

**COMMISSIONI RIUNITE
FINANZE (VI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FINANZE E TESORO (6^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI LUNEDÌ 22 FEBBRAIO 2021

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

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	Baldini Massimo, <i>professore associato di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia</i>	4, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO		Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	10
		Migliorino Luca (M5S)	9
		Ungaro Massimo (IV)	9
Audizione in videoconferenza del professor Massimo Baldini:		<i>ALLEGATO: Documentazione depositata dal professor Baldini</i>	16
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3, 8, 11, 15		

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-Centro Democratico-Italiani in Europa: Misto-CD-IE; Misto-Cambiamo!-Popolo Protagonista: Misto-C!-PP; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Europeisti-MAIE-PSI: Misto-EUR-MAIE-PSI.

PAGINA BIANCA

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

La seduta comincia alle 17.45.

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 del professor Massimo Baldini.

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 del professor Massimo Baldini, professore associato di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (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^a Commissione Fi-

nanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al professor Massimo Baldini, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Lei è stato così gentile da inviarci in anticipo sia la relazione sia le *slides* riassuntive, che sono già state distribuite ai commissari e che saranno pubblicate sul sito della Camera dei deputati. Prima di cederle la parola ricordo che ci siamo dati come consuetudine, come procedura, quella di consentire ai commissari di scrivere agli auditi successivamente alle audizioni, perché spesso le audizioni sono molto dense, corpose e specifiche e non sempre i commissari nel corso dell'audizione hanno modo di analizzare a pieno — spesso lo facciamo successivamente — quanto viene illustrato. Abbiamo centralizzato il meccanismo tramite la Segreteria di Commissione. È possibile quindi che i commissari scrivano per fare domande e quesiti ulteriori, o anche per proporre o per sentire banalmente l'opinione degli auditi su altre proposte che abbiamo ascoltato durante le audizioni.

Noi abbiamo incoraggiato questa pratica, perché l'indagine conoscitiva non si esaurisce nell'ascoltare semplicemente gli auditi e poi finirla lì, ma è un processo continuo di scambio, di riflessione e di richiesta di pareri. Sarebbe preferibile che questa richiesta di pareri non avesse per il momento un eccessivo rilievo pubblico, perché siamo in una fase in cui l'elaborazione delle proposte è ancora pienamente in corso; l'attenzione mediatica che c'è anche sulla riforma fiscale, dopo i recenti avvenimenti, è alta ed è sempre alto il rischio di fraintendimenti su quelle che sono semplici attività conoscitive da parte di tutti i commissari, i quali hanno il diritto di chiedere agli auditi quello che vogliono o opinioni su possibili proposte, che tuttavia rimangono

proposte dei singoli commissari e mai, al momento, della Commissione.

Con questa specificazione cedo la parola al professor Baldini, che ringrazio nuovamente, e gli ricordo, se possibile, di limitare il suo intervento a una ventina di minuti al massimo per consentire poi le domande dei commissari e la sua replica.

MASSIMO BALDINI, *professore associato di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia (intervento da remoto)*. Buonasera a tutti. Io vi ringrazio per questa convocazione. Io ho fatto parte anche del gruppo che ha elaborato per il CNEL il testo di un'audizione che si svolgerà fra pochi giorni sempre presso di voi. Oggi colgo l'occasione per esprimere alcune opinioni personali, per quanto riguarda l'imposta personale sul reddito, su singoli punti, più che sul complesso dell'imposta. I punti riguardano l'efficienza e l'equità.

Partiamo dall'equità, in particolare dagli effetti distributivi dell'imposta. Un primo aspetto che mi sembrava importante sottolineare è che negli ultimi cinquant'anni sicuramente l'IRPEF è cambiata tantissimo, però malgrado la forte riduzione del numero degli scaglioni — siamo passati da ben 32 a solo 5 attuali — e anche del livello dell'aliquota massima — cioè da 72 a 43 per cento, se escludiamo le addizionali locali — l'IRPEF oggi è più redistributiva. Redistribuisce di più il reddito rispetto agli anni Settanta. Sappiamo che l'effetto redistributivo di un'imposta è dovuto al prodotto tra due aspetti dell'imposta: l'incidenza e la progressività.

L'incidenza è sicuramente aumentata molto, perché è passata dal pesare circa il 10 per cento dei redditi familiari da quando è nata negli anni Settanta al 17 per cento di oggi. In euro attuali l'IRPEF oggi pesa circa 70 miliardi più dell'IRPEF degli anni Settanta. Ed è aumentata anche la progressività, soprattutto sui redditi medio-bassi. Oggi solo chi dichiara di avere più di 700.000 euro di reddito paga meno di quanto avrebbe pagato negli anni Settanta. Tutti gli altri pagano di più. Questo aumento forte dell'incidenza dell'IRPEF è stato prodotto negli anni Settanta-Ottanta dal *fiscal drag*, e

più recentemente la progressività è aumentata soprattutto grazie all'introduzione del *bonus* degli 80 — oggi 100 — euro al mese nel 2014 per i dipendenti.

Nella memoria potete vedere le curve dell'incidenza dell'imposta su un campione rappresentativo delle famiglie italiane nel 1974 e dell'IRPEF attuale con le regole del 2018. Si vede bene sia l'aumento dell'incidenza, perché la curva per quasi tutte le famiglie è più alta oggi, e anche l'aumento della progressività, perché la curva è sicuramente più inclinata; non è calata l'incidenza nei ventili bassi. L'incidenza è aumentata molto soprattutto per il ceto medio e i redditi alti. Oggi l'imposta è più redistributiva, perché ha sia un'incidenza maggiore sia una maggiore progressività.

Questa progressività è centrale per determinare l'effetto complessivo distributivo del sistema tributario, perché come sappiamo la Costituzione dice che il sistema tributario deve essere informato a criteri di progressività. Diciamo che l'IRPEF compensa l'effetto regressivo sui redditi delle imposte indirette e produce questa incidenza complessiva, che è data dalla linea a puntini in alto, per quintili di reddito delle famiglie. Questa è un'analisi che avevo fatto qualche anno fa, ma più o meno è ancora valida. Fa vedere come l'incidenza di tutte le imposte che gravano sui bilanci familiari sia prima decrescente, passando dal 20 per cento più povero al successivo 20 per cento, e poi crescente, perché c'è l'effetto regressivo delle imposte indirette, il cui peso è molto più alto per i quintili più bassi, e viene compensato soprattutto da un effetto redistributivo molto progressivo delle imposte dirette, l'IRPEF in particolare.

Questa struttura per cui l'incidenza cala inizialmente e poi aumenta è tipica di molti Paesi avanzati; non è solo per l'Italia. Malgrado l'erosione della base imponibile dell'IRPEF, che è stata discussa in molte audizioni precedenti, l'IRPEF è ancora molto pesante, sia in termini di peso sui bilanci delle famiglie, sia anche sul PIL. Vediamo che nella seconda colonna della tabella 1, è indicato il rapporto fra base imponibile dell'imposta sul reddito e PIL, in alcuni Paesi. In Italia è circa il 50 per cento, la

base imponibile è circa 850 miliardi su 1.700 di PIL. Il valore non è dissimile da quello dell'Inghilterra, della Germania e della Svezia. Anche in percentuale del PIL il gettito è molto elevato.

La progressività dell'imposta va aumentata o va diminuita in un'eventuale riforma? Certo, è molto difficile rispondere in generale, però diciamo che l'IRPEF è già molto progressiva, come si è visto, e ci sono buoni elementi per pensare che il compito principale delle imposte non sia redistribuire il reddito, anche se lo fanno, ma soprattutto finanziare la spesa pubblica, che forse è meglio in grado di redistribuire redditi e opportunità. Pensiamo ai trasferimenti monetari, alla sanità o alla spesa per l'istruzione. In questa fase poi è anche importante tenere conto dei possibili effetti di disincentivo quando invece l'economia è in crisi e il sistema di *tax benefit* dovrebbe anche essere orientato alla crescita economica. D'altra parte è anche vero che forse non è neppure corretto diminuire questa progressività, perché con la crisi è chiaro che diminuisce il numero delle persone in grado di pagare, senza subire un onere eccessivo, le imposte.

Inoltre dagli anni Ottanta fino ai primi anni Duemila si è avuto un processo molto generale in tutti i Paesi avanzati di riduzione della progressività e soprattutto delle aliquote marginali più elevate e del numero degli scaglioni: il modello delle riforme di Reagan e Thatcher. Però dal 2008 questa tendenza sembra si sia interrotta. A partire dalla crisi del 2008 molti Paesi hanno addirittura aumentato le aliquote marginali più alte. E ci sono buone ragioni per ritenere che anche la crisi indotta dal COVID-19 potrebbe agire nello stesso senso, cioè c'è bisogno di più spesa pubblica per la sanità ma anche per sostenere i redditi di imprese e famiglie in crisi, e quindi i redditi medio-alti sono chiamati a contribuire di più. La stessa *flat tax* di cui si è tanto parlato qualche anno fa, se la intendiamo in generale come un sistema con poche aliquote e una forte riduzione del gettito, sembra un po' passata di moda, il che forse anche mi dispiace, perché due anni fa

avevo scritto un libro sulla *flat tax*; se se ne parla tanto, sono più contento.

Nella figura 3 abbiamo l'andamento della media fra i Paesi europei dell'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito — media semplice delle *top marginal tax rate*. Si vede che dal 1995 fino al 2007-2008 c'è stata una chiara riduzione; poi questa riduzione si è interrotta. Nei Paesi dell'area dell'euro la *top marginal income tax rate*, è leggermente aumentata, come dicevo prima.

Passiamo adesso ad alcuni confronti del carico fiscale dell'IRPEF tra alcuni Paesi europei. Mi interessa sottolineare questo aspetto: se parliamo del carico delle imposte sui redditi da lavoro, la distinzione fra imposta sul reddito e contributi sociali rischia di essere fuorviante, è più formale che effettiva, nel senso che sono entrambi prelievi che agiscono sui redditi da lavoro, di cui è importante tenere conto in combinazione, perché altrimenti non si coglie quale sia l'effettivo peso del sistema tributario — o meglio, del sistema fiscale — sui redditi da lavoro. È utile considerare assieme l'imposta sul reddito e i contributi sociali obbligatori.

Poi ci sono alcune definizioni tecniche che adesso posso anche saltare, perché quello che mi importa è farvi vedere alcuni dati. In particolare nella figura 4 vediamo l'andamento negli ultimi vent'anni, dal 2000 in poi — questi sono dati OCSE — dell'aliquota dell'imposta sul reddito lordo, il cosiddetto *gross wage*, per un dipendente senza carichi familiari. A sinistra abbiamo l'Italia, a destra abbiamo la media dei principali Paesi europei. Le tre curve sono relative a un dipendente con reddito basso (67 per cento della media), con reddito medio nazionale e con reddito alto (167 per cento della media). Confrontando il grafico di sinistra con quello di destra si vede che nella media degli altri Paesi la tendenza è leggermente verso una riduzione del peso dell'imposta sul reddito. In Italia invece abbiamo un aumento sia per i redditi medi sia soprattutto per i redditi alti, mentre sui redditi bassi la tendenza all'aumento è stata interrotta dal *bonus* degli 80/100 euro: vedete che nel 2014-2015 c'è un forte calo. Quindi incidenza in crescita, a parte questo

break strutturale, e più elevata rispetto agli altri Paesi europei per contribuenti con simile capacità contributiva. Faccio un riassunto di quello che ho detto: negli ultimi due decenni l'incidenza è diminuita di tre punti sui redditi bassi — per il *bonus* — mentre è aumentata sia per i redditi medi sia per i redditi alti.

Un grafico corrispondente — figura 5 — fatto però sul cuneo fiscale, in percentuale dell'intero costo del lavoro, e non solo dell'IRPEF, è praticamente simile: è più alto in Italia rispetto agli altri grandi Paesi europei ed è in tendenziale aumento. Questo è un altro modo per vedere gli stessi dati. Per un contribuente « povero », « medio » e « ricco », questa grafico mostra la curva dell'incidenza media dell'imposta sul reddito lordo. Si vede che in Italia è la più alta di tutte, soprattutto sui redditi medi; quindi c'è un problema di forte tassazione, in particolare per i contribuenti a reddito medio. Non è un caso che il dibattito in Italia si sia spesso focalizzato negli ultimi tempi sulla riduzione dell'IRPEF della classe media, sul terzo scaglione IRPEF. Possiamo anche dire che da questi confronti emerge ancora una volta l'importanza di cercare di ridurre il prelievo fiscale-contributivo sul fattore lavoro.

Poi ho cercato di approfondire un aspetto, sempre per quanto riguarda la tassazione del lavoro: il confronto tra il carico fiscale che il sistema IRPEF più contributi produce sui dipendenti rispetto agli autonomi. C'è un problema che è tipico di tutti i Paesi avanzati: la presenza di una differenza del peso fiscale complessivo IRPEF più contributi fra reddito dei dipendenti e reddito degli autonomi. Questa differenza può essere iniqua, nel senso che, a parità di reddito, l'incidenza è diversa — quindi è un problema di equità orizzontale — e anche distorsiva, perché incentiva, per vie fiscali, a scegliere una particolare forma contrattuale, un particolare tipo di rapporto di lavoro piuttosto che un altro, per motivi di risparmio fiscale.

Gli elementi che producono questa differenza sono tanti. Abbiamo le detrazioni che sono diverse per tipo di reddito. Poi per gli autonomi c'è il problema che il reddito

complessivo è al lordo dei contributi obbligatori e di conseguenza le detrazioni sono ancora più basse, perché si commisurano a un reddito più elevato. Poi c'è il *bonus* 80/100 euro che favorisce i dipendenti; ma d'altra parte la *flat tax* recente del 15 per cento su professionisti e imprese individuali fino a 65.000 euro di ricavi ha l'effetto contrario, a favore degli autonomi.

Non voglio prendere troppo tempo sui grafici delle figure 7 e 8, su cui si dovrebbero dire tante cose. Comunque in generale se noi calcoliamo l'incidenza dell'IRPEF sul reddito imponibile degli autonomi e dei dipendenti, uniamo queste due curve. La curva blu è quella dei dipendenti e la curva rossa è quella degli autonomi. Questo salto nella curva degli autonomi è il venir meno della *flat tax*, dell'effetto 15 per cento, che io ho posto qua arbitrariamente a 30.000 euro perché dipende dalla relazione tra reddito e ricavo. Per i dipendenti si nota un salto in basso che è l'effetto del *bonus*. Questa è l'incidenza, cioè l'aliquota media. La linea orizzontale rappresenta gli incapienti. Quando vengono meno *flat tax*, *bonus* e detrazioni, l'incidenza sostanzialmente è simile. Se però calcoliamo l'incidenza dell'IRPEF sulla base di calcolo dei contributi, che sono diversi per autonomi e dipendenti, invece il quadro cambia e i dipendenti hanno un'incidenza maggiore dell'IRPEF, perché fondamentalmente i contributi formalmente a carico dei dipendenti sono minori ed è quindi minore la base di calcolo dell'IRPEF per i dipendenti privati.

Quest'effetto di maggiore carico complessivo sui dipendenti viene ancora una volta accentuato se passiamo al cuneo fiscale, cioè IRPEF più contributi diviso il costo del lavoro. Qui vediamo la curva blu che praticamente è sempre più alta rispetto alla curva rossa, perché le aliquote contributive dei dipendenti sono più elevate. Questo ci dice che è importante collocare la riforma dell'IRPEF nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale e contributivo.

A me pare che la struttura delle aliquote e dei contributi, ovviamente lo sappiamo tutti, sia molto caotica, frastagliata, forse antiquata. Alla base di tanti contributi forse

c'è una distinzione fra spesa assistenziale e spesa previdenziale che è sempre più incerta, soprattutto dopo che nell'ultimo anno tantissime categorie hanno ricevuto aiuti, per fortuna giustamente, anche in assenza di un contributo previdenziale. Distinguere cosa sia previdenza da cosa sia assistenza è sempre più complicato, incerto e ambiguo. Non solo, è ambiguo anche il confine tra lavoro dipendente e autonomo per i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro.

Forse — anche un po' provocatoriamente — si potrebbe concludere che la distinzione fra imposta sul reddito e contributi possa avere un senso compiuto dal punto di vista economico solo nel calcolo della pensione, perché il sistema è contributivo e quindi il pagamento del contributo per la pensione ha un senso proprio come elemento di computo del diritto pensionistico. Per il resto, invece, perché non pensare a una radicale semplificazione del sistema spostando tanti finanziamenti di specifiche voci di spesa alla fiscalità generale, quindi riducendo molto o addirittura annullando la differenza nel trattamento fiscale delle varie forme di reddito?

Passiamo ora ad alcuni aspetti che riguardano la struttura dell'imposta: base imponibile, spese fiscali e aliquote. Con riferimento alla base imponibile, sappiamo che è in corso un processo di frammentazione, che produce un modello misto che non è né *comprehensive income tax* né il modello duale. È un processo che è andato crescendo di intensità negli ultimi anni con la cedolare secca, in particolare sui redditi da locazione abitativa e con la *flat tax* sui redditi degli autonomi e delle imprese individuali. Senza ambire al modello della *comprehensive income tax* per i redditi di capitale, ad esempio, comunque queste due decisioni forse dovrebbero essere ripensate, se vogliamo ampliare la base imponibile.

Per il resto sulle spese fiscali, ci sarebbe tantissimo da dire. Tagliare le spese fiscali è un compito molto difficile, non solo a causa delle forti resistenze che sicuramente esistono, ma anche perché è oggettivamente discutibile se alcune debbano essere davvero abolite o ridimensionate, ad esempio l'esenzione sulle pensioni di guerra o

sulle indennità di accompagnamento. Poi c'è tutto il discorso del *bonus* degli 80/100 euro, che vale un quarto di tutte le spese fiscali relative all'IRPEF. Certo, le probabilità di successo di una loro riforma possono aumentare se si interverrà non in modo settoriale ma nell'ambito di una riforma generale. Comunque sarebbe già un grande risultato non introdurre di nuove e lasciare andare ad esaurimento quelle per le quali è prevista una scadenza.

Le aliquote. Forse c'è un po' troppa enfasi sulla struttura delle aliquote, in particolare per quanto riguarda l'andamento irrazionale dell'aliquota marginale effettiva. È vero, questo è un problema serio e ciò deriva soprattutto dal *bonus* degli 80/100 euro, ma non mette a rischio la progressività, cioè il fatto che l'aliquota marginale effettiva è sempre superiore a quella media. Poi dobbiamo anche stare attenti a non cercare un modello ideale troppo semplice, perché dovunque, non solo in Italia, l'interazione fra l'imposta sul reddito e gli altri strumenti di *tax benefit* produce sempre un vincolo di bilancio che non è mai una linea pulita e regolare. Comunque, per riportare l'aliquota marginale effettiva a un andamento sufficientemente pulito, sarebbe sufficiente incorporare meglio il *bonus* all'interno dell'IRPEF.

Il numero delle aliquote, invece, è un problema forse secondario, perché di fatto già oggi l'IRPEF ha due aliquote marginali effettive, tre se aggiungiamo l'aliquota 0 per gli incapienti: cioè attorno al 28-30 per cento e poi 40-45 per cento. Ridurre il *gap* tra queste due aliquote può non essere troppo complicato. Ricordiamo anche che ci sono tanti Paesi in cui il *gap* della differenza tra le aliquote marginali può essere anche più alto. Nel Regno Unito, ad esempio, abbiamo 0, 20 e 40 per cento. Poi bisogna anche ragionare sull'ampliamento degli scaglioni più bassi, e non solo sulle aliquote.

L'ultimo punto: imposta sul reddito e offerta di lavoro. Bisogna considerare che per riformare un'imposta dobbiamo tenere conto del contesto socioeconomico in cui questa imposta si applica. In Italia abbiamo una situazione di lunga stagnazione

economica, di vera e propria crisi, e un bassissimo tasso di occupazione, soprattutto dei giovani e femminile. È necessario che l'imposta sul reddito non scoraggi la propensione a offrire lavoro. Una possibile soluzione per rendere l'IRPEF più incentivante potrebbe consistere nell'includere elementi di imposta negativa; cioè, al di sotto di un certo livello di reddito, l'imposta cambia segno e diventa un trasferimento. Non sostituisce comunque il sussidio contro la povertà, perché non spetta a chi non ha e a chi non produce reddito. Va detto che già oggi l'IRPEF, come ben sappiamo, presenta molti elementi di imposta negativa. Il principale è il *bonus*, che adesso è di 100 euro, ma ne abbiamo altri, come la detrazione di 1.200 euro per chi ha almeno quattro figli. È stata pensata come sempre capiente per garantire anche a famiglie con reddito basso di averla. Poi c'è la detrazione per gli inquilini e anche alcuni *bonus* relativi alle ristrutturazioni edilizie e al risparmio energetico.

Il *bonus*, che è la voce principale di imposta negativa, ha aspetti positivi ma anche dei difetti: non va agli incapienti; produce un forte salto fra 8.145 e 8.146 euro di reddito, quando il *bonus* passa da 0 a 1.200 euro e viceversa, se il mio reddito diminuisce, e quindi sono più povero, perdo anche il *bonus*. Ad esempio, se passo da un lavoro *full time* a un lavoro *part time* rischio di perdere anche questo sussidio. Poi c'è il problema delle aliquote marginali altissime, adesso al 60 per cento, ma fino all'anno scorso erano addirittura oltre l'80 per cento. È un bene, invece, che sia calcolato sul reddito individuale e non su quello familiare, perché se l'obiettivo è incentivare il lavoro povero, in caso di applicazione familiare non ci sarebbe la stessa convenienza per i percettori a reddito più basso. Quindi è utile, e per questo stesso motivo è opportuno conservare per l'intera IRPEF una base imponibile individuale e non familiare.

Il *bonus* come potrebbe essere riformato, risolvendo anche il problema delle aliquote marginali? Spostandolo in basso. Andrebbe esteso agli incapienti a partire dal primo euro di reddito, anche auto-

no, quindi indipendentemente dalla forma del reddito. Questo risolverebbe il problema delle aliquote marginali effettive. Certo, ci sarebbe un aumento, *ceteris paribus*, del prelievo per i redditi medi da 25.000 a 40.000 euro, ma lì si potrebbe intervenire sulle aliquote degli scaglioni o sull'ampiezza degli scaglioni. Come applicarlo poi? O all'americana, come l'*earned income tax credit*, oppure anche come un semplice sussidio, dato il reddito individuale da lavoro, come fanno in Francia dove c'è il *prime d'activité*, che mi sembra valga fino a redditi attorno a 1.400/1.500 euro, una percentuale decrescente del reddito guadagnato sul mercato.

Questo sistema formalmente può essere anche separato dall'imposta sul reddito. Oltre a incoraggiare il lavoro poco retribuito, questo aspetto di imposta negativa avrebbe anche l'importante effetto di rendere conveniente l'emersione del nero, che è molto importante in Italia, e renderebbe anche il reddito di cittadinanza meno distorsivo sull'offerta di lavoro.

Ultimo punto: c'è una legge delega in via di approvazione, mi sembra, sull'assegno unico ai figli, che dovrebbe essere finanziata con la soppressione dell'assegno al nucleo familiare e della detrazione per figli a carico fino a 21 anni. Dopo la sua introduzione, l'IRPEF non prevedrà più un trattamento differenziato tra contribuenti con e senza figli a carico. Se guardiamo a quello che fanno gli altri Paesi europei, vediamo che tutti hanno sia un trasferimento monetario sia anche uno sconto fiscale per chi ha figli. Questo pone forse un problema di equità orizzontale all'interno dell'IRPEF e per tenerne conto si potrebbe mantenere una detrazione per figli a carico non solo per quelli che hanno più di 21 anni, ma, più basso ovviamente, anche per chi ha un'età minore, oppure si potrebbero rafforzare le detrazioni su spese associate alla presenza di figli.

C'è un'ultima diapositiva, ma è inutile che ne parli. È una sintesi di quello che vi ho già detto, per cui ho concluso.

PRESIDENTE. Grazie, professore, anche per il rispetto dei tempi. Invito i colleghi che intendono formulare quesiti od

osservazioni a prenotarsi e a contenere, se possibile, il loro intervento in qualche minuto, in modo da consentire a tutti i colleghi di intervenire e poi al professor Baldini di replicare.

LUCA MIGLIORINO. Grazie all'audit per le sue puntuali osservazioni e spiegazioni, alle quali io mi permetto di fare alcune osservazioni. Sono dati molto importanti che possono aiutarci nel nostro lavoro, benché veda qualche critica. La prima potrebbe derivare dal rapporto gettito/PIL. È molto difficile comparare diversi Paesi che magari hanno anche sistemi fiscali diversi, soprattutto per le varie caratteristiche che condizionano il PIL, tra le quali l'evasione o l'elusione fiscale che abbiamo in Italia. Magari paragonare Paesi nei quali ho fatto i miei progetti di studi, tipo la Danimarca o la Svezia, con pochi milioni di abitanti, con un certo PIL riferito effettivamente al gettito, non so se possa essere fuorviante o magari debba essere tenuto in considerazione anche relativamente agli altri Paesi che sono i più grandi, come Germania, Spagna, eccetera.

Per quanto riguarda la crisi effettivamente introdotta, quando c'è bisogno di quell'idea di più spesa pubblica e addirittura di un guardare alle tasse, all'imposizione fiscale, perché vi sono dei costi maggiori su sanità e sostegno, forse è un bene che siamo riusciti a intervenire — purtroppo o magari, poi si vedrà — con un debito pubblico e con altri fondi che non sono soltanto italiani, per i quali magari si potrà anche pensare a una cosiddetta cancellazione del debito.

Per quanto riguarda il grande interesse che viene posto sul *bonus* 80 euro, che con le ultime manovre abbiamo portato fino a 120 euro a seconda della fascia di reddito, effettivamente è una buona misura che è stata considerata anche nel passato. Abbiamo cercato di mantenerla anche con un taglio del cuneo fiscale.

Per quanto riguarda la cosiddetta *flat tax*, in Italia dovremmo chiamarla col suo nome: « regime forfettario allargato ». Vedo che vengono fatti dei paragoni, che possono essere molto interessanti, anche per quanto riguarda il pagamento dei contributi. In

verità, come sappiamo, questo pagamento è deducibile in molte situazioni. Anche in questo caso io porrei un occhio di riguardo a un nuovo sistema fiscale che possa riguardare sia IRPEF sia INPS. Quindi chiamiamolo col suo nome.

Ho visto molti grafici che possono essere interessanti e che vorrei approfondire un po' di più. Con riferimento al grafico sull'incidenza dell'IRPEF sul reddito imponibile, va capito se poi è un qualcosa di negativo, anche relativamente a quello che noi potremmo definire in Italia con il lavoro nero. Infatti in alcune *slide* credo che si dica che c'è un incentivo a non crescere per la *flat tax* — che, ripeto, si dovrebbe chiamare « forfettario allargato » — in relazione a molti professionisti, magari commercialisti stessi, che da gruppi poi sono diventati liberi professionisti, con una dichiarazione individuale, perché effettivamente rientrano nella cosiddetta *flat tax*. Da questo punto di vista non lo so se è un disincentivo a crescere, perché secondo me è un aiuto a coloro che effettivamente hanno redditi più bassi.

Concludo dicendo che forse quando si passa da un gradino all'altro per quanto riguarda il pagamento delle imposte, effettivamente questa è una buona idea. Forse bisognerebbe quasi vedere un sistema a fisarmonica quando si arriva a questi scaglioni, come quello posto tra gli 8.145 euro — *no tax area* — e gli 8.146 euro. Però bisogna sempre tener presente che noi stiamo lavorando per una semplificazione e non vorrei che maggiori dettagli poi riportino invece ad avere un sistema fiscale più complesso e che magari dovremo essere aiutati dalle nuove tecnologie.

Su queste mie affermazioni vorrei anche avere un parere da parte del professore.

MASSIMO UNGARO (*intervento da remoto*). Anch'io ringrazio il professor Baldini per questa relazione molto interessante e molto precisa. Ho due domande. Una più di fondo, un po' più filosofica, è stata fatta più volte nelle ultime audizioni. Lei riprendeva la tesi secondo cui la tassazione dovrebbe essere usata per finanziare la spesa pubblica e non per forza per

redistribuire. La redistribuzione è una funzione che dovrebbero avere, invece, i trasferimenti diretti, la spesa. In Italia la politica economica degli ultimi decenni mostra che siamo arrivati a una situazione quasi opposta. Non so se questo sia imputabile al fatto che è più facile per il legislatore usare la leva fiscale, o al fatto che forse c'è una bassa fiducia nella nostra società ed è più semplice affidarsi a uno sconto sulle tasse — quindi a un meccanismo per evitare i cosiddetti furbetti — in un Paese con una grande evasione fiscale. Volevo sapere se queste sono le cause, secondo lei, per le quali siamo arrivati qui.

Un'altra domanda un po' più puntuale. Lei ha messo in evidenza i vantaggi dell'imposta negativa; ha fatto l'esempio dell'*earned income tax credit* americano. Io condivido assolutamente le sue valutazioni in merito, che potrebbero essere estremamente interessanti per un Paese come il nostro — ad alta evasione e con una grande economia sommersa — per cercare di riportare nell'economia formale i lavoratori. Mi chiedo però soltanto se lei condivide l'elemento centrale dell'*earned income tax credit* americano in confronto al francese *prime d'activité*, ossia il fatto che nell'*earned income tax credit* americano l'imposta negativa cresce con il reddito, cioè la tassa scende con il reddito, mentre se non sbaglio — ma forse mi sbaglio — il *prime d'activité* francese o è piatto o decresce, come le detrazioni italiane alla fine decrescono con il reddito. Questo è un elemento che potrebbe essere un tabù per l'Italia, dove potrebbe essere considerato qualcosa di regressivo, ma forse invece è proprio quello che ci vuole, dal lato dell'entrata, per andare esattamente verso l'obiettivo che lei citava, l'aumento dell'offerta di lavoro. Volevo sapere su questo specifico punto qual è la sua opinione.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. Grazie, professore. Grazie della sua relazione. Io volevo fare delle domande intanto sulla questione dell'imposta negativa e in generale sulla riforma, premesso che mi vede molto favorevole il nuovo approccio del Governo di prendere in mano un po' tutto. Il rischio che si ha, però, è che, se non si

hanno grandi importi a disposizione, dove lei parla di intervenire sulle *tax expenditures* — considerando che le *tax expenditures* ormai sono arrivate a oltre 600 — c'è il rischio di farsi del male. Farsi del male vuol dire sostanzialmente tassare di più.

Volevo capire una cosa su questo discorso delle tasse negative, che si interseca con un altro discorso, quello della semplificazione. In assenza di grandi importi io ritengo che tutto sommato un grande risultato sarebbe quello di semplificare il sistema. Non ci sarebbe bisogno di una riforma abnorme dal punto di vista della diminuzione della pressione tributaria, sempre che non si recuperino grandi cifre — ma la situazione attuale del bilancio è questa — ma di una fortissima riduzione degli adempimenti, quindi semplificazione. In quest'ambito, vorrei sapere come può essere vista, intersecata con questo discorso, la determinazione per tutti di una *no tax area*, che non è una tassa negativa, ma è una non tassa. In questo modo non sono necessari adempimenti per ottenere quella tassa negativa in pagamento, perché poi all'atto pratico sappiamo che dietro tutti questi meccanismi ci sono elaborazioni e anche spese per le elaborazioni nelle fasce più basse. Magari una *no tax area* che tagli via anche gli adempimenti e qualsiasi cosa, in una fase che non permette di arrivare al discorso della tassa negativa, forse è utile.

Dall'altro lato volevo chiederle come vede, visto l'enorme sommerso, la proposta che è incardinata in Commissione Finanze della Camera su una *flat tax* incrementale, sugli incrementi di reddito, un'aliquota ridotta sugli incrementi di reddito da un anno all'altro, che avrebbe il vantaggio, da un lato, di spingere all'emersione e, dall'altro, di abbassare in qualche modo la tassazione. Ci sarebbe un effetto tutto sommato positivo sui redditi incrementali, magari anche soltanto per un numero limitato di anni, non a regime, ma intanto per approfondire meglio una complessiva riforma fiscale che, se si guarda al passato, ha richiesto parecchi anni, se non mi ricordo male dai sette agli otto anni. È la riforma fiscale Visentini del 1973.

Vorrei conoscere la sua opinione su questi aspetti. Magari in questa fase, più che di una grande riforma della tassazione — dove quando si tocca qualcosa alla fine il rischio di tassare di più è altissimo — c'è bisogno di semplificare in massima parte e quindi di togliere adempimenti, un po' come è successo con la *flat tax*. È vero che si può pensare che la *flat tax* delle partite IVA abbia delle criticità di equità, però ha spinto all'emersione: tanta gente ha preso la partita IVA proprio per la bassa tassazione, che poi alla fine è il metodo migliore per sconfiggere il sommerso, cioè spingere a emergere, tassando meno e semplificando il sistema. Volevo chiederle cosa ne pensava di questi aspetti di forte semplificazione.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi o il presidente D'Alfonso, che intendono prendere la parola, ho io tre domande finali per il professore.

A testimonianza di come è veramente sbagliato dipingere questa come attività conoscitiva finalizzata esclusivamente alla riforma dell'IRPEF — mentre in realtà si tratta di un'attività conoscitiva che semplicemente parte dall'IRPEF per poi incrociare nella riflessione diversi aspetti — lei oggi ha toccato un punto che non era mai stato toccato da nessun altro. Già finora abbiamo incrociato numerosi aspetti, dall'IVA alla giustizia tributaria, alla tassazione sul reddito d'impresa; ma oggi lei ha toccato un punto che non aveva toccato nessuno, quello dei contributi sociali, con una proposta molto interessante.

Lei praticamente dice che l'unico punto che rimane netto nell'ambito del sistema contributivo deve essere la contribuzione pensionistica, che fra l'altro, se viene toccata, comporta comunque la necessità di prendere anche decisioni conseguenti sul sistema pensionistico; quindi addirittura usciamo anche dal sistema fiscale, se facciamo le riflessioni fatte bene. Ma la cosa dirompente — mi permetto di dire dirompente semplicemente perché non è mai stata menzionata esplicitamente nel dibattito politico-economico in Parlamento — è, se ho compreso bene, la fiscalizzazione di tutti gli altri tipi di prestazioni assicurative, che giustamente fa rientrare in prestazioni

assicurative. Non capisco se con questo si intende un'unica aliquota, oltre a quella pensionistica, che riassume tutte le altre prestazioni assistenziali, oppure se, al limite, noi possiamo, al fine di ridurre l'onere sul fattore produttivo lavoro, fiscalizzare tutte queste spese, trovargli una copertura alternativa e quindi lasciare a gravare sul lavoratore e sul datore di lavoro soltanto l'aliquota contributiva. Le chiedo qualche riflessione in merito, perché è una cosa che non abbiamo mai veramente analizzato.

La seconda questione riguarda un tema che invece abbiamo lungamente analizzato e su cui stiamo tutti riflettendo. Ci girava intorno il collega Gusmeroli prima, in realtà. Mi riferisco al tema della trasformazione nei fatti della *no tax area* attuale — che è tale solo perché risulta dall'operare delle detrazioni — in un vero e proprio minimo esente. Volevo capire lei che cosa pensa di questa opzione, vale a dire una maxi deduzione universale, che quindi, come tale, dà progressività al sistema, ovviamente. Vorrei sapere che ne pensa da un punto di vista teorico, che ne pensa da un punto di vista pratico — perché questo porrebbe dei problemi di applicazione pratica nel caso di un percettore di più redditi — e quindi come si potrebbe minimizzare il problema di implementazione pratica, e se pensa che questo minimo esente, qualora sia nella sua opinione opportuno introdurlo, debba essere modulato a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare. Si va dal dire che è aumentato di un fattore maggiore di 1 per un secondo familiare a carico — ma questo ovviamente incrocia il discorso dell'incentivare l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito — alla possibilità di modularlo sulla base non tanto dei figli, perché su quello insiste la riforma dell'assegno unico, ma magari per particolari condizioni del nucleo familiare come, ad esempio, la disabilità, che è trattata anch'essa nel pianeta dell'assegno unico. La domanda è: può anche il minimo esente, da questo punto di vista, essere un fattore di riconsiderazione, all'interno della disciplina, anche delle caratteristiche specifiche del nucleo familiare?

Passo alla terza e ultima domanda. Ormai lo stiamo dicendo tutti, non è che ci vuole un genio. Se deve essere fatta una riforma non solo per semplificare il carico fiscale, ma anche per alleggerirlo — la prima parte della sua relazione è molto chiara sul peso della tassazione sul sistema lavoro e addirittura la estende anche ai contributi — servono molte più risorse di quelle attuali, perché, al netto dell'assegno unico, stiamo parlando di 2 miliardi di euro a regime. La domanda che sto facendo un po' a tutti è questa: eliminando l'opzione del taglio della spesa pubblica e rimanendo all'interno del sistema dell'opzione relativa al sistema tributario e quindi ipotizzando un aumento della tassazione sui consumi o un aumento della tassazione sul patrimonio, mi fa un *ranking* di preferenza tra queste due opzioni? Cosa ritiene più desiderabile fra queste due opzioni? Ovviamente con il vincolo di destinare l'intero gettito all'altra parte, cioè alla riduzione della tassazione sui fattori produttivi. La ringrazio e le cedo la parola, professore, per la sua replica.

MASSIMO BALDINI, *professore associato di scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia (intervento da remoto)*. Grazie a tutti. Sono sicuro che non riuscirò a rispondere bene a tutte le domande.

Comincio con le osservazioni dell'onorevole Migliorino. A proposito del peso dell'imposta sul PIL e l'importanza di distinguere i vari Paesi sia per la struttura del sistema tributario sia per il peso dell'evasione e così via, ho messo quella tabella nella relazione soprattutto perché — nonostante tutti dicano giustamente che la base imponibile dell'IRPEF è stata spezzettata, frammentata e portata fuori da ogni logica da interventi successivi, iniziati già nel 1974 con l'esclusione dei redditi da capitale fino agli ultimi anni — volevo cercare di rispondere a questa domanda: cosa rimane dell'IRPEF? In realtà, rimane tanto. Una base imponibile che vale la metà del PIL, che è simile a quella di tanti altri Paesi. Per trovare quei dati delle colonne sul peso della base imponibile sul PIL, sono dovuto andare nei siti delle varie amministrazioni fiscali dei vari Paesi, perché fare un con-

fronto è molto complicato. Mi premeva sottolineare questo. Malgrado gli attacchi portati all'IRPEF da tante parti, l'IRPEF continua ad aumentare il proprio gettito e questo mi sembrava importante sottolinearlo.

Passiamo alla questione, di cui parlava anche l'onorevole Ungaro, su come mai in Italia la redistribuzione si faccia poco con la spesa pubblica e tanto con le imposte. Comunque si fa moltissima attenzione alle imposte dal punto di vista redistributivo. Su questo si potrebbero fare lunghe discussioni, anche di tipo sociologico, riguardanti la qualità della spesa e come mai abbiamo una spesa pubblica che è fatta così. Forse c'è un problema di scarsa fiducia nelle capacità redistributive dello Stato. Penso che negli ultimi anni comunque l'efficacia redistributiva del sistema di *tax benefit* sia aumentata. C'è il reddito di cittadinanza che qualche anno fa non c'era e non vi è altro di più redistributivo. Al netto di qualche caso di cattiva gestione, sicuramente il reddito di cittadinanza è molto redistributivo. Però la spesa pubblica è diminuita. Affinché la spesa pubblica in natura, in servizi possa diventare più redistributiva, servono degli interventi sulla qualità della spesa, che sono molto complicati e non possono essere risolti in un anno o in poco tempo.

È meglio definire la *flat tax* come un regime forfettario allargato? Sicuramente è un regime forfettario, però è diventato molto ampio, perché più della metà di tutti i lavoratori indipendenti, se vogliono, possono ricorrere alla *flat tax*, secondo alcune elaborazioni statistiche. Il regime forfettario nasce ed esiste da tanti anni come un regime che si applica solo a casi particolari, non alla metà o alla maggioranza della platea complessiva dei contribuenti. Quando diventa così ampio, secondo me pone dei problemi e dei rischi, perché ci sono effetti distorsivi. Forse sarebbe meglio ricondurlo alla sua logica iniziale.

L'ultimo punto dell'onorevole Migliorino era il fatto che ci sia questo forte salto fra 8.145 e 8.146 euro per quanto riguarda il *bonus*. È vero, è un'aliquota marginale enorme — anche se in questo caso è nega-

tiva — che non dovrebbe esserci e infatti si sa che il *bonus* ha questo problema: appare dal nulla e improvvisamente passa da zero a 1.200 euro, se si aumenta il reddito di pochi euro. Questo è un problema da superare.

Per quanto riguarda invece le domande dell'onorevole Ungaro, la prima riguardava la tassazione usata per finanziare la spesa pubblica e non per finanziare la redistribuzione. Ricordo di aver letto uno studio dell'OCSE che diceva che, se confrontiamo i trasferimenti monetari e l'imposta sul reddito, l'Italia, fino a poco tempo fa, era il Paese in cui la quota della redistribuzione complessiva — che è pari alla somma di imposta sul reddito e trasferimenti monetari — effettuata dall'imposta sul reddito era più alta, a testimonianza del fatto che l'imposta sui redditi in Italia è molto redistributiva, molto più dei trasferimenti monetari. Questo è un dato di qualche anno fa. Oggi c'è il reddito di cittadinanza e domani ci sarà anche l'assegno ai figli, che dovrebbe essere graduato in funzione dell'indicatore della situazione economica equivalente — ISEE, e quindi avremo una componente universale, più una componente decrescente. Questi due aspetti, il reddito di cittadinanza e l'assegno unico, dovrebbero aumentare l'effetto redistributivo dei trasferimenti monetari. Manca l'effetto redistributivo della spesa in natura, che è molto più complicata, ovvero la capacità fondamentale di offrire servizi di qualità anche alle famiglie povere, che possano aumentare le loro opportunità. Questo è un compito molto complicato che non si risolve in poco tempo. Penso che, alla base, l'intuizione dell'onorevole Ungaro sia giusta. Alla fine, la gente potrebbe dire: dammi un po' di soldi, uno sconto fiscale e mi accontento, piuttosto che puntare ad avere scuole migliori.

Sull'ultimo aspetto, non so se ho capito. Nel sistema americano, fondamentale abbiamo un'aliquota negativa costante fino a un certo livello di reddito. Quindi il trasferimento è una percentuale del reddito che in assoluto cresce e che in termini percentuali rimane costante, poi si raggiunge un livello in cui il trasferimento

rimane costante e poi comincia a decrescere, sempre con una percentuale costante. Il sussidio all'americana è un trapezio, fondamentale. Invece in Francia, se non ho capito male la struttura, la percentuale scende sempre e poi si azzerà e il trasferimento sparisce.

Secondo me, è utile, in uno schema italiano, pensare semplicemente a un sussidio al lavoro per contrastare l'evasione fiscale e incentivare il lavoro povero che, purtroppo, è diffusissimo, quindi incentivare quelle occupazioni che possono garantire redditi molto bassi e che potrebbero trovare una maggiore offerta di lavoro, se ci fosse un incentivo o un incremento del reddito per via fiscale, ma che è possibile chiamare anche per via trasferimento monetario. L'IRPEF e questo eventuale sussidio potrebbero essere pensati proprio come totalmente separati. Poi, quando si riceve il reddito, si può pensare di integrare, a seconda anche del rapporto di lavoro, se è un lavoro dipendente o lavoro autonomo. Potremmo iniziare prima con i dipendenti per vedere come funziona e poi estenderlo agli autonomi, un po' come si è fatto con il *bonus* che adesso è riservato solo ai dipendenti.

L'altro aspetto molto interessante del sussidio francese è che è commisurato al reddito individuale e non a quello familiare come in America. Sempre per come sono fatti il mercato del lavoro e l'imposta sul reddito in Italia, questo sarebbe molto meglio.

A proposito della domanda dell'onorevole Gusmeroli, se sia meglio un'imposta negativa o una *no tax area* — ho capito così la domanda — soprattutto per semplificare la vita dei contribuenti, sono convinto che la semplificazione sia essenziale e sia un aspetto da mantenere anche in un'eventuale revisione della *flat tax* per gli autonomi che già abbiamo. È una delle cose più importanti, se non la più importante, perché alla fine, se si fanno i conti, in molti casi il risparmio d'imposta derivante dalla *flat tax* può non essere così elevato come sembra, cioè con un'aliquota del 15 per cento, mentre invece la semplificazione amministrativa c'è sicuramente.

Qui c'è un problema « filosofico » di base, a cui si deve dare risposta: vogliamo un'imposta sul reddito semplice, il cui scopo sia fondamentalmente solo quello di prelevare un certo gettito, dando il meno fastidio possibile al contribuente, oppure vogliamo un'imposta che cerchi di adeguarsi o rispondere ad altre possibili esigenze e obiettivi che la politica vuole dare ?

Se la risposta è « Preferisco un'imposta semplice che abbia un solo obiettivo forte », allora sicuramente mi sembra che la *no tax area* sia la risposta più giusta. Se, invece, pensiamo a un'IRPEF ancora più « complicata » che debba servire, eventualmente, a stimolare l'offerta di lavoro di persone con poco capitale umano, allora forse si andrebbe nella direzione dell'imposta negativa. È anche un problema di approccio all'imposta che dà origine a risposte completamente diverse.

A proposito della *flat tax* incrementale, ovvero solo sulle variazioni di reddito da un anno all'altro, se non sbaglio la tassazione agevolata sui premi di produttività per i dipendenti, anche se con molti limiti, può essere assimilata a questo schema. In qualche modo c'è già una versione in piccolo. Vedo un po' di problemi per possibili effetti distorsivi, perché se vengo tassato solo sugli incrementi di reddito, in teoria mi converrebbe avere non un reddito costante nel tempo, ma forti oscillazioni da un anno all'altro. Forse questa è solo una questione teorica, più che effettiva e realistica, però forse per certi tipi di reddito e per certi tipi di lavoro può avere un senso, rimandare un pagamento o rimandare un incasso all'anno successivo. Forse vi è anche un problema di equiparabilità, perché individui con un reddito simile vengono tassati in un modo che potrebbe essere molto diverso a seconda del delta della variazione di reddito, a parità di reddito complessivo ricevuto in un certo anno. Per un'applicazione limitata, perché no ? Però per un'applicazione a regime, forse bisogna considerare questi problemi con attenzione.

Infine, per quanto riguarda le domande dell'onorevole Marattin riguardo la riforma complessiva, a me piacerebbe proprio uno

schema che abbia — forse l'ho sparata troppo grossa — un'unica aliquota contributiva che serva per finanziare la pensione e per il resto giocarcela tutta con la nuova imposta sul reddito, fiscalizzando tutto, un po' come fanno in Danimarca — penso che Draghi non avesse in mente il modello danese dove l'imposta sul reddito ha questa funzione di finanziare anche prestazioni che possono essere definite previdenziali, a parte la pensione.

Per quanto riguarda il minimo esente, cosa ne penso di un minimo esente e quindi di una maxi deduzione universale, mi verrebbe da rispondere allo stesso modo: che tipo di imposta vogliamo ? Una parte della risposta dipende dalla tecnica con cui si vuole costruire la progressività: o con la detrazione decrescente, o con la detrazione costante, oppure anche con un primo scaglione con aliquota zero. Questo è indipendente dalla presenza di detrazioni e deduzioni per garantire la progressività, quindi è anche un problema di tecnica di costruzione dell'imposta e della progressività che si vuole. L'altro pezzo di risposta che darei è di guardare sempre che tipo di imposta vogliamo: se vogliamo un'imposta generale che cerchi di fare diverse cose o se vogliamo un'imposta la più semplice possibile. Io sono indeciso, non so bene quale preferisco. Certo, se si pensa all'imposta negativa come strumento utile, mi viene più da pensare a un'IRPEF che non si limiti a raccogliere gettito, ma che abbia anche altri obiettivi.

Infine, per quanto riguarda il reperimento di risorse per ridurre il carico fiscale, è sicuro che intervenire sulle *tax expenditures* non sarà sufficiente, per quanta buona volontà si possa applicare. Su quale imposta aumentare, se sul patrimonio o sui consumi, me la cavo dicendo tutte e due. In particolare, però, mi piacerebbe vedere sul patrimonio un aumento non esagerato dell'imposta di successione. Sarebbe bello se si raggiungesse la metà dell'imposta di successione francese, cioè se invece di incassare qualche centinaio di milioni di euro all'anno, se ne potessero incassare 2 o 3 miliardi. Ricaviamo dai 2 ai 4 miliardi dall'imposta di successione, altri 3 o 4

miliardi da una revisione dell'imposta sui consumi, con particolare attenzione agli aspetti ambientali, tagliamo un po' di sussidi ambientalmente dannosi, poi nel giro di qualche anno, grazie alla cooperazione internazionale e grazie all'azione dell'Unione europea, riusciamo a tassare le multinazionali del *web*, per cui incassiamo altri 4 o 5 miliardi e abbiamo messo insieme 10 o 15 miliardi con cui tagliare le imposte sul lavoro.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, professor Baldini, per la sua testimonianza. Come dicevo in apertura, è possibile che nei prossimi giorni le arrivino ulteriori quesiti da parte dei commissari che chiedono la sua opinione su queste o altre

tematiche attinenti la sua audizione. La ringrazio ulteriormente, la saluto e spero ci sia modo di rincontrarci ancora nel prossimo futuro, soprattutto se la riforma fiscale diventerà un provvedimento legislativo.

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

La seduta termina alle 18.50.

*Licenziato per la stampa
il 7 febbraio 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica VI Commissione Finanze – VI Commissione Finanze e tesoro

Audizione di Massimo Baldini

Università di Modena e Reggio Emilia

22 febbraio 2021

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

1. *L'impatto distributivo dell'imposta*

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

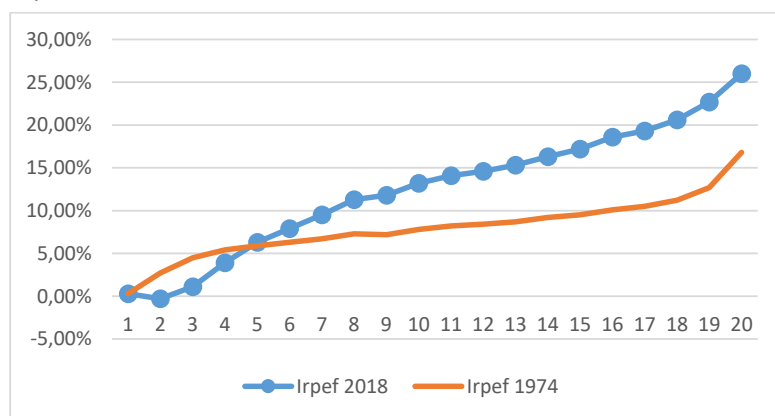
La figura 1 confronta – per ventili di reddito lordo familiare equivalente - l'incidenza sui redditi lordi familiari dell'Irpef attuale e dell'Irpef delle origini, dopo aver aggiustato i limiti degli scaglioni e le detrazioni/deduzioni per l'inflazione. Le due imposte sono applicate alla stessa distribuzione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

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

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

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

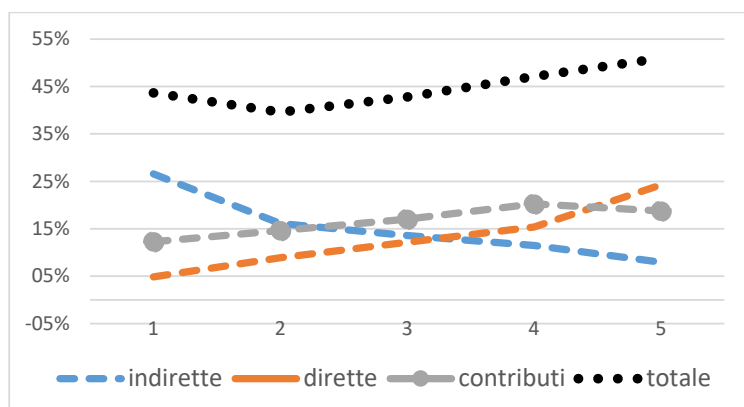
Fig. 1 incidenza dell'Irpef del 2018 e dell'Irpef del 1974 per ventili di reddito complessivo familiare equivalente



Fonte: Baldini-Rizzo (2019)

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

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



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

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

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

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

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

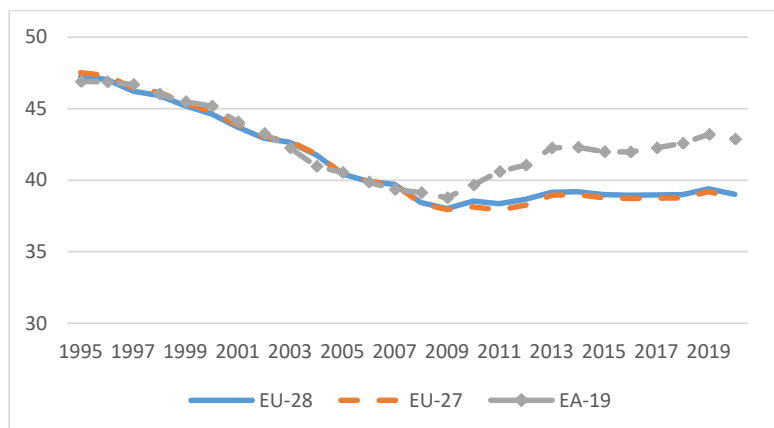
- l'Irpef è già molto progressiva, più di un tempo, come si è visto;

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

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

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

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



Fonte: EU Commission (2020)

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

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

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

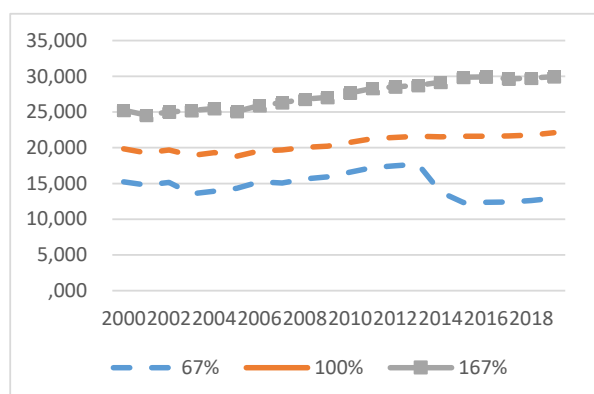
Vediamo dapprima nella Fig. 4 come è cambiata – per l'Italia e per una selezione di grandi paesi europei – l'incidenza dell'imposta sul reddito, in % di quello che l'Ocse definisce reddito lordo, cioè la retribuzione imponibile, negli ultimi 20 anni per un dipendente senza carichi familiari, con reddito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

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

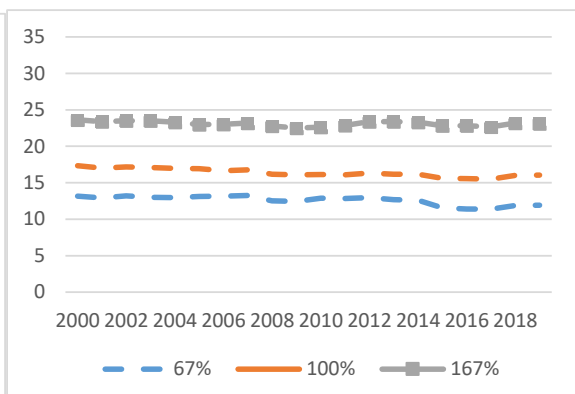
- negli ultimi due decenni, l'incidenza è diminuita di 3 punti sui redditi bassi, mentre è aumentata di circa 3 punti per i redditi medi e di ben 5 punti per quelli alti.

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

Italia



Media di Francia, Germania, Spagna, UK

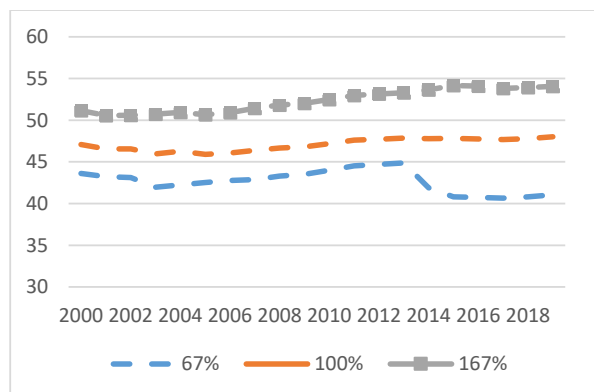


Fonte: Oecd Taxing Wages

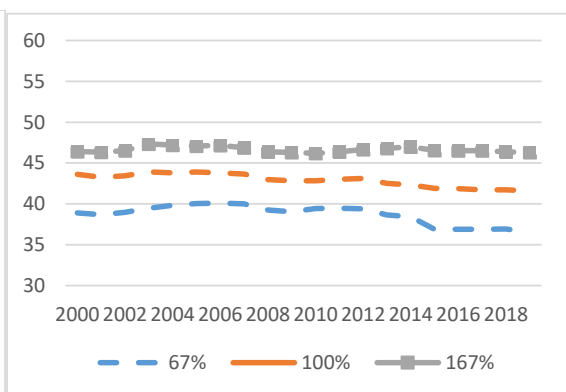
Se ampliamo il quadro all'intero cuneo fiscale sul costo del lavoro (fig. 5), è evidente il maggiore peso del fisco in Italia rispetto agli altri maggiori paesi europei. Anche la dinamica è diversa: in calo per i redditi medio-bassi altrove, in crescita per molti redditi in Italia, con la sola eccezione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

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

Italia



Media di Francia, Germania, Spagna, UK

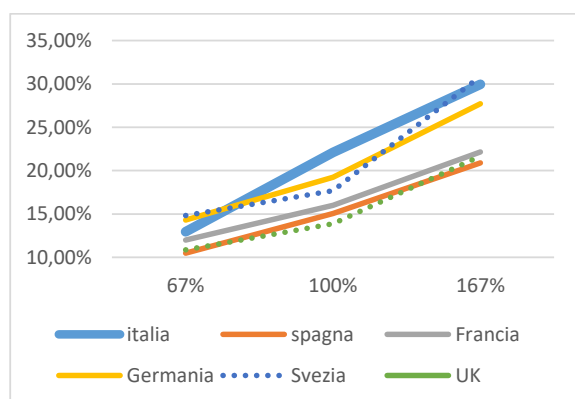


Fonte: Oecd Taxing Wages

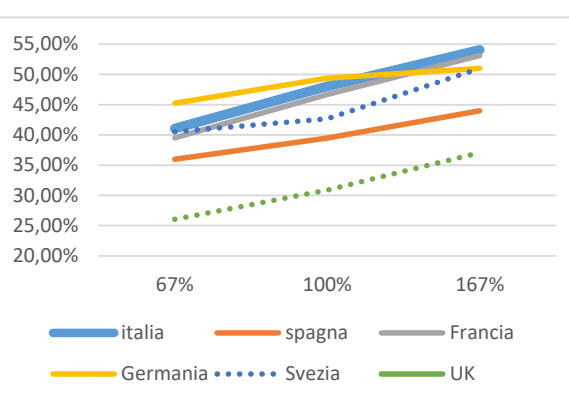
Nel confronto con i maggiori paesi europei, l'Italia fa parte del gruppo a più alta incidenza dell'imposta sul reddito, assieme a Germania e Svezia (Fig. 6). Spicca in particolare l'elevata pressione sui redditi medi, decisamente superiore anche rispetto ai paesi del Centro-Nord. Dopo che il bonus degli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

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

Irpef / Reddito lordo



Cuneo fiscale / Costo del lavoro



Fonte: Oecd Taxing Wages

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

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

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

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

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

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

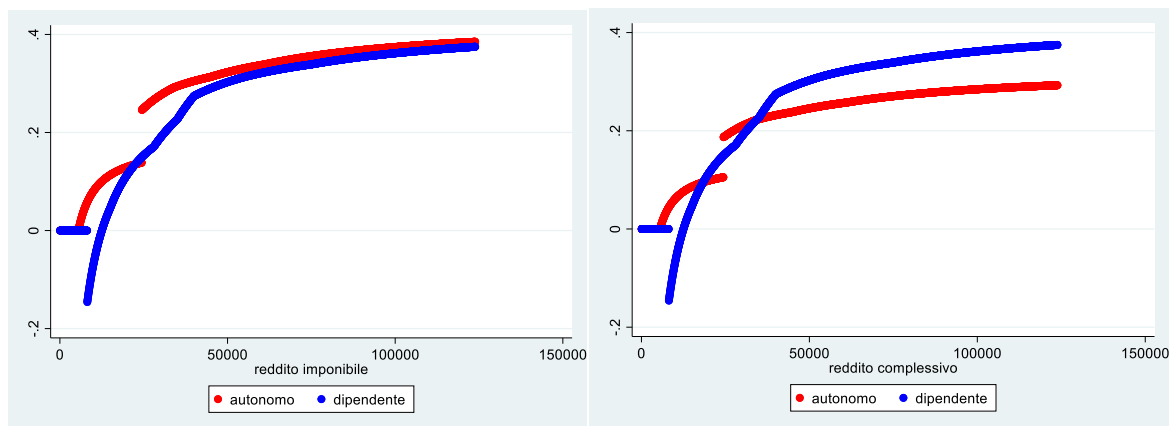
Considerando questi elementi, si ottengono le curve dell’incidenza dell’Irpef *sul reddito imponibile* nella sezione sinistra della figura 7. Si notano in particolare l’incidenza inferiore allo 0 per i dipendenti con imponibile inferiore a circa 12mila euro, grazie al bonus, e il forte salto dell’incidenza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

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

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

Sul reddito imponibile

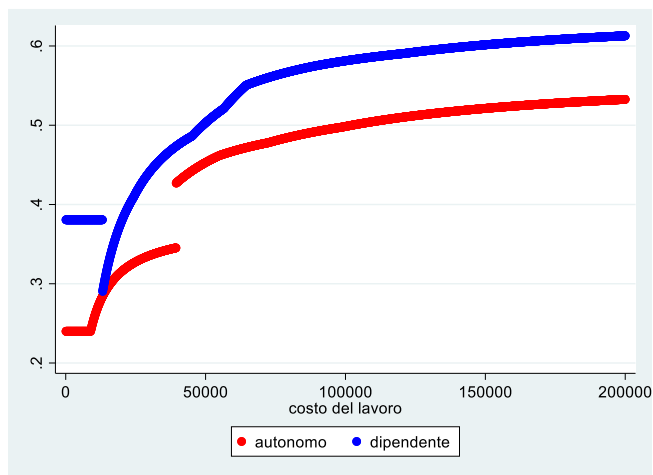
Su reddito complessivo per gli autonomi,
retribuzione lorda per i dipendenti



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 La base imponibile

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

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

4.2 Le tax expenditures

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

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

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

4.3 La struttura delle aliquote

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

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

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

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

5. Imposta sul reddito e offerta di lavoro

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

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

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

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

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

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

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

Il bonus dovrebbe essere riformato in questo modo:

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

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

6. *Imposta sul reddito e sostegno delle responsabilità familiari*

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

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

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

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

7. Per riassumere: verso una nuova imposta sul reddito

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

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

Riferimenti bibliografici e siti internet consultati

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario 22 febbraio 2021

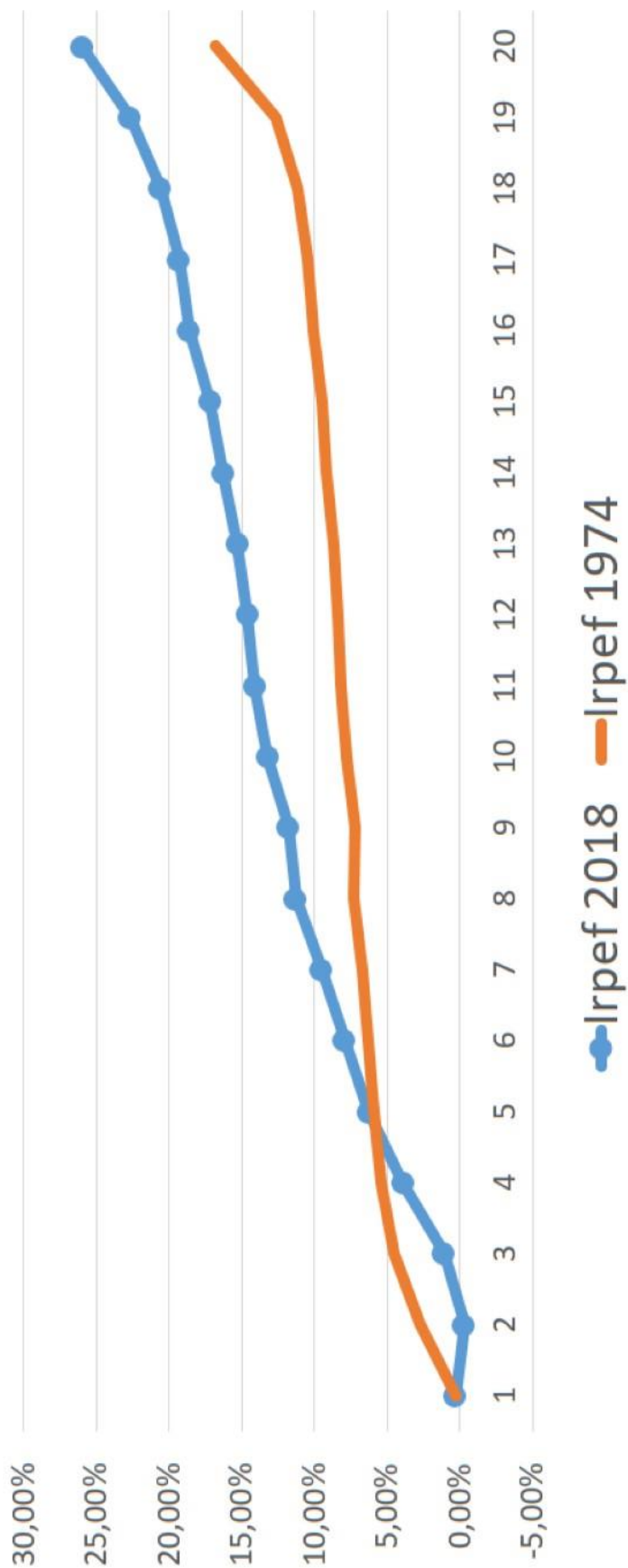
Massimo Baldini

Università di Modena e Reggio Emilia

Gli effetti distributivi dell'Irpef

- Malgrado la forte riduzione del numero degli scaglioni rispetto agli anni '70 (da 32 a 5) e del livello dell'aliquota massima (da 72% a 43%), l'Irpef oggi è più redistributiva.
- Effetto redistributivo = incidenza x progressività
- È aumentata la sua incidenza, da 10% a 17% del reddito medio familiare (+ 70 miliardi)
- È aumentata la progressività soprattutto sui redditi medio-bassi
- Oggi solo chi ha reddito >700mila euro paga meno di quanto avrebbe pagato negli anni '70
- Fiscal drag
- Bonus 80/100 euro al mese

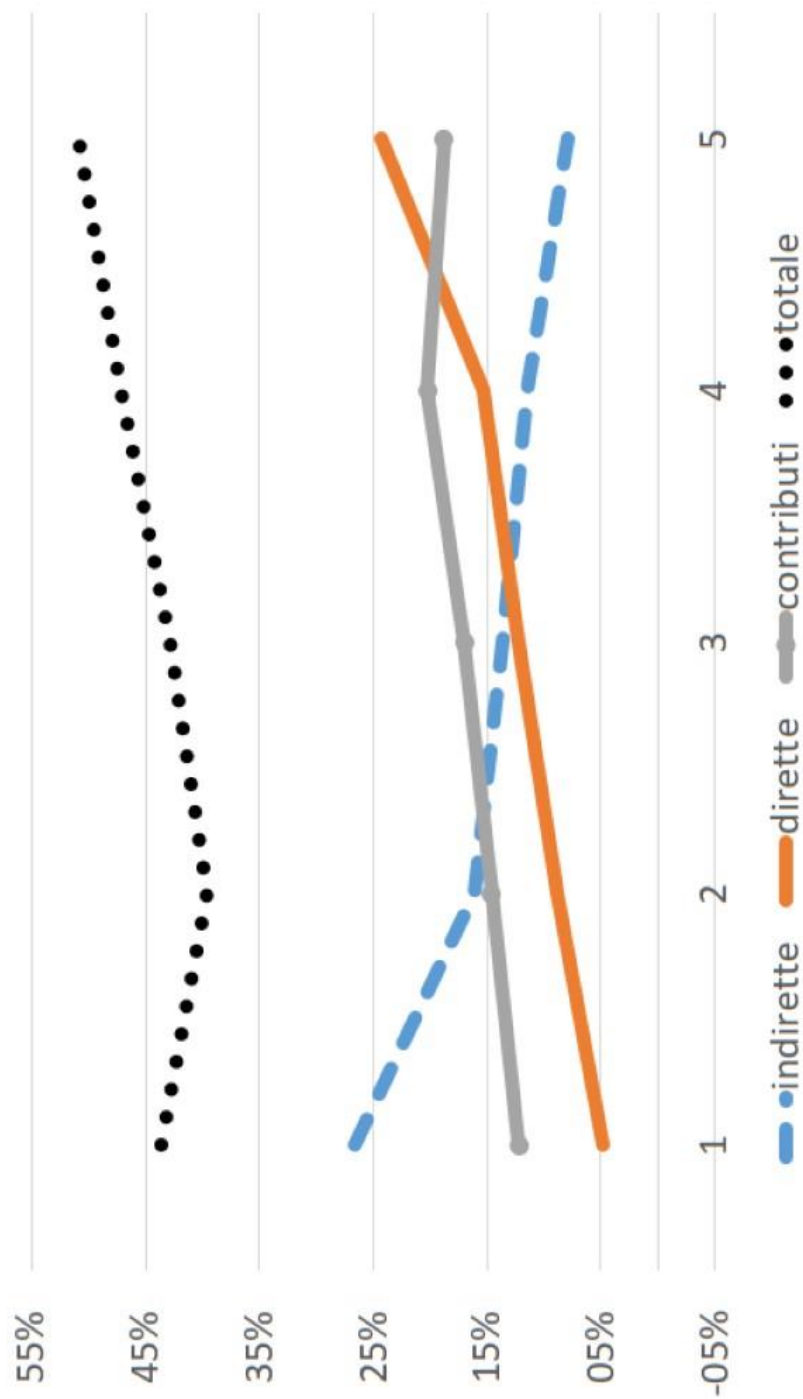
Incidenza dell'Irpef per ventili di reddito familiare equivalente



Art. 53: Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

- La progressività dell'Irpef è centrale per determinare un sistema nel complesso progressivo
- Compensa l'effetto regressivo sul reddito delle imposte indirette
- L'andamento dell'incidenza, prima decrescente poi crescente, è tipico di molti paesi

Incidenza sul reddito lordo familiare delle imposte, per quintili di reddito



Malgrado l'erosione della base imponibile, l'Irpef è ancora molto «pesante»

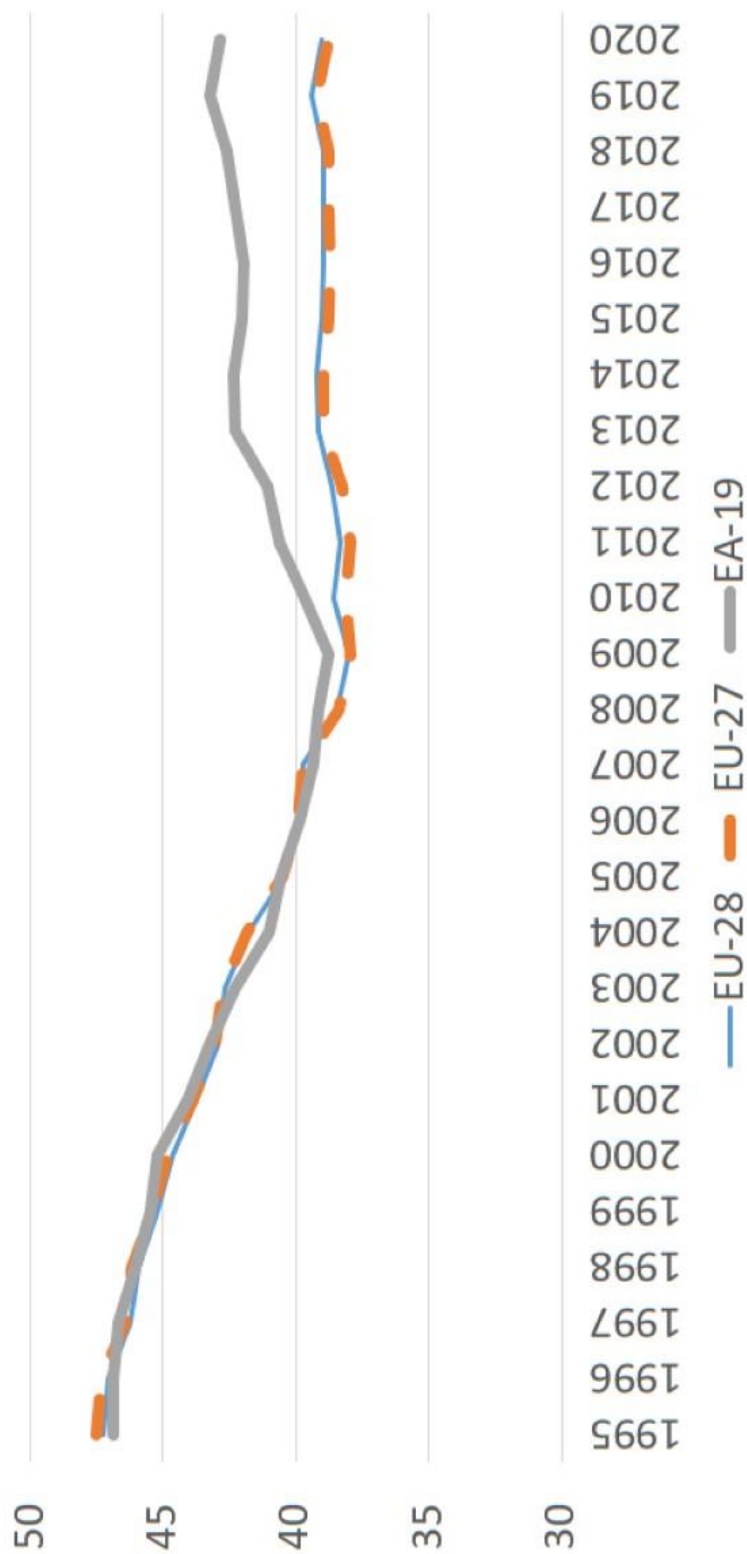
Stato	Rapporto base imponibile imposta sul reddito / PIL	Rapporto gettito / PIL
Italia	Reddito complessivo 50.17% Reddito imponibile 47.3%	10.9%
UK	50.5%	8.7%
Germania	52.2%	10.6%
Francia		9.6%
Spagna	37.5%	7.9%
Svezia	51.7%	10.8%

La progressività dell'Irpef va aumentata o ridotta?

- È già molto progressiva
- Compito principale delle imposte non è redistribuire il reddito, ma finanziare la spesa pubblica, meglio in grado di redistribuire redditi e opportunità (trasf. monetari, sanità, educazione...).
- Possibili effetti di disincentivo proprio quando è importante che il sistema di tax-benefit sia di aiuto alla ripresa economica
- D'altra parte, la progressività dell'Irpef non va indebolita:
- Stagnazione e poi crisi: diminuisce il numero delle persone in grado di pagare le imposte

- Dagli anni '80 ai primi anni 2000 processo di riduzione della progressività: influenza del modello di Reagan e Thatcher, riduzione aliquote marginali elevate, ecc.
- Ma la crisi del 2008 ha interrotto questo processo: molti paesi hanno aumentato le aliquote marginali più elevate
- La crisi attuale indotta dal Covid-19 dovrebbe agire nella stessa direzione: c'è bisogno di più spesa pubblica (sanità, sostegno redditi di imprese e famiglie), quindi i redditi medio-alti sono chiamati a contribuire di più.
- La flat tax (da intendersi come un sistema con poche aliquote e forte riduzione gettito) sembra passata di moda

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

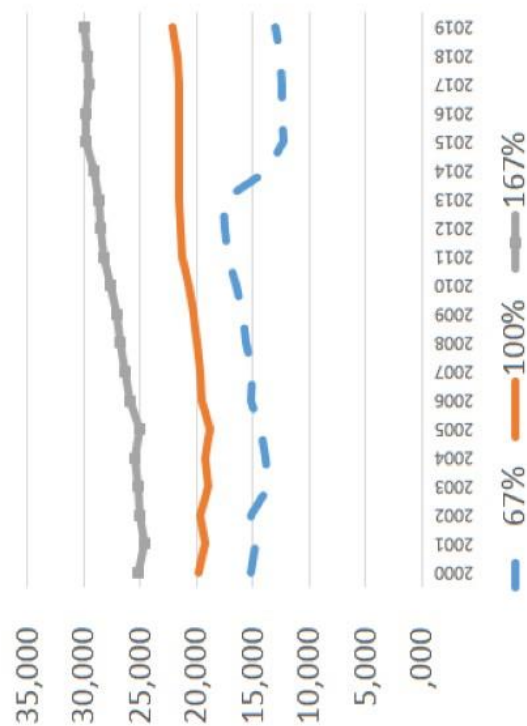


Il carico fiscale sul lavoro: alcuni confronti internazionali

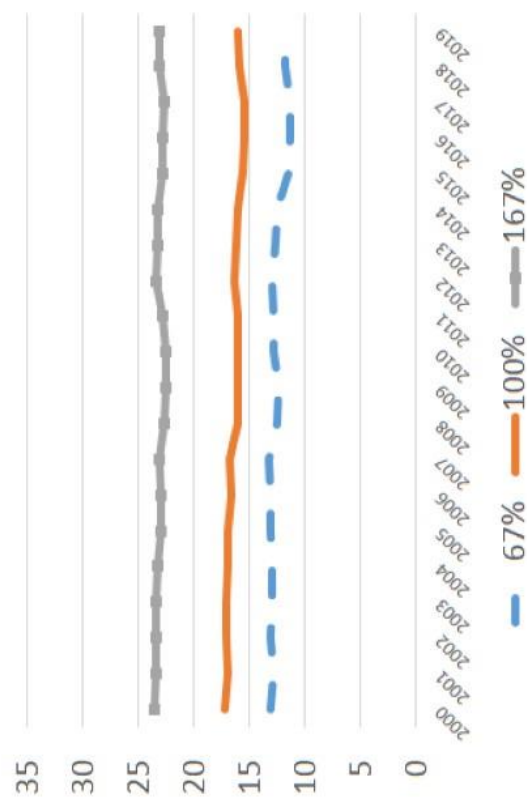
- E' più utile considerare non solo l'imposta sul reddito, ma anche i contributi sociali obbligatori
- Sulla «retribuzione lorda» si calcolano i contributi sociali a carico del datore e del dipendente.
- Reddito complessivo = retribuzione lorda – contributi a carico del dipendente
- Autonomo: contributi si calcolano su reddito complessivo, dopodiché reddito imponibile = reddito complessivo – contributi

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

Italia



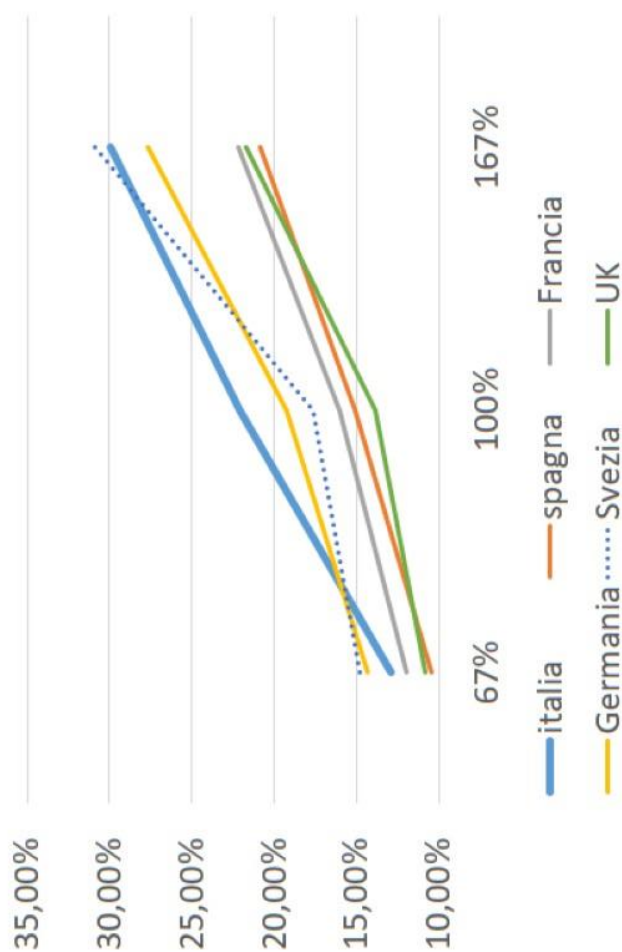
media di UK, FR, GER, SPA



- in Italia l'incidenza dell'Irpef è superiore a quella degli altri grandi paesi europei.
- La differenza è particolarmente sensibile per i redditi medio-alti: per chi guadagna il 167% del reddito medio nazionale, l'incidenza è del 30% in Italia, del 23% negli altri paesi; sui redditi medi la differenza è 22% contro 16%, sui redditi bassi 13% contro 12%;
- nel lungo periodo l'incidenza è in lieve riduzione negli altri paesi, in crescita per i redditi medio-alti italiani;
- l'eccezione per l'Italia è il calo molto significativo nel 2014 sui redditi bassi, dovuto all'introduzione del bonus degli 80 euro al mese per i dipendenti;
- negli ultimi due decenni, l'incidenza è diminuita di 3 punti sui redditi bassi, mentre è aumentata di circa 3 punti per i redditi medi e di ben 5 punti per quelli alti.
- Un grafico corrispondente sul cuneo fiscale presenta evidenze simili

Incidenza dell'imposta sul reddito sul reddito lordo nel 2019: Irpef / Reddito lordo

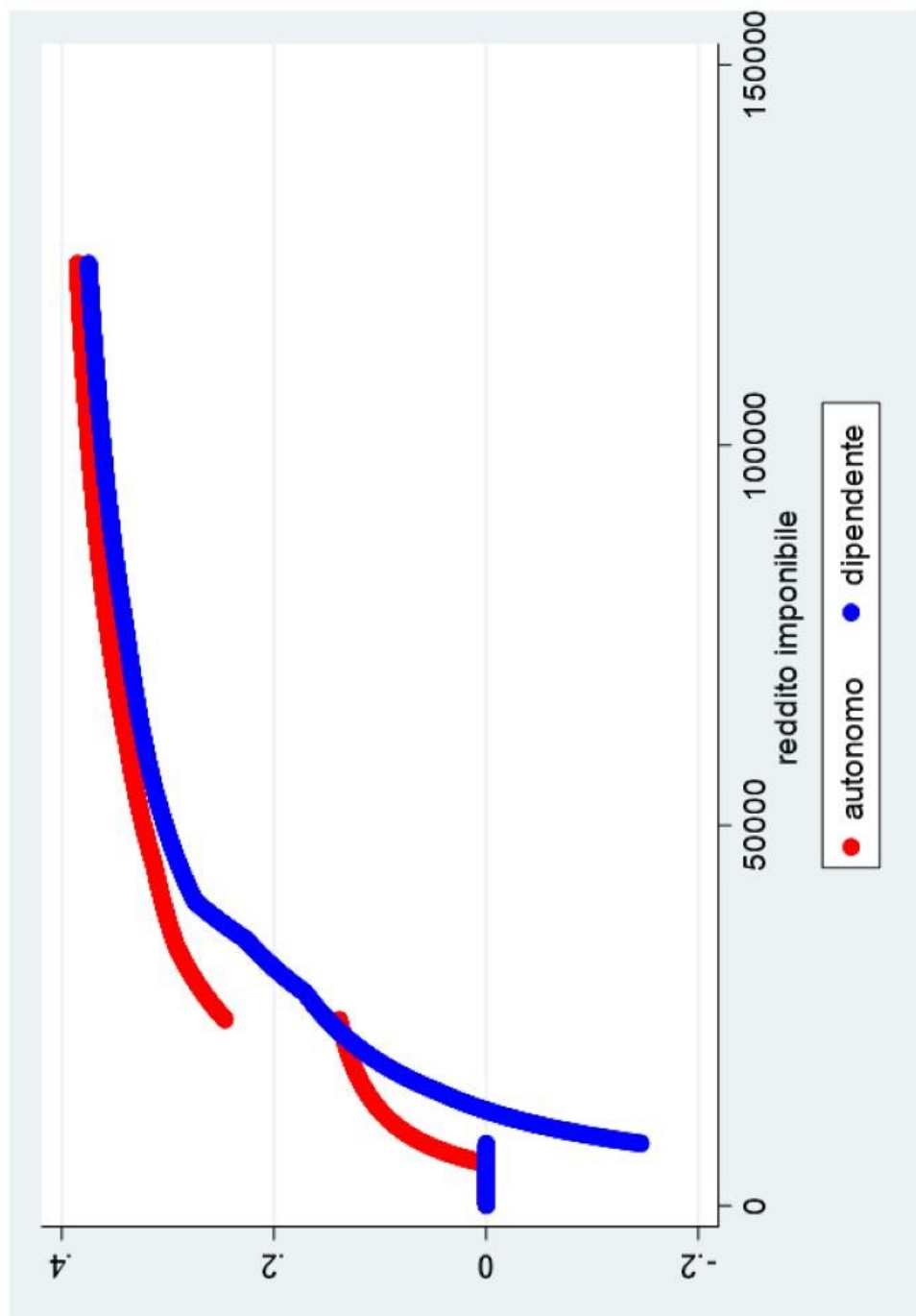
- Alta incidenza in Italia, Germania e Svezia, molto inferiore in Uk, Francia, Spagna.
- In particolare sui redditi medi
- Non è un caso che dibattito si concentri sulla riduzione dell'Irpef per la «classe media»
- Da questi confronti emerge l'importanza di una riduzione del prelievo fiscale e contributivo sul fattore lavoro.



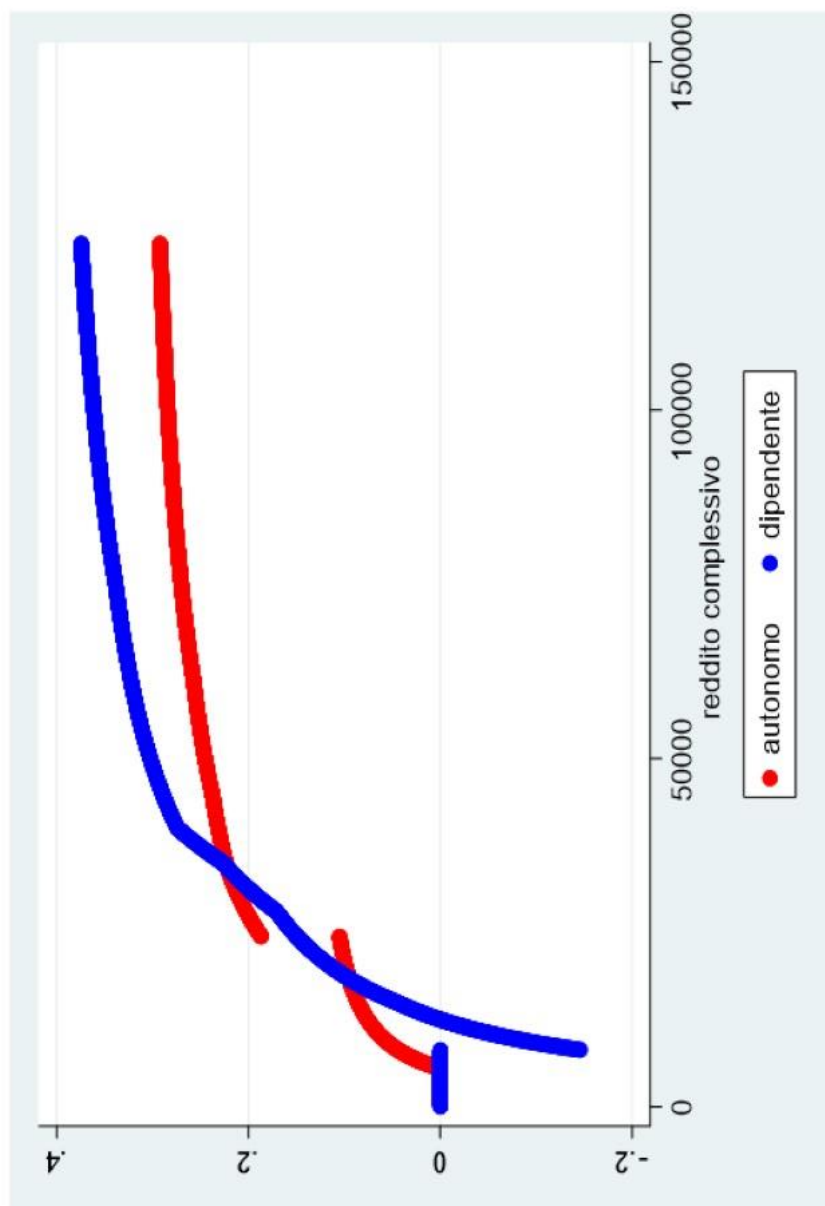
Quale reddito da lavoro: dipendente e autonomo

- La differenza nella tassazione (Irpef + contributi) tra reddito da lavoro dipendente e autonomo è iniqua (a parità di reddito l'incidenza è diversa) e distorsiva (incentivo a scegliere una particolare forma contrattuale per motivi fiscali)
- Problema tipico di tutti i paesi avanzati
- Diversa detrazione per tipo di reddito, maggiore per i redditi da lavoro dipendente;
- per gli autonomi, a parità di imponibile le detrazioni per tipo di reddito e per carichi familiari sono inferiori anche perché si calcolano sul reddito complessivo, che per essi include i contributi obbligatori;
- il bonus 80/100 euro, riservato ai dipendenti;
- la “flat tax” del 15% sui redditi dei professionisti e delle imprese individuali fino a 65mila euro di fatturato.

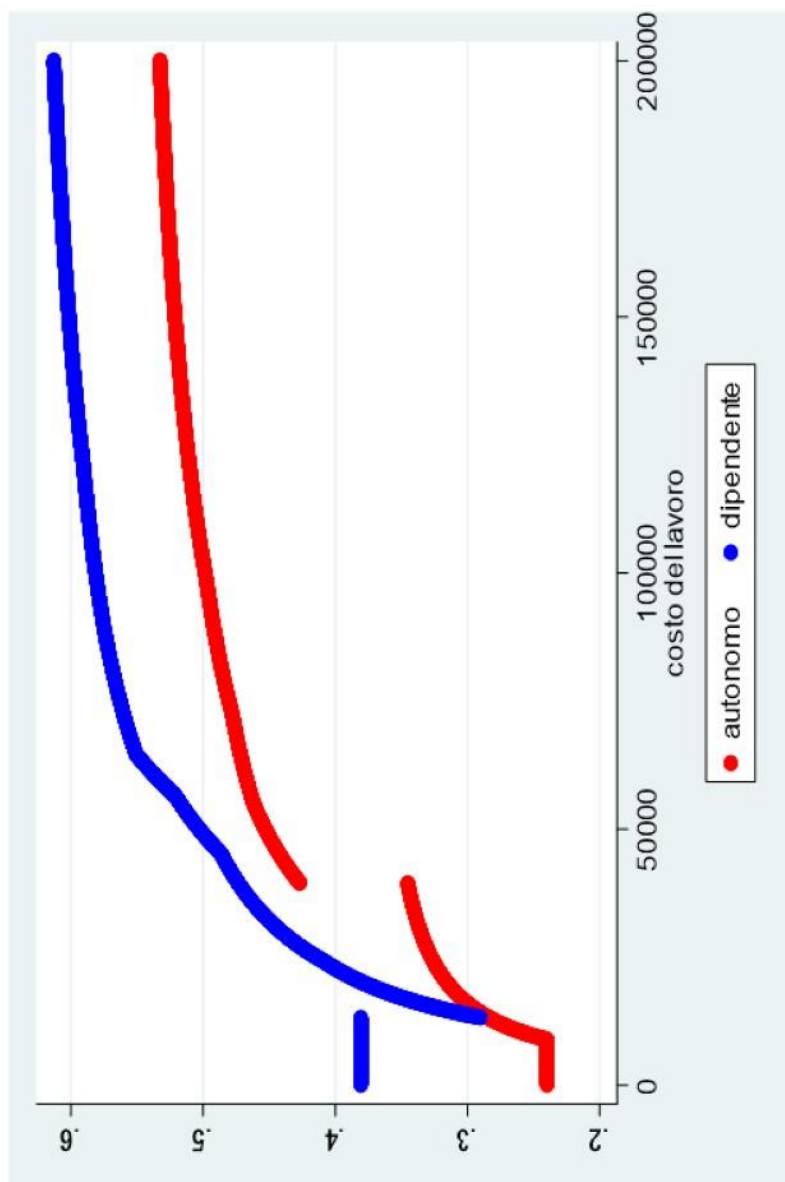
Incidenza dell'Irpef sul reddito imponibile



Incidenza dell'Irpef sulla base su cui si calcolano i contributi degli autonomi (reddito complessivo) o dei dipendenti (retribuzione lorda)



Incidenza del cuneo fiscale (Irpef + contributi) sul costo del lavoro



- E' importante collocare la riforma dell'Irpef nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale e contributivo
- La struttura delle aliquote contributive è caotica e antiquata
- La distinzione tra spesa assistenziale e previdenziale è sempre più incerta, soprattutto dopo il Covid-19.
- I cambiamenti nel mercato del lavoro rendono sempre più incerto il confine tra lavoro dipendente e autonomo.
- La distinzione tra imposta sul reddito e contributi ha un compiuto senso economico solo nel caso della pensione
- Verso una sola aliquota contributiva?

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

- Base imponibile
- processo di frammentazione in corso da molto tempo, anche se la base è ancora molto ampia (vedi sopra)
- Né modello CIT né modello duale
- La tendenza è alla sottrazione alla progressività di forme di reddito è peggiorata negli ultimi anni, in particolare con due misure.
- Cedolare secca opzionale sui redditi da locazione abitativa, addirittura inferiore alla prima aliquota marginale Irpef.
- Flat tax sui redditi “bassi” dei professionisti e delle imprese individuali, che ha ampliato il regime forfetario alla maggioranza dei lavoratori in proprio, con effetti negativi sia sull'equità (trattamento differenziato di redditi simili ma di fonte diversa) sia sull'efficienza (incentivo a non crescere).
- Senza ambire al modello CIT, si potrebbero comunque ripensare queste decisioni

Tax expenditures

- Le tax expenditures sull'Irpef valgono circa 40 miliardi all'anno, meno di 30 se si esclude il bonus 80/100 euro.
- Il governo ha espresso nell'ultima NadeF l'intenzione di intervenire su queste spese.
- È un compito molto difficile a causa non solo delle forti resistenze dei vari gruppi di pressione, ma anche perché è oggettivamente discutibile se alcune debbano essere abolite o ridimensionate (ad esempio l'esenzione delle pensioni di guerra o delle indennità di accompagnamento).
- Le probabilità di successo possono aumentare se si interverrà non in modo settoriale ma nell'ambito di una riforma generale.
- Sarebbe comunque già un grande risultato lasciare andare ad esaurimento quelle tax expenditures per le quali è prevista un'applicazione limitata nel tempo, senza concedere successive proroghe come adesso si è soliti fare, e senza introdurne di nuove.

- Anche se non si può recuperare subito molto gettito, intervenire sulle tax expenditures è importante se si vuole procedere ad una riforma dell'Irpef che preveda una riduzione del suo peso sui redditi da lavoro
- Viste le condizioni del bilancio pubblico, per trovare le risorse necessarie si dovrebbe intervenire sia sulle tax expenditures sia su altre imposte
- Esempio: intervenire su spese fiscali associate alle abitazioni (recupero patrimonio edilizio, riqualificazione, ecc.), non per annullarle, ma per ridimensionarne l'importo, tenendo conto che lo Stato dovrebbe coprire solo la parte della spesa che produce esternalità positive per l'intera comunità.

La struttura delle aliquote

- C'è forse troppa enfasi sulla struttura delle aliquote
- L'andamento irrazionale e caotico dell'aliquota marginale effettiva deriva soprattutto dal bonus 80/100 euro.
- Non mette a rischio la progressività (al. media sempre crescente)
- Non bisogna ricercare la purezza: ovunque, non solo in Italia, l'interazione tra l'imposta sul reddito e altre imposte o trasferimenti produce un vincolo di bilancio che non è mai una linea regolare.
- Per riportare l'aliquota marginale effettiva ad un andamento sufficientemente regolare sarebbe sufficiente incorporare meglio il bonus all'interno dell'Irpef.

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

Imposta sul reddito e offerta di lavoro

- Il disegno dell'imposta sul reddito non può prescindere dal contesto socio-economico in cui viene applicata.
- Italia:
 - lunga stagnazione economica che negli ultimi anni ha visto ben tre gravi episodi di crisi (2008-09, 2012-13, 2020)
 - basso tasso di occupazione, soprattutto dei giovani e delle donne.
- È necessario che l'imposta sul reddito — assieme agli altri strumenti di tax-benefit — non scoraggi la propensione ad offrire lavoro.

- Una possibile soluzione per rendere l'Irpef più incentivante al lavoro consiste nella sua trasformazione in imposta negativa: al di sotto di un certo livello di reddito, l'imposta cambia segno e diventa un trasferimento.
- Non sostituisce il sussidio contro la povertà perché non spetta a chi non ha reddito.
- L'Irpef attuale presenta già molti elementi di imposta negativa, che garantiscono che la detrazione venga goduta anche da chi ha reddito basso:
- Il principale è il bonus di 100 euro al mese per i dipendenti.
- La detrazione di 1200 euro per chi ha almeno 4 figli.
- La detrazione per gli inquilini.
- Il superbonus sulle ristrutturazioni edilizie, nella sua ultima versione.

- Il bonus ha di fatto reso l'Irpef una imposta negativa per circa 2 milioni di persone. Ha però diversi difetti:
 - non va agli incapienti, cioè ai redditi da lavoro più bassi;
 - determina un forte salto tra 8145 e 8146 euro di reddito, quando il bonus passa da 0 a 1200 euro;
 - se il reddito scende sotto 8145 euro, si perde anche l'intero bonus;
 - produce aliquote marginali effettive molto alte in corrispondenza del tratto di reddito in cui si riduce.
-
- Bene che sia calcolato sul reddito individuale e non quello familiare, a differenza dell'Eitc americano, se l'obiettivo è incentivare il lavoro povero.
 - Se fosse familiare, infatti, verrebbe scoraggiata l'offerta di lavoro del secondo percettore.
 - Per questo stesso motivo è opportuno conservare per l'intera Irpef la definizione della base imponibile su base individuale.

Come riformare il bonus

- Spostamento verso una più bassa fascia di reddito: andrebbe esteso agli incapienti, a partire dal primo euro di reddito da lavoro, dipendente o autonomo; chi comincia a lavorare sa che non solo non viene tassato, ma riceve una integrazione;
- se l'imposta negativa si annulla quando il debito d'imposta comincia a diventare positivo, si risolve il problema dell'aumento dell'aliquota marginale effettiva che ora il bonus produce tra 25mila e 40mila euro;
- i redditi medi possono recuperare lo sconto fiscale garantito ora dal bonus con un intervento sulle aliquote e sull'ampiezza degli scaglioni;
- il nuovo bonus potrebbe essere disegnato come una percentuale decrescente del reddito da lavoro, fino ad annullarsi ad un certo livello di reddito.
- Uno schema simile esiste in Francia, il Prime d'activité.
- Formalmente può essere anche separato dall'imposta sul reddito.
- Oltre ad incoraggiare il lavoro poco retribuito, l'imposta negativa avrebbe l'importante effetto - opposto a quello dell'attuale Reddito di cittadinanza - di rendere conveniente l'emersione dall'economia sommersa.

Imposta sul reddito e sostegno delle responsabilità familiari

- Bassa natalità, alto tasso di povertà tra i minori
- ➔ importante aumentare sostegno economico a famiglie con figli
- Legge delega su Assegno unico ai figli
- Dopo la sua introduzione, l'Irpef non prevederà più un trattamento differenziato tra contribuenti con e senza figli a carico.
- Tutti gli altri grandi paesi europei hanno, per le famiglie con minori, sia un trasferimento monetario che riduzioni dell'imposta sul reddito.
- Problema di equità orizzontale
- L'assegno unico va anche ai non contribuenti, quindi non può riflettere il fatto che produrre un certo reddito può essere più impegnativo e costoso per chi ha figli.
- Per tenere conto di ciò, e per rendere il tributo più adeguato a sostenere la natalità, si potrebbero rafforzare le detrazioni su spese associate alla presenza di figli

In sintesi

- Ridurre l'Irpef sul lavoro e sulla classe media.
- L'obiettivo di una minore incidenza dell'Irpef richiede, per essere sostenibile in termini finanziari, l'allargamento della sua base imponibile e la riduzione delle tax expenditures, cioè di andare in direzione opposta rispetto agli ultimi anni/decenni.
- Ogni recupero di risorse dall'evasione fiscale andrebbe destinato a ridurre l'Irpef, ma per un calo significativo della sua incidenza non sarà sufficiente.
- Insomma "ampliare la base imponibile e ridurre le aliquote".
- La riforma dell'Irpef va considerata nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale, che includa la riduzione dei contributi sociali e l'aumento del prelievo su altre basi imponibili.
- Va aperto un ampio dibattito su molte forme di imposta, ad esempio su eredità, consumi, multinazionali e, forse soprattutto visti gli impegni sulla transizione ecologica, attività inquinanti.
- La riforma può avere successo solo se molti contribuenti si convincono che pagheranno meno sui redditi da lavoro.
- Il problema del numero delle aliquote è secondario.
- I vari "pezzi" di imposta negativa oggi presenti vanno armonizzati ma potrebbe essere utile rafforzare lo schema dell'imposta negativa per favorire il lavoro.

