

# L'Irpef

di PAOLO M. PANTEGHINI e SIMONE PELLEGRINO

Nel 1974 venne introdotta l'imposta sui redditi personali delle persone fisiche (Irpef). Da allora si sono susseguiti numerosi cambiamenti che hanno riguardato tutti e tre i pilastri su cui si basa l'imposta: la base imponibile, la scala delle aliquote e il sistema di deduzioni e detrazioni.

Basti pensare che, nei primi nove anni dalla sua istituzione, il tributo prevedeva ben 32 scaglioni (con un'aliquota massima del 72%), che, nel tempo, dopo aver toccato il numero minimo di quattro nel biennio 2005-2006, sono diventati cinque a decorrere dal 2007 (l'aliquota massima risulta ora pari al 43%). Accanto a questi cambiamenti della scala delle aliquote, nel tempo il nostro legislatore ha preferito detrazioni (deduzioni tra il 2002 e il 2006) per lavoro e famiglia linearmente non crescenti rispetto al reddito e, a partire dal 1992, ha innalzato a dismisura il numero di spese per le quali è garantita una detrazione per oneri. Per quanto, già dall'inizio, la base imponibile sia costituita per l'80 per cento da redditi da lavoro dipendente e pensione, nel corso dell'ultimo ventennio il legislatore ha ulteriormente eroso la base imponibile e non ha posto in essere riforme organiche in grado di sanare i limiti più evidenti di questa imposta, in primis la riforma del catasto (si veda Pellegrino e Panteghini, 2020).

Rispetto alla struttura in vigore negli anni '70, quella attuale risulta poi particolarmente complicata, senza che si sia verificato nel tempo un consistente aumento del grado di progressività dell'imposta. L'aumento dell'effetto redistributivo registrato tra la fine degli anni '70 e l'inizio del nuovo millennio è stato guidato prevalentemente dall'aumento dell'incidenza media, mentre nell'ultimo ventennio l'effetto redistributivo è rimasto pressoché immutato (Baldini, 2020).

Va infatti rilevato che il principio della progressività risulta al momento sfocato. Basti pensare al fatto che per il terzo scaglione (28.000-55 mila euro) si applica un'aliquota legale del 38%, che è addirittura superiore di ben 11 punti percentuali a quella dello scaglione precedente. Peraltro, allo scaglione 28-55 mila è associata una base imponibile complessiva di 290 miliardi, cioè il 33% del totale. Pertanto, il grado di progressività che si registra localmente sui redditi del terzo scaglione rischia di essere eccessivo. Di fatto, oggi, abbiamo un sistema dove, fatta eccezione per la no tax area, prevale una aliquota

marginale effettiva nell'intorno del 27-30% per redditi sotto i 28 mila euro e intorno al 41-43% per redditi sopra tale soglia, escludendo le addizionali locali, mentre il permanere dello strumento del Bonus degli 80-100 euro determina aliquote marginali fuori linea nelle fasce di reddito in cui esso decresce. Un altro aspetto che mina gli obiettivi dell'Irpef è rappresentato dai regimi sostitutivi. In particolare, va ricordato che: a) se i proventi finanziari derivano dal possesso di titoli di stato, l'aliquota rilevante è pari al 12,5%; negli altri casi si applica l'aliquota del 26%; b) i redditi derivanti dalla locazione a terzi dei fabbricati locati sono soggetti alla cedolare secca sugli affitti con aliquota del 15%, se i contratti sono stipulati con canone convenzionale (e del 21% se locati diversamente); c) i compensi dei prestatori di lavoro accessorio nonché le iniziative di welfare aziendale (cioè beni e servizi erogati dal welfare aziendale) sono esenti; d) i premi di produttività e gli utili aziendali corrisposti ai lavoratori dipendenti sono soggetti a un'imposta sostitutiva con aliquota del 10 %; e) i redditi percepiti dalle attività imprenditoriali che operano in regime forfetario o intraprendono nuove iniziative produttive possono essere sottoposti a un'imposta sostitutiva pari al 15 % del reddito imponibile (che si riduce al 5% nel caso di nuove iniziative imprenditoriali); f) i redditi dei pensionati che decidano di trasferirsi nei paesi del Sud Italia sono tassati con aliquota del 7%; g) i redditi derivanti da lezioni impartite privatamente sono tassati con una *flat tax* del 15%.

Come se non bastasse, sono cresciute nel tempo le spese fiscali, tant'è che, escludendo le detrazioni per spese di produzione del reddito (da lavoro, da pensioni e redditi assimilati); le detrazioni per familiari a carico (per un ammontare superiore ai 12 miliardi); le imposte sostitutive sui redditi da capitale (10,9 miliardi); il regime di tassazione separata (art. 17 del TUIR), in quanto tali agevolazioni costituiscono una "caratteristica strutturale del tributo", si contano diverse centinaia di deduzioni e detrazioni. È pertanto evidente come, in mancanza di un intervento coordinato, l'Irpef produca distorsioni sia verticalmente, sia orizzontalmente: in altri termini due contribuenti con la stessa capacità contributiva rischiano di versare imposte differenti.

Al fine di riordinare la materia, il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), elaborato dal Governo Draghi ha sottolineato l'importanza di rivedere non solo la fiscalità ma anche la Pubblica Amministrazione e la Giustizia. Ebbene, stando al PNRR, *"con riferimento alle tre riforme di contesto individuate nel Piano, Pubblica Amministrazione, Giustizia e Fisco, le simulazioni effettuate con modelli già in uso al MEF indicano che l'impatto sul PIL nel medio periodo (orizzonte a cinque anni) potrebbe essere ampiamente superiore di un punto percentuale. Una riforma del Lavoro che portasse ad un netto aumento del tasso di partecipazione di tutte le categorie di lavoratori, ad un miglioramento qualitativo delle competenze e a una riduzione delle frizioni presenti nel mercato del lavoro, accrescerebbe il PIL di almeno un ulteriore punto percentuale"* (p. 43).

Se, come pare evidente, l'Iva non richiede particolari interventi riguardanti la sua struttura, ma necessita di seri interventi diretti a ridurre il suo tax gap, e l'Ires è in attesa che l'Unione Europea introduca altri provvedimenti atti a garantire una maggiore omogeneità della base imponibile, non resta che guardare all'Irpef, in un momento molto particolare. Recentemente il Fondo Monetario Internazionale (Cugat e Narita, 2020) ha sottolineato come la disuguaglianza tra le singole popolazioni sia aumentata a causa del COVID. In primo luogo, i dati raccolti mostrano come, nei paesi con meno posti letto negli ospedali, la pandemia sia più letale. In particolare, la pandemia ha causato effetti estremamente variegati nel mondo del lavoro: i giovani hanno molte più probabilità di perdere il lavoro. Analogamente, le donne, impegnate più degli uomini nei settori della vendita al dettaglio e dell'ospitalità (turistica e non), hanno subito un forte contraccolpo a causa della pandemia: se guardiamo all'Italia, il mezzo milione di lavori a tempo determinato persi nel 2020

riguarda essenzialmente giovani e donne. Per non dire di alcuni settori, come ad esempio quello dello spettacolo, messi letteralmente in ginocchio dal virus.

Con queste premesse, il Fondo propone agli Stati di incrementare la pressione fiscale, almeno per chi ha margini. Per quanto riguarda l'Italia, purtroppo, i margini sono limitati vista l'elevata pressione fiscale e soprattutto la sua differente composizione, a scapito del fattore lavoro, rispetto agli altri Paesi europei. Ma qualcosa può essere fatto. Seguendo i suggerimenti dell'FMI, si potrebbe rimodulare la progressività dell'Irpef, favorendo le categorie più colpite: giovani e donne. Una riduzione del cuneo fiscale mirato verso le categorie più deboli avrebbe un effetto deflattivo e stimolerebbe il basso tasso di occupazione. Tuttavia, una vera riforma dell'Irpef deve riguardare prioritariamente la base imponibile, condizione necessaria per una riforma organica e strutturale di lungo periodo.

### **Riferimenti bibliografici**

M. BALDINI, Redistribution and Progressivity of the Italian Personal Income Tax, 40 Years Later, *Fiscal Studies*, online first, 2020, DOI: 10.1111/1475-5890.12249.

G. CUGAT e F. NARITA, How COVID-19 Will Increase Inequality in Emerging Markets and Developing Economies, Fondo Monetario Internazionale, scaricabile da: <https://blogs.imf.org/2020/10/29/how-covid-19-will-increase-inequality-in-emerging-markets-and-developing-economies/>.

S. PELLEGRINO e P.M. PANTEGHINI, «Le riforme dell'Irpef: Uno Sguardo Attraverso 45 Anni di Storia», in *Economia Italiana*, 1/2020, pp. 1-83.

