

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Memoria scritta sul disegno di legge delega sulla riforma fiscale (C. 3343)

Simone Pellegrino*

Università degli Studi di Torino

18 novembre 2021

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

1. Introduzione

Lo scorso 29 ottobre il Ministro dell'Economia ha presentato in Parlamento il disegno di legge delega sulla riforma fiscale, che richiama molte conclusioni contenute nel documento di sintesi prodotto dalle Seste Commissioni di Camera e Senato a seguito delle audizioni parlamentari avvenute nel corso del 2021.

I principi guida della legge delega sono quattro, tutti ampiamente condivisibili, ma tutti in attesa di un contenuto applicativo (Visco, 2021a; Giannini and Pellegrino, 2021): aumento dell'efficienza del sistema e riduzione del carico fiscale sul lavoro, al fine di favorire la crescita economica; mantenimento del carattere progressivo del sistema tributario nel suo complesso, peraltro contemplato nella nostra Carta Costituzionale; semplificazione degli adempimenti ed eliminazione dei micro-tributi caratterizzati da un gettito irrisorio rispetto agli elevati costi di adempimento; riduzione dell'evasione e dell'elusione.

Nel disegno di legge delega i costi delle misure non sono quantificati (e la relazione tecnica allegata non fornisce ulteriori dettagli), anche perché le riforme considerate sono suscettibili di diverse combinazioni e, conseguentemente, di diversi impatti sia sulla finanza pubblica sia sull'equità e sull'efficienza del sistema tributario riformato.

Quello che è certo dalla delega è che la riforma complessiva deve avvenire a parità di gettito (Art. 10),¹ sempre che non si liberino, di anno in anno, ulteriori risorse, e che il processo della sua attuazione durerà alcuni anni. Da una parte è un bene che la riforma complessiva venga attuata con queste tempistiche, al fine di consentire revisioni condivise; dall'altra è un tempo eccessivo se ricordiamo che le principali criticità sono ormai dibattute da molti anni (Visco, 2019, 2020). Peraltro, il riferimento ad un arco temporale di alcuni anni rende importante esplicitare un disegno organico di transizione per attuare le varie riforme.

Alcune parti della riforma complessiva potrebbero già iniziare con la prossima manovra di bilancio, che prevede uno stanziamento di otto miliardi di euro per ridurre le imposte, quando la delega fiscale, probabilmente, non sarà definitivamente perfezionata. A questo proposito, c'è anche il problema di valutare la coerenza interna tra le riforme previste nella delega e quelle attualmente *in fieri*, come il passaggio all'assegno unico per i figli, oppure le parti dell'attuale sistema fiscale che la delega non intende modificare, come le imposte patrimoniali e il loro ruolo nel sistema riformato.

La presente memoria richiama la struttura indicata nella lettera d'invito: valutazione e suggerimenti misura per misura, con simultanea indicazione di eventuali nuovi criteri di delega; valutazioni conclusive. Oltre ai pareri sui singoli criteri, si evidenziano le problematiche più evidenti nella visione d'insieme della riforma complessiva: occorre tener presente, come sottolinea la stessa delega, che tutte le imposte di un sistema tributario sono fra loro collegate e devono costituire un corpo unitario e coerente. Dove possibile, si forniscono suggerimenti per

¹O poco meno: sono indicati due miliardi per il 2022 e un miliardo a decorrere dal 2023, risorse che saranno eventualmente integrate dalle maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo o mediante compensazione con le maggiori risorse derivanti da altri decreti legislativi, da adottare prima o contestualmente a quelli che comportano maggiori oneri per la finanza pubblica.

l'implementazione dei criteri di delega e si quantificano i loro possibili impatti sulla finanza pubblica e sull'equità e l'efficienza. Non procedo al commento degli Art. 8 e 9, in quanto argomenti prettamente giuridici, e dell'Art. 3, in quanto più distante dai miei interessi di ricerca prevalente. Analizzo invece compiutamente gli Art. 2, 4, 5, 6 e 7, in aggiunta a considerazioni specifiche sugli Art. 1 e 10.

2. Valutazione e suggerimenti misura per misura

Art. 2: Revisione del sistema di imposizione personale sui redditi

Il sistema duale

Questo articolo considera la revisione dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche. La scelta è il passaggio verso un sistema compiutamente duale, che consiste nell'applicare una aliquota proporzionale su tutti i redditi derivanti dall'impiego del capitale (sia finanziari ed immobiliari sia derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo svolte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'IRES) per riservare la progressività solamente ai redditi da lavoro, siano essi da lavoro dipendente o pensione oppure da lavoro autonomo o d'impresa non soggetti a IRES. Manca un esplicito riferimento al settore agricolo, oggi sostanzialmente esente da quasi tutti i tributi.

Il testo del disegno di legge non menziona il dettaglio principale, ovvero il metodo da utilizzare per suddividere reddito da lavoro e da capitale in capo agli imprenditori individuali soggetti a IRPEF e ai lavoratori autonomi, argomento molto complesso sia tecnicamente, sia politicamente (Visco, 2021a). L'aliquota sul reddito da capitale deve essere fissata in modo coerente, possibilmente pari alla prima aliquota marginale legale in sede IRPEF, oggi il 23%.

In realtà i decreti delegati dovranno chiarire se si manterrà un sistema di progressività per scaglioni o se si opterà per una progressività continua, anche se sembra che il documento conclusivo delle Commissioni finanze di Camera e Senato sia più favorevole alla prima modalità.

Non è al momento chiaramente esplicitato nel testo il superamento dell'attuale regime della cosiddetta “*flat tax* sugli autonomi”, non più coerente con il passaggio ad un sistema duale “puro” e, oggi, strumento che produce evidenti iniquità sia orizzontali sia verticali, in aggiunta ad inefficienze perché contrario allo sviluppo dimensionale dei soggetti interessati.

I redditi di natura finanziaria

Le possibili linee di intervento sui redditi di natura finanziaria considerano solamente l'armonizzazione dei regimi di imposizione del risparmio (attualmente molto diversificati) e l'uniformità delle aliquote, con l'obiettivo di contenere l'elusione. Queste scarse linee guida lasciano intendere che si possa andare verso un sistema unitario di imposizione dei redditi di capitale e diversi e una imposizione sul risultato netto al realizzo, che però comporterebbe perdite di gettito e possibilità di elusione. L'uniformità delle aliquote dovrà scontrarsi con le usuali difficoltà ad affrontare il tema dei titoli di Stato ed eliminare le altre numerose agevolazioni esistenti.

L'IRPEF e l'imposizione del fattore lavoro

Si prevede, per i redditi da lavoro, la graduale riduzione sia dell'incidenza media sia delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive. L'avverbio "gradualmente" è esplicitamente menzionato nel testo del disegno di legge, verosimilmente per esigenze di gettito. Come argomentato nella mia audizione (Pellegrino, 2021a), oggi l'IRPEF è caratterizzata da più di 50 parametri. È complicato riformare e semplificare questa imposta partendo da una struttura così complessa; probabilmente lo è ancora di più se la riforma avviene per mezzo di piccole modifiche successive, anche perché si corre il rischio che le modifiche di modifiche allontanino la struttura dell'imposta riformata dal ridisegno originario.

La riduzione delle aliquote marginali effettive è l'obiettivo principale di breve termine, interconnesso con gli obiettivi di lungo termine. Il loro attuale andamento erratico deriva da due fattori: il salto troppo evidente tra la seconda e la terza aliquota marginale legale, rispettivamente il 27% e il 38%; la presenza del *Bonus* IRPEF, recentemente esteso alla maggior parte dei lavoratori dipendenti. È verosimile che al primo problema si inizi a porre parziale rimedio già in sede della prossima manovra finanziaria, all'esame del Parlamento fra pochi giorni: sono disponibili otto miliardi di euro, la maggior parte dei quali sarà impiegato per la riduzione del carico fiscale in sede IRPEF. La delega dovrebbe poi fare esplicito riferimento alla volontà di abolire il *Bonus* IRPEF, come più volte suggerito in molte audizioni parlamentari e sui quotidiani più specializzati (Morini and Pellegrino, 2018; Pellegrino et al., 2019; Pellegrino, 2020a,b; Baldini et al., 2020), anche come fonte di finanziamento per la riduzione del peso dell'IRPEF.

La riduzione dell'incidenza media è infatti la riforma più attesa, ma anche quella più costosa. Da un lato, è ad oggi difficile quantificare le risorse disponibili per questa riforma; dall'altro, è analogamente difficile quantificare le risorse necessarie per una riduzione tangibile del peso del fisco sul fattore lavoro. Rimodulare un po' la seconda e la terza aliquota legale sarebbe sicuramente una riforma solo parziale, e potrebbe essere anche costosa, già riducendo le due aliquote di uno o due punti percentuali; rivedere in modo organico tutta la struttura, abbassando sensibilmente l'incidenza (compensandola con maggiori entrate dall'imposizione indiretta e da quella sugli immobili), potrebbe essere invece molto costoso, almeno 20-25 miliardi di euro (al lordo del costo del *Bonus* IRPEF).

Più nello specifico, non si capisce, nel testo della delega, il motivo per cui si fa esplicito riferimento, per la determinazione delle aliquote marginali effettive (e medie), solamente alle aliquote legali e alle detrazioni per lavoro, escludendo dal computo le detrazioni per carichi familiari, anch'esse decrescenti all'aumentare del reddito.² L'introduzione dell'assegno unico per i figli, a partire dal periodo d'imposta 2022, infatti, eliminerebbe dalla struttura dell'IRPEF solamente le detrazioni per i figli a carico, e rimarrebbero pertanto in vigore le detrazioni per il coniuge a carico e per gli altri familiari a carico. Come già segnalato (Pellegrino, 2021a), sarebbe auspicabile ripensare alla struttura dell'assegno unico scegliendo di non introdurlo, oppure, nel caso, effettuare una scelta più marcata: o tutto il comparto

²Quelle per oneri sono di per sé escluse in quanto non dipendenti dal reddito, fatta eccezione per la loro decrescenza tra 120 e 240 mila euro a partire dal periodo d'imposta 2020.

famiglia dentro l'IRPEF, con le attuali detrazioni, o tutto fuori. Il rinvio dell'entrata in vigore dell'assegno unico (peraltro in corso d'anno, con tutti i problemi di adempimento che questa scelta comporta) consentirebbe di valutare la necessità di questo strumento alla luce della riforma fiscale complessiva e delle direttrici della delega qui discussa, in particolare quelle riguardanti l'incentivazione dell'offerta di lavoro con attenzione specifica ai giovani e ai secondi percettori di reddito.

Nella delega manca un esplicito riferimento alla revisione delle spese fiscali complessive: oggi sono 602 (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione per le spese fiscali, 2020), ma erano 533 nel 2019 e 444 nel 2016; è un fenomeno sicuramente da tenere sotto controllo, anche perché le spese fiscali modificano in modo considerevole il disegno del sistema tributario, fornendo le basi per una consistente erosione. Nel testo attuale si fa solo riferimento alla rimodulazione delle deduzioni e detrazioni per oneri in sede IRPEF, in funzione delle loro finalità, e dei loro effetti su equità ed efficienza (Barbetta et al., 2014, 2018). Un lavoro certosino su questo tema è già stato svolto; si rimanda a Ceriani et al. (2021) per i dettagli li contenuti.

Art. 4: Razionalizzazione dell'IVA e delle accise

L'imposta sul valore aggiunto

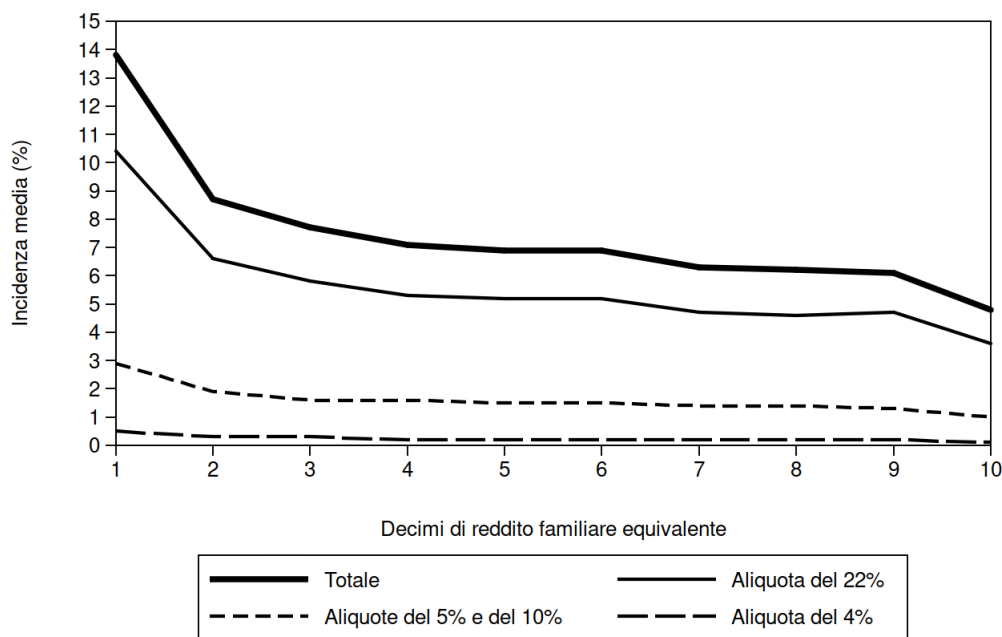
L'attuale testo dell'Art. 4 appare troppo scarso di dettagli, almeno per quanto riguarda la direzione da intraprendere al fine di razionalizzare questa imposta. In particolare, l'Art. 10 (Disposizioni finanziarie) evidenzia che la riforma complessiva del fisco deve avvenire sostanzialmente a parità di gettito, o poco meno, se non si troveranno risorse aggiuntive.

Dovendo ridurre il peso sul fattore lavoro (Art. 2), progressivamente eliminare l'IRAP (Art. 5) ed i cosiddetti micro-tributi, senza, al momento, intervenire sull'imposizione degli immobili, la razionalizzazione dell'IVA dovrebbe quantomeno tradursi in un aumento di gettito rispetto alla situazione attuale (accompagnata dall'incremento di gettito di altri tributi, dalla riduzione di alcune voci di spesa o, sperabilmente, dell'evasione). Non sembra che vi siano vie alternative (Baldini et al., 2021b; Visco, 2021c; Ceriani and Carpentieri, 2021). Sarebbe quindi auspicabile che la delega al Governo prendesse già posizione sulle linee di intervento da seguire per l'IVA.

Gli effetti redistributivi dovrebbero essere analizzati con microsimulazioni specifiche. Oggi l'incidenza dell'IVA sul reddito disponibile delle famiglie è pari al 13,8% per il primo decimo, ma scende già all'8,7% sul secondo, per poi continuare a scendere solo lievemente fino al 6,1% per il nono decimo e circa il 4,8% per l'ultimo (Cirillo et al. (2021) e successivi aggiornamenti). Il divario complessivo di incidenza tra il primo e il secondo decimo (5,1 punti percentuali), che preoccupa di più dal punto di vista dell'equità, è imputabile solo per l'1% ai beni soggetti all'aliquota del 10% e per lo 0,2% ai beni soggetti all'aliquota del 4%, mentre la parte più consistente, il 3,8%, è dovuta ai beni soggetti all'aliquota ordinaria (Figura 1).

Come commentato per l'Art. 2, se la revisione dell'IRPEF dovesse limitarsi alla modifica della seconda e della terza aliquota legale, l'effetto congiunto IRPEF-IVA sull'incidenza media complessiva potrebbe comportare oneri troppo evidenti per le famiglie appartenenti ai primi

Figura 1: L'incidenza dell'IVA sul reddito delle famiglie



Fonte: Cortesia di Cristina Cirillo, Lucia Imperioli e Marco Manzo.

decimi della distribuzione dei redditi. Quindi, dovendo trovare fonti di finanziamento per l'IRPEF e l'IRAP anche tramite l'IVA, la revisione dell'IRPEF dovrebbe essere più generale e non solo circoscritta ad alcune parti della distribuzione dei redditi, a maggior ragione se si dovesse auspicabilmente intervenire riassorbendo il *Bonus* IRPEF nella struttura dell'imposta personale.

Focalizzando l'attenzione sull'IVA, modificare l'aliquota ordinaria del 22% di un punto percentuale, *ceteris paribus*, determina una variazione del gettito stimabile in 4,2 miliardi di euro, mentre la modifica delle aliquote ridotte del 10% e del 4%, sempre di un punto percentuale, modifica il gettito di 2,8 e 0,8 miliardi, rispettivamente (la variazione di gettito imputabile alla modifica dell'aliquota del 5% è invece irrisoria, appena 42 milioni di euro).³

Come evidenziato nella mia audizione (Pellegrino, 2021a), gli spazi di manovra in questo comparto impositivo non sono numerosi; se guardiamo la distribuzione delle aliquote IVA in Europa (Tabella 1), solamente quattro Paesi oltre l'Italia hanno oggi una aliquota IVA super-ridotta; 19 Paesi su 27 hanno una doppia aliquota ridotta, in 15 casi la più bassa è però compresa tra il 5% e il 6%; l'aliquota ridotta più alta varia tra il 7% e il 18%, mentre il suo valor medio è il 10,7%; infine, l'aliquota ordinaria varia tra il 17% e il 27%, con un valor medio pari al 21,5%.

Per non allontanare troppo la struttura dell'imposta da quella che, in media, è applicata nel

³Si ringrazia Cristina Cirillo, Lucia Imperioli e Marco Manzo del Dipartimento delle Finanze per aver fornito queste elaborazioni.

resto d'Europa, considerando che il *tax gap* di questa imposta è diminuito nel corso del tempo ma è ancora rilevante, possiamo forse eliminare l'aliquota super-ridotta e aumentare un po' l'aliquota ridotta. Se, ad esempio, si volesse accorpare l'aliquota del 4% con quella del 10%, il maggior gettito sarebbe solamente di 4,7 miliardi, *ceteris paribus*. Una via alternativa potrebbe essere quella di aumentare le aliquote ridotte ad un livello superiore al 10%, ad esempio il 13%, modifica che garantirebbe, *ceteris paribus*, un aumento di gettito di 15,3 miliardi. Se il recupero di gettito dovuto all'evasione dovesse verificarsi, si potrebbe allora pensare ad una riduzione di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria. Non sembra facilmente percorribile, invece, l'idea di un ulteriore aumento dell'aliquota ordinaria con o senza l'aumento di quelle ridotte. Come osservato, oggi la nostra struttura delle aliquote IVA è in media col resto d'Europa, non lo è invece il gettito (Figura 2). Si potrà procedere in questa direzione una volta diminuita l'evasione. Inoltre, se si aumentasse l'aliquota ordinaria al 25%, il maggior gettito, a parità di evasione, sarebbe pari a 12,5 miliardi, molto simile allo scenario precedente ma più problematico per gestire gli effetti sull'equità nella parte iniziale della distribuzione (si veda la Figura 1).

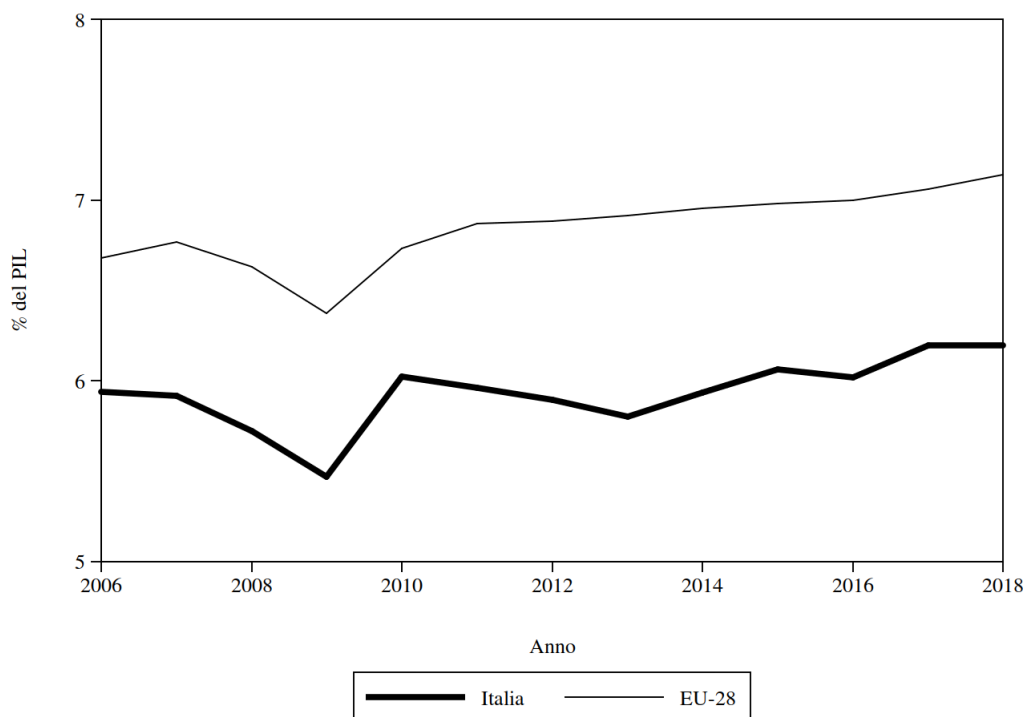
Tabella 1: Le aliquote IVA in Europa

Paese	Super ridotta	Ridotta	Ordinaria	Rank ordinaria
Belgio	-	6 e 9	21	6
Bulgaria	-	9	20	7
Repubblica Ceca	-	10 e 15	21	6
Danimarca	-	-	25	2
Germania	-	7	19	8
Estonia	-	9	20	7
Irlanda	4,8	9 e 13,5	23	4
Grecia	-	6 e 13	24	3
Spagna	4	10	21	6
Francia	2,1	5,5 e 10	20	7
Croazia	-	5 e 13	25	2
Italia	4	5 e 10	22	5
Cipro	-	5 e 9	19	8
Lettonia	-	5 e 12	21	6
Lituania	-	5 e 9	21	6
Lussemburgo	3	8	17	10
Ungheria	-	5 e 18	27	1
Malta	-	5 e 7	18	9
Olanda	-	9	21	6
Austria	-	10 e 13	20	7
Polonia	-	5 e 8	23	4
Portogallo	-	6 e 13	23	4
Romania	-	5 e 9	19	8
Slovenia	-	5 e 9,5	22	5
Slovacchia	-	10	20	7
Finlandia	-	10 e 14	24	3
Svezia	-	6 e 12	25	2

Fonte: Eurostat (2021).

Infine, ridurre il numero delle aliquote IVA potrebbe essere una ragionevole linea di intervento al fine di limitare il fenomeno evasivo: troppe aliquote giocano oggi a

Figura 2: L'IVA rispetto al PIL in Italia e in Europa



favore di una maggiore evasione, soprattutto per le transazioni *business to business*. Un intervento in questo senso sarebbe auspicabile. Un recente rapporto del NENS (2021) studia approfonditamente le modalità di evasione dell'IVA e scorpora l'evasione totale nella parte imputabile all'occultamento di base imponibile e nella parte dovuta alle aliquote delle operazioni intermedie dichiarate a debito e a credito. L'evasione denominata nello studio "intermedia da aliquote" è stimata in circa 10 miliardi, il 29% dell'evasione complessiva.

Le accise

Per quanto riguarda le accise, in coerenza con la disciplina armonizzata europea, la delega intende perseguire gli obiettivi ambientali dello *European Green Deal*, che potrebbero far guardare con favore all'introduzione di una *carbon tax*, incrementando, come appare ragionevole, il gettito derivante dai fattori inquinanti. Per simmetria, sarebbe bene che la delega citasse anche la volontà di studiare, e successivamente riformare, l'attuale struttura dei sussidi ambientalmente dannosi, tema su cui il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) sta già lavorando.

Art. 5: Graduale superamento dell'IRAP

L'Art. 5 prende in esame l'unica misura del documento di cui sono facilmente quantificabili gli effetti finanziari a regime. Nel 2020 il gettito totale dell'IRAP è stato pari a 19,4 miliardi di euro, valore fortemente in contrazione rispetto al gettito del 2019, pari a 24,3 miliardi di euro.

Poiché si prevede l'eliminazione graduale di questa imposta, considerando la ripresa economica in atto, è plausibile che nei prossimi anni il gettito ritorni ai livelli pre-pandemici.

Il gettito di questa imposta deriva da due pilastri: le imprese private e le attività istituzionali esercitate dalla Pubblica Amministrazione. Le ultime statistiche rese disponibili dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardano il periodo d'imposta 2018: il gettito del primo pilastro è pari a 14,5 miliardi, mentre quello del secondo a 9,6 miliardi di euro. Il gettito del secondo pilastro può essere considerato una partita di giro, in quanto l'eliminazione dell'imposta potrebbe essere compensata da minori trasferimenti dello Stato centrale ai numerosi enti interessati, circa 20 mila unità. Complessivamente, dunque, gli effetti finanziari sono stimabili in circa 14-15 miliardi di euro.

Si pone quindi il problema di trovare fonti di finanziamento, totali o parziali, alternative, anche alla luce del già debole federalismo fiscale nel nostro Paese.

Almeno una parte di questo mancato gettito potrebbe essere recuperato attraverso un aumento dell'aliquota sui redditi delle società o una corrispondente addizionale (o sovraimposta) sulle imprese e sui lavoratori autonomi. Questo scenario, oltre ad aumentare l'imposizione sulle società, potrebbe inficiare il disegno organico di riforma complessiva. Poiché l'attuale aliquota dell'IRES è già superiore alla prima aliquota marginale legale in sede IRPEF, considerando le argomentazioni sull'Art. 2, il recupero di gettito tramite l'IRES potrebbe essere non coerente con un passaggio "puro" al sistema duale, mentre un recupero di gettito basato su addizionali (o sovraimposte) specifiche sui redditi di impresa o lavoro autonomo non sarebbe coerente con una riforma organica dell'IRPEF e dell'IRES.

In linea più generale si dovrebbe forse pensare se l'eliminazione dell'IRAP sia la scelta migliore per il nostro fisco oppure se non si possa riportarla verso il disegno originario (Visco, 2021b) oppure ancora individuare altre forme di prelievo a larga base imponibile (Ceriani, 2019; ASTRID, 2021). Uno dei paradigmi principali in ambito tributario è quello di applicare imposte che prevedono aliquote basse su basi imponibili ampie. In origine l'IRAP era stata pensata in tal senso. Non è mai stata gradita al mondo imprenditoriale perché erroneamente assimilata ad una imposta sul reddito (Giannini and Guerra, 2001; Giannini, 2003; Bordignon, 2003); la graduale eliminazione del costo del lavoro dalla sua base imponibile ha chiaramente snaturato il disegno originario. Avendo ancora nel 2020 un gettito complessivo pari al 61% di quello dell'IRES, che era il 74% nel 2019, si capisce perché, finora, tutti abbiano proposto la sua eliminazione senza riuscirci.

Art. 6: Mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati

Questo articolo prevede due distinte disposizioni: modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili; revisione del catasto fabbricati (Baldini et al., 2021a; Pellegrino, 2021b). Non viene citata la possibilità di revisionare anche il catasto dei terreni, ancora più vetusto di quello dei fabbricati, sempre che si voglia andare nella direzione di tassare questi redditi su base catastale. In caso contrario, sarebbe forse utile che il disegno di legge delega considerasse anche questo aspetto.

Non vi sono deleghe specifiche per quanto riguarda l'imposizione sui fabbricati e sulla possibilità di riportare ad imposizione l'abitazione di residenza, così come avviene in tutti i Paesi industrializzati e come sarebbe peraltro coerente in un sistema compiutamente duale. Una imposta di questo tipo garantiva un gettito di circa 4 miliardi di euro, che potrebbe aiutare a bilanciare gli aumenti e le riduzioni dei vari tributi che saranno toccati dalla riforma.

La modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili

Non si può che essere pienamente concordi su questa disposizione. Ad oggi, sono ancora troppi gli immobili non censiti e ancora troppi gli immobili che sono presenti nel catasto fabbricati ma non dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito. Un sistema tributario moderno non può permettersi di non saper accertare bene queste basi imponibili, incrociando le informazioni delle numerose banche dati oggi disponibili. Deve essere vista con favore anche la disposizione che prevede un ruolo di primo piano dei Comuni nelle attività di accertamento e la previsione di una stretta collaborazione tra Comuni e Agenzia delle Entrate per quanto riguarda lo scambio di informazioni e l'interoperabilità dei rispettivi sistemi informativi.

L'incrocio delle fonti informative sugli immobili è cruciale per una buona gestione di questi tributi. Si pensi, ad esempio, al divario oggi esistente tra il numero di abitazioni di residenza dichiarate al fisco e quello desumibile dalle principali indagini campionarie: le prime sono 19,5 milioni, le seconde almeno 1,5 milioni di unità in meno. Un discorso analogo vale per gli immobili ceduti in locazione e regolarmente registrati: questi ultimi sono molti meno rispetto a quanto sarebbe lecito aspettarsi, quanto meno osservando il numero di immobili a disposizione.

Il passaggio al sistema duale "puro", previsto nella delega, considera, giustamente, anche i redditi derivanti dagli immobili tra i redditi da capitale su cui applicare una aliquota più tenue. Se il sistema di accertamento di questi redditi fosse efficiente, come dovrebbe, forse da punto di vista dell'equità potrebbe essere prevista una deroga per questi redditi, che potrebbero scontare la progressività dell'IRPEF, anche alla luce della letteratura economica secondo cui le imposte indirette e sul patrimonio incidono di meno sul tasso di crescita potenziale dell'economia.

La revisione del catasto fabbricati

Per quanto riguarda il catasto fabbricati, le formulazioni contenute nel disegno di legge delega appaiono decisamente prudenti. Si prevede infatti che, agli attuali valori delle rendite catastali, vengano affiancati (prevedendo contestualmente meccanismi di aggiornamento periodico) valori prossimi all'"affitto imputato" per la parte reddituale e valori prossimi a quelli di mercato per i valori patrimoniali. Tuttavia, si rassicura che queste informazioni non serviranno per determinare l'imponibile dei tributi sugli immobili, che resta l'attuale rendita catastale.

Per quanto l'equilibrio politico sul punto sia debole, la delega dovrebbe consentire un maggior spazio di manovra al Governo, anche perché tra gli studiosi è unanime l'idea che un buon catasto sia una questione di civiltà impositiva. Inoltre, procedere alla revisione dei valori solo ai fini di studio non dovrebbe neanche essere contemplata nella delega: gli uffici studi dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze potrebbero procedere in tal senso

in modo autonomo. Con l'attuale testo si può solo apprezzare l'intento di avviare i lavori per la costruzione delle banche dati aggiornate, per le quali ci vorrà comunque tempo: una volta note le distribuzioni delle "vecchie" e delle "nuove" rendite catastali, si potrà valutare meglio la distribuzione dei contribuenti perdenti e vincenti, a parità di gettito.

Preme sottolineare due aspetti: riformare il catasto non necessariamente implica un aggravio di imposta in questo comparto di imposizione; questa è una scelta politica, nel caso, successiva; il nostro sistema catastale è nato per determinare e tassare le rendite, mentre oggi il nostro fisco è ispirato prevalentemente (più sulla carta che effettivamente) a tassare i valori patrimoniali o i trasferimenti di patrimoni. Quest'ultima considerazione dovrebbe essere sufficiente per richiedere un nuovo catasto aggiornato.

Art. 7: Revisione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF

L'articolo prevede la trasformazione delle attuali addizionali regionali e comunali all'IRPEF (ovvero aliquote locali applicate alla base imponibile dell'IRPEF erariale) in sovrainposte (ovvero aliquote applicate al gettito dell'imposta nazionale raccolto in ogni Regione o Comune).

Considerando l'applicazione di una imposta progressiva erariale e di una addizionale proporzionale alla medesima base imponibile erariale, è possibile verificare che la presenza dell'addizionale aumenta l'aliquota media rispetto all'applicazione della sola imposta erariale e nel contempo determina un aumento dell'effetto redistributivo dell'imposta e una riduzione del suo grado di progressività.

Questi effetti sono ampliati, nel caso italiano, dal fatto che oggi sia le Regioni sia i Comuni hanno la facoltà di applicare una addizionale progressiva seguendo l'ampiezza degli scaglioni previsti per l'imposta erariale e che le Regioni in disavanzo sanitario devono applicare addizionali più elevate. Ne consegue, complessivamente, che l'attuale struttura delle addizionali determina un effetto redistributivo diversificato sul territorio (Tabella 2).⁴ Questo aspetto contrasta con le previsioni teoriche, secondo le quali l'effetto redistributivo dell'imposizione sul reddito dovrebbe essere guidato dal governo centrale.

Il passaggio ad una sovrainposta con aliquota uniforme sul territorio nazionale (in grado di comportare lo stesso gettito delle attuali addizionali) determinerebbe sia una maggiore chiarezza nella attribuzione del prelievo fra i diversi livelli di governo, sia una minore interferenza degli enti territoriali negli obiettivi redistributivi dello Stato centrale.

È infatti possibile verificare che, considerando l'applicazione di una imposta progressiva erariale e di un'unica sovrainposta proporzionale all'imposta netta erariale, la presenza della sovrainposta non modifica il grado di progressività deciso a livello centrale; chiaramente, la presenza della sovrainposta aumenta l'incidenza media e, pertanto, l'effetto redistributivo è maggiore di quello osservato non solo applicando solamente l'imposta erariale, ma anche

⁴Si consideri, ad esempio, la Regione Veneto e la Regione Calabria: la prima è caratterizzata da una base imponibile media molto più elevata di quella registrata nella seconda e, coerentemente, l'aliquota media erariale è più alta nel Veneto. L'addizionale regionale presenta invece una incidenza maggiore in Calabria rispetto a quella registrata nel Veneto.

di quello osservato applicando l'addizionale.⁵ Questo, di fatto, determina un ammontare di sovrainposta (lo stesso vale per l'incidenza media) minore di quello dell'addizionale per i contribuenti appartenenti alla prima parte della distribuzione dei redditi e maggiore per quelli appartenenti alla seconda parte.

Tabella 2: Imposta erariale e addizionali regionali e comunali (aliquote medie)

Regione	% media erariale	% media addizionale regionale	% media addizionale comunale
Abruzzo	17,82	1,72	0,68
Basilicata	16,51	1,26	0,66
Calabria	16,26	1,99	0,72
Campania	17,71	2,00	0,72
Emilia Romagna	20,31	1,66	0,64
Friuli	19,62	1,18	0,45
Lazio	21,69	2,16	0,81
Liguria	20,08	1,61	0,68
Lombardia	21,73	1,45	0,63
Marche	18,24	1,39	0,74
Molise	16,97	2,13	0,61
Piemonte	20,09	2,02	0,65
Puglia	16,76	1,41	0,70
Sardegna	17,91	1,10	0,50
Sicilia	17,20	1,22	0,72
Toscana	19,81	1,48	0,59
Bolzano	21,39	0,30	0,04
Trento	18,75	0,96	0,01
Umbria	18,68	1,41	0,70
Valle d'Aosta	19,48	1,23	0,13
Veneto	19,74	1,22	0,67
Mancante/errata	25,82	0,18	0,07
Totale	19,81	1,58	0,65

Note: Elaborazioni sul periodo di imposta 2019.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021).

La sovrainposta dovrà garantire la parità di gettito a livello nazionale⁶ e consentire la variazione dell'aliquota entro limiti fissati dal Governo centrale, aspetto che potrebbe mitigare i benefici di una struttura ad aliquota unica. Se si dovesse garantire l'attuale gettito per le Regioni e i Comuni singolarmente considerati, è chiaro che le nuove sovrainposte dovrebbero essere strutturate in modo da mantenere la stessa variabilità oggi osservata sul territorio con le attuali addizionali; per questa via verrebbe ripristinata di fatto una situazione analoga a quella attuale con un differente strumento fiscale.

⁵È possibile calcolare l'indice di Gini per il reddito lordo G_X , il reddito netto G_Z e l'imposta G_T . Considerando l'ordinamento ante imposta è possibile calcolare l'indice di concentrazione delle imposte C_T e del reddito netto C_Z . L'effetto redistributivo complessivo RE è pari a $G_X - G_Z$; l'indice di Reynolds-Smolensky è pari a $RS = G_X - C_Z$; l'indice di Kakwani è pari a $K = C_T - G_X$. L'indice di Reynolds-Smolensky e l'indice di Kakwani sono legati tra loro dall'aliquota media complessiva θ , secondo la relazione $RS = \frac{\theta}{1-\theta} K$. Vale inoltre la relazione $RE = RS - R^{APK}$, dove $R^{APK} = G_Z - C_Z$ è l'indice di riordino.

⁶Considerando l'aliquota di base per le Regioni e l'aliquota media nazionale per quanto riguarda i Comuni.

Per garantire la parità di gettito a livello erariale e locale, le aliquote delle sovrainposte dovrebbero poi essere molto più elevate rispetto a quelle medie applicando le addizionali. Questo aspetto potrebbe essere politicamente difficile da spiegare ai contribuenti, che mediamente non conoscono i tecnicismi fiscali, poiché essi noterebbero un consistente aumento, solo formale, delle aliquote applicate a parità di sovrainposte medie versate. Per converso, il sistema di calcolo sarebbe più semplice rispetto a quello attuale, facilitando un po' gli adempimenti. La Tabella 3 evidenzia il valor medio della sovrainposta regionale e comunale capace di garantire la parità di gettito rispetto alla situazione attuale.

Tabella 3: Aliquote delle sovrainposte in grado di garantire la parità di gettito

Regione	Frequenza (milioni) Imposta netta	Ammontare (miliardi) Imposta netta	% media sovra- imposta regionale	% media sovra- imposta comunale
Abruzzo	0,65	2,80	8,89	3,53
Basilicata	0,25	0,98	6,89	3,62
Calabria	0,74	2,81	10,72	3,86
Campania	2,14	9,35	10,15	3,63
Emilia Romagna	2,74	15,21	7,77	2,98
Friuli	0,75	3,88	5,72	2,17
Lazio	2,92	18,40	9,44	3,51
Liguria	0,92	4,94	7,58	3,19
Lombardia	5,88	37,83	6,37	2,75
Marche	0,86	3,88	7,10	3,79
Molise	0,14	0,56	11,31	3,26
Piemonte	2,55	13,74	9,58	3,09
Puglia	1,71	6,80	7,53	3,73
Sardegna	0,78	3,28	5,67	2,55
Sicilia	1,86	7,81	6,31	3,73
Toscana	2,16	11,18	7,05	2,82
Bolzano	0,34	2,16	1,33	0,16
Trento	0,33	1,67	4,82	0,06
Umbria	0,49	2,25	7,11	3,54
Valle d'Aosta	0,08	0,40	6,01	0,64
Veneto	2,89	15,20	5,88	3,21
Mancante/errata	0,00	0,01	0,15	0,06
Totale	31,161	165,12	7,46	3,07

Note: Elaborazioni sul periodo di imposta 2019.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021).

Art. 1, c. 1, punto b2: Eliminazione dei micro-tributi

Questo comma prevede di eliminare i micro-tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti sono elevati rispetto al gettito prodotto. L'individuazione dei tributi che rientrano in questo elenco non è immediata, anche perché i costi di adempimento non sono facilmente calcolabili (Leccisotti, 1995).

L'elenco, tributo per tributo, prodotto dall'ISTAT indica più di ottanta tributi con gettito positivo nel periodo d'imposta 2020. Di questi, escludendo quelli non più in vigore ma che producono ancora gettito, quelli con gettito inferiore a 100 milioni di euro sono circa

una ventina, una decina quelli con gettito inferiore a 10 milioni. Sarebbe bene quindi un censimento accurato anche per verificare l'efficacia di questi tributi e provvedere ad una vera semplificazione.

3. Valutazioni conclusive

Il disegno di legge delega appare oggi un insieme organico di principi generali: sarebbe auspicabile arricchirlo di dettagli per capire almeno la direzione delle riforme e i ventagli applicativi delle stesse.

Sintetizzando, l'attuale testo sembra prevedere l'eliminazione dell'IRAP e la riduzione del peso dell'IRPEF, a parità di imposte sugli immobili. Dovendo la riforma complessiva garantire una pressoché invarianza del gettito, sembra ragionevole ipotizzare che la delega implicitamente consideri un aumento del gettito derivante dall'IVA. La mia memoria ha cercato, su questo tema, di affrontare le problematiche principali, che forse vanno nella direzione di una vera riforma della struttura dell'IRPEF, non solo circoscritta alla modifica della seconda e della terza aliquota marginale legale, anche per bilanciare l'effetto redistributivo del sistema complessivo, che deve essere progressivo nel suo insieme. Se dovessero liberarsi maggiori risorse nei prossimi anni, oggi difficili da prevedere e quantificare, il quadro complessivo e la composizione delle misure potrebbero essere diversi.

Anche al fine di rimodulare meglio l'onere impositivo, come peraltro da tempo richiesto dalle principali organizzazioni internazionali, e per dare piena applicazione al sistema duale "puro", forse sarebbe opportuno prevedere una vera riforma del catasto, non solo ai fini di studio e ricerca. Si dovrebbe anche esplicitamente far riferimento ad una revisione di tutte le spese fiscali, non solo di quelle collegate all'IRPEF, e una rivisitazione dei sussidi ambientalmente dannosi, in coerenza con le previsioni della delega sulle accise.

La riforma che nascerà da questa delega dovrà essere generale e non solo un insieme di modifiche dello *status quo*. Il passaggio al sistema duale "puro" dovrebbe prevedere una sola aliquota per tutti i redditi derivanti dal capitale, verosimilmente la prima aliquota legale IRPEF, oggi il 23%. Per esigenze di gettito è difficile ipotizzare che quest'ultima possa essere ridotta in modo considerevole, anche perché una modifica in tal senso implicherebbe, in un sistema duale "puro", una riduzione dell'aliquota anche sui redditi da capitale, questione non di poco conto tenendo in considerazione il fatto che si dovranno trovare coperture finanziarie per sopprimere l'IRAP.

Nella giusta direzione vanno le norme che invocano una semplificazione della codificazione in materia tributaria e l'eliminazione dei micro-tributi con gettito irrisorio, anche con riferimento ai costi di adempimento per i contribuenti. Da valutare è il passaggio dall'addizionale alla sovrainposta in sede IRPEF, al fine di porre in essere una riforma che non si limiti a ripristinare l'esistente con un diverso strumento fiscale.

Ringraziamenti

Ringrazio Massimo Baldini, Massimo Bordignon, Vieri Ceriani, Marco Manzo, Silvia Giannini, Gilberto Turati e Alberto Zanardi per gli utili commenti. Ogni imprecisione è mia unica responsabilità.

Riferimenti bibliografici

- ASTRID (2021): “Proposte per una riforma fiscale sostenibile,” giugno.
- BALDINI, M., S. GIANNINI, AND S. PELLEGRINO (2021a): “Quell’intoccabile catasto,” *lavoce.info* del 17 settembre.
- (2021b): “Riforma fiscale: il compromesso delle Commissioni,” *lavoce.info* del 3 luglio.
- BALDINI, M., S. GIANNINI, S. PELLEGRINO, AND L. RIZZO (2020): “È arrivato il momento della riforma dell’IRPEF,” *lavoce.info* del 3 luglio.
- BARBETTA, G. P., S. PELLEGRINO, AND G. TURATI (2014): “Detrazioni, una giungla da tagliare,” *lavoce.info* del 4 aprile.
- (2018): “What Explains the Redistribution Achieved by the Italian Personal Income Tax? Evidence from Administrative Data,” *Public Finance Review*, 46, 7–28.
- BORDIGNON, M. (2003): “La tassa sul macinato,” *lavoce.info* del 3 giugno.
- CERIANI, V. (2019): “Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell’autore,” *Politica economica*, 3, 395–402.
- CERIANI, V., M. BALDINI, S. GIANNINI, P. LIBERATI, R. PALADINI, AND S. PELLEGRINO (2021): “Le spese fiscali collegate all’IRPEF,” mimeo.
- CERIANI, V. AND L. CARPENTIERI (2021): “Qualche considerazione sulla delega fiscale,” *ASTRID Rassegna* n. 345 dell’8 novembre.
- CIRILLO, C., L. IMPERIOLI, AND M. MANZO (2021): “The Value Added Tax Simulation Model: VATSIM-DF (II),” Ministry of Economy and Finance – Department of Finance, Working Papers, No. 12.
- EUROSTAT (2021): *VAT rates applied in the Member States of the European Union Situation at 1st January 2021*.
- GIANNINI, S. (2003): “IRAP. Abolirla non conviene,” *lavoce.info* del 3 giugno.
- GIANNINI, S. AND M. C. GUERRA (2001): “Requiem per la riforma Visco?” in *La finanza pubblica Italiana – Rapporto 2001*, ed. by L. Bernardi and A. Zanardi, Il Mulino, 35–58.

- GIANNINI, S. AND S. PELLEGRINO (2021): “Al via la delega per la riforma fiscale,” *lavoce.info* del 6 ottobre.
- LECCISOTTI, M. (1995): *Il costo dei tributi*, Cacucci.
- MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE (2021): *Dati e Statistiche. Dichiarazioni fiscali*.
- MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE – COMMISSIONE PER LE SPESE FISCALI (2020): “Rapporto annuale sulle spese fiscali,” mimeo.
- MORINI, M. AND S. PELLEGRINO (2018): “Personal income tax reforms: A genetic algorithm approach,” *European Journal of Operational Research*, 264, 994 – 1004.
- NENS (2021): “Evasione dell’IVA: analisi strutturale della base imponibile,” *mimeo*.
- PELLEGRINO, S. (2020a): “Con il bonus rafforzato prove di riforma dell’IRPEF,” *lavoce.info* del 28 gennaio.
- (2020b): “Riforma dell’IRPEF: ci siamo quasi?” *lavoce.info* del 2 ottobre.
- (2021a): “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario,” *VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati e 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica*, 26 febbraio.
- (2021b): “La riforma del catasto: tra tabù e questione politica,” *Il Mulino* del 14 ottobre.
- PELLEGRINO, S., G. PERBOLI, AND G. SQUILLERO (2019): “Balancing the equity-efficiency trade-off in personal income taxation: an evolutionary approach,” *Economia Politica*, 36, 37–64.
- VISCO, V. (2019): “Promemoria per una riforma fiscale,” *Politica economica*, 1, 131–154.
- (2020): “Fisco, una riforma organica per un sistema delegittimato,” *IlSole24Ore*, 25, 3 luglio.
- (2021a): “Come valutare la delega fiscale?” *ASTRID Rassegna* n. 345 dell’8 novembre.
- (2021b): “Il governo prospetta l’abolizione dell’Irap ma la Commissione Ue vuole una Irap 2,” *NENS*, novembre.
- (2021c): “Una riforma fiscale che dà ragione a tutti non può funzionare,” *IlSole24Ore*, 12, 14 luglio.