



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Economia e finanza

Tesi di Laurea

Riforma fiscale italiana 2022: la nuova IRPEF e l'introduzione dell'assegno unico e universale

Relatore

Ch. Prof. Irene Mammi

Laureando

Luca Bolognesi

Matricola 886768

Anno Accademico

2021 / 2022

Abstract

La riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'introduzione dell'assegno unico e universale, contenute all'interno della Legge di Bilancio 2022, hanno rappresentato una vera e propria rivoluzione in termini di razionalità ed equità del sistema fiscale italiano. Il legislatore, attraverso queste novità, è riuscito infatti a dare maggiore chiarezza e semplicità al regime tributario e a ridurre il carico fiscale che ormai da anni gravava sul ceto medio, troppo spesso escluso dai bonus e dagli sgravi concessi dalle precedenti riforme.

L'obiettivo dell'elaborato è di ripercorrere la storia e l'evoluzione della tassazione sul reddito delle persone e di analizzare le modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2022 rispetto alla normativa previgente, osservando al contempo le variazioni delle aliquote medie, marginali effettive e del reddito disponibile generate dalla nuova IRPEF e dall'AUU.

Successivamente il focus viene spostato sugli effetti redistributivi e sulla progressività, apportati dalle due disposizioni. Al fine di esaminare questi aspetti viene fatto ricorso ad alcuni indici calcolati prima e dopo l'applicazione della Legge. La valutazione viene fatta sia sulla Legge nel suo complesso sia sulle sue due componenti, prese in esame disgiuntamente allo scopo di comprendere appieno la direzione impartita da ognuna di esse al sistema.

Dal testo emerge il carattere maggiormente orientato all'equità sociale e quindi più efficace a livello redistributivo dell'AUU e per contro quello più orientato alla razionalizzazione e semplificazione della normativa della nuova IRPEF. La loro combinazione permette di raggiungere gli obiettivi prefissati e produce un aumento del reddito disponibile per la quasi totalità dei contribuenti.

Indice

Introduzione	3
I- Gli strumenti per l'analisi	5
1.1- Il funzionamento di un'imposta a scaglioni	5
1.2- Indici di base per la valutazione degli effetti redistributivi	10
1.3- Indici derivati per la valutazione degli effetti redistributivi	11
II- Storia e caratteristiche	13
2.1- L'origine dell'IRPEF	13
2.2- La struttura e la sua evoluzione	14
2.3- Deduzioni, detrazioni e trasferimenti monetari	17
2.4- Gettito prodotto e inflazione	19
2.5- Criticità dell'imposta	21
2.6- Confronto con l'estero	23
III- Legge di Bilancio 2022	26
3.1- Il documento	26
3.2- Le misure adottate	27
IV- IRPEF e AUU	29
4.1- La riforma dell'IRPEF: obiettivi	29
4.2- L'intervento sull'imposta	30
4.2.1- Le novità per aliquote e scaglioni	31
4.2.2- Le nuove detrazioni per tipologia di reddito	33
4.2.3- L'effetto sui contribuenti	35
4.2.4- Distribuzione dei vantaggi	39
4.3- L'assegno unico e universale	40
V- Costo ed effetti	45
5.1- Costo e finanziamento della riforma	45
5.2- Impatto ed effetti redistributivi nuova IRPEF e AUU	46
5.2.1- L'incidenza del beneficio	46
5.2.2- Il modello TAXBEN-DF e preparativi all'analisi	48
5.2.3- Esiti dell'analisi	50
Conclusione	54
Bibliografia	55
Sitografia	56

Introduzione

Le riforme in ambito fiscale in Italia sono da sempre oggetto di discussione e controversia tra la popolazione a causa della loro applicazione pressoché universale sui redditi generati a livello personale. Questo fattore genera grande sensibilità nei confronti dell'argomento e porta spesso a riflessioni da parte degli italiani che si limitano a ragionamenti "di pancia" condensati nel semplice desiderio di ridurre l'ammontare del prelievo. Proprio per questa criticità, l'operato dello Stato risulta in questo senso particolarmente delicato e spinoso.

Nella sezione "fisco e sostegno ai redditi" della Legge di Bilancio 2022 il legislatore ha introdotto le previsioni argomento di questo elaborato: la riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'adozione dell'assegno unico e universale per i figli al di sotto dei 21 anni.

L'importanza delle novità introdotte e la risonanza mediatica del tema hanno suscitato in me il desiderio di approfondire l'argomento e ad interrogarmi sull'effettivo vantaggio prodotto dalle norme. In aggiunta, l'ambito fiscalità è da sempre fonte di curiosità da parte mia e tale motivazione mi ha portato a porre il focus della trattazione anche sull'evoluzione dell'imposta sul reddito nel corso degli anni, a livello di ratio della norma e di sviluppo delle componenti ad essa collegate. L'obiettivo principale rimane comunque la spiegazione delle disposizioni e la conseguente valutazione dei benefici per i contribuenti, degli effetti redistributivi e della progressività apportati rispetto alla situazione previgente.

Al fine dell'analisi risulta centrale l'utilizzo del modello di microsimulazione TAXBEN-DF, sviluppato dal Dipartimento delle finanze, a partire dal quale è possibile calcolare gli impatti finanziari delle politiche fiscali e, attraverso il ricorso a specifici indici, gli effetti redistributivi sui contribuenti.

La trattazione è suddivisa in cinque capitoli. Il primo è un capitolo di carattere tecnico, viene infatti spiegato non solo il funzionamento di un'imposta a scaglioni ma anche la struttura e il significato degli indici utilizzati nel proseguo dell'elaborato. Il secondo capitolo ripercorre la storia e l'evoluzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in Italia, illustrandone anche le principali criticità e proponendo un confronto con le

rispettive imposte estere. La terza parte commenta la Legge di Bilancio 2022 e le parti che la compongono mentre nel quarto viene approfondito nel dettaglio il tema dell'IRPEF e dell'assegno unico e universale. Nell'ultima parte dopo aver parlato dei costi delle nuove norme, il focus si sposta sulla redistribuzione e la progressività prodotte, verificate attraverso il modello di microsimulazione e gli indici precedentemente nominati.

I- Gli strumenti per l'analisi

In questo primo capitolo l'obiettivo è quello di fornire una spiegazione tecnica del funzionamento di un'imposta a scaglioni con deduzioni e detrazioni e di illustrare gli indici, classificati come di base e derivati, che verranno utilizzati successivamente al fine di valutare gli effetti redistributivi generati dall'adozione della nuova IRPEF. La trattazione, di carattere molto teorico, può essere considerata un'infarinatura generale e garantisce di affrontare la lettura dei capitoli successivi con solide basi.

1.1- Il funzionamento di un'imposta a scaglioni

L'IRPEF prevede l'utilizzo di una scala di aliquote che contribuisce a rendere progressiva l'imposta. Il funzionamento è semplice: ogni scaglione presenta un'aliquota con un corrispondente "intervallo di reddito" di applicazione determinato da un limite inferiore e uno superiore. A intervalli superiori in termini di valore di reddito sono associate aliquote marginali maggiori.

Al fine di spiegare tale meccanismo viene presa come esempio un'imposta con tre scaglioni. Dato il reddito lordo y e le tre aliquote legali tali che $t_1 < t_2 < t_3$, la funzione d'imposta $T(y)$ sarà la seguente:

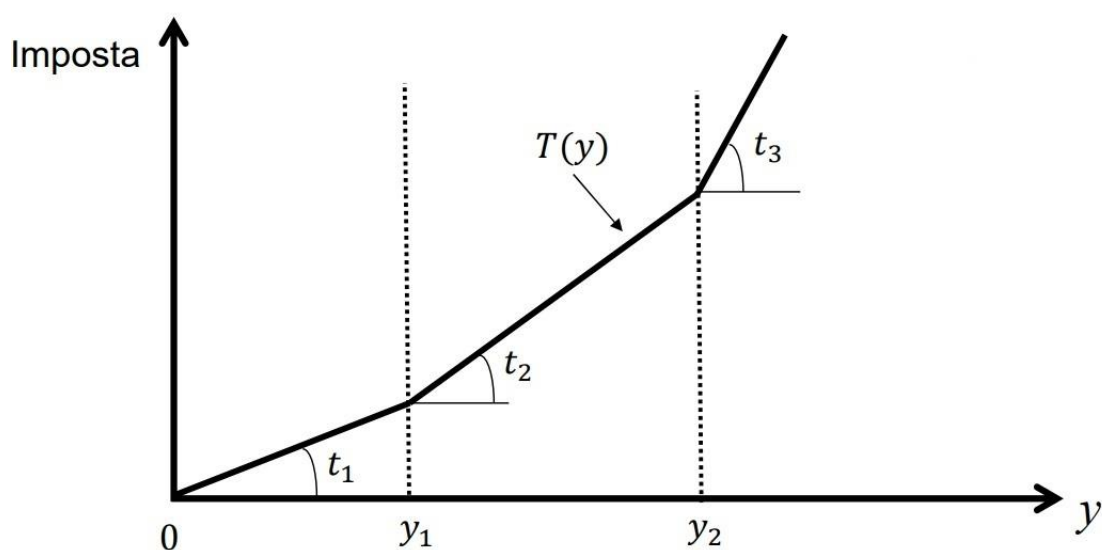
quando $0 \leq y \leq y_1$, $t_1 y$

quando $y_1 < y \leq y_2$, $t_1 y_1 + t_2 (y - y_1)$

quando $y > y_2$, $t_1 y_1 + t_2 (y_2 - y_1) + t_3 (y - y_2)$

L'aliquota marginale $t_m(y)$ viene calcolata facendo la derivata prima di $T(y)$ rispetto a y e corrisponde all'aliquota legale dello scaglione; in particolare in questo caso sarà t_1 per il primo scaglione, t_2 per il secondo e t_3 per il terzo. Nel Grafico 1 viene rappresentata la struttura dell'imposta in questione.

Grafico 1, Imposta a scaglioni



Fonte: Rizzi D. "i sistemi tributari"

Nel caso dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche sono presenti deduzioni (d) che vengono sottratte al reddito lordo, generando la base imponibile $y-d$. Con la loro introduzione la funzione d'imposta $T(y,d)$ diventa:

quando $(y - d) \leq 0$, 0

quando $0 < (y - d) \leq y_1$, $t_1(y - d)$

quando $y_1 < (y - d) \leq y_2$, $t_1 y_1 + t_2[(y - d) - y_1]$

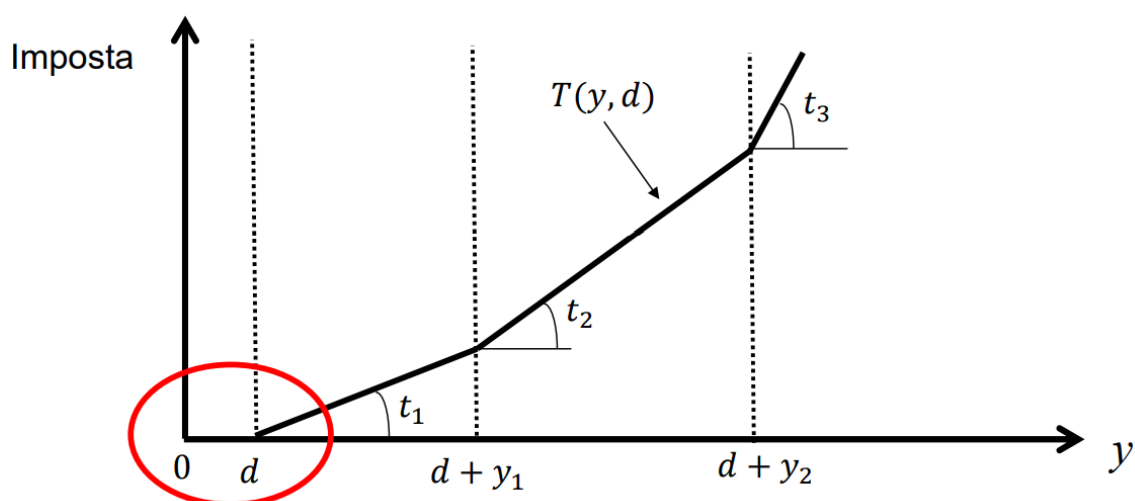
quando $(y - d) > y_2$, $t_1 y_1 + t_2(y_2 - y_1) + t_3[(y - d) - y_2]$

La situazione attuale non differisce di molto rispetto al caso precedente. L'unico punto di divergenza è rappresentato dal primo scaglione che viene qui diviso in due parti teorizzate nelle prime due righe della funzione d'imposta. Particolare attenzione va posta sulla prima riga: si crea infatti una cosiddetta no-tax area dove l'imposta da pagare è uguale a zero poiché le deduzioni da sottrarre annullano il reddito lordo. In questa circostanza y sarà uguale (o inferiore) a d :

se $t_1(y - d) = 0$ allora $y \leq d$

Come si evince dal Grafico 2 avviene una traslazione della funzione verso destra che permette la creazione della no-tax area. Le aliquote marginali degli scaglioni non variano dal caso precedente mentre la nuova zona creata avrà aliquota marginale uguale a 0.

Grafico 2, Imposta a scaglioni con deduzioni



Fonte: Rizzi D. "i sistemi tributari"

Oltre alle deduzioni, l'IRPEF è dotata anche di un ampio spettro di detrazioni (c) che concorrono alla riduzione dell'imposta lorda. La loro presenza, quindi, permette di ridurre l'imposta che il contribuente deve allo Stato (imposta netta). L'applicazione risulta semplice poiché è sufficiente apporre alla funzione d'imposta la sottrazione di un prelievo (c). L'imposta $T(y, d, c)$ sarà dunque:

quando $(y - d) \leq 0$, 0

quando $0 < (y - d) \leq y_1$, $t_1(y - d) - c$

quando $y_1 < (y - d) \leq y_2$, $t_1 y_1 + t_2[(y - d) - y_1] - c$

quando $(y - d) > y_2$, $t_1 y_1 + t_2(y_2 - y_1) + t_3[(y - d) - y_2] - c$

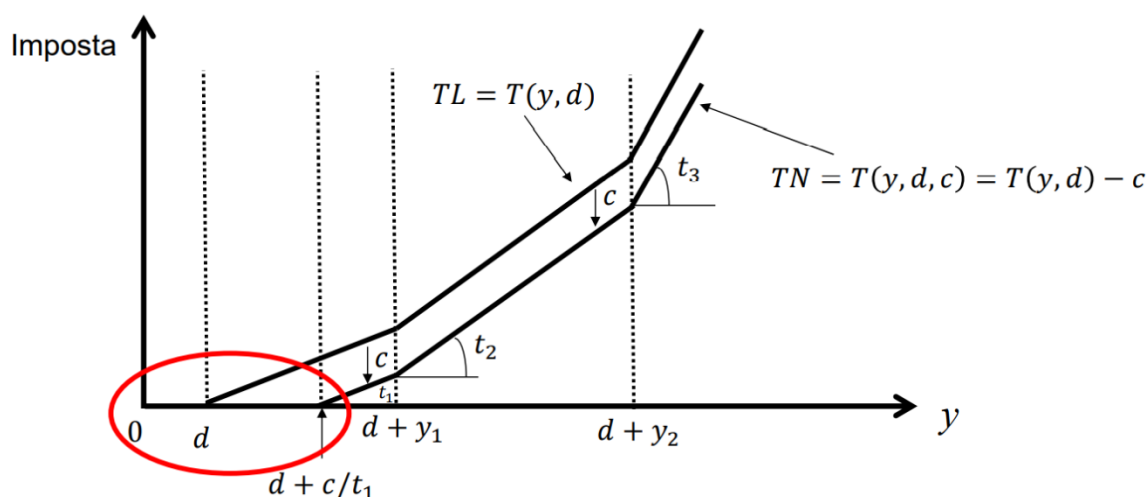
Per quanto riguarda la prima riga della funzione, essa pur sembrando uguale a quella del caso con sole deduzioni è diversa e rappresenta una no-tax area più grande del caso precedente. Partendo dalla seconda riga è possibile affermare che l'imposta risulta nulla se:

$t_1(y - d) - c = 0$ se $(y - d) = c/t_1$ e quindi se $y = d + c/t_1$

La quantità $d + c/t_1$ sarà maggiore di d (caso precedente con sole deduzioni) perché $c/t_1 > 0$ (con $c \neq 0$).

Come si nota dal Grafico 3, la funzione d'imposta subisce a causa delle detrazioni uno spostamento verso il basso. Le aliquote marginali di ogni scaglione non si discostano dal caso precedente in quanto la derivata della costante è uguale a 0.

Grafico 3, Imposta a scaglioni con deduzioni e detrazioni

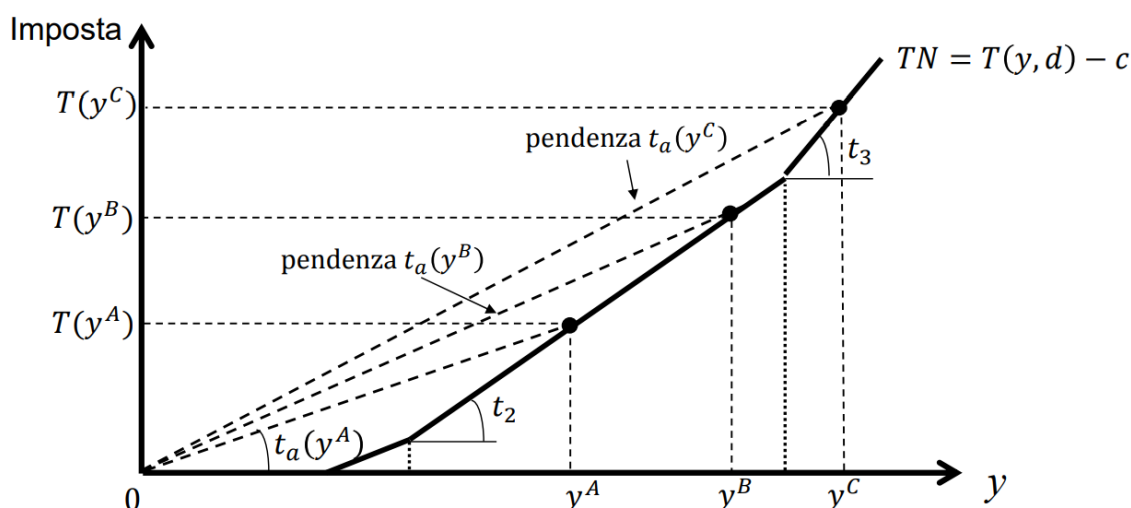


Fonte: Rizzi D. "i sistemi tributari"

Le tre componenti analizzate (scaglioni, deduzioni e detrazioni) concorrono alla creazione della progressività dell'imposta. A livello accademico un'imposta viene definita progressiva quando l'aliquota media aumenta con l'aumentare della base imponibile ossia quando l'aliquota marginale è maggiore dell'aliquota media. L'aliquota marginale (t_m) è stata già definita in precedenza come la derivata rispetto al reddito della funzione d'imposta mentre l'aliquota media (t_a) è ottenuta dividendo la funzione d'imposta per il reddito lordo. Secondo la definizione se $t_m > t_a$ l'imposta è progressiva e dunque la quota pagata sull'ultimo euro di reddito è maggiore di quella pagata in media. Un altro modo di enunciare tale proprietà è mediante l'utilizzo del concetto di elasticità (t_m/t_a): c'è progressiva se l'elasticità risulta maggiore di 1.

Riprendendo l'esempio dei tre scaglioni si supponga di avere tre contribuenti aventi reddito rispettivamente di y_1, y_2, y_3 . Come suggerisce il Grafico 4 per ognuno di essi l'aliquota media, data dall'angolo generato dalla proiezione del loro reddito sulla funzione d'imposta con l'origine, è inferiore alle rispettive aliquote marginali (angoli t_1, t_2, t_3). Possiamo quindi concludere che l'imposta in questione è progressiva.

Grafico 4, Progressività



Fonte: Rizzi D. "i sistemi tributari"

A questo punto è utile analizzare come il reddito lordo risulta eroso dalle tre componenti enunciate. Per farlo ci si serve di un piano cartesiano che presenta sull'asse delle ascisse il reddito lordo (YL) e su quello delle ordinate il reddito netto (YN). A partire dal reddito lordo e tenendo conto di scaglioni, deduzioni e detrazioni previste si ricava la funzione del reddito netto $YN(y,d,c)$ ¹:

quando $(y - d) \leq 0$, y

quando $0 < (y - d) \leq y_1$, $y - [t_1(y - d) - c]$

quando $y_1 < (y - d) \leq y_2$, $y - [t_1y_1 + t_2(y - d - y_1) - c]$

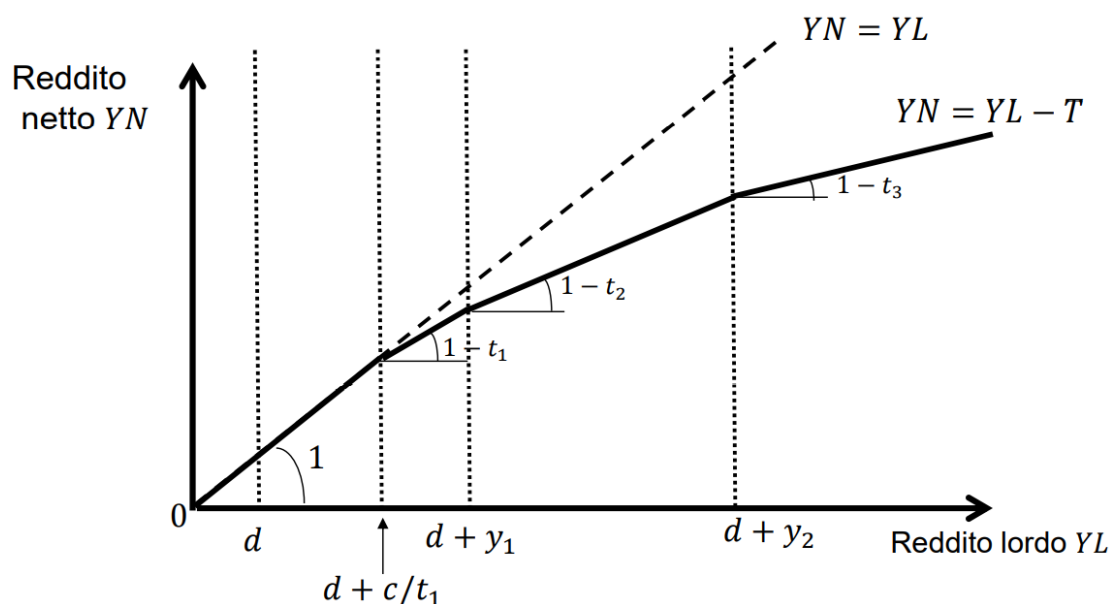
quando $(y - d) > y_2$, $y - [t_1y_1 + t_2(y_2 - y_1) + t_3(y - d - y_2) - c]$

La funzione è ottenuta semplicemente sottraendo al reddito lordo (y) l'imposta da pagare (T). Nel momento in cui l'imposta è uguale a zero YN e YL sono uguali. Per quanto concerne l'aliquota marginale, facendo la derivata di ogni riga otteniamo che essa risulta uguale a 1 meno l'aliquota legale dello scaglione in questione. Guardando il Grafico 5 possiamo trarre le seguenti conclusioni:

- 1- fino al raggiungimento della soglia della no-tax area ($d + c/t_1$) l'imposta è nulla;
- 2- l'aliquota marginale del primo scaglione è $1 - t_1$, del secondo $1 - t_2$ e del terzo $1 - t_3$.

¹ Per alleggerire la scrittura, il reddito lordo YL è semplificato con y

Grafico 5, Reddito lordo e netto



Fonte: Rizzi D. "i sistemi tributari"

1.2- Indici di base per la valutazione degli effetti redistributivi

Tra gli indici presi in considerazione dal Dipartimento delle finanze per valutare gli effetti della riforma dell'IRPEF, alcuni possono essere classificati come "di base" in quanto la loro combinazione genera gli altri indicatori, chiamati per tale ragione derivati. Nello specifico, di questa categoria se ne individuano quattro: l'indice di Gini per il reddito lordo, l'indice di Gini per il reddito disponibile, l'indice di concentrazione del reddito disponibile e l'indice di concentrazione di imposte e benefit.

L'indice di Gini è un coefficiente statistico che permette di misurare la disuguaglianza tra i redditi lordi/disponibili. La misura può assumere valori compresi tra 0, situazione di perfetta equità (redditi tutti uguali) e 1, situazione di completa iniquità (redditi tutti diversi). Il calcolo avviene attraverso la seguente formula:

$$G = 1 - \frac{\sum_{i=1}^N p_i y_i}{N^2 \hat{y}}$$

dove \hat{y} è il reddito lordo/disponibile medio, p_i è un peso crescente pari ai numeri dispari cominciando da 1 per il reddito più elevato, y_i è il reddito lordo/disponibile e N è la numerosità dei redditi.

L'indice di concentrazione del reddito disponibile è concettualmente simile all'indice di Gini del reddito disponibile con la differenza che viene calcolato secondo la distribuzione dei redditi prima delle imposte e dei trasferimenti. Cambia quindi in questo caso l'ordine

dei pesi che vengono attribuiti in base al reddito lordo pur venendo poi applicati al reddito disponibile.

L'ultimo indice "di base" è l'indice di concentrazione di imposte e benefit. Tale indicatore fornisce una misura della concentrazione di imposte e benefici. Il calcolo è simile a quello previsto per l'indice di Gini: l'ordinamento dei pesi avviene in base al reddito lordo e invece di considerare i redditi y_i si contano le imposte e i benefici.

In questa lista può essere aggiunta anche l'incidenza data dall'aliquota media (formula: T/X , dove T è la somma algebrica di imposte e benefici e X è il reddito lordo) che fornisce informazioni riguardo l'impatto del sistema impositivo.

1.3- Indici derivati per la valutazione degli effetti redistributivi

A partire dagli indicatori sopra citati è possibile derivarne molti altri. Tra questi, gli analisti del Ministero delle finanze, nell'Analisi economica e statistica (2022), ne hanno individuati sette che risultano essere i più utili alla ricerca. Nell'ordine troviamo: l'indice di redistribuzione globale, l'indice di riordinamento, l'indice di Kakwani, quello di Reynold-Smolensky, di Suits, l'effetto redistributivo di Musgrave-Thin e l'indice di Atkinson-Plotnick.

L'indice di redistribuzione globale viene calcolato sottraendo all'indice di Gini del reddito lordo quello del reddito disponibile, permettendo di vedere in questo modo l'azione di redistribuzione dei redditi attuata dal sistema impositivo.

L'indice di riordinamento fornisce invece una misura dell'azione di riordinamento dei redditi disponibili operata dal sistema ed è ottenuto sottraendo all'indice di Gini per il reddito disponibile l'indice di concentrazione del reddito disponibile.

Il terzo indice "derivato" è quello di Kakwani fondamentale al fine di calcolare la progressività del sistema impositivo. Si determina tramite la differenza tra l'indice di concentrazione delle imposte e dei benefit e l'indice di Gini per il reddito lordo. Un'imposta si dice progressiva secondo Kakwani se il valore dell'indice è maggiore di zero, proporzionale se l'indice è uguale a zero o regressiva se inferiore. Il caso di progressività rappresenta la situazione in cui l'aliquota media è crescente rispetto alla ricchezza e quindi la parte più povera della popolazione paga meno rispetto ad un'imposta proporzionale. Di contro, un sussidio si considera progressivo se l'indice è minore di zero, proporzionale se uguale o regressivo se maggiore.

L'indice di Reynold-Smolensky si calcola sottraendo all'indice di Gini del reddito lordo l'indice di concentrazione del reddito disponibile e misura la redistribuzione dei redditi generata dal sistema impositivo considerando anche l'azione di riordinamento. Se l'indice risulta maggiore di zero significa che l'azione dello Stato al fine di ridurre la disuguaglianza dei redditi è stata efficace. In alternativa tale indicatore può essere calcolato anche attraverso la formula seguente:

$$RS = \frac{t}{1-t} K_T$$

dove t è l'aliquota media e K_T l'indice di Kakwani.

Questa espressione scinde l'effetto redistributivo complessivo in due parti: la prima legata alla pressione fiscale rappresentata dall'aliquota media e la seconda dovuta alla progressività (Kakwani).

L'indice di progressività di Suits risulta molto simile a quello di Kakwani con la differenza che in questo frangente il valore dell'indicatore è compreso tra -1, caso di massima regressività e 1, caso di massima progressività dell'imposta.

Il penultimo strumento utilizzato è quello di Musgrave-Thin, calcolato come il rapporto tra lo scarto a 1 dell'indice di Gini del reddito disponibile e lo scarto a 1 di quello del reddito lordo, che permette di valutare la redistribuzione servendosi delle variazioni percentuali dei due indici.

Infine l'indicatore di Atkinson-Plotnick, conseguito moltiplicando per 0,5 il rapporto tra l'indice di riordinamento e l'indice di Gini per il reddito disponibile, misura l'equità orizzontale ossia il pari trattamento per le famiglie nella stessa situazione economica. Più è alto e più l'azione di riordinamento dei redditi disponibili è stata efficace.

II- Storia e caratteristiche

Nel secondo capitolo viene affrontato il tema dell'IRPEF con l'obiettivo di dare un'idea chiara per quanto concerne l'imposta nella sua complessità. Per fare ciò, la trattazione coinvolge diversi aspetti inerenti al prelievo, tra cui la storia, le caratteristiche fondamentali e la loro evoluzione in seguito alle varie riforme e le maggiori criticità evidenziate negli anni. Alla fine di questa parte è inserito anche un breve confronto tra l'imposta italiana e il prelievo sul reddito previsto in altri Paesi.

2.1- L'origine dell'IRPEF

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF in Italia), ha avuto fin dalla sua nascita un ruolo di spicco all'interno dei sistemi tributari di tutto il mondo.

A livello finanziario il prelievo risulta essere una delle voci di entrata più importanti all'interno di buona parte dei bilanci statali grazie al gettito elevato che genera. A livello sociale, allo stesso modo il suo impatto risulta fondamentale per la redistribuzione dei redditi ossia per quell'attività tipicamente affidata allo Stato che implica la riduzione della disuguaglianza dei redditi e della povertà.

L'introduzione di tale imposta in Italia avvenne nel 1974 nell'ambito di una più ampia riforma proposta dalla Commissione Cosciani, approvata al termine di un lungo iter parlamentare durato quasi cinque anni.

L'entrata in vigore delle misure previste dal governo nella riforma fu suddivisa in due anni: il 1973 e il 1974. Nel 1973 attraverso diciannove decreti vennero introdotte/modificate alcune imposte indirette, tra cui l'IVA, nata grazie a questo provvedimento, mentre nel 1974 vennero emanate una serie di disposizioni riguardanti le imposte dirette, tra le quali vi era anche la previsione sull'IRPEF. Con l'adozione di quest'ultima lo Stato mirava a sovvertire un sistema fiscale ormai arretrato basato su imposte perlopiù indirette e prelievi sul reddito di tipo cedolare con uno maggiormente progressivo e che garantisse maggiore semplicità, chiarezza ed efficienza [MEF, La grande riforma tributaria].

In Italia l'instaurazione di un'imposta personale e progressiva moderna per il reddito fu tutt'altro che semplice e avvenne solo in un secondo momento rispetto alla maggior parte degli altri Paesi [Pellegrino e Panteghini, 2020].

Il prelievo che svolgeva effettivamente il ruolo dell'IRPEF fino alla sua approvazione era l'imposta di ricchezza mobile: un'imposta diretta e personale, istituita nel 1864, che si basava sulla dichiarazione dei redditi che ogni contribuente era tenuto a compilare con cadenza annuale. Nata come tassa ad aliquota unica, negli anni 50 a seguito di una riforma assunse carattere progressivo grazie all'introduzione di scaglioni d'imposta. La base imponibile era rappresentata dalla somma dei redditi di carattere mobiliare, i quali venivano colpiti più o meno nella loro interezza in base alla provenienza. In particolare, i redditi venivano classificati in tre categorie che stabilivano l'imponibilità al 100%, al 75% o al 62,5% della somma. Nella prima categoria rientravano i redditi perpetui e quindi non subordinati alla vita o al lavoro del soggetto, nella seconda i temporanei misti che ricomprendevano anche le rendite temporanee e nella terza i temporanei ossia i redditi provenienti unicamente dal lavoro [MEF, imposta di ricchezza mobile].

Un'altra imposta operativa fino al 1973 che colpiva i redditi dei contribuenti era la cosiddetta imposta complementare sul reddito, le cui caratteristiche di personalità e progressività non si discostavano molto da quelle del moderno IRPEF. Il prelievo colpiva direttamente il reddito complessivo delle persone fisiche (quindi anche la ricchezza mobile) ma presentava forti problemi per quanto concerne il bacino di soggetti ai quali veniva applicato. L'imposta complementare sul reddito, infatti, veniva pagata da un esiguo numero di contribuenti producendo, per questo motivo, un gettito basso basti pensare che nel 1972 solamente il 4% delle entrate tributarie complessive erano riconducibili ad essa [MEF, imposta complementare sul reddito].

La frammentazione e la complessità del sistema fiscale ha contribuito a creare i presupposti della riforma del 1973 (entrata in vigore nel 1974), la quale ha permesso l'abolizione di diverse imposte tra cui anche le due precedentemente descritte e l'introduzione dell'IRPEF moderna. Nello specifico, si nota un vero e proprio processo di sostituzione delle vecchie imposte reali, tra cui quella sulla ricchezza mobile, e personali, tra cui l'imposta complementare sul reddito, con la nuova sul reddito delle persone fisiche.

2.2- La struttura e la sua evoluzione

Entrata in vigore nel 1974 e regolata tuttora dal T.U.I.R. del 1986 (testo unico delle imposte sui redditi), l'IRPEF è un'imposta diretta, personale e progressiva strutturata a

scaglioni, con deduzioni e detrazioni. Tale prelievo colpisce il reddito monetario complessivo delle persone fisiche, residenti per i redditi generati all'interno del Paese o all'estero e non residenti per i soli redditi prodotti sul suolo italiano. Il periodo d'imposta ai fini IRPEF è l'anno solare. L'imposta in questione si definisce progressiva poiché colpisce maggiormente i soggetti aventi capacità contributiva superiore attraverso scaglioni per fasce di reddito con aliquote crescenti e deduzioni/detrazioni la cui entità è variabile. Come è facile dedurre, il presupposto di applicazione dell'IRPEF è il conseguimento da parte di una persona di reddito. A livello di unità impositiva, fin dalla sua nascita l'IRPEF è un'imposta personale che attribuisce quindi al singolo individuo il ruolo di centro di imputazione della tassa lasciando alle detrazioni e deduzioni il compito di integrare nel calcolo della capacità contributiva la variabile della dimensione familiare [MEF, Irpef].

L'adozione in Italia dell'imposta ha subito fortemente l'influenza della corrente di pensiero tipica dei Paesi centro-meridionali europei, per i quali la progressività veniva garantita con maggiore efficienza dalla presenza di un molteplice numero di scaglioni. Nella seconda metà degli anni '70 infatti, la scala delle aliquote italiana contava ben 32 scaglioni, in linea con il sistema spagnolo (28 scaglioni) e contraria per tendenza alle economie più avanzate che si caratterizzavano per un numero significativamente inferiore di scaglioni: 15 negli Stati Uniti, 12 in Francia, 7 in Gran Bretagna e 4 in Germania. È utile comunque dire che nonostante l'elevato numero di scaglioni previsti dalla legge, quelli effettivamente "utilizzati" erano molti meno: prendendo come esempio il 1981 è possibile osservare che ben il 39% dei contribuenti dichiarava un reddito inferiore a 3 milioni di lire (primo scaglione), il 44% risultava compreso tra i 3 e i 6 milioni, il 14,5% tra i 6 e gli 11 e solamente una minima parte intorno al 3% dichiarava redditi superiori a 11 milioni di lire (settimo scaglione) [Pellegrino e Panteghini, 2020].

In Italia le riforme che allinearono l'imposta a livello di scaglioni, con quella dei Paesi più avanzati arrivarono successivamente: nel 1983 si passò da 32 a 9 scaglioni e nel 1989 da 9 a 7. Tuttavia, i due tipi di tassazione differivano ancora profondamente a livello di deduzioni e detrazioni. Esse giocavano, infatti, già un ruolo fondamentale per quanto riguarda la progressività nei sistemi esteri contrariamente a quello italiano nel quale la loro rilevanza crebbe successivamente. Proprio i sistemi esteri funsero a tutti gli effetti da apripista e ispirazione anche in questo ambito. L'imposta attualmente in vigore

(2022) presenta infatti solamente 4 scaglioni e prevede un ricorso massiccio a deduzioni e detrazioni.

Insieme agli scaglioni anche le aliquote hanno subito delle variazioni e in particolare si è assistito a un processo di riduzione delle aliquote massime e parallelamente ad un innalzamento delle aliquote minime.

Un altro tema importante in ambito IRPEF è quello riguardante la base imponibile. Questo aspetto è spesso coinvolto nelle riforme discusse negli anni, poiché rappresenta la base di partenza per l'applicazione del prelievo. Il reddito di una persona può essere categorizzato in sei macro-gruppi: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente e pensioni, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa e redditi diversi². Nella base imponibile di una persona fisica non rientrano tutte le tipologie di guadagno e negli anni si sono susseguite all'interno di molteplici riforme continui aggiornamenti in questo senso. Basti pensare che ad esempio, dal 2011 per quanto concerne i redditi fondiari è in vigore una cedolare secca per i canoni di affitto relativi alle costruzioni ad uso abitativo, pari al 21% del canone da pagare [Mammi, 2022]. Lo stesso succede per altri redditi come quelli di capitale e diversi, che salvo specifiche circostanze sfuggono alla progressività dell'IRPEF venendo invece sottoposti a ISOS (imposta sostitutiva proporzionale).

A seguito di tutte queste disposizioni è possibile associare al reddito soggetto all'imposta personale e progressiva la definizione di reddito prodotto, con aperture a reddito entrata e a reddito consumo. Effettivamente il prelievo va a colpire sostanzialmente il cosiddetto valore aggiunto (salari, profitti, interessi, rendite) permettendo tuttavia l'inclusione di alcune tipologie di plusvalenze (reddito entrata) ed escludendo invece il risparmio di carattere previdenziale (reddito consumo).

L'introduzione del prelievo ha portato a una rapida e significativa crescita delle dichiarazioni presentate all'amministrazione che hanno permesso all'IRPEF di diventare fin dagli albori, come già precedentemente accennato, un'incredibile fonte di gettito per lo Stato. Basti pensare che prima della riforma il numero delle dichiarazioni presentate era solamente 5 milioni mentre nel 1974 raggiunse i 22,6 milioni per poi continuare a crescere negli anni successivi fino a stabilizzarsi nel 2008 intorno ai 41 milioni. Per

² Nei redditi diversi confluiscono tutti i ricavi che non sono redditi di capitale o che non sono conseguiti nell'esercizio di arti, professioni, imprese commerciali o lavoro dipendente.

quanto concerne la provenienza di questi redditi circa l'80% proviene da lavoro dipendente e pensioni, dato che è rimasto più o meno costante col passare del tempo fino ad oggi. Nel 2020 di questi 41 milioni ben 12,6 non hanno versato IRPEF poiché la loro imposta netta era uguale a zero. Parallelamente per quanto concerne la distribuzione, i contribuenti con reddito fino a 15.000 euro (44% dei contribuenti) hanno partecipato al 4% del gettito complessivo dell'imposta, quelli con reddito compreso tra 15.000 e 50.000 euro (51%) hanno contribuito al 56% del gettito mentre i soggetti che presentavano redditi superiori a 50.000 euro (5% dei contribuenti) hanno preso parte al 40% del gettito IRPEF [Pellegrino e Panteghini, 2020].

Attualmente l'IRPEF rappresenta per lo Stato italiano quasi il 40% delle entrate tributarie complessive annuali [Mammi, 2022].

2.3- Deduzioni, detrazioni e trasferimenti monetari

Le deduzioni e le detrazioni giocano un ruolo fondamentale in tutti i moderni sistemi di tassazione del reddito. In Italia e nel resto del mondo ad esse è affidato il compito di garantire progressività al prelievo, ancora prima del sistema a scaglioni.

Al momento dell'introduzione dell'IRPEF erano previste solamente poche deduzioni che nel tempo aumentarono. Una deduzione non è altro che un importo che viene sottratto al reddito complessivo al fine di determinare la base imponibile, alla quale viene poi applicata nel caso dell'IRPEF la scala delle aliquote previste. L'effetto di una deduzione è di ridurre il reddito imponibile e quindi indirettamente l'imposta lorda, generando un beneficio fiscale a favore del contribuente che dipende dall'aliquota marginale. La deduzione ovviamente è maggiore per i ricchi essendo l'aliquota marginale di competenza più elevata. L'utilizzo di deduzioni crebbe negli anni fino al 1992, anno nel quale una buona parte delle spese deducibili divennero detraibili. Tale riforma fece scendere l'ammontare del numero dei contribuenti con oneri deducibili da 16,25 milioni nel 1990 a 9 milioni nel 1998. Una delle voci più rilevanti prevista già nel 1974 e tuttora in vigore per quanto riguarda le deduzioni è rappresentata dai contributi previdenziali ed assistenziali. Le deduzioni quando eccedono il reddito lordo a cui sono sottratte creano una situazione di no-tax area, in particolare, ad oggi il livello di reddito che permette di non pagare imposte è 8.145 euro.

Per quanto riguarda le detrazioni, l'IRPEF nasce priva di detrazioni per oneri, prevedendo

invece una detrazione per quota esente, una o più detrazioni per tipologia di lavoro e una per familiari a carico. L'obiettivo di tale mezzo è quello di aumentare il potere redistributivo dell'imposta data la poco ottimale situazione di concentrazione dei contribuenti nei primi dieci scaglioni. Una detrazione è un importo che al verificarsi di certe condizioni, viene sottratto dall'imposta lorda permettendo di determinare l'imposta netta.

Il periodo di imposta 1992 ha segnato un momento chiave in ambito detrazioni: con la Legge n. 438 nascono le detrazioni per oneri e avviene, come accennato in precedenza, la tanto attesa trasformazione di molte deduzioni per oneri in detrazioni.

Tra le detrazioni previste dalla legge quelle per lavoro ricoprono un ruolo molto rilevante. Queste ad oggi risultano differenziate a seconda della fonte di reddito del contribuente (lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo) e decrescenti al crescere del reddito complessivo. La formula di applicazione di esse ha subito variazioni negli anni: si è passati infatti da una detrazione per lavoro decrescente a scalini a una struttura linearmente decrescente, per arrivare successivamente all'utilizzo di formule specifiche che rendono tale strumento decrescente ma non in modo lineare.

Per quanto concerne le detrazioni per carichi familiari un'importante svolta, che verrà approfondita nei capitoli successivi dell'elaborato, è rappresentata dall'adozione a partire dal 1° marzo 2022 dell'assegno unico e universale che ha portato alla scomparsa degli ANF (assegni per il nucleo familiare) e delle detrazioni per figli a carico³ di età inferiore a 21 anni.

Le detrazioni per oneri (spese assicurative, spese funebri, spese sanitarie ecc.) nel corso del tempo sono aumentate e presentano dal 1998 una quota di detraibilità costante del 19%. A partire dal 2020 inoltre, per chi presenta un reddito compreso tra i 120.000 e i 240.000 euro, le detrazioni fiscali degli oneri sono ridotte progressivamente fino ad azzerarsi eccezion fatta per le spese sanitarie e i mutui che rimangono spettanti in piena misura [CAF, Detrazioni]. Capitolo a parte sono le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e risparmio energetico che prevedono una quota di detraibilità ancora maggiore.

³ Un soggetto si considera fiscalmente a carico di un suo familiare se dispone di un reddito annuo (al lordo degli oneri deducibili) uguale o inferiore a 2840,51 euro. Per i figli di età non superiore a 24 anni il limite è fissato a 4000 euro.

All'anno 2014 è da ricondurre l'introduzione da parte del governo Renzi del bonus da 80 euro rivolto ai soli lavoratori dipendenti, in seguito aumentato nel 2020 a 100 euro.

Un ultimo aspetto da approfondire riguarda il trattamento integrativo che, istituito nella prima parte del 2020, prevede un trasferimento monetario annuale al contribuente di 1.200 euro. Tale somma viene elargita a favore di coloro che presentano un reddito tra gli 8.150 euro e i 28.000 euro, successivamente questo ammontare si riduce secondo una formula matematica fino ad azzerarsi in corrispondenza di un reddito pari a 40.000 euro [Ufficio parlamentare di bilancio, 2021].

Il trattamento integrativo, le deduzioni e le detrazioni, come si vedrà in seguito, verranno coinvolte e modificate nella Legge di Bilancio del 2022.

2.4- Gettito prodotto e inflazione

L'IRPEF gioca un ruolo cruciale all'interno del sistema tributario. Nel 2021 essa oltre a rappresentare, come già sottolineato, ben il 40% delle entrate tributarie complessive, costituisce anche l'11% del prodotto interno lordo italiano e circa il 30% della pressione fiscale totale (pari al 43,3% del PIL). In tale anno il gettito d'imposta si è attestato a 198.203 milioni di euro in aumento del 5,7% rispetto al 2020 [Mammi, 2022]. L'importanza dell'IRPEF è cresciuta notevolmente con il passare degli anni: se infatti nel 1974 rappresentava solamente circa il 2% del PIL, nel 1998 costituiva già il 10%. Questa quota si è poi stabilizzata negli anni successivi. Tuttavia, come si può notare dalla Tabella 1, il rapporto gettito IRPEF/PIL del 1990 ammontava a 8,1% cifra che risulta diversa, per esempio, dal 10,7% del 2017. Infatti, seppure la differenza sia di solo 2,6% andando più nel dettaglio si registra, oltre al gettito (e ovviamente al PIL), anche un altro valore significativamente differente: il livello di inflazione. Se infatti quest'ultimo risulta pari a 6,61% nel 1990, il livello di inflazione nel 2017 è solamente di 0,90%. La riduzione è quindi di ben 5,71 punti percentuali rispetto all'anno 1990. L'inflazione è un elemento che va tenuto in considerazione quando si parla di imposte progressive quali l'IRPEF: questo fenomeno, infatti, ne mina l'efficacia provocando pesanti distorsioni nel funzionamento del prelievo. In particolare, dalla Tabella 1 è possibile constatare un rilevante aumento della dinamica inflattiva soprattutto tra gli anni '70 e la prima parte degli anni '80 che ha causato un aumento del gettito d'imposta.

Tabella 1

Periodo d'imposta	Gettito in euro (miliardi)	Gettito IRPEF/PIL	Inflazione storica
1974	1,2	1,9	24,50 %
1975	2,1	2,8	11,24 %
1976	3,2	3,5	20,50 %
1977	4,9	4,3	14,06 %
1978	6,0	4,5	11,60 %
1979	7,6	4,7	18,82 %
1980	12,0	5,9	19,55 %
1981	15,3	6,3	18,11 %
1982	19,8	6,9	16,44 %
1983	24,7	7,4	12,29 %
1984	27,8	7,3	9,37 %
1985	32,0	7,4	8,89 %
1986	34,2	7,2	4,15 %
1987	39,0	7,5	5,19 %
1988	46,1	8,0	5,38 %
1989	49,9	7,9	6,28 %
1990	56,7	8,1	6,61 %
1991	63,0	8,2	5,88 %
1992	70,2	8,7	4,87 %
1993	78,9	9,5	4,38 %
1994	76,2	8,7	4,03 %
1995	83,2	8,8	5,57 %
1996	89,9	9,0	2,86 %
1997	97,8	9,3	1,90 %
1998	109,4	10,0	1,68 %
1999	115,1	10,2	2,11 %
2000	118,3	9,5	2,70 %
2001	125,7	9,7	2,37 %
2002	128,1	9,5	2,83 %
2003	132,2	9,5	2,50 %
2004	136,7	9,4	2,03 %
2005	141,3	9,5	1,99 %
2006	151,0	9,7	1,87 %
2007	162,8	10,1	2,61 %
2008	171,1	10,5	2,24 %
2009	166,3	10,6	1,02 %
2010	173,6	10,8	1,88 %
2011	173,8	10,6	3,29 %
2012	178,5	11,1	2,31 %
2013	176,1	11,0	0,66 %
2014	175,9	10,8	0,00 %
2015	181,4	10,7	0,09 %
2016	182,6	10,8	0,49 %
2017	185,8	10,7	0,90 %
2018	189,0	10,7	1,09 %
2019	191,6	10,7	0,49 %
2020	187,5	11,3	-0,19 %
2021	198,2	11,0	3,90 %

Fonte: elaborazione personale, dati da Pellegrino S. Panteghini P. (2020) e Inflation.eu

Data inoltre la presenza di così tanti scaglioni, l'aumento nominale dei redditi fu responsabile anche del cosiddetto drenaggio fiscale. In una situazione di inflazione e nel caso di un'imposta a scaglioni il drenaggio fiscale si verifica se i contribuenti subiscono l'applicazione di un'aliquota superiore provocata dall'aumento del reddito nominale, pur mantenendo invariato il valore reale dei loro salari [Pellegrino e Panteghini, 2020].

In questo caso specifico la riduzione della progressività formale dell'imposta venne conseguita attraverso un'articolata manovra che implicò: un abbassamento di tutte le aliquote, la diminuzione del numero degli scaglioni e parallelamente l'innalzamento dei limiti reddituali degli stessi. La Tabella 2 sintetizza la struttura a scaglioni con i limiti relativi a ognuno di essi negli anni 1988, 1989 e 1991. Come si evince dal confronto, la riforma del 1989 ha dato inizio al processo di riduzione della progressività formale dell'imposta attraverso la combinazione delle manovre elencate poc'anzi. Successivamente, il procedimento si è cristallizzato con gli aggiustamenti apportati, in termini di limiti monetari degli scaglioni, nel 1991.

Tabella 2, IRPEF 1988, 1989 e 1991

Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)	Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)	Limite superiore (milioni di lire)	Aliquota (%)
6	12	6	10	6,8	10
11	22	12	22	13,5	22
28	27	30	26	33,7	26
50	34	60	33	67,6	33
100	41	150	40	168,8	40
150	48	300	45	337,7	45
300	53	oltre 300	50	oltre 337,7	50
600	58				
oltre 600	62				

Fonte: elaborazione personale, dati da Pellegrino S. Panteghini P. (2020)

2.5- Criticità dell'imposta

Fin dalla sua adozione, l'IRPEF data la sua universalità di applicazione è stata oggetto di critiche, le quali hanno dato vita a numerose riforme ad opera del governo volte a risolvere o attenuare tali problematiche. Tuttavia, proprio questa serie di riforme ha creato problemi per quanto riguarda la semplicità dell'imposta: le modifiche legislative che si sono susseguite negli anni, a causa della mancanza di un disegno di legge unitario e preciso, non hanno fatto altro che complicare il prelievo. Basti pensare, ad esempio, alle molteplici scale di aliquote che sono state utilizzate negli anni o alle continue modifiche in ambito deduzioni e detrazioni che lasciano intuire un sentimento di indecisione da parte del legislatore.

Il problema della tassazione dei redditi parte a monte dalla determinazione, quantificazione e imputazione al periodo delle sei categorie di reddito precedentemente elencate [Carpentieri, 2022]. Ognuna di esse, infatti, presenta diverse previsioni che creano opacità già a partire dalla definizione del reddito lordo.

Non tutte le categorie di reddito sono coinvolte poi nella determinazione della base imponibile: spesso infatti è prevista per alcune di queste un'imposta sostitutiva (redditi di capitale) o il pagamento di una cedola (redditi fondiari) che permette a tale ammontare di sfuggire all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questo fenomeno viene chiamato erosione della base imponibile e sempre di più negli anni nonostante l'obiettivo fosse quello di allargare la base si è andati incontro a questa situazione a causa dell'istituzione di regimi alternativi di tassazione. Si genera così una discriminazione per quanto riguarda i redditi sottoposti a IRPEF che causa a sua volta mancanza di equità orizzontale: due persone con lo stesso reddito verranno tassati diversamente in virtù di una differente provenienza di esso. A contribuire a questo fenomeno ci sono poi le deduzioni e le detrazioni che talvolta non garantiscono la progressività dovuta.

Un altro problema legato alle deduzioni e alle detrazioni è quello dell'incapienza. In particolare, ogni qualvolta il reddito imponibile (o l'imposta lorda) raggiunge un livello pari a zero grazie alle deduzioni (o alle detrazioni) il contribuente non pagherà alcuna imposta ma allo stesso tempo non avrà la possibilità di accedere ad altre deduzioni e/o detrazioni. Tali strumenti sono poco efficaci per contrastare la povertà e garantire un sostegno per tutte quelle persone che non presentano un reddito sufficientemente alto. Inoltre, questi "sconti" causano un andamento errante delle aliquote che spesso non permette di raggiungere la progressività richiesta all'imposta.

In un quadro legislativo così articolato e complesso l'evasione è fortemente agevolata: in particolare essa risulta concentrata sui redditi da lavoro autonomo per i quali il tax gap⁴ dell'IRPEF risulta essere circa sette volte quello per i lavoratori dipendenti.

Oltre a problemi di carattere interno, l'IRPEF necessita anche di un'attività di coordinamento con gli altri prelievi del sistema tributario al fine di ottenere un soddisfacente grado di organicità complessiva. Tale impegno risulta ostacolato dalla scarsa armoniosità e unità del sistema [Riccioni, 2021].

⁴ Il tax gap calcola la differenza tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare secondo quanto previsto dalla legislazione. È un indicatore utile a capire l'entità dell'adempimento dei contribuenti ai prelievi previsti.

2.6- Confronto con l'estero

L'IRPEF nella sua evoluzione ha subito l'influenza e seguito in certi casi, l'approccio all'imposta personale sul reddito di altri Paesi. Infatti, molte delle riforme applicate negli anni all'imposta si sono ispirate alle tassazioni osservate negli Stati più economicamente avanzati d'Europa. Tra questi ritroviamo ad esempio il Regno Unito, la Germania e la Francia che ben prima di quanto fece l'Italia si dotarono di un'imposta sui redditi di carattere moderno.

Coerentemente con quanto succede in Italia, anche negli altri Paesi l'imposta sul reddito gioca un ruolo di primo ordine in termini di gettito. Nella Tabella 3 sono riassunti nell'ordine: i valori di pressione fiscale, le imposte sul reddito e sui profitti e il livello di contributi sociali (tutti espressi come percentuale sul PIL del 2020) di alcune nazioni prese in esame. Sono inseriti nella tabella anche i valori medi di questi parametri per i Paesi OCSE. L'Italia si posiziona per tutti e tre i valori tra i primi posti rispetto agli altri Stati e ben al di sopra dell'OCSE. In particolare, per il livello di imposte sui redditi e sui profitti al secondo posto, dietro solamente alla Svezia.

Tabella 3

Country	Total tax revenues, % of GDP, 2020	Taxes on income & profits, % of GDP, 2020	Social security contributions, % of GDP, 2020
France	45.4	11.9	14.8
Italy	42.9	14.2	13.5
Sweden	42.6	15.2	9.1
Netherlands	39.7	12.1	13.6
Germany	38.3	12	15.2
Spain	36.6	10.7	13.7
OECD	33.5	11.3*	8.9*
United Kingdom	32.8	11.8	6.9
United States	25.5	11.8	6.3

Fonte: OECD, Tax database

Proseguendo il confronto, nella Tabella 4⁵ vengono riassunte le varie tipologie di imposta sul reddito vigenti nelle nazioni precedentemente selezionate. In tutti i casi l'imposta applicata è progressiva fatta eccezione per la Svezia che prevede invece

⁵ Per coerenza con la Tabella 2, sono stati presi i dati dell'anno 2020

l'utilizzo della flat tax. La tabella permette di individuare i differenti scaglioni previsti dalle legislazioni ed evidenzia inoltre, per le situazioni che le prevedono, la presenza di personal allowance, tax credit e surtax rate. Con il termine personal allowance si intende uno sgravio fiscale generalmente in somma fissa e disponibile automaticamente ed universalmente a tutti i contribuenti a prescindere dalle spese sostenute. Il termine tax credit indica anch'esso uno sgravio fiscale sotto forma però di credito d'imposta, disponibile per tutti i contribuenti. Nel caso in cui lo sgravio sia sottoforma di credito d'imposta ridotto viene indicato il credito massimo. Infine, la surtax rate non è altro che un'imposta addizionale caricata dal Paese che prevede un prelievo in somma fissa o percentuale rispetto a un dato importo.

Tabella 4

→ Central government personal income tax rates and thresholds		Personal allowance	Tax credit	Surtax rate	01 Marginal rate	01 Threshold	02 Marginal rate	02 Threshold	03 Marginal rate	03 Threshold	04 Marginal rate	04 Threshold	05 Marginal rate	05 Threshold	06 Marginal rate	06 Threshold	07 Marginal rate
→ Country	Unit																
France	€	9.70	0.00	10 084.00	11.00	25 710.00	30.00	73 516.00	41.00	158 122.00	45.00	..	..	..	..
Germany	€	5.50	0.00	9 408.00	..	14 532.00	..	57 051.00	42.00	270 500.00	45.00	..	..	..	..
Italy	€	..	1 880.00	..	23.00	15 000.00	27.00	28 000.00	38.00	55 000.00	41.00	75 000.00	43.00	..	..	..	..
Netherlands	€	..	2 711.00	..	9.70	34 712.00	37.35	68 507.00	49.50	..	..	..	..	..	..	..	..
Spain	€	5 550.00	..	..	9.50	12 450.00	12.00	20 200.00	15.00	35 200.00	18.50	60 000.00	22.50	..	..	..	..
Sweden	€	13 900.00	..	..	0.00	509 300.00	20.00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
United Kingdom	£	12 500.00	..	..	20.00	37 500.00	40.00	150 000.00	45.00	..	..	..	..	..	..	..	..
United States	\$	10.00	9 875.00	12.00	40 125.00	22.00	85 525.00	24.00	163 300.00	32.00	207 350.00	35.00	518 400.00	37.00

Fonte: OECD, Central government personal income tax rates and thresholds

A partire dalla Tabella 4 si analizzano ora le principali caratteristiche delle imposte sul reddito previste in Francia, Germania, Olanda, Spagna, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

In quasi tutti i Paesi elencati il principio di tassazione è lo stesso di quello italiano: vengono tassati in egual misura i residenti per tutti i redditi prodotti e i non residenti solo per i redditi generati sul suolo del Paese. Le eccezioni sono rappresentate dalla Spagna e dalla Svezia. Nel primo caso, per i non residenti è prevista in sostituzione dell'imposta progressiva l'applicazione di un'aliquota generale del 24% (19% se residenti in UE) sui redditi. La Svezia, invece, ricorre anche per i non residenti alla flat tax ma con un'aliquota maggiorata del 5% rispetto alla tassazione sui residenti.

Per quanto concerne l'unità impositiva di riferimento l'imposta è modulata, in Francia e Germania, sul nucleo fiscale e non sul singolo contribuente come in Italia. Si calcola

quindi in questa circostanza il reddito pro-capite dato dalla somma dei redditi del nucleo divisa per una quota rappresentante la numerosità familiare. Ciò porta, a causa del carattere progressivo dell'imposta, a una riduzione dell'importo pagato dal singolo contribuente. Il criterio di calcolo in questione avvantaggia di conseguenza le famiglie, in quanto porta ad una riduzione dell'aliquota media al crescere del numero dei componenti. Tuttavia, i governi al fine di ridurre i vantaggi, talvolta ingiustificati, derivanti da questo metodo, fanno ricorso al calcolo di quozienti che permettano di rendere lo strumento più equo [Osservatorio sui conti pubblici italiani, Mistura, 2020]. Per tutte le nazioni che utilizzano un'imposta progressiva sono previsti un numero variabile di scaglioni che vanno dai 7 degli Stati Uniti ai 3 di Olanda e Regno Unito. Da evidenziare la scelta della Germania di adottare come primo scaglione un'aliquota geometricamente progressiva che va dal 14% per un reddito pari a 9.408 euro al 42% per un reddito uguale a 57.051 euro. Questa scelta permette di ottenere un'ancora maggiore progressività nella tassazione. Come accennato prima, la Svezia è l'unico Paese tra quelli selezionati a adottare la flat tax ossia un'imposta caratterizzata da una sola aliquota (20%). Il suo impiego porta a una riduzione del grado di progressività rispetto a un'imposta a scaglioni.

Confrontando le aliquote previste dai vari ordinamenti emerge come l'Italia abbia un'aliquota minima ben più alta di tutti gli altri (23%) e simile solamente al Regno Unito (20%), con la sostanziale differenza che il primo scaglione di quest'ultimo ha una soglia superiore che è quasi tripla (37.500 sterline)⁶ rispetto a quella italiana (15.000 euro). Parallelamente, l'aliquota superiore (43%) appare in linea con quella di Francia, Germania e Regno Unito (45% in tutti e tre).

Per quanto concerne le personal allowance, esse sono ritrovabili in Spagna, Svezia e Regno Unito con entità simile nelle ultime due nazioni e quella spagnola invece che appare inferiore alla loro metà. Il credito d'imposta è presente solamente in Italia e Olanda mostrandosi di entità maggiore in quest'ultimo Paese, mentre la surtax rate viene adottata solamente in Francia e Germania.

⁶ Considerando il cambio GBP/EUR medio nell'anno 2020, pari a 1,13.

III- Legge di Bilancio 2022

La previsione della nuova IRPEF è integrata all'interno della Legge di Bilancio 2022 di cui ne rappresenta uno dei punti più interessanti e rilevanti. Al fine di comprendere a fondo la riforma è utile analizzare il contesto che la circonda e quindi, a tale proposito, analizzare brevemente la ratio e le nuove disposizioni previste.

3.1- Il documento

Il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024" più comunemente conosciuto come "Legge di Bilancio 2022" è un documento contabile approvato il 31 dicembre 2021 ed entrato in vigore il giorno seguente che riporta le previsioni di entrata e di spesa per l'anno 2022 e stabilisce l'allocazione delle risorse finanziarie per raggiungere gli obiettivi prefissati dal governo. Come è facilmente intuibile dal nome completo, esso si compone inoltre di un bilancio di previsione triennale (2022-2024) aggiornato anno per anno.

Il documento va presentato al Parlamento entro il 20 ottobre di ogni anno e a partire dal 2016 si compone di due sezioni: la prima parte ricalca il vecchio contenuto della legge di stabilità e rappresenta la sezione normativa mentre la seconda è la sezione contabile che prende il ruolo della vecchia legge di bilancio.

La politica di bilancio per il 2022 ha dovuto ancora una volta adattarsi alla situazione di emergenza sanitaria dell'ultimo periodo prevedendo dunque manovre espansive volte a recuperare la caduta e la mancata crescita del PIL e dell'occupazione degli anni precedenti. Coerentemente con quanto previsto dal DEF (Documento di Economia e Finanza) e dal DPB (Documento Programmatico di Bilancio) la manovra va ad accrescere l'indebitamento netto del Paese e ha come orizzonte temporale di riferimento non più solamente il breve termine ma anche il medio. L'obiettivo ulteriore della Legge è quello di rafforzare l'azione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) entrato in vigore a seguito dell'emergenza COVID [MEF, Legge di Bilancio]. Attraverso una serie di disposizioni, infatti, lo Stato desidera creare un terreno fertile che possa favorire la crescita economica e allo stesso tempo garantire un quadro stabile all'interno del quale i consumatori e le aziende possano fare scelte consapevoli. I provvedimenti in questione

toccano diversi aspetti del sistema economico-sociale italiano tra cui, appunto, anche l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

3.2- Le misure adottate

La Legge di Bilancio 2022 prevede numerosi interventi da parte del governo suddivisibili, utilizzando la classificazione proposta dal MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze), in sette categorie: sanità, fisco e sostegno ai redditi, crescita e sostegno alle imprese, lavoro e previdenza, sostegno agli investimenti pubblici, politiche giovanili e di genere e altre misure.

In un contesto di pandemia come quello recente è inevitabile che la sanità sia un settore fortemente preso in considerazione dalla Legge. Andando nello specifico, il Fondo sanitario nazionale sarà destinatario di circa sei miliardi di euro nei prossimi tre anni con l'obiettivo di migliorare il sistema in molteplici aspetti. Inoltre, è previsto lo stanziamento di circa due miliardi di euro per sostenere le spese di ammodernamento tecnologico e ristrutturazione edilizia del patrimonio sanitario pubblico. Viene disposta in aggiunta la creazione di diversi fondi rivolti alla formazione e alla sperimentazione in ramo medico.

Per quanto concerne la categoria "fisco e sostegno ai redditi" lo Stato ha previsto una riduzione della pressione fiscale garantita dalla riforma dell'IRPEF dal costo di sette miliardi di euro e da piccole modifiche su IRAP, IMU e IVA. All'interno del provvedimento non manca l'introduzione e la modifica di bonus legati all'efficientamento energetico e al recupero del patrimonio edilizio, tra cui il Superbonus. Oltre a ciò, sono stati formati fondi destinati al contenimento dei prezzi di gas e elettricità e al sostegno di settori duramente colpiti dalla pandemia quali il turismo e lo spettacolo.

In ambito crescita e sostegno alle imprese il Paese ha deciso di introdurre fondi con l'obiettivo di favorire la transizione 4.0⁷ e quindi gli investimenti in beni strumentali e immateriali ad opera di grandi, medie e piccole imprese. Sempre per far fronte alla recente pandemia, è stato creato un fondo orientato a sostenere la liquidità delle imprese e a facilitarne l'accesso al credito. Un altro ammontare di risorse è stato

⁷ L'industria 4.0 rappresenta la cosiddetta "quarta rivoluzione industriale" e prevede un ricorso massiccio all'automazione industriale e a nuove tecnologie produttive che possano favorire l'efficacia e l'efficienza degli impianti.

destinato all'appoggio alle attività di internazionalizzazione.

La quarta categoria elencata dal MEF è quella relativa al lavoro e alla previdenza. In questo caso sono da segnalare i numerosi sgravi contributivi concessi alle aziende al fine di favorire l'occupazione, la riforma di ammortizzatori sociali quali i sussidi di disoccupazione e il rifinanziamento del reddito di cittadinanza con un miliardo all'anno dal 2022.

Il sostegno agli interventi pubblici rappresenta un aspetto fondamentale per quanto concerne la creazione di infrastrutture che possano aiutare lo sviluppo e la crescita del Paese. Numerose sono le disposizioni in questo senso, alcune orientate alla costruzione di nuovi progetti altre dirette invece alla manutenzione di quelli già esistenti.

Le ultime due categorie racchiudono al loro interno misure "residuali" e quindi difficilmente riassumibili brevemente poiché numerose e varie. Alcuni esempi sono: bonus casa under 36, bonus affitti, fondi per cinema e cultura, fondo italiano scienza e fondo alunni con disabilità.

IV- IRPEF e AUU

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi dei nuovi provvedimenti previsti dalla Legge di Bilancio 2022 in ambito fiscale e di sostegno ai redditi dei contribuenti. Dopo aver spiegato gli obiettivi legati alla riforma dell'IRPEF e l'intervento attuato dal governo, il capitolo procede approfondendo la discussione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione dei vantaggi creati per fascia di reddito personale dalla normativa. Nell'ultima parte, infine, il focus della trattazione viene posto sull'assegno unico e universale e sugli effetti apportati da esso sul reddito disponibile delle persone.

4.1- La riforma dell'IRPEF: obiettivi

I motivi che hanno portato a riformare l'imposta sul reddito delle persone fisiche sono principalmente tre: favorire la ripresa e la crescita del Paese, migliorare l'equità sociale e razionalizzare e semplificare il prelievo.

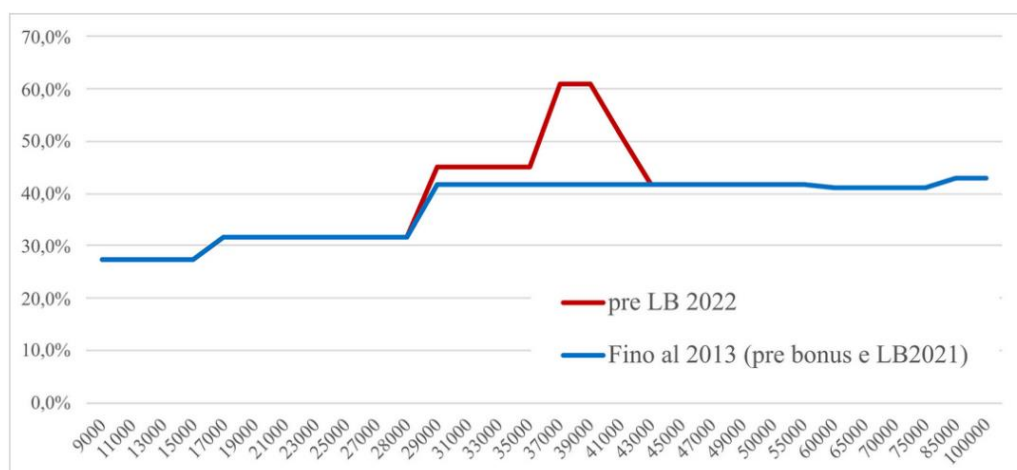
Analizzando il primo punto, la crescita del Paese, rappresentata dall'evoluzione del PIL, è stata negli ultimi vent'anni la principale fonte di criticità all'interno del sistema economico italiano. Basti pensare che nel periodo 1999-2019 il tasso di crescita annuale reale medio del PIL in Italia è risultato pari a circa un terzo di quello dell'area Euro. La causa di questo dato è da ritrovarsi anche, se non soprattutto, nel sistema fiscale che in molti ambiti risulta oppressivo e poco incentivante. Un dato utile a spiegare questa situazione può essere l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro che in Italia è stabilmente al di sopra del 42%, nettamente superiore alla media europea e alla maggior parte degli altri Paesi. Un'aliquota così elevata risulta controproducente per l'economia poiché disincentiva fortemente le persone a partecipare al mercato del lavoro [Camera dei deputati, 2021].

L'equità sociale è un altro problema rilevante soprattutto per quanto concerne l'equità orizzontale che, come si è detto precedentemente, è una delle maggiori criticità dell'IRPEF. Per rendere chiaro questo secondo punto è utile servirsi del concetto di aliquota marginale effettiva. Le aliquote marginali effettive misurano in che percentuale un incremento di reddito lordo si tramuta in un'imposta o in una diminuzione di benefici. Il complementare dell'aliquota marginale effettiva è il guadagno marginale effettivo.

A partire dal 2014 lo Stato italiano ha introdotto bonus e sgravi fiscali che hanno

provocato effetti differenti sui contribuenti determinando un beneficio solamente per una parte di essi. Osservando il Grafico 6, fornito dal Ministero delle finanze, si nota come tali modifiche abbiano recato danno ai soggetti aventi un reddito tra 28.000 e 43.000 euro, provocando per una frazione di essi un innalzamento dell'aliquota marginale effettiva fino al 60%.

Grafico 6, Aliquote marginali effettive per lavoratori dipendenti senza carichi familiari



Fonte: MEF, L'intervento sull'Irpef nella Legge di Bilancio 2022

L'ultimo obiettivo della lista è la semplificazione e la razionalizzazione del prelievo. Fin dalla sua introduzione l'IRPEF è stata oggetto di riforme e modifiche spesso caratterizzate da disorganicità e mancanza di visione che hanno portato a complicarne l'applicazione. Questa serie di disposizioni anno dopo anno hanno minato la certezza dell'imposta a causa di un fenomeno di stratificazione delle norme [Camera dei deputati, 2021].

Riassumendo, lo Stato italiano attraverso la riforma dell'IRPEF 2022 ha voluto ridurre il carico fiscale e rimuovere distorsioni e inefficienze dal sistema fiscale.

4.2- L'intervento sull'imposta

La riforma dell'IRPEF prevista nella Legge di Bilancio 2022 rappresenta un punto di svolta per il sistema fiscale non solo per l'intervento tecnico in sé ma anche per i destinatari designati. Se infatti le riforme degli anni precedenti avevano un obiettivo ben preciso in termini di categoria di contribuenti destinatari, in questo caso l'approccio generalista della legge (come definito dal Ministero delle finanze), ha permesso di coinvolgere nelle nuove disposizioni lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati seppur con intensità

differente.

Secondo le simulazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nel 2022 si andrà incontro a una riduzione d'imposta di circa 264 euro medi pro capite per quasi 28 milioni di soggetti mentre gli svantaggiati corrisponderanno a meno dell'1% dei contribuenti totali. Tra gli avvantaggiati, circa la metà risparmierà una cifra pari o inferiore a 185 euro mentre il 12,5% conseguirà un beneficio superiore a 500 euro annui.

Come è possibile intuire dal grafico presentato precedentemente il grosso vantaggio dell'innovazione andrà a favore del ceto medio e quindi di quella tipologia di persone che ha subito nel periodo 2014-2021 un aumento dell'aliquota marginale effettiva applicata ai redditi. Per fare ciò il legislatore ha previsto di rimodulare le aliquote e gli scaglioni IRPEF e revisionare il sistema di detrazioni.

4.2.1- Le novità per aliquote e scaglioni

Per quanto concerne i primi due aspetti, la riforma ha comportato la riduzione degli scaglioni da 5 a 4 e la riduzione del livello delle aliquote centrali. La Tabella 4 riassume le novità adottate con il relativo vantaggio/svantaggio di aliquota rispetto alla legislazione precedente, espresso in percentuale.

Tabella 5, Scaglioni prima e dopo la riforma

Reddito imponibile	Legislazione vigente	Riforma	Differenza
Da 0 a 15.000	23%	23%	0%
Da 15.000 a 28.000	27%	25%	-2%
Da 28.000 a 50.000	38%	35%	-3%
Da 50.000 a 55.000			+5%
Da 55.000 a 75.000	41%	43%	+2%
Oltre 75.000	43%		0%

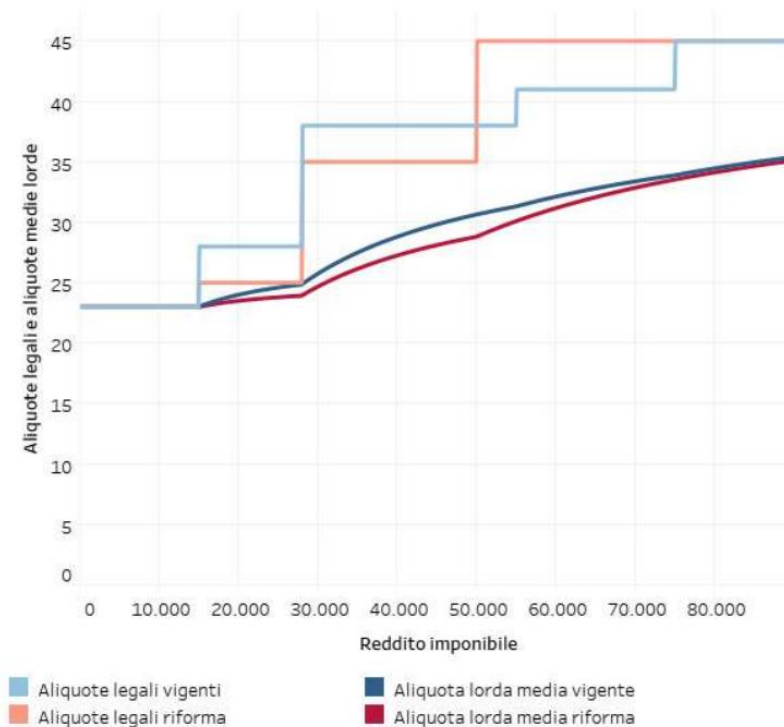
Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2021)

L'aliquota minima e massima rimangono rispettivamente 23% e 43%. Il secondo scaglione che ricomprende la porzione di reddito da 15.000 euro a 28.000 euro subisce una variazione negativa di aliquota del 2%, da 27% a 25%. Il terzo scaglione subisce una riduzione in termini di soglia superiore di reddito da 55.000 euro a 50.000 euro e l'aliquota si riduce di 3 punti percentuali, da 38% a 35%. Vengono poi eliminati i vecchi quarto e quinto scaglione e l'aliquota del 41%, per creare al loro posto il nuovo ultimo scaglione, da applicare ai redditi superiori a 50.000 euro con aliquota marginale del 43%.

Le nuove disposizioni permettono quindi di diminuire la differenza tra la prima e la seconda aliquota legale (da 4% a 2%). Tuttavia, resta rilevante la distanza tra il secondo e terzo scaglione (10%) e quella tra il terzo e il quarto (pari a 8 punti percentuali).

Il Grafico 7 permette un confronto grafico tra le aliquote legali previste dalla legislazione prima e dopo la riforma e sottolinea la riduzione dell'aliquota lorda media grazie al provvedimento: per redditi superiori a 15.000 euro la norma garantisce al contribuente un risparmio lordo d'imposta rispetto a prima poiché la linea rossa (post-riforma) si trova stabilmente al di sotto di quella blu (pre-riforma). La distanza maggiore creata dalle due curve è in corrispondenza di redditi imponibili tra 35.000 e 50.000 euro, i soggetti con questo livello di reddito, alla luce di ciò, sono i principali destinatari della riforma dell'IRPEF. Andando nel dettaglio, la diminuzione dell'aliquota media parte dall'1% in corrispondenza di un reddito pari a 30.000 euro fino a raggiungere il picco di 1,8% per un reddito di 50.000 euro. Successivamente il beneficio si assottiglia: 1% per 60.000 euro e 0,53% per 70.000 euro fino a stabilizzarsi tra 0,3 e 0,2% per redditi uguali o superiori a 80.000 euro [Osservatorio sui conti pubblici italiani, Liaci, 2021].

Grafico 7, Aliquote legali e aliquota lorda media prima e dopo la riforma per livello di reddito imponibile



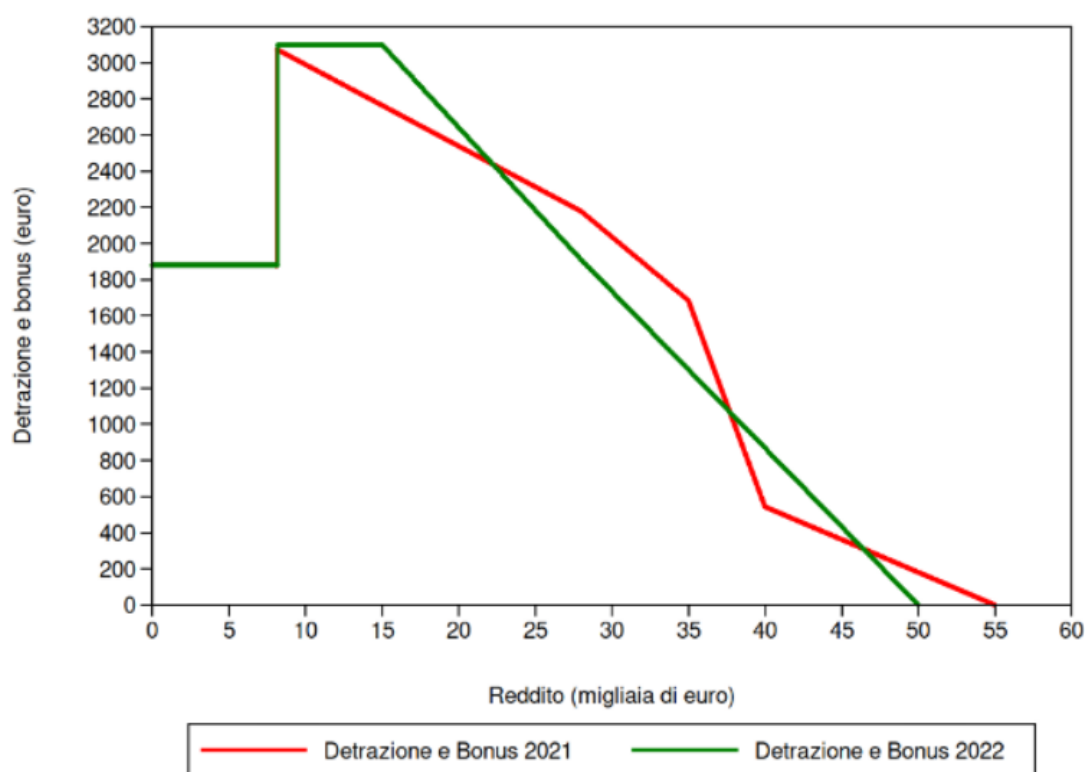
Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2021)

4.2.2- Le nuove detrazioni per tipologia di reddito

L'azione sugli scaglioni descritta poc'anzi garantisce una riduzione dell'aliquota marginale effettiva seppur non elevata: essa, infatti, riduce il picco registrato nel Grafico 6 in corrispondenza dei 35.000 euro di reddito di soli 3 punti percentuali [MEF, L'intervento sull'Irpef]. Al fine di riassorbire e appiattire tale picco, la riforma si dota di una serie di nuove disposizioni in ambito detrazioni. In particolare, è previsto l'incremento delle detrazioni da lavoro per tutti i lavoratori e contemporaneamente l'innalzamento della soglia della no-tax area per i pensionati da 8.125 a 8.174 euro (in linea con quella dei lavoratori dipendenti) e per i lavoratori autonomi da 4.800 a 5.500 euro. Viene, in aggiunta, mantenuta ed estesa la detrazione base di 1.880 euro per i dipendenti da 8.000 euro a 15.000 euro di reddito complessivo.

Un altro elemento cruciale è la rimodulazione del trattamento integrativo, il quale rimane per i lavoratori dipendenti pari a 1.200 euro per redditi fino a 15.000 euro (non più 28.000). Per i redditi tra 15.000 e 50.000 euro, viene introdotto un trattamento integrativo sostitutivo, mai superiore a 100 euro al mese, dato dalla differenza tra imposta lorda e una serie di detrazioni [CAF, Detrazioni]. Ovviamente, esso è garantito solo in caso di differenza positiva. Le detrazioni inserite nel calcolo sono quelle da lavoro, per carichi familiari e per alcune tipologie di oneri quali ad esempio le spese sanitarie rateizzate, i mutui per l'acquisto e le rate relative a spese di ristrutturazione edilizia. La legge ha inoltre inserito per la tipologia di lavoratori in questione una detrazione aggiuntiva di 65 euro per redditi da 25.000 a 35.000 euro al fine di evitare perdite dovute al cambio di regolamentazione. Il Grafico 8 rappresenta l'effetto della nuova riforma sull'ammontare delle detrazioni e dei bonus al variare del reddito, evidenziando rispetto al 2021 una maggiore razionalità di andamento.

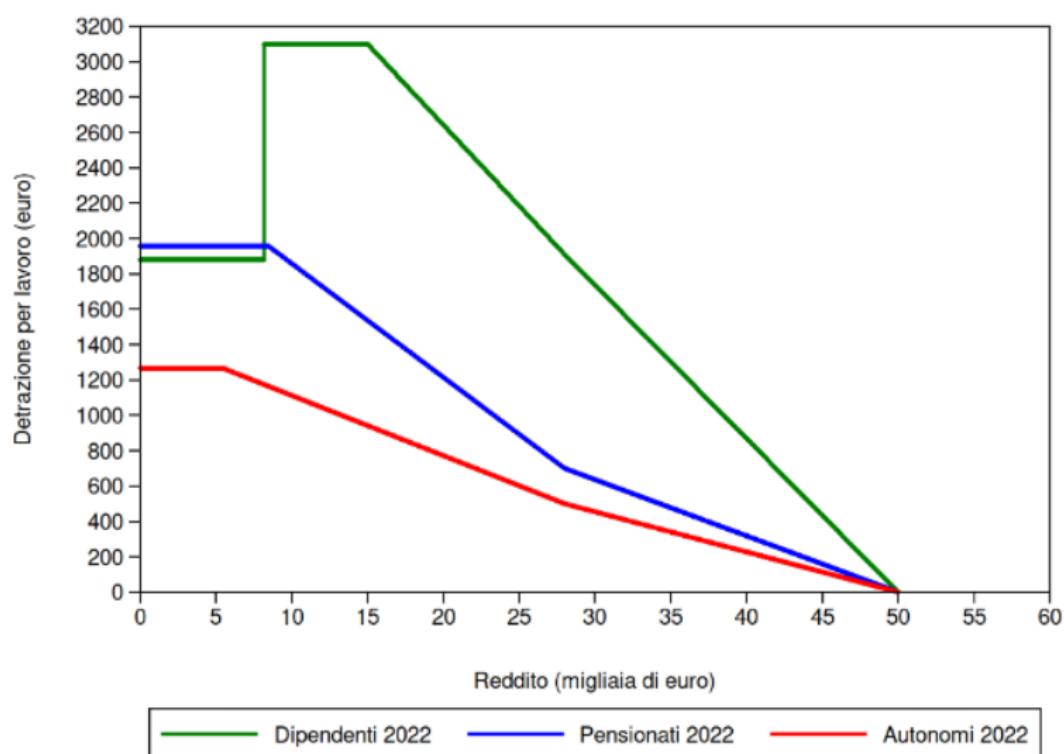
Grafico 8, Detrazioni e bonus dipendenti 2021 vs 2022



Fonte: La voce, Giannini S. Pellegrino S. (2021)

Anche ai lavoratori autonomi e ai pensionati, coerentemente con la ratio della riforma, vengono applicate nuove disposizioni che sebbene abbiano assicurato anche a loro un aumento dell'importo base della detrazione e un'accentuazione della decrescenza della stessa, hanno portato a risultati differenti rispetto ai dipendenti. Infatti, come sottolinea il Grafico 9, guardando la detrazione in termini di risparmio per livello di reddito le discrepanze in questo senso sono rilevanti. Per quanto riguarda la detrazione base, in questa situazione essa viene mantenuta fino alla soglia della no-tax area e risulta uguale a 1.955 euro per i pensionati e 1.265 euro per gli autonomi. Le detrazioni aggiuntive ammontano entrambe a 50 euro e sono applicate a redditi tra 25.000 e 29.000 euro per i pensionati e a redditi tra 11.000 e 17.000 euro per gli autonomi.

Grafico 9, Confronto detrazioni e bonus per tipologia di contribuente



Fonte: La voce, Giannini S. Pellegrino S. (2021)

Sul piano dell'equità questa situazione crea parecchi punti interrogativi, tuttavia, questa ristrutturazione del prelievo IRPEF non vuole essere definitiva ma solamente di transizione e fungere da apripista per le prossime, che saranno sicuramente improntate in maniera più decisa sull'equità.

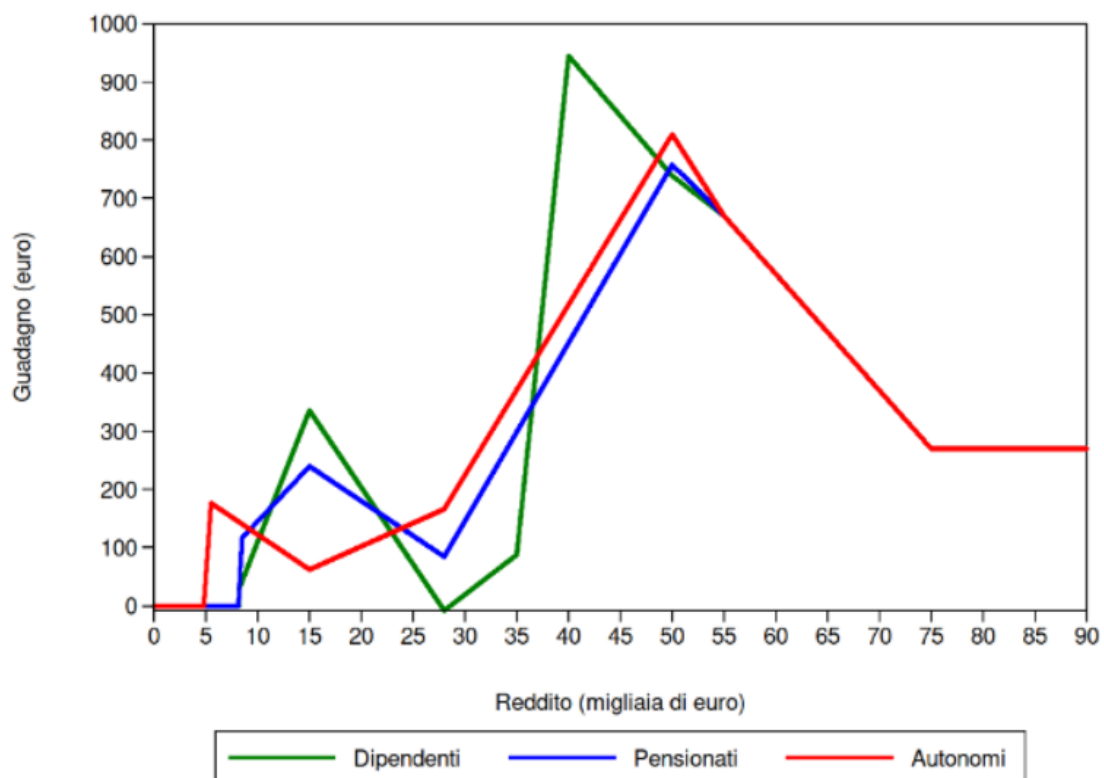
4.2.3- L'effetto sui contribuenti

La riforma prodotta dalla combinazione tra rimodulazione di aliquote e scaglioni e revisione delle detrazioni genera importanti effetti su: il guadagno dei contribuenti per categoria di reddito, le aliquote medie e le aliquote marginali effettive applicate ad essi [La voce, Giannini e Pellegrino, 2021]. I successivi dati presentati fanno riferimento a un contribuente single.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, osservando il Grafico 10 sono evidenti le differenze in termini di guadagno dalla riforma per dipendenti, autonomi e pensionati. In termini assoluti, il guadagno più elevato risulta per i dipendenti equivalente a 945 euro in corrispondenza di un reddito pari a 40.000 euro mentre per autonomi e pensionati il picco si sposta di 10.000 euro in corrispondenza dei 50.000 euro di reddito,

livello che garantisce uno sconto rispettivamente di 810 e 758 euro. Dalla figura è possibile individuare un secondo picco, seppur meno rilevante in termini assoluti, a 15.000 euro di reddito per dipendenti e pensionati (guadagno di 336 e 240 euro) e 5.000 euro per autonomi (guadagno di 176 euro). Per ogni categoria, i due picchi sono uniti da una stessa tendenza: inizialmente di decrescita dello sconto fino a un punto di minimo e successivamente di incremento fino al secondo picco, il più rilevante. I punti di minimo sono, per pensionati e autonomi, positivi e si registrano in corrispondenza di redditi rispettivamente di 15.000 e 28.000 euro. Diverso il discorso per i dipendenti che in prossimità dei 28.000 euro riportano un guadagno negativo e quindi una perdita intorno agli 8 euro annui. Dal secondo picco poi le linee decrescono fino a 75.000 euro, soglia alla quale il guadagno si stabilizza per tutte e tre le categorie di contribuenti a 270 euro annui. Per contro, per quanto concerne la fase iniziale delle spezzate notiamo che il guadagno è uguale a zero fino a 5.500 euro per gli autonomi e 8.174 euro per i pensionati e i dipendenti: esse rappresentano le soglie della no-tax area.

Grafico 10, Guadagno per tipologia di reddito

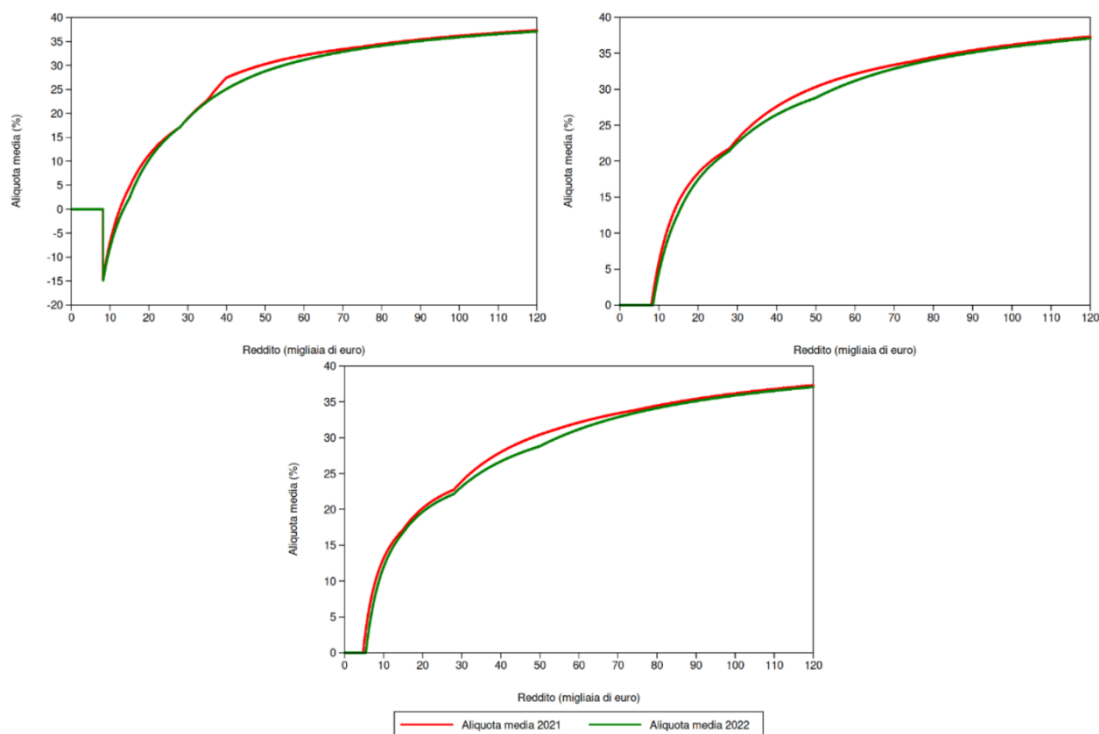


Fonte: La voce, Giannini S. Pellegrino S. (2021)

Riguardo all'incidenza media, il guadagno in termini monetari visto precedentemente si rispecchia inevitabilmente sulle aliquote medie che risultano più basse di quelle pre-riforma per tutte le categorie di reddito. Questo strumento può essere considerato un ottimo mezzo per valutare gli effetti redistributivi. Nel Grafico 11 sono riportate le variazioni di tale rapporto. I grafici sono simili tra loro se non per la parte iniziale: per tutti i contribuenti l'aliquota media risulta pari a zero fino alla soglia superiore della no-tax area ma solamente per i dipendenti subisce una riduzione fino a raggiungere il valore di -15% in virtù di detrazioni destinate unicamente alla categoria in questione. A partire da questo livello poi la curva cresce come per gli altri contribuenti. Data la situazione descritta, risulta ancora più evidente la questione riguardante l'equità sollevata precedentemente. Osservando il grafico relativo ai dipendenti è possibile notare due picchi: il primo in corrispondenza di un reddito complessivo di 15.000 euro e il secondo per un reddito di circa 41.000 euro. Entrambi mostrano un'aliquota media per il 2022 inferiore a quella del 2021 di poco più del 2%. Il fenomeno è dovuto, nel primo caso, all'estensione della detrazione base fino a tale livello mentre nel secondo è dovuto alla combinazione tra la riduzione dell'imposta lorda e l'aumento delle detrazioni. I vantaggi in termini di aliquota media non si vedono nell'intervallo di reddito 20.000-35.000: in questo frangente accade che il vantaggio derivante dalla riduzione della seconda e della terza aliquota viene compensato dalla nuova detrazione da lavoro dipendente. Questo risultato non deve stupire poiché come già specificato gli impatti redistributivi sono interessati dalla riforma solo in via residuale. Per quanto concerne i pensionati e gli autonomi, la curva rappresentante l'aliquota media del 2022 si trova stabilmente al di

sotto di quella raffigurante l'aliquota media del 2021 sottolineando così l'importanza delle nuove disposizioni per queste categorie di contribuenti.

Grafico 11, Aliquote medie dipendenti, pensionati e autonomi



Fonte: La voce, Giannini S. Pellegrino S. (2021)

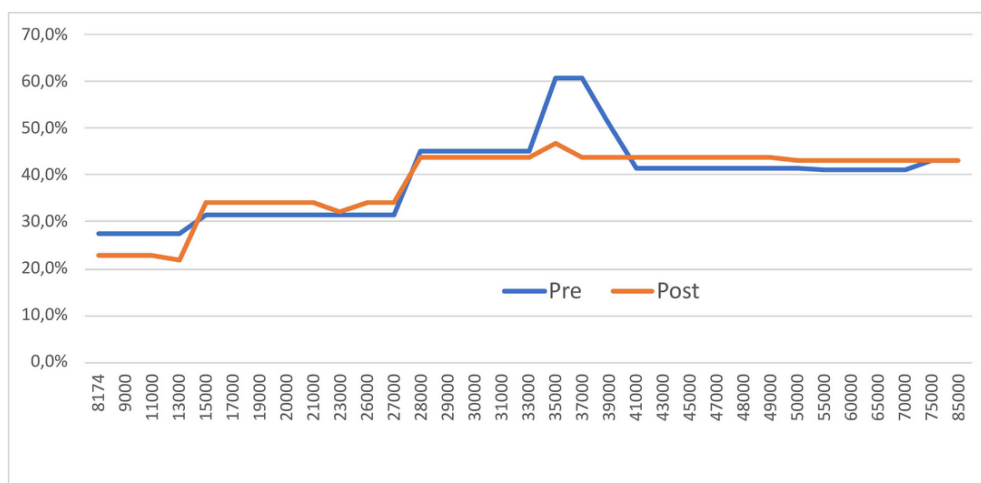
L'ultimo aspetto da analizzare è quello delle aliquote marginali effettive, vero focus di tutta la riforma. L'obiettivo era la razionalizzazione di esse e l'eliminazione dell'indesiderato picco in corrispondenza dei 35.000 euro di reddito (vedi Grafico 6). Il confronto presentato nel Grafico 12, fornito dal Ministero delle finanze, riassume l'effetto delle nuove disposizioni sui lavoratori dipendenti. La riforma dell'IRPEF crea sostanzialmente tre livelli di aliquota marginale effettiva: il primo, per redditi fino a 15.000 euro (partendo dalla fine della no-tax area), ha un'aliquota del 23% anziché del 27,5%, il secondo per l'intervallo 15.000-28.000 euro presenta un'aliquota del 34,2% invece che 31,5% mentre il terzo ed ultimo per redditi superiori a 28.000 raggiunge il 43% di aliquota marginale effettiva riassorbendo quindi il picco in questione. Il secondo livello è l'unico dei tre a subire un aumento (+2,7%), questo accade poiché, come sottolineato in precedenza, a fronte della riduzione dell'aliquota legale (-2%) vi è un incremento dovuto alla riduzione delle detrazioni (+4,7%).

La legge rende i salti tra un'aliquota marginale e l'altra meno bruschi ed eccessivi e

almeno in parte riduce di conseguenza il disincentivo a lavorare per i cittadini.

Per quanto riguarda i pensionati e gli autonomi le aliquote marginali effettive si discostano di poco da quelle legali. La riforma in questo caso porta ad un abbassamento generale delle stesse.

Grafico 12, Aliquota marginale effettiva prima e dopo la riforma



Fonte: MEF, L'intervento sull'Irpef nella Legge di Bilancio 2022

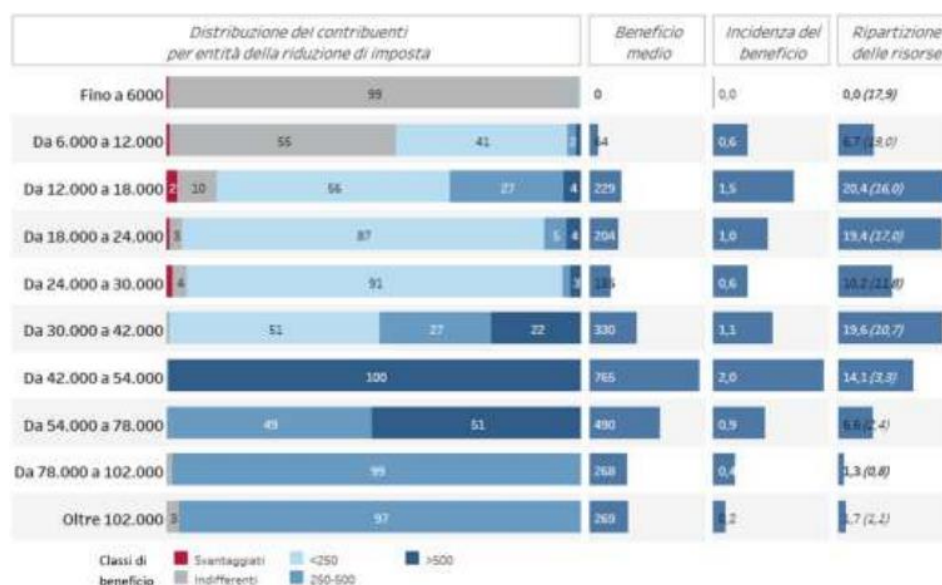
4.2.4- Distribuzione dei vantaggi

Dopo aver spiegato le nuove disposizioni è indispensabile capire in che modo i benefici generati da esse si distribuiscono tra la popolazione. Per fare ciò, l'Ufficio parlamentare di bilancio si è servito di un modello di microsimulazione i cui risultati sono esposti nella Tabella 5. I contribuenti sono suddivisi in dieci classi di reddito imponibile e la tabella esplicita, nella prima colonna, la distribuzione dei contribuenti per entità della riduzione d'imposta, nella seconda il beneficio medio espresso in euro, nella terza l'incidenza del beneficio sul reddito e nella quarta la ripartizione delle risorse in percentuale e la quota di contribuenti sul totale. L'analisi conferma quanto detto precedentemente: il principale destinatario della riforma è la classe medio-alta e in particolare i soggetti che presentano un reddito tra 42.000 e 54.000 euro, i quali ottengono tutti un importo superiore a 500 euro. Ad essi, circa il 3,3% dei contribuenti, è destinato il 14,1% delle risorse (circa 1 miliardo di euro). La maggior parte dei fondi, quasi il 75% del totale, sono allocati nelle quattro classi incluse negli intervalli 12.000-24.000 e 30.000-54.000 euro, che ricomprendono il 57% degli individui complessivi.

Infine, osservando le prime due righe della tabella e quindi le persone aventi un reddito

imponibile inferiore ai 12.000 euro si presenta il problema dell'incapienza. Tali soggetti, che costituiscono quasi il 40% dei contribuenti totali, non accedono o accedono solo in minima parte ai vantaggi della riforma a causa del reddito troppo basso. Il fenomeno in questione apre la discussione sull'utilizzo dei trasferimenti monetari diretti come, ad esempio, l'assegno unico e universale (trattato nel prossimo paragrafo) al posto di strumenti come le detrazioni IRPEF che non permettono spesso un'equa distribuzione delle risorse.

Tabella 6, Distribuzione benefici per classi di reddito imponibile



Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2021)

4.3- L'assegno unico e universale

Nel paragrafo precedente riguardante le detrazioni legate all'IRPEF non si è parlato di alcuna previsione relativa ai figli. Il 2022 ha segnato un punto di svolta in questo senso, grazie all'introduzione del cosiddetto assegno unico e universale (AUU) per i nuclei familiari con figli minori di 21 anni, istituito dal decreto legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021 ed entrato in vigore nel marzo del 2022.

Il sistema antecedente era basato principalmente sull'utilizzo di detrazioni e assegni per il nucleo familiare (ANF) e in minor portata da una serie di ulteriori strumenti e trattamenti. Le criticità di tale impianto erano legate alla poca razionalità ed efficienza del sistema che potevano portare alla violazione dei principi di equità verticale ed orizzontale. Più nello specifico, oltre al problema dell'incapienza legata alle detrazioni,

vi era la questione della discriminazione dei redditi: basti pensare che gli ANF venivano riconosciuti solamente ai lavoratori dipendenti. In aggiunta, essendo la normativa composta da una combinazione di strumenti, talvolta i benefici complessivi non erano coerenti con l'andamento del reddito familiare. Un ultimo punto da risolvere era rappresentato dagli indicatori reddituali sui quali si basava l'assegnazione dei benefici [MEF, Assegno unico e universale].

L'adozione dell'AUU ha permesso, mediante la risoluzione di tali difficoltà, di unificare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli oltre a migliorare l'equità generale del sistema.

La prima erogazione dell'assegno è avvenuta nel marzo del 2022, non più osservando il reddito familiare del nucleo ma su base ISEE, un indicatore di situazione economica che prende in considerazione i redditi e i valori del patrimonio mobiliare e immobiliare della famiglia rapportandoli alla numerosità del nucleo familiare attraverso l'utilizzo di una scala di equivalenza.

Nello specifico, L'AUU prevede un importo mensile minimo per ogni figlio, pari a 50 euro in caso di figlio minorenni e 25 euro se maggiorenne (ma con meno di 21 anni). Queste cifre vengono garantite in corrispondenza di un ISEE uguale o superiore a 40.000 euro. Gli importi crescono al decrescere del valore dell'ISEE, raggiungendo il valore massimo quando l'indicatore di situazione economica è pari o inferiore a 15.000 euro. In tale circostanza il corrispettivo sarà di 175 euro per un figlio minorenni e 85 per un figlio maggiorenne. L'utilizzo di questo indicatore al posto del reddito complessivo favorisce ulteriormente le famiglie dal reddito medio-alto, permettendo loro di accedere all'assegno unico e universale nonostante, precedentemente alla riforma, non ricevessero alcun ANF.

Vi sono poi una serie di maggiorazioni per determinate categoria di famiglie. In particolare: un corrispettivo mensile tra 85 e 15 euro a figlio per una famiglia con tre o più figli, 100 euro mensili a ogni famiglia con quattro o più figli, una cifra mensile compresa tra 30 e 0 euro per nuclei con entrambi i genitori che lavorano e infine 20 euro al mese per madri di età inferiore a 21 anni. La legge parla inoltre di un'ulteriore maggiorazione legata alla presenza nel nucleo familiare di un figlio disabile (under 21) di importo variabile, in base alla gravità, tra i 105 e gli 80 euro al mese. Nel caso di un figlio disabile di età pari o superiore a 21 anni è garantito un assegno analogo a quello previsto

per i figli di età compresa tra 18 e 20 anni, descritto in precedenza.

Per il periodo 2022-2024, è previsto un bonus paracadute ai nuclei con valore ISEE inferiore a 25.000 euro. Questa tipologia di famiglie, infatti, in determinate circostanze si è visto che potrebbero risultare penalizzate dall'introduzione dell'AUU. Il contributo a favore di esse è uguale alla differenza tra l'assegno unico e universale che tali nuclei ricevono e la combinazione tra detrazioni e assegni per il nucleo familiare che avrebbero ricevuto con le precedenti disposizioni [Dipartimento delle finanze, 2022]. Nello specifico le famiglie riceveranno il 100% di questa differenza nel 2022, il 66% nel 2023 e il 33% nel 2024.

L'AUU porta ad un incremento dei benefici per molti: andando nello specifico, i guadagni mediamente superiori sono quelli dei lavoratori autonomi e degli inoccupati che fino a questa riforma non si erano mai visti corrispondere assegni per il nucleo familiare.

Il Grafico 13 esplicita il vantaggio/svantaggio monetario acquisito in seguito alla riforma da un nucleo familiare in affitto⁸, senza patrimoni, con due percettori di reddito⁹ in presenza di uno, due, tre o quattro minori o due maggiorenni [La voce, Pacifico, 2021].

I risultati mostrano guadagni generalizzati per tutti i livelli di reddito ai nuclei con uno o due figli minori (linea azzurra e gialla). Nel caso invece di più di due minori (linea arancione 3, linea viola 4) si verifica una variazione negativa e quindi una perdita rispetto alla trascorsa legislazione fino al livello di reddito lordo complessivo di 40.000 euro. La responsabilità di tale fatto è da attribuire all'abrogazione dell'assegno alle famiglie con più di tre figli e all'eliminazione delle detrazioni accordate ai nuclei con almeno quattro figli. Infine, la linea verde che rappresenta la presenza nel nucleo di due figli maggiorenni e con meno di 21 anni, risulta negativa fino alla soglia dei 43.000 euro. La perdita è causata dai minori importi dedicati a questa categoria di figli dall'AUU. È importante sottolineare il fatto che i calcoli eseguiti non tengono presente della clausola paracadute descritta in precedenza.

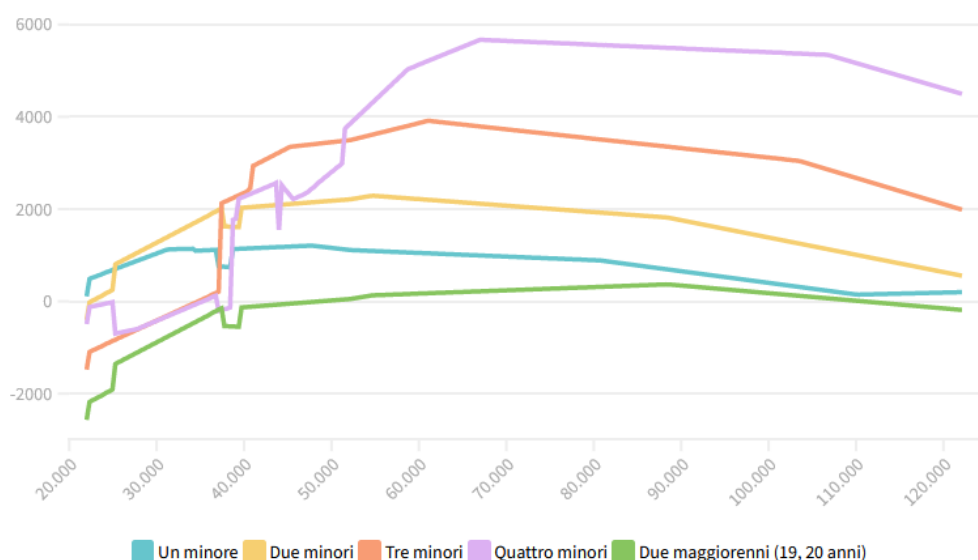
Come è possibile notare dalle curve, il passaggio all'assegno unico e universale avvantaggia fortemente le famiglie con reddito medio-alto con tre o più figli che a partire dai 40.000 euro di reddito lordo complessivo vedono impennarsi rapidamente i vantaggi

⁸ Il canone di locazione assunto è pari al 20% della retribuzione media, circa 550 euro mensili.

⁹ I risultati sono stati ottenuti assumendo una retribuzione lorda fissa per il secondo percettore di 22.000 euro.

monetari derivanti dalla riforma. Al fine di portare un esempio concreto, si consideri una famiglia con le caratteristiche descritte in precedenza, con quattro figli minori (curva viola) e con un reddito lordo complessivo uguale a 110.000 euro. Con la legislazione vigente fino al 2021, essi avrebbero conseguito un trasferimento monetario pari a 3.000 euro. Nel 2022 invece, non considerando più il reddito lordo complessivo ma il valore dell'ISEE come discriminante dei trasferimenti per la famiglia, essi riceveranno circa 8.000 euro. A fronte, infatti, della situazione citata in precedenza i 110.000 euro di reddito lordo complessivo corrispondono a solamente 26.000 euro di valore ISEE e ciò acconsente al nucleo familiare in questione di accedere a maggiori vantaggi per circa 5.000 euro.

Grafico 13, Variazione del reddito disponibile famiglia con due precettori

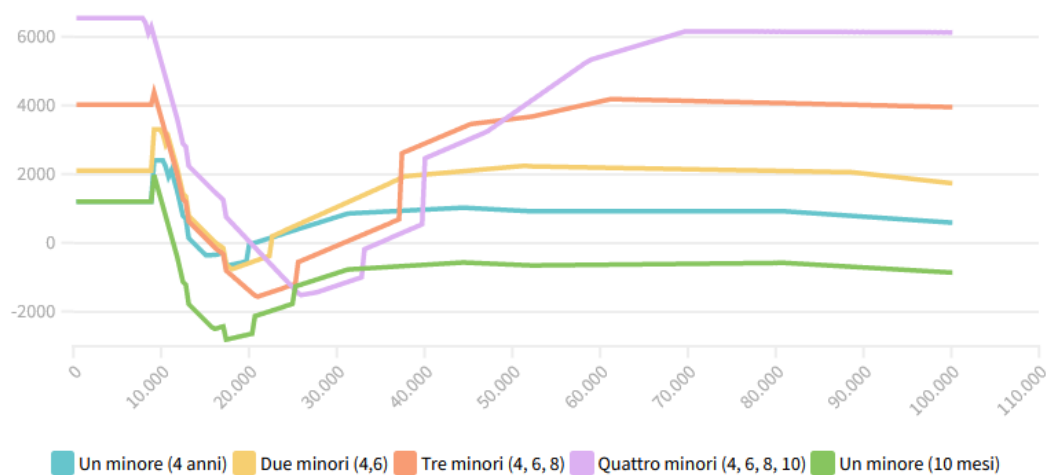


Fonte: La voce, Pacifico D. (2021)

Ipotizzando ora la stessa situazione precedentemente descritta ma con l'unica differenza che la famiglia sia monoreddito, i risultati, escludendo il bonus paracadute, appaiono differenti. Il Grafico 14, avente un andamento completamente differente da quello precedente, mostra vantaggi generalizzati nelle prime quattro tipologie di famiglie, salvo per alcune di esse aventi un determinato livello di reddito lordo complessivo. Il deficit in questi frangenti è dovuto principalmente alla perdita di vantaggi quali assegni per nucleo familiare, detrazioni IRPEF e addizionali comunale all'IRPEF (che varia da comune a comune). Nello specifico, in presenza di un minore di 4 anni (linea azzurra), la variazione del reddito disponibile risulterà negativa per redditi tra 14.000 e

20.000 euro. Allo stesso modo, nell'ipotesi di due minori aventi 4 e 6 anni (linea gialla) il delta negativo si presenta tra 17.000 e 22.000 euro. Anche per quanto concerne le altre due casistiche si verifica una perdita: in presenza di tre minori di 4, 6 e 8 anni (linea arancione) per un reddito complessivo tra 16.000 e 30.000 euro mentre con l'aggiunta di un ulteriore minore di 10 anni (linea viola) tra 20.000 e 35.000 euro. La situazione più interessante è rappresentata dalla presenza in famiglia di un bambino in età natale (10 mesi) che porta a perdite per i redditi a partire da 11.000 euro. Il fatto è dovuto al mancato rifinanziamento del bonus bebè, uno degli strumenti sacrificati a favore dell'AUU.

Grafico 14, Variazione reddito disponibile famiglia monoreddito



Fonte: La voce, Pacifico D. (2021)

Nonostante il carattere universalistico dell'AUU (l'obiettivo è appunto dare sostegno a tutte le famiglie con figli) la disposizione può comunque considerarsi buona sotto il profilo dell'equità sia a fronte della risoluzione dei problemi precedentemente citati sia per l'entità del beneficio che risulta maggiore, in percentuale, per le fasce di reddito più basse [La voce, Baldini Giannini Pellegrino, 2021]. Come stabilito dal Ministero delle finanze, infatti, il beneficio medio più elevato si registra per redditi familiari al di sotto dei 10.000 euro.

L'AUU presenta tuttavia ancora dei problemi che nei prossimi anni dovranno inevitabilmente essere discussi al fine di migliorare lo strumento con lo scopo di aumentare ulteriormente la progressività e di far fronte alla scadenza della clausola paracadute.

V- Costo ed effetti

Il quinto e ultimo capitolo si apre con una breve analisi dei costi della riforma dell'IRPEF e dell'AUU evidenziando inoltre la provenienza dei fondi investiti. In seguito, il focus si sposta sugli effetti redistributivi legati a tali novità, discutendo in prima battuta dell'incidenza del beneficio sui contribuenti e successivamente verificando la variazione degli indici descritti nel primo capitolo, con l'obiettivo di valutare in maniera più analitica e precisa la progressività del sistema e la redistribuzione, la disuguaglianza e il riordinamento dei redditi.

5.1- Costo e finanziamento della riforma

Il costo complessivo che ha sostenuto lo Stato per la revisione dell'IRPEF e l'introduzione dell'assegno unico e universale ammonta a circa 13,8 miliardi di euro, divisi in maniera quasi perfetta: 6,975 miliardi di euro per la prima e 6,874 per la seconda. I costi non riflettono l'ammontare complessivo di denaro coinvolto nella riforma poiché una parte della spesa è stata finanziata dal risparmio generato dalle nuove disposizioni [Dipartimento delle finanze, 2022].

In particolare, per quanto concerne l'IRPEF, la cifra scritta sopra è prodotta dalla differenza tra il risparmio legato al nuovo trattamento integrativo per i dipendenti uguale a quasi 9 miliardi di euro e il taglio di circa 16 miliardi operato attraverso la nuova imposta sul reddito delle persone fisiche. Tale riforma è colpita direttamente da quella dell'AUU. Quest'ultima permette l'eliminazione dal bilancio delle spese per detrazioni di figli di età inferiore a 21 anni comportando un risparmio di poco superiore ai 6 miliardi di euro. L'effetto finale è quello di una riduzione di quasi 10 miliardi di euro dell'imposta netta.

Dei 7 miliardi di euro spesi per la riforma circa l'80% è stato destinato al ridisegno delle aliquote e degli scaglioni mentre la parte rimanente è stata utilizzata per la riformulazione delle detrazioni da lavoro dipendente (circa metà) e per la modifica di quelle per autonomi e pensionati (l'altra metà) [Ufficio parlamentare di bilancio, 2021]. Il costo dell'assegno unico e universale è calcolato supponendo un tasso di adesione allo strumento inferiore al 100%. Il costo complessivo dell'assegno è di 18,9 miliardi di euro, tuttavia, a contribuire al suo finanziamento concorrono l'eliminazione delle detrazioni

per figli di età inferiore a 21 anni già citate, l'abrogazione degli ANF per circa 5,2 miliardi di euro e la cancellazione di altre misure quali il premio nascita e il bonus bebè che hanno portato a un risparmio approssimativo di 700 milioni di euro.

5.2- Impatto ed effetti redistributivi nuova IRPEF e AUU

Le riforme adottate in campo IRPEF nel 2022 (incluso quindi l'assegno unico e universale) permettono un incremento dell'effetto redistributivo del reddito nella popolazione, aspetto da sempre considerato nelle modifiche attuate al prelievo. Negli ultimi quarant'anni in seguito a varie disposizioni l'effetto redistributivo dell'IRPEF, definito come la riduzione della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, è quasi raddoppiato.

5.2.1- L'incidenza del beneficio

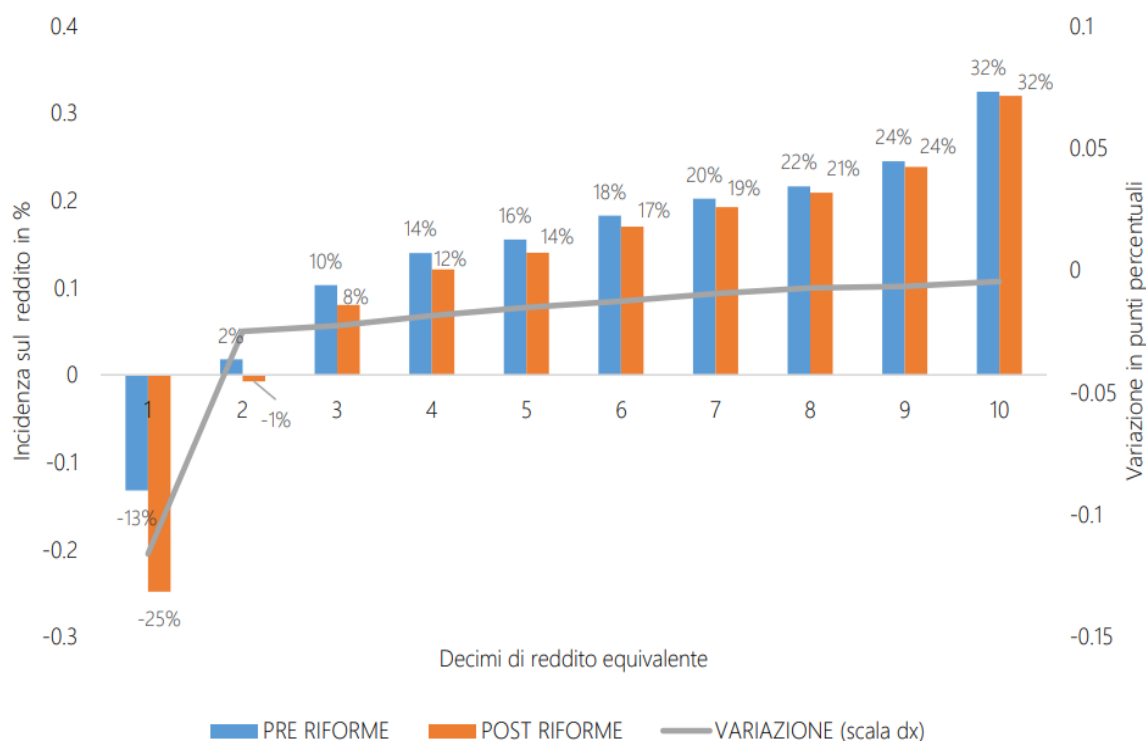
La riforma dell'IRPEF e l'introduzione dell'AUU hanno coinvolto un totale di circa 22 milioni di famiglie; di queste solamente quattro milioni sono risultate indifferenti alle nuove norme poiché senza figli e/o composte da soggetti che non pagano imposte sul reddito. Al fine di analizzare l'impatto delle riforme in questione, si considera l'incidenza del sistema tax-benefit sul reddito lordo prima e dopo le due riforme, calcolata sulle famiglie raggruppate secondo decimi di reddito equivalente¹⁰ come proposto dall'analisi del Dipartimento delle finanze, Direzione studi e ricerche economico fiscali.

Questa pratica prevede la suddivisione delle famiglie considerate in dieci gruppi, ordinati crescentemente rispetto al reddito equivalente. Il tax-benefit non è altro che la differenza tra il reddito lordo e il reddito disponibile. Il Grafico 15 riassume i risultati ottenuti dal Dipartimento. In particolare, è possibile notare che l'incidenza sul reddito risulta inferiore dopo la riforma (barre arancioni) rispetto a prima (barre blu) per tutti i gruppi di famiglie. Inoltre, per i primi due decimi essa risulta addirittura negativa poiché il livello dei trasferimenti monetari destinati ai soggetti in questione risulta superiore rispetto al prelievo fiscale. La linea grigia in figura rappresenta la variazione tra le due incidenze ed assume valori tra -11% (primo decile) e -0,5% (ultimo decile). I dati appena

¹⁰ Il reddito equivalente è il reddito che dovrebbe avere il componente di una famiglia per pareggiare il benessere economico che avrebbe nel caso in cui vivesse da solo.

presentati spiegano il carattere redistributivo e progressivo delle due riforme: la parte di popolazione meno ricca, infatti, conseguirà maggiori vantaggi.

Grafico 15, Incidenza del sistema tax-benefit sul reddito lordo prima e dopo le riforme



Fonte: Dipartimento delle finanze (2022)

I vantaggi ottenuti sono progressivi sia per quanto riguarda l'incidenza del beneficio sul reddito lordo sia per quanto riguarda l'ammontare monetario. Il Dipartimento approfondisce tale tematica non solo utilizzando la classificazione per decimi di reddito equivalente ma anche per classi di ISEE, per tipologia di reddito prevalente e per struttura familiare. L'analisi in esame mostra benefici decrescenti al crescere dell'ISEE e maggiori vantaggi per i lavoratori autonomi (per la prima volta accedono a un assegno di questo tipo) e nuclei con figli.

In aggiunta, gli analisti hanno trovato che buona parte dell'incidenza del beneficio è dovuta all'entrata in vigore dell'assegno unico e universale: si osserva a tale proposito che la riforma fiscale contribuisce in maniera abbastanza costante e lieve (circa 0,5 punti percentuali) alla variazione dell'incidenza nelle varie classi.

Concludendo, la riforma fiscale che presenta un bacino di applicazione molto esteso ha un effetto meno progressivo rispetto all'AUU che appare maggiormente selettivo per quanto riguarda l'impiego ma più efficace ai fini redistributivi.

5.2.2- Il modello TAXBEN-DF e preparativi all'analisi

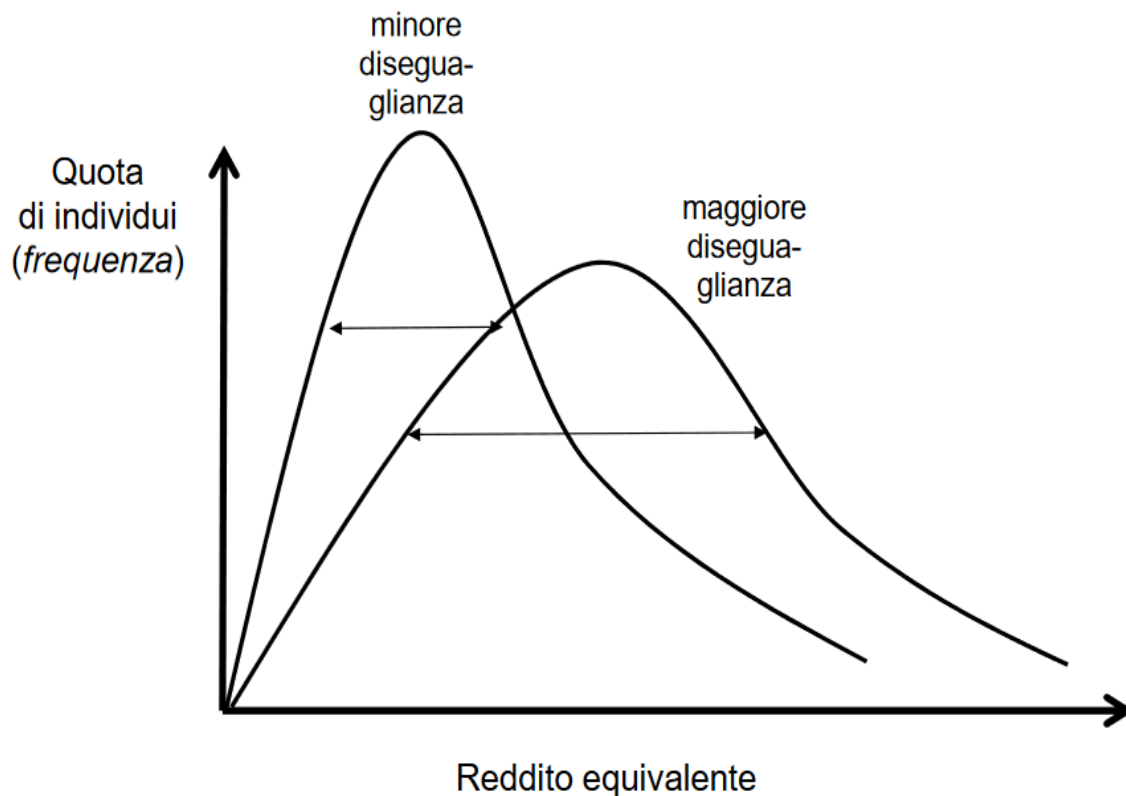
A questo punto dell'analisi è utile, servendosi di varie tipologie di indici, andare ad analizzare in maniera maggiormente analitica gli effetti redistributivi, evidenziando la variazione provocata dalla riforma dell'IRPEF e dell'AUU su tali valori.

Il materiale presentato è il prodotto del modello di microsimulazione TAXBEN-DF del Dipartimento delle finanze, strumento che permette di stimare l'impatto sulla distribuzione dei redditi individuali e familiari delle politiche fiscali. La sua caratteristica peculiare è da ritrovarsi nella capacità di tenere conto sia degli effetti diretti del prelievo sui redditi, sia di quelli indiretti e quindi relativi alle reazioni comportamentali dei contribuenti. Per fare ciò il modello è composto da due moduli: il primo non comportamentale (TAXBEN-DF I) che valuta gli effetti di gettito e redistributivi di primo ordine e il secondo comportamentale (TAXBEN-DF II) che considera invece le risposte degli agenti economici nel mercato del lavoro soffermandosi in particolare sull'azione del secondo percettore di reddito della famiglia. Andando nello specifico con tale modello il Dipartimento, dopo aver stabilito lo scenario di partenza, individua una serie di indicatori utili a valutare gli effetti delle misure in termini di progressività, redistribuzione e disuguaglianza per poi analizzare attraverso la loro variazione le conseguenze di una determinata politica [MEF, TAXBEN-DF].

Prima di presentare gli indici, occorre specificare che la prima operazione da eseguire è quella di calcolare i redditi equivalenti al fine di rendere comparabili i dati provenienti da nuclei familiari molto diversi tra loro. Questo tipo di manovra viene eseguita sia sui redditi lordi familiari che su quelli disponibili, poiché entrambe le misure sono coinvolte nella determinazione degli indici. Ciò che differenzia i redditi lordi da quelli disponibili sono una serie di imposte (sottratte dal lordo) e una serie di trasferimenti (aggiunti al lordo). In particolare, tra le imposte troviamo: l'IRPEF e le imposte sul reddito regionali e comunali, l'imposta sostitutiva applicata agli autonomi forfettari, la cedolare secca sui redditi da immobili e l'imposta sostitutiva per i premi di produttività. Al contrario, vengono sommati al reddito lordo come trasferimenti: il trattamento per la riduzione del cuneo fiscale dei dipendenti, gli assegni al nucleo familiare, gli assegni comunali, l'assegno di maternità, il reddito di cittadinanza e l'assegno unico e universale. A questo punto per rendere equivalenti i redditi il modello si serve della scala OCSE modificata

che prevede che il totale dei redditi (lordi o disponibili) vengano divisi per un numero dato dalla somma dei coefficienti attribuiti ai membri del nucleo familiare. Il coefficiente sarà 1 per il primo componente, 0,5 per il coniuge e per ogni altro membro di età superiore ai 14 anni e 0,3 per ogni bambino under 14 [Rizzi, effetti redistributivi, 2022]. Si ottengono così una serie di valori con i quali viene poi creata una distribuzione di frequenza dei redditi familiari equivalenti dalla quale è possibile dedurre la presenza di una forte o lieve disuguaglianza. Il Grafico 16 mostra la classica forma a campana che assume questo tipo di funzione. In una situazione di minore disuguaglianza la quota di individui con lo stesso reddito equivalente sarà maggiore e la curva risulterà più alta e snella, viceversa se la disuguaglianza è maggiore la curva apparirà più bassa e schiacciata. Nonostante questo mezzo applicato al reddito lordo e disponibile possa dare una prima idea per quanto riguarda gli effetti redistributivi, un'analisi più profonda e accurata è fornita dagli indici.

Grafico 16, Distribuzione di frequenza dei redditi familiari equivalenti



Fonte: Rizzi D. "effetti redistributivi"

5.2.3- Esiti dell'analisi

Attraverso gli indici di base (indice di Gini per il reddito lordo e per il reddito disponibile, indice di concentrazione del reddito disponibile, indice di concentrazione di imposte e benefit e incidenza media) e gli indici derivati (indice di redistribuzione globale, indice di riordinamento, indice di Kakwani, Reynold-Smolensky, Suits, Musgrave-Thin e Atkinson-Plotnick) descritti nel primo capitolo, il Dipartimento delle finanze ha esaminato l'effetto complessivo delle riforme in maniera congiunta e disgiunta. La Tabella 7 illustra i valori degli indicatori prima e dopo la riforma mettendo in mostra oltre alla differenza nominale anche quella percentuale.

L'indice di Gini del reddito lordo ovviamente non subisce alcuna variazione poiché questa tipologia di reddito non viene inficiata dalle riforme. Al contrario l'indice di Gini del reddito disponibile si riduce di 1,65 punti percentuali denotando una diminuzione della disuguaglianza dei redditi. Parallelamente, l'indice di concentrazione del reddito disponibile si riduce dell'1,70% evidenziando ulteriormente la minore disuguaglianza creatasi.

L'aliquota media e quindi l'incidenza dell'imposta cala di ben 9,43 punti percentuali. Tuttavia, questo dato risulta più che compensato dal forte aumento della progressività rappresentato dall'indice di Kakwani (+21,60%) e quello di Suits (+20,26%). L'indice di concentrazione di imposte e benefit aumenta del 10,64% supportando l'idea che le imposte e i benefici siano maggiormente "mirati" di prima.

Al fine di valutare l'azione dello Stato e quindi l'effetto in termini di redistribuzione dei redditi del sistema impositivo tornano utili l'indice di redistribuzione globale e l'indice di Reynold-Smolensky. Entrambi aumentano, rispettivamente del 9,71% e dell'8,41%, mettendo in luce un operato efficiente del governo. A rinforzare ciò, c'è anche l'indice di Musgrave-Thin in crescita anch'esso dello 0,76%.

Infine, per quanto concerne il riordinamento dei redditi disponibili delle famiglie, la riforma non produce alcun effetto significativo (+0,00%) dato supportato anche dalla

stabilità dell'indice di Atkinson-Plotnick che subisce una lieve variazione di appena 0,0003 unità.

Tabella 7, Indici prima e dopo la riforma

Indici	Pre-riforme	Post-riforme	Differenza	Differenza %
Indice di Gini del reddito lordo (G-pre)	0,3703	0,3703	0,0000	0,00
Indice di Gini del reddito disponibile (G-post)	0,3156	0,3104	-0,0052	-1,65
Incidenza (aliquota media) (t)	0,1517	0,1374	-0,0143	-9,43
Indice di redistribuzione globale (R)	0,0546	0,0599	0,0053	9,71
Indice di riordinamento (RE)	0,0096	0,0096	0,0000	0,00
Indice di progressività di Kakwani (K)	0,3592	0,4368	0,0776	21,60
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	0,0642	0,0696	0,0054	8,41
Indice di concentrazione di imposte e benefit (C-tax)	0,7295	0,8071	0,0776	10,64
Indice di concentrazione del reddito disponibile (C-post)	0,3060	0,3008	-0,0052	-1,70
Indice di progressività di Suits	0,3889	0,4677	0,0788	20,26
Effetto redistributivo di Musgrave-Thin	1,0868	1,0951	0,0083	0,76
Disuguaglianza orizzontale di Atkinson-Plotnick	0,0152	0,0155	0,0003	1,97

Fonte: Dipartimento delle finanze (2022)

Dopo aver approfondito gli effetti apportati congiuntamente dalla riforma dell'IRPEF e dall'introduzione dell'assegno unico e universale è interessante affrontare l'argomento anche singolarmente, interrogandosi sulla direzione che le singole disposizioni hanno tracciato per quanto riguarda la progressività del sistema e la redistribuzione, la disuguaglianza e il riordinamento dei redditi. La Tabella 8, realizzata dal Dipartimento delle finanze, permette di mettere in luce questo aspetto, fornendo la variazione degli indici (nominale e percentuale) dovuta all'adozione dell'AUU e successivamente, per differenza, quella dovuta alla riforma fiscale.

Per quanto concerne la progressività, come si può dedurre dagli indici di Kakwani, di Suits e di concentrazione di imposte e benefit, buona parte di essa è spiegata dall'AUU: circa il 75% del cambiamento degli indicatori è infatti da attribuire a tale disposizione. Il risultato è abbastanza scontato se si pensa alla struttura dello strumento in questione, di carattere fortemente progressivo.

Discorso ancora più estremo è quello riguardante la redistribuzione del reddito, argomento illustrato dagli indici di redistribuzione globale, di Reynold-Smolensky, e Musgrave-Thin. In particolare, per questi tre indici succede che il 100% del valore finale

è dato dalla riforma dell'AUU vista l'assenza di contribuzione della riforma fiscale e in due di questi indicatori addirittura superiore al 100% essendo l'effetto dell'IRPEF addirittura di segno opposto.

Similmente alla redistribuzione, anche la disuguaglianza vede verificarsi negli indici che la spiegano (di Gini e di concentrazione del reddito disponibile) un fenomeno di conflitto tra le due riforme. In questo frangente a giocare il ruolo principale è l'AUU che viene in minima parte aumentato (parlando in questa situazione di valori negativi) dalla riforma del sistema impositivo.

In aggiunta, riguardo al riordinamento dei redditi (indice di riordinamento e Atkinson-Plotnick) si assiste a un sostanziale annullamento tra le due disposizioni. Se infatti l'assegno va a favore di tale fenomeno, la riforma dell'IRPEF compensa in senso negativo dando vita a un effetto pressoché nullo.

Infine nell'aliquota media si ritrova una situazione di quasi perfetta collaborazione tra le due norme: entrambe, infatti, riducono l'impatto del sistema impositivo.

Tabella 8, Effetti delle singole riforme sugli indici

Indici	Pre-riforme	Riforma - AUU			Riforma - AUU e Irpef		
		Indici	Diff. rispetto a "Pre-riforme"	Var. % rispetto a "Pre-riforme"	Indici	Diff. rispetto a "Riforma - AUU"	Var. % rispetto a "Riforma - AUU"
Indice di Gini del reddito lordo (G-pre)	0,3703	0,3703	0,0000	0,00	0,3703	0,0000	0,00
Indice di Gini del reddito disponibile (G-post)	0,3156	0,3103	-0,0053	-1,68	0,3104	0,0001	0,03
Incidenza (aliquota media) (t)	0,1517	0,1436	-0,0081	-5,34	0,1374	-0,0062	-4,32
Indice di redistribuzione globale (R)	0,0546	0,0599	0,0053	9,71	0,0599	0,0000	0,00
Indice di riordinamento (RE)	0,0096	0,0100	0,0004	4,17	0,0096	-0,0004	-4,00
Indice di progressività di Kakwani (K)	0,3592	0,4172	0,0580	16,15	0,4368	0,0196	4,70
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	0,0642	0,0699	0,0057	8,88	0,0696	-0,0003	-0,43
Indice di concentrazione di imposte e benefit (C-tax)	0,7295	0,7875	0,0580	7,95	0,8071	0,0196	2,49
Indice di concentrazione del reddito disponibile (C-post)	0,3060	0,3003	-0,0057	-1,86	0,3008	0,0005	0,17
Indice di progressività di Suits	0,3889	0,4457	0,0568	14,61	0,4677	0,0220	4,94
Effetto redistributivo di Musgrave-Thin	1,0868	1,0952	0,0084	0,77	1,0951	-0,0001	-0,01
Disuguaglianza orizzontale di Atkinson-Plotnick	0,0152	0,0161	0,0009	5,92	0,0155	-0,0006	-3,73

Fonte: Dipartimento delle finanze (2022)

Nel complesso si può notare come buona parte degli effetti citati siano apportati al sistema dall'introduzione dell'assegno unico e universale e di conseguenza è possibile evidenziare la neutralità in termini redistributivi della riforma dell'IRPEF. È utile ricordare a questo proposito gli obiettivi di tali previsioni allo scopo di giustificare quanto osservato. L'AUU, infatti, viene approvato col fine principale di conseguire equità orizzontale e verticale, a contrario della riforma dell'IRPEF che invece ha come principale obiettivo la razionalizzazione e la correzione della normativa.

Conclusione

In seguito all'analisi appena conclusa è possibile individuare e ripercorrere i principali punti che caratterizzano la riforma fiscale italiana del 2022.

L'approccio del legislatore a questa iniziativa è definibile come "tecnico" poiché il tentativo fatto, attraverso le nuove disposizioni, è quello di risolvere alcune criticità legate all'applicazione del prelievo. In particolare, le principali direttrici del lavoro sono risultate essere l'organicità e la semplicità della normativa, conseguite attraverso la riduzione degli scaglioni e la razionalizzazione dell'applicazione di bonus e detrazioni ai diversi contribuenti.

Oltre a rispondere ad esigenze di chiarezza, la riforma 2022 ha permesso la risoluzione di due problemi: l'incapienza e la pressione fiscale sulla classe media. Per quanto concerne il primo punto, attraverso l'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli è stato possibile aggirare il problema dell'incapienza fiscale che sempre più spesso impediva alla popolazione più povera di accedere all'intero ammontare delle detrazioni previste dall'ordinamento. Rispetto invece al secondo problema, l'orientamento della riforma ai redditi della classe media ha permesso di ridurre l'elevata aliquota marginale effettiva che da anni colpiva questa categoria di contribuenti, vero motore dell'economia italiana.

In generale, riducendo gli effetti a semplici guadagni monetari si è dedotto dall'elaborato come le novità introdotte abbiano permesso alla quasi totalità della popolazione italiana di incrementare il proprio reddito disponibile, indipendentemente dal tipo di condizione lavorativa (dipendente, autonomo, pensionato). Se sotto il punto di vista del risparmio personale e della ristrutturazione del prelievo le disposizioni in esame sono risultate pienamente soddisfacenti, non si può dire lo stesso della progressività e degli effetti redistributivi apportati al sistema. Questi ultimi infatti pur essendoci, grazie principalmente all'azione dall'AUU, non sono paragonabili per efficacia agli altri risultati conseguiti.

Tale aspetto apre, per gli anni a venire, alla possibilità di future riforme dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'assegno unico e universale, le quali con ogni probabilità coinvolgeranno maggiormente l'aspetto dell'equità sociale.

Bibliografia

Camera dei deputati (2021), Atti parlamentari, Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, giugno 2021.

Dipartimento delle finanze (2022), Analisi economica e statistica, Assegno unico universale e revisione dell'IRPEF: effetti distributivi sulle famiglie italiane, gennaio 2022.

Mammi Irene, Imposta personale sul reddito delle persone fisiche: gli elementi caratterizzanti e la riforma 2022, Università Ca' Foscari di Venezia corso di scienza delle finanze, a.a. 2021/2022.

Osservatorio sui conti pubblici italiani (2021), Liaci Salvatore, L'impatto della riforma dell'IRPEF: una prima analisi, novembre 2021.

Osservatorio sui conti pubblici italiani (2020), Mistura Pietro, La progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche: un confronto tra paesi europei, febbraio 2020.

Pellegrino S. e Panteghini P. (2020), Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia, Università degli Studi di Torino, gennaio 2020.

Rizzi Dino, Effetti redistributivi del bilancio pubblico, Università Ca' Foscari di Venezia corso di scienza delle finanze avanzato, a.a. 2021-2022.

Rizzi Dino, I sistemi tributari in pratica, Università Ca' Foscari di Venezia corso di scienza delle finanze avanzato, a.a. 2021-2022.

Ufficio parlamentare di bilancio (2021), La revisione dell'IRPEF nella manovra di bilancio, dicembre 2021.

Sitografia

CAF, Detrazioni, <https://www.cafcisl.it/schede-563-losaichelodetra>

CAF, Riforma Irpef, https://www.cafcisl.it/schede-602-riforma_irpef_2022

Carpentieri L. (2022), Il timido avvio della riforma fiscale, <https://www.rivistadirittotributario.it/2022/02/22/il-timido-avvio-della-riforma-fiscale/>

Inflation.eu, Worldwide inflation data, <https://www.inflation.eu/it/tassi-di-inflazione/italia/inflazione-storica/cpi-inflazione-italia.aspx>

La voce, Baldini M. Giannini S. e Pellegrino S. (2021), Dieci anni dopo: Irpef e assegno unico per i figli, <https://www.lavoce.info/archives/91609/dieci-anni-dopo-irpef-e-assegno-unico-per-i-figli/>

La voce, Baldini M. Giannini S. e Pellegrino S. (2022), Progressività dell'Irpef: non dipende dal numero di aliquote, <https://www.lavoce.info/archives/92521/progressivita-dellirpef-non-dipende-dal-numero-di-aliquote/>

La voce, Giannini S. e Pellegrino S. (2021), L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati, <https://www.lavoce.info/archives/91508/lirpef-2022-e-lira-dei-sindacati/>

La voce, Pacifico D. (2021), L'assegno unico per i figli: molti guadagnano, pochi perdono, <https://www.lavoce.info/archives/91310/assegno-unico-per-i-figli-molti-guadagnano-pochi-perdono/>

MEF, Assegno unico e universale per i figli, <https://www.mef.gov.it/focus/LAssegno-unico-e-universale-per-i-figli/>

MEF, Imposta complementare sul reddito, <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/1923-1973-imposta-complementare-progressiva-sul-reddito/>

MEF, Imposta di ricchezza mobile, <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/1864-1973-imposta-di-ricchezza-mobile/>

MEF, Irpef, <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/1973-irpef-imposta-sul-reddito-delle-persone-fisiche/>

MEF, L'intervento sull'Irpef nella Legge di Bilancio 2022, <https://www.mef.gov.it/focus/Lintervento-sullirpef-nella-legge-di-bilancio-per-il-2022/>

MEF, La grande riforma tributaria, <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/anni-70-la-grande-riforma-tributaria/>

MEF, Legge di Bilancio 2022, <https://www.mef.gov.it/focus/Legge-di-Bilancio-2022/>

MEF, TAXBEN-DF, <https://www.finanze.it/it/il-dipartimento/Modelli-economici-e-strumenti-di-analisi/TAXBEN-DF/>

OECD, Central government personal income tax rates and thresholds,

https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1#

OECD, Tax database, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/>

Riccioni V. (2021), Bankitalia: evasione, erosione base imponibile e aliquote marginali principali criticità Irpef, <https://www.fiscoequo.it/bankitalia-evasione-erosione-base-imponibile-e-aliquote-marginali-principali-criticita/>