

Le riforme del sistema di imposte e benefici in discussione dopo la pandemia da Covid-19

Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone

ABSTRACT

ITA

Le riforme del sistema di imposte e benefici in discussione dopo la pandemia da Covid-19

Il sistema italiano di imposte e benefici è da sempre oggetto di riforme. Attualmente, sono in discussione interventi di modifica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Durante la pandemia è tornato, inoltre, in auge il dibattito sull'introduzione di un'imposta patrimoniale, anche come mezzo per finanziare gli interventi a sostegno delle famiglie colpite dagli effetti economici del Covid-19. In questo lavoro analizziamo, attraverso un modello di microsimulazione fiscale, l'impatto di gettito e distributivo delle principali proposte di riforma in discussione. I risultati mostrano che una riforma dell'Irpef, aderente agli obiettivi che si è posto il legislatore, ridurrebbe l'imposizione sulle classi di reddito medio ma al contempo la capacità redistributiva dell'imposta. L'assegno unico e universale per i figli potrebbe avere effetti distributivi positivi mentre una patrimoniale avrebbe un valore simbolico di contrasto alle disuguaglianze.

ENG

Tax and benefit reforms in discussion after the Covid-19 pandemic

The Italian tax-benefit system is often under reforms discussion. Currently, a reform of Personal Income Tax and of policies for families with children are on the agenda. Furthermore, after the pandemic, the debate on the introduction of a wealth tax has returned to the rise, even as a means of financing the interventions to support families affected by the economic effects of Covid-19. In this work, we analyze the revenue and distributive impact of the main reforms under discussion, with the help of a fiscal microsimulation model. Our results show that a reform of Personal Income Tax, in line of the objectives decided by the legislator, would reduce the taxation on middle income classes but, at the same time, the redistributive capacity of the tax. The introduction of a unique and universal allowance for families with children would have positive effects while a wealth tax would have a symbolic value in contrasting inequalities.

Keywords: tax benefit system, inequality

JEL: H24, H53, D63

1. INTRODUZIONE

Nel nostro paese si discute di riforma dell'imposizione e del sistema dei trasferimenti da tempo o, forse potremmo dire, da sempre.

Sul fronte fiscale poco prima dell'insorgere della pandemia da Covid-19, l'allora Ministro dell'Economia e Delle Finanze aveva espresso la volontà di istituire una Commissione per raccogliere contributi e proposte per una riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Il Covid-19 ha, ovviamente, cambiato i piani (oltre che il governo) e solo nei primi mesi del 2021 sono partite le prime audizioni, da parte di studiosi, politici, sindacati e associazioni di categoria, presso la Commissione

Finanze di Camera e Senato, finalizzate alla realizzazione di un'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Al fine giugno è stato approvato, a Commissioni riunite, un documento conclusivo che indica gli obiettivi della riforma e fornisce prime indicazioni sulle misure da adottare, su cui si baserà la legge delega che dovrà essere presentata dal Governo al Parlamento entro luglio.

Il documento indica due obiettivi che la riforma fiscale intende perseguire. Il primo è la crescita economica, a cui l'attuale sistema di tassazione sarebbe di ostacolo. Secondo le analisi riportate nel documento, in Italia, la tassazione su entrambi i fattori produttivi, lavoro e capitale, è troppo elevata. Inoltre, la tassazione sul lavoro è erratica rispetto al reddito imponibile, quindi, scoraggia la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte dei percettori di redditi bassi e dei secondi percettori nelle famiglie: tipicamente le donne. L'eccessiva tassazione sul capitale tenderebbe a scoraggiare invece il risparmio e, nel lungo termine, l'accumulazione di capitale.

L'altro obiettivo della riforma tributaria è quello della semplificazione e della certezza del gettito, da ottenere attraverso varie misure tra cui un riordino della normativa ed un accorpamento dei micro-prelievi. L'equità non rientra, purtroppo, nelle finalità della riforma fiscale. Anzi, più volte si sottolinea nel documento come l'Irpef abbia già oggi un ruolo redistributivo superiore rispetto al passato e alle imposte sui redditi presenti negli altri paesi europei.

Le modalità con cui raggiungere gli obiettivi sono solo sommariamente indicate nel documento. Sicuramente, si intende intervenire su più imposte, non solo sull'Irpef, ma anche sull'imposta regionale sulle attività produttive, sull'imposta sul reddito delle società e sulla tassazione dei redditi finanziari. Non vi è traccia, invece, di ipotesi di modifica dell'imposizione sul patrimonio, né immobiliare né mobiliare, nonostante da tempo si discuta della necessità di riformare il catasto, sebbene la letteratura concordi sugli effetti positivi, in termini distributivi ma anche di crescita, dello spostamento di imposizione dai fattori produttivi a quelli improduttivi, e nonostante l'Italia sia uno dei pochi paesi europei privi di un'imposta sull'abitazione principale.

In alcune audizioni, si è tuttavia insistito sulla necessità di introdurre anche nel nostro paese un'imposta sulle grandi fortune". La proposta è pervenuta dagli esponenti politici che, nella fase forse più critica della pandemia, in sede di approvazione delle legge di bilancio per il 2021, avevano presentato un emendamento per l'introduzione di un'imposta patrimoniale in Italia sulla ricchezza complessiva delle famiglie, in sostituzione dell'attuale imposta sugli immobili diversi dalla prima casa e del bollo sulle attività finanziarie. In seguito allo scoppio della crisi da Covid-19 anche in altri paesi europei, tra cui Spagna e Belgio, è stato proposto di mutualizzare il costo economico della pandemia attraverso un'imposta sulla ricchezza delle famiglie, una soluzione che nel passato, in situazione di grave crisi, è stata già adottata tra l'altro anche in Italia.

Sul fronte del sistema di prestazioni di welfare, l'intervento più rilevante in discussione riguarda le attuali politiche per le famiglie con figli a carico, che hanno molte criticità che da tempo necessitano di essere superate: prima fra tutte, la categorialità degli assegni familiari, destinati solo ai lavoratori dipendenti. La riforma dei trasferimenti monetari alle famiglie con figli è una delle misure cardine del disegno di legge c.d. *Family Act* che intende riconoscere ad un figlio che nasce un valore non solo per la sua famiglia, ma per la società nel suo complesso. In attesa della conclusione dell'iter legislativo del *Family Act*, è stata emanata la legge delega 46 del 2021 che ambisce ad introdurre un assegno unico e universale per i figli con l'obiettivo specifico di contrastare la denatalità e promuovere l'occupazione femminile. La riforma sulle politiche per le famiglie si intreccia con quella dell'Irpef, in quanto essa prevede - contestualmente all'introduzione di un assegno unico e universale - la soppressione delle detrazioni per familiari a carico a fini Irpef e dei trasferimenti alle famiglie vigenti. Inoltre, le risorse per essa previste sono state stanziare nelle due ultime leggi di bilancio, per il 2020 e il 2021, in un fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed in un altro presso il Ministero dell'Economia, condiviso quest'ultimo con la riforma fiscale.

Le riforme in materia di fisco e welfare in discussione nel nostro paese sono, dunque, varie e rilevanti ma ancora lontane da una concreta attuazione. In attesa della legge delega sull'assegno unico e universale, l'unica misura finora decisa è un assegno temporaneo per le famiglie con figli, prevista dal decreto legge 76/2021 ed in vigore da luglio fino a dicembre. Sul fisco, dovrebbe essere prossima la legge delega, ma deve essere ancora essere sciolto lo snodo delle risorse. Con quelle attualmente stanziare, al netto di quelle che servono per l'assegno unico, può essere attuata una riforma molto marginale.

In questo lavoro esploriamo gli effetti di gettito e distributivi delle principali proposte di riforma attualmente in discussione nel nostro paese. Lo facciamo attraverso il modello di microsimulazione,

MicroReg¹, che simula le imposte, dirette e indirette, e i benefici, sottoforma di trasferimenti in natura e in moneta, vigenti nel nostro Paese. Nello specifico, il primo paragrafo descrive gli effetti dell'assegno temporaneo alle famiglie, di recente introduzione, e il possibile impatto, a regime, dell'assegno unico e universale. Nel secondo paragrafo, sono analizzate le principali criticità dell'Irpef ed alcune soluzioni proposte nei lavori delle Commissioni Finanze presso Camera e Senato. Nell'ultimo paragrafo, è infine fornita una valutazione degli effetti dell'introduzione di un'imposta sulle grandi fortune in Italia, simulata attraverso i dati sulla ricchezza delle famiglie raccolti nell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia. Terminano il lavoro alcune riflessioni conclusive.

2. GLI INTERVENTI PER LE FAMIGLIE CON FIGLI A CARICO

2.1 Le criticità vigenti superate dall'assegno unico e universale per figli

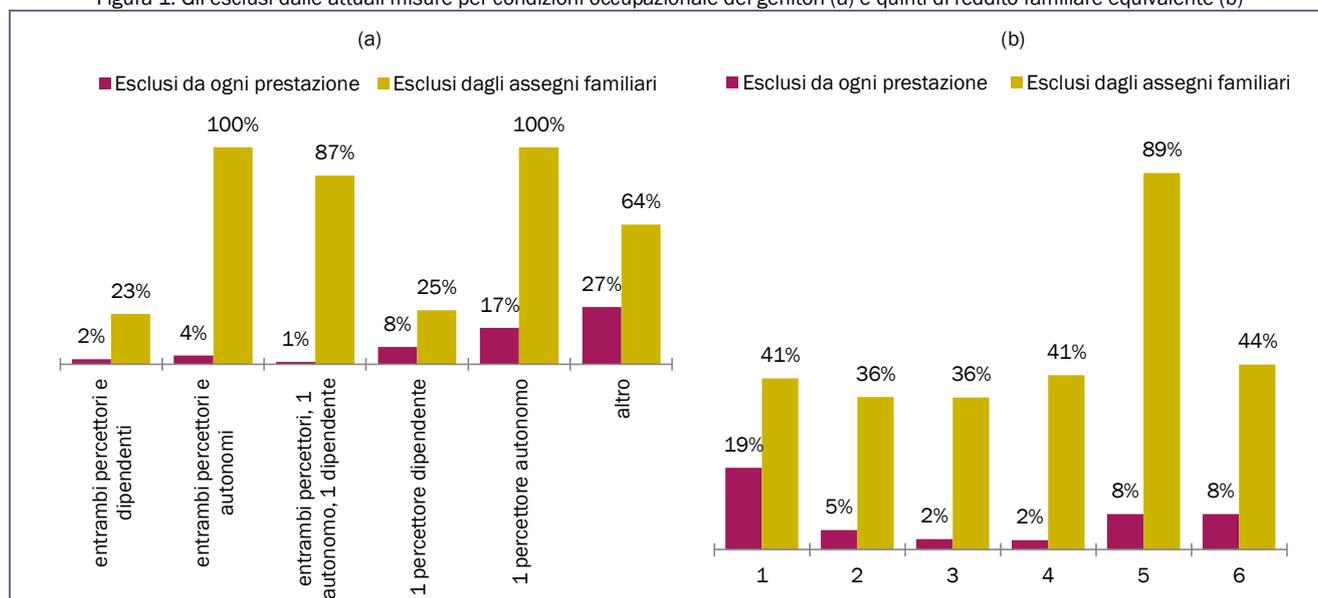
L'assegno unico e universale per i figli è una misura che intende superare alcune delle criticità degli interventi di natura monetaria a sostegno delle famiglie già previsti nel sistema di welfare italiano. Tra queste si annoverano l'assegno al nucleo familiare e le detrazioni per figli a carico ai fini Irpef, le due misure più importanti in termini di risorse coinvolte – circa 13 miliardi di euro – ed altre misure minori, tra cui l'assegno per famiglie con almeno tre figli minori, il premio alla nascita e l'assegno di natalità, che valgono nel complesso 1,2 miliardi.

Le misure attuali sono categoriali e basate su criteri di test dei mezzi non omogenei tra di loro. L'assegno al nucleo familiare è erogato solo alle famiglie, in presenza di figli minori di 18 anni, il cui reddito da lavoro dipendente e assimilato costituisce almeno il 70% del reddito complessivo familiare, con un importo decrescente per classi di reddito del nucleo familiare. Le detrazioni per figli a carico lasciano fuori dal sostegno tutti gli incapienti, cioè le persone prive di reddito o con un reddito da cui deriva un'imposta lorda inferiore all'importo delle detrazioni stesse. Per i contribuenti che ne usufruiscono, l'importo è decrescente rispetto al reddito complessivo individuale. L'assegno per famiglie con almeno tre figli minori e l'assegno di natalità sono erogati sulla base dell'ISEE, mentre il premio alla nascita può essere richiesto da tutte le famiglie in cui nasce un figlio, indipendentemente dalle condizioni economiche e reddituali.

Sul totale delle famiglie con figli potenzialmente coinvolte dall'assegno unico e universale, circa 7,3 milioni, quasi la metà, il 44%, è attualmente esclusa dagli assegni familiari e l'8% non beneficia di un sostegno neppure sottoforma di detrazione fiscale. Stante la categorialità del più importante dei trasferimenti monetari, nell'analisi della condizione occupazionale dei genitori emerge ovviamente che le famiglie in cui i percettori o l'unico presente hanno un reddito da lavoro autonomo sono totalmente escluse dai trasferimenti monetari (Figura 1a). Elevata probabilità di esclusione, attorno all'64%, è presente anche nelle famiglie che rientrano nella categoria residuale "altro" in cui i percettori sono disoccupati o inattivi. Nell'analisi per quinti, che dividono i nuclei familiari con figli in cinque gruppi di uguale numerosità dal più povero al meno povero di reddito familiare equivalente, emergono risultati anche in questo caso attesi (Figura 1b). Hanno, infatti, una probabilità di esclusione dai trasferimenti monetari molto elevata, all'89%, i nuclei dell'ultimo quinto della distribuzione dei redditi per effetto dell'azzeramento dell'importo degli assegni all'aumentare del reddito del nucleo familiare. Mentre, a causa del fenomeno dell'incapienza, considerando anche il sostegno derivante dalle detrazioni fiscali, la probabilità di esclusione da ogni prestazione vigente è particolarmente elevata per il primo quinto di reddito familiare (19%).

¹ Si veda Maitino et al. (2017).

Figura 1. Gli esclusi dalle attuali misure per condizioni occupazionale dei genitori (a) e quinti di reddito familiare equivalente (b)



Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

La legge delega 46/2021 prevede di sopprimere tutte le misure attuali e sostituirle con un unico strumento, modulato sulla base dell'ISEE. L'assegno che dovrà essere introdotto con un decreto legislativo di attuazione della legge delega dovrebbe essere riconosciuto per ciascun figlio minorenni a carico, con un importo maggiorato per i figli successivi al secondo, e per ciascun figlio maggiorenne fino al ventunesimo anno di età (se frequentante un percorso di formazione scolastica, professionale, universitario, o impegnato in tirocini, servizio civile o attività lavorativa con reddito limitato, o disoccupato) con importo ridotto rispetto ai figli di età inferiore a 18. Sia per i figli minorenni che per i maggiorenni dovrà prevedere maggiorazioni in presenza di disabilità ed essere riconosciuto anche dopo i 21 anni se il figlio disabile risulta ancora a carico. Complessivamente le risorse aggiuntive stanziare per il nuovo assegno, nelle ultime due leggi di bilancio, quella per il 2020 e quella per il 2021, sono pari a circa 6,7 miliardi dal 2022, che insieme a quelle già previste per gli attuali interventi da sopprimere, portano ad un budget di spesa di 21,2 miliardi. Oltre l'80% delle risorse aggiuntive deriva dal fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la riforma fiscale, pari a 8 miliardi per il 2022 e 7 miliardi dal 2023. La restante parte da un apposito fondo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

2.2 La misura attesa a regime dal 2022

La legge delega e le leggi di bilancio hanno dunque fissato alcuni vincoli su come l'assegno unico e universale dovrà essere disegnato nel futuro. Tuttavia, all'interno di tali paletti, le modalità con cui nel dettaglio potrebbe essere introdotta la nuova misura sono molteplici. In attesa del decreto legislativo attuativo della legge delega, attraverso il modello di micro simulazione fiscale MicroReg abbiamo simulato un'ipotesi di assegno unico universale che rispetta i principi della legge delega e che sia compatibile finanziariamente con le risorse stanziare. L'assegno simulato a regime prevede un importo base di 170 euro al mese per ciascun figlio minorenni in famiglie con meno di 15.000 euro di ISEE. Il valore dell'assegno si riduce in modo lineare fino a 75 euro tra i 15mila e i 35mila euro di ISEE e scende fino a 40 euro tra i 35mila e i 50mila di ISEE. Oltre i 50.000 euro di ISEE l'assegno rimane costante a 40 euro al mese. Per i figli maggiorenni nelle condizioni stabilite dalla legge delega l'assegno è ridotto all'80% rispetto a quanto previsto per i minorenni. L'importo dell'assegno, infine, è maggiorato del 40% per ogni figlio disabile e del 20% per le famiglie con almeno tre figli.

Secondo le nostre simulazioni, dal punto di vista distributivo, l'assegno unico e universale mostra effetti positivi. La variazione del reddito disponibile in seguito all'introduzione del nuovo strumento si riduce con il crescere del reddito familiare (Tabella 1). Nonostante tra le famiglie più povere il venir meno delle detrazioni Irpef costituisca uno svantaggio (-6%) l'introduzione dell'assegno unico più che compensa tale perdita con un incremento dell'8%. Al contrario, per le famiglie dell'ultimo quinto, in media, quello che è guadagnato in termini di trasferimenti (+1%) è perso sotto forma di maggiori imposte (-0,9%). Il 42% di loro perde nel passaggio dal sistema attuale a quello riformato.

Tabella 1. Effetti per caratteristiche familiari. Valori medi e Variazioni %

	Prestazioni prima*	Assegno unico e universale	Var. Irpef**	Var. Trasf***	Var.****	Quota di famiglie che perde
1 quinto	3.164	3.466	-6,1%	8%	1,7%	11%
2 quinto	2.351	3.055	-4,4%	7%	2,8%	15%
3 quinto	1.800	2.702	-3,1%	6%	2,5%	15%
4 quinto	1.429	1.846	-2,1%	3%	0,9%	28%
5 quinto	882	894	-0,9%	1%	0,0%	42%
Cf <35	2.634	2.703	-3,4%	3,6%	0,2%	31%
Cf 35-55	1.928	2.580	-2,8%	4,5%	1,7%	17%
Cf 55-65	1.278	1.736	-1,9%	3,0%	1,1%	30%
Cf >65	1.396	2.327	-2,4%	4,8%	2,4%	33%
Cf italiano	1.846	2.422	-2,7%	4,2%	1,5%	21%
Cf straniero	2.764	3.232	-3,5%	5,0%	1,5%	14%
1 figlio	1.430	1.629	-2,1%	2,7%	0,6%	26%
2 figli	2.379	3.282	-3,4%	5,8%	2,3%	17%
3 figli	3.923	6.016	-3,7%	8,0%	4,3%	7%
4 figli	5.467	6.351	-6,0%	7,8%	1,7%	19%
5+ figli	1.343	2.895	-0,5%	1,2%	0,6%	29%
Nord	1.913	2.476	-2,5%	3,9%	1,4%	23%
Centro	1.756	2.336	-2,7%	4,2%	1,6%	20%
Sud	2.126	2.680	-3,4%	5,2%	1,8%	17%
Totale	1.939	2.504	-2,8%	4,3%	1,5%	21%

*Assegni familiari, assegno per famiglie con almeno tre figli, bonus bebè, premio alla nascita, detrazioni fiscali per figli

**Tale variazione è riconducibile al solo effetto legato alla cancellazione delle detrazioni familiari

***Tale variazione è legata alla cancellazione di assegni familiari, assegno per famiglie con almeno tre figli, bonus bebè, premio alla nascita

****Effetto complessivo come saldo delle poste cancellate e dell'assegno unico e universale

Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

Tra gli effetti indesiderati dell'introduzione del nuovo assegno si segnala la quota di famiglie perdenti tra quelle con 4 o più figli, svantaggiate dalla perdita delle detrazioni appositamente pensate per loro nella normativa Irpef. Gli effetti per area di residenza dipendono, invece, da effetti di composizione. Le famiglie del sud che generalmente hanno redditi più bassi hanno una maggior incremento dell'Irpef² che, tuttavia, è compensato dal maggior incremento dei trasferimenti.

2.3 La misura transitoria prevista per il 2021

In attesa della conclusione dell'iter legislativo che porterà all'attuazione della legge 46/2021, il disegno di legge 70 dell'8 giugno 2021 ha introdotto una misura temporanea a decorrere da luglio fino a dicembre 2021. Ai nuclei che non hanno diritto all'attuale assegno al nucleo familiare è riconosciuto un assegno per ciascun figlio minore di importo decrescente per classi di ISEE, fino all'azzeramento, oltre i 50.000 euro, maggiorato per quelli con almeno tre figli minori e per ciascun figlio con disabilità. Ai nuclei già percettori dell'attuale assegno familiare è, invece, riconosciuta una maggiorazione di 37,5 euro al mese o di 55 euro in presenza di almeno tre figli. Complessivamente, il decreto legge prevede un costo dell'assegno temporaneo di 2,9 miliardi di euro, di cui 1,6 per i nuovi beneficiari e 1,4 per gli attuali percettori di assegni familiari.

L'assegno temporaneo aggiunge in media 564 euro per sei mesi alle famiglie con figli e l'incidenza degli assegni familiare sul reddito quasi raddoppia. Grazie alla maggiore incidenza sul reddito questo nuovo strumento riduce la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi familiari, visto che il Gini del reddito familiare dopo gli assegni passa da 0,357 a 0,353. Tuttavia, la progressività dell'assegno temporaneo rispetto agli assegni vigenti peggiora, come dimostra l'indice di Kakwani³: in diminuzione in termini assoluti. Questo effetto è dovuto all'estrema semplificazione con cui è stato attuato l'assegno temporaneo per i nuovi beneficiari, cioè incrementando nella stessa misura l'importo attuale a tutte le famiglie, indipendentemente dal reddito. Una migliore calibrazione, quindi, avrebbe reso più marcata la riduzione della disuguaglianza che si osserva in ogni caso a seguito della introduzione della misura, perchè i trasferimenti addizionali sono più addensati nei decili più bassi,.

² A causa della cancellazione delle detrazioni familiari.

³ Nel caso di trasferimenti l'indice assume valori negativi crescenti all'aumentare della progressività delle misure.

Tabella 2. Indici di disuguaglianza e progressività pre e post assegno temporaneo sul reddito disponibile equivalente

Gini reddito netto + assegni vigenti	0,357
Gini reddito netto + assegno temporaneo	0,353
Kakwani assegni vigenti	-0,529
Kakwani assegno temporaneo	-0,477
Incidenza sul reddito degli assegni vigenti	0,020
Incidenza sul reddito dell'assegno temporaneo	0,039
Importo medio assegni vigenti (euro)	564
Importo medio assegno temporaneo (euro)	1,110

Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

3. L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

Le audizioni svolte presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato da parte di importanti esponenti del mondo scientifico hanno fatto emergere i molti limiti dell'attuale imposta sul reddito delle persone fisiche accorpabili nei seguenti due gruppi.

Nel primo rientrano quelle caratteristiche del sistema fiscale che portano ad una riduzione della base imponibile, cioè l'erosione, l'evasione e le deduzioni. Tra le fonti erose vi sono i redditi da attività finanziarie, i redditi da locazione, per i quali i contribuenti possono optare per la cedolare secca, ed il reddito da lavoro autonomo e di impresa dei c.d. contribuenti minimi.

Le deduzioni previste dalla normativa per varie voci di spesa, come i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori e volontari o le erogazioni liberali in favore degli enti non profit, assottigliano ulteriormente la base imponibile dell'imposta.

Un secondo insieme di criticità segnalate nelle audizioni svoltesi in sede di Commissione Finanze riguarda il disegno dell'imposta, attraverso aliquote, scaglioni e detrazioni, e gli effetti che ne conseguono in termini di incidenza dell'imposizione. Come sottolineato nel documento conclusivo approvato in Commissione Finanze a Camere riunite, le aliquote marginali effettive dell'Irpef risultano spesso più elevate di quelle legali⁴ ed hanno un andamento erratico al variare del reddito, a causa della riduzione delle detrazioni di imposta, per familiari a carico e da lavoro, e per l'effetto del "bonus Irpef", originariamente noto come "bonus 80 euro"⁵. La presenza di aliquote marginali effettive elevate ed erratiche determinerebbe un disincentivo all'offerta di lavoro e spingerebbe i contribuenti a sotto-dichiarare all'imposizione fiscale, totalmente o parzialmente, il proprio reddito. Come conseguenza del disegno dell'imposta, l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro in Italia risulta troppo elevata, anche rispetto agli altri paesi europei, 42,7% contro 38,6%, ed in special modo per i contribuenti con redditi medi.

Il documento conclusivo sulla riforma del sistema tributario getta sostanzialmente la spugna sul problema della riduzione della base imponibile dell'Irpef, concentrandosi solo sulla ricalibrazione di aliquote, scaglioni e detrazioni. Gli obiettivi specifici sono: da un lato, l'abbassamento della tassazione nella fascia di reddito tra i 28.000 e i 55.000 euro; dall'altro, la correzione della dinamica delle aliquote marginali effettive.

Il documento indica in modo sommario come sarà effettuato il ridisegno dell'Irpef e non è semplice immaginare come sarà la nuova imposta sulla base di tali indicazioni. Oltretutto, è ancora incerto l'ammontare delle risorse disponibili che, ad oggi, sono molto scarse. È stato, infatti, istituito, con la legge di bilancio per il 2021, un apposito fondo presso il Mef, di 8 miliardi per il 2022 e 7 dal 2023, che dovrà servire però anche per il finanziamento dell'assegno unico e universale, per un ammontare compreso tra i 5 e i 6 miliardi.

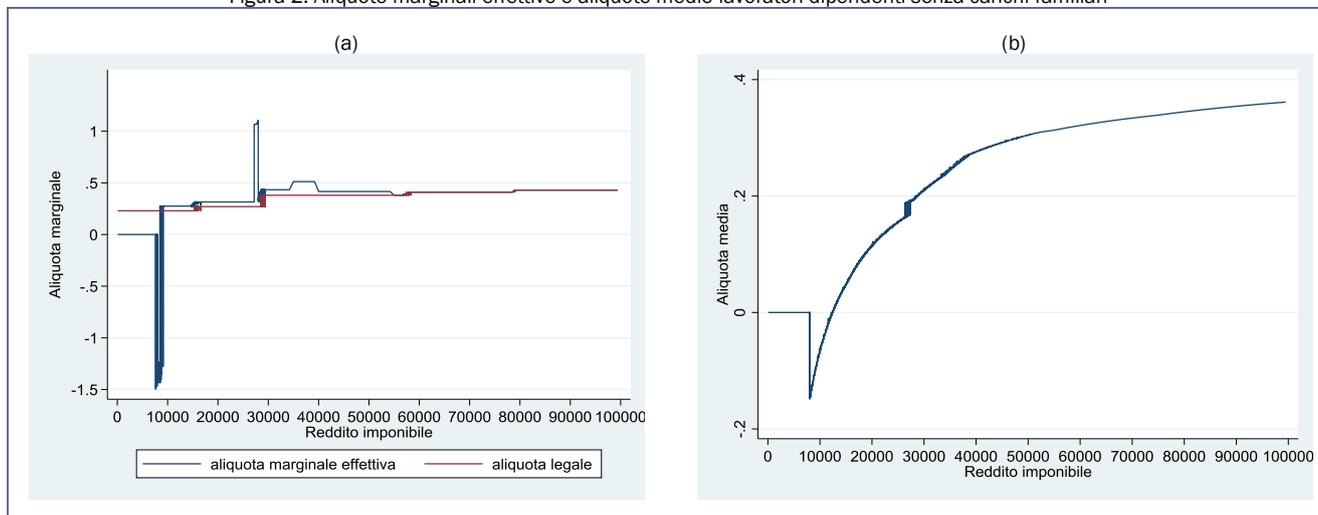
Con il modello di microsimulazione MicroReg proviamo allora a confrontare le principali proposte di riforma presentate nella audizioni in Commissione Finanze, partendo da un'analisi delle criticità che essa dovrebbe rimuovere. La principale è la distanza fra aliquote legali ed effettive. La figura 2a confronta le aliquote marginali effettive con quelle legali dei lavoratori dipendenti senza carichi familiari. Fino a circa 8.100 euro l'aliquota marginale effettiva è pari a zero in corrispondenza dei

⁴ Le attuali aliquote legali sono del 23% fino a 15.000 euro, del 27% tra 15.000 e 28.000 euro, del 38% tra 28.000 e 55.000 euro, del 41% tra 55.000 e 75.000 euro e del 43% oltre 75.000 euro.

⁵ Il "bonus Irpef" è un trasferimento monetario di 100 euro al mese ai contribuenti lavoratori dipendenti con imposta lorda superiore all'importo delle detrazioni da lavoro (a partire, quindi, da 8.150 euro) e reddito complessivo inferiore a 28.000 euro. Per compensare il venir meno del "bonus Irpef", alle tradizionali detrazioni da lavoro dipendente è stata aggiunta una ulteriore detrazione di 1.200 euro annui a partire dai 28.000 euro, che decresce fino a 960 euro a 35.000 euro, e si azzerà a 40.000 euro.

contribuenti incapienti. Quando i contribuenti entrano nell'area della capienza diventano però anche percettori del "bonus Irpef", quindi l'aliquota marginale effettiva diventa negativa. Successivamente, data la costanza del bonus, l'aliquota marginale effettiva si alza bruscamente. Nel momento in cui diventa positiva, l'aliquota marginale effettiva è, inoltre, più elevata di quella legale perché all'aumentare del reddito l'aliquota legale rimane costante, dentro gli scaglioni, ma le detrazioni da lavoro dipendente diminuiscono. Dopo i 28.000 euro si osserva, poi, un ulteriore balzo dovuto al venir meno del "bonus Irpef" ed altri bruschi salti a 35.000 euro e 40.000 euro per effetto della decrescenza e successivo azzeramento delle detrazioni aggiuntive da lavoro. Solo per i redditi più elevati la dinamica delle aliquote marginali effettive si stabilizza e il livello torna a quello delle aliquote legali.

Figura 2. Aliquote marginali effettive e aliquote medie-lavoratori dipendenti senza carichi familiari



Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

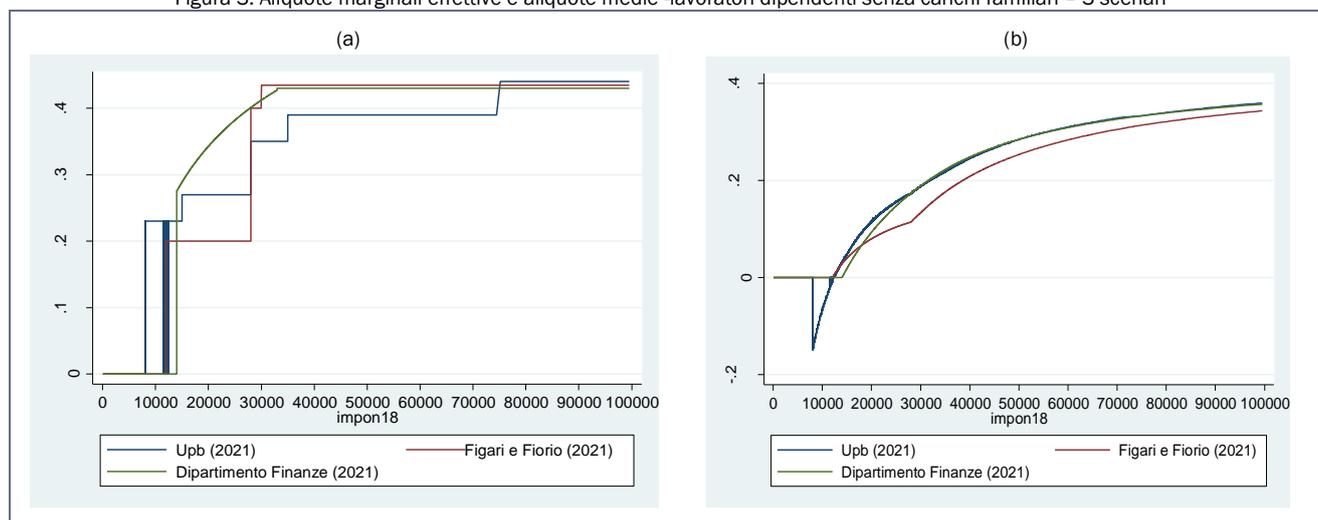
Il profilo dell'aliquota media riflette quello irregolare delle aliquote marginali effettive (Figura 2b). Fino a 8.100 euro circa non si paga imposta. Successivamente, tra gli 8.100 e i 12.500 euro, vi è un tratto negativo dove il "bonus Irpef" più che compensa l'imposta pagata. Successivamente, inizia una dinamica sostenuta di crescita dell'aliquota media che arriva attorno al 20% ai 35.000 euro. Dopo, la crescita comincia a rallentare per poi del tutto fermarsi per i contribuenti con reddito più elevato.

Le proposte di riforma dell'Irpef pervenute nell'ambito delle audizioni in commissione finanze sono partite dall'osservazione di queste criticità: l'erraticità delle aliquote marginali effettive, da un lato, e il livello ritenuto eccessivamente elevato dell'aliquota media sui redditi medi, dall'alto. Le soluzioni che sono state proposte e su cui effettuiamo un confronto sono quelle dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021), di Figari e Fiorio (2021) e del Dipartimento delle Finanze (2021).

La proposta dell'Upb è quella probabilmente più realizzabile perché finanziariamente sostenibile. Prevede il mantenimento del "bonus Irpef" tra gli 8.150 e i 12.500 euro e una rimodulazione delle detrazioni da lavoro, inclusive del "bonus Irpef", che elimina i tratti più pendenti delle attuali detrazioni e corregge l'irregolarità nelle aliquote marginali effettive. La proposta prevede, inoltre, un abbassamento dell'aliquota legale del terzo scaglione (da 38% a 35%) e del quarto (dal 41% al 39%). Al fine di evitare di avvantaggiare troppo i redditi elevati è proposto un innalzamento dell'aliquota massima dal 43% al 44%. Infine, si propone una riduzione dell'ampiezza del terzo scaglione (da 28.000 a 35.000 euro) e un ampliamento del terzo (da 35.000 a 75.000 euro).

L'intervento che, secondo le nostre stime, costa 3,6 miliardi, regolarizza la dinamica delle aliquote marginali effettive tra i 28.000 e i 40.000 euro (Figura 3a) e riduce l'aliquota media tra i 30.000 e gli 80.000 euro (Figura 3b). L'obiettivi fissati nel documento conclusivo sarebbero quindi raggiunti a costo tuttavia di una riduzione della progressività dell'Irpef e di un aumento della disuguaglianza nei redditi netti (Tabella 3).

Figura 3. Aliquote marginali effettive e aliquote medie -lavoratori dipendenti senza carichi familiari – 3 scenari



Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

Tabella 3. Indici di disuguaglianza e progressività – 3 scenari

	Irpef vigente	Scenario Upb (2021)	Scenario Figari e Fiorio (2021)	Scenario Dipartimento Finanze (2021)
Gini reddito lordo	0,4318	0,4318	0,4318	0,4318
Gini post Irpef	0,3701	0,3731	0,3816	0,3725
Incidenza media	0,1773	0,1736	0,1560	0,1305
Kakwani Irpef	0,2837	0,2760	0,2763	0,4009
Gettito Irpef	172 mld	157 mld	133 mld	149 mld
Gettito Irpef al netto del “bonus Irpef”	158 mld	154 mld	133 mld	149 mld
Costo della proposta di riforma		3,6 mld	24,4 mld	8,5 mld

Fonte: modello di microsimulazione fiscale MicroReg

Più ambiziose e costose sono invece le proposte di Figari e Fiorio (2021) e del Dipartimento delle Finanze (2021).

In Figari e Fiorio (2021), si propone innanzitutto l’eliminazione del “bonus Irpef” per i cui percettori si ritiene debbano essere previsti interventi diversi di sostegno al reddito al di fuori dell’Irpef⁶. Inoltre, si ipotizza di ridurre al 20% l’aliquota per i primi due scaglioni, al 40% per il terzo e il quarto e di introdurre un’aliquota massima del 47% a partire dai 100.000 euro. La proposta prevede inoltre una deduzione dal reddito di 5.000 euro per tutti e una deduzione aggiuntiva di 7.000 euro per i lavoratori dipendenti, al 100% fino a 30.000 euro di reddito per poi decrescere linearmente fino ad azzerarsi a 100.000 euro. Nel lavoro del Dipartimento delle Finanze⁷ si propone un sistema di aliquote continue in sostituzione dell’attuale sistema di aliquote, scaglioni e detrazioni, su ispirazione del modello tedesco. Le aliquote vengono disegnate, attraverso una funzione matematica basata su tre parametri, in modo crescente da un minimo imponibile, diverso per tipologia di contribuente (dipendenti, pensionati, altri), fino ad un reddito al di sopra del quale si applica un’aliquota marginale massima e costante. Al fine di minimizzare il numero di contribuenti perdenti rispetto al sistema vigente si mantiene il “bonus Irpef” solo fino alla soglia di 15.000 euro.

Entrambe le proposte riescono ad attenuare l’erraticità delle aliquote marginali (Figura 3a) e a ridurre l’aliquota media dei redditi medi (Figura 3b). Ancora una volta però il costo del raggiungimento degli obiettivi della riforma tributaria è la riduzione della capacità dell’imposta sul reddito di redistribuire risorse, per effetto della minore incidenza e della più bassa progressività nella proposta di Figari e Fiorio (2021), e solo della minore incidenza nella proposta ispirata al modello tedesco (Tabella 3). In questa ultima il grado di progressività dell’Irpef aumenta considerevolmente e per questo tra le proposte esaminate appare la più capace di raggiungere gli obiettivi voluti dal governo senza fare troppi danni in termini distributivi.

⁶ La proposta presentata dai due autori considera come sistema fiscale previgente quello in vigore prima della trasformazione del “bonus 80” euro in “bonus Irpef” (che ha portato un notevole incremento del costo della misura). Nella nostra simulazione consideriamo, invece, come status quo il sistema vigente. Inoltre, non simuliamo la soppressione delle detrazioni per familiari a carico che è prevista nella proposta di Figari e Fiorio (2021).

⁷ L’esercizio si basa su un precedente lavoro svolto da Longobardi et al. (2020).

4. LA TASSAZIONE SUL POSSESSO DEL PATRIMONIO

La patrimoniale non è entrata nel documento conclusivo approvato dalla commissione finanze a camere riunite che stabilisce gli obiettivi della riforma del sistema tributario. In alcune audizioni che si sono svolte a fini conoscitivi si è provato a sdoganare il tema senza tuttavia ottenere successo.

In Italia, si era tornati a parlarne dopo la seconda ondata pandemica e nella fase dell'approvazione delle legge di bilancio per il 2021, anche come soluzione ultima da adottare per finanziare gli interventi a sostegno delle famiglie colpite dagli effetti economici negativi del Covid-19. Per ragioni di bilancio, quindi, ma anche di equità, appellandosi ad una solidarietà da parte dei detentori di grandi patrimoni verso le fasce più bisognose della popolazione. Una proposta dal mondo accademico è stata avanzata da Guido Ortona, professore di politica economica dell'Università del Piemonte Orientale. Mentre, un emendamento alla legge di bilancio è stato presentato dai parlamentari Orfini e Fratoianni.

Sempre in fase di pandemia, a livello internazionale e scientifico, Landais et al. (2020) hanno sostenuto la necessità di introdurre un'imposta patrimoniale progressiva europea, al fine di mutualizzare i costi economici della pandemia, evitando il rischio della fuga dei capitali e rafforzando la solidarietà, politica ed economica, tra i paesi dell'Unione Europea. Proposte che hanno avuto poco consenso e si sono concluse con un nulla di fatto.

Anche dal punto di vista teorico non è stato mai raggiunto un consenso circa l'opportunità di introdurre un'imposta sui patrimoni (OECD, 2018). Tra gli argomenti a favore è indicata la sua capacità di ridurre la disuguaglianza e migliorare l'eguaglianza delle opportunità, considerando l'elevata concentrazione della ricchezza. Inoltre, maggiore efficienza deriverebbe dal tassare i patrimoni improduttivi anziché i redditi da capitale e, indirettamente, sarebbe promosso l'investimento in capitale umano. D'altra parte, molti sono anche i "contro" all'introduzione di una patrimoniale, a cominciare dal problema della doppia imposizione, considerando che il reddito che ha portato all'accumulazione della ricchezza è solitamente già stato tassato, per continuare con la distorsione che ne deriverebbe sulle decisioni di risparmio delle famiglie. In aggiunta, le famiglie dotate di patrimonio potrebbero non disporre della liquidità necessaria per pagare l'imposta e, non meno importante, un'istituzione non coordinata, almeno a livello europeo, rischierebbe una fuga dei capitali all'estero e l'espatrio fiscale.

Probabilmente gli argomenti a sfavore della patrimoniale hanno prevalso su quelli a favore, dato che i paesi che oggi hanno un'imposta di questo tipo sono pochissimi. La patrimoniale, intesa come tributo, riscosso annualmente, attraverso una sorta di "dichiarazione dei patrimoni", che ha come base imponibile tutta la ricchezza, sia finanziaria che reale, detenuta dalle famiglie, al netto delle passività finanziarie, è presente solo in 3 paesi, Norvegia, Spagna e Svizzera. Erano 12 nel 1990 (Krenek A., Schratzenstaller M., 2017, Boone et al., 2019). In Francia, una patrimoniale su tutta la ricchezza esisteva fino al 2017 quando ne è stata modificata la base imponibile, che oggi include solo il patrimonio immobiliare. In alcuni paesi, come in Islanda e Spagna, la patrimoniale è stata introdotta come misura temporanea, di emergenza, dopo la recessione del 2009 (poi reintrodotta e divenuta strutturale in Spagna). Nei paesi in cui è presente, la patrimoniale si aggiunge alle altre imposte su specifici assets, finanziari e non, come sulla casa di abitazione o sui conti correnti.

Le patrimoniali di Spagna, la "Impuesto sobre el patrimonio", e Francia, la "Impôt de solidarité sur la fortune", si somigliano tra loro (considerando per la Francia la normativa pre-2017). La base imponibile è la ricchezza totale, finanziaria e reale, al netto delle passività finanziarie. Solo i contribuenti con valore della ricchezza molto elevato pagano l'imposta. In Francia l'imposta deve essere pagata solo dalle famiglie con almeno 1,3 milioni di euro di patrimonio, anche se per queste la base imponibile è tassata a partire da 800mila euro (al netto del 30% del valore della casa di abitazione e di una deduzione che dipende dal numero di figli a carico). L'imposta è progressiva con un'aliquota marginale che va da 0,5% a 1,5% sulla base di scaglioni di ricchezza. In Spagna l'imposta è personale ed è dovuta quando il patrimonio supera 700mila euro, con una deduzione di 300mila euro per l'abitazione principale. L'aliquota marginale varia dallo 0,3% del primo scaglione al 2,5% dell'ultimo. Il gettito che i due paesi ricavano dalla patrimoniale è circa lo 0,5% del totale delle entrate fiscali.

In Italia non esiste un'imposta patrimoniale progressiva che colpisce la ricchezza complessiva delle famiglie. Sono presenti, tuttavia, molte imposte che gravano sui singoli assets, tra cui l'IMU, che dal 2015 grava solo sulle seconde case, e l'imposta di bollo sui depositi, i conti correnti e le altre attività finanziarie. Quest'ultima è stata introdotta con il DL. 201/2011 (cd. "Salva Italia"), quando l'Italia si trovava nel pieno della crisi dei debiti sovrani. L'imposta sui depositi e i conti corrente è fissa e pari a 34,2 euro se la giacenza media annua è superiore a 5.000 euro. Sulle altre attività finanziarie,

detenute in Italia o all'estero, è prevista un'imposta proporzionale dello 0,2%, con un minimo di 34,2 euro. Il bollo su depositi, conti correnti e attività finanziarie genera un gettito annuo di 6,9 miliardi. Quali sarebbero gli effetti dell'introduzione di un'imposta patrimoniale progressiva in Italia? Per capirlo facciamo ricorso all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia con cui è possibile effettuare una valutazione, sebbene con alcuni caveat. L'indagine presenta, infatti, un rilevante problema di sottostima della ricchezza delle famiglie, soprattutto finanziaria, rispetto ai valori registrati nei conti finanziari della contabilità nazionale. Prima di effettuare valutazioni è, perciò, necessario applicare ai valori raccolti dall'indagine un sistema di pesi che li riporti a quelli registrati dalla contabilità nazionale. Dato che la correzione che viene applicata è importante, i risultati delle analisi devono essere letti con le dovute cautele.

Come ipotesi di patrimoniale consideriamo quella avanzata da Guido Ortona, che, insieme ad altri economisti e sociologi, in collaborazione con il Centro Studi Argo di Torino, ha promosso una petizione per chiedere al Parlamento di introdurre un'imposta sulla sola ricchezza finanziaria, quella dei parlamentari Orfini e Fratoianni, presentata come emendamento alla legge di bilancio per il 2021 ed infine una ipotesi di qualche anno fa elaborato da Piketty, nel volume "Il capitale nel XXI secolo" (2014), per contrastare l'incremento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza (Tabella 4).

Tabella 4. Le imposte patrimoniali simulate

	Base imponibile	Soglia di esenzione	Scaglioni e aliquote
Ortona et al. (2020)	Ricchezza finanziaria	Ricchezza finanziaria mediana (21mila euro)	<ul style="list-style-type: none"> • 0,15% per le famiglie con ricchezza superiore alla mediana (21mila euro) ma inferiore al valore del decimo • 0,8% per le famiglie dell'ultimo decile (313mila euro)
Orfini e Fratoianni (2020)	Ricchezza totale netta	500.000 euro	<ul style="list-style-type: none"> • 0,2% tra 500mila e 1milione • 0,5% tra 1milione e 5 milioni • 1% tra 5 e 50 milioni • 2% oltre 50 milioni
Piketty (2014)	Ricchezza totale netta	1 milione di euro	<ul style="list-style-type: none"> • 1% tra 1 e 5 milioni di euro • 1,5% sopra 5 milioni di euro

La proposta di Ortona, non articolata dagli autori nel dettaglio, è stata presentata come un aumento dell'attuale imposta di bollo sulle attività finanziarie, che anziché essere proporzionale, prevede una prima aliquota marginale attorno allo 0,05% (con una soglia di esenzione di circa 100mila euro) ed una seconda intorno all'1% per il decile più ricco della popolazione. Secondo i proponenti, il gettito derivante da questo bollo aggiuntivo progressivo potrebbe essere superiore a 20 miliardi.

Quella di Orfini e Fratoianni è molto simile alle imposte patrimoniali presenti in Spagna e in Francia. Si applica sulla ricchezza complessiva, sia quella finanziaria che reale, al netto delle passività finanziarie. È pagata solo dalle famiglie con ricchezza superiore a 500.000 euro, con un'aliquota marginale minima dello 0,2% sulla ricchezza superiore a 500.000 euro e fino a 1 milione di euro, dello 0,5% tra 1 milione e 5 milioni, dell'1% tra 5 e 50 milioni, fino ad arrivare al 2% oltre i 50 milioni di euro. La proposta, che prevede, contemporaneamente all'istituzione della patrimoniale, l'abolizione dell'IMU e dell'imposta di bollo sui conti correnti e di deposito, genererebbe, secondo i proponenti, un gettito di 18 miliardi di euro.

Piketty aveva suggerito di introdurre un'imposta patrimoniale sulla ricchezza globale implementabile in un'aliquota dell'1% tra 1 milione e 5 milioni di euro di ricchezza e del 2% per livelli superiori.

Confrontiamo le tre proposte con riferimento al potenziale di gettito, alla quota di famiglie per le quali l'imposta è dovuta, al valore medio e mediano dell'imposta e all'aliquota media effettiva (tabella 5).

Tabella 5. Gli effetti dell'imposta patrimoniale

	Gettito	Gettito sul Pil	Imposta media	Imposta mediana	Aliquota media	% famiglie con imposta positiva
Ortona et al. (2020)	28 miliardi	1,8%	2.194 euro	131 euro	0,5%	45,4%
Orfini e Fratoianni (2020)	19 miliardi	1,2%	4.221 euro	680 euro	0,2%	17,7%
Piketty (2014)	29 miliardi	1,8%	16.905 euro	6.723 euro	0,3%	6,6%

Fonte: nostre elaborazioni sull'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane (2019)

Sulla base delle nostre simulazioni, la proposta di Ortona genererebbe un gettito di circa 28 miliardi. Alla formazione di tale valore contribuirebbe meno della metà delle famiglie italiane (ovvero il 45%), a cui sarebbe applicata una esazione media di 2.194 euro. Ma il 50% delle famiglie che dovrebbe versare l'imposta non pagherebbe più di 131 euro.

La proposta di Orfini e Fratoianni ricadrebbe, diversamente, su una più bassa proporzione di famiglie, non superiore al 18%. Tali nuclei pagherebbero in media 4.221 euro e il gettito sarebbe di 19 miliardi. L'imposta globale progressiva sul patrimonio proposta da Piketty sarebbe molto più concentrata sui ricchi, dato che solo il 6,6% delle famiglie italiane la pagherebbe, con un'imposta media di 16.905 euro all'anno. Il gettito sarebbe pari a circa 29 mld., che corrispondono a 1,8 punti percentuali di prodotto interno lordo.

5. CONCLUSIONI

In questo lavoro abbiamo analizzato gli effetti di gettito e distributivi di alcune delle più importanti riforme al sistema di imposte e benefici attualmente in discussione nel nostro paese.

Sul fronte delle prestazioni erogate, secondo le nostre simulazioni, l'introduzione dell'assegno unico e universale potrebbe avere importanti e positivi effetti distributivi. La completa attuazione della riforma richiederà però dei passaggi fondamentali di non immediata attuazione, a cominciare dal fatto che i due istituti - assegni familiari e Irpef - sono gestiti da enti diversi: il primo dall'Inps ed il secondo dall'Agenzia delle Entrate. Inoltre, la legge delega prevede una clausola di salvaguarda che consente alle famiglie la scelta del regime più favorevole. Ciò rischia di rendere molto complicata la gestione del periodo di coesistenza degli istituti vigenti e riformati. Non stupisce, pertanto, che la riforma sia stata rimandata e sia entrato in vigore quest'anno solo l'assegno temporaneo. È questo un intervento che ha avuto effetti comunque positivi in termini distributivi, sebbene ne avrebbe potuti avere di maggiori se l'incremento del trasferimento ai beneficiari attuali fosse stato graduato per classi di reddito.

Per quanto riguarda invece la riforma del sistema fiscale, gli obiettivi non appaiono molto ambiziosi o innovativi e le risorse per ora disponibili sono molto scarse.

Sull'Irpef non si intende modificare il regime forfettario dei contribuenti minimi, né includere nella base imponibile le altre fonti di reddito sottoposte a regimi sostituivi agevolati, che viceversa avrebbero avuto positivi effetti in termini di equità. L'intento perseguito è la riduzione dell'Irpef sulle classi di reddito medio e la regolarizzazione della dinamica delle aliquote marginali effettive come mezzo per una maggiore crescita del PIL, ma a costo di ridurre la capacità redistributiva dell'imposta sul reddito.

Non è infine adeguatamente affrontato, sia in termini positivi o negativi, il tema dell'imposizione immobiliare sulla prima casa, in quanto è ignorata la riforma del catasto. Né tantomeno è trattato, anche solo per considerarlo non percorribile, il tema relativo ad un'imposta patrimoniale. Gli inconvenienti di natura operativa che frenano l'introduzione di una imposta patrimoniale sono in verità numerosi. Il primo è che le famiglie dotate di patrimonio potrebbero non disporre della liquidità necessaria per pagare l'imposta. È una argomentazione seria, particolarmente vera in un paese come il nostro in cui una quota consistente di ricchezza è in mano alla popolazione più anziana. Ma a pesare sono soprattutto i problemi di accertabilità (valori di mercato dei beni immobili differenti dai valori catastali, la difficoltà di separare la ricchezza detenuta dalle persone fisiche da quella imputabile alle imprese, l'assenza di una anagrafe dei patrimoni, ecc.), che rendono per molteplici ragioni complicata la ricostruzione oggettiva della base imponibile. Alcuni di questi problemi sono tecnicamente superabili, altri meno e probabilmente abbasserebbero il valore potenziale della base imponibile e quindi l'eventuale gettito (anche quello delle nostre simulazioni, basate su valori ipotetici e non accertati). In ogni caso una imposta patrimoniale potrebbe mantenere, se realizzata, il valore simbolico di contrasto alle disuguaglianze.

La riforma fiscale che vedrà la luce nei prossimi mesi - parzialmente migliorativa dal lato dell'equità orizzontale nel caso di famiglie con figli - rischia nel complesso di essere, sotto molti punti di vista, una occasione persa per migliorare il nostro sistema *fiscale*, renderlo più moderno e più giusto.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Boone J., Derboven J., Figari F., Kuypers S., Verbist G. (2019), "EWIGE 2 – Update and Extension of the EUROMOD Wealth Taxation Project, European Commission", Joint Research Centre, Seville, JRC117204.
- Dipartimento delle Finanze (2021), Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario - Audizione del Direttore Generale delle Finanze Prof.ssa Fabrizia Lapecorella.
- Fiorio C. e Figari F. (2021), Audizione sulla riforma dell'Irpef.
- Krenek A., Schratzenstaller M., (2017), "Sustainability-oriented Future EU Funding: A European Net Wealth Tax", FairTax WP-Series NO.10.
- Landais C., Saez E., Zucman G. (2020), "A progressive European wealth tax to fund the European COVID response", VOX, CEPR Policy Portal.
- Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020). Per una riforma dell'IRPEF: la progressività continua dell'aliquota media. *Politica economica*, 36(1), 141-158.
- Maitino, M. L., Ravagli, L., & Sciclone, N. (2017). Microreg: A Traditional Tax-Benefit Microsimulation Model Extended To Indirect Taxes And In Kind Transfers. *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 5-38.
- OECD (2018), "The Role and Design of NetWealth Taxes in the OECD", OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris.
- Piketty T. (2014), "Capital in the 21st Century". Cambridge. M.A.: Harvard University Press.
- UPB (2021), Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.