, a vantaggio non solo di chi interpreta le leggi fiscali, ma anche per l'Amministrazione Finanziaria che le applica e soprattutto a vantaggio del contribuente, in un'ottica di legittimo affidamento sul principio fondamentale della certezza del diritto.

---

### **Riferimenti:**

-DIPARTIMENTO DELLE FINANZE:

<http://www.finanze.it>

Bollettino delle Entrate Tributarie 2019-MEF

[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate\\_tributarie\\_2019/Bollettino-entrate-Dicembre2019.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2019/Bollettino-entrate-Dicembre2019.pdf)

Relazione evasione fiscale e contributiva:

[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_-\\_Allegato\\_-\\_NADEF\\_2020.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-_Allegato_-_NADEF_2020.pdf)

ALLEGATO 3



**Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle  
persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica**

**Dott. Gian Paolo Oneto**

**Direttore della Direzione centrale per gli studi e la valorizzazione  
tematica nell'area delle statistiche economiche**

**Commissioni riunite**

**VI Commissione "Finanze" della Camera dei deputati**

**6<sup>a</sup> Commissione "Finanze e tesoro" del Senato della Repubblica**

**Roma, 25 gennaio 2021**



## Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. La struttura delle entrate</b>	<b>6</b>
<i>Confronto europeo</i>	<b>6</b>
<i>L'IRPEF nel quadro dei conti nazionali</i>	<b>9</b>
<b>3. L'evasione fiscale</b>	<b>11</b>
<b>4. Carico fiscale su individui e famiglie: il quadro di riferimento nel 2018</b>	<b>13</b>
<i>La distribuzione dei redditi lordi</i>	<b>14</b>
<i>La distribuzione del carico fiscale</i>	<b>15</b>
<i>Analisi comparativa del carico fiscale a livello familiare</i>	<b>16</b>
<b>5. Aspetti redistributivi del prelievo</b>	<b>17</b>
<i>La redistribuzione attraverso il prelievo</i>	<b>18</b>
<i>Detrazioni e oneri detraibili</i>	<b>19</b>
<i>Le detrazioni per i familiari a carico</i>	<b>20</b>

Allegato:

1. Tavole statistiche



## 1. Introduzione

La necessità di pervenire a una complessiva riforma del sistema tributario italiano e in particolare dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) è da tempo oggetto di un ampio dibattito. In questa audizione, l'Istat intende contribuire con dati ed elaborazioni utili ai lavori della Commissione su questo tema.

In premessa, può essere utile richiamare alcune delle proprietà e delle caratteristiche desiderabili dei sistemi di imposizione fiscale, alla luce delle quali nel presente documento si offriranno analisi descrittive del sistema fiscale attualmente vigente nel nostro Paese, con particolare riferimento al sistema di imposizione diretta. Tali caratteristiche devono essere valutate in base alle finalità della spesa pubblica, il cui finanziamento è l'obiettivo ultimo dei sistemi tributari; le finalità sono generalmente riconducibili a due categorie: distributive e allocative. Gli obiettivi di regolazione della distribuzione del reddito si perseguono, da un lato, attraverso le spese per trasferimenti, alle quali non corrisponde alcuna controprestazione in termini di beni e servizi, e, dall'altro, attraverso l'applicazione del principio di progressività nel finanziamento della spesa per beni e servizi di interesse generale. Tra le finalità di natura allocativa si ricordano: la costruzione di un impianto fiscale favorevole alla crescita e alla stabilizzazione delle fluttuazioni del ciclo macro-economico con il contrasto dei suoi effetti sfavorevoli; lo sviluppo di un sistema di incentivi/disincentivi per i comportamenti o le scelte dai quali derivino esternalità positive/negative.

Il raggiungimento di questi obiettivi può essere ottenuto attraverso strumenti di natura diversa, le cui caratteristiche sono frutto di precise scelte politiche. Tuttavia esistono alcuni principi a cui i moderni sistemi tributari sono ispirati e che si ritengono comunemente imprescindibili. Innanzitutto, il disegno del sistema tributario deve risultare rispettoso del principio di equità, che implica un'imposta commisurata alla capacità contributiva. L'equità di un sistema impositivo deve essere garantita in senso sia orizzontale, per cui contribuenti con uguali capacità contributive devono pagare la stessa imposta, sia verticale, per cui i contribuenti più ricchi devono pagare proporzionalmente di più.

Un secondo aspetto rilevante riguarda il coordinamento e la coerenza non solo tra diversi strumenti di prelievo che incidano su medesime fonti di reddito, ma anche, nell'ambito dei compiti extra-tributari talvolta affidati all'imposta, tra diversi strumenti di policy (si pensi, per esempio, al complesso degli strumenti a sostegno alla famiglia e alla natalità). Questo secondo aspetto è fortemente connesso a un'altra caratteristica desiderata dei sistemi tributari: la trasparenza che deve consentire al contribuente di conoscere con facilità l'aliquota effettivamente pagata per le diverse componenti del

suo reddito. Un ultimo aspetto, che si ritiene utile richiamare e che è riconducibile prevalentemente alla finalità allocative della spesa pubblica, è quello dell'efficienza. Il sistema tributario deve evitare di introdurre, attraverso il suo disegno, distorsioni nei comportamenti allocativi degli attori economici, siano essi individui o imprese, che risultino, in ultima analisi, dannosi per la crescita economica.

Come emergerà, seppure indirettamente, da diversi risultati derivanti dalle analisi proposte nel presente documento, l'attuale sistema tributario e, in particolare, quello di imposizione diretta, presenta diverse criticità, se valutato alla luce dei criteri sopra menzionati. Innanzitutto gli elevati livelli di evasione fiscale incidono fortemente e negativamente sull'equità del sistema. Questa viene compromessa anche dalla progressiva erosione della base imponibile che ha implicato, nel tempo, non solo un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito ma anche una spinta a scelte allocative sfavorevoli al processo di crescita economica (ciò riguarda, ad esempio, agli effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro riconducibili ai salti d'aliquota). Risulta critica dal punto di vista dell'equità e della trasparenza anche la proliferazione delle spese fiscali, che mostrano in alcuni casi effetti regressivi e che, nel caso delle detrazioni e in assenza di imposizione negativa, privano dei benefici contribuenti incapienti che ne avrebbero altrimenti diritto.

Il documento è strutturato come segue: la prima parte sfrutta le informazioni elaborate nell'ambito del sistema dei Conti nazionali e fornisce un'analisi della struttura e dell'evoluzione delle entrate delle amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione europea, e, con maggiore dettaglio, nel nostro Paese. In questa parte si richiamano anche i principali risultati disponibili in materia di stima dell'evasione fiscale, in particolare per la componente dell'IRPEF. La seconda parte, riferita agli aspetti distributivi, in particolare delle imposte dirette, analizza le informazioni relative al carico fiscale e alla sua distribuzione a livello individuale e familiare, e, attraverso l'utilizzo del modello di micro-simulazione dell'Istat, fornisce alcune analisi sugli effetti distributivi del prelievo.

## **2. La struttura delle entrate**

### ***Confronto europeo***

La complessità dei sistemi fiscali dei singoli paesi e, in particolare, la non omogeneità nella identificazione delle basi imponibili che ricadono all'interno di diverse tipologie di imposta<sup>1</sup> non consentono il confronto diretto dell'IRPEF con imposte di uguale natura di

---

<sup>1</sup> Basti pensare che, nonostante formalmente l'IRPEF includa tra le tipologie di reddito che ne compongono la base imponibile i redditi da capitale, la stragrande maggioranza delle fattispecie di

altri paesi. Tuttavia, il sistema di classificazione dei conti a livello europeo (il SEC 2010<sup>2</sup>) e, nello specifico, la sequenza dei conti per settore istituzionale, consente di fornire un quadro comparativo della struttura delle entrate delle Amministrazioni pubbliche, fino ad arrivare al dettaglio delle imposte dirette e in particolare di quelle sui redditi delle persone e delle famiglie – aggregato all'interno del quale rientra l'IRPEF.

Nel nostro Paese, nel 2019, il totale delle entrate fiscali e contributive<sup>3</sup> del complesso delle Amministrazioni pubbliche (da qui in avanti: totale delle entrate) è composto per il 68,1% dalle entrate fiscali e per il 31,9% dai contributi sociali. Si tratta di valori in linea con la media dei 28 paesi europei (rispettivamente 67% e 33%), che si caratterizzano comunque per una eterogeneità nella composizione delle entrate. Paesi come la Danimarca, la Svezia ma anche, in misura minore, Irlanda e Regno Unito mostrano un peso più rilevante delle entrate fiscali, che arrivano, per la Danimarca, a rappresentare addirittura il 99,4% delle entrate complessive (per gli altri paesi menzionati i valori sono rispettivamente 92,1%, 80,3% e 76,9%). D'altro canto, in alcuni Paesi dell'Europa dell'est (Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia, Romania), così come in Germania, le entrate fiscali, pur rappresentando una quota maggioritaria del totale delle entrate, pesano per meno del 60% (dal 58,3% della Germania al minimo di 55,8% della Slovacchia).

Le entrate fiscali sono, a loro volta, composte da tre voci: le imposte dirette, aggregato al cui interno ricadono le imposte sui redditi e sul patrimonio di individui, famiglie e imprese; le indirette, che comprendono le imposte sulla produzione e sulle importazioni; e le imposte in conto capitale come, per esempio, quelle su successioni e donazioni. In Italia si osserva una quasi perfetta equi-distribuzione tra imposte dirette e indirette, che pesano rispettivamente per il 33,9% e il 34,0% del totale delle entrate, mentre le imposte in conto capitale rappresentano una quota assolutamente marginale pari allo 0,2%. I valori medi per l'Unione Europea riproducono questo schema, se non fosse per un peso superiore, per quanto molto limitato, delle imposte in conto capitale che arrivano a rappresentare lo 0,6% delle entrate fiscali. Anche questa struttura presenta un certo livello di diversificazione all'interno del panorama europeo.

La maggioranza dei paesi (17 su 28, al cui interno ricadono tutti quelli dell'est Europa ma anche Francia, Grecia, Svezia, Spagna e Portogallo) ha scelto una distribuzione che assegna un maggior peso, seppure con intensità diverse, alle imposte indirette. In particolare, in Ungheria, Bulgaria, Svezia e Croazia queste sono del tutto prevalenti pesando per circa la metà del totale delle entrate, mentre in Francia, Spagna e qualche altro paese raggiungono al massimo il 35%, superando di poco quelle dirette. Dall'altro

---

questi ultimi sono escluse nella pratica e soggette a una imposizione sostitutiva (ad es. i redditi sugli interessi da depositi e titoli, dividendi, plusvalenze...).

<sup>2</sup> Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea – SEC 2010 (Regolamento UE n. 549/2013).

<sup>3</sup> Inclusi i contributi figurativi e al netto degli importi accertati ma di improbabile riscossione.

lato della distribuzione, si osservano alcuni paesi, prevalentemente del nord Europa, come Irlanda, Germania, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi e Danimarca (con il peso più elevato) dove la struttura del prelievo favorisce le imposte dirette.

Come anticipato, le imposte sui redditi di famiglie e individui costituiscono una delle due voci prevalenti delle imposte dirette, essendo l'altra rappresentata dalle imposte sui redditi e sui profitti delle imprese<sup>4</sup>. Il sistema italiano è fortemente sbilanciato a favore delle imposte sui redditi di individui e famiglie che pesano per il 27,5% delle entrate totali, mentre quelle sui redditi delle imprese si fermano al 4,6%. Questo sbilanciamento è condiviso con la totalità dei paesi europei (fa eccezione solo Cipro), ma la differenza di peso delle due componenti assume intensità variabili: una differenza superiore a 20 punti percentuali si registra, oltre che in Italia, solo in Danimarca, Finlandia, Svezia e Lettonia. Il peso delle imposte sui redditi e i profitti di impresa in Italia è il terzo più basso d'Europa, superiore solo a quello che si osserva in Lettonia ed Estonia, mentre nel resto del continente, fatta eccezione per Grecia e Slovenia, questo peso raggiunge e per lo più supera il 6%.

La dinamica negli ultimi 20 anni non evidenzia cambiamenti rilevanti nella composizione tra entrate fiscali e contributive per la media dei paesi europei, ma la media nasconde evoluzioni nazionali contrastanti. Considerando solo le variazioni più ampie nell'arco temporale esaminato, si osserva come in Italia, Irlanda, Finlandia e in alcuni paesi dell'est Europa (nello specifico Romania, Slovenia e Slovacchia) si sia optato per una riduzione significativa (di almeno due punti percentuali) del peso delle entrate fiscali a favore dei contributi sociali. Al contrario in Danimarca, Bulgaria, Francia, Croazia, Paesi Bassi e Svezia il peso delle entrate fiscali è aumentato a scapito di quello dei contributi sociali.

La riduzione del peso delle entrate fiscali in Italia (-2,5 punti percentuali tra il 2010 e il 2019) è dovuta principalmente alle imposte indirette (-1,9 p.p.). La variazione limitata dell'incidenza delle imposte dirette (-0,6 p.p.) è la risultante di una dinamica caratterizzata da una riduzione del peso delle imposte sui redditi e profitti di impresa (-1,0 p.p.) e di quelle sui guadagni di capitali (-2,0 p.p.) e, all'opposto, da un aumento delle imposte sui redditi di individui e famiglie (+2,1 p.p.)<sup>5</sup>. Dinamiche simili si sono osservate in Grecia, Portogallo, Lussemburgo e Lettonia, anche se l'Italia si caratterizza per la maggior riduzione del peso delle imposte sui guadagni di capitali (tra i paesi per cui è disponibile il dato su questo aggregato).

---

<sup>4</sup> Faceva eccezione, prima della sua uscita dall'Ue, il Regno Unito, paese nel quale la voce "altre imposte correnti non altrove classificate" pesa, sul totale delle imposte dirette, quanto le imposte sul reddito e i profitti delle imprese (rispettivamente 16,7 e 16,9%).

<sup>5</sup> Le tre voci, pur essendo le più rilevanti, non esauriscono le voci che compongono l'aggregato Entrate fiscali, motivo per cui la somma delle variazioni qui citate si discosta da zero.

**L'IRPEF nel quadro dei conti nazionali**

Come richiamato nel precedente paragrafo, nei Conti Nazionali le imposte vengono classificate in base ai principi previsti dal Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) che raggruppa le varie tipologie di prelievi fiscali in imposte sul reddito e sul patrimonio, imposte sulla produzione e sui prodotti e imposte in conto capitale<sup>6</sup>. In generale, sebbene la definizione di imposta prevista dal SEC 2010 si avvicini a quella della contabilità pubblica, le due nozioni non sono perfettamente coincidenti e sono necessarie alcune rettifiche dei dati di base per garantire una stima coerente con i principi europei, sia per quel che attiene gli aspetti definitori (quali voci sono classificabili come imposte e quali no), sia per quel che riguarda il momento di registrazione. I Conti Nazionali seguono infatti il principio della competenza economica (“accrual”<sup>7</sup>), mentre la contabilità pubblica applica quello della competenza giuridica. Inoltre, sempre in ottemperanza al SEC 2010, il gettito tributario registrato nei conti delle Amministrazioni pubbliche deve escludere qualsiasi ammontare la cui riscossione non sia certa (e deve essere rappresentato al netto di qualsiasi rimborso e compensazione fiscale); in particolare gli importi accertati mediante ruoli e/o altra procedura che non sia quella ordinaria vengono registrati di cassa, ovvero al momento dell’effettiva riscossione.

Il prospetto 1 illustra i passaggi che consentono di passare dai dati di base riguardanti l’IRPEF (il gettito accertato nel Bilancio dello Stato) alla stima dell’IRPEF nei Conti Nazionali, ossia nella contabilizzazione rilevante ai fini del monitoraggio europeo dei conti pubblici. Tali passaggi prevedono: a) l’inclusione del gettito IRPEF riscosso mediante ruoli e/o accertamenti con adesione (dati di cassa); b) la correzione temporale necessaria per ricondurre i versamenti delle ritenute dei lavoratori pubblici e privati al momento dell’effettiva prestazione lavorativa nel rispetto del principio “accrual” (le ritenute vengono, infatti, versate il sedici del mese successivo); c) la sottrazione dei rimborsi fiscali; d) altre correzioni connesse ad aspetti definitori; e) l’aggiunta delle addizionali IRPEF locali (regionali e comunali).

L’IRPEF è classificata nei conti nazionali tra le imposte sul reddito e sul patrimonio e ne rappresenta la componente più rilevante: nel 2019 incide per il 75,2% includendo le addizionali IRPEF regionali e comunali (68,7% la sola componente nazionale). Sul complesso delle entrate correnti delle Amministrazioni pubbliche, l’IRPEF totale pesa per il 23,1%.

---

<sup>6</sup> Le imposte in conto capitale comprendono quelle imposte che sono percepite ad intervalli non regolari, come le imposte di successione o altri prelievi di carattere straordinario (es. condoni fiscali).

<sup>7</sup> Le imposte sono registrate nel momento in cui si svolgono le attività, le operazioni o si verificano gli altri eventi che fanno insorgere l’obbligo di pagare le imposte. Tuttavia, gli importi da registrare dovrebbero corrispondere agli importi che le amministrazioni pubbliche prevedono effettivamente di riscuotere, per cui gli eventuali importi dichiarati ma ritenuti non riscuotibili non debbono essere registrati come entrata.

**Prospetto 1 - La stima dell'IRPEF di Contabilità Nazionale - Anno 2019 (valori in milioni di euro)**

Accertamenti IRPEF (netto ruoli)		191.626
IRPEF riscossa mediate ruoli e accertamento con adesione (cassa)	+	4.234
Rettifiche accrual per ritardi di versamento ( <i>time lag adjustment</i> )	+	614
Rimborsi e compensazioni fiscali	-	19.903
Riclassificazioni da entrate extra-tributarie in tributarie	+	258
<b>Addizionale regionale</b>	<b>+</b>	<b>11.941</b>
<b>Addizionale comunale</b>	<b>+</b>	<b>4.753</b>
<b>Totale IRPEF di Contabilità nazionale</b>		<b>193.523</b>

Il prelievo IRPEF ha segnato negli anni recenti una crescita costante, raggiungendo nel 2019 176,8 miliardi di euro, che salgono a 193,5 miliardi se si includono le addizionali locali. Nel complesso, dal 2000 al 2019 l'evoluzione del gettito IRPEF ha registrato, in assenza di modifiche sostanziali della struttura del prelievo, un andamento piuttosto simile a quello dell'attività economica. Sino al 2008 vi è stata una fase di crescita relativamente vivace, con un incremento medio annuo del 4,8% rispetto al 2000. Nel periodo successivo, caratterizzato dalla lunga crisi dell'economia italiana, la dinamica è risultata molto più instabile, con episodi di calo temporaneo del prelievo annuo (nel 2009, nel 2013 e nel 2014): nel 2014 il livello dell'IRPEF è stato superiore a quello del 2008 di appena il 2,5%, corrispondente a una crescita media annua dello 0,4%. Infine, nei successivi cinque anni la dinamica è stata costantemente positiva, con un incremento medio annuo dell'1,9% tra 2015 e 2019. All'interno di questa evoluzione, si nota una tendenza alla crescita, particolarmente accentuata nella prima parte del periodo, delle addizionali regionali e comunali il cui peso sul totale dell'IRPEF è salito dal 2,6% nel 2000, al 6,4% nel 2010 e poi ancora al 9,0% nel 2016, quando è stato toccato il massimo; nel 2019 l'incidenza delle addizionali è scesa all'8,6%.

In rapporto al Pil, l'incidenza del gettito IRPEF è salita in misura significativa nella fase precedente la prima crisi, in virtù di una dinamica del prelievo leggermente superiore a quella del reddito nominale: il rapporto è salito gradualmente da 9,5% nel 2000 a 10,5% nel 2008. Successivamente il rapporto ha registrato fluttuazioni più limitate stabilizzandosi negli ultimi anni a 10,7-10,8%, quale risultato di un andamento dell'IRPEF in linea con quello del Pil.

Considerando la pressione fiscale (rapporto percentuale tra la somma di imposte dirette, imposte indirette, imposte in c/capitale e contributi sociali e il Pil) nell'ultimo decennio la componente riconducibile all'IRPEF è rimasta sostanzialmente stabile, pesando per circa il 30%. L'aumento di un punto percentuale della pressione fiscale

registrato tra il 2010 e il 2019 non è attribuibile all'IRPEF, ma deriva soprattutto dall'andamento delle imposte indirette e in misura minore delle altre imposte dirette e dei contributi sociali.

### 3. L'evasione fiscale

È ben noto che il sistema di tassazione italiano soffre endemicamente di una forte evasione degli obblighi fiscali, con una compressione del gettito rispetto alla potenziale base imponibile che costituisce, tra l'altro, il principale ostacolo alla riduzione del carico sulla platea dei contribuenti in regola con gli obblighi di dichiarazione dei propri redditi (in primo luogo i lavoratori dipendenti). La quantificazione dei fenomeni di evasione è, necessariamente, incerta e approssimata, come sempre accade per i comportamenti che violano la regolazione e vengono quindi nascosti e occultati da chi li pratica.

Nel nostro paese la misurazione dei fenomeni di evasione fiscale negli anni recenti (in particolare dal 2016) è divenuta parte del sistema istituzionale di monitoraggio dell'economia, essendo stata affidata a una Commissione di nomina del Ministero dell'Economia che produce una relazione annuale (La Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione fiscale e contributiva), allegata alla NADEF. Tale Relazione contiene un esame sistematico delle diverse forme di evasione fiscale – tra cui quella riguardante l'IRPEF su cui ci si soffermerà in questa sede – presentando stime dettagliate e il più possibile aggiornate del loro ammontare.

Una delle principali caratteristiche delle stime dell'evasione esposte nella Relazione è quella – definita negli atti costitutivi della Commissione - di poggarsi su valutazioni il più possibile coerenti con i dati dei Conti Nazionali dell'Istat e, in particolare, con le misure riguardanti le componenti “non osservate” dell'attività economica. Vale quindi la pena chiarire, preliminarmente, quale è l'impostazione seguita dall'Istituto per stimare tali componenti, le quali hanno un ruolo centrale nelle quantificazioni dell'IRPEF evasa che si riporteranno successivamente.

I conti nazionali debbono includere, in accordo con le definizioni internazionali, tutte le forme di attività economica, indipendentemente dal grado di rispetto delle normative che riguardano i comportamenti fiscali e la regolazione del lavoro. In particolare, la statistica ufficiale deve stimare il valore della cosiddetta “economia sommersa” (che insieme ad alcune attività illegali, quali il commercio di droga, dà luogo all'economia non osservata). Le principali componenti del sommerso sono costituite dal valore aggiunto occultato tramite comunicazioni non veritiere del fatturato e/o dei costi (sotto-dichiarazione del valore aggiunto) o generato mediante l'utilizzo di lavoro irregolare.

Il valore aggiunto non dichiarato da parte di imprese attive (inclusi i liberi professionisti e i lavoratori autonomi senza collaboratori) viene misurato e incluso nei conti con

metodi molto articolati<sup>8</sup> di individuazione della sotto-dichiarazione, resi possibili dall'utilizzo di basi dati censuarie che coprono l'universo delle imprese attive attraverso l'integrazione di fonti fiscali, amministrative, di bilancio e statistiche. L'altra fondamentale componente del sommerso che viene individuata e incorporata nei conti è relativa al lavoro irregolare e al valore aggiunto che esso produce. In questo caso, le procedure di stima sono basate sull'integrazione di dati individuali campionari e archivi amministrativi che contengono tutte le informazioni relative al lavoro regolare, mentre permettono di individuare (attraverso informazioni campionarie) la parte della popolazione che effettua attività lavorative non registrate. La stima del valore aggiunto sommerso, corrispondente alla somma del valore aggiunto non dichiarato e di quello prodotto dal lavoro irregolare, oltre a costituire di per sé un'importante informazione per la comprensione dell'economia, fornisce anche una misura su cui basare, come si riporterà più avanti, il calcolo della tassazione IRPEF evasa.

Sulla base delle stime più recenti, il complesso dell'economia sommersa valeva nel 2018 circa 192 miliardi, con un'incidenza del 12,8% sul valore aggiunto prodotto dal sistema economico. Tale livello risulta in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2017, quando si era osservato un significativo rialzo (con circa 195 miliardi) ed è tornato molto vicino a quello misurato nel 2015; nell'ultimo triennio l'incidenza sul valore aggiunto totale si è lievemente ridotta (per 0,8 punti percentuali).

La componente del sommerso attribuita alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto da parte delle imprese è pari nel 2018 a 95,6 miliardi (era 93,9 nel 2015); quella riconducibile all'impiego di lavoro dipendente irregolare ammonta a 78,5 miliardi (era 79,7 miliardi tre anni prima). È da notare che vi è anche una componente residuale (pari nel 2018 a 17,6 miliardi) che include il valore dei fitti in nero, delle mance e di una quota la cui valutazione è il risultato di processi di stima che non permettono un'identificazione precisa delle sottostanti tipologie di non registrazione o di occultamento dell'attività.

Le stime dell'economia sommersa effettuate dall'Istat nell'ambito della contabilità nazionale forniscono indicazioni utilizzate per quantificare l'ammontare della base imponibile non dichiarata e che, quindi, non ha dato luogo a tassazione IRPEF. Questa tassazione evasa (definita tax gap IRPEF) è calcolata considerando separatamente due componenti. La prima, costituita dall'IRPEF non pagata da lavoratori autonomi e imprese, è stimata dall'Agenzia delle Entrate che prende a riferimento come reddito non dichiarato il risultato lordo di gestione sommerso (equivalente in questo caso al valore aggiunto) attribuito nei conti nazionali alla sotto-dichiarazione. La seconda componente del tax gap (stimata dal ministero dell'Economia) riguarda l'IRPEF potenziale che

---

<sup>8</sup> L'insieme dei metodi di stima è presentato nel report "L'economia non osservata nei Conti Nazionali – 2015 – 2018" <https://www.istat.it/it/archivio/248596>.

corrisponde alla mancata tassazione delle retribuzioni pagate ai lavoratori dipendenti irregolari<sup>9</sup>.

Le quantificazioni più aggiornate relative all'anno 2018<sup>10</sup> indicano per il tax gap IRPEF relativo a reddito di impresa e dei lavoratori autonomi un ammontare di 30,9 miliardi di euro, a cui si devono aggiungere 1,8 miliardi di IRPEF non pagata (attribuita a “somme non versate dovute ad errori nella compilazione dei modelli o a crisi di liquidità”) per un totale di 32,7 miliardi. In termini di evoluzione emerge una tendenza alla discesa: il tax gap totale riguardante questa componente dell'IRPEF aveva toccato un picco nel 2016 con 33,8 miliardi, di cui 32,0 da reddito non dichiarato, con un calo nel 2017 e una parziale risalita nel 2018.

La stima dell'evasione di imposta corrispondente ai redditi dei lavoratori dipendenti irregolari viene effettuata utilizzando informazioni di dettaglio fornite dall'Istat che permettono di quantificare la massa retributiva che essi percepiscono; si ipotizzano aliquote fiscali analoghe a quelle medie applicate alle posizioni retributive regolari. La stima per l'anno 2018 indica per questi percettori di reddito un tax gap dell'IRPEF (incluse le addizionali regionali e comunali) pari a 3,2 miliardi di euro, nell'ipotesi conservativa - ma verosimile sulla base delle informazioni elaborate dall'Istat - che i dipendenti irregolari percepiscano retribuzioni significativamente inferiori a quelli regolari.

#### **4. Carico fiscale su individui e famiglie: il quadro di riferimento nel 2018**

Informazioni dettagliate sui redditi degli individui e delle famiglie<sup>11</sup>, nonché su alcune componenti del prelievo fiscale che grava su di essi, possono essere tratte dall'indagine campionaria annuale “Reddito e condizioni di vita delle famiglie”, più spesso designata con l'acronimo Eu-Silc che si riferisce al programma europeo<sup>12</sup> che definisce dati comuni sulla situazione sociale e sulla diffusione del disagio economico nei Paesi membri.

---

<sup>9</sup> Per la metodologia di stima delle due componenti si veda il paragrafo 3.B “La stima del Tax Gap per l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF)” della già citata Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione fiscale e contributiva, edizione 2020.

<sup>10</sup> Le stime per il 2018 e gli anni precedenti qui riportati tengono conto delle nuove stime dell'economia non osservata diffuse dall'Istat lo scorso ottobre e che sono state recepite nel consueto Aggiornamento alla Relazione sull'evasione.

<sup>11</sup> Si veda: Istat, Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, Anno 2019, Statistiche Report, 23 Dicembre 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/252026>

<sup>12</sup> European statistics relating to persons and households, based on data at individual level collected from samples - IESS Regulation, Regolamento del Parlamento europeo, (EU) 2019/1700

**La distribuzione dei redditi lordi**

La distribuzione dei redditi lordi individuali<sup>13</sup>, aggregati in base agli scaglioni di reddito Irpef, indica che nel 2018 il 72% dei redditi si colloca nel primo e secondo scaglione, cioè al di sotto dei 28.000 euro. Il 22,3% dei redditi ricade tra 28.001 e 55.000 euro, il 2,7% ricade nel quarto scaglione (tra 55.001 e 75.000 euro) mentre solo il 3% dei redditi supera i 75.000 euro.

Considerando la distribuzione per fonte di reddito degli individui, si osserva in primo luogo che oltre la metà (51,8%) dei redditi lordi da lavoro autonomo e il 45,7% di quelli da pensione si concentra nella fascia di reddito più bassa (fino a 15.000 euro annui). I redditi da lavoro dipendente risultano, invece, collocati prevalentemente nelle classi centrali: il 39,7% nel secondo scaglione (tra 15.001 e 28.000 euro) e il 21,6% nel terzo scaglione; la quota di percettori inclusi nel terzo scaglione supera di poco il 15% per i redditi da lavoro autonomo e da pensione. Soltanto l'1,6% dei redditi da lavoro dipendente e l'1,7% dei redditi da pensione superano i 75.000 euro annui, a fronte del 4,2% dei redditi da lavoro autonomo.

Considerando i percettori di reddito per genere, è evidente il divario: il 44,5% delle donne con reddito da lavoro dipendente e il 59% delle donne con lavoro autonomo hanno redditi che non superano i 15.000 euro, rispetto al 27,6% dei dipendenti uomini e al 47,7% dei percettori maschi autonomi.

Dal punto di vista della distribuzione dei redditi per età emerge che tra i percettori di reddito da lavoro dipendente si colloca nello scaglione più basso poco più del 50% dei giovani (individui con meno di 35 anni di età) e di anziani (65 anni e oltre). La polarizzazione ha caratteristiche diverse tra i percettori di lavoro autonomo: in questo caso rientrano nel primo scaglione quasi il 70% dei giovani a fronte di poco più del 50% di anziani e quote di poco inferiori per le età intermedie (con un minimo del 42,7% per quella 55-64 anni).

Come atteso, anche il titolo di studio discrimina fortemente la distribuzione dei redditi. In particolare guadagnano redditi non superiori ai 15.000 euro annui la grande maggioranza dei lavoratori con un titolo inferiore alla licenza media: quasi il 60% all'interno del lavoro dipendente e quasi il 70% di quello autonomo.

Le caratteristiche individuali a cui corrisponde una maggiore concentrazione nelle classi di reddito più alte (in particolare gli ultimi due scaglioni) sono un'età piuttosto elevata e, ovviamente, un titolo di studio avanzato. Tra gli occupati dipendenti si registrano redditi superiori ai 55000 euro per il 7,3% della classe di età 55 – 64 anni; tra gli indipendenti le quote sono assai più elevate, con il 12,5% per la classe di età 55-64 e il 12,6% per quella più anziana. Quanto al titolo di studio, la quota di percettori con redditi

---

<sup>13</sup> Reddito al lordo delle imposte e al netto dei contributi sociali.

nei due scaglioni superiori è pari al 10,6% per i laureati con lavoro dipendente e 12,9% per i laureati con lavoro autonomo.

### **La distribuzione del carico fiscale**

Nel 2018, l'incidenza dell'insieme delle imposte dirette<sup>14</sup> sul reddito lordo individuale risulta pari al 19,5%. L'aliquota effettiva media presenta il valore più elevato (20,5%) per i percettori di redditi da lavoro dipendente, è pari al 19,6% per il lavoro autonomo e scende al 19,2% per quelli da pensione.

Data la progressività del sistema impositivo, l'aliquota media cresce più che proporzionalmente all'aumentare del reddito, ma presenta delle differenze significative tra categorie di percettori.

Nella prima classe di reddito (fino a 15.000 euro), l'aliquota media è più alta, con l'8,5%, per i redditi da lavoro autonomo a fronte del 6,8% per le pensioni e del 6,6% per i redditi da lavoro dipendente. Tuttavia, in tutte le altre fasce di reddito il peso delle imposte sul lavoro autonomo risulta sensibilmente più basso rispetto a quello sul lavoro dipendente o sulle pensioni. Per i redditi superiori ai 28.000 euro e fino a 55.000 euro, l'aliquota media sul lavoro autonomo è di 5 punti percentuali inferiore a quella sul lavoro dipendente (20,2% rispetto al 25,4%). Per i redditi superiori a 55.000 euro, l'aliquota per i redditi autonomi risulta inferiore di circa 7 punti percentuali rispetto al lavoro dipendente (27,5% contro 33,8% nel quarto scaglione e 31,5% rispetto a 38,5% per i redditi superiori a 75.000 euro). Tale differenziale è sostanzialmente dovuto al regime fiscale specifico a cui sono sottoposti i redditi da lavoro autonomo, rispetto al lavoro dipendente e alle pensioni, che consente di ridurre i redditi imponibili, abbassando il carico fiscale complessivo.

L'effetto dei benefici fiscali in termini di oneri deducibili e detrazioni d'imposta determina differenze rilevanti rispetto alla fonte e alla classe di reddito percepito. In particolare, le detrazioni vigenti prevedono riduzioni dell'imposta lorda differenziate per tipologia di reddito (dipendente, pensione, autonomo) e per specifiche condizioni individuali del contribuente (come carichi familiari, condizioni di salute e spese di particolare rilevanza quali mutui, istruzione o altro). L'incidenza sul reddito lordo delle detrazioni (per lavoro, famiglia e spese detraibili) è pari a circa 8% per i redditi da lavoro dipendente e pensioni, rispetto al 6,5% per quelli da lavoro autonomo. Come atteso, per i redditi fino a 15.000 euro, l'incidenza delle detrazioni d'imposta raggiunge il valore più elevato, con il 19,7% per il lavoro dipendente e il 18,5% per il lavoro autonomo.

---

<sup>14</sup> Incluso l'IRPEF, le addizionali regionali e comunali, l'imposta sostitutiva sulle attività finanziarie e l'imposta sui redditi a tassazione separata.

Il prelievo fiscale, misurato in termini di aliquota media, risulta più basso per la componente femminile, che percepisce redditi mediamente inferiori, rispetto a quella maschile. Alcune differenze, pur contenute, permangono anche a parità di scaglione di reddito, con una certa disomogeneità tra tipologie di reddito. Nel caso del lavoro dipendente l'aliquota media risulta significativamente più alta (per 2 punti percentuali) per i maschi nel primo scaglione e lievemente più elevata per le donne negli altri scaglioni, ad eccezione dell'ultimo. Per i redditi da lavoro autonomo le differenze sono in generale più contenute ma con una tendenza ad aliquote più alte per la componente femminile nelle classi di reddito più elevate.

Le differenze territoriali nei livelli di reddito lordo percepito determinano carichi fiscali più elevati nel Nord-ovest per i redditi sia da lavoro dipendente, sia da lavoro autonomo, con un differenziale di oltre 3 punti percentuali rispetto al Sud e alle Isole; le differenze territoriali di aliquote risultano comunque limitate e poco sistematiche a parità di scaglione di reddito. L'aliquota media è ovviamente più elevata al culmine della carriera lavorativa, tra i 55 e 64 anni per i lavori dipendenti (24%) e per coloro che hanno 65 anni e più tra gli autonomi (28,4%); si nota, inoltre, che la fascia di età più avanzata presenta aliquote medie più alte all'interno di ciascuno scaglione. Anche il differenziale nei livelli di istruzione risulta associato a redditi lordi crescenti e ad aliquote crescenti. Il peso delle imposte per chi ha una laurea o titolo superiore raggiunge il 25,9%, in caso di redditi da lavoro dipendente (9 punti percentuali in più rispetto a chi ha la licenza media), ed è del 23,6% per i redditi da lavoro autonomo (4 punti percentuali in più rispetto al titolo di studio più basso). In questo caso non sembrano emergere differenze sistematiche di aliquota media a parità di scaglione di reddito.

#### ***Analisi comparativa del carico fiscale a livello familiare***

L'analisi comparativa, secondo le diverse strutture di reddito familiare e a parità di benessere economico (effettuata utilizzando le classi di reddito familiare equivalente), consente di svolgere alcune considerazioni in merito all'equità orizzontale del sistema di imposizione diretta. Dai dati emerge una condizione di svantaggio relativo, in termini di tassazione, per i nuclei sostenuti da un unico percettore lungo tutta la distribuzione del reddito. In particolare tra le famiglie meno abbienti, cioè sotto la soglia di 20.000 euro di reddito equivalente, sono tipicamente i nuclei sostenuti da un unico titolare di trasferimenti pensionistici (reddito diverso da lavoro) a sopportare la più alta incidenza delle imposte dirette; seguono poi le famiglie con un solo percettore di reddito da lavoro dipendente. Nella coda "alta" della distribuzione dei redditi, cioè oltre i 25.000 euro di reddito equivalente, il maggiore carico fiscale tocca i nuclei mono-percettore con reddito prevalente da lavoro dipendente. Di contro, le famiglie che dispongono delle sole entrate da lavoro autonomo presentano livelli di tassazione più favorevoli sia nella

parte inferiore, sia in quella superiore della distribuzione del reddito, con un vantaggio più marcato quando vi sono due o più percettori di tale fonte reddituale.

Da questa prima disamina si evince come l'attuale schema d'imposta penalizzi in modo significativo i nuclei con un solo percettore. In particolare, la situazione di svantaggio si acuisce quando, nella coda inferiore dei redditi, vi è un unico titolare di trasferimenti pensionistici. Sul fronte delle famiglie più agiate il maggior peso della tassazione ricade soprattutto su coloro che dispongono di solo reddito da lavoro dipendente.

Analizzando il carico fiscale per tipologia familiare, si segnala la presenza di un netto svantaggio di trattamento fiscale per le coppie senza figli e quelle con figli adulti nella coda inferiore dei redditi rispetto a tutte le altre tipologie familiari. Ciò è da imputare, verosimilmente, alle ridotte detrazioni per familiari a carico e all'apporto degli assegni familiari, che tendono ad accrescere la quota di reddito non tassabile per chi ne ha diritto. Viceversa nella stessa parte bassa della distribuzione, sono le famiglie con minori a beneficiare del più basso livello di tassazione, a dimostrazione dell'efficacia delle misure di sostegno alle famiglie. Il vantaggio fiscale di queste ultime tende però ad assottigliarsi al crescere del livello del reddito.

Le famiglie appartenenti alla parte alta della distribuzione gravate da maggiori carichi fiscali sono i single e le coppie anziane senza figli. Ciò in ragione del fatto che, a parità di condizioni economiche, sono mantenute esclusivamente o più diffusamente da un unico percettore. Tali evidenze suggeriscono di porre attenzione alle condizioni delle famiglie mono-percettore, ma anche a quelle con figli adulti e, più generalmente, alle famiglie gravate da carichi familiari (siano essi figli minori o adulti), il cui beneficio fiscale si perde progressivamente al crescere del reddito familiare.

## **5. Aspetti redistributivi del prelievo**

Il sistema di redistribuzione del reddito opera per conseguire una maggiore equità, proteggere le persone dal rischio di povertà e di esclusione sociale e raccogliere le risorse per finanziare la produzione di beni e servizi pubblici. Prima dell'intervento pubblico il reddito primario guadagnato sul mercato è caratterizzato da un elevato grado di diseguaglianza, che deriva dalle differenti dotazioni individuali e familiari di risorse (lavoro, capitale reale e finanziario), dai diversi rendimenti delle stesse (salari, profitti e interessi) e infine dalle diseguali opportunità di occupazione e di impiego dei capitali.

L'intervento pubblico può aumentare il reddito delle famiglie erogando trasferimenti monetari, come le pensioni e gli assegni familiari, o diminuirlo prelevando contributi sociali e imposte. Tali politiche determinano una maggiore equità se i trasferimenti e il prelievo riducono le distanze fra i redditi disponibili delle famiglie. Gli effetti del sistema di tasse e benefici vengono stimati confrontando i redditi individuali e familiari prima e dopo l'intervento pubblico. Aggiungendo i trasferimenti pubblici al reddito primario

guadagnato sul mercato, si ottiene il reddito lordo da cui, sottraendo i contributi sociali obbligatori e le imposte, si ottiene il reddito netto delle famiglie.

Le stime presentate in questo paragrafo sono realizzate utilizzando il modello di microsimulazione dell'Istat FamiMod<sup>15</sup> aggiornato al 2019. I risultati sono esposti in termini di quote di reddito al lordo dei contributi e in termini di quote del reddito imponibile al lordo degli oneri deducibili. L'operazione di aggiornamento, le diverse definizioni di reddito utilizzate e le caratteristiche proprie del modello di microsimulazione determinano le differenze riscontrabili con i risultati dell'indagine EU-Silc presentati in precedenza.

### **La redistribuzione attraverso il prelievo**

La distribuzione delle imposte dirette e dei contributi sociali per quinti di reddito disponibile familiare equivalente riflette il diverso grado di progressività delle differenti forme di prelievo<sup>16</sup>. I contributi sociali sui datori e sui lavoratori sono la forma di prelievo più consistente e corrispondono al 18,2% del reddito lordo<sup>17</sup> delle famiglie, a fronte del 14,6% delle imposte dirette (Irpef, addizionali locali e tassazione separata di rendite finanziarie, liquidazioni e arretrati da lavoro).

I contributi sociali sono generalmente proporzionali, né progressivi né regressivi, rispetto al reddito individuale da lavoro e, per questo motivo, risultano quasi proporzionali anche rispetto al reddito familiare lordo. L'applicazione di aliquote inferiori per le qualifiche più basse e gli sgravi contributivi sono gli unici elementi del prelievo contributivo che ne aumentano la progressività, mentre al contrario i massimali e i minimali la riducono<sup>18</sup>.

L'incidenza dei contributi a carico dei datori nei diversi quinti presenta variazioni contenute attorno alla media (12,0%). Il profilo distributivo è quasi proporzionale o, più precisamente, moderatamente progressivo nel passaggio dal quinto più povero (10,1%) al penultimo (13,1%) e leggermente regressivo nell'ultimo quinto, per il quale l'effetto dei massimali riduce il peso dei contributi sui datori all'11,7% del reddito lordo.

---

<sup>15</sup> Il modello di microsimulazione delle famiglie dell'Istat, FaMiMod, consente di replicare il funzionamento del sistema vigente di tasse e benefici, confrontandolo con ipotesi di riforma dello stesso. È un modello statico, che misura gli effetti di impatto delle politiche sulle famiglie senza considerare reazioni di comportamento. Il lavoro di aggiornamento al 2020 è ancora in corso a causa della estrema complessità determinata dallo shock dell'emergenza COVID-19.

<sup>16</sup> Il reddito viene reso equivalente dividendo il reddito monetario per la scala di equivalenza OECD "modificata" (uno per il primo adulto; 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore).

<sup>17</sup> In questo paragrafo si fa riferimento ad una definizione di reddito lordo che, a differenza di quella utilizzata nel paragrafo 4, include i contributi sociali.

<sup>18</sup> Le aliquote contributive effettive sono infatti maggiori per i redditi inferiori al minimale e minori per i redditi superiori al massimale.

I contributi a carico dei lavoratori sono sostanzialmente proporzionali. Nei tre quinti centrali della distribuzione tale forma di prelievo pesa sul reddito lordo familiare per circa il 6%. L'incidenza leggermente maggiore per le famiglie del quinto più ricco (6,3%) costituisce una lieve correzione progressiva, dovuta alle aliquote delle qualifiche professionali più elevate. I minimali, al contrario, determinano una correzione di segno opposto e di entità più rilevante: per il quinto più povero il prelievo risulta leggermente superiore alla media (7,8%).

L'Irpef è un'imposta progressiva rispetto ai redditi individuali sia per effetto delle aliquote crescenti, sia per quello delle detrazioni (per lavoro, carichi familiari, spese sanitarie, ecc.). L'incidenza stimata con il modello di micro-simulazione mostra che l'Irpef ha un profilo progressivo anche rispetto ai redditi familiari, sia prima sia dopo le detrazioni. L'Irpef lorda, ovvero quella calcolata prima delle detrazioni, è però relativamente meno progressiva, soprattutto nella parte bassa della distribuzione del reddito: per il primo quinto l'incidenza in termini lordi è del 13,1% mentre in termini netti scende al 3,7%. La differenza scende velocemente e per l'ultimo quinto si riduce a 2,4 punti percentuali. L'Irpef netta aumenta marcatamente al crescere del reddito familiare risultando più di quattro volte maggiore nel quinto più ricco (17,2%) rispetto a quello più povero (3,7%). Gli incrementi maggiori si osservano nel passaggio dal primo al secondo e dal quarto all'ultimo quinto.

Sono moderatamente progressive anche le altre imposte dirette, la cui incidenza sul reddito lordo varia dall'1,6% del primo quinto al 2,5% dell'ultimo.

### **Detrazioni e oneri detraibili**

La differenza tra l'aliquota legale e quella effettiva dipende dall'interagire di più elementi: oltre allo schema di aliquote e scaglioni Irpef nel determinare la progressività concorrono anche gli oneri deducibili e le detrazioni. Gli oneri deducibili riducono la base imponibile sulla quale si calcolano l'Irpef e l'aliquota effettiva e hanno effetti anche sulla progressività. Nel complesso, tuttavia, la progressività non caratterizza gli oneri deducibili: sia per il primo, sia per l'ultimo quinto gli oneri totali deducono una quota uguale dal reddito imponibile familiare, pari al 4,1%, mentre tale quota è intorno al 3,5% per i quinti intermedi. La quota di oneri deducibili per l'abitazione principale rappresenta circa un quarto degli oneri totali.

Le detrazioni, invece, concorrono in modo più netto alla progressività, in particolare quelle da lavoro e quelle per carichi familiari. Le detrazioni da lavoro sono fortemente progressive: nel primo quinto rappresentano l'11,9% del reddito imponibile familiare e l'1,6% nell'ultimo quinto con quote decrescenti nei quinti intermedi. Le detrazioni per carichi familiari sono ugualmente molto progressive (dal 6,9% nel primo quinto allo 0,2% nel quinto più ricco), anche se incidono in misura minore sul reddito imponibile familiare (l'1,3% rispetto al 4,4% delle detrazioni da lavoro). Gli oneri detraibili, invece, risultano regressivi, poiché la loro entità è generalmente legata a spese che crescono all'aumentare del reddito. D'altra parte, lo scopo di queste ultime detrazioni non è

redistributivo ma persegue piuttosto altri obiettivi, ad esempio nel caso degli oneri per le ristrutturazioni edilizie o il risparmio energetico quello di incentivare la manutenzione del patrimonio edilizio e la tutela ambientale.

Fra le detrazioni da lavoro quelle da lavoro dipendente rappresentano oltre la metà del totale e il 2,5% del reddito imponibile familiare, quelle da pensione l'1,5%, mentre quelle da lavoro autonomo lo 0,4% (Tavola 4). Le detrazioni da lavoro dipendente sono anche le più redistributive, in particolare nel passaggio dal primo al secondo quinto e dal quarto all'ultimo.

### **Le detrazioni per i familiari a carico**

Le detrazioni per i familiari a carico non costituiscono una quota rilevante del reddito familiare imponibile (l'1,3%) ma concorrono alla redistribuzione del reddito nella direzione di una maggiore eguaglianza essendo concentrate nel primo e nel secondo quinto, soprattutto quelle per i figli che pesano, rispettivamente, per il 4,6 e l'1,9%. La distribuzione delle detrazioni familiari per tipologia di famiglia mostra che le coppie e i monogenitori con figli risultano i principali destinatari del beneficio, con rispettivamente il 3,3% e il 4,3% del reddito imponibile familiare.

Per incapienza si intende la perdita di beneficio che il contribuente subisce se le detrazioni totali spettanti superano l'imposta lorda. In questo caso, non essendo previsti meccanismi di imposta negativa sui redditi per la maggior parte delle detrazioni, la parte eccedente l'imposta lorda non viene rimborsata al contribuente. Si può stimare che tali detrazioni perse siano pari allo 0,5% del reddito imponibile familiare e riguardino soprattutto (con un'incidenza del 4,1%) le famiglie a più basso reddito imponibile. Le detrazioni perse per incapienza riguardano principalmente le famiglie monogenitore e le coppie con figli minori.

Complessivamente, l'effetto redistributivo del prelievo fiscale<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Nel prelievo si considerano tutti gli stadi dal reddito lordo al netto (deduzioni, detrazioni, tassazione separata, contributi sociali, IRPEF e addizionali, Imu e Tasi).

<sup>20</sup> L'indice di Gini varia tra 0, in caso di distribuzione perfettamente egualitaria, e 1, che corrisponde alla massima disuguaglianza (nelle tavole, i valori sono moltiplicati per 100). L'indice è calcolato sugli individui, ordinati in base al reddito della famiglia di appartenenza. Gli indici di Gini presentati in questo lavoro non sono confrontabili con quelli pubblicati da Eurostat, che sono calcolati al netto degli affitti imputati per l'indisponibilità dei dati relativi ad alcuni paesi. L'inclusione nel reddito degli affitti imputati è necessaria per rendere comparabile il tenore di vita delle famiglie di inquilini con quelle dei proprietari di casa. L'indice di redistribuzione di Reynolds-Smolensky è pari alla differenza fra gli indici di Gini prima e dopo l'imposta.



**Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul  
reddito delle persone fisiche e altri  
aspetti del sistema tributario**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:  
Dott. Gian Paolo Oneto  
Direttore centrale per gli studi e la valorizzazione  
tematica nell'area delle statistiche economiche**

**Allegato statistico**

**Commissioni riunite  
VI Commissione "Finanze" della Camera dei deputati  
6<sup>a</sup> Commissione "Finanze e tesoro" del Senato della Repubblica  
Roma, 25 gennaio 2021**

**ELENCO DI FIGURE E TAVOLE**

- [Tavola 1](#) [Struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anno 2000](#)
- [Tavola 2](#) [Struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anno 2019](#)
- [Tavola 3](#) [Variazione nella struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anni 2000 e 2019](#)
- [Tavola 4](#) [Entrate fiscali e contributive - Anni 2000-2019](#)
- [Tavola 5](#) [Imposte sul reddito delle persone fisiche - Anni 2000-2019](#)
- [Tavola 6](#) [Le componenti della pressione fiscale - Anni 2010-2019](#)
- [Tavola 7](#) [Distribuzione dei redditi lordi individuali \(a\) per fonte e scaglioni di reddito - Redditi 2018](#)
- [Tavola 8](#) [Distribuzione del reddito lordo da lavoro dipendente \(a\) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018](#)
- [Tavola 9](#) [Distribuzione del reddito lordo da lavoro autonomo \(a\) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018](#)
- [Tavola 10](#) [Incidenza delle imposte sul reddito \(a\) per tipologia e scaglioni di reddito - Redditi 2018](#)
- [Tavola 11](#) [Incidenza detrazioni d'imposta sui redditi lordi individuali \(a\) per fonte e scaglioni di reddito - Redditi 2018](#)
- [Tavola 12](#) [Incidenza delle imposte sul reddito da lavoro dipendente \(a\) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018](#)
- [Tavola 13](#) [Incidenza delle imposte sul reddito da lavoro autonomo \(a\) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018](#)
- [Tavola 14](#) [Incidenza delle imposte sul reddito \(a\) per struttura reddituale e classi di reddito disponibile familiare equivalente \(b\) - Redditi 2018](#)
- [Tavola 15](#) [Incidenza delle imposte sul reddito \(a\) per tipologia familiare e classi di reddito e classi di reddito disponibile familiare equivalente \(b\) - Redditi 2018](#)
- [Tavola 16](#) [Contributi sociali e imposte dirette, per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Redditi 2018](#)
- [Tavola 17](#) [Oneri deducibili dal reddito imponibile per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Anno 2019](#)
- [Tavola 18](#) [Detrazioni dall'imposta lorda per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Anno 2019](#)
- [Tavola 19](#) [Detrazioni da lavoro per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Anno 2019](#)
- [Tavola 20](#) [Detrazioni per i familiari a carico per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Anno 2019](#)
- [Tavola 21](#) [Detrazioni per i familiari a carico per tipologia familiare - Anno 2019](#)
- [Tavola 22](#) [Detrazioni perse per incapacità per quinti di reddito disponibile familiare - Anno 2019](#)
- [Tavola 23](#) [Detrazioni perse per incapacità per tipologia familiare - Anno 2019](#)

**PER SAPERNE DI PIÙ**[www.istat.it](http://www.istat.it)

**Tavola 1 - Struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anno 2000**  
(valori percentuali sul totale delle entrate fiscali e contributive)

PAESI	Contributi sociali	Entrate fiscali	Entrate fiscali					
			Imposte indirette	Imposte in conto capitale	Imposte dirette	Imposte sui redditi di individui e famiglie	Imposte sui redditi e profitti delle imprese	Imposte sui guadagni di capitali
Ue 28	32,9	67,2	33,1	0,6	33,5	....	....	....
Area euro	37,4	62,7	31,6	0,6	30,5	....	....	....
Belgio	34,2	66,1	28,6	1,0	36,5	28,0	6,9	....
Bulgaria	34,4	65,6	43,8	0,4	21,5	12,7	8,2	0,3
Repubblica Ceca	44,1	55,9	32,2	0,1	23,7	12,9	9,7	....
Danimarca	4,9	95,4	34,4	0,5	60,5	51,7	6,6	....
Germania	43,4	56,6	25,9	0,3	30,4	22,1	6,5	0,2
Estonia	35,2	64,8	39,9	....	24,8	....	....	....
Irlanda	15,5	84,5	40,7	0,7	43,2	28,6	11,3	2,2
Grecia	33,3	66,7	37,6	0,9	28,2	12,4	11,5	0,0
Spagna	36,8	63,2	33,4	1,1	28,7	....	....	0,0
Francia	38,9	61,7	34,3	1,0	26,3	18,2	6,1	0,0
Croazia	34,1	65,9	50,6	0,0	15,3	10,7	3,4	....
Italia	29,4	70,6	35,9	0,2	34,5	25,4	5,6	2,4
Cipro	22,4	77,6	42,0	0,2	35,4	9,6	21,1	1,7
Lettonia	33,8	66,2	41,9	0,0	24,4	18,6	5,2	....
Lituania	33,1	67,8	40,6	0,0	27,2	24,8	2,2	....
Lussemburgo	28,5	71,5	34,3	0,3	37,0	17,7	17,3	0,0
Ungheria	33,4	66,6	42,0	0,1	24,5	....	....	....
Malta	26,0	74,0	42,3	0,4	31,3	14,6	10,8	3,9
Paesi Bassi	40,6	59,4	29,8	0,9	28,8	14,9	10,8	....
Austria	35,6	64,4	33,9	0,1	30,3	23,2	4,9	0,0
Polonia	41,2	59,2	38,2	0,1	20,9	12,8	....	....
Portogallo	31,5	68,5	40,3	0,2	28,0	15,8	11,1	....
Romania	37,4	62,6	39,0	0,0	23,6	11,3	10,5	....
Slovenia	40,0	60,1	40,9	0,2	18,9	14,5	3,0	0,0
Slovacchia	41,3	58,7	37,3	0,1	21,3	9,8	7,6	....
Finlandia	25,6	74,4	29,2	0,6	44,6	28,9	12,5	1,6
Svezia	10,4	89,6	45,8	0,2	43,6	34,2	7,2	0,7
Regno Unito	19,7	80,3	36,0	0,6	43,7	27,5	9,6	1,2

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

(a) Le tre voci riportate non esauriscono le voci che compongono le imposte dirette, pertanto la somma delle quote non arriva a 100.

**Tavola 2 - Struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anno 2019**  
(valori percentuali sul totale delle entrate fiscali e contributive)

PAESI	Contributi sociali	Entrate fiscali						
			Imposte indirette	Imposte in conto capitale	Imposte dirette	Imposte sui redditi di individui e famiglie	Imposte sui redditi e profitti delle imprese	Imposte sui guadagni di capitali
Ue 28	33,1	67,0	33,5	0,6	32,8	....	....	....
Area euro	36,4	63,7	31,7	0,7	31,3	....	....	0,3
Belgio	34,2	66,1	29,8	1,6	34,7	24,9	8,2	....
Bulgaria	29,5	70,5	51,3	0,9	18,3	10,2	6,4	1,1
Repubblica Ceca	43,3	56,7	33,3	0,0	23,4	13,7	9,2	....
Danimarca	1,7	99,4	33,3	0,6	65,6	56,7	6,5	....
Germania	41,7	58,3	25,8	0,5	32,0	23,1	6,3	0,6
Estonia	35,7	64,3	42,3	....	21,9	....	1,0	4,5
Irlanda	19,7	80,3	34,1	0,7	45,5	29,4	13,5	1,3
Grecia	34,9	65,1	41,4	0,4	23,3	14,2	5,3	0,0
Spagna	36,7	63,3	32,6	1,3	29,5	....	....	0,0
Francia	35,6	64,7	35,6	1,3	27,8	20,1	6,0	0,0
Croazia	30,5	69,5	52,3	0,0	17,2	9,4	6,1	....
Italia	31,9	68,1	34,0	0,2	33,9	27,5	4,6	0,4
Cipro	30,4	69,6	42,3	0,0	27,4	7,9	16,6	1,4
Lettonia	32,3	67,7	45,1	0,1	22,5	20,9	0,5	....
Lituania	33,1	67,0	38,1	0,0	28,8	23,4	5,2	....
Lussemburgo	30,2	69,9	28,3	0,4	41,1	23,1	14,7	0,0
Ungheria	32,3	67,7	49,3	0,1	18,2	....	....	....
Malta	18,8	81,2	37,8	0,6	42,8	20,6	15,4	5,2
Paesi Bassi	35,5	64,5	30,5	0,5	33,5	21,6	9,4	....
Austria	35,8	64,2	32,4	0,0	31,9	22,8	6,4	0,0
Polonia	39,6	60,8	38,6	0,0	22,1	14,8	....	....
Portogallo	32,3	67,7	41,0	0,0	26,7	17,4	8,5	....
Romania	42,3	57,7	39,6	0,0	18,1	8,5	7,9	....
Slovenia	42,5	57,5	36,4	0,1	21,0	14,2	5,2	0,0
Slovacchia	44,2	55,8	34,8	0,0	21,0	10,9	8,8	....
Finlandia	28,2	71,8	33,3	0,7	37,8	27,7	6,0	1,3
Svezia	7,9	92,1	50,6	....	41,5	33,5	6,9	0,2
Regno Unito	23,1	76,9	36,6	0,7	39,6	24,9	6,7	1,4

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

(a) Le tre voci riportate non esauriscono le voci che compongono le imposte dirette, pertanto la somma delle quote non arriva a 100.

**Tavola 3 - Variazione nella struttura del totale delle entrate fiscali e contributive - Anni 2000 e 2019**  
(variazioni 2000-2019 in punti percentuali)

PAESI	Contributi sociali	Entrate fiscali						
			Imposte indirette	Imposte in conto capitale	Imposte dirette	Imposte sui redditi di individui e famiglie	Imposte sui redditi e profitti delle imprese	Imposte sui guadagni di capitali
Ue 28	0,2	-0,2	0,4	0,0	-0,7	....	....	....
Area euro	-1,0	1,0	0,1	0,1	0,8	....	....	....
Belgio	0,0	0,0	1,2	0,6	-1,8	-3,1	1,3	....
Bulgaria	-4,9	4,9	7,5	0,5	-3,2	-2,5	-1,8	0,8
Repubblica Ceca	-0,8	0,8	1,1	-0,1	-0,3	0,8	-0,5	....
Danimarca	-3,2	4,0	-1,1	0,1	5,1	5,0	-0,1	....
Germania	-1,7	1,7	-0,1	0,2	1,6	1,0	-0,2	0,4
Estonia	0,5	-0,5	2,4	....	-2,9	....	....	....
Irlanda	4,2	-4,2	-6,6	0,0	2,3	0,8	2,2	-0,9
Grecia	1,6	-1,6	3,8	-0,5	-4,9	1,8	-6,2	0,0
Spagna	-0,1	0,1	-0,8	0,2	0,8	....	....	0,0
Francia	-3,3	3,0	1,3	0,3	1,5	1,9	-0,1	0,0
Croazia	-3,6	3,6	1,7	0,0	1,9	-1,3	2,7	....
Italia	2,5	-2,5	-1,9	0,0	-0,6	2,1	-1,0	-2,0
Cipro	8,0	-8,0	0,3	-0,2	-8,0	-1,7	-4,5	-0,3
Lettonia	-1,5	1,5	3,2	0,1	-1,9	2,3	-4,7	....
Lituania	0,0	-0,8	-2,5	0,0	1,6	-1,4	3,0	....
Lussemburgo	1,7	-1,6	-6,0	0,1	4,1	5,4	-2,6	0,0
Ungheria	-1,1	1,1	7,3	0,0	-6,3	....	....	....
Malta	-7,2	7,2	-4,5	0,2	11,5	6,0	4,6	1,3
Paesi Bassi	-5,1	5,1	0,7	-0,4	4,7	6,7	-1,4	....
Austria	0,2	-0,2	-1,5	-0,1	1,6	-0,4	1,5	0,0
Polonia	-1,6	1,6	0,4	-0,1	1,2	2,0	....	....
Portogallo	0,8	-0,8	0,7	-0,2	-1,3	1,6	-2,6	....
Romania	4,9	-4,9	0,6	0,0	-5,5	-2,8	-2,6	....
Slovenia	2,5	-2,6	-4,5	-0,1	2,1	-0,3	2,2	0,0
Slovacchia	2,9	-2,9	-2,5	-0,1	-0,3	1,1	1,2	....
Finlandia	2,6	-2,6	4,1	0,1	-6,8	-1,2	-6,5	-0,3
Svezia	-2,5	2,5	4,8	....	-2,1	-0,7	-0,3	-0,5
Regno Unito	3,4	-3,4	0,6	0,1	-4,1	-2,6	-2,9	0,2

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

(a) Le tre voci riportate non esauriscono le voci che compongono le imposte dirette, pertanto la somma delle rispettive variazioni non coincide con la variazione complessiva delle imposte dirette.

Tavola 4 - Entrate fiscali e contributive - Anni 2000-2019

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totale entrate fiscali</b>	<b>350.472</b>	<b>366.905</b>	<b>373.463</b>	<b>387.210</b>	<b>392.661</b>	<b>400.778</b>	<b>438.144</b>	<b>465.422</b>	<b>461.780</b>	<b>445.444</b>	<b>453.202</b>	<b>464.312</b>	<b>487.374</b>	<b>484.373</b>	<b>486.602</b>	<b>490.346</b>	<b>495.502</b>	<b>501.142</b>	<b>504.617</b>	<b>516.633</b>
Imposte sulla produzione e sulle importazioni (indirette)	178.315	182.596	189.944	190.813	199.000	207.907	224.447	231.616	221.413	210.661	223.010	230.387	246.052	239.153	247.844	246.553	242.534	248.508	254.406	258.112
Imposte correnti su reddito e patrimonio (dirette)	171.067	183.261	180.544	178.472	185.289	191.001	213.472	233.507	239.880	222.527	226.675	226.939	239.784	241.066	237.175	242.579	247.608	250.309	248.638	257.284
Di cui:																				
Imposte sul reddito delle persone fisiche o famiglie	125.866	134.714	137.125	139.666	144.459	148.535	159.936	173.058	183.235	176.155	180.917	182.049	189.356	189.430	189.537	196.518	197.105	200.883	202.711	208.465
Imposte su redditi o profitti di imprese	27.696	36.218	32.342	28.820	30.123	33.627	43.851	50.560	47.901	37.457	36.760	35.812	37.781	40.422	35.162	33.428	36.046	35.995	32.848	34.708
Imposte sui guadagni di capitale	11.907	6.366	3.850	3.401	4.143	2.325	2.550	2.259	1.302	1.081	1.078	623	2.515	2.310	3.953	3.649	3.364	2.296	1.376	3.084
Altre imposte sul reddito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	880	835	139	108	91	72	53	40
Imposte sulle vincite da lotterie e giochi	548	490	279	286	306	562	534	576	702	681	681	618	511	501	484	581	622	648	816	962
Altre imposte correnti	5.050	5.473	6.948	6.299	6.258	5.952	6.574	7.096	6.866	7.132	7.239	7.837	8.751	7.568	7.900	8.295	10.380	10.415	10.834	10.025
Imposte in conto capitale	1.090	1.048	2.975	17.925	8.372	1.870	225	299	487	12.256	3.517	6.986	1.528	4.154	1.583	1.214	5.360	2.325	1.573	1.237
Contributi sociali netti	145.834	153.971	161.651	168.693	176.668	182.014	184.375	203.127	212.977	212.114	213.679	216.362	215.867	215.369	214.410	219.130	220.627	225.565	234.462	241.952
<b>TOTALE ENTRATE FISCALI E CONTRIBUTIVE</b>	<b>496.306</b>	<b>520.876</b>	<b>535.114</b>	<b>555.903</b>	<b>569.329</b>	<b>582.792</b>	<b>622.519</b>	<b>668.549</b>	<b>674.757</b>	<b>657.558</b>	<b>666.881</b>	<b>680.674</b>	<b>703.241</b>	<b>699.742</b>	<b>701.012</b>	<b>709.476</b>	<b>716.129</b>	<b>726.707</b>	<b>739.069</b>	<b>758.585</b>

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 5 - Imposte sul reddito delle persone fisiche - Anni 2000-2019

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Imposte sul reddito delle persone fisiche o famiglie	125.866	134.714	137.125	139.666	144.459	148.535	159.936	173.058	183.235	176.155	180.917	182.049	189.356	189.430	189.537	196.518	197.105	200.883	202.711	208.465
Di cui:																				
IRPEF totale	117.880	125.942	128.434	132.395	136.807	141.533	150.397	162.659	171.631	166.289	173.882	173.792	178.471	178.127	175.932	181.357	182.566	185.847	188.698	193.523
- IRPEF	114.783	120.452	122.403	124.607	128.347	133.692	142.626	152.772	160.511	155.397	162.823	162.092	163.907	161.324	160.620	165.741	166.166	169.267	172.361	176.829
- Addizionale regionale all'IRPEF	2.515	4.627	4.932	6.212	6.830	6.313	6.208	7.420	8.198	8.080	8.167	8.483	10.674	10.596	10.940	11.052	11.854	11.966	11.655	11.941
- Addizionale comunale all'IRPEF	582	863	1.099	1.576	1.630	1.528	1.563	2.467	2.922	2.812	2.892	3.217	3.890	4.207	4.372	4.564	4.546	4.614	4.682	4.753

Fonte: Istat, Conti Nazionali

**Tavola 6 - Le componenti della pressione fiscale - Anni 2000-2019**

(valori percentuali in rapporto al Pil)

	Imposte indirette	Imposte dirette (a)	<i>Di cui IRPEF</i>	Imposte in CC	Contributi sociali	Pressione fiscale
2000	14,4	13,8	<b>9,5</b>	0,1	11,7	40
2001	14	14,1	<b>9,7</b>	0,1	11,8	39,9
2002	14,1	13,4	<b>9,5</b>	0,2	12	39,6
2003	13,7	12,8	<b>9,5</b>	1,3	12,1	39,9
2004	13,7	12,8	<b>9,4</b>	0,6	12,2	39,2
2005	13,9	12,8	<b>9,5</b>	0,1	12,2	39
2006	14,5	13,7	<b>9,7</b>	0	11,9	40,1
2007	14,3	14,5	<b>10,1</b>	0	12,6	41,4
2008	13,5	14,6	<b>10,5</b>	0	13	41,2
2009	13,4	14,1	<b>10,5</b>	0,8	13,4	41,7
2010	13,8	14,1	<b>10,8</b>	0,2	13,3	41,4
2011	14	13,8	<b>10,5</b>	0,4	13,1	41,3
2012	15,1	14,8	<b>11</b>	0,1	13,3	43,3
2013	14,8	14,9	<b>10,9</b>	0,3	13,4	43,4
2014	15,2	14,6	<b>10,8</b>	0,1	13,2	43,1
2015	14,9	14,7	<b>11</b>	0,1	13,2	42,9
2016	14,3	14,6	<b>10,8</b>	0,3	13	42,2
2017	14,3	14,4	<b>10,7</b>	0,1	13	41,8
2018	14,4	14	<b>10,7</b>	0,1	13,2	41,7
2019	14,4	14,4	<b>10,8</b>	0,1	13,5	42,4

Fonte: Istat, Conti Nazionali

(a) Sono incluse le addizionali IRPEF regionali e comunali.

**Tavola 7 - Distribuzione dei redditi lordi individuali (a) per fonte e scaglioni di reddito - Redditi 2018**  
(valori percentuali e media in euro)

SCAGLIONI DI REDDITO	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo (b)	Pensione	Totale redditi (c)
VALORI PERCENTUALI				
Fino a 15.000	35,2	51,8	45,7	37,1
15.001 - 28.000	39,7	24,8	35,4	34,9
28.001 - 55.000	21,6	15,9	15,1	22,3
55.001 - 75.000	2,0	3,3	2,1	2,7
Oltre 75.000	1,6	4,2	1,7	3,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
MEDIA IN EURO				
Fino a 15.000	7.783	7.178	8.571	7.756
15.001 - 28.000	21.342	20.554	20.628	21.172
28.001 - 55.000	36.043	38.121	35.969	36.892
55.001 - 75.000	64.566	64.090	64.457	63.655
Oltre 75.000	109.586	111.029	97.061	111.231
<b>Totale</b>	<b>21.986</b>	<b>21.644</b>	<b>19.670</b>	<b>23.572</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(b) Solo redditi positivi e al netto dei voucher lavoro.

(c) Include anche redditi da attività finanziarie, da fabbricati e trasferimenti non pensionistici.

**Tavola 8 - Distribuzione del reddito lordo da lavoro dipendente (a) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018**  
(valori percentuali)

CARATTERISTICHE	Fino a 15.000	Da 15.001 a 28.000	Da 28.001 a 55.000	Da 55.001 a 75.000	Oltre 75.000
<b>SESSO</b>					
Maschio	27,6	40,8	26,7	2,6	2,3
Femmina	44,5	38,4	15,3	1,1	0,7
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>					
Nord-ovest	29,0	41,3	24,7	3,0	2,1
Nord-est	28,8	44,3	23,4	2,0	1,6
Centro	32,9	41,5	22,3	1,5	1,8
Mezzogiorno	47,2	33,7	16,8	1,3	1,0 (b)
<b>CLASSE DI ETÀ</b>					
Meno di 35 anni	52,8	38,3	8,1	(..)	(..)
35 - 44 anni	30,9	44,8	21,2	2,0	1,1 (b)
45 - 54 anni	28,6	39,0	28,4	2,3	1,7
55 - 64 anni	24,5	37,2	31,0	3,5	3,8
65 anni o più	51,1	26,4	16,7	(..)	(..)
<b>TITOLO DI STUDIO</b>					
Nessuno, elementare	59,8	31,8	7,9 (b)	(..)	(..)
Media inferiore	42,5	41,3	15,3	0,6 (b)	0,3 (b)
Media superiore	32,3	41,7	23,3	1,7	1,0
Laurea	23,0	34,3	32,1	5,3	5,3
<b>Totale</b>	<b>35,2</b>	<b>39,7</b>	<b>21,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(..) Stima corrispondente a una numerosità campionaria inferiore alle 20 unità.

(b) Stima corrispondente a una numerosità campionaria tra 20 e 49 unità.

**Tavola 9 - Distribuzione del reddito lordo da lavoro autonomo (a) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018**  
(valori percentuali)

CARATTERISTICHE	Fino a 15.000	Da 15.001 a 28.000	Da 28.001 a 55.000	Da 55.001 a 75.000	Oltre 75.000
<b>SESSO</b>					
Maschio	47,7	25,4	17,9	3,9	5,2
Femmina	59,0	23,8	12,4	2,4 (b)	2,4
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>					
Nord-ovest	45,9	26,2	17,8	3,9	6,2
Nord-est	46,3	27,3	17,3	4,9	4,2
Centro	49,8	25,9	17,1	2,8 (b)	4,4
Mezzogiorno	63,7	20,6	11,9	1,9 (b)	1,9 (b)
<b>CLASSE DI ETÀ</b>					
Meno di 35 anni	69,1	20,9	9,2	(..)	(..)
35 - 44 anni	49,5	27,4	17,5	2,7 (b)	2,9 (b)
45 - 54 anni	47,8	26,2	17,7	3,3	4,9
55 - 64 anni	42,7	25,3	19,5	5,6	6,9
65 anni o più	52,7	21,9	12,9	5,9 (b)	6,7
<b>TITOLO DI STUDIO</b>					
Nessuno, elementare	69,6	19,5 (b)	(..)	(..)	(..)
Media inferiore	54,6	27,4	13,3	2,2 (b)	2,5 (b)
Media superiore	53,0	25,0	16,1	2,8	3,0
Laurea	45,3	22,5	19,3	5,3	7,6
<b>Totale</b>	<b>51,8</b>	<b>24,8</b>	<b>15,9</b>	<b>3,3</b>	<b>4,2</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali, solo redditi positivi al netto voucher lavoro.

(..) Stima corrispondente a una numerosità campionaria inferiore alle 20 unità.

(b) Stima corrispondente a una numerosità campionaria tra 20 e 49 unità.

**Tavola 10 - Incidenza delle imposte sul reddito (a) per tipologia e scaglioni di reddito**  
**Redditi 2018**  
 (valori percentuali)

SCAGLIONI DI REDDITO	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo (b)		Pensione	Totale redditi (c)
		Al lordo dell'Irap	Al netto dell'Irap		
Fino a 15.000	6,6	8,5	7,9	6,8	5,8
15.001 - 28.000	14,7	14,0	12,6	17,4	14,0
28.001 - 55.000	25,4	20,2	18,2	24,7	22,3
55.001 - 75.000	33,8	27,5	25,3	29,3	28,2
Oltre 75.000	38,5	31,5	29,2	30,0	32,0
<b>Totale</b>	<b>20,5</b>	<b>19,9</b>	<b>18,2</b>	<b>19,2</b>	<b>19,5</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(b) Solo redditi positivi e al netto dei voucher lavoro.

(c) Include anche redditi da attività finanziarie, da fabbricati e trasferimenti non pensionistici.

**Tavola 11 - Incidenza detrazioni d'imposta (a) sui redditi lordi individuali (b) per fonti scaglioni di reddito - Redditi 2018**  
(valori percentuali)

SCAGLIONI DI REDDITO	Lavoro dipendente	Lavoro autonomo (c)	Pensione	Totale redditi (d)
Fino a 15.000	19,7	18,5	17,4	14,7
15.001 - 28.000	9,2	6,9	8,2	8,2
28.001 - 55.000	5,5	4,1	4,2	5,1
55.001 - 75.000	2,8	2,7	2,5	2,5
Oltre 75.000	1,6	1,6	1,9	1,8
<b>Totale</b>	<b>8,2</b>	<b>6,5</b>	<b>8,0</b>	<b>6,6</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Detrazioni d'imposta per lavoro, famiglia e spese detraibili.

(b) Al netto dei contributi sociali.

(c) Solo redditi positivi e al netto dei voucher lavoro.

(d) Include anche redditi da attività finanziarie, da fabbricati e trasferimenti non pensionistici.

**Tavola 12 - Incidenza delle imposte sul reddito da lavoro dipendente (a) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018**  
(valori percentuali)

	Fino a 15.000	Da 15.001 a 28.000	Da 28.001 a 55.000	Da 55.001 a 75.000	Oltre 75.000	Totale (c)
<b>SESSO</b>						
Maschio	7,7	14,5	25,1	33,5	38,6	21,9
Femmina	5,7	15,1	26,0	34,5	38,0	18,2
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>						
Nord-ovest	6,7	15,1	25,5	34,0	39,0	21,9
Nord-est	7,0	14,9	25,4	33,3	38,0	20,4
Centro	6,8	15,0	26,2	34,5	38,6	21,0
Mezzogiorno	6,2	14,0	24,5	33,0	38,0 (b)	18,2
<b>CLASSE DI ETÀ</b>						
Meno di 35 anni	6,9	14,5	25,0	33,9	(..)	(..)
35 - 44 anni	5,3	14,0	25,0	33,8	38,6 (b)	19,4
45 - 54 anni	6,1	14,7	25,4	33,9	38,6	21,3
55 - 64 anni	7,7	15,9	25,8	33,5	38,4	24,0
65 anni o più	12,4	20,8	27,3	34,3	(..)	(..)
<b>TITOLO DI STUDIO</b>						
Nessuno, elementare	6,6	14,5	25,5 (b)	34,7	(..)	(..)
Media inferiore	6,5	14,0	24,0	34,2 (b)	37,8 (b)	16,5
Media superiore	6,5	14,9	25,5	33,4	38,8	20,0
Laurea	7,0	16,0	26,4	33,9	38,5	25,9
<b>Totale</b>	<b>6,6</b>	<b>14,7</b>	<b>25,4</b>	<b>33,8</b>	<b>38,5</b>	<b>20,5</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(..) Stima corrispondente a una numerosità campionaria inferiore alle 20 unità.

(b) Stima corrispondente a una numerosità campionaria tra 20 e 49 unità.

(c) Include anche redditi da attività finanziarie, da fabbricati e trasferimenti non pensionistici.

**Tavola 13 - Incidenza delle imposte sul reddito da lavoro autonomo (a) per scaglioni e caratteristiche individuali - Redditi 2018**  
(valori percentuali)

CARATTERISTICHE	Fino a 15.000	Da 15.001 a 28.000	Da 28.001 a 55.000	Da 55.001 a 75.000	Oltre 75.000	Totale (c)
<b>SESSO</b>						
Maschio	8,7	13,8	20,1	26,5	31,1	20,4
Femmina	8,1	14,3	20,3	30,2 (b)	32,9	18,6
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>						
Nord-ovest	9,5	13,9	19,9	28,2	31,1	21,0
Nord-est	10,2	13,5	20,6	27,1	31,5	20,4
Centro	8,8	14,7	20,3	25,9 (b)	31,8	20,4
Mezzogiorno	6,4	13,9	20,0	28,3 (b)	32,0 (b)	16,8
<b>CLASSE DI ETÀ</b>						
Meno di 35 anni	7,6	12,9	19,4	28,0	(..)	(..)
35 - 44 anni	6,9	13,0	18,5	26,3 (b)	30,2 (b)	17,2
45 - 54 anni	7,2	12,9	18,6	25,5	31,2	19,1
55 - 64 anni	9,3	13,5	21,0	27,1	30,2	21,6
65 anni o più	15,6	23,0	28,5	31,8 (b)	36,0	28,4
<b>TITOLO DI STUDIO</b>						
Nessuno, elementare	9,3	16,2 (b)	(..)	(..)	(..)	19,8
Media inferiore	7,5	12,9	19,8	25,7 (b)	29,4 (b)	16,8
Media superiore	7,6	13,3	19,0	28,7	30,0	18,1
Laurea	10,8	16,0	21,6	27,1	32,5	23,6
<b>Totale</b>	<b>8,5</b>	<b>14,0</b>	<b>20,2</b>	<b>27,5</b>	<b>31,5</b>	<b>19,9</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali, solo redditi positivi al netto voucher lavoro.

(..) Stima corrispondente a una numerosità campionaria inferiore alle 20 unità.

(b) Stima corrispondente a una numerosità campionaria tra 20 e 49 unità.

(c) Include anche redditi da attività finanziarie, da fabbricati e trasferimenti non pensionistici.

**Tavola 14 - Incidenza delle imposte sul reddito (a) per struttura reddituale e classi di reddito disponibile familiare equivalente (b) caratteristiche individuali - Redditi 2018 (valori percentuali)**

STRUTTURA REDDITUALE FAMILIARE	Classi di reddito disponibile familiare equivalente						
	Meno di 8.000	8.000-12.000	12.000-16.000	16.000-20.000	20.001-25.000	25.001-35.000	Oltre 35.000
<b>Totale un percettore</b>	<b>3,5</b>	<b>9,1</b>	<b>14,3</b>	<b>17,5</b>	<b>20,1</b>	<b>23,5</b>	<b>29,8</b>
Reddito da lavoro dipendente	3,0	8,9	13,8	17,6	20,5	25,3	33,3
Reddito da lavoro autonomo	2,1	6,0	11,0	13,4	15,5	19,7	30,9
Altro reddito non da lavoro	4,6	9,9	15,2	18,3	20,6	22,5	25,8
<b>Totale due o più percettori</b>	<b>4,2</b>	<b>8,1</b>	<b>11,6</b>	<b>14,9</b>	<b>17,4</b>	<b>20,9</b>	<b>27,2</b>
Redditi da solo lavoro dipendente	4,6	6,8	11,0	14,7	17,4	21,9	30,8
Redditi da solo lavoro autonomo	1,5	5,9	8,9	11,5	15,0	16,5	25,6
Redditi da sole altre fonti non da lavoro	3,6	4,4	10,4	14,5	17,5	22,2	27,1
Redditi da lavoro dipendente e autonomo	3,5	7,9	10,8	13,4	17,3	18,9	25,9
Redditi da lavoro dipendente e altro	5,2	9,3	13,0	15,8	17,8	20,5	26,3
Redditi da lavoro autonomo e altro	2,8	9,7	10,6	14,0	15,4	19,6	27,1
Redditi da 3 fonti diverse	5,6	9,0	12,5	15,1	17,0	20,9	24,6
<b>TOTALE</b>	<b>3,7</b>	<b>8,6</b>	<b>12,7</b>	<b>15,7</b>	<b>18,2</b>	<b>21,5</b>	<b>27,8</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(b) Si utilizza la scala di equivalenza OCSE modificata e il reddito familiare disponibile definito a livello europeo (Eurostat).

**Tavola 15 - Incidenza delle imposte sul reddito (a) per tipologia familiare e classi di reddito disponibile familiare equivalente (b) caratteristiche individuali - Redditi 2018 (valori percentuali)**

STRUTTURA REDDITUALE FAMILIARE	Classi di reddito disponibile familiare equivalente						
	Meno di 8.000	8.000-12.000	12.000-16.000	16.000-20.000	20.001-25.000	25.001-35.000	Oltre 35.000
Persona sola con meno di 64 anni	5,0	8,3	11,3	14,2	18,5	23,2	29,8
Persona sola di 65 anni e oltre	1,6	8,4	14,4	17,3	20,1	22,2	28,9
Coppie senza figli - p.r. meno di 64 anni	3,6	10,3	14,5	17,6	18,0	20,3	26,9
Coppie senza figli - p.r. 65 anni e oltre	4,9	9,8	13,2	16,6	18,8	23,6	29,6
Coppie con un figlio minore	2,7	7,2	12,0	15,4	17,7	20,6	27,6
Coppie con due figli (almeno un minore)	2,7	8,3	12,3	15,6	18,4	22,2	27,7
Coppie con tre o più figli (almeno un minore)	2,5	5,9	11,5	17,0	17,7	23,8 (c)	*
Coppie con soli figli adulti	4,5	10,3	13,0	15,2	17,9	20,7	26,0
Monogenitore con almeno un minore	4,1	6,4	12,1	15,7	18,9	23,8	*
Monogenitore con soli figli adulti	3,8	9,0	11,8	15,5	16,9	19,4	24,4
Altra tipologia	5,7	7,5	10,4	12,4	15,8	20,5	26,4 (c)
<b>Totale</b>	<b>3,7</b>	<b>8,6</b>	<b>12,7</b>	<b>15,7</b>	<b>18,2</b>	<b>21,5</b>	<b>27,8</b>

Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), Anno 2019

(a) Al netto dei contributi sociali.

(b) Si utilizza la scala di equivalenza OCSE modificata e il reddito familiare disponibile definito a livello europeo (Eurostat).

(c) Stima corrispondente a una numerosità campionaria compresa tra 20 e 49 unità.

**Tavola 16 - Contributi sociali e imposte dirette, per quinti di reddito disponibile familiare equivalente - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito lordo familiare)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Contributi sociali sui datori	Contributi sociali sui lavoratori	Irpef lorda	Irpef netta	Altre imposte dirette
Primo (più povero)	10,1	7,8	13,1	3,7	1,6
Secondo	11,7	5,9	14,9	7,6	1,7
Terzo	11,9	5,9	15,7	10,0	1,8
Quarto	13,1	6,2	16,4	12,1	1,9
Quinto (più ricco)	11,7	6,3	19,6	17,2	2,5
<b>Totale</b>	<b>12,0</b>	<b>6,2</b>	<b>17,2</b>	<b>12,8</b>	<b>2,1</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

**Tavola 17 - Oneri deducibili dal reddito imponibile per quinti di reddito netto familiare equivalente - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Oneri deducibili totali (A=B+C)	Oneri deducibili per la casa (a) (B)	Altri oneri deducibili (C)
Primo (più povero)	4,1	0,8	3,3
Secondo	3,5	1,0	2,5
Terzo	3,6	1,1	2,5
Quarto	3,6	1,0	2,6
Quinto (più ricco)	4,1	0,9	3,2
<b>Totale</b>	<b>3,8</b>	<b>0,9</b>	<b>2,9</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Deduzione per abitazione principale e relative pertinenze.

**Tavola 18 - Detrazioni dall'imposta lorda per quinti di reddito netto familiare equivalente - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Detrazioni spettanti totali (a) (A=B+C+D)	Detrazioni da lavoro (B)	Detrazioni familiari (C)	Oneri detraibili (b) (D)
Primo (più povero)	19,5	11,9	6,9	0,7
Secondo	12,1	8,2	2,9	1,0
Terzo	8,9	6,1	1,5	1,3
Quarto	6,6	4,3	0,8	1,5
Quinto (più ricco)	3,6	1,6	0,2	1,8
<b>Totale</b>	<b>7,1</b>	<b>4,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Si considerano solo le detrazioni che non danno luogo ad una restituzione nel caso di eccedenza rispetto all'imposta lorda; non si è considerata, inoltre la detrazione per tre o più figli a carico che è rimborsabile.

(b) Oneri detraibili al 19, al 20, al 41 e al 55 % e altri oneri.

**Tavola 19 - Detrazioni da lavoro per quinti di reddito netto familiare  
equivalente - Anno 2019**

(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Detrazioni da lavoro totali (A=B+C+D)	Detrazioni da lavoro dipendente (B)	Detrazioni da lavoro autonomo (C)	Detrazioni da pensione (D)
Primo (più povero)	11,9	6,9	1,8	3,3
Secondo	8,2	4,2	0,7	3,3
Terzo	6,1	3,2	0,4	2,5
Quarto	4,3	2,6	0,3	1,4
Quinto (più ricco)	1,6	1,1	0,1	0,5
<b>Totale</b>	<b>4,4</b>	<b>2,5</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

**Tavola 20 - Detrazioni per i familiari a carico per quinti di reddito netto familiare equivalente - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Detrazioni familiari spettanti (a) (A=B+C+D)	Detrazioni per il coniuge a carico (B)	Detrazioni per i figli a carico (C)	Detrazioni per altri familiari a carico (D)
Primo (più povero)	6,9	2,0	4,6	0,3
Secondo	2,9	0,9	1,9	0,1
Terzo	1,5	0,4	1,1	0,0
Quarto	0,8	0,1	0,7	0,0
Quinto (più ricco)	0,2	0,0	0,2	0,0
<b>Totale (b)</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Si considerano solo le detrazioni che non danno luogo ad una restituzione nel caso di eccedenza rispetto all'imposta lorda; non si è considerata, inoltre la detrazione per tre o più figli a carico che è rimborsabile.

(b) Nei totali possono comparire arrotondamenti di alcuni valori oltre il primo decimale.

**Tavola 21 - Detrazioni per i familiari a carico per tipologia familiare - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

TIPO DI FAMIGLIA	Detrazioni familiari spettanti (a) (A=B+C+D)	Detrazioni per il coniuge a carico (B)	Detrazioni per i figli a carico (C)	Detrazioni per altri familiari a carico (D)
Singoli	0,0	0,0	0,0	0,0
Coppie senza figli	0,5	0,5	0,0	0,0
Coppie con almeno un minore	3,0	0,4	2,6	0,0
Coppie con figli tutti adulti	1,1	0,4	0,7	0,0
Monogenitori con almeno un minore	3,7	0,0	3,6	0,1
Monogenitori con figli tutti adulti	0,7	0,0	0,7	0,0
Altra tipologia	1,5	0,3	0,6	0,5
<b>Totale (b)</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Si considerano solo le detrazioni che non danno luogo ad una restituzione nel caso di eccedenza rispetto all'imposta lorda; non si è considerata, inoltre la detrazione per tre o più figli a carico che è rimborsabile.

(b) Nei totali possono comparire arrotondamenti di alcuni valori oltre il primo decimale.

**Tavola 22 - Detrazioni perse per incapacienza per quinti di reddito disponibile familiare - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Detrazioni totali non rimborsabili (a)	Detrazioni perse per incapacienza
Primo (più povero)	19,4	4,1
Secondo	12,1	0,8
Terzo	8,9	0,4
Quarto	6,6	0,2
Quinto (più ricco)	3,6	0,1
<b>Totale (b)</b>	<b>7,1</b>	<b>0,5</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Le detrazioni non rimborsabili sono quelle che non danno luogo ad una restituzione nel caso di eccedenza rispetto all'imposta lorda.

**Tavola 23 - Detrazioni perse per incapacienza per tipologia familiare - Anno 2019**  
(in percentuale del reddito imponibile familiare al lordo degli oneri deducibili)

TIPO DI FAMIGLIA	Detrazioni familiari totali non rimborsabili (a)	Detrazioni perse per incapacienza
Singoli	5,7	0,2
Coppie senza figli	6,4	0,3
Coppie con almeno un minore	8,6	0,7
Coppie con figli tutti adulti	6,8	0,5
Monogenitori con almeno un minore	10,7	1,2
Monogenitori con figli tutti adulti	7,4	0,6
Altra tipologia	8,5	0,7
<b>Totale (b)</b>	<b>7,1</b>	<b>0,5</b>

Fonte: FaMiMod, modello di microsimulazione delle famiglie (Istat)

(a) Le detrazioni non rimborsabili sono quelle che non danno luogo ad una restituzione nel caso di eccedenza rispetto all'imposta lorda.

PAGINA BIANCA



\*18STC0130120\*