

ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

2020/1

 LUISS

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ALBERTO PETRUCCI - LUISS Guido Carli

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Sep-LUISS

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2020

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Francesco Baldi,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

EDITORIALE

- 5 Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia:
dalla teoria alla policy
Emma Galli e Paola Profeta

SAGGI

- 11 Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia
Simone Pellegrino, Paolo M. Panteghini
- 95 Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano
Massimo Baldini, Leonzio Rizzo
- 135 Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e
incentivare il lavoro
Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari,
Lorena Scaperrotta
- 165 Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul
modello di microsimulazione BIMic
Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Marco Savegnago
- 193 Trasparenza e collaborazione nel rapporto tributario: Il nuovo
volto della semplificazione fiscale
Pietro Selicato
- 239 Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano
Paolo Liberati

INTERVENTI

- 267 I gender gap nell'economia italiana e il ruolo delle politiche pubbliche. Introduzione al convegno
Ignazio Visco

RUBRICHE

- 271 Efficacia della norma tributaria e certezza del diritto nei principi costituzionali dello Statuto del contribuente
Antonio Ortolani, Paola Piantedosi
- 285 Gli incentivi fiscali del programma Industria 4.0 e le ricadute sul sistema economico
Riccardo Gabrielli
- 295 La carbon tax: dare un prezzo alle emissioni che alterano il clima
Edo Ronchi, Toni Federico
- 305 Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale
Liliana Fratini Passi

Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia

Simone Pellegrino*
Paolo M. Panteghini**

Sintesi

Il saggio ripercorre le tappe fondamentali dell'imposta personale e progressiva sul reddito (IRPEF) dalla sua istituzione nel 1974 fino ad oggi. Si evidenziano i principali cambiamenti della struttura impositiva, affrontando separatamente le modifiche avvenute nella definizione del reddito e nella disciplina di deduzioni, scala delle aliquote e detrazioni. Si esaminano, altresì, i principali punti critici dell'attuale sistema, soffermandosi anche sull'andamento del gettito e sugli aspetti di equità.

* Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche – ESOMAS, Università degli Studi di Torino. ORCID: 0000-0001-8372-1054. Ufficio: 011 670 6060. Email: simone.pellegrino@unito.it. Indirizzo: Corso Unione Sovietica 218bis, 10134, Torino.

** Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Brescia e CESifo. ORCID: 0000-0001-6564-0816. Ufficio: 030 298 8816. Email: paolo.panteghini@unibs.it. Indirizzo: Via S. Faustino 74/B, 25122, Brescia.

Abstract - The Italian Personal Income Tax Reforms: a look through 45 years of history

This article traces the fundamental reforms of the Italian personal income tax from its establishment in 1974 until today. The main changes in the tax structure are highlighted, separately addressing the changes occurred in the definition of income, deductions, tax credits and marginal tax rates. The main issues of the current tax system are also examined, focusing on revenue trends and equity aspects.

JEL Classification: H23; H24.

Parole chiave: Imposta Personale e Progressiva; Riforme Fiscali.

Keywords: *Personal Income Tax; Tax Reforms.*

1. Introduzione

Con la Riforma del '71-'74 l'Italia si dota, per la prima volta nella sua storia, di alcuni strumenti fondamentali per la realizzazione di un moderno sistema tributario.¹ Fino all'inizio degli anni '70 il sistema fiscale italiano è infatti basato su un'impostazione fondamentalmente ottocentesca, caratterizzata da prelievi sul reddito di tipo cedolare, differenziati tra loro, e da una forte prevalenza dell'imposizione indiretta. La Riforma prende corpo dai lavori della Commissione Cosciani, istituita nel 1962, la quale avanza una prima proposta nel 1967 ma, dopo un lungo *iter* parlamentare, vede concretizzare le modifiche richieste solo nel 1971 [Bises, 2014].² I principali obiettivi perseguiti dalla Commissione Cosciani sono essenzialmente due: realizzare i principi di equità distributiva e di progressività, contenuti nella Costituzione; conseguire la discriminazione qualitativa a favore dei redditi da lavoro e contemperare esigenze di semplicità e di chiarezza, attraverso una forte centralizzazione del sistema tributario, ritenuto in allora il metodo più idoneo per perseguire la funzione redistributiva e di stabilizzazione dell'attività economica.

Al di là dei meriti, la Riforma *“ha rappresentato una occasione storica di rinnovare il nostro antiquato e inefficiente sistema tributario. Essa è stata in parte una occasione mancata, perché il disegno logico della riforma, quale era stato*

1 Risalgono agli anni '60 del XIX secolo le principali imposte del sistema previgente e attuale, come l'imposta di registro, ipotecaria e catastale (1862), l'imposta sulle successioni e donazioni (1862), l'imposta di bollo (1862), l'imposta sul gioco del lotto (1863), l'imposta di ricchezza mobile (1864-1973), le imposte di fabbricazione e consumo (1864), l'imposta sui fabbricati (1865), l'imposta sul valore locativo (1866-1973), l'imposta di famiglia (1868-1974), la tassa sui contratti di borsa (1874-2007), mentre altre imposte cardine del sistema previgente, come l'imposta complementare e progressiva sul reddito (1923-1973), il canone di abbonamento radio-televisivo (1938), l'imposta generale sulle entrate (1940-1972), sono introdotte solo successivamente. Prima della Riforma fiscale degli anni '70, in Italia vi sono due riforme rilevanti: la Riforma Meda del 1919 e la Riforma Vanoni del 1951, la quale introduce l'obbligatorietà della dichiarazione dei redditi, il principio del reddito effettivo ai fini dell'accertamento e cercò di riorganizzare la macchina fiscale, potenziandone gli strumenti di controllo. Dopo la Riforma degli anni '70, l'unica riforma complessiva risale a vent'anni fa (Riforma Visco, 1996-2001); successivamente si verifica una parziale controriforma (Riforma Tremonti, 2002-2006) [Giannini e Guerra, 2001, Longobardi, 2002].

2 Con la Legge n. 825 del 1971, i successivi 19 decreti delegati del 1972 da cui originano le imposte indirette entrate in vigore nel 1973 e i decreti del 1973 che danno vita, a partire dal 1974, al sistema delle imposte dirette, al contenzioso tributario, all'accertamento e alla riscossione.

delineato dalle varie commissioni di studiosi che l'avevano preparata, si è in parte inquinato, per difetto di ingegneria sociale e a causa delle spinte degli interessi corporativi, a mano a mano che la riforma è stata attuata dal Parlamento e dal Governo. La riforma tributaria illustra le difficoltà in cui si muove il nostro Paese quando si vuole portare avanti una riforma in modo coerente a causa di quelli che Steve definisce «i particolarismi che frantumano le grandi conquiste dell'oggettività della legge e dell'amministrazione» [Reviglio, 1976].

Inoltre, la Riforma viene varata senza che siano garantite alcune delle condizioni necessarie al suo funzionamento. In particolare, mancano sia un'adeguata riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria, sia una radicale trasformazione del rapporto tra fisco e contribuente [Centro Europa Ricerche, 2010, 2013],³ indispensabili in un contesto di forte evasione fiscale che ha sempre caratterizzato il nostro Paese.⁴

L'imposta simbolo di quella Riforma è l'imposta personale e progressiva sul reddito, divenuta nel corso degli anni la più importante imposta sia per ammontare di gettito, sia per la realizzazione degli obiettivi perequativi. Essa è fin da subito oggetto di profonde modifiche strutturali, che impediscono la piena realizzazione di una imposta davvero *comprehensive*, al passo coi tempi,

3 Il Ministro delle finanze Reviglio, durante il suo primo mandato (1979-1981), si impegna in modo concreto a cambiare l'atteggiamento della collettività nei confronti del fisco e a limitare le inefficienze esistenti. Dando seguito alla Legge n. 249 del 1976, a partire dal 1980, fa introdurre la ricevuta fiscale per alberghi e ristoranti [Reviglio, 1979], la quale viene successivamente estesa a tutte le attività commerciali a partire dal 1983; la ricevuta fiscale rappresenta ancora oggi un indispensabile strumento di lotta all'evasione, come dimostra il suo recente passaggio alla versione digitale. Reviglio [1980a] propone inoltre un disegno di Legge di riforma complessiva dell'amministrazione finanziaria, innovativa per il tempo, che tuttavia non viene convertito in legge. Egli fa istituire i centri di servizio (Art. 8 della Legge n. 146 del 1980); migliora i criteri di sorteggio dei contribuenti da sottoporre ad accertamento (Art. 7 della medesima Legge); istituisce, alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze (Art. 9), il Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî – SECIT, col compito di: controllare l'attività di accertamento degli uffici finanziari e le verifiche eseguite dalla Guardia di finanza; provvedere in prima persona alle verifiche sui contribuenti nei confronti dei quali sussistesse un fondato sospetto di evasione di grandi proporzioni; formulare proposte al Ministro delle finanze per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di accertamento. Propone inoltre un disegno di Legge per assicurare le “manette agli evasori” [Reviglio, 1980b], poi convertito in Legge nel 1982 e ancora oggi di attualità, anche se storicamente vi è stata una scarsa applicazione della norma. Reviglio fa pubblicare, nel 1980, anche i famosi libri rossi contenenti gli elenchi dei grandi evasori, nella speranza che la “gogna” pubblica avrebbe fatto riflettere la collettività.

4 Per una rassegna storica del fenomeno dell'evasione in Italia si rimanda a Manestra [2010]; per un commento semplice e ragionato del fenomeno si rinvia a Santoro [2010].

in un contesto di forte inflazione e dinamica sostenuta della pressione fiscale. La continua erosione della base imponibile,⁵ avvenuta con una certa intensità anche nell'ultimo decennio (si pensi, tra tutti, al regime sostitutivo per i lavoratori autonomi con ricavi fino a 65 mila euro in vigore del 2019), nonché l'ampliarsi di regimi agevolativi e la ricerca di una giustizia fiscale molto particolareggiata tra contribuenti hanno determinato una struttura che appare oggi eccessivamente complessa⁶ [Tutino, 2008] e, al tempo stesso, orizzontalmente e verticalmente iniqua, al punto che sempre più spesso si propongono riforme volte a ridurre drasticamente la progressività, ponendo poca attenzione al forte ridimensionamento del livello della spesa pubblica che riforme di questo tipo comporterebbero [Ministero delle finanze, 1994, Di Nicola e Paladini, 2015, Rossi, 2018, Pellegrino, 2018, Baldini et al., 2018, Baldini e Rizzo, 2019, Bernardi, 2019].⁷

Il saggio si pone l'obiettivo di ripercorrere tutte le più importanti riforme di questa imposta a decorrere dall'anno della sua istituzione. Esso si struttura come segue. Il Paragrafo 2 evidenzia l'inquadramento generale in cui prende vita la Riforma. Il Paragrafo 3 affronta le modifiche alla struttura dell'imposta nel tempo. Per maggior chiarezza, viene dedicato uno specifico sottoparagrafo per ogni elemento essenziale dell'imposta: il Sottoparagrafo 3.1 pone l'attenzione sul numero dei contribuenti nel tempo; il Sottoparagrafo 3.2 affronta la problematica nella definizione di reddito e la dinamica del fenomeno dell'evasione; il Sottoparagrafo 3.3 discute le modifiche intercorse nel tempo alle deduzioni dal reddito complessivo; il Sottoparagrafo 3.4 considera i cambia-

5 Originariamente disciplinata dal D.P.R. n. 601 del 1973 (Disciplina delle agevolazioni tributarie).

6 Il progressivo incremento della complessità delle norme tributarie [Leccisotti, 1995] influisce sul numero dei commercialisti, oggi circa 120 mila, ovvero 2 ogni mille abitanti, senza considerare il personale dei CAF.

7 La riforma fiscale proposta in Italia nel periodo 2001-2005 [Tremonti, 1999] si pone l'obiettivo di adottare un modello molto vicino alla *flat rate tax*, articolato su due sole aliquote (23% fino a 100 mila euro e 33% oltre) e su un sistema di deduzioni atte a garantire un minimo di progressività all'imposta [Baldini e Pellegrino, 2010b]. Per motivi di gettito e di equità, tuttavia, nessun Decreto attuativo dà contenuto ai principi generali della Legge Delega connessi alla riduzione del numero delle aliquote e degli scaglioni. Con questo sistema, infatti, circa il 99% dei contribuenti IRPEF sarebbe stato tassato con la prima aliquota, dal momento che i contribuenti che attualmente dichiarano più di 100 mila euro sono circa 400 mila (a causa del fenomeno dell'evasione, i contribuenti che percepiscono somme elevate sono molti di più).

menti, anno per anno, avvenuti nella scala delle aliquote; il Sottoparagrafo 3.5 focalizza l'attenzione sulle detrazioni dall'imposta lorda. Il Paragrafo 4 presenta la struttura dell'imposta in vigore ormani da quasi tre lustri, soffermandosi in particolare sugli aspetti più tecnici. Il Paragrafo 5 discute l'effetto redistributivo dell'imposta nell'ultimo ventennio, mentre il Paragrafo 6 l'andamento del gettito. Il Paragrafo 7 offre una sintesi del lavoro.

2. L'origine dell'imposta

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche occupa un ruolo centrale nei sistemi tributari di tutte le economie avanzate, sia per la quota di gettito sul totale delle entrate tributarie, sia per il suo impatto sulla redistribuzione del reddito. Essa nasce e si sviluppa nella seconda parte del XIX secolo nei più importanti Paesi europei e nord americani, dove affianca e gradualmente sostituisce i sistemi di imposizione reale che colpivano separatamente i vari cespiti.⁸

Con questa imposta si intende rendere il sistema fiscale progressivo e realizzare al contempo una consistente redistribuzione del reddito.⁹ A tal fine viene prevista l'adozione di una base imponibile di tipo reddito entrata e l'applicazione di aliquote marginali legali fortemente crescenti all'aumentare della base imponibile. Successivamente, il dibattito teorico e di politica economica nei Paesi che avevano adottato l'imposta personale mette in discussione la sua capacità di realizzare efficacemente gli obiettivi redistributivi e sviluppa argomentazioni critiche sugli effetti distorsivi che le imposte progressive comportano sia sull'offerta di lavoro sia sulla formazione del risparmio in presenza

8 Per una sintesi più articolata si rinvia a Ministero dell'Economia e delle Finanze [2008].

9 Gli studi empirici che valutano gli effetti dell'imposta personale sul reddito traggono le loro conclusioni dalle consuete misure statistiche e redistributive. La teoria economica, tuttavia, ha elaborato precisi assiomi per ripartire il carico tributario tra i cittadini. Storicamente sono stati proposti due criteri: il principio della capacità contributiva e il principio del beneficio. Per una rassegna della letteratura sull'argomento si rinvia a Pellegrino [2008].

di aliquote marginali troppo elevate.

Le modifiche nella composizione delle famiglie e nelle funzioni economiche svolte al loro interno dai singoli componenti (in particolare la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro), così come la caduta del tasso di fertilità pongono inoltre il problema della scelta dell'unità impositiva e, più in generale, quello dell'integrazione dei sistemi di imposizione del reddito con gli interventi nel campo dell'assistenza (assegni familiari, minimo vitale, ecc.) al fine di rendere i sistemi di protezione e assicurazione sociale più efficaci di fronte alle mutate condizioni sociali e demografiche. A fronte di questi complessi problemi vi sono numerose proposte di modifica. In termini molto generali, una direzione di riforma sostanzialmente condivisa prevede una significativa riduzione della progressività formale attraverso l'abbassamento delle aliquote marginali più elevate e l'ampliamento della base imponibile. La prima modifica dovrebbe infatti ridurre le distorsioni operate dai sistemi di imposizione personale sull'offerta di lavoro, mentre la seconda dovrebbe contribuire a ridare generalità all'imposta sul reddito e ad assicurare una maggiore equità nel trattamento riservato a redditi di provenienza diversa.

A partire dall'inizio degli anni '80, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Australia si realizzano importanti riforme, volte principalmente a semplificare e razionalizzare il sistema degli scaglioni, delle deduzioni e delle detrazioni. Nei Paesi dell'Europa centro-meridionale, invece, la progressività formale rimane elevata e, solo dopo molti anni, si incomincia a discutere sulla necessità di un radicale cambiamento, valutando i risultati conseguiti altrove. Di conseguenza, alcune nazioni riducono drasticamente il numero degli scaglioni e rendono operativi sistemi di imposizione ove la progressività viene realizzata quasi esclusivamente attraverso l'applicazione di detrazioni o deduzioni. Alla prova dei fatti, queste riforme si rivelano molto meno radicali rispetto alle proposte iniziali, soprattutto con riferimento all'obiettivo di ampliare la base imponibile.

Molto importanti sono le proposte di riforma che prevedono la separazione dei redditi personali tra componente da lavoro e componente ordinaria

da capitale e suggeriscono di lasciare solo i primi all'interno dell'imposizione progressiva, sottoponendo ad imposizione proporzionale (contenuta) i secondi. Tale modello trova attuazione nelle riforme realizzate nella seconda metà degli anni '80 nei Paesi nordici, dove si introduce gradualmente un modello alternativo di tassazione del reddito personale, conosciuto come *dual income taxation*. Questo schema di tassazione prevede che il reddito complessivo del soggetto passivo sia diviso in due parti: ai redditi da capitale (finanziario e reale) si applica un'aliquota proporzionale e uniforme, pari alla prima aliquota dell'imposta personale progressiva; su tutti gli altri redditi personali (lavoro, trasferimenti, extraprofitti, ecc.) grava invece una imposta progressiva.

I sostenitori di questo modello sottolineano la sua maggiore efficienza e razionalità, affermando che esso sarebbe meno penalizzante per la formazione del risparmio. Di fatto, il motivo principale che porta all'introduzione della *dual income taxation* è legato alla sempre più stretta integrazione internazionale del mercato dei capitali e alla forte sensibilità degli investitori al trattamento fiscale riservato alle attività finanziarie dalle normative tributarie nazionali. L'introduzione di aliquote uniformi sui redditi di capitale riduce inoltre le distorsioni sulle scelte di risparmio.

3. La struttura dell'imposta nel tempo

In Italia l'imposta personale e progressiva viene introdotta¹⁰ solo nel 1974¹¹, quando gli altri Paesi l'hanno adottata già da decenni¹² e discuto-

10 Dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973, successivamente riformato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, applicato dal periodo d'imposta 1988 e ancora oggi in vigore.

11 Anno in cui è istituita l'Anagrafe Tributaria, che consente di raccogliere organicamente le statistiche fiscali, benché all'inizio si riscontrino non poche difficoltà, legate sia alla scarsa qualità dei flussi informativi tra le diverse amministrazioni, sia al cambiamento di normativa che, nel tempo, modifica anche sostanzialmente il numero di soggetti obbligati alla presentazione della dichiarazione dei redditi.

12 In realtà il sistema tributario italiano prima della Riforma del '71-'74 applica già una imposta di tipo progressivo: l'imposta complementare sul reddito, introdotta nel 1923 e rimasta in vigore fino al 1973, è caratterizzata da una progressività continua (l'aliquota media si determina da un polinomio contenente la radice quadrata del reddito imponibile) che, dal 1958, prevede una aliquota media crescente dal 2% al 65%. Tale imposta, tuttavia,

no da tempo sulle sue difficoltà applicative e sulla necessità di apportare alla struttura dell'imposta importanti modifiche.¹³ Alla fine degli anni '70 la scala delle aliquote italiana prevede 32 scaglioni; un numero così elevato si osserva solo in Spagna (28), mentre tutti gli altri Paesi industrializzati si caratterizzano per un numero fortemente minore delle aliquote e degli scaglioni: 19 in Giappone, 15 in Svezia e negli Stati Uniti, 13 in Canada, 12 in Francia, 10 in Norvegia ed Olanda, 7 in Gran Bretagna, 6 in Irlanda, 4 in Germania, 3 in Danimarca ed Australia [Siniscalco, 1982].

3.1. Il numero dei contribuenti

La prima diretta conseguenza della Riforma tributaria del '71-74 è l'aumento estremamente significativo delle dichiarazioni presentate all'amministrazione finanziaria: esse sono circa 5 milioni prima della Riforma, mentre risultano pari a 22,6 milioni di unità nel 1974¹⁴ (14,6 milioni di Modelli

è in grado di garantire un gettito non elevato (circa il 4% delle entrate tributarie correnti nel 1972), poiché applicata solamente ad un quinto dei contribuenti complessivi.

13 Il disegno generale della Riforma del '71-'74 si incentra su cinque imposte e riguarda circa il 60% del gettito: quattro dirette (IRPEF, IRPEG, ILOR e INVIM) e una indiretta (IVA). Il sistema precedente, invece, è caratterizzato sia da imposte dirette reali, sia da imposte dirette personali. Tra le imposte reali si ricorda l'imposta sulla ricchezza mobile, che garantisce nel 1972 circa il 17% delle entrate tributarie correnti e considera quattro categorie reddituali (puro capitale, puro lavoro dipendente o autonomo e redditi di impresa) con aliquote differenziate per ogni categoria (più elevata per i redditi da capitale e meno elevata per i redditi da lavoro dipendente). Tra le imposte personali si ricorda la già menzionata imposta complementare sul reddito delle persone fisiche, che è erariale, e l'imposta di famiglia, imposta personale il cui gettito è destinato al finanziamento dei Comuni. Tra le imposte indirette si ricorda l'IGE, che genera circa il 18% delle entrate tributarie correnti nel 1972. Subito prima della Riforma circa un terzo delle entrate tributarie era assicurato da imposte dirette, mentre due terzi da imposte indirette. Nel giro di pochi anni, la Riforma, inizialmente pensata per mantenere invariato il gettito, determina un aumento del peso dell'imposizione diretta e una riduzione di quella indiretta.

14 Nel primo anno di applicazione dell'imposta sono obbligatori la dichiarazione congiunta e il cumulo dei redditi familiari. L'art. 4 del D.P.R. 597 del 1973, in allora, recitava: "Ai fini della determinazione del reddito complessivo o della tassazione separata sono imputati al soggetto passivo, oltre ai redditi propri: a) i redditi della moglie, eccettuati quelli che sono nella libera disponibilità della moglie legalmente ed effettivamente separata; b) i redditi dei figli minori non emancipati conviventi con il contribuente, compresi i figli naturali, i figli adottivi, gli affiliati e i figli dell'altro coniuge; c) i redditi altrui dei quali il contribuente ha la libera disponibilità o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti." Subito dopo, la Legge n. 576 del 1975 prevede un doppio sistema: imposizione individuale se il reddito dei coniugi è inferiore ad un certo ammontare (7 milioni di lire); imposizione familiare per redditi cumulati superiori (attribuendo peraltro una ulteriore detrazione decrescente su tre scalini, con un tetto massimo, al fine di mitigare il prelievo derivante dal cumulo dei redditi). Il cumulo dei redditi viene abolito a partire dal

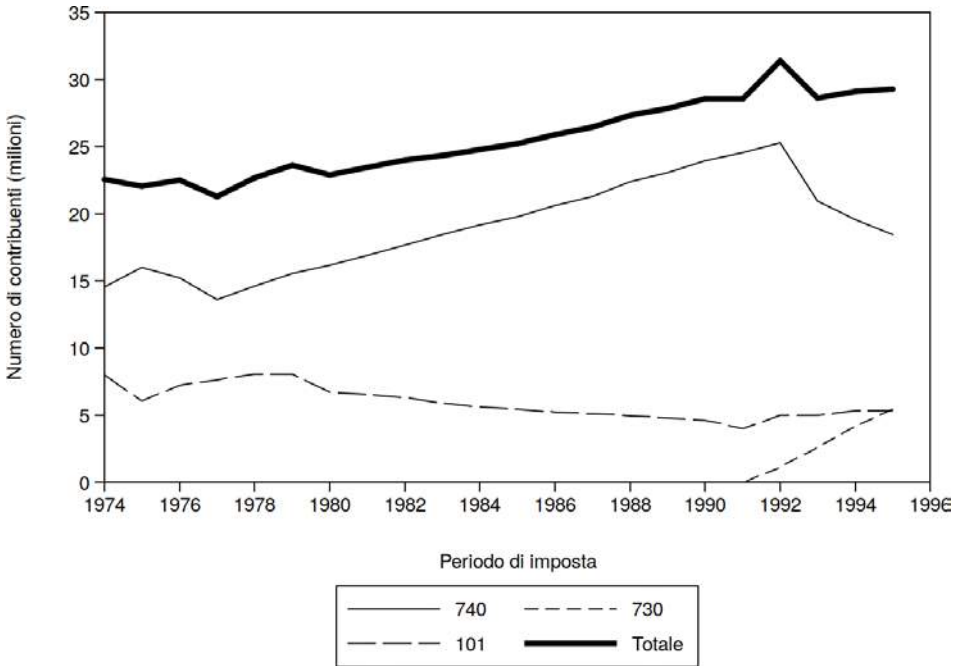
740¹⁵ e 8 milioni di Modelli 101).¹⁶ Il numero delle dichiarazioni cresce ulteriormente nel tempo, arrivando a quota 27,4 milioni nel 1988 (33,4 considerando anche i Modelli 201) e a 31,5 nel 1998 (37,1 considerando anche i Modelli 201) (Figura 1 [Herr, 2002]) .

Si osserva un picco nel 1992, l'anno della dichiarazione "lunare", come definita dall'allora Presidente della Repubblica Scalfaro: nel 1992 si verifica infatti la rivisitazione degli estimi catastali, che determinano un aumento considerevole del numero dei contribuenti. Nel 1993, sempre con riferimento al periodo d'imposta 1992, entra in vigore il Modello 730, che sostituisce il Modello 740 semplificato.¹⁷ I contribuenti che scelgono questo modello crescono vertiginosamente in pochi anni, arrivando ad essere circa 10 milioni nel 1998; specularmente i Modelli 740 (Unico dal periodo d'imposta 1997)¹⁸ diminuiscono significativamente.

periodo d'imposta 1976, a seguito della sentenza della Corte costituzionale del medesimo anno che conferma la scelta dell'individuo come unità impositiva. Di conseguenza, è modificato questo articolo, ancora oggi in vigore.

- 15 Il nome 740 nasce dall'idea di impostare la dichiarazione dei redditi sulle orme della dichiarazione 1040 americana; il 7 invece ricorda l'entrata in vigore dell'imposta negli anni '70.
- 16 La statistica proposta nel testo non comprende i circa 6 milioni di Modelli 201 presenti in Anagrafe Tributaria dall'inizio degli anni '80 (circa un milione nel 1978, secondo le statistiche contenute in Herr [2002]). Il modello 101, rilasciato a titolo di certificazione dai sostituti d'imposta, viene applicato per la prima volta nel 1974; nel periodo 1974-1979 riguarda sia i dipendenti, sia i pensionati, e prevede che sia allegata una copia alla dichiarazione dei redditi qualora il contribuente sia obbligato alla sua presentazione (nei primi due anni di applicazione dell'imposta, tale facoltà viene concessa solamente ai lavoratori dipendenti); in assenza di altri redditi, il contribuente è tenuto ad inviare copia del modello 101 all'amministrazione finanziaria. Dal 1980, i pensionati senza altri redditi vengono esonerati dall'invio all'amministrazione della certificazione se rilasciata da un ente pensionistico pubblico; a decorrere dal 1991 tale esonero è esteso anche ai lavoratori dipendenti senza altri redditi. Dal 1993 si amplia la platea dei contribuenti esonerati dalla presentazione della dichiarazione comprendendo anche i dipendenti e i pensionati che, oltre al reddito di specie, hanno solamente la rendita dell'abitazione di residenza (sempre che questa sia di importo non superiore alla deduzione per l'abitazione principale). Fino all'entrata in vigore del Modello CUD (oggi CU), avvenuta nel 1998, le informazioni dichiarative sono raccolte solamente dai Modelli 770 dei datori di lavoro, come avviene ancora oggi (fatta eccezione per gli enti della pubblica amministrazione, che iniziano ad inviare i 770 dei dipendenti pubblici solamente dal periodo d'imposta 1998 [Herr, 2002]).
- 17 Nel medesimo periodo sono istituiti i centri autorizzati di assistenza fiscale (CAAF, oggi CAF): la Legge istitutiva risale al 1991, mentre il Decreto attuativo all'anno successivo. I CAAF iniziano dunque a fornire assistenza ai contribuenti nel 1993, con riferimento ai redditi del 1992.
- 18 Unico prende il nome da "Modello di dichiarazione UNificato COmpensativo".

Figura 1 I contribuenti per tipo di dichiarazione (1974-1995)



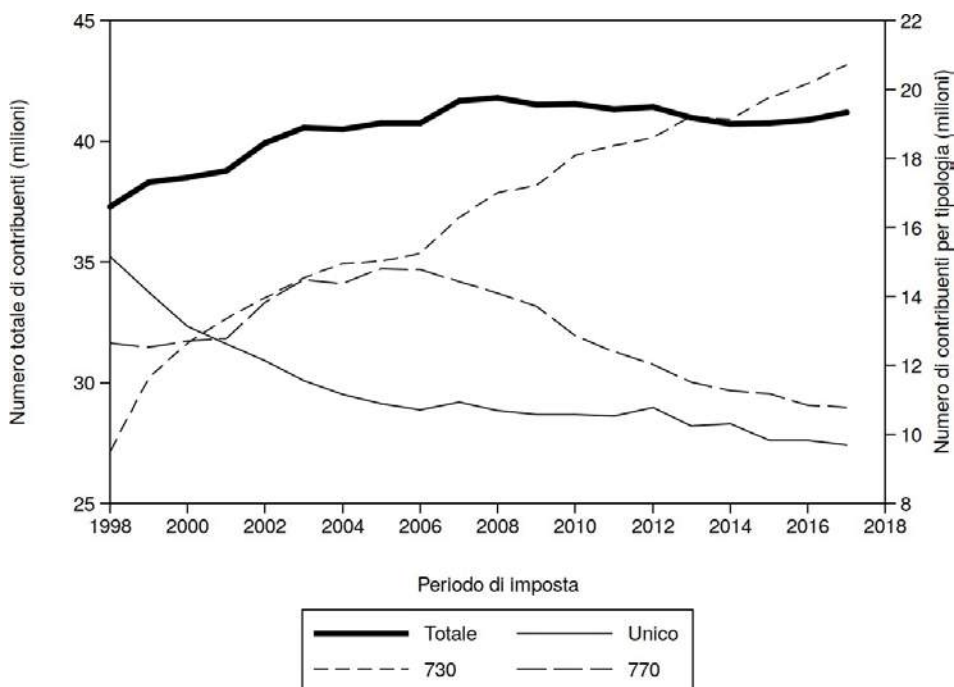
Nel decennio 1998-2008 il numero dei contribuenti cresce ulteriormente, raggiungendo il massimo storico di 41,8 milioni nel 2008 (Figura 2). Successivamente il loro numero si riduce lievemente risultando pari a 41,2 milioni nell'ultimo anno disponibile (2017).

Va rilevato in ogni caso che, nel corso degli anni, cambia la composizione per tipologia di dichiarazione. I contribuenti che presentano il Modello Unico diminuiscono dal 1998, in modo vistoso nel periodo 1998-2006; successivamente rimangono pressoché stabili, per poi ridursi lievemente nel periodo 2012-2017. Nel periodo considerato raddoppia il numero dei Modelli 730, i quali passano da 11,6 milioni di unità del 1999 agli attuali 20,7 milioni.¹⁹

¹⁹ Una spinta in tal senso deriva dall'introduzione del Modello 730 precompilato [Di Nicola e Pellegrino, 2015].

Di tendenza opposta i Modelli 770, che inizialmente aumentano, ma poi, a partire dal 2006, si riducono vistosamente dai circa 14,8 milioni del 2005 ai 10,8 milioni del 2017.²⁰

Figura 2 I contribuenti per tipo di dichiarazione (1998-2017)



3.2. Reddito, erosione ed evasione

Originariamente l'imposta prevede solamente cinque categorie di reddito:²¹ Categoria A – Redditi fondiari; Categoria B – Redditi di capitale; Categoria C – Redditi di lavoro; Categoria D – Redditi d'impresa; Categoria E – Redditi diversi. Solo con l'entrata in vigore del T.U.I.R. nel 1988 la pre-

20 Purtroppo non è stato possibile completare la serie storica coi dati degli anni 1996 e 1997.

21 Art. 6 del D.P.R. n. 597 del 1973.

esistente categoria dei redditi da lavoro viene scissa in due, considerando disgiuntamente i redditi da lavoro dipendente (e pensione) e i redditi da lavoro autonomo. Già dall'inizio, comunque, l'80% del reddito complessivo dichiarato deriva dai redditi da lavoro dipendente e pensione (Tabella 1) [Ministero delle Finanze, 1979], similmente a quanto avviene oggi (Tabelle 2-4). Fin da subito, pertanto, la nozione di reddito più vicina al contesto applicativo è quella del reddito prodotto.

Tabella 1 La composizione percentuale del reddito complessivo nel periodo 1974-1976

Categoria	1974	1975	1976
Terreni	0,7	0,5	0,7
Fabbricati	3,3	3,1	3,8
Lavoro dipendente	80,5	81,4	79,4
Lavoro autonomo	2,2	2,4	2,5
Impresa	1,1	0,7	0,8
Impresa minore	8,4	7,8	8,0
Partecipazione	3,6	3,9	4,6
Capitale e diversi	0,2	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0

Come è noto, l'imposta è da sempre fortemente erosa²² ed evasa. Già dalle prime edizioni delle statistiche prodotte sulle dichiarazioni dei redditi [Ministero delle Finanze, 1979] sono presenti stime sul fenomeno dell'erosione.

Per quanto riguarda, ad esempio, il reddito dei terreni e dei fabbricati, si stima: una quota di reddito dei terreni dichiarato, rispetto al reddito potenziale, pari al 7,2% nel 1974, al 6,0% nel 1975 e all'8,2% nel 1976; una

22 Il sistema delle agevolazioni fiscali è originariamente disciplinato dal D.P.R. n. 601 del 1973 (Disciplina delle agevolazioni tributarie). Lo stesso Art. 1 prevede una norma di erosione, rimasta in vigore fino al 1996, ingiustificata dati i principi generali della riforma: "L'assegno del Presidente della Repubblica è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi."

medesima statistica, per i fabbricati, pari, rispettivamente, al 26,2% nel 1974, al 25,4% nel 1975 e al 32,8% del 1976.

Tabella 2 **La composizione del reddito complessivo nel 2007**

Tipologia di reddito	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Contribuenti	41,7	-	-
Dominicali	6,3	1,1	0,2
Agrari	5,6	0,7	0,1
Allevamento	0,0	0,1	3,6
Fabbricati	19,7	34,1	1,7
Lavoro dipendente	21,0	402,7	19,2
Pensione	15,3	206,0	13,4
Lavoro dipendente (altro)	0,0	3,4	7,2
Lavoro autonomo (redditi)	1,0	32,5	31,3
Lavoro autonomo (perdite)	-	-	-
Lavoro autonomo (altro)	0,9	2,4	2,5
Imprenditore in cont. ord.	0,3	8,3	27,9
Imprenditore in cont. sempl. (reddito)	2,1	30,6	14,4
Imprenditore in cont. sempl. (perdita)	-	-	-
Partecipazione (reddito)	2,5	42,2	17,0
Partecipazione (perdita)	-	-	-
Plusvalenze finanziarie	0,0	0,8	54,7
Capitale	0,1	2,2	24,5
Diversi	1,0	3,8	3,8
Altro	0,0	0,9	7,9
Quadro RM tassazione ordinaria	0,4	0,0	1,2

Tabella 3 La composizione del reddito complessivo nel 2012

Tipologia di reddito	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Contribuenti	41,4	-	-
Dominicali	3,5	0,6	0,2
Agrari	6,1	0,7	0,1
Allevamento	0,0	0,1	4,3
Fabbricati	3,7	21,2	5,8
Lavoro dipendente	20,8	421,7	20,3
Pensione	15,1	238,8	15,8
Lavoro dipendente (altro)	0,4	3,5	8,0
Lavoro autonomo (redditi)	0,9	33,3	36,1
Lavoro autonomo (perdite)	0,0	0,1	3,3
Lavoro autonomo (altro)	0,8	2,0	2,4
Imprenditore in cont. ord.	0,2	5,1	27,7
Imprenditore in cont. sempl. (reddito)	1,7	28,2	16,4
Imprenditore in cont. sempl. (perdita)	0,2	2,0	9,9
Partecipazione (reddito)	2,2	34,3	15,9
Partecipazione (perdita)	0,1	0,8	5,7
Plusvalenze finanziarie	0,0	0,2	20,9
Capitale	0,1	2,7	24,0
Diversi	1,1	3,8	3,5
Altro	0,1	0,9	7,8
Quadro RM tassazione ordinaria	0,0	0,5	1,2

Complessivamente, valutata rispetto al reddito potenziale, qualche anno dopo, nel 1984, l'erosione è quantificata in circa un terzo, mentre l'evasione in circa un quarto (Tabella 5) [Bosi, 1993]. Solamente il 43,3% del reddito potenziale è dichiarato. L'erosione è particolarmente concentrata sui redditi da capitale (97,9%), da sempre esclusi dalla progressività dell'imposta, mentre

è pari a circa un quarto per i redditi da lavoro e altri redditi. Con qualche miglioramento, la situazione è del tutto analoga nel decennio successivo (Tabella 6) [Bosi, 1996] e alla fine degli anni '90 (Tabella 7) [Bosi e Guerra, 2005].

Tabella 4 **La composizione del reddito complessivo nel 2017**

Tipologia di reddito	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Contribuenti	41,2	-	-
Dominicali	3,8	0,6	0,2
Agrari	6,4	0,5	0,1
Allevamento	0,0	0,2	5,3
Fabbricati	18,7	27,1	1,5
Lavoro dipendente	21,8	448,7	20,6
Pensione	14,5	253,1	17,4
Lavoro dipendente (altro)	0,4	3,3	8,3
Lavoro autonomo (redditi)	0,7	32,2	43,5
Lavoro autonomo (perdite)	0,0	0,1	3,5
Lavoro autonomo (altro)	0,8	2,2	2,8
Imprenditore in cont. ord.	0,1	5,2	37,1
Imprenditore in cont. sempl. (reddito)	1,1	23,3	20,3
Imprenditore in cont. sempl. (perdita)	0,0	10,7	34,3
Partecipazione (reddito)	1,8	32,5	18,4
Partecipazione (perdita)	0,2	4,2	22,1
Plusvalenze finanziarie	0,0	0,2	26,4
Capitale	0,1	4,7	34,3
Diversi	1,2	3,9	3,3
Altro	0,1	0,7	6,5
Quadro RM tassazione ordinaria	0,4	0,5	1,3

Tabella 5 **Evasione ed erosione nel 1984**

Reddito	Lavoro dipendente e pensione (%)	Da capitale (%)	Altri redditi (%)	Totale (%)
Dichiarato	70,4	2,1	23,1	43,3
Eroso	23,4	97,9	27,4	32,4
Evaso	6,2	0,0	49,5	24,3
Potenziale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 6 **Evasione ed erosione nel 1994**

Reddito	Lavoro dipendente e pensione (%)	Da capitale (%)	Altri redditi (%)	Totale (%)
Dichiarato	76,2	5,5	31,1	51,0
Eroso	17,4	93,8	27,6	28,9
Evaso	6,3	0	41,3	20,0
Potenziale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 7 **Evasione ed erosione nel 1999**

Tipologia di reddito	Erosione in % della base potenziale	Evasione in % della base potenziale
Terreni	85,4	2,1
Fabbricati	36,7	33,3
Lavoro dipendente	12,9	8,5
Lavoro autonomo	9,4	59,5
Capitale	94,2	0,0
Totale	22,9	22,8

Per sintetizzare, l'imposta non adotta, fin dall'inizio, una nozione di reddito-entrata perché non ricomprende i redditi derivanti dalle attività finanziarie, sottoposti ad imposizione sostitutiva proporzionale e di lieve entità; nel settore dei redditi dei fabbricati e dei terreni si realizzano da sempre sottovalutazioni della base imponibile a causa del metodo di accertamento catastale applicato; ai redditi agricoli è garantita una determinazione di favore, nonostante le modificazioni del settore verso attività assimilabili a quelle industriali; si insiste nel perseguire il reddito effettivo anche per i piccoli imprenditori e i lavoratori autonomi, ponendo la base per una evasione strutturale. Inoltre, prende il via fin da subito una disordinata produzione legislativa che ostacola un sereno colloquio tra contribuenti e amministrazione finanziaria.

La situazione non migliora nel tempo. Invece di applicare il paradigma "allargamento della base imponibile e riduzione delle aliquote" nell'ultimo ventennio si fa più o meno il contrario: una quota rilevante di base imponibile è esclusa dalla progressività dell'imposta personale²³ e assoggettata ad imposizione proporzionale oppure, in alcuni casi, esentata da imposta. Va infatti notato che: la quasi totalità dei redditi da capitale delle persone fisiche è tassata separatamente (dal 1974); le rendite catastali delle abitazioni di residenza non rientrano nella base imponibile dell'imposta (dal 2000); la quasi totalità dei redditi dei fabbricati tenuti a disposizione non rientra nel reddito IRPEF (dal 2012); i canoni di locazione di abitazioni locate possono subire una imposizione proporzionale²⁴ (dal 2011, dal 2019 anche per i canoni di lo-

23 I redditi esenti e quelli tassati separatamente non rientrano nel reddito complessivo dell'imposta personale per altri motivi. Nel primo gruppo si possono ricordare alcune borse di studio, i trasferimenti dallo Stato o da altri Enti locali con finalità assistenziali e le prestazioni pensionistiche esenti, come le pensioni sociali, di invalidità civile e di guerra. Al secondo gruppo appartengono le liquidazioni sanitarie, da lavoro e da assicurazione e gli arretrati da lavoro e da pensione.

24 Fino al periodo d'imposta 2011 il reddito complessivo è costituito, come rilevato, dalla somma di sei categorie di reddito: redditi fondiari (fortemente sottostimati, fatta eccezione per i canoni di locazione percepiti e interamente dichiarati); redditi da capitale (quasi totalmente esclusi dal reddito complessivo dell'imposta perché tassati separatamente); redditi da lavoro dipendente; redditi da lavoro autonomo; redditi d'impresa; redditi diversi. A decorrere dal periodo d'imposta 2012, le rendite catastali dei fabbricati non locati e i redditi dominicali dei terreni non affittati sono esclusi dalla nozione di reddito complessivo, anche se devono essere comunque indicati nella dichiarazione dei redditi. A partire dal periodo d'imposta 2013, tuttavia, il 50% delle rendite catastali (rivalutate ed aumentate di un terzo) dei fabbricati ad uso abitativo non locati è incluso nella nozione di reddito

cazione di negozi sotto una specifica metratura); parti di reddito da lavoro dipendente erogate come premio di risultato ai lavoratori dipendenti privati, in base ad accordi aziendali, sono soggette ad imposta sostitutiva proporzionale (dal 2008); parti di reddito derivanti dall'utilizzazione economica delle opere d'ingegno e dei diritti d'autore sono esentati da imposta (dal 2008); i redditi derivanti dalle ripetizioni private erogate da docenti sono sottoposti ad un prelievo sostitutivo proporzionale (dal 2019); i redditi da lavoro autonomo derivanti da ricavi inferiori ad un determinato ammontare sono soggetti ad un prelievo proporzionale (dal 2019, la cosiddetta *flat tax* degli autonomi, di fatto una estensione del regime dei contribuenti minimi in vigore dal 2008).

Nel contempo l'evasione non si riduce in misura consistente [Fiorio e D'A-muri, 2005, Marino e Zizza, 2008, Albarea et al., 2019, Bazzoli et al., 2019] e risulta ancora particolarmente concentrata sui redditi da lavoro autonomo e sugli immobili concessi in locazione. Secondo le stime ufficiali della Commissione sull'evasione fiscale e contributiva [Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018] negli ultimi anni il *tax gap* dell'IRPEF si aggira nell'intorno di

complessivo, se gli immobili sono ubicati nel Comune di residenza del contribuente. Per quanto riguarda l'abitazione di residenza, la relativa rendita catastale non concorre alla formazione del reddito complessivo se nel medesimo anno è dovuta l'IMU sulla medesima abitazione. Se, invece, in un dato anno l'IMU non è dovuta, la rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza concorre alla formazione del reddito complessivo del proprietario, anche se è contestualmente riconosciuta una deduzione dal reddito complessivo di pari importo. Per quanto riguarda i canoni di locazione dei fabbricati ad uso abitativo regolarmente registrati, dal 2011 essi sono inclusi nella definizione di reddito complessivo qualora il contribuente opti per il regime ordinario; sono esclusi qualora opti per il regime della cedolare secca. I redditi agrari e gli affitti dei terreni dal periodo d'imposta 2012 continuano ad essere inclusi nel reddito complessivo. Fino al periodo d'imposta 2012 rientra nel reddito complessivo IRPEF l'85% del canone (percentuali inferiori in alcuni casi) di locazione regolarmente registrato; dal periodo d'imposta 2013 tale quota è aumentata al 95% (non perché sia variata la quota di reddito da considerarsi come spese di natura ordinaria per la gestione dell'immobile, ma perché si vuole rendere più appetibile il ricorso alla cedolare secca sui canoni di locazione). A partire dal periodo d'imposta 2011, in opzione, il contribuente può optare per il regime della cedolare secca, che prevede di tassare separatamente il 100% del canone di locazione su immobili ad uso abitativo con una aliquota pari al 21% (una aliquota minore è prevista in alcuni casi, come ad esempio per i contratti concordati nei Comuni ad alta densità abitativa (15% nel periodo d'imposta 2013 e 10% dal periodo d'imposta 2014)). La cedolare secca sostituisce l'IRPEF, le addizionali regionali e comunali e le imposte di bollo e di registro sul contratto di locazione. Il reddito da cedolare secca, tuttavia, rientra nella definizione di reddito che deve essere utilizzata per il calcolo delle detrazioni effettive per carichi di lavoro e di famiglia. L'erosione di questa componente di reddito comporta questo accorgimento, al fine di non attribuire una detrazione per lavoro elevata a contribuenti "ricchi" di patrimonio ma poveri di reddito, iniqua nei confronti dei contribuenti "poveri" di patrimonio e "poveri" di reddito.

5 miliardi di euro per i lavoratori dipendenti e pensionati (derivanti sostanzialmente dai lavoratori totalmente o parzialmente irregolari, 3,7 milioni di unità), circa 34 miliardi per i lavoratori autonomi, un po' più di un miliardo per quanto riguarda le locazioni. Risulta pari a circa 11 miliardi di euro, invece, il *tax gap* imputabile all'evasione contributiva. Assieme queste componenti determinano minori entrate per 50 miliardi di euro, un po' meno della metà dell'evasione complessiva, stimata in 110 miliardi di euro. Gli strumenti tecnologici per ridurre l'evasione fiscale sicuramente non mancano [Visco, 2014]; il progressivo incremento dell'uso della moneta elettronica non potrà che influire positivamente su questo annoso problema.

3.3. Le deduzioni dal reddito complessivo

L'imposta nasce originariamente senza detrazioni per oneri. Nel 1974, infatti, sono in vigore solamente poche deduzioni dal reddito complessivo, che tuttavia aumentano nel tempo. A partire dal 1992, quasi tutte le deduzioni per spese meritorie sono invece trasformate in detrazioni d'imposta.²⁵

Ripercorrendo per gradi le modifiche apportate alle spese fiscali, va rilevato che, nel 1974, sono deducibili dal reddito complessivo: i contributi previdenziali ed assistenziali; i premi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e contro gli infortuni, senza vincoli quantitativi; gli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione legale ed effettiva oppure al beneficiario in forza di un testamento; le spese per cure mediche e chirurgiche e le spese necessarie per l'assistenza specifica di persone colpite da grave e permanente invalidità o menomazione, senza vincoli quantitativi; le spese relative ad immobili di interesse artistico, storico o archeologico (nel limite del 75%

25 Dal 1989 per gli interessi passivi su mutui e molte forme di erogazioni liberali. Da questo periodo d'imposta, infatti, "Ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per gli oneri di cui alle lettere d), primo e secondo periodo, p) e r) dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con il decreto indicato al comma 1, è riconosciuta, in luogo della deduzione prevista dal medesimo articolo, una detrazione di imposta nella misura del 22% degli oneri stessi, ridotta al 10% per la parte in cui l'ammontare dei predetti oneri eccede la differenza tra il reddito complessivo, al netto degli oneri diversi da quelli sopraindicati, e il limite superiore del primo scaglione di reddito."

del loro ammontare); gli interessi passivi per i quali sia indicato il domicilio, la residenza o la stabile organizzazione del percipiente e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta; i canoni, livelli, censi ed altri oneri gravanti sui redditi degli immobili; l'imposta locale sui redditi (ILOR).

Nel 1977 l'articolo che definisce le deduzioni subisce alcune modifiche, in particolare prevedendo limiti alla deducibilità di alcune voci esistenti.²⁶ Sempre nel 1977 entrano nell'elenco degli oneri deducibili le spese funebri, e si precisa, come avviene ancora oggi, che gli assegni periodici corrisposti al coniuge sono deducibili, fatta eccezione per quelli destinati al mantenimento dei figli. Dal 1981 al 1987 le spese chirurgiche e per prestazioni specialistiche nonché quelle per protesi dentarie e sanitarie in genere sono integralmente deducibili, anche se, a decorrere dal 1988, viene inserita una soglia massima alla loro deducibilità, così come per altre voci nei periodi d'imposta successivi. Dal 1986 sono deducibili le erogazioni liberali in denaro.²⁷ Dal 2000 è inoltre prevista l'introduzione di un nuovo onere deducibile concernente i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori versati per gli addetti ai servizi domestici e familiari. A decorrere dal 2001 viene infine riconosciuta la deduzione per contributi e premi versati alle forme pensionistiche complementari ed individuali.

Va rilevato che, dal 1993, è concessa una deduzione dal valore della rendita catastale dell'abitazione di residenza e relative pertinenze, fino alla concorrenza dell'ammontare stesso delle rendite, di un milione di lire.²⁸ Si rileva che

26 È il caso: degli interessi passivi, per i quali viene introdotto il limite di 3 milioni di lire (4 milioni a partire dal 1980); dei premi per assicurazioni sulla vita del contribuente; dei premi per le assicurazioni contro gli infortuni ed i contributi previdenziali non obbligatori per legge, deducibili per un importo complessivamente non superiore a due milioni di lire (2,5 dal 1980); delle spese mediche e chirurgiche, per le quali si stabilisce che sono deducibili "per la parte del loro ammontare complessivo che eccede il 10% o il 5% del reddito complessivo dichiarato secondo che questo sia o non sia superiore a quindici milioni di lire."

27 "Nella misura che non ecceda il 2% del reddito dichiarato al netto degli altri oneri deducibili, a favore di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni, di associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgano esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro e il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo. Le erogazioni liberali non utilizzate entro il secondo periodo di imposta successivo a quello della loro percezione per le finalità di cui al comma precedente costituiscono reddito imponibile in misura doppia del loro ammontare."

28 Questa modifica normativa riduce in modo consistente i contribuenti tenuti alla presentazione della dichiara-

detta soglia è aumentata a 1,1 milioni di lire per il biennio 1997-1998 (dal 1997 le rendite degli immobili sono rivalutate del 5%) e a 1,8 milioni nel 1999. Dal periodo d'imposta 2000 è invece concessa la deduzione integrale della rendita dell'abitazione principale. Le Tabelle 8-11 [Herr, 2002] evidenziano la linea di tendenza appena descritta.

Tabella 8 Il calcolo dell'imposta nel 1976 (solo Modelli 740)

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di lire)	Media (milioni di lire)
Reddito complessivo	15,25	47.357	3,11
Oneri deducibili	3,42	1.683	0,11
Reddito imponibile	15,25	45.675	3,00
Imposta lorda	14,98	6.424	0,42
Totale detrazioni	15,15	2.130	0,14
Imposta netta	7,92	4.540	0,30

Tabella 9 Il calcolo dell'imposta nel 1980

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di lire)	Media (milioni di lire)
Reddito complessivo	24,00	167.955	7,00
Oneri deducibili	5,86	4.783	0,20
Reddito imponibile	23,82	164.180	6,84
Imposta lorda	23,82	28.470	1,19
Totale detrazioni	23,82	5.224	0,22
Imposta netta	18,37	23.246	0,97

zione, i quali scendono, tra il 1992 e il 1993, di ben 4,3 milioni di unità (si veda la Figura 1).

Tabella 10 Il calcolo dell'imposta nel 1990

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di lire)	Media (milioni di lire)
Reddito complessivo	28,60	583.776	20,41
Oneri deducibili	16,25	38.352	1,34
Reddito imponibile	27,97	551.293	19,27
Imposta lorda	27,97	119.968	4,19
Totale detrazioni	24,90	17.962	0,63
Imposta netta	22,52	102.004	3,57

Tabella 11 Il calcolo dell'imposta nel 1998

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di lire)	Media (milioni di lire)
Reddito complessivo	31,82	896.060	28,16
Oneri deducibili	9,03	28.892	0,91
Reddito imponibile	31,15	883.903	27,78
Imposta lorda	31,13	233.785	7,35
Totale detrazioni	29,11	40.460	1,27
Imposta netta	28,69	188.801	5,93

Nel 1976 i contribuenti con oneri deducibili positivi sono appena 3,42 milioni, il 22% dei soggetti che avevano presentato il Modello 740; nel 1980 sono un po' meno del doppio, ma il grande aumento avviene nel corso degli anni '80 (16,25 milioni nel 1990); a seguito della trasformazione delle deduzioni in detrazioni, il numero dei contribuenti interessati diminuisce sensibilmente, assestandosi a quota 9 milioni nel 1998.

3.4. La scala delle aliquote marginali legali

Nei primi nove anni dalla sua istituzione l'IRPEF prevede aliquote marginali legali fortemente crescenti all'aumentare del reddito e un numero molto elevato di scaglioni, 32; l'aliquota legale minima è pari al 10% e quella massima al 72% (Tabelle 12 e 13).

Tabella 12 Le aliquote marginali legali dal 1974 al 1975

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)	Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
2	10	40	42
3	13	50	44
4	16	60	46
5	19	80	48
6	22	100	50
7	25	125	52
8	27	150	54
9	29	175	56
10	31	200	58
12	32	250	60
14	33	300	62
16	34	350	64
18	35	400	66
20	36	450	68
25	38	500	70
30	40	oltre 500	72

In realtà, un numero davvero esiguo di contribuenti è inizialmente soggetto alle aliquote più elevate: nel 1978, ad esempio, solamente 18 contribuenti dichiarano più di 550 milioni di lire, solamente 7 un reddito compreso tra

550 e 550 milioni, e così via; solo 482 contribuenti dichiarano un reddito compreso tra 125 e 150 milioni di lire. Basti ricordare che, nonostante la forte inflazione, il reddito medio dichiarato²⁹ ai fini IRPEF è pari, nel 1978, a 4,66 milioni di lire (corrispondenti a 16.286 euro del 2018)³⁰ e, nel 1988, a 15,52 milioni di lire (corrispondenti a 17.417 euro del 2018) [Herr, 2002].

La Tabella 14 riporta la distribuzione percentuale dei contribuenti, del reddito ante imposta e dell'imposta netta per quell'anno: come si osserva, quasi il 39% dei contribuenti dichiara un reddito inferiore a 3 milioni di lire, circa il 44% un reddito compreso tra 3 e 6 milioni, circa il 14,5% un reddito nella fascia 6-11 milioni, e solamente il 3% un reddito superiore a 11 milioni di lire (corrispondenti a 38.461 euro del 2018). Per quanto formalmente gli scaglioni siano 32, sostanzialmente essi sono già molti meno. La forte dinamica inflattiva produce poi in pochi anni una consistente crescita del gettito dell'imposta, sia a causa dell'aumento nominale dei redditi in presenza di così tanti scaglioni sia del *fiscal drag* che ne deriva. Il gettito dell'IRPEF rispetto al PIL cresce dunque dal 2% del 1974 al 10% del 1998 (Tabella 15). Questa dinamica così accentuata spiega la quasi totalità della crescita delle imposte dirette sul prodotto interno lordo, anche se va rilevato che l'aumento della pressione fiscale nello stesso periodo è ancora più sostenuto (Figura 3).

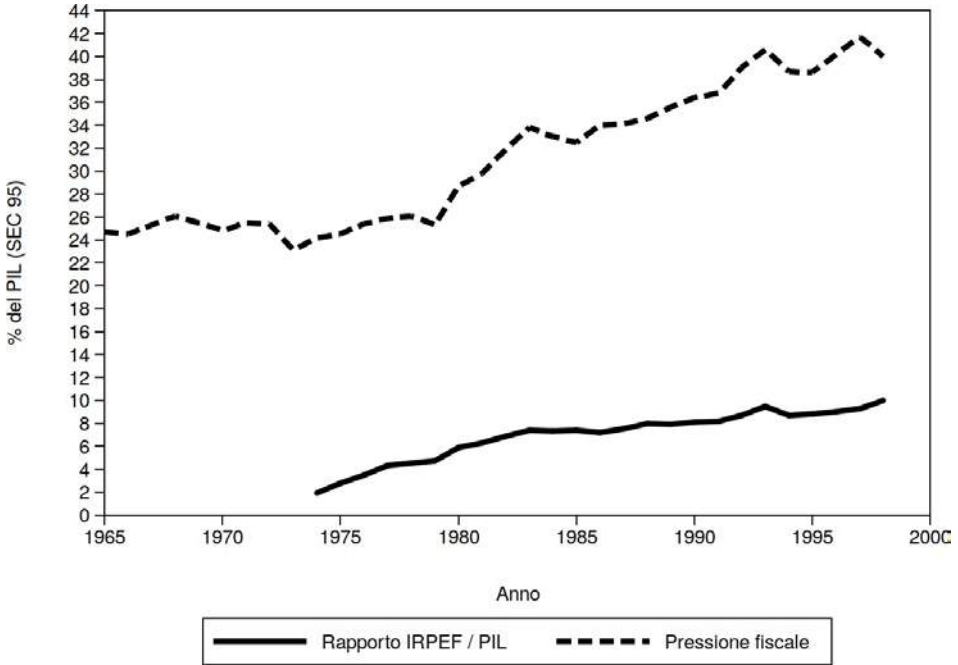
29 Considerando i modelli 740, 730, 101 e 201.

30 Per il calcolo delle rivalutazioni monetarie è stato utilizzato l'indice generale dei prezzi al consumo reperibile sul sito dell'ISTAT (si veda la Tabella 30).

Tabella 13 Le aliquote marginali legali dal 1976 al 1982

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)	Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
3	10	50	42
4	13	60	44
5	16	80	46
6	19	100	48
7,5	22	125	50
9	25	150	52
11	27	175	54
13	29	200	56
15	31	250	58
17	32	300	60
19	33	350	62
22	34	400	64
25	35	450	66
30	36	500	68
35	38	550	70
40	40	oltre 550	72

Figura 3 Pressione fiscale e gettito IRPEF nel periodo 1965-1998



Successivamente, frequenti riforme attenuano il numero e l'intensità delle aliquote marginali legali. Il vero spartiacque, comunque, è rappresentato dal periodo d'imposta 1983, anno in cui gli scaglioni si riducono da 32 a 9. La riforma comporta inoltre che l'aliquota minima salga dal 10 al 18% e che quella massima si riduca dal 72 al 65% (Tabella 16).

Tabella 14 **Distribuzione % dei contribuenti, del reddito e dell'imposta nel 1978**

Classi di reddito (milioni di lire)	Composizione dei contribuenti	Composizione del reddito lordo	Composizione dell'imposta netta
0-1,62	22,22	5,30	0,58
1,62-3	16,68	9,04	2,89
3-4	13,85	11,76	6,49
4-5	17,58	18,90	13,40
5-6	12,27	16,06	14,06
6-7,5	8,89	14,08	15,46
7,5-9	3,48	6,79	8,98
9-11	2,04	4,82	7,37
11-13	1,00	2,84	4,91
13-15	0,53	1,78	3,37
15-17	0,36	1,36	2,78
17-19	0,26	1,11	2,39
19-22	0,25	1,28	2,94
22-25	0,17	0,93	2,25
25-30	0,16	1,02	2,63
30-35	0,08	0,65	1,76
35-40	0,05	0,42	1,21
40-50	0,05	0,55	1,66
50-60	0,02	0,33	1,04
60-80	0,02	0,38	1,28
80-100	0,01	0,20	0,71
100-125	0,01	0,14	0,57
125-150	0,00	0,07	0,31
150-175	0,00	0,05	0,20
175-200	0,00	0,04	0,17
200-250	0,00	0,04	0,19

Classi di reddito (milioni di lire)	Composizione dei contribuenti	Composizione del reddito lordo	Composizione dell'imposta netta
250-300	0,00	0,02	0,11
300-350	0,00	0,01	0,07
350-400	0,00	0,01	0,05
400-450	0,00	0,01	0,06
450-500	0,00	0,00	0,02
500-550	0,00	0,00	0,02
oltre 550	0,00	0,01	0,07

Tabella 15 Il gettito dell'imposta netta erariale nel periodo 1974-2000

Periodo di imposta	Gettito (miliardi di euro)	% del PIL (SEC 95)
1974	1,2	1,9
1975	2,1	2,8
1976	3,2	3,5
1977	4,9	4,3
1978	6,0	4,5
1979	7,6	4,7
1980	12,0	5,9
1981	15,3	6,3
1982	19,8	6,9
1983	24,7	7,4
1984	27,8	7,3
1985	32,0	7,4
1986	34,2	7,2
1987	39,0	7,5
1988	46,1	8,0

Periodo di imposta	Gettito (miliardi di euro)	% del PIL (SEC 95)
1989	49,9	7,9
1990	56,7	8,1
1991	63,0	8,2
1992	70,2	8,7
1993	78,9	9,5
1994	76,2	8,7
1995	83,2	8,8
1996	89,9	9,0
1997	97,8	9,3
1998	109,4	10,0
1999	115,1	10,2
2000	115,2	9,7

Il corretto funzionamento delle imposte fortemente progressive viene messo in discussione dal fenomeno dell'inflazione, la cui dinamica risulta particolarmente sostenuta nel corso degli anni '70 e nella prima parte degli anni '80. L'inflazione provoca infatti pesanti distorsioni nel funzionamento dell'imposta, inizialmente sottovalutate a causa della più contenuta dinamica dei prezzi degli anni precedenti.³¹ La riduzione della progressività formale continua anche negli anni successivi (Tabelle 17-20): nel 1989 l'aliquota minima è pari al 10% e quella massima al 50%, mentre il numero degli scaglioni scende da 9 a 7 rispetto al periodo 1986-1988. Con lievi aggiustamenti (in particolare l'aumento dell'1% delle aliquote legali a partire dal terzo scaglione), tale struttura di aliquote e scaglioni viene mantenuta invariata nel periodo 1992-1997 (Tabella 21).

31 Il fenomeno è in larga misura giustificato dall'esigenza di contrastare il drenaggio fiscale e non incide in misura significativa sugli effetti redistributivi del prelievo e sull'onere per i contribuenti: la riduzione della progressività formale è di fatto compensata dall'aumento dell'aliquota media.

Tabella 16 Le aliquote marginali legali dal 1983 al 1985

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
11	18
24	27
30	35
38	37
60	41
120	47
250	56
500	62
oltre 500	65

Tabella 17 Le aliquote marginali legali dal 1986 al 1988

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
6	12
11	22
28	27
50	34
100	41
150	48
300	53
600	58
oltre 600	62

Tabella 18 Le aliquote marginali legali nel 1989

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
6	10
12	22
30	26
60	33
150	40
300	45
oltre 300	50

Nel periodo 1996-2001 (Tabelle 22-24) viene introdotta la cosiddetta Riforma Visco, che rappresenta senza dubbio la riforma fiscale più organica a partire da quella del '71-74, in quanto riguarda praticamente tutti gli aspetti³² del sistema fiscale.³³ Le proposte di Vincenzo Visco sulla necessità di riforma del sistema tributario risalgono già all'inizio degli anni '90: quelle idee costituiscono il punto di partenza da cui prende avvio l'intera Riforma della XIII Legislatura.³⁴

32 Risale a questo periodo anche lo Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212 del 2000).

33 In linea con le indicazioni europee vengono rimodulate le aliquote IVA, ridotte a tre, e si procede ad una razionalizzazione dell'imposta, tramite modifiche alle norme che individuano i soggetti passivi e il suo meccanismo. Si imbecca inoltre la via verso l'imposizione ambientale, con l'introduzione della *carbon tax*, il cui gettito è utilizzato per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro; sono profondamente riformate le discipline relative alle sanzioni tributarie, all'accertamento con adesione e alla conciliazione giudiziale; si dà avvio alla tassazione in base agli studi di settore; sono armonizzate le definizioni di reddito da lavoro dipendente ai fini fiscali e contributivi; viene modificato il ruolo dei tributi esistenti già prima della riforma del '71-'74 (come l'imposta di registro, l'imposta sulle successioni e donazioni, l'imposta di bollo, ecc.); si affronta la tematica della tassazione dei gruppi d'impresa; sono rese fiscalmente neutrali le operazioni di ristrutturazione aziendale. Un occhio di riguardo meritano le disposizioni volte a semplificare gli adempimenti dei contribuenti, a modernizzare il sistema di gestione delle dichiarazioni e a riorganizzare il lavoro degli uffici finanziari unificando la gestione delle singole posizioni contributive.

34 Negli "Appunti per una riforma fiscale", rileva che i punti chiave su cui intervenire sono molteplici: riduzione del peso relativo dei contributi sociali rispetto al totale del prelievo obbligatorio; riduzione del numero delle imposte; riorganizzazione del prelievo in relazione ai diversi livelli di Governo; profonda trasformazione dei tributi

Tabella 19 Le aliquote marginali legali nel 1990

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
6,4	10
12,7	22
31,8	26
63,7	33
159,1	40
318,3	45
oltre 318,3	50

Tabella 20 Le aliquote marginali legali nel 1991

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
6,8	10
13,5	22
33,7	26
67,6	33
168,8	40
337,7	45
oltre 337,7	50

esistenti già prima della riforma del '71-'74; spostamento del prelievo dal reddito verso il consumo e il patrimonio; forte riduzione delle aliquote formali delle imposte sul reddito; semplificazione sia per il contribuente sia per l'erario di tutte le imposte; uso della leva fiscale ai fini della tutela dell'ambiente; completa riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria e degli uffici territoriali. Le prime innovazioni sono dirette ad attenuare due tra le principali distorsioni strutturali del sistema produttivo: l'elevato cuneo fiscale sul lavoro (che rende eccessivo (ancora oggi) il costo di questo fattore produttivo) e la forte penalizzazione inferta dalla normativa tributaria al capitale di rischio che comporta, a causa della forte sottocapitalizzazione e dell'eccessivo indebitamento, distorsioni nella struttura finanziaria delle imprese italiane. Queste distorsioni sono peraltro all'origine dello scarso sviluppo della Borsa italiana e della dipendenza delle nostre imprese dai finanziamenti bancari.

Il Modello Unico 1998, sui redditi 1997, presenta novità di rilievo per quanto riguarda la gestione dei tributi. Da quel momento, al fine di rendere più veloci controlli e rimborsi, non è più possibile presentare la dichiarazione ai Comuni o spedirla ai centri di servizio dell'amministrazione finanziaria, come in precedenza; essa deve essere invece presentata a un ufficio postale, una banca convenzionata, un CAAF o un professionista abilitato per la successiva trasmissione telematica all'amministrazione finanziaria. Questa modifica comporta altre tre importanti novità: la rateizzazione delle somme dovute, la fine dell'obbligo di allegare alla dichiarazione la documentazione e, per le persone fisiche titolari di partita IVA, la possibilità di presentare solamente questa unica dichiarazione (invece di più dichiarazioni) e di poter compensare tra loro crediti e debiti di imposte e contributi e loro acconti.³⁵

Tabella 21 **Le aliquote marginali legali dal 1992 al 1997**

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
7,2	10
14,4	22
30	27
60	34
150	41
300	46
oltre 300	51

35 Per quanto riguarda la struttura della dichiarazione, da questo momento il modello comprende tre fascicoli: un fascicolo base per tutti i contribuenti, simile al precedente Modello 740; un secondo fascicolo, da utilizzarsi per la dichiarazione di alcune tipologie di reddito (redditi da capitale, redditi diversi, redditi soggetti a imposizione separata, plusvalenze, ecc.); un terzo fascicolo, che interessa solamente i titolari di partita IVA.

Per quanto riguarda l'IRPEF, in questi anni si procede alla revisione della progressività formale (gli scaglioni diminuiscono da 7 a 5 tra il 1997 e il 1998), in modo da non comportare aggravii o risparmi eccessivi del carico tributario per i contribuenti connessi all'eliminazione dei contributi sanitari e all'entrata in vigore dell'IRAP.³⁶ Vengono inoltre riviste le detrazioni d'imposta, in modo da garantire un maggiore risparmio a favore delle classi meno agiate e delle famiglie numerose.

La prima aliquota IRPEF viene fissata al 19% (18,5% più 0,5% di addizionale regionale, istituita a partire da quell'anno di imposta), in modo che essa coincida con l'aliquota gravante sulla quota di utili societari equivalenti alla remunerazione ordinaria del capitale investito dalle imprese nel meccanismo del meccanismo DIT. Inoltre, essa risulta pari all'incirca alla media tra le due aliquote (12,5 e 27%) gravanti sulle attività finanziarie,³⁷ in modo da rendere pressoché neutrale, generale ed omogeneo il prelievo rispetto alle varie tipologie di reddito, migliorando e razionalizzando la normativa previgente, in cui le aliquote erano svariate e diversificate a seconda della tipologia di strumento finanziario. Si deve osservare che il 27%, pari al limite minimo di tassazione dei profitti in allora vigente ai fini DIT, coincide con la tassazione più elevata, prevista sempre nel regime transitorio per la tassazione delle attività finanziarie. Inoltre, l'aliquota IRPEF massima è fissata al 46% (45,5% più 0,5%) dal Parlamento: in realtà, detta aliquota sarebbe dovuta essere pari al 41%, in modo da coincidere con la somma tra 37% (aliquota ordinaria sui profitti) e 4% (aliquota IRAP) in allora vigenti.³⁸

36 Senza una contestuale revisione dell'imposta personale, la soppressione dei contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti e del tributo sulla salute a carico dei lavoratori autonomi avrebbe determinato una perdita di gettito consistente.

37 Si noti che, per esigenze di gettito, vengono mantenute due aliquote, invece di uniformare il trattamento impositivo al 19%. In allora, risulta necessario mantenere il trattamento privilegiato dei titoli di Stato perché, in una situazione di elevato debito pubblico, di elevato onere per il servizio del debito (che dipende dalla struttura dei tassi di interesse, dall'ammontare del debito e dalla struttura per scadenza di quest'ultimo) e dalla composizione della proprietà del debito, la sua revisione avrebbe potuto avere un impatto negativo sul mercato dei titoli pubblici, rendendone difficile il collocamento per il Tesoro. Nel tempo, la situazione cambia, tanto che la Commissione Guerra del 2006 sulle attività finanziarie consiglia l'unificazione delle aliquote.

38 Vincenzo Visco [2000], all'inizio degli anni '90, propone una diversa ipotesi generale di riforma fiscale:

Sempre con riferimento alla Riforma Visco, viene inoltre riformato il meccanismo del credito d'imposta sui dividendi (superando il metodo della maggiorazione di conguaglio introdotta nel 1977 con la Legge Pandolfi (n. 904)), prevedendo così la piena integrazione dell'imposta sulle società residenti con l'imposta personale sul reddito. Questo meccanismo viene successivamente modificato dal Ministro Tremonti a decorrere dal 2004 perché, riguardando solo le imprese residenti, non risulta in linea con i principi europei. Si deve altresì osservare che le Leggi Finanziarie della fine degli anni '90 delineano una politica di sostegno alle famiglie inesistente in precedenza; d'altro canto, si deve sottolineare che privilegiare in modo sistematico lo strumento delle detrazioni d'imposta ai fini redistributivi può incontrare dei limiti al raggiungimento delle politiche sociali, a causa dell'incapienza d'imposta proprio dei soggetti a reddito basso.³⁹

Il successore di Vincenzo Visco alla carica di Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, modifica sostanzialmente la struttura dell'imposta. In particolare, sotto la sua regia, entra in vigore un primo modulo della Riforma (periodi d'imposta 2003 e 2004) [Di Nicola, 2002] e, successivamente, un secondo modulo (periodi d'imposta 2005 e 2006). Con il Ministro Tremonti, dunque, le aliquote marginali passano da cinque nel 2004 (pari al numero previsto nel periodo 1998-2002) a quattro nel periodo 2005-2006 (Tabelle 25-27). Il ruolo di deduzioni e detrazioni per lavoro e famiglia si inverte.

“Un'IRPEF con un numero limitato di scaglioni e con un'aliquota massima applicata a partire da un reddito non particolarmente elevato. Un'imposta sulle società con un'aliquota pari a quella massima dell'IRPEF. In questo modo si sarebbero raggiunti importanti risultati: la tassazione dei profitti distribuiti ed accantonati sarebbe divenuta neutrale perché tutti sarebbero stati tassati con l'aliquota massima IRPEF; applicando la medesima aliquota agli altri redditi da capitale, indipendentemente dalla loro inclusione nell'IRPEF, la neutralità della tassazione dei redditi da capitale sarebbe risultata completa”. Il modello proposto si avvicina alla Comprehensive Business Income Tax: la proposta avrebbe reso necessaria l'indicizzazione della base imponibile all'inflazione e sostanzialmente sarebbe stato un sistema di imposizione generale e progressivo: nella pratica non fu proposto ed attuato perché troppo lontano dagli usi contabili.

39 Una delle riforme incompiute nel tempo è appunto quella che dovrebbe prevedere l'integrazione tra l'IRPEF (e le detrazioni per carichi familiari nello specifico) e gli assegni al nucleo familiare [Tutino, 1993, Di Nicola e Paladini, 2016].

Tabella 22 Le aliquote marginali legali dal 1998 al 1999

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
15	18,5
30	26,5
60	33,5
135	39,5
oltre 135	45,5

Tabella 23 Le aliquote marginali legali nel 2000

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
15	18,5
30	25,5
60	33,5
135	39,5
oltre 135	45,5

Tabella 24 Le aliquote marginali legali nel 2001

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
15	18
30	24
60	32
135	39
oltre 135	45

Tabella 25 **Le aliquote marginali legali nel 2002**

Limite superiore (euro)	Aliquota (%)
10.329	18
15.494	24
30.987	32
69.722	39
oltre 69.722	45

Tabella 26 **Le aliquote marginali legali dal 2003 al 2004**

Limite superiore (euro)	Aliquota (%)
15.000	23
29.000	29
32.600	31
70.000	39
oltre 70.000	45

Tabella 27 **Le aliquote marginali legali dal 2005 al 2006**

Limite superiore (euro)	Aliquota (%)
26.000	23
33.500	33
100.000	39
oltre 100.000	43

Tabella 28 Le aliquote marginali legali dal 2007 al 2020

Limite superiore (euro)	Aliquota (%)
15	23
28	27
55	38
75	41
oltre 75	43

Il successivo Governo di Centro-sinistra rimodula nuovamente l'imposta, applicando la struttura che è ancora oggi in vigore (si veda il Paragrafo 4). Le preesistenti deduzioni, linearmente decrescenti per carichi di lavoro e famiglia, sono trasformate in detrazioni linearmente decrescenti, riportando sotto controllo il numero e l'intensità delle aliquote marginali effettive scaturite dai due moduli della Riforma Tremonti. Dal 2005 non ha ancora trovato soluzione un aspetto importante (Tabella 28): nel periodo 2004-2005 la differenza tra la seconda (33%) e la prima (23%) aliquota legale era pari al 10%; nel 2007 viene confermata la prima aliquota legale, viene inserita una seconda aliquota più contenuta (27%) ma cresce ulteriormente il divario tra la seconda e la terza aliquota, che da allora è pari all'11%. Questo aspetto, considerando congiuntamente le detrazioni linearmente decrescenti, comporta di fatto un salto dell'aliquota effettiva che fa da spartiacque tra chi ha redditi inferiori e superiori a 28 mila euro: sopra i 28 mila euro di reddito complessivo, l'aliquota effettiva si colloca per tutti i contribuenti nel *range* del 41%-43% [Visco e Paladini, 2014b].

3.5. Le detrazioni dall'imposta lorda

L'imposta nasce applicando solamente una detrazione per quota esente, una o più detrazioni per tipologia di lavoro e una per familiari a carico. Nel periodo 1974-1991 sono totalmente assenti le detrazioni per oneri, introdotte nel periodo d'imposta 1992 dopo che la Legge n. 438 del 1992 trasforma molte preesistenti deduzioni per oneri in detrazioni⁴⁰ (si veda il Paragrafo 3.3).

Il Legislatore sceglie l'applicazione di queste specifiche detrazioni per lavoro e famiglia, inizialmente di importo piuttosto contenuto, per rafforzare il potere redistributivo dell'imposta. Come si è visto (Tabella 14), infatti, nonostante 32 scaglioni, la stragrande maggioranza dei contribuenti rientra entro il decimo scaglione. Su questo tema, Siniscalco [1982] cita l'esistenza di un documento interno della Società Generale d'Informatica – SOGEI (che non è stato possibile reperire) il quale, utilizzando il modello previsivo IRPEF, indica, per il periodo d'imposta 1981, che il 59% della progressività deriva dalla scala delle aliquote e il 44% dalle detrazioni; le deduzioni dal reddito complessivo, invece, riducono del 3% la progressività. Questa situazione appare peraltro molto simile a quello che avviene ancora oggi [Barbetta et al., 2018].

Ritornando alla struttura impositiva, nel 1974 sono in vigore: una detrazione per quota esente, pari a 36 mila lire (corrispondenti a 228 euro del 2018); una detrazione per coniuge a carico, pari a 36 mila lire; una detrazione modulata in funzione del numero delle altre persone a carico (Tabella 29);⁴¹ una detrazione di 36 mila lire per i lavoratori dipendenti; nel caso in cui il contribuente abbia deduzioni dal reddito complessivo, egli può scegliere se in-

40 L'articolo 10 (Nuova disciplina di taluni oneri deducibili) del Decreto Legge 19 settembre 1992 n. 384, convertito con modifiche nella Legge citata nel testo, così recita: *“Ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per gli oneri di cui all'articolo 10, comma 1, lettere b-bis), c), d), e), f), g), m), o), p) ed r), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è riconosciuta, in luogo della deduzione, una detrazione di imposta nella misura del 27% degli oneri stessi, ridotta al 22% e al 10% per la parte in cui l'ammontare dei predetti oneri eccede la differenza tra il reddito complessivo, al netto degli oneri diversi da quelli sopra indicati, e il limite superiore rispettivamente del secondo e del primo scaglione di reddito.”*

41 Inizialmente si parla genericamente di persone a carico, senza distinzione tra figli e altre persone a carico; tale distinzione trova applicazione a partire dal 1977.

dicare puntualmente tali deduzioni oppure, in alternativa, beneficiare di una detrazione di 12 mila lire⁴² e non beneficiare delle corrispondenti deduzioni; una ulteriore detrazione di 48 mila lire per i pensionati (comprensiva della detrazione di 12 mila lire appena menzionata); una detrazione di 36 mila lire per i lavoratori autonomi caratterizzati da un reddito pari o inferiore a 3 milioni di lire. La detrazione per i lavoratori autonomi rimane in vigore fino al periodo d'imposta 1977 ed è successivamente abolita per poi essere ripristinata dal D.P.R. n. 917 del 1986 a decorrere dal periodo d'imposta 1988.

Tabella 29 **Le detrazioni per altre persone a carico nel 1974**

Numero di persone	Importo (migliaia di lire)
1	7
2	15
3	25
4	35
5	65
6	100
7	150
8	250
oltre 8	120 ciascuna

3.5.1. Le detrazioni per tipologia di lavoro

Vi è da osservare che, nel periodo 1974-1987, la detrazione per lavoro o pensione non risulta strettamente legata alla condizione lavorativa del contribuente. L'art. 16 del D.P.R. n. 597 del 1973, infatti, esordisce nel modo

⁴² L'importo di questa detrazione alternativa è aumentato a 18 mila lire nel 1975 e rimane in vigore fino al 1985.

seguito: “*Se alla formazione della base imponibile concorrono redditi di lavoro dipendente di una o più persone, per ciascuna di esse si detraggono dall'imposta...*”. Similmente il disposto si applica anche alla detrazione per pensione. Quindi, un lavoratore autonomo può beneficiare della detrazione per lavoro dipendente, ad esempio, nel caso in cui il coniuge sia lavoratore dipendente.

La soglia di reddito per essere considerati a carico è pari a 840 mila lire, vale a dire 5.325 euro del 2018, ed è inizialmente uguale alla *no tax area*, ovvero al minimo esente per il pagamento dell'imposta per un lavoratore dipendente.⁴³

La detrazione per quota esente,⁴⁴ applicata fino al 1985, di fatto garantisce un abbattimento dell'imposta lorda per tutti i contribuenti, indipendentemente dalla fonte di reddito. Dal 1986, fatta eccezione per il periodo 2003-2006, non è più garantita una detrazione per i contribuenti privi di reddito da lavoro (dipendente ed autonomo) o pensione.

La detrazione per lavoro dipendente è aumentata a quota 84 mila lire già a partire dal 1976 (e fino al 1979), per poi aumentare ulteriormente a 168 mila lire nel periodo 1980-1985. Dal 1986 essa cresce in modo considerevole di anno in anno come parziale aggiustamento dovuto al fenomeno inflattivo. Si noti che, nel periodo 1983-1997, è applicata una ulteriore detrazione per lavoro dipendente pari, per i redditi più bassi, a poco più del 30% della detrazione base per lavoro dipendente. Essa è inizialmente decrescente a scalini e considera alcune fasce di reddito (più numerose nel 1985).

Nel 1986 questa struttura viene cambiata e si introduce una detrazione base di 492 mila lire per tutti i dipendenti, oltre a una ulteriore detrazione di 156 mila lire, riservata solamente ai lavoratori con reddito da lavoro pari o inferiore a 11 milioni di lire. Per redditi appena superiori è prevista una decrescenza repentina della detrazione fino al suo azzeramento, similmente a quanto avviene oggi con il Bonus IRPEF (si veda il Paragrafo 4).⁴⁵ Questo

43 Si considera un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia che abbia lavorato per l'intero periodo d'imposta e non possa beneficiare di deduzioni o detrazioni per oneri.

44 Pari a 36 mila lire fino al 1982 e a 96 mila lire nel periodo 1983-1985.

45 Nel 1987, ad esempio, la normativa prevede che “*Se l'ammontare del reddito di lavoro dipendente è superiore a lire 11 milioni, la detrazione spetta nella misura necessaria ad evitare che l'ammontare residuo di tale reddito scenda*

aspetto, utile per evitare salti d'imposta, ha tuttavia il difetto di generare in quella (o quelle, a seconda dei periodi d'imposta) piccola fascia di reddito una aliquota marginale effettiva pari al 100%.

Inoltre, all'inizio degli anni '90, dopo continui aggiustamenti normativi, il limite esente da imposta diviene di importo più elevato rispetto al limite superiore previsto per il primo scaglione.

Infine, nel periodo 1988-1997 l'ulteriore detrazione per lavoro e pensione non viene commisurata al reddito complessivo del contribuente, bensì al valore della specifica componente reddituale. Come sottolinea Bosi [1988] *“Si può osservare che queste detrazioni, che pure possono essere giustificate sotto il profilo della discriminazione qualitativa degli imponibili, contraddicono tuttavia i più elementari requisiti di razionalità con riguardo alla discriminazione quantitativa. Non si comprende infatti perché il limite massimo del reddito preso a riferimento, a cui subordinare la concessione delle detrazioni, sia riferito a singole componenti del reddito, anziché al reddito complessivo”*. Le tre vistose imperfezioni sopra commentate vengono sanate solamente con la Riforma Visco nel 1998.

La struttura dell'ulteriore detrazione per lavoro, rivisitando i valori, è applicata fino al 1990. Successivamente, fino al 1997, si ritorna ad un'ulteriore detrazione per lavoro, decrescente a scalini con alcune fasce di reddito, che diventano particolarmente numerose a partire dal periodo d'imposta 1998 fino al 2002.⁴⁶ Dal 2003 ad oggi, invece, si passa ad una struttura linearmente

al di sotto dell'importo risultante dall'applicazione dell'imposta, diminuita della detrazione, a un reddito di lavoro dipendente pari a lire 11 milioni.” L'imposta lorda di un reddito pari a 11 milioni di lire è pari a 1.820.000 lire. La detrazione totale è pari alla somma di 492 mila lire e 156 mila lire, ovvero 648 mila, da cui deriva un netto pari a 9.828.000. Se non fosse applicata l'ulteriore detrazione per redditi appena superiori a 11 milioni di lire, un reddito lordo di 11.100.000 avrebbe un netto pari a 9.745.000, ovvero di 83.000 lire inferiore ad un lordo meno elevato di 100 mila lire. Al fine di evitare questa incongruenza, ad un reddito lordo di 11.100.000 è garantita, al posto di una detrazione nulla, una detrazione pari a 83.000 lire, appunto. Riprendendo le formule del Paragrafo 4, l'ulteriore detrazione potenziale è , mentre la detrazione effettiva risulta pari a dove e è l'aliquota legale per redditi superiori a . Ne consegue che l'ulteriore detrazione effettiva si azzerà per redditi pari o superiori a 11.213.700 lire.

⁴⁶ Dal periodo d'imposta 2000 (fino al periodo d'imposta 2016) è prevista una differenziazione della detrazione per i pensionati di età superiore o inferiore a 75 anni.

decescente (deduzioni per lavoro nel periodo 2003-2006 e detrazioni dal periodo d'imposta 2007) [Galmarini, 2004, Pellegrino, 2007b,d].⁴⁷

3.5.2. Le detrazioni per carichi familiari

Per quanto riguarda la detrazione per familiari a carico, nel periodo 1974-1995 la normativa prevede un importo fisso modulato in funzione della numerosità familiare senza vincoli di reddito. Al contrario, nel periodo 1996-2004, la detrazione per il coniuge a carico è rimodulata in modo decrescente a scalini, in funzione di alcune fasce di reddito. Dal 2005 ad oggi, invece, gli sconti fiscali per familiari a carico sono linearmente decrescenti rispetto al reddito (deduzioni nel periodo 2005-2006 e detrazioni dal periodo d'imposta 2007) [Pellegrino, 2005, 2007c]. Infine, a decorrere dal 2008 viene introdotta un'ulteriore detrazione per le famiglie con almeno quattro figli, mentre la maggiorazione della detrazione per i figli di età non superiore a tre anni è inserita a partire dal 2000.

3.5.3. Il limite di reddito per essere considerati a carico

La soglia di reddito per essere considerati a carico, dal 1974 ad oggi, è illustrata nella Tabella 30. Detto livello, pari inizialmente a 840 mila lire (5.325 euro del 2018), aumenta gradualmente fino al 1995. Da allora non si registrano ulteriori modifiche (se non nel 2019, periodo d'imposta a partire dal quale sono considerati a carico i figli di età inferiore a 24 anni con redditi inferiori a 4 mila euro; per tutti gli altri casi permane la normativa in vigore dal 1995). Risulta particolarmente evidente come questo livello di reddito sia ormai anacronistico e debba quindi essere rivisto al rialzo.

⁴⁷ La precedente discussione vale anche per le detrazioni per redditi da pensione e da lavoro autonomo.

Tabella 30 La soglia di reddito per essere a carico

Periodo di imposta	Valore nominale in lire	Valore nominale in euro	Valore in euro del 2018	Coefficiente di rivalutazione
1974	840.000	434	5.325	12,275
1975	840.000	434	4.545	10,476
1976	840.000	434	3.901	8,991
1977	960.000	496	3.775	7,613
1978	960.000	496	3.357	6,770
1979	960.000	496	2.900	5,850
1980	960.000	496	2.394	4,829
1981	960.000	496	2.017	4,068
1982	960.000	496	1.733	3,496
1983	2.750.000	1.420	4.319	3,041
1984	2.750.000	1.420	3.906	2,750
1985	2.750.000	1.420	3.596	2,532
1986	3.000.000	1.549	3.697	2,386
1987	3.000.000	1.549	3.534	2,281
1988	4.000.000	2.066	4.489	2,173
1989	4.000.000	2.066	4.212	2,039
1990	4.200.000	2.169	4.167	1,921
1991	4.500.000	2.324	4.197	1,806
1992	4.800.000	2.479	4.247	1,713
1993	5.100.000	2.634	4.330	1,644
1994	5.300.000	2.737	4.330	1,582
1995	5.500.000	2.841	4.264	1,501
1996	5.500.000	2.841	4.105	1,445
1997	5.500.000	2.841	4.034	1,420
1998	5.500.000	2.841	3.963	1,395

Periodo di imposta	Valore nominale in lire	Valore nominale in euro	Valore in euro del 2018	Coefficiente di rivalutazione
1999	5.500.000	2.841	3.903	1,374
2000	5.500.000	2.841	3.803	1,339
2001	5.500.000	2.841	3.704	1,304
2002	5.500.000	2.841	3.616	1,273
2003	5.500.000	2.841	3.531	1,243
2004	5.500.000	2.841	3.463	1,219
2005	5.500.000	2.841	3.403	1,198
2006	5.500.000	2.841	3.338	1,175
2007	5.500.000	2.841	3.281	1,155
2008	5.500.000	2.841	3.179	1,119
2009	5.500.000	2.841	3.153	1,110
2010	5.500.000	2.841	3.105	1,093
2011	5.500.000	2.841	3.025	1,065
2012	5.500.000	2.841	2.937	1,034
2013	5.500.000	2.841	2.903	1,022
2014	5.500.000	2.841	2.897	1,020
2015	5.500.000	2.841	2.900	1,021
2016	5.500.000	2.841	2.903	1,022
2017	5.500.000	2.841	2.872	1,011
2018	5.500.000	2.841	2.841	1,000

3.5.4. La *no tax area*

Considerando l'impatto della scala delle aliquote e della detrazione per lavoro dipendente, è possibile ricostruire anche il livello della *no tax area* nel tempo. Tale soglia cresce costantemente⁴⁸ in termini nominali, risulta altalenante ma pressoché costante nel periodo 1980-1999, crescente nel periodo 1999-2007 e successivamente decrescente se i valori sono rapportati ad oggi (Tabella 31 e Figura 4).

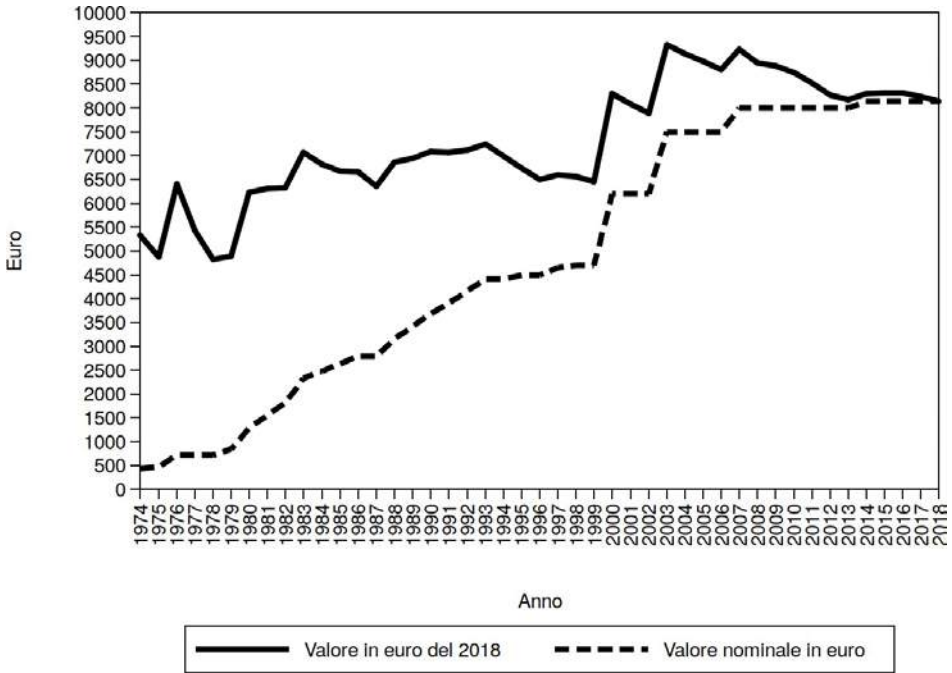
48 Questa crescita accentua il problema degli incapienti, che oggi rappresentano circa un quarto di chi presenta direttamente o indirettamente la dichiarazione dei redditi.

Tabella 31 Il minimo esente da imposta per un lavoratore dipendente

Periodo di imposta	Valore nominale in lire	Valore nominale in euro	Valore in euro del 2018	Coefficiente di rivalutazione
1974	840.000	434	5.325	12,275
1975	900.000	465	4.869	10,476
1976	1.380.000	713	6.408	8,991
1977	1.380.000	713	5.426	7,613
1978	1.380.000	713	4.825	6,770
1979	1.620.000	837	4.894	5,850
1980	2.500.000	1.291	6.235	4,829
1981	3.000.000	1.549	6.303	4,068
1982	3.500.000	1.808	6.319	3,496
1983	4.500.000	2.324	7.067	3,041
1984	4.800.000	2.479	6.817	2,750
1985	5.100.000	2.634	6.669	2,532
1986	5.400.000	2.789	6.654	2,386
1987	5.400.000	2.789	6.361	2,281
1988	6.111.000	3.156	6.858	2,173
1989	6.600.000	3.409	6.950	2,039
1990	7.138.000	3.686	7.082	1,921
1991	7.579.000	3.914	7.069	1,806
1992	8.047.000	4.156	7.119	1,713
1993	8.538.000	4.410	7.249	1,644
1994	8.552.000	4.417	6.987	1,582
1995	8.700.000	4.493	6.744	1,501
1996	8.700.000	4.493	6.493	1,445
1997	9.000.000	4.648	6.600	1,420
1998	9.100.000	4.700	6.556	1,395
1999	9.100.000	4.700	6.457	1,374

Periodo di imposta	Valore nominale in lire	Valore nominale in euro	Valore in euro del 2018	Coefficiente di rivalutazione
2000	12.000.000	6.197	8.298	1,339
2001	12.000.000	6.197	8.082	1,304
2002	12.000.000	6.197	7.889	1,273
2003	14.522.025	7.500	9.323	1,243
2004	14.522.025	7.500	9.143	1,219
2005	14.522.025	7.500	8.985	1,198
2006	14.522.025	7.500	8.813	1,175
2007	15.490.160	8.000	9.240	1,155
2008	15.490.160	8.000	8.952	1,119
2009	15.490.160	8.000	8.880	1,110
2010	15.490.160	8.000	8.744	1,093
2011	15.490.160	8.000	8.520	1,065
2012	15.490.160	8.000	8.272	1,034
2013	15.490.160	8.000	8.176	1,022
2014	15.770.919	8.145	8.308	1,020
2015	15.770.919	8.145	8.316	1,021
2016	15.770.919	8.145	8.324	1,022
2017	15.770.919	8.145	8.235	1,011
2018	15.770.919	8.145	8.145	1,000

Figura 4 Il minimo esente nel tempo



3.5.5. Le detrazioni per oneri

Come anticipato, le detrazioni per oneri vengono introdotte solamente nel 1992. Inizialmente viene prevista la detraibilità al 27% degli oneri detraibili, pari all'aliquota marginale legale del terzo scaglione (ovvero una aliquota intermedia, si veda la Tabella 21): rispetto alla normativa precedente, i contribuenti con redditi inferiori possono godere di un vantaggio rispetto ad una corrispondente deduzione; viceversa per i contribuenti con redditi superiori. La quota di detraibilità si riduce al 22% nel periodo 1995-1997, pari all'aliquota marginale legale prevista per il secondo scaglione. Dal periodo d'imposta 1998 la quota di detraibilità si riduce ulteriormente al 19%, pari

all'aliquota applicata al primo scaglione (il 18,5% più l'addizionale regionale dello 0,5% introdotta a partire da quel periodo d'imposta; si veda la Tabella 22). Dal 1998 è ancora in vigore la medesima quota di detraibilità, nonostante l'aliquota legale sia salita al 23% a partire dal periodo d'imposta 2003.

Nel corso del tempo il numero delle detrazioni per oneri aumenta sensibilmente. Ad esempio, nel 1992 entra il 20% delle provvigioni corrisposte agli intermediari immobiliari per un importo complessivamente non superiore a lire 3 milioni; dal 1994 si aggiunge la detraibilità dei contributi versati a fondi pensione complementari; dal 1996 sono previste nuove modalità per la detrazione delle spese sanitarie e per la deduzione delle spese mediche e di assistenza dei portatori di *handicap*; dal 1999 si aggiunge una detrazione a favore degli inquilini per la locazione dell'abitazione principale; a partire dal medesimo anno, varia l'importo concesso in detrazione per le spese funebri; dal 2000 sono riconosciute sia una detrazione per alcune spese sanitarie, sostenute per i familiari non a carico, affetti da particolari patologie, sia una detrazione per l'acquisto e il mantenimento di cani guida per non vedenti; sempre dal 2000 si introduce una detrazione del 19% per spese veterinarie; dal 2000 aumenta la detrazione per canoni di locazione per contratti concordati relativi ad abitazione principale; dal 2001 vi è la possibilità di ripartire in quattro quote annuali la detrazione per spese sanitarie, qualora esse eccedano circa 15.500 euro; dal 2001 viene inserita la detrazione d'imposta per canoni di locazione spettanti a lavoratori dipendenti, che trasferiscono la residenza per motivi di lavoro; dal 2002 vi è l'obbligo di ripartire la detrazione del 36% in dieci quote annuali relativamente alle spese sostenute per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio effettuati a partire dal 2002; inoltre è estesa per alcuni anni la detrazione del 36% alle spese riguardanti gli interventi di manutenzione e salvaguardia dei boschi. Dal 2005 è inoltre garantita una detrazione d'imposta per spese sostenute per la frequenza di asili nido.

Oltre a questo gruppo di detrazioni per oneri, nel 1998 entra in vigore un secondo gruppo di detrazioni, ancora oggi in vigore perché prorogato di anno in anno, che incentiva le spese per interventi di recupero del patrimonio

edilizio. Originariamente la quota di detraibilità annuale, da calcolarsi su un quinto oppure un decimo (a scelta del contribuente) della spesa sostenuta (entro certi limiti variati nel tempo) nel 1998 o nel 1999, era pari al 41%; per le spese sostenute nel 2000 la quota si riduce al 36%, quota che rimane invariata, fatta eccezione per le spese sostenute nei primi tre trimestri del 2006 (per le quali spetta invece una detrazione del 41%), fino alla prima metà del 2012; da quel momento la quota di detraibilità rimane stabile al 50%.⁴⁹

A partire dal periodo d'imposta 2006 è poi prevista una specifica detrazione per i canoni di locazione sottoscritti da lavoratori dipendenti che trasferiscono la propria residenza per motivi di lavoro. Nel periodo 2009-2010 è in vigore una detrazione del 20% per la sostituzione di frigoriferi e congelatori, nonché le spese per l'acquisto di motori ad elevata efficienza, di computer, televisori ed elettrodomestici. Infine, le spese effettuate dal 2008 alla prima metà del 2013 per interventi finalizzati al risparmio energetico di edifici (come quelli diretti alla riduzione del fabbisogno di energia, all'installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di climatizzazione invernale) consentono una detrazione d'imposta del 55% per un limite di spesa variabile (tra circa 55 mila e 182 mila euro) da caso a caso; tale detrazione è aumentata dal 55 al 65% per le spese sostenute a partire dalla seconda metà del 2013. Inoltre, dal periodo d'imposta 2013 le erogazioni liberali a favore di Onlus e partiti politici consentono una detrazione del 24%.

A partire dal periodo d'imposta 2008 (anche se il provvedimento ha prodotto i suoi effetti già a partire dal periodo d'imposta 2007) è prevista una detrazione per i titolari di contratti di locazione registrati su unità immobiliari adibite ad abitazione principale. Tale detrazione è modulata in funzione del reddito complessivo con due fasce di reddito. Il contribuente può beneficiare di un sussidio in sede IRPEF, in una logica di parziale ma strutturale imposta negativa sul reddito, qualora la detrazione in esame determini l'incapienza del

49 I contribuenti che usufruiscono della detrazione del 50% per spese di ristrutturazione possono beneficiare anche di una detrazione del 50% per le spese sostenute, nel medesimo periodo e nel limite di 10 mila euro, per l'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici di ultima generazione destinati all'arredo dell'immobile ristrutturato.

contribuente o se egli risulti già incapiante prima della sua attribuzione. Una medesima modalità applicativa è prevista per l'ulteriore detrazione per figli a carico per le famiglie con almeno quattro figli, in vigore dal periodo d'imposta 2008.

4. La struttura dell'imposta in vigore dal 2007

4.1. Aspetti generali

Come si è osservato, fino al 2002 la progressività risulta garantita da un sistema di detrazioni per lavoro e famiglia, mentre le deduzioni dal reddito complessivo ricoprono un ruolo marginale.

La struttura IRPEF in vigore nel 2005 e nel 2006 prevede tre fasce di imposizione effettiva: una prima fascia ad aliquota zero; una seconda fascia in cui l'onere d'imposta dipendeva sia dalla struttura crescente delle aliquote marginali legali, sia dalle deduzioni per carichi familiari e di lavoro decrescenti rispetto al reddito complessivo; un'ultima fascia in cui il debito d'imposta è funzione solo della scala delle aliquote legali. La deduzione base di 3 mila euro per tutti i contribuenti, tuttavia, affievolisce ulteriormente la scarsa discriminazione qualitativa dei redditi esistenti. Infine, l'interagire tra aliquote legali e deduzioni linearmente decrescenti comporta aliquote marginali effettive non sempre crescenti al crescere del reddito complessivo e molto diverse da quelle legali [Galmarini, 2004], mentre l'intensificazione della *no tax area* aggrava il fenomeno dell'incapienza fiscale rispetto al passato. La Legge Finanziaria 2007 modifica nuovamente la struttura dell'imposta (confermata anche per tutti i periodi d'imposta seguenti), aumentando il numero degli scaglioni da quattro a cinque, rimodulando la loro ampiezza e, infine, trasformando le preesistenti deduzioni per carichi familiari e di lavoro decrescenti rispetto al reddito complessivo in detrazioni sempre decrescenti rispetto al reddito complessivo (Tabella 28).

Dal 2008 la normativa IRPEF rimane sostanzialmente invariata, seppur con qualche aggiustamento marginale. La Legge finanziaria per il 2008 garantisce un sostegno significativo alle famiglie numerose nonché l'introduzione di una detrazione per le famiglie che pagano un canone di locazione di mercato per l'abitazione di residenza. Questi due provvedimenti strutturali guardano con favore all'imposta negativa sul reddito: se l'incapienza del contribuente è determinata dalle due tipologie di detrazioni appena citate, il contribuente ha dunque diritto ad un sussidio per la parte eccedente. Nel periodo 2009-2010 non ci sono novità per quanto concerne la struttura dell'imposta. Dal 2011 non sono più concesse le detrazioni per oneri al 20% ed è introdotto il regime della cedolare secca per i canoni di locazione. Nel 2012, invece, è introdotta una novità di rilievo: i redditi fondiari di immobili non locati (esclusi quindi i canoni di locazione qualora il contribuente opti per il regime ordinario) non rilevano più ai fini della determinazione del reddito complessivo IRPEF del contribuente; essi non rilevano più neanche per la definizione di reddito che deve essere considerata per la determinazione delle detrazioni effettive per carichi di lavoro e di famiglia. L'esclusione dei redditi fondiari non locati e (soprattutto) l'imposizione sostitutiva dei canoni di locazione affievoliscono il potere redistributivo dell'imposta personale rispetto al passato, poiché avvantaggiano prevalentemente i contribuenti con redditi più elevati.

Questo effetto deve tuttavia essere valutato congiuntamente alla revisione del sistema di imposizione sugli immobili, poiché l'IMU aumenta in misura consistente l'imposizione di tipo patrimoniale sulle seconde abitazioni. Dal 2013 le detrazioni potenziali per figli a carico sono incrementate in misura consistente, mentre è innalzata dall'85% al 95% la quota del canone di locazione che concorre alla formazione del reddito complessivo IRPEF (qualora il contribuente opti per il regime ordinario). Dal 2014 viene modificata la struttura della detrazione per lavoro dipendente e sono invece eliminate le microdetrazioni precedentemente previste nella fascia di reddito 23-28 mila euro. A partire da maggio 2014, il Legislatore introduce il Bonus IRPEF riservato ai lavoratori dipendenti non incapianti a causa della sola detrazione per

lavoro dipendente e comunque con reddito da considerare per il calcolo delle detrazioni per lavoro e famiglia inferiore a 26 mila euro (26.600 a partire dal periodo d'imposta 2018) [Baldini et al., 2015, Baldini e Pellegrino, 2016, Di Nicola e Pellegrino, 2017].

Dal marzo 2015 al giugno 2018 è inoltre garantita la possibilità (sfruttata da un numero esiguo di soggetti interessati) ai lavoratori dipendenti del settore privato di richiedere mensilmente l'anticipo del TFR maturando in busta paga. In questa circostanza, le quote di TFR rientrano nella definizione di reddito complessivo IRPEF e non scontano dunque il regime sostitutivo previsto a fine carriera [Baldini e Pellegrino, 2010a, Borella e Pellegrino, 2010].

Infine, dal 2016 viene rimodulata la detrazione per redditi da pensione, sia per i pensionati di età inferiore a 75, sia per quelli di età superiore. Tali detrazioni non sono tuttavia uniformate con la struttura prevista per i lavoratori dipendenti a partire dal periodo d'imposta 2014.

4.2. Aspetti tecnici

L'attuale struttura è caratterizzata da circa tre dozzine di parametri, dettagliatamente descritti in questo paragrafo.⁵⁰ Rispetto alla struttura in vigore negli anni '70, essa risulta particolarmente complicata, senza comportare maggiori benefici in termini di equità ed efficienza. Sarebbe quindi auspicabile una riforma capace di snellire i tecnicismi: meglio una giustizia tributaria più grossolana ma intuitiva rispetto ad una giustizia fiscale più specifica, magari solo sulla carta, considerando i problemi di evasione, accertamento e riscossione [Pellegrino et al., 2009, Galmarini et al., 2014].

Si indichi con x il reddito complessivo di un generico contribuente. La base imponibile y è data dalla differenza tra il reddito complessivo x e due diversi gruppi di deduzioni, se tale differenza è positiva; in caso contrario la

50 Se non diversamente specificato, i valori sono espressi in euro.

base imponibile y è pari a zero.⁵¹

È prevista la deduzione per la rendita catastale rialutata dell'abitazione di residenza d_1 , qualora l'immobile non sia soggetto all'IMU. Se l'abitazione di residenza è soggetta a IMU, la rendita dell'abitazione di residenza non rientra nella definizione di reddito complessivo e quindi non è concessa una deduzione di pari importo.

È inoltre consentita una deduzione d_2 pari alla somma dei contributi previdenziali ed assistenziali concessi in deduzione, gli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione legale ed effettiva (essi rientrano nel reddito complessivo del coniuge ricevente; gli assegni destinati al mantenimento dei figli non sono invece deducibili per il coniuge che li versa e non sono imponibili per il coniuge che li riceve), le erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose, le spese mediche e di assistenza specifica per i disabili e altri oneri deducibili (le erogazioni liberali a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, di organizzazioni non governative operanti nel campo della cooperazione con paesi in via di sviluppo e di enti universitari e di ricerca pubblica).

In particolare, si ottiene

$$y = \begin{cases} x - d_1 - d_2 & \text{se } d_1 + d_2 < x \\ 0 & \text{se } d_1 + d_2 \geq x \end{cases}$$

Applicando la scala delle aliquote marginali legali erariali $\Psi(y)$ alla base imponibile y , si ottiene l'imposta lorda λ . $\Psi(y)$ considera cinque aliquote t_j ($t_1 = 0,23$, $t_2 = 0,27$, $t_3 = 0,38$, $t_4 = 0,41$, $t_5 = 0,43$) e quattro limiti superiori UL_ρ degli scaglioni ($UL_1 = 15.000$, $UL_2 = 28.000$, $UL_3 = 55.000$, e $UL_4 = 75.000$) (Tabella 28). Sottraendo le detrazioni, nel limite della ca-

51 Nel periodo 2011-2016 è in vigore anche una deduzione pari all'ammontare del contributo di solidarietà, dovuto dai contribuenti con reddito complessivo superiore a 300 mila euro. Il contributo risulta pari al 3% della differenza tra il reddito e 300 mila euro. Tale ammontare è tuttavia deducibile dal reddito complessivo: una complicazione poco coerente con la *ratio* del contributo.

pienza dell'imposta lorda, si ottiene l'imposta netta di competenza τ ; in caso contrario, il contribuente risulta incapiente e l'imposta netta è pari a zero.⁵² Formalmente, l'imposta netta τ si determina nel modo seguente:

$$\tau = \begin{cases} \lambda - c_1 - c_2 - c_3 & \text{se } \lambda > c_1 + c_2 + c_3 \\ 0 & \text{se } \lambda \leq c_1 + c_2 + c_3 \end{cases}$$

Sono consentite due eccezioni a questo schema generale: dal 2008, per quanto riguarda la detrazione per il canone di locazione e per l'ulteriore detrazione per figli a carico qualora i figli siano almeno quattro. In questi casi è consentita una parziale applicazione dell'imposta negativa sul reddito.⁵³ Determinata τ , il reddito netto z è dato dalla differenza tra x e τ .

La normativa italiana considera tre gruppi di detrazioni d'imposta. Un primo gruppo è rappresentato dalle detrazioni effettive per carichi di lavoro c_1 ; un secondo gruppo è costituito dalle detrazioni effettive per carichi familiari c_2 ; infine il terzo gruppo è dato dall'ammontare complessivo delle detrazioni per oneri c_3 .

Solamente c_1 e c_2 dipendono dal reddito ante imposta. Più precisamente, nel periodo 2007-2010 esse dipendono da $x_d = x - d_1$. L'introduzione della cedolare secca sui canoni di locazione e la revisione dell'imposizione sugli immobili, avvenuta nel 2012, rendono necessario l'intervento su questo punto: dal 2012 c_1 e c_2 dipendono da $x_d = x - d_1 + \gamma$ (dove γ rappresenta il 100% dei canoni di locazione tassati separatamente con la cedolare secca) se l'abitazione di residenza non è soggetta ad IMU (per la stragrande maggioranza delle abitazioni di residenza dal periodo d'imposta 2012; in questa circostanza la rendita catastale dell'abitazione di residenza d_1 rientra nella definizione di reddito complessivo x ma è concessa una deduzione di pari importo); esse dipendono invece da $x_d = x + \gamma$ se è dovuta l'IMU sull'abitazione di residenza

52 In questo paragrafo non si considerano le addizionali regionali e comunali.

53 Se la differenza tra imposta lorda e tutte le altre detrazioni è positiva ma, applicando queste detrazioni, la differenza diviene negativa, è riconosciuto un credito pari alla parte di detrazione che non ha trovato capienza.

(in questa circostanza d_1 non concorre a formare il reddito complessivo x e quindi non è consentita la deduzione di pari ammontare). Pertanto, dal 2012

$$x_d = \begin{cases} x - d_1 + \gamma & \text{se IMU non dovuta} \\ x + \gamma & \text{se IMU dovuta} \end{cases}$$

mentre x_d è pari a $x - d_1 + \gamma$ per tutti i casi solo per il periodo d'imposta 2011.

La detrazione effettiva per carichi da lavoro c_1 si determina partendo da una detrazione potenziale. Ciò avviene anche per le detrazioni per familiari a carico. In particolare, sono possibili quattro casi: $c_1 = \sum_{r=1}^4 c_1^r$, dove $r = 1$ riguarda i lavoratori dipendenti, $r = 2$ i pensionati di età inferiore a 75 anni; $r = 3$ i pensionati di età superiore a 75 anni e $r = 4$ i lavoratori autonomi. Non vi sono detrazioni specifiche per i contribuenti che non presentano redditi da lavoro o pensione.

La detrazione per lavoro autonomo c_1^4 è rimasta invariata dal 2007:⁵⁴

$$c_1^4 = \begin{cases} t_1 m_4 & \text{se } x_d \leq m_4 \\ (t_1 m_4 - a_4) \frac{UL_3 - x_d}{UL_3 - m_4} & \text{se } m_4 < x_d < UL_3 \\ 0 & \text{se } x_d > UL_3 \end{cases}$$

dove $t_1 = 0,23$, $m_4 = 4.800$ e $a_4 = 0$; la detrazione potenziale $t_1 m_4$ è dunque pari a 1.104 euro. Questa detrazione, contrariamente a quella per lavoro dipendente e pensione, non deve essere rapportata al periodo di lavoro annuale.

La detrazione per dipendenti e pensionati subisce modifiche marginali nel corso del tempo [Baldini e Pellegrino, 2013]. Se compete per l'intero anno, fino al periodo d'imposta 2013 per i lavoratori dipendenti e fino al periodo d'imposta 2015 per i pensionati, la detrazione effettiva c_1^r per $r = (1, 2, 3)$ si

54 Se il contribuente non opta per un regime forfetario.

calcola nel modo seguente:

$$c_1^r = \begin{cases} t_1 m_r & \text{se } x_d \leq m_r \\ (t_1 m_r - a_r) + a_r \frac{UL_1 - x_d}{UL_1 - m_r} & \text{se } m_r < x_d \leq UL_1 \\ (t_1 m_r - a_r) \frac{UL_3 - x_d}{UL_3 - UL_1} + b_r & \text{se } UL_1 < x_d \leq UL_3 \\ 0 & \text{se } x_d > UL_3 \end{cases}$$

dove $m_1 = 8.000$, $m_2 = 7.500$, $m_3 = 7.750$ rappresentano i livelli di reddito al di sotto dei quali l'imposta è non dovuta, $a_1 = 502$, $a_2 = 470$, $a_3 = 486$, $b_2 = b_3 = 0$ e b_1 assume valori compresi tra 10 e 40 euro (le cosiddette microdeduzioni aggiuntive)⁵⁵ nella fascia 23-28 mila euro.⁵⁶ In questi periodi d'imposta, la detrazione potenziale per carichi di lavoro e pensione è pari a $t_1 m_r$, ovvero 1.840 per i lavoratori dipendenti, 1.725 per i pensionati di età inferiore a 75 anni e 1.783 per quelli di età superiore a 75 anni.

A partire dal periodo d'imposta 2014 la struttura della detrazione per i redditi da lavoro dipendente è modificata: in particolare, è innalzata la detrazione potenziale; sono eliminate le microdeduzioni precedentemente previste nella fascia 23-28 mila euro; sono inoltre modificate le fasce di reddito nelle quali la detrazione effettiva cambia inclinazione. Attualmente la detrazione potenziale è pari a 1.880 euro (40 euro in più rispetto al periodo d'imposta 2013), ma questo maggior valore è solamente formale nella fascia di reddito 0-8 mila euro: rispetto al periodo d'imposta 2013, essa non si è trasformata in vero risparmio fiscale per i contribuenti in questa fascia di reddito, a causa del fenomeno dell'incapienza. Non è molto chiaro, di conseguenza, il ruolo

55 L'inserimento di una differenziazione per fasce di reddito complessivo del parametro a_r determina alcuni punti di discontinuità nella decrescenza di tale detrazione effettiva se il reddito complessivo è compreso tra 23 e 28 mila euro; ciò si ripercuote sul numero e sul livello delle aliquote marginali effettive.

56 La detrazione effettiva per i redditi complessivi inferiori ad un determinato minimo non poteva e non può ancora essere minore di: 690 euro per i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato e per i pensionati di età inferiore a 75 anni; 713 euro per i pensionati di età superiore a 75 anni; 1.380 euro per i lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato.

dell'aumento della detrazione potenziale. Tra l'altro, la nuova detrazione potenziale prevede un aspetto poco conforme alla *ratio* dell'imposta. La detrazione base aumenta da $t_1 m_1 = 1.840$ a $\Omega = 1.880$. Quest'ultimo parametro non è più coerente con il parametro m_1 , divenuto di fatto 8.145 senza una giustificazione logica, e la prima aliquota marginale legale, il 23%.

Dal 2014 la detrazione effettiva per lavoro dipendente è pertanto:

$$c_1^1 = \begin{cases} \Omega & \text{se } x_d \leq A \\ (\Omega - a_1) + a_1 \frac{UL_2 - x_d}{UL_2 - A} & \text{se } A < x_d \leq UL_2 \\ (\Omega - a_1) \frac{UL_3 - x_d}{UL_3 - UL_2} & \text{se } UL_2 < x_d \leq UL_3 \\ 0 & \text{se } x_d > UL_3 \end{cases}$$

dove $A = 8,000 \neq 8,145 = m_1$ e $a_1 = 902$.

Nel periodo d'imposta 2016 la detrazione per i pensionati di età inferiore a 75 anni diviene uguale a quella precedentemente applicata ai pensionati di età superiore a 75 anni, fatta eccezione per il parametro a_2 , posto pari a 528 euro. Sempre nel 2016 la detrazione per i pensionati di età superiore a 75 anni diventa pari a quella applicata ai dipendenti prima del 2014, fatta eccezione per il parametro $t_1 m_1$, posto pari ad Ω , e il parametro a_3 , posto pari a 583 euro.

Dal periodo d'imposta 2017, invece, scompare la distinzione tra pensionati di età superiore o inferiore a 75 anni. Per tutti i pensionati si applica la formula (1) con $a_2 = a_3 = 583$, $t_1 m_1 = \Omega$ e $m_r = A = 8.000$.

La detrazione effettiva per carichi familiari è altrettanto articolata. Essa è la somma di quattro detrazioni specifiche: una per coniuge a carico c_2^S , una per figli a carico c_2^H e una per altri familiari a carico c_2^O ; dal 2008 si è aggiunta l'ulteriore detrazione per famiglie con più di tre figli c_2^{HF} , posto che c_2^H sia positiva. Pertanto,

$$c_2 = c_2^H + c_2^{HF} + c_2^S + c_2^O$$

Iniziando da c_2^H , essa si calcola nel modo seguente:

$$c_2^H = \begin{cases} \frac{q + (f-1)e - x_d}{q + (f-1)e} c_2^{Hp} & \text{se } x_d \leq q + (f-1)e \\ 0 & \text{se } x_d > q + (f-1)e \end{cases}$$

dove $f = \sum_{l=1}^4 f_l$ è la somma dei figli a carico, divisi in due gruppi e altrettante categorie: f_1 è il numero dei figli a carico di età superiore a 3 anni, posto che i figli a carico siano complessivamente minori di 3; f_2 è il numero dei figli a carico di età pari o inferiore a 3 anni, posto che i figli a carico siano complessivamente minori di 3; f_3 è il numero dei figli a carico di età superiore a 3 anni, posto che i figli a carico siano complessivamente maggiori di 3; f_4 è il numero dei figli a carico di età pari o inferiore a 3 anni, posto che i figli a carico siano complessivamente maggiori di 3. Secondo l'attuale normativa, $q = 95.000$, $e = 15.000$ e $c_2^{HP} = \sum_{l=1}^4 f_l c_2^{Hpl}$. Sebbene la struttura sia invariata dal 2007, sono cambiate le detrazioni potenziali (Tabella 32).⁵⁷

Tabella 32 Le detrazioni potenziali per ciascun figlio a carico

Anni	c_2^{Hp1}	c_2^{Hp2}	c_2^{Hp3}	c_2^{Hp4}
2007-2012	800	900	1.000	1.100
2013-2020	950	1.220	1.150	1.420

L'ulteriore detrazione per figli a carico, c_2^{HF} , in vigore dal periodo d'imposta 2008, è applicata solamente alle famiglie con almeno quattro figli, posto che $c_2^H > 0$. Le detrazioni per figli a carico sono generalmente attribuite al 50% tra i genitori. Tuttavia, essi possono scegliere di attribuirle interamente al co-

⁵⁷ I valori riportati nella Tabella 32 sono maggiorati di 220 euro nel caso di figli portatori di *handicap* nel periodo 2008-2012 e di 400 dal 2013.

niuge col reddito maggiore.⁵⁸ Questo calcolo di convenienza è finalizzato a non aggravare il fenomeno dell'incapienza.⁵⁹

La detrazione effettiva per il coniuge a carico c_2^S si determina nel modo seguente:

$$c_2^S = \begin{cases} c_2^{Sp} - u \frac{x_d}{UL_1} & \text{se } x_d \leq UL_1 \\ c_2^{Sp} - u & \text{se } UL_1 < x_d \leq w \\ (c_2^{Sp} - u) \frac{k - x_d}{k - w} & \text{se } w < x_d \leq k \\ 0 & \text{se } x_d > k \end{cases}$$

dove $u = 110$, $w = 40.000$, $k = 80.000$ e la detrazione potenziale $c_2^{Sp} = 800$. In realtà, per redditi compresi tra e e e , essa non è sempre pari a e , perché sono previsti valori compresi tra 700 e 720 nella fascia di reddito 29.000-35.200 euro.

Infine, la detrazione per altri familiari a carico si determina in base alla formula seguente:

$$c_2^O = \begin{cases} \frac{k - x_d}{k} c_2^{Op} & \text{se } x_d \leq k \\ 0 & \text{se } x_d > k \end{cases}$$

dove $O_2^{Op} = 750$. L'ultima famiglia di detrazioni, c_3 , consente specifiche detrazioni per molti voci di spesa, prevedendo diversi gruppi di detraibilità: 19%, 24%, 50% e 55%. Nel gruppo c_3 possono essere ricomprese anche le detrazioni per i canoni di locazione, pari a 300 euro se il reddito ante imposta è inferiore a 15.494 euro e 150 euro per i redditi compresi tra 15.494 e 30.987.

58 Fa eccezione l'ulteriore detrazione per famiglie numerose, che deve essere obbligatoriamente divisa al 50% tra i genitori (ovviamente, se un coniuge non è a carico dell'altro).

59 Il secondo modulo della Riforma Tremonti ha invece lasciato libertà di scelta della quota da attribuire ai genitori, con evidenti calcoli di convenienza fiscale [Tutino, 2005, Pellegrino, 2005].

È poi prevista una detrazione maggiore, pari a 992 euro, se l'inquilino ha età compresa tra 20 e 30 anni e il reddito è inferiore a 15.494. Anche se non fa parte della struttura dell'imposta in esame, dal 2014 è in vigore il Bonus IRPEF, che non ha modificato i parametri di calcolo dell'imposta netta di competenza, ma è parametrato sul reddito complessivo. In particolare, esso è attribuito in base alla formula

$$x = \begin{cases} \Delta & \text{se } m_1 < x_d \leq \alpha \quad \& \lambda > c_1^1 \\ \Delta \frac{\beta - x}{\beta - \alpha} & \text{se } \alpha < x_d < \beta \quad \& \lambda > c_1^1 \\ 0 & \text{se } x_d > \beta \end{cases}$$

dove Δ è pari a 80 euro al mese; α è pari a 24 mila euro fino al 2017 e a 24.600 dal 2018, β è pari a 26 mila euro fino al 2017 e a 26.600 dal 2018 [Visco e Paladini, 2014a, Pellegrino e Zanardi, 2014, Baldini et al., 2015, Baldini e Pellegrino, 2016, Di Nicola e Pellegrino, 2017].

I contribuenti interessati, circa 11,7 milioni (9,5 miliardi di euro il costo complessivo), calcolano il reddito netto z in base alla formula $y - \tau + \chi$; quelli per i quali $\tau < \chi$ ricevono invece un sussidio. La decrescenza repentina di questo strumento determina aliquote marginali effettive pari all'80% nella fascia $\alpha < x < \beta$ che, per quanto piccola, riguarda circa 1,3 milioni di lavoratori dipendenti. La scelta del Governo Renzi nasce dalla volontà di attribuire un importo slegato dall'imposta in quanto l'Esecutivo si era impegnato a garantire una specifica cifra a tutti i contribuenti interessati. Oltre ad essere impossibile garantire la stessa cifra a contribuenti diversi, a causa della complessità della struttura dell'IRPEF, il Bonus presenta alcuni limiti. Ad esempio, esso determina, rispetto al passato, un forte innalzamento dell'indice di riordinamento [Morini e Pellegrino, 2018]. Una volta introdotto, è tuttavia difficile pensare di modificarlo, sia per l'impatto negativo sull'opinione pubblica sia perché determinerebbe effetti fortemente eterogenei, generando una

distribuzione erratica di contribuenti perdenti e vincenti.⁶⁰

5. L'effetto redistributivo nell'ultimo ventennio

Come si è argomentato, la struttura dell'IRPEF è decisamente cambiata negli ultimi decenni, mentre poco consistenti sono i miglioramenti in termini di effetto redistributivo dell'imposta. Il libro di Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra "I tributi nell'economia italiana" riporta, anno per anno, fin dalla prima edizione del 1998,⁶¹ una stima dei principali indici redistributivi elaborati da Massimo Baldini col Modello CAPP per quanto riguarda la distribuzione delle famiglie equivalenti.⁶² A parte questa raccolta sistemica di analisi redistributiva, è difficile trovare analisi *ad hoc* sull'argomento, se non su specifici anni, soprattutto per gli anni più lontani [Marenzi, 1989, Bernardi et al., 1992]. Spesso però le analisi condotte coi modelli di microsimulazione non sono facilmente confrontabili temporalmente, perché le metodologie di costruzione di uno stesso modello possono variare nel tempo anche sensibilmente.

Per affrontare questo rilevante aspetto è meglio quindi affidarsi alle valutazioni campionarie del Dipartimento delle finanze. Lo stesso Dipartimento ha pubblicato per la prima volta solo nel 2010 un documento dove presenta i principali indici redistributivi per il periodo 2001-2007. Recentemente, la predisposizione di un *tax file* ha reso possibile l'analisi per gli ultimi quindici anni [Acciari, 2016]. Dette statistiche fanno riferimento agli individui e considerano le dichiarazioni presentate; pertanto, non possono, per loro stessa natura, considerare l'impatto dell'imposta sull'insieme delle famiglie. Un primo tentativo in tal senso è stato proposto da , i quali applicano un modello di microsimulazione che aggancia i dati fiscali all'indagine SILC sui redditi delle

60 Sono peraltro stati recentemente proposti meccanismi alternativi al Bonus [Pellegrino et al., 2019].

61 In precedenza il libro era curato solamente da Paolo Bosi e la prima edizione risale al 1986.

62 Per una rassegna dei modelli di microsimulazione per l'Italia si rimanda ad Azzolini et al. [2017].

famiglie italiane per i periodi d'imposta 2009 e 2013.

Sintetizzando i risultati contenuti in Acciari [2016], si osserva quanto segue.⁶³ L'indice di Gini⁶⁴ dei redditi ante imposta è altalenante ma decrescente, raggiungendo un picco massimo di 0,46 nel 2002-2003 (con massimi relativi nel 2007 e nel 2010), mentre negli ultimi anni è solo lievemente superiore a 0,45. Questo sali-scendi, che riflette tuttavia variazioni di una certa intensità, dipende da diversi fattori. Una parte consistente della spiegazione risiede nel cambio di normativa, che di anno in anno può comportare variazioni anche considerevoli nella numerosità dei gruppi di contribuenti che presentano la dichiarazione (Figura 5).⁶⁵

L'aliquota media complessiva risulta decrescente nel periodo 2001-2005 (dal 18,7% al 17,8%), poi crescente fino al 2012 (19%) e, successivamente, in lieve diminuzione (18,5% nel 2014 escludendo il Bonus IRPEF). Per quanto riguarda invece il grado di progressività, misurato dall'indice di Kakwani, esso risulta lievemente decrescente nel periodo considerato, con picchi nel 2003 (0,2426) e nel 2007 (0,2307), contro il 0,2148 del 2014 (Figura 6).

Considerando congiuntamente questi due andamenti, l'effetto redistributivo, misurato dall'indice di Reynolds-Smolensky, risulta anch'esso lievemente decrescente tra il 2007 (0,0522) e il 2014 (0,0486), mentre in precedenza mostra un picco nel 2003 (0,0538) (Figura 7).

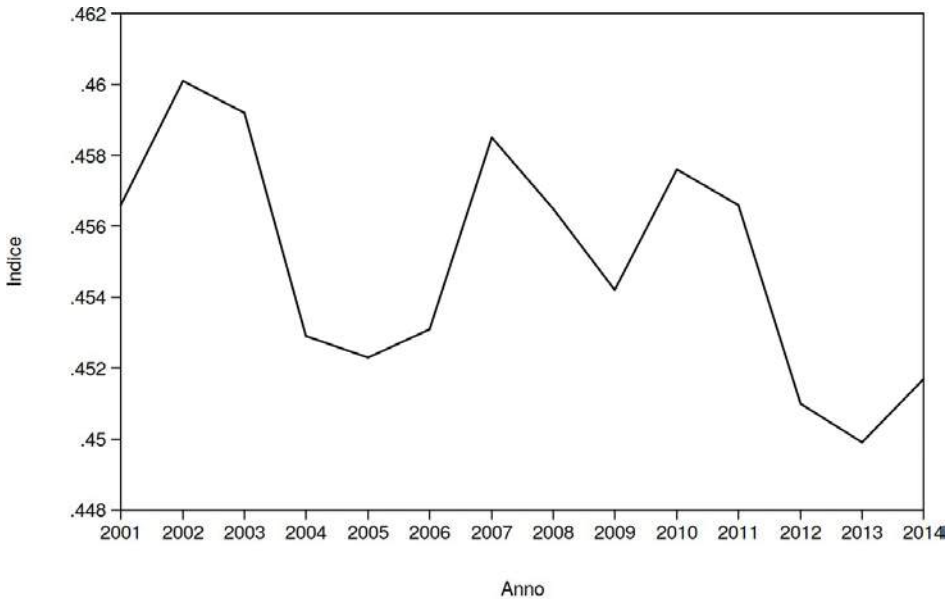
63 L'analisi è condotta per mezzo di una estrapolazione rappresentativa delle dichiarazioni presentate dai contribuenti; si considerano i contribuenti con reddito strettamente positivo; si considera il reddito complessivo IRPEF (per gli anni di interesse non si include il reddito da cedolare secca); si considera l'imposta netta erariale, senza considerare le addizionali.

64 L'indice di Gini consente di sintetizzare la disuguaglianza in una distribuzione dei redditi in un unico numero compreso tra 0 in caso di assenza di disuguaglianza e 1 in caso di massima disuguaglianza. Viene proposto da Corrado Gini [Gini, 1912, 1914, Pietra, 1915, Gini, 1921, Ceriani e Verme, 2012, Pellegrino, 2019]. La letteratura sull'indice è sterminata [Giorgi, 1990, Xu, 2003]. Per le applicazioni all'imposta progressiva si rimanda a [Lambert, 2001]. Per la lettura delle Tabelle 33 e 34 basti ricordare che è possibile calcolare l'indice di Gini per il reddito lordo G_x , il reddito netto G_z e l'imposta G_T . Considerando l'ordinamento ante imposta è inoltre possibile calcolare l'indice di concentrazione delle imposte C_T e del reddito netto C_z . Infine, l'effetto redistributivo complessivo RE è pari a $G_x - G_z$; l'indice di Reynolds e Smolensky [1977] è pari a $RS = G_x - C_z$; l'indice di Kakwani [1977] è invece pari a $K = C_T - G_x$. L'indice di Reynolds-Smolensky e l'indice di Kakwani sono legati tra loro dall'aliquota media complessiva θ , secondo la relazione $RS = \frac{\theta}{1-\theta} K$.

65 Si pensi ad esempio, al 2012, da quando i redditi dei fabbricati non locati non rientrano nella definizione di reddito complessivo.

Considerando la sostanziale stabilità di questi indicatori, come *proxy* di quanto avvenuto nell'ultimo decennio, si riportano di seguito due tabelle che considerano tutti gli indici redistributivi sull'anno d'imposta 2014 sia sui contribuenti, sia sulle famiglie equivalenti, utilizzando il modello proposto da e successive integrazioni che ha come base dati l'Indagine sui Bilanci delle famiglie italiane della (Tabelle 33 e 34).

Figura 5 L'indice di Gini dei redditi complessivi (individui)



Fonte: Cortesia di Paolo Acclari - Dipartimento delle Finanze - MEF.

Il reddito netto di ogni contribuente del campione è definito in tre modi: la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta netta erariale (netto 1); la differenza tra il reddito complessivo ai fini IRPEF e l'imposta

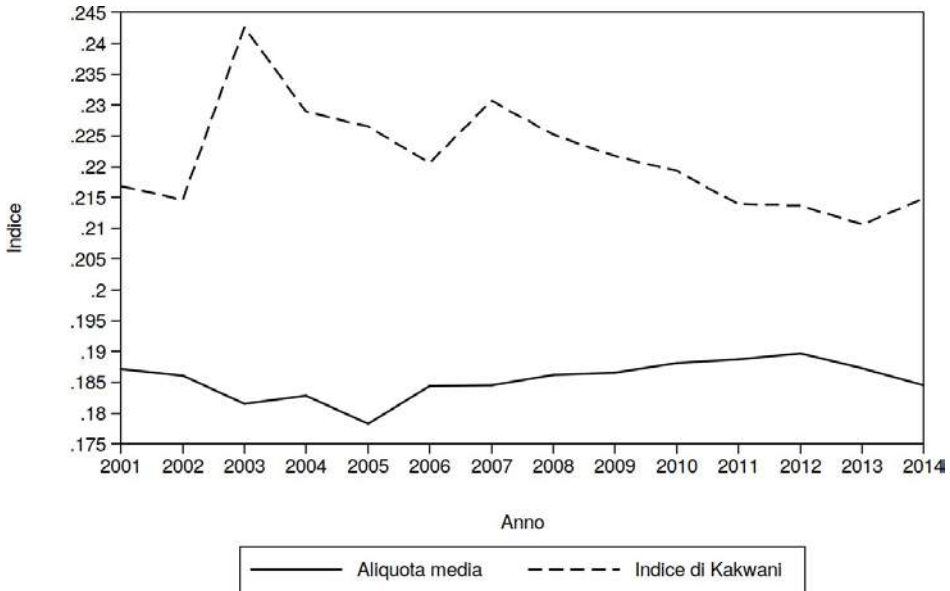
netta comprensiva delle addizionali⁶⁶ regionali e comunali (netto 2); la differenza tra il reddito complessivo comprensivo dei redditi soggetti a cedolare secca e l'imposta complessiva (imposta netta erariale, addizionali regionali e comunali e imposta cedolare) (netto 3).

Poiché la normativa vigente prevede sia il Bonus IRPEF (qui applicato per l'intero anno) per i lavoratori dipendenti, slegato dalla struttura complessiva dell'imposta, sia l'applicazione parziale dell'imposta negativa sul reddito nel caso della detrazione riservata alle famiglie numerose e la detrazione per le famiglie che ricevono in locazione l'abitazione di residenza, si riportano tre definizioni di reddito disponibile: i redditi disponibili 1, 2 e 3 sono pari alla somma dei rispettivi redditi netti con la somma dei tre possibili trasferimenti monetari previsti dalla normativa (Bonus, sussidio in caso di incapacienza della detrazione per il canone di locazione e sussidio in caso di incapacienza della ulteriore detrazione per le famiglie numerose).

Per quanto concerne i contribuenti IRPEF, l'indice di Gini dei redditi complessivi, comprensivi dei canoni di locazione che hanno applicato la cedolare secca (la cui distribuzione è indicata con * nelle due tabelle), è pari a 45,83, mentre quello che esclude detti canoni è pari a 45,65 (la corrispondente distribuzione è indicata con ** nelle due tabelle). Si noti che il primo è maggiore del secondo.

66 Le addizionali regionali sono attribuite in modo puntuale; le addizionali comunali, invece, sono attribuite ad ogni contribuente del campione considerando un'aliquota media stimabile a livello regionale dalle statistiche rese pubbliche dal Dipartimento delle finanze.

Figura 6 L'indice di Kakwani e l'aliquota media (individui)

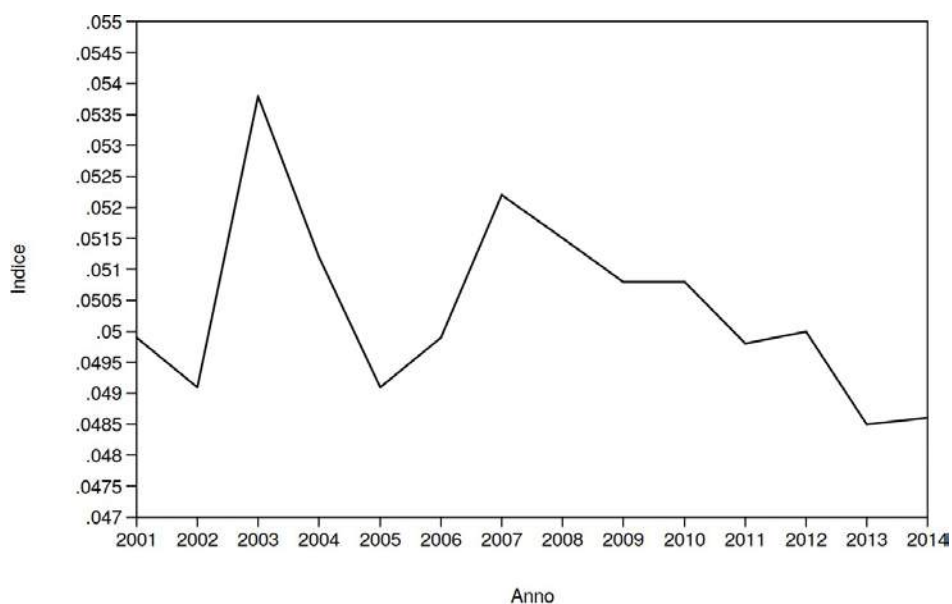


Fonte: Cortesia di Paolo Acclari - Dipartimento delle Finanze - MEF.

Considerando la prima definizione di reddito netto (netto 1), l'indice di Gini è pari a 40,64; considerando il reddito netto 2 l'indice di Gini è invece pari a 40,28; considerando infine il reddito netto 3 l'indice di Gini è pari a 40,58. I corrispondenti indici di concentrazione dei tre redditi netti considerati sono pari a 40,55, 40,18 e 40,41, rispettivamente. Si noti che i valori degli indici per le tre definizioni di reddito disponibile considerate sono inferiori ai corrispondenti valori per i redditi netti. L'indice di redistribuzione complessiva *RE* è dunque pari a 5,01, 5,37 e 5,32, rispettivamente (i corrispondenti valori per i redditi disponibili sono più elevati), mentre l'indice di Reynolds-Smolensky *RS* è pari a 5,10, 5,47 e 5,42, rispettivamente. Ovviamente, a causa della progressività dell'imposta, la distribuzione dei debiti d'imposta è più concentrata rispetto alla distribuzione dei redditi complessivi: l'indice di concentrazione dell'imposta erariale è pari a 67,74, mentre è pari a 66,62 qualora

si considerino anche le addizionali regionali e comunali. L'indice di concentrazione considerando, in aggiunta, l'imposta cedolare è pari a 66,61. L'indice di Kakwani, che misura il grado di progressività dell'imposta, è dunque pari a 22,09, 20,97 e 20,78, rispettivamente. Si noti che confrontando la sola imposta erariale con l'imposta che comprende anche le addizionali regionali e comunali, l'effetto redistributivo e l'incidenza media sono maggiori, mentre il grado di progressività è minore. Considerando le famiglie equivalenti, i valori assunti dai principali indici redistributivi sono più bassi di quelli calcolati sulla distribuzione dei redditi individuali, sebbene simili a quelli riscontrati per gli individui.

Figura 7 L'indice di Reynolds-Smolenky (individui)



Fonte: Cortesia di Paolo Acciari - Dipartimento delle Finanze - MEF.

Tabella 33 L'effetto redistributivo considerando gli individui (2014)

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Gini del reddito complessivo con redditi da cedolare *		45,83
Gini del reddito complessivo IRPEF **		45,65
Gini del reddito da considerare per le detrazioni		46,16
Gini del reddito netto 1		40,64
Gini del reddito netto 2		40,28
Gini del reddito netto 3		40,51
Gini del reddito disponibile 1		40,19
Gini del reddito disponibile 2		39,83
Gini del reddito disponibile 3		40,06
Concentrazione del reddito netto 1	**	40,55
Concentrazione del reddito netto 2	**	40,18
Concentrazione del reddito disponibile 1	**	40,06
Concentrazione del reddito disponibile 2	**	39,67
Concentrazione del reddito netto 3	*	40,41
Concentrazione del reddito disponibile 3	*	39,91
Gini imposta netta IRPEF		68,97
Gini imposta netta IRPEF e addizionali		67,74
Gini imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)		67,73
Concentrazione imposta netta IRPEF	**	67,74
Concentrazione imposta netta IRPEF e addizionali	**	66,62
Concentrazione imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)	*	66,61
Gini bonus IRPEF		76,15
Gini totale sussidi		76,27
Concentrazione totale sussidi	**	5,39
Concentrazione bonus IRPEF	**	5,86
Aliquota media imposta netta IRPEF	**	18,75

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Aliquota media addizionali	**	1,95
Aliquota media imposta cedolare	*	0,17
RE netto 1	**	5,01
RE netto 2	**	5,37
RE netto 3	*	5,32
RE disponibile 1	**	5,46
RE disponibile 2	**	5,82
RE disponibile 3	*	5,78
RS netto 1	**	5,10
RS netto 2	**	5,47
RS netto 3	*	5,42
RS disponibile 1	**	5,59
RS disponibile 2	**	5,98
RS disponibile 3	*	5,93
K netto 1	**	22,09
K netto 2	**	20,97
K netto 3	*	20,78

Come visto, l'imposta personale italiana si basa su una progressività per scaglioni integrata da una progressività per deduzione e detrazione. È possibile quantificare la quota dell'indice di Reynolds-Smolensky dovuta alla scala delle aliquote, alle deduzioni e alle detrazioni [Pfähler, 1990, Onrubia et al., 2014, Barbetta et al., 2018, Pellegrino e Vernizzi, 2018]:⁶⁷ circa il 62% di è dovuto alla struttura delle detrazioni per carichi di lavoro e di famiglia, mentre circa il 41% è dovuto alla scala delle aliquote. Le deduzioni, invece, comportano una riduzione dell'effetto redistributivo, ancorché contenuto. Il ruolo delle altre detrazioni e delle deduzioni dal reddito complessivo è tra-

⁶⁷ Si rinvia a Di Caro [2019] per la medesima scomposizione sul periodo d'imposta 2014 utilizzando il *tax file* del Dipartimento delle finanze.

scurabile; si noti, tuttavia, che, seppur di poco, questi elementi dell'imposta riducono lievemente l'indice *RS* ottenibile in loro assenza. Lo scarso impatto di questi istituti sull'indice *RS* induce a ripensare il ruolo delle detrazioni per oneri, sfoldendo e razionalizzando, in particolare, il loro lungo elenco [Barbetta et al., 2014].

Tabella 34 L'effetto redistributivo considerando le famiglie equivalenti (2014)

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Gini del reddito complessivo con redditi da cedolare *		42,20
Gini del reddito complessivo IRPEF **		41,98
Gini del reddito da considerare per le detrazioni		42,40
Gini del reddito netto 1		36,92
Gini del reddito netto 2		36,59
Gini del reddito netto 3		36,88
Gini del reddito disponibile 1		36,54
Gini del reddito disponibile 2		36,20
Gini del reddito disponibile 3		36,48
Concentrazione del reddito netto 1	**	36,87
Concentrazione del reddito netto 2	**	36,53
Concentrazione del reddito disponibile 1	**	36,44
Concentrazione del reddito disponibile 2	**	36,09
Concentrazione del reddito netto 3	*	36,81
Concentrazione del reddito disponibile 3	*	36,37
Gini imposta netta IRPEF		64,52
Gini imposta netta IRPEF e addizionali		63,24
Gini imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)		63,26
Concentrazione imposta netta IRPEF	**	63,89
Concentrazione imposta netta IRPEF e addizionali	**	62,65
Concentrazione imposte totali (IRPEF, addizionali e cedolare)	*	62,66
Gini bonus IRPEF		73,22
Gini totale sussidi		73,03
Concentrazione totale sussidi	**	4,42

Indice	Ordinamento	Valore (x100)
Concentrazione bonus IRPEF	**	5,50
Aliquota media imposta netta IRPEF	**	18,90
Aliquota media addizionali	**	1,96
Aliquota media imposta cedolare	*	0,18
RE netto 1	**	5,05
RE netto 2	**	5,38
RE netto 3	*	5,32
RE disponibile 1	**	5,44
RE disponibile 2	**	5,77
RE disponibile 3	*	5,72
RS netto 1	**	5,11
RS netto 2	**	5,45
RS netto 3	*	5,39
RS disponibile 1	**	5,54
RS disponibile 2	**	5,89
RS disponibile 3	*	5,83
K netto 1	**	21,92
K netto 2	**	20,67
K netto 3	*	20,46

6. Il gettito nell'ultimo ventennio

Di seguito si presenta il passaggio dal reddito complessivo all'imposta netta erariale, riportando le statistiche sulle dichiarazioni dei redditi presentate direttamente o indirettamente dai contribuenti italiani (Tabelle 35, 36 e 37). Tali statistiche riportano un gettito aggregato inferiore a quello ufficiale elaborato dall'ISTAT (Tabella 38) perché, come rilevato, il Dipartimento delle finanze elabora, tramite la SOGEI, le dichiarazioni presentate, le quali non considerano alcuni aspetti dell'imposta, come, ad esempio, l'imposizione separata per il TFR, la stima del gettito derivante dagli accertamenti sulle dichiarazioni presentate.

Tabella 35 Il calcolo dell'imposta nel 2007

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Numero contribuenti	41,7	-	-
Reddito complessivo	41,4	772,3	18,7
Deduzione per abitazione principale	16,5	7,8	0,5
Oneri deducibili	12,7	21,3	1,7
Reddito imponibile	40,4	741,4	18,4
Imposta lorda	37,5	196,4	5,2
Totale detrazioni	37,3	57,4	1,5
Imposta netta	30,5	142,5	4,7

Tabella 36 Il calcolo dell'imposta nel 2012

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Numero contribuenti	41,7	-	-
Reddito complessivo	41,4	772,3	18,7
Deduzione per abitazione principale	16,5	7,8	0,5
Oneri deducibili	12,7	21,3	1,7
Reddito imponibile	40,4	741,4	18,4
Imposta lorda	37,5	196,4	5,2
Totale detrazioni	37,3	57,4	1,5
Imposta netta	30,5	142,5	4,7

Tabella 37 Il calcolo dell'imposta nel 2017

Calcolo dell'imposta	Frequenza (milioni)	Ammontare (miliardi di euro)	Media (migliaia di euro)
Numero contribuenti	41,2	-	-
Reddito complessivo	40,6	838,2	20,7
Deduzione per abitazione principale	17,7	8,9	0,5
Oneri deducibili	7,4	26,6	3,6
Reddito imponibile	39,5	803,6	20,4
Imposta lorda	38,6	218,7	5,7
Totale detrazioni	38,8	69,0	1,8
Imposta netta	30,7	157,5	5,1

Valutato in termini di prodotto interno lordo, il gettito complessivo aumenta dal 9,5% del 2000 al 10,7% del 2018. In valore assoluto, l'imposta erariale è aumentata da 115 a 172 miliardi. Anche il gettito dell'addizionale regionale e comunale è fortemente cresciuto dall'anno della loro introduzione. Nel 2000 il gettito dell'addizionale regionale è pari a 2,5 miliardi di euro, mentre nel 2004 raggiunge quota 6,5 miliardi; nel periodo 2008-2011 esso è stato superiore a 8 miliardi (8,5 nel 2011), per poi subire un'impennata dal 2012 (12 miliardi di euro nel 2018).

Molto più dinamico è stato l'andamento del gettito dell'addizionale comunale: il gettito nel 2000 era di appena 600 milioni di euro, ma è salito a 1,6 miliardi nel 2003 e a quasi 3 miliardi di euro nel periodo 2008-2010. Dal 2013 il gettito supera i 4 miliardi e, oggi, risulta vicino ai 5 miliardi.

Tabella 38 Il gettito dell'imposta nel periodo 2000-2018

Periodo di imposta	Imposta erariale	Addizionale regionale	Addizionale comunale	Totale (miliardi di euro)	% del PIL (SEC 2010)
2000	115,2	2,5	0,6	118,3	9,5
2001	120,3	4,6	0,9	125,7	9,7
2002	122,0	5,0	1,1	128,1	9,5
2003	124,5	6,2	1,6	132,2	9,5
2004	128,5	6,5	1,6	136,7	9,4
2005	133,6	6,1	1,5	141,3	9,5
2006	142,8	6,6	1,6	151,0	9,7
2007	153,0	7,4	2,5	162,8	10,1
2008	160,0	8,2	2,9	171,1	10,5
2009	155,4	8,1	2,8	166,3	10,6
2010	162,6	8,2	2,9	173,6	10,8
2011	162,1	8,5	3,2	173,8	10,6
2012	163,9	10,7	3,9	178,5	11,1
2013	161,3	10,6	4,2	176,1	11,0
2014	160,6	10,9	4,4	175,9	10,8
2015	165,7	11,1	4,6	181,4	10,7
2016	166,2	11,9	4,5	182,6	10,8
2017	169,3	12,0	4,6	185,8	10,7
2018	172,3	12,0	4,8	189,0	10,7

7. Conclusioni

Nel presente saggio abbiamo analizzato l'IRPEF a partire dal 1974 (anno della sua introduzione) fino ad oggi: un percorso di 45 anni, in cui abbiamo evidenziato le frequenti modifiche, non sempre legate a ragioni tecniche ma, anzi, spesso dovute all'intrecciarsi di vicende politiche, all'intervento di grup-

pi di pressione e, indubbiamente, a esigenze di gettito (le quali hanno reso il tributo un pilastro essenziale per la nostra fiscalità). Nell'articolo abbiamo anche cercato di esaminare i cambiamenti applicati all'imposta alla luce dei principi di generalità, neutralità (orizzontale e verticale) e non discriminazione, sui quali si era basata la Commissione Cosciani, dal cui lavoro nasce l'IRPEF. Ebbene, il quadro che emerge sembra rappresentare un sistema che si allontana da detti principi per arrivare ad un coacervo di norme ove l'onere di imposta è *tailored-made* (con buona pace per l'equità orizzontale e verticale) e la comprensione delle norme è spesso faticosa e controversa (il contenzioso in materia ne è la riprova). Negli anni, si assiste inoltre ad una pronunciata erosione della base imponibile, dovuta non solo al proliferare delle spese fiscali ma anche alla crescita disordinata di numerose forme sostitutive di imposizione. Per tutti questi motivi, riteniamo sia giunto il momento di una revisione strutturale dell'IRPEF che, modificando o eliminando molti istituti, introdotti spesso con un approccio emergenziale, garantisca non solo un ritorno ai principi della Costituzione ma anche un miglior coordinamento tra la norma e la sua applicazione e, a vent'anni dalla sua introduzione, l'effettiva applicazione dello Statuto dei diritti del contribuente.

Ringraziamenti

Si ringraziano Luigi Bernardi, Paolo Bosi, Giuseppe Corasaniti, Fernando Di Nicola, Emma Galli, Ernesto Longobardi, Anna Marenzi, Paola Profeta, Franco Reviglio, Gilberto Turati, Salvatore Tutino, Achille Vernizzi. Ogni imprecisione è responsabilità unica degli autori.

Riferimenti bibliografici

- [1] Paolo Acciari. Potenzialità delle estrazioni di dati dagli archivi amministrativi. Collezione campionaria di dati Irpef e calcolo degli indici di progressività e redistribuzione Irpef. 2016. Dodicesima conferenza nazionale di statistica.
- [2] Andrea Albarea, Michele Bernasconi, Anna Marenzi, e Dino Rizzi. Income underreporting and tax evasion in Italy: Estimates and distributional effects. *Review of Income and Wealth*, 2019.
- [3] Davide Azzolini, Martina Bazzoli, Silvia De Poli, Carlo Fiorio, e Samuele Poy. Developing and validating regional microsimulation models. tremod: The tax-benefit model of the Italian Province of Trento. *Economia Pubblica*, (1):5–33, 2017.
- [4] Massimo Baldini e Simone Pellegrino. Il TFR in busta paga: quando lo Stato guadagna e i lavoratori meno. 2010a. Il TFR: un tesoretto sempre ambito, Center for Research on Pensions and Welfare Policies – CeRP, 2014.
- [5] Massimo Baldini e Simone Pellegrino. L'IRPEF di Berlusconi premia i redditi più alti. 2010b. *lavoce.info* del 19 gennaio.
- [6] Massimo Baldini e Simone Pellegrino. Legge di stabilità: cosa cambia per l'IRPEF. 2013. *lavoce.info* del 18 ottobre.
- [7] Massimo Baldini e Simone Pellegrino. Chi restituisce il bonus di 80euro. E perché. 2016. *lavoce.info* del 7 giugno.
- [8] Massimo Baldini e Leonzio Rizzo. *Flat tax. Parti uguali tra disuguali?* Il Mulino, 2019.
- [9] Massimo Baldini, Elena Giarda, Arianna Olivieri, Simone Pellegrino, e Alberto Zanardi. Il bonus degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi. *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXIV(1):3–22, 2015.
- [10] Massimo Baldini, Simone Pellegrino, e Leonzio Rizzo. I possibili effetti di una flat tax sui redditi delle famiglie. 2018. *welforum.it* del 15 giugno.

- [11] Banca d'Italia. I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014. *Supplementi al Bollettino Statistico, Anno XXV, n. 64*, 2015.
- [12] Gian Paolo Barbetta, Simone Pellegrino, e Gilberto Turati. Detrazioni, una giungla da tagliare. 2014. lavoce.info del 4 aprile.
- [13] Gian Paolo Barbetta, Simone Pellegrino, e Gilberto Turati. What explains the redistribution achieved by the Italian personal income tax? Evidence from administrative data. *Public Finance Review*, 46(1):7–28, 2018.
- [14] Martina Bazzoli, Paolo Di Caro, Francesco Figari, Carlo Fiorio, e Marco Manzo. Size, characteristics and distributional effects of income tax evasion in Italy. 2019. mimeo.
- [15] Luigi Bernardi. The flat tax: What degree of simplification does it imply? *Società Italiana di Economia Pubblica, Working Papers*, (745),2019.
- [16] Luigi Bernardi, Anna Marenzi, e Francesca Pozzi. L'analisi di microsimulazione delle imposte dirette e dei contributi sociali a carico delle famiglie: modello e risultati. In Paolo Bosi e Sergio Lugaesi, editor, *Bilancio pubblico e redistribuzione*, pages 129–175. ISPE, 1992.
- [17] Bruno Bises. *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*. Il Mulino, 2014.
- [18] Margherita Borella e Simone Pellegrino. Il TFR in busta paga: effetti di lungo periodo. 2010. Il TFR: un tesoretto sempre ambito, Center for Research on Pensions and Welfare Policies – CeRP, 2014.
- [19] Paolo Bosi. *I tributi nell'economia italiana*. Il Mulino, 1988. Paolo Bosi. *I tributi nell'economia italiana*. Il Mulino, 1993.
- [20] Paolo Bosi. *I tributi nell'economia italiana*. Il Mulino, 1996.
- [21] Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra. *I tributi nell'economia italiana*. Il Mulino, 2005. Centro Europa Ricerche. *Pensioni e fisco*. 2010.
- [22] Centro Europa Ricerche. *Gli italiani secondo il fisco*. 2013.
- [23] Lidia Ceriani e Paolo Verme. The origins of the Gini index: extracts from Variabilità e Mutabilità (1912) by Corrado Gini. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3):421–443, 2012.

- [24] Paolo Di Caro. Decomposing personal income tax redistribution with application to Italy. *The Journal of Economic Inequality*, 2019.
- [25] Fernando Di Nicola. Aspetti economici della riforma dell'IRPEF ex art. 3 ddl di delega fiscale. 2002. SECIT.
- [26] Fernando Di Nicola e Ruggero Paladini. Per un'irpef più equa. 2015. lavoce.info del 3 marzo.
- [27] Fernando Di Nicola e Ruggero Paladini. Una riforma del sistema di imposte e benefici per persone e famiglie. *La Rivista delle Politiche Sociali*, (3-4):155–173,2016.
- [28] Fernando Di Nicola e Simone Pellegrino. A chi conviene il 730 precompilato. 2015. lavoce.info del 28 aprile.
- [29] Fernando Di Nicola e Simone Pellegrino. Bonus 80 euro, i nodi al pettine con i rinnovi dei contratti. 2017. lavoce.info del 10 novembre.
- [30] Fernando Di Nicola, Giorgio Mongelli, e Simone Pellegrino. The static microsimulation model of the Italian Department of finance: Structure and first results regarding income and housing taxation. *Economia Pubblica*, 2:125–157,2015.
- [31] Domenicantonio Fausto e Massimo Marrelli. *L'efficienza dell'amministrazione finanziaria*. Il Mulino,1991.
- [32] Carlo Fiorio e Francesco D'Amuri. Workers' tax evasion in Italy. *Giornale degli Economisti e Annali di economia*, 64(2/3): 247–270, 2005.
- [33] Umberto Galmarini. La moltiplicazione delle aliquote. 2004. lavoce.info del 4 dicembre.
- [34] Umberto Galmarini, Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza, e Gilberto Turati. The runaway taxpayer. *International Tax and Public Finance*, 21(3):468–497, 2014.
- [35] Silvia Giannini e Maria Cecilia Guerra. Requiem per la riforma Visco? In Luigi Bernardi e Alberto Zanardi, editors, *La finanza pubblica Italiana – Rapporto 2001*, pages 35–58. Il Mulino, 2001.
- [36] Corrado Gini. *Variabilità e Mutuabilità. Contributo allo Studio delle Di-*

stribuzioni e delle Relazioni Statistiche. C. Cuppini, Bologna, 1912.

- [37] Corrado Gini. Sulla misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri. *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, 73(2):1203–1248, 1914.
- [38] Corrado Gini. Measurement of inequality of incomes. *The Economic Journal*, 31(121):124, 1921.
- [39] Giovanni M. Giorgi. Bibliographic portrait of the Gini concentration ratio. *Metron*, XLVIII(1-4): 183–221, 1990.
- [40] Ursula Herr. L'evoluzione delle struttura dell'Irpef: un'analisi attraverso le dichiarazioni. *Il Fisco*, 18(2):381–401, 2002.
- [41] Nanak C. Kakwani. Measurement of tax progressivity: an international comparison. *Economic Journal*, 87(345):71–80, 1977.
- [42] Peter J. Lambert. *The distribution and redistribution of income*. Manchester University Press, 2001. Mario Leccisotti. *Il costo dei tributi*. Cacucci, 1995.
- [43] Ernesto Longobardi. Atti del convegno “I cento giorni e oltre: verso una rifondazione del rapporto fisco-economia?”, Bari 15-17 gennaio 2002” *Il Fisco*, 18(2), 2002.
- [44] Stefano Manestra. Per una storia della tax compliance in Italia. 2010. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 81.
- [45] Anna Marenzi. La distribuzione del carico fiscale in italia: un modello di microsimulazione. *Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale*, 1989.
- [46] Maria Rosaria Marino e Roberta Zizza. L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente. 2008. Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria.
- [47] Ministero delle Finanze. *Le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 1977*. 1979.
- [48] Ministero delle Finanze. *Analisi delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 1978*. 1981.

- [49] Ministero delle finanze. *La riforma fiscale – Libro bianco*. 1994.
- [50] Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Libro bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*. 2008.
- [51] Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2018*. 2018.
- [52] Matteo Morini e Simone Pellegrino. Personal income tax reforms: A genetic algorithm approach.
- [53] *European Journal of Operational Research*, 264(3):994 – 1004, 2018.
- [54] Jorge Onrubia, Fidel Picos-Sánchez, e María del Carmen Rodado. Rethinking the Pfähler–Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes. *International Tax and Public Finance*, 21(4):796–812, 2014.
- [55] Simone Pellegrino. Finanziaria 2005: come ripartire tra i coniugi le nuove deduzioni per carichi familiari. *Il Fisco*, 19:2910–2917, 2005.
- [56] Simone Pellegrino. Il modello di microsimulazione IRPEF 2004. 2007a. Società Italiana di Economia Pubblica – SIEP, 2007, WP No. 583.
- [57] Simone Pellegrino. IRPEF 2007: una redistribuzione (quasi) irrilevante? *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXVI(1):24–43, 2007b.
- [58] Simone Pellegrino. IRPEF 2007: Alcune osservazioni sulle nuove detrazioni per figli. *Il Fisco*, 15: 2126–2131, 2007c.
- [59] Simone Pellegrino. Struttura ed effetti redistributivi dell'imposta personale italiana: il confronto 2000-2005 ed un esercizio di modifica. *Economia Pubblica*, 1-2:99–143, 2007d.
- [60] Simone Pellegrino. Come valutare una riforma fiscale: dagli indicatori tradizionali alla applicazione del principio del sacrificio. *Politica Economica*, 2:211–233, 2008.
- [61] Simone Pellegrino. Ma la flat tax complica il sistema. 2018. lavoce.info del 29 maggio. Simone Pellegrino. Il coefficiente di Gini: le origini. 2019. mimeo.

- [62] Simone Pellegrino e Achille Vernizzi. Decomposing the redistributive effect of taxation to reveal axiom violations. *Dipartimento ESOMAS, Working Papers*, (49), 2018.
- [63] Simone Pellegrino e Alberto Zanardi. Come sarà il bonus in busta paga. 2014. *lavoce.info* del 23 aprile.
- [64] Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza, e Gilberto Turati. Oltre i controlli fiscali: un'analisi del comportamento dei contribuenti riconosciuti evasori. *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXVIII(4):497–534,2009.
- [65] Simone Pellegrino, Guido Perboli, e Giovanni Squillero. Balancing the equity-efficiency trade-off in personal income taxation: an evolutionary approach. *Economia Politica*, 36(1):37–64,2019.
- [66] Wilhelm Pfähler. Redistributive effect of income taxation: decomposing tax base and tax rates effects. *Bulletin of Economic Research*, 42(2):121–129, 1990.
- [67] Gaetano Pietra. Delle relazioni tra gli indici di variabilità. *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, 74(2):775–804, 1915.
- [68] Franco Reviglio. *Lezioni sulla riforma tributaria – Anno accademico 1975-76*. Giappichelli, 1976.
- [69] Franco Reviglio. Caratteristiche della ricevuta fiscale e relative modalità di rilascio da parte di determinate categorie di contribuenti. *Decreto Ministeriale del 13 ottobre*, 1979.
- [70] Franco Reviglio. Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria. *Disegno di Legge, Senato della Repubblica*, (1114), 1980a.
- [71] Franco Reviglio. Norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. *Disegno di Legge, Camera dei Deputati*, (1507), 1980b.
- [72] Morgan Reynolds e Eugene Smolensky. *Public expenditures, taxes and the distribution of income: the United States, 1950, 1961,1970*. New York Academic Press, 1977.

- [73] Nicola Rossi. *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*. Marsilio, 2018. Alessandro Santoro. *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*. Il Mulino, 2010.
- [74] Domenico Siniscalco. *Il sistema tributario italiano*. 1982. Università di Torino, Dispense.
- [75] Giulio Tremonti. *Meno tasse più sviluppo – Un progetto per uscire dalla crisi*. Il Giornale, 1999.
- [76] Salvatore Tutino. Indagine conoscitiva in materia di trattamento tributario dei redditi della famiglia e di agevolazioni fiscali alle associazioni senza scopo di lucro. *Commissione permanente*, 1993. Seduta del 27 maggio.
- [77] Salvatore Tutino. Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno. *Sesta Commissione permanente*, 2005. Seduta del 15 febbraio.
- [78] Salvatore Tutino. Dal “740 lunare” all’Unico 2008: la difficile strada delle semplificazioni. 2008. Il Cerino del 27 marzo.
- [79] Vincenzo Visco. *Il fisco giusto*. Il Sole 24 Ore Libri, 2000.
- [80] Vinesco Visco. *Appunti per una riforma fiscale*. 1995. Cespe materiali n. 5.
- [81] Vinesco Visco. Come dimezzare l’evasione in tre anni. 2014. lavoce.info dell’11 giugno.
- [82] Vinesco Visco e Ruggero Paladini. Così si affonda nel pantano delle detrazioni. 2014a. lavoce.info del 20 marzo.
- [83] Vinesco Visco e Ruggero Paladini. Come uscire dal pantano delle detrazioni fiscali. 2014b. lavoce.info del 28 febbraio.
- [84] Kuan Xu. How has the literature on Gini’s index evolved in the past 80 years? *SSRN Electronic Journal*, 2003.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Assonebb

Banca Profilo

Confindustria Piacenza

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Oliver Wyman

Pfizer

SACE

Sisal

TIM

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2020

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI20	€ 60,00 causale: EII20	€ 130,00 causale: MBEII20
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE20	€ 80,00 causale: EIE20	€ 180,00 causale: MBEIE20
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW20	€ 30,00 causale: EIW20	€ 75,00 causale: MBEIW20

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2020/1

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese.

Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una possibile risposta a queste esigenze?

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo numero di *Economia Italiana - editors* le professoresse **Emma Galli** della Sapienza e **Paola Profeta** della Bocconi - forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari.

Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distorsivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.