

## L'imposizione diretta in Italia e sue prospettive

RUGGERO PALADINI

### Abstract:

Il lavoro esamina l'evoluzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nell'arco di cinquanta anni. Descrive il mutamento della progressività, inizialmente basato sulla struttura degli scaglioni, mentre attualmente è prevalente il ruolo delle detrazioni decrescenti, che creano una elasticità eccessiva per la maggior parte dei redditi. Inoltre nel tempo molti redditi che inizialmente entravano nell'IRPEF sono stati progressivamente esclusi. L'imposta necessita di una profonda revisione; le proposte presentate si basano sul sistema duale, in cui i redditi da lavoro e quelli da capitale vengono inseriti in due imposte differenti. Si propone anche di adottare un'imposta con aliquota media e marginale continua.

### Direct taxation in Italy: history and its prospects

*This paper examines the evolution of the personal income tax (IRPEF) over fifty years. It describes the evolution of progressivity, initially based on a bracket structure, while the current dominant approach is that of decreasing tax credits, creating excessive elasticity for most incomes. Furthermore, over time, many incomes that were initially included in the IRPEF have been progressively excluded. The tax requires a thorough overhaul; the proposals presented are based on the dual system, in which income from work and income from capital are classified under two different tax systems. It also proposes adopting a tax with a continuous average and marginal rate.*

Unitelma Sapienza,  
email: [ruggero.paladini@unitelmasapienza.it](mailto:ruggero.paladini@unitelmasapienza.it)

Per citare l'articolo:  
Paladini R. (2025), "L'imposizione diretta in Italia e sue prospettive", *Moneta e Credito*, 78 (310), pp. 141-171.

DOI:  
<https://doi.org/10.13133/2037-3651/19027>

JEL codes:  
H20, H21, H24

Keywords:  
personal taxation, tax elasticity, decreasing tax credit

Homepage della rivista:  
[https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta\\_e\\_credito](https://rosa.uniroma1.it/rosa04/moneta_e_credito)

Una cinquantina di anni fa l'Italia aveva una pressione fiscale più bassa rispetto a paesi come Francia, Germania e Regno Unito, per non parlare dei paesi scandinavi. L'aveva però più alta rispetto alla Spagna e agli altri paesi mediterranei; in effetti si è spesso notata la relazione diretta tra Pil pro capite e pressione fiscale. Quello che caratterizzava in senso negativo il nostro paese era il basso livello delle imposte dirette sul totale, poco più di un quinto. In particolare erano assenti le due imposte, caratteristiche dei paesi europei e anglosassoni, sui redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche.<sup>1</sup> L'imposta diretta principale era quella di Ricchezza Mobile, che

<sup>1</sup> Per quanto riguarda quest'ultime, nel 1954 Ezio Vanoni aveva istituito un'imposta sulle società, elaborata da Cesare Cosciani; che si presenta come un'imposta sul patrimonio (capitale sociale e riserve) più un'imposta sugli utili che superavano il 6% del patrimonio. Einaudi, che era Presidente della Repubblica, protestò per quella che in apparenza sembrava una tassazione degli extra-profitti; ma in realtà, quando il rendimento supera il 6% del patrimonio, l'imposta si trasforma in un'imposta sul reddito societario, con un sussidio al patrimonio (Paladini, 2014).

si applicava ai singoli redditi, dal lavoro dipendente a quello da capitali; esisteva un'imposta progressiva (la Complementare, con funzione continua) che riguardava un numero relativamente limitato di redditeri maggiori, e forniva un gettito nettamente inferiore a quello della Ricchezza Mobile.

La legge delega n. 825 del 1971 delineò le due imposte IRPEF e IRPEG (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche e Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche), insieme alla trasformazione dell'IGE (Imposta Generale sulle Entrate), un'imposta cumulativa a cascata, in IVA, un'imposta, sempre indiretta, ma sul valore aggiunto (secondo gli accordi in sede europea). L'IRPEF nasce con ben 32 scaglioni; il primo ha un'aliquota del 10% fino a due milioni, l'ultimo 72% dopo 500 milioni. La progressività, piuttosto elevata, è dovuta (quasi) interamente alla struttura di aliquote e scaglioni, essendo le detrazioni estremamente ridotte; come vedremo, la situazione è del tutto diversa da quella attuale.

### 1. Redditi esenti, erosi, evasi

Il modello ispiratore dell'IRPEF era la *Comprehensive income tax* (CIT) elaborata da due economisti statunitensi, Robert Haig (1921) e Henry Simons (1938), preceduti peraltro dal tedesco Georg von Schanz (1896).<sup>2</sup> La CIT considera reddito la somma dei consumi più la variazione netta del patrimonio nel periodo (anno) considerato. Pertanto viene considerato reddito non solo la remunerazione dei lavoratori e l'utile dell'attività di impresa o di professione (reddito prodotto), ma qualunque somma entri nella disponibilità del soggetto e si traduca in consumi o incrementi patrimoniali (reddito entrata). Negli anni sessanta del secolo scorso la CIT era il modello teorico di riferimento, in particolare nel mondo anglosassone; va ricordato che in Italia Luigi Einaudi era stato strenuo sostenitore del reddito consumato, quindi con esenzione del risparmio.

#### Dividendi

La nostra IRPEF però devia da subito dalla CIT escludendo tutti i redditi finanziari, che enterebbero peraltro anche nella definizione di reddito prodotto. La ragione era dovuta al rischio di fuga dei capitali; peraltro, dopo quattro anni (1978) con la legge Pandolfi, i dividendi delle azioni ordinarie entrarono nell'IRPEF. Come questo avvenne è noto ormai solo ai più anziani, ma merita di essere raccontato. La legge istitutiva dell'imposta aveva stabilito che l'elenco dei contribuenti, residenti in ciascuna zona, fosse esposta negli uffici comunali. Quando ciò avvenne i primi a consultare gli elenchi furono ovviamente i giornalisti. Scoprirono, con sorpresa, che, ad esempio, Gianni Agnelli non era in cima all'elenco di Torino, né Alberto Pirelli a Milano (e così via). Ai primi posti vi erano alcuni noti professionisti ma anche persone poco conosciute, quali notai e proprietari di farmacie.

L'Avvocato scrisse una lettera al *Corriere della Sera* chiarendo che dichiarava in IRPEF lo stipendio che prendeva dalla FIAT, mentre i dividendi non entravano nell'imponibile ma erano soggetti alla cedolare del 30%. Il peso complessivo della cedolare, tenendo conto dell'imposta sugli utili societari (IRPEG), arrivava al 47,5% (poco meno del 48% del XX scaglione tra 60e 80 milioni di lire). Ma i parlamentari, che pure, in maggioranza, erano gli stessi che avevano

<sup>2</sup> Schanz discute anche il caso di un ufficiale che accompagna il Re ad un'opera. Secondo Cosciani la soluzione prospettata era che, se la cosa faceva parte dei suoi doveri, la fruizione dell'opera non doveva essere considerata reddito, nel caso contrario sì (Paladini, 2014).

approvato la legge istitutiva, reagirono portando la cedolare al 50%, quindi con un peso complessivo del 62,5%, poco più dello XXVII scaglione (250-300 milioni di lire, corrispondenti a circa 1,5 milioni di euro di oggi).

Un peso così alto veniva a gravare sia sul grande che sul piccolo azionista (figura peraltro all'epoca piuttosto rara). La soluzione più logica era quella di inserire il dividendo nell'imponibile IRPEF, con un credito d'imposta che annullasse quanto già pagato in IRPEG, in modo che ogni azionista pagasse secondo il suo reddito complessivo e quindi la corrispondente aliquota marginale. Del resto le azioni ordinarie sono nominative e quindi non vi erano rischi di fuga dei capitali. Tutte le altre attività finanziarie rimasero al portatore; il sistema del credito d'imposta valeva anche nel caso in cui il dividendo fosse distribuito fra due società (es. società figlia a società madre).

Non è questa la sede per ripercorrere la complessa vicenda della tassazione dei dividendi, in cui è entrata anche una sentenza della Corte di Giustizia Europea, se non per dire che alla fine, con la Legge di Bilancio 205/17 per il 2018, i dividendi distribuiti alle persone fisiche sono usciti dall'imponibile IRPEF, sia che derivassero da partecipazioni qualificate o meno. Adesso viene applicata la cedolare del 26%, introdotta nel 2014 sugli interessi da obbligazioni, eccetto i titoli di stato; con questa aliquota il peso complessivo (considerando il 24% dell'IRES, Imposta sul Reddito delle Società) sale a 43,8, leggermente maggiore dell'aliquota più alta dell'IRPEF (43). Se però consideriamo anche l'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive, che colpisce ormai solo profitti ed interessi passivi), allora il peso sale al 46,6, e si tratta di un'incidenza indipendente dal reddito di cui può godere la persona.

### Plusvalenze

Un altro caso è costituito dalle plusvalenze su titoli (realizzate da soggetti al di fuori della attività di impresa); l'art. 76 del titolo VI stabiliva che "Le plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi [...] concorrono alla formazione del reddito complessivo per il periodo d'imposta in cui le operazioni si sono concluse". Questa dizione molto generale, ripresa dalla normativa francese dell'epoca, aveva una concreta individuazione nel caso di plusvalenze su immobili (aree fabbricabili, immobili acquistati e venduti entro cinque anni, a meno che non fossero stati usati come abitazione per almeno la metà del periodo, come stabilì la Cassazione<sup>3</sup>); ma, in assenza di un analogo criterio per i titoli finanziari, la norma non aveva modo di essere applicata. Il Ministro Bruno Visentini varò nel 1986 il TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi), e individuò i casi tassativi di plusvalenze che dovevano essere dichiarate in IRPEF, tra cui le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate<sup>4</sup>.

La distinzione, tra plusvalenze da partecipazioni qualificate o meno, ha improntato le modifiche legislative che si sono poi succedute nel tempo, fino alla Legge di Bilancio 205/17 che ha stabilito il trattamento di tutte le plusvalenze al 26%.

---

<sup>3</sup> In quanto in questo caso veniva meno l'intento speculativo.

<sup>4</sup> Si ha partecipazione qualificata nel caso di percentuale di diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria superiore al 20%, ovvero una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 25%. Nel caso di società quotate, le percentuali sono rispettivamente del 2% e del 5%.

## Redditi immobiliari

Nel caso dei redditi da immobile e terreni si parlava invece di erosione, nel senso che l'IRPEF considerava imponibili questi redditi; nel caso dei terreni i redditi erano fissati dal catasto relativo, che determinava i redditi domenicali e agrari. Tali redditi, non aggiornati, erano di norma inferiori a quelli reali. Discorso analogo vale per i redditi catastali degli immobili, che dovevano essere dichiarati dai proprietari quando usufruivano essi stessi degli immobili. L'appartamento di residenza aveva anche una deduzione, che era cresciuta negli anni fino a limitare a meno del 20% i residenti che versavano ancora l'imposta; nel 2000 il reddito catastale divenne formalmente esente, liberando anche i rimanenti proprietari di appartamenti (per lo più quelli di recente costruzione e quindi con rendite catastali più alte). Nelle dichiarazioni IRPEF per il 2022, sono presenti 18,3 milioni (rimangono fuori coloro che non compilano il 730) che hanno la deduzione per "l'abitazione principale"; la media è di soli 510 euro annui, con un rapporto di 1 a 3 per classi di reddito. La cifra è molto vicina a quella stimata dall'Agenzia delle Entrate per l'anno 2021 su tutte le abitazioni, che è di 490 euro;<sup>5</sup> si tratta comunque di cifre molto basse.

L'esenzione dall'IRPEF del reddito figurativo ha preceduto di alcuni anni l'esenzione<sup>6</sup> dell'appartamento di residenza (prima casa) dall'imposta locale (Ici e ora Imu), avvenuta nel 2008 con il IV Governo Berlusconi. La ragione di un'esenzione inesistente in quasi tutto il mondo deriva dall'alto numero di contribuenti che sono proprietari della casa nella quale vivono; e questo numero dipende in buona misura dalla forte carenza dell'edilizia pubblica.

Per quanto riguarda le abitazioni dove il contribuente non ha la residenza, nonché gli altri immobili, la regola era che nel caso di affitto il reddito, al netto di una percentuale, fosse parte dell'imponibile IRPEF; nel caso di uso da parte della persona proprietaria (vacanze) valeva la rendita catastale, che comunque andava dichiarata qualora il canone di affitto fosse più basso della stessa rendita (misura anti-elusiva non particolarmente efficace per via del basso livello delle rendite catastali).

In tempi più recenti anche per le abitazioni in affitto si è passati dall'erosione all'esclusione; dal 2011 vi è l'opzione per una cedolare secca al 21% e al 10% per i canoni concordati nell'edilizia residenziale convenzionata; l'opzione comprende anche l'eliminazione di registro e bollo. L'opzione per la cedolare secca, con l'aliquota del 21% è stata estesa anche ai contratti di locazione di tipo strumentale stipulati nel 2019. I locali commerciali devono essere classificati nella categoria catastale C/1 (negozi e botteghe) e avere una superficie non maggiore di 600 metri quadrati, escluse le pertinenze.

L'idea è che la diminuzione dell'imposta farebbe emergere contratti in nero in modo tale che non vi sarebbe perdita di gettito ma al contrario un aumento. Insomma un'applicazione della curva di Laffer; che però nell'esperienza internazionale non sembra aver funzionato. E anche nel caso specifico si è visto come la cedolare secca per le abitazioni abbia sì fatto emergere alcuni immobili dall'ombra, ma anche fatto risparmiare i proprietari che in precedenza dichiaravano regolarmente gli affitti. I proprietari infatti hanno tutto da guadagnare optando per la cedolare, per cui nell'insieme si è avuta una perdita di gettito (si veda Di Caro et al., 2022).

---

<sup>5</sup> Ovviamente una parte dei dichiaranti può essere proprietaria solo di una percentuale dell'immobile, e coloro che non fanno la dichiarazione (avendo solo l'abitazione di residenza e la pensione o lo stipendio) molto spesso hanno rendite catastali ancora più basse. La stima dell'Agenzia è invece sulle abitazioni.

<sup>6</sup> L'esenzione, sospesa temporaneamente dal Governo Monti (2012), non si applica agli appartamenti di lusso delle categorie A1, A8 e A9 (che costituiscono una percentuale inferiore all'1% del totale delle abitazioni); l'IMU è ridotta al 50% se l'immobile è dato in comodato d'uso gratuito a parenti di primo grado (tipicamente i figli), a condizione che entrambi risiedano nello stesso comune.

## Catasto dei terreni e fabbricati

Mentre il Catasto dei terreni viene aggiornato saltuariamente per tener conto delle trasformazioni che avvengono, i valori delle rendite dei fabbricati sono fermi da decenni; rivalutazioni avvengono nel caso di compravendita o in alcune zone di maggior pregio (centri storici delle grandi città). Tuttavia, malgrado venga proposto da tempo un aggiornamento del Catasto dei fabbricati per avvicinare le rendite ai valori immobiliari, la resistenza politica ha reso vani i tentativi effettuati, in particolare quello che si è avuto con la legge delega di riforma fiscale di Draghi (2021). La legge proponeva che “le nuove informazioni ottenute con le nuove rendite catastali non potranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali”. La leader di Fratelli d'Italia Meloni, allora all'opposizione, si oppose fermamente, come peraltro anche la Lega, che invece faceva parte della maggioranza. La legge delega decadde con la fine del governo Draghi.

Anche per quanto riguarda i redditi dei terreni, si è passati da erosione ad esclusione; ad esempio nel 2014 i redditi dominicali e agrari sono stati rivalutati del 7% a partire dal 2016, ma è stata prevista l'esenzione ai fini IRPEF per gli anni 2017-2020 (successivamente estesa al 2021) per i redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. Nelle dichiarazioni IRPEF relative al 2022, tra i titolari di partite IVA, categoria agricoltori, risultano 226.324 contribuenti di cui il 40% non ha imposta netta positiva, e il 60% versa in totale 762 milioni di euro. Vi è una forte concentrazione: il 2,6% (di quelli che hanno un'imposta netta positiva) con reddito imponibile over 100.000 euro, versa il 33% dell'imposta.

La Legge di Bilancio per il 2024 sembrava reintrodurre una normale tassazione dei redditi da terreni, ma a febbraio 2024, in sede di “Milleproroghe”, è stato previsto che, per gli anni 2024 e 2025, i redditi dominicali e agrari, posseduti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, non vengano calcolati fino a 10.000 euro, e solo al 50% tra 10.000 e 15.000. Anche in questo caso vi è stato un passaggio dall'erosione all'esenzione.

## Premi di produzione

Infine anche nel mondo del lavoro dipendente e autonomo vi è stato un processo di fuoriuscita dall'IRPEF, per ridurre l'onere tributario e favorire l'accordo tra le parti. Per i lavoratori dipendenti, col DL 93/2008, a fine di incentivazione, prima con riferimento agli straordinari e successivamente con contratti aziendali e territoriali di premi di produttività (Legge di “Stabilità” 2016 (legge 208/2015), è stata stabilita una tassazione cedolare, con aliquota al 10% e dal 2023 al 5%, per i premi di risultato di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, misurabili e verificabili sulla base dei criteri definiti dal decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, approvato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (25 marzo 2016). Secondo recenti dati del Ministero del Lavoro, a beneficiarne sono oltre 5 milioni di lavoratori, ai quali è corrisposto un importo annuo medio di circa 1.500 euro. Numericamente i contratti aziendali rappresentano ancora la quota maggiore sul totale (15.537), ma, in termini percentuali, sono quelli territoriali (3.426 al 16 dicembre) che segnano l'incremento maggiore.

In effetti è evidente che sia il lavoratore che il datore di lavoro beneficiano di questa misura che riguarda ancora un ammontare complessivo di circa 7,5 miliardi; tale cifra è relativamente piccola rispetto alla base imponibile del lavoro dipendente, ma crea una discriminazione tra coloro che ne usufruiscono e la maggior parte che ne sono esclusi (i lavoratori del pubblico

impiego e delle imprese più piccole). Non sembra peraltro che questa misura abbia avuto qualche effetto sulla produttività del sistema nel suo insieme.

### Regime forfettario

Infine vi è l'introduzione del sistema forfettario per le partite IVA, che permette ormai alla maggioranza delle persone fisiche a partita IVA di optare per una tassazione distinta dall'IRPEF. È interessante notare come un istituto, nato con la finalità di agevolare la nascita e i primi anni di vita di piccole attività individuali, soprattutto tra i professionisti, sia evoluto in un sistema di imposizione alternativo per due milioni di partite IVA, ispirato alla *flat tax*. Nel 2008 (D.L. 244/2007) Visco introdusse il regime dei minimi per coloro che iniziavano un'attività con partita IVA; il regime valeva fino all'età di 35 anni; era possibile iniziare con un'età maggiore (nel caso in particolare di lavoratori dipendenti in mobilità) ma in questo caso il regime valeva solo per cinque anni. In sostanza si trattava di un regime transitorio al termine del quale si tornava in IRPEF.

I ricavi non dovevano superare i 30.000 euro e l'acquisto di beni strumentali negli ultimi tre anni di attività non doveva superare un massimo di 15.000; non era consentito assumere dipendenti. Il reddito imponibile era determinato come differenza tra ricavi e costi documentati (come i normali redditi in IRPEF); non veniva applicata IVA, mentre l'aliquota sostitutiva di IRPEF e IRAP, fissata inizialmente al 20%, era stata successivamente ridotta al 5% nel 2011.

Con la Legge di Stabilità per il 2016 il regime dei minimi cambia nome in regime forfettario, e soprattutto cambia natura, divenendo un'opzione permanente per le partite IVA (con la possibilità di tornare al regime IRPEF dopo un triennio); il limite del fatturato viene innalzato a 65.000 euro, non vi sono limiti alla spesa per investimenti ed è possibile avere dei collaboratori entro un costo di 20.000 euro. Il limite al costo dei collaboratori è stato abolito con la Legge di Bilancio per il 2019 (Conte I), e ripristinato con la Legge di Bilancio successiva (Conte II). L'aliquota resta del 5% per i primi cinque anni per salire poi al 15%. Anche il passaggio dai ricavi al reddito imponibile cambia natura: mentre nel regime dei minimi era determinato con la deduzione dei costi effettivamente effettuati, in quello forfettario è stabilito con delle percentuali secondo il Codice Ateco (con percentuali che vanno dal 40% del commercio all'ingrosso o al minuto, al 78% delle professioni e all'86% delle costruzioni e attività immobiliari). Non sono ammessi quindi deduzione di costi (come quelli per collaboratori) con l'eccezione dei contributi previdenziali. Con la Legge di Bilancio per il 2023 (197/2002) il limite dei ricavi è stato portato a 85.000 euro, nella prospettiva (per ora non realizzata) di innalzarlo a 100.000.

Se nel 2015 la finalità poteva essere considerata quella di favorire la crescita delle partite IVA offrendo una tassazione agevolata a carattere permanente (purché i ricavi rimanessero nel limite stabilito), successivamente i provvedimenti tendono ad attuare la *flat tax*, con l'obiettivo di estendere a tutti gli operatori economici (persone fisiche) questo metodo di imposizione, in alternativa all'imposta progressiva, dando attuazione, in un paese dell'Europa occidentale, alla proposta formulata da Milton Friedman (1956) e sviluppata da Robert Hall e Alvin Rabushka (1981). In effetti nel 2022, prima che il limite dei ricavi fosse portato a 85.000, gli operatori che hanno optato per il regime forfettario sono stati quasi 1,7 milioni per un ammontare di reddito di circa 27,5 miliardi (reddito medio 16.400 euro).

### Evasione

L'evasione fiscale ha sempre caratterizzato l'Italia, paese dove la struttura produttiva è composta da un alto numero di imprese di piccole dimensioni (Istat, 2024: media 3,9 addetti). I lavoratori

indipendenti sono il 27,1% del totale, percentuale quasi doppia di quella europea (15,9%), che sale al 33,8% nel Mezzogiorno. Questa polverizzazione produttiva, unita ad una storia plurisecolare di dominazioni straniere, spiega l'elevato tasso di evasione, distribuito secondo un gradiente sud-nord. La Relazione del MEF sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (MEF, 2024) presenta il peso sul valore aggiunto dell'economia non osservata per regione (ivi, figura II.2.3, p. 21): le percentuali più alte le hanno le regioni del Sud (con in testa la Calabria al 19,2%), poi quelle del Centro,<sup>7</sup> e infine quelle del Nord (ultima la Provincia autonoma di Bolzano con 8%).

Per quanto riguarda l'IRPEF (ivi, Tabella III.1.1.1, p. 23) ovviamente le percentuali di evasione sono particolarmente alte nei settori dell'impresa e delle professioni con un valore totale di 29,6 miliardi (in calo rispetto ai 33,3 del 2017); rispetto all'imposta potenziale e al PIL le percentuali<sup>8</sup> sono rispettivamente del 66,8% e 1,6% (anch'esse in leggero calo). Ci si può chiedere se l'ampia diffusione del regime forfettario abbia avuto un ruolo riguardo al calo dell'11% dell'evasione negli ultimi sette anni; la riduzione del peso dell'IRPEF, che si ottiene optando per il forfettario, può aver spinto ad un aumento della *compliance*, ma in senso inverso opera il fatto che molti operatori abbiano puntato a rientrare nei limiti dei ricavi, aumentando l'evasione.

### La pressione fiscale

Al momento dell'introduzione della riforma del 1973 la pressione fiscale in Italia era inferiore di una quindicina di punti rispetto a quella dei paesi come Francia, Germania e Regno Unito, e di una ventina di punti rispetto ai paesi scandinavi. Dopo una ventina di anni il gap era sostanzialmente colmato, e il ruolo dell'IRPEF è stato di particolare importanza. Gli ultimi dati Eurostat del 2024 danno l'Italia al terzo posto con una percentuale rispetto al PIL di 42,8, preceduta dalla Francia (43,8) e dalla Danimarca (43,4). Va notato che questi due paesi hanno l'aliquota massima dell'imposta sulle persone fisiche più alta, Danimarca 55,9 e Francia 45. In effetti molti altri paesi europei hanno l'aliquota marginale più alta di quella italiana: Austria 55, Portogallo 53, Svezia 52,3, Olanda 49,5, Francia e Germania 45.

### In sintesi

Come affermava Vincenzo Visco (1984, p. 56),

l'IRPEF non è certamente una imposta generale sul reddito, ma assume piuttosto le caratteristiche di un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. [...] Risultano esenti di diritto quasi la totalità dei redditi di capitale non azionari, dei redditi dell'agricoltura e buona parte dei redditi da fabbricati [...]. L'erosione è quindi una delle caratteristiche fondamentali dell'IRPEF [...] e l'evasione è generalizzata e riguarda tutti i redditi, compresi quelli da lavoro dipendente, ma è particolarmente elevata per gli altri redditi (autonomi, di impresa, ecc.).

Queste parole possono essere giudicate anche troppo severe rispetto a quanto è avvenuto successivamente ai primi dieci anni di vita dall'IRPEF.

---

<sup>7</sup> Vi è una piccola eccezione: la Liguria (12%) precede di poco il Lazio (11,8%); la cosa si spiega con la più alta presenza del settore pubblico in quest'ultima regione.

<sup>8</sup> La tabella distingue tra componente non dichiarata e componente dichiarata ma non versata (quest'ultima costituisce una percentuale sul 6%).

Per un'imposta che si ispira al concetto di reddito-entrata, quindi *comprehensive* (secondo il termine inglese), qualunque sottrazione dall'imposta è una deviazione; in realtà nessun sistema ha adottato perfettamente il modello Schanz-Haig-Simons. E, come si è visto, la nostra IRPEF ha deviato significativamente fin dall'inizio dal modello teorico. Invece in un sistema duale, in cui i redditi da lavoro e quelli da capitale sono tassati separatamente, l'assenza dei redditi da capitale nell'IRPEF sarebbe logica, ma dovrebbero rientrare in una distinta imposta; ma su questo si tornerà in sede di conclusioni.

## 2. La progressività dell'imposta

### Aliquote e detrazioni

Come si è accennato inizialmente, l'IRPEF alla nascita era strutturata in 32 scaglioni, con aliquote dal 10 al 72%. Le detrazioni erano invece molto limitate: 36.000 lire per tutti i contribuenti (e per il coniuge a carico<sup>9</sup>), più altre 36.000 lire per lavoratori dipendenti e pensionati, mentre per i redditi d'impresa la detrazione valeva solo entro i 3 milioni di lire. La progressività si basava quindi sulla crescita delle aliquote; quelle che erano realmente significative erano i primi dieci scaglioni, entro cui si collocava il 99% dei contribuenti.<sup>10</sup> Partendo dal primo (fino a due milioni di lire) con il 10%, gli scaglioni arrivavano al decimo (10-12 milioni di lire) con il 32%.<sup>11</sup> L'elasticità dell'imposta, calcolata per incrementi di 100.000 lire, raggiungeva il valore di 1,6 (tra il VI e il VII scaglione), per poi scendere lievemente.<sup>12</sup>

Tuttavia l'impatto redistributivo dell'imposta non era elevato, in quanto il suo peso, come percentuale sul PIL, era relativamente basso (in confronto con gli altri paesi europei, e ancora di più con quelli anglosassoni<sup>13</sup>); Baldini et al. (2022) notano come, cinquanta anni dopo, l'effetto redistributivo<sup>14</sup> si sia raddoppiato. Nel frattempo il ruolo della struttura delle aliquote e delle detrazioni è cambiato totalmente, come ora si vedrà.

La riforma tributaria iniziò quando era già cominciato il processo inflazionistico degli anni settanta, durante il quale la crescita dei prezzi superò anche il 20% annuo. Nei primi anni gli interventi si limitarono ad aumentare le detrazioni, nonché, come si è detto, ad espandere i primi scaglioni. Col 1983 vi fu, ad opera di Bruno Visentini, un intervento più radicale, volto a tenere conto dei mutamenti della struttura delle retribuzioni. Gli scaglioni furono ridotti a nove, con il primo, fino a 11 milioni di lire con un'aliquota del 18%; l'ultimo, sempre oltre i 500 milioni, scende al 65%. La forcella si è quindi ridotta; ma se si guarda l'elasticità dell'imposta data dalla (sola) nuova struttura delle aliquote, si nota che è scesa solo leggermente, e a 25 milioni arriva a 1,5.

Ma l'altra novità è che per la prima volta compaiono le detrazioni decrescenti, che si aggiungono a quelle fisse. Per i lavoratori dipendenti e i pensionati, oltre alla detrazione fissa di 240.000 lire (e una ulteriore di 180.000 fino a 4,5 milioni), compare una detrazione di 324.000

<sup>9</sup> Il limite per essere considerato a carico era di 600.000; cifre ancora più ridotte per i figli.

<sup>10</sup> Questa percentuale si riferisce al 1978, anno abitualmente usato per la maggiore affidabilità dei dati. Negli scaglioni successivi a 100 milioni di lire i contribuenti si riducevano a poche decine.

<sup>11</sup> Nel 1976 i primi scaglioni sono stati estesi, per cui il decimo scaglione era tra 15 e 17 milioni. Comunque gli scaglioni rimasero 32, con l'ultimo dopo i 500 milioni, fino al 1983.

<sup>12</sup> Ovviamente, ai livelli più bassi, appena l'imposta lorda superava le detrazioni, l'elasticità era superiore.

<sup>13</sup> Si veda *Libro Bianco* (De Vincenti e Paladini, 2008).

<sup>14</sup> Calcolato secondo l'indice Reynolds-Smolensky, che unisce un indice globale di progressività (Kakwani) al peso dell'imposta.

fissa fino a 9 milioni, che poi si riduce, con cinque gradini (di circa 65.000 mediamente) a zero dopo i 16 milioni. In questo intervallo di sette milioni, supponendo incrementi unitari di 200.000 lire, vi è una probabilità su cinque di avere un salto dell'aliquota marginale di 23,4 punti.<sup>15</sup> Agli incrementi, relativamente contenuti, dovuti agli aumenti dell'aliquota (nel passaggio di scaglione), si aggiungono, nell'intervallo considerato, quelli dovuti ai gradini in discesa della detrazione, determinando delle marcate oscillazioni dell'elasticità dell'imposta. L'anno successivo anche per i lavoratori autonomi compaiono due gradini di più limitata imposta.

Negli anni successivi queste ulteriori detrazioni si ridussero a due soli gradini, per poi tornare a quattro, per tutti i lavoratori, nel 1993.<sup>16</sup> Con la riforma fiscale del Governo Prodi le detrazioni decrescenti fanno un balzo in avanti; nel 1998 sono organizzate in diciassette gradini, con una detrazione finale (oltre i cento milioni) di 100.000 lire. Nel 2001 i gradini salgono a 22, con un aumento significativo delle detrazioni,<sup>17</sup> di cui una iniziale di 1.147 euro (2,220 milioni di lire), fissa fino a 6.197 euro (12 milioni di lire). La detrazione si dimezza, con dieci gradini, a 9.813 euro (19 milioni di lire). Scende poi più lentamente fino a 51.646 euro (100 milioni di lire). Gli scaglioni sono stati ridotti da sette (1997) a cinque con la prima aliquota del 18% e la maggiore al 45%.<sup>18</sup> Vi è infine la riduzione di due punti delle aliquote medie; pertanto l'effetto complessivo è che, rispetto al 1998, l'incidenza dell'imposta (aliquota media) scende da 22,83 a 20,50.

Questa discesa, prima più rapida e poi più lenta, dei gradini significa che le probabilità di incorrere nel salto dell'aliquota marginale sono più frequenti fino a 9.813, piuttosto che per quelli più elevati.<sup>19</sup> La ragione di questa struttura deriva dal fatto che, avendo innalzato la detrazione fissa, il costo di una discesa uniforme, lungo una linea retta, sarebbe stato nettamente maggiore.

### Deduzioni continue e aliquote implicite

Con la riforma fiscale del 2003 del Governo Berlusconi II viene delineato l'obiettivo di una quasi *flat tax* (23% fino a 100.000 euro e 33% successivamente<sup>20</sup>). Tuttavia la progressività dell'IRE<sup>21</sup> sarebbe assicurata da deduzioni sui redditi medio-bassi. Questo passaggio dalle detrazioni alle deduzioni merita una riflessione: infatti, come disse Bruno Visentini,<sup>22</sup> a sinistra si preferiscono le detrazioni mentre a destra le deduzioni. Questo è sicuramente vero se il sistema è progressivo a scaglioni, e se detrazioni e deduzioni sono uguali per tutti i contribuenti, cioè fisse. Ora il primo modulo della riforma conservava i cinque scaglioni in vigore dal 1998, ma le deduzioni erano decrescenti, favorendo i redditi più bassi, per accentuare la progressività.<sup>23</sup> Con l'aumento della prima aliquota dal 18 al 23%, l'aliquota lorda d'imposta sarebbe stata più pesante fino a redditi

---

<sup>15</sup> Ovviamente se la discesa del gradino avviene con un incremento del reddito minore l'aliquota sarà più alta. Viceversa maggiore è l'incremento, minore sarà l'aliquota.

<sup>16</sup> Nel 1996 anche la detrazione per il coniuge diviene decrescente con quattro gradini.

<sup>17</sup> La prima detrazione aumenta del 32%.

<sup>18</sup> Fino al 1997 l'aliquota massima era 51%.

<sup>19</sup> Linearizzando i gradini si ottiene una spezzata, con il primo tratto nettamente più inclinato del secondo.

<sup>20</sup> L'aliquota del 33% si sarebbe applicata solo allo 0,5 per cento dei contribuenti; comunque formalmente il sistema era a due scaglioni.

<sup>21</sup> IRE e non IRPEF perché si sarebbe dovuto applicare anche agli enti non profit; per le società venne varata l'IRES (al posto dell'IRPEG). Di fatto però questo punto rimase inapplicato e l'imposta continuò a riguardare le sole persone fisiche.

<sup>22</sup> In un convegno degli anni ottanta in cui era presente lo scrivente.

<sup>23</sup> Nel caso dei lavoratori dipendenti e dei pensionati le deduzioni si esaurivano con il terzo scaglione, salvo un piccolo errore compiuto con il primo modulo della riforma di cui più avanti.

pari a circa 30.000 euro. Il sistema di deduzioni decrescenti poteva tutelare i redditi bassi e medi senza implicare una spesa eccessiva.

Il reddito imponibile ( $Ri$ ) viene definito in termini generali come la remunerazione del lavoro ( $Y$ ) meno la deduzione effettiva spettante al contribuente ( $De$ ):

$$Ri = Y - De \quad (1)$$

A sua volta la deduzione effettiva si ricava dalla seguente formula:

$$De = Di(26.000 + Di - Y) / 26.000 \quad (2)$$

$Di$  è pari a 7.500 per i lavoratori dipendenti, 7.000 per i pensionati, 4.500 per gli autonomi (impresa e professioni), 3000 per i puri rentier. Osservando la formula si nota che le deduzioni spettanti esentano dall'imposta fino a 7.500 e terminano a 33.500 per i lavoratori dipendenti, esentano fino a 7.000 e terminano a 33.000 per i pensionati e così via.

Unendo la (1) e la (2) si ha:

$$Ri = Y - Di(26.000 + Di - Y) / 26.000 \quad (3)$$

Osservando la (3) si nota che un incremento di  $Y$  di 100 euro determina un aumento del reddito imponibile ( $Ri$ ) pari a 128,85 per i lavoratori dipendenti, 126,92 per i pensionati, 117,31 per gli autonomi e 111,54 per i rentier;<sup>24</sup> a questo aumento si applicherà l'aliquota dello scaglione. Ma il risultato identico si può ottenere moltiplicando l'aliquota formale per  $Di / 26.000$  e applicando questa aliquota aumentata all'incremento di  $Y$  (Paladini e Visco, 2002). Così, considerando il primo scaglione, l'aliquota marginale del lavoratore dipendente passa da 23 a 29,63, quella del pensionato da 23 a 29,19. Accanto alla struttura con le aliquote formali e le deduzioni decrescenti si può affiancare una struttura con le deduzioni fisse per tutti (differenziate per categorie) e le aliquote incrementate di 1,2885 (lavoratori dipendenti), 1,2692 (pensionati), 1,1731 (autonomi). I risultati, in termini di imposta netta, che si ottengono sono identici,<sup>25</sup> ma rendono esplicito ciò che non sembra, cioè il fatto che le vere aliquote marginali sono aumentate. La deduzione diminuisce certamente l'aliquota media, ma, dato il carattere decrescente, aumenta l'aliquota marginale. Di conseguenza l'elasticità dell'imposta, detta anche *liability progression*, che misura la progressività dei redditi interessati, aumenta in modo significativo.<sup>26</sup>

Che di ciò non vi fosse consapevolezza, tra i tecnici del MEF, lo mostra il fatto che il terzo scaglione era piuttosto breve, andando da 29.000 a 32.600 euro, con un'aliquota del 31. Da 32.601 euro (fino a 70.000) si applicava l'aliquota del 39. D'altra parte la deduzione dei lavoratori dipendenti arrivava invece a 33.500, e quella dei pensionati a 33.000. Pertanto le aliquote marginali effettive, per uno scaglione implicito di 900 per i dipendenti e 400 per i pensionati, risultavano pari a 50,15 ( $39 \times 1,2885$ ) e a 49,5 ( $39 \times 1,2692$ ) rispettivamente.

Il difetto venne corretto col secondo modulo della riforma, in cui gli scaglioni furono ridotti a quattro: il primo (aliquota sempre 23) esteso fino a 26.000 euro; il secondo (aliquota 33) che

<sup>24</sup> Infatti  $\Delta Ri = (1 + Di / 26.000)\Delta Y$ .

<sup>25</sup> In questa struttura alternativa gli scaglioni devono essere opportunamente ritoccati. Si veda *Libro Bianco* (De Vincenti e Paladini, 2008, p. 37).

<sup>26</sup> Anche l'indice globale di progressività (Kakwani, differenza tra la concentrazione dell'imposta e quella dei redditi lordi) aumenta. Si veda più avanti la valutazione dei due moduli.

andava da 26.000 a 33.500 euro.<sup>27</sup> La terza aliquota fu estesa fino a 100.000 euro, mentre la quarta ridotta di due punti a 43. La riduzione della struttura degli scaglioni caratterizza il secondo modulo, dato che il primo aveva lasciato la struttura più o meno invariata rispetto al 2001, mentre le deduzioni linearmente decrescenti avevano caratterizzato il primo modulo. I guadagni della riduzione partono da 15.001 euro e raggiungono i 660 a 26.000 (2,54%). Poi decrescono a 522 a 34.000 (1,54%) e riprendono a salire continuamente dopo i 70.000 euro (0,75%). La percentuale sale a 2,32% a 100.000; per i redditi maggiori il vantaggio assoluto continua ad aumentare, ma non in percentuale.

Un'altra novità fu costituita dalla introduzione di deduzioni linearmente decrescenti anche per coniuge e figli, al posto delle precedenti detrazioni. La deduzione per il coniuge a carico, di 3.200 euro, termina a 81.200 euro (78.000+3.200), secondo una formula analoga a quella usata nel primo modulo;<sup>28</sup> quella per un figlio (2.900 o 3.500 se minore di tre anni) termina a 80.900 o 81.500 euro. La soglia di deducibilità si sposta in avanti per ogni figlio, ma salvo il caso di tre figli più uno minore di tre anni, difficilmente si supera i 90.000 euro. In precedenza le detrazioni per familiari erano fisse; solo dal 1996 per il coniuge e dal 2002 per i figli le detrazioni erano decrescenti a scalini, ma comunque il rapporto tra quella più bassa e quella più alta era leggermente superiore alla metà.

Per contribuenti con reddito elevato (intorno ai 90.000) e con molti figli a carico il vantaggio della diminuzione delle aliquote viene quindi ridotto, se non annullato, dalla perdita delle detrazioni. Come nel caso delle detrazioni per tipologia di lavoro, anche nel caso dei carichi familiari l'innalzamento delle deduzioni a livelli bassi di reddito ha comportato la discesa delle stesse fino all'annullamento. I genitori vennero lasciati liberi di dividere a piacimento le deduzioni per i figli; nel caso appartenessero a due scaglioni diversi (ad esempio primo e secondo, o secondo e terzo) occorreva calcolare il maggior risparmio d'imposta nell'attribuzione delle deduzioni; poteva essere conveniente che fossero interamente attribuite a chi aveva il reddito maggiore.<sup>29</sup>

Il processo iniziato con il primo modulo si completa con il secondo: non esiste più una singola struttura di scaglioni e aliquote effettive, ma tante quante sono le figure dei contribuenti: pensionato senza carichi familiari, autonomo con coniuge a carico, lavoratore dipendente con due figli, ecc. Da notare anche che le aliquote marginali effettive aumentano con i carichi familiari, anche se quelle medie risultano a parità di reddito più basse. Anche in questo caso vi è, soprattutto a livelli bassi e medi, un aumento dell'elasticità dell'imposta.

In conclusione i due moduli del 2003 e 2005 hanno riguardato tutti i contribuenti;<sup>30</sup> i redditi bassi e medi con il primo modulo, i redditi medi e alti con il secondo. L'incidenza dell'imposta, dal 2001 al 2005, scende, quasi come quella precedente (1998-2001), da 20,50 a 18,59, con un costo complessivo di poco oltre undici miliardi. Pertanto (Martone, 2008) l'indice di progressività globale (Kakwani) incrementa del 14,53% (da 19,120 a 21,898), per effetto soprattutto del primo modulo; ma l'indice dell'effetto redistributivo (Reinolds-Smolensky)<sup>31</sup> si modifica solo leggermente, di 1,76%, passando da 5,122 a 5,212; ciò è dipeso dalla diminuzione dell'incidenza da 20,50 (2001) a 18,59 (2006).

---

<sup>27</sup> Le aliquote marginali effettive sono ovviamente più alte: 42,52 per i dipendenti, 41,88 per i pensionati, 38,71 per gli autonomi.

<sup>28</sup> Il limite fisso è però triplicato: da 26.000 a 78.000 euro.

<sup>29</sup> Vedi *Libro Bianco* (De Vincenti e Paladini, 2008), in cui viene segnalato il caso di due genitori con uguale reddito; la divisione a metà della deduzione è quella meno conveniente.

<sup>30</sup> Eccettuati quelli che erano già esenti, come i lavoratori dipendenti (circa tre milioni) fino a 6.197.i.

<sup>31</sup> Questo indice è dato dalla differenza tra la concentrazione del reddito lordo e quella del reddito netto; si ottiene moltiplicando Kakwani per  $t/(1-t)$ , dove  $t$  è l'incidenza dell'imposta.

### Detrazioni continue e aliquote implicite

Nei primi anni duemila la discesa del rapporto deficit pubblico-PIL si era fermato a 105,1% nel 2004, risalendo a 106,7% nel 2006. Una degli obiettivi del Governo Prodi fu quello di invertire il trend con una politica fiscale volta a un aumento dell'avanzo primario.<sup>32</sup> Allo stesso tempo si doveva realizzare la diminuzione del cuneo fiscale di cinque punti di cui tre alle imprese<sup>33</sup> e due ai lavoratori. Per la parte che andava ai lavoratori si intervenne sia sull'IRPEF che sugli assegni ai nuclei familiari, istituto gestito dall'INPS e riservato ai lavoratori dipendenti (Ricci, 2008).

L'intervento sull'IRPEF consistette in un ritorno a una struttura delle aliquote con cinque scaglioni, molto simile a quella del primo modulo del 2003, ma con la quinta aliquota al 43 e non al 45%. Rispetto alla struttura delle aliquote del secondo modulo, i contribuenti fino a 15.000 euro, cioè la metà del totale, avevano la stessa aliquota del 23; la maggiore imposta saliva fino a 26.000 (1,62). Scendeva poi fino a 55.000 (0,69) per risalire poi fino a 100.000 (1,78). Dopo i 100.000 euro il maggior aggravio di 1.780 euro rimaneva costante, scendendo in percentuale.

Per oltre l'80% dei contribuenti vi furono vantaggi, in quanto i livelli di reddito esente furono elevati del 7-8%, portando a 8.000 (detrazione 1.840) per i dipendenti, 4.800 (detrazione 1.104) per gli autonomi, e 7.500 (detrazione 1.725)<sup>34</sup> per i pensionati. Si ritornò alle detrazioni, anch'esse linearmente dipendenti, per limitarne il costo. Nel caso dei dipendenti e pensionati le detrazioni scendevano più velocemente fino a 15.000, per poi arrivare a estinguersi per tutti a 55.000 (i due limiti del primo e del terzo scaglione). Anche le detrazioni per i figli vennero estese oltre i 100.000 euro dal secondo figlio.<sup>35</sup> L'obiettivo dei due punti di riduzione di cuneo fiscale venne perseguito anche rimodulando la struttura a gradini degli assegni al nucleo familiare; in effetti si trattava di gradoni, che determinavano una diminuzione di centinaia di euro ad ogni passaggio. Furono ridotti a mini-gradini di pochi euro ogni cento, e i limiti vennero estesi di due o tre decine di migliaia di euro. Un lavoratore dipendente senza carichi familiari otteneva, rispetto al 2005, un vantaggio (dalle detrazioni) fino a 38.000 euro, mentre uno con moglie e figli a carico fino a 45.000.

Il costo complessivo risultò di 1,3 miliardi, ottenendo un aumento sia dell'indice di progressività globale (Kakwani) di +3,97%, che di quello di effetto redistributivo<sup>36</sup> (Reynolds-Smolensky) di 3,22%, con un leggero calo dell'incidenza dell'imposta da 22,83 a 22,68%. Il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni rese più evidenti le aliquote marginali implicite. Ad esempio per i lavoratori dipendenti nel primo scaglione l'aliquota effettiva<sup>37</sup> è pari a 23 (aliquota formale) cui si aggiungono 7,14 euro, dato che la detrazione si riduce di 7,14 ogni 100. Nel secondo abbiamo 27+3,34 da 15.000 a 28.000 euro, e nel terzo 38+3,34; in entrambi infatti la detrazione si riduce di 3,34 euro ogni 100.

<sup>32</sup> Effettivamente nel 2007 si realizzò una discesa del rapporto debito-PIL a 103,9, con un avanzo primario risalito da 1,1 a 3,7. Tuttavia la crisi finanziaria internazionale (crollo della Lehman Brothers, settembre 2008) provocherà un aumento di circa trenta punti nei sette anni successivi.

<sup>33</sup> Obiettivo realizzato tramite una riduzione della base imponibile IRAP relativa alle remunerazioni dei lavoratori.

<sup>34</sup> 7.750 (detrazione 1.783) per i pensionati da 75 anni in su.

<sup>35</sup> La detrazione per il coniuge a carico giungeva fino a 80.000 euro. Quella per un figlio a 95.000. Con due figli si arrivava a 110.000, con tre a 125.000 e così via.

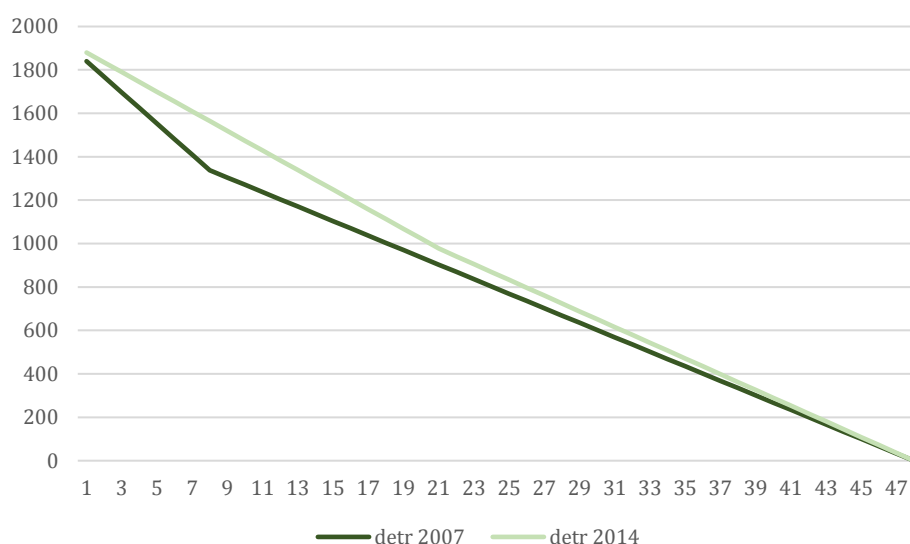
<sup>36</sup> Pellegrino (2007), lavorando su un campione di redditi familiari, trova un indice di Kakwani più basso (2,76), ed uno di Reynolds-Smolensky leggermente più alto (3,74).

<sup>37</sup> Fino a 8.000 euro la detrazione di 1.840 annulla l'imposta.

Le prime due aliquote effettive dei due scaglioni, per i lavoratori dipendenti, sono quindi molto simili tra loro: 30,14 e 30,34; inoltre la terza aliquota effettiva (41,34) è leggermente superiore alla quarta (41). Si potrebbe dire che il sistema era a tre scaglioni.<sup>38</sup>

Per quanto concerne le detrazioni, una prima piccola correzione del *decalage* del 2007 è introdotta nel 2014 dal Governo Letta. Come si evidenzia nella figura 1, la detrazione per i lavoratori dipendenti, aumenta a 1.880 (ma la detrazione incomincia a scendere sempre da 8.000), e attenua la spezzata della discesa, facendo scendere l'aliquota effettiva del primo scaglione a 27,51, mentre quella del secondo sale a 31,51 e quella del terzo aumenta leggermente a 41,62.<sup>39</sup>

Figura 1 – Detrazioni 2007-2014, lavoro dipendente (redditi 8.000-55.000 euro)



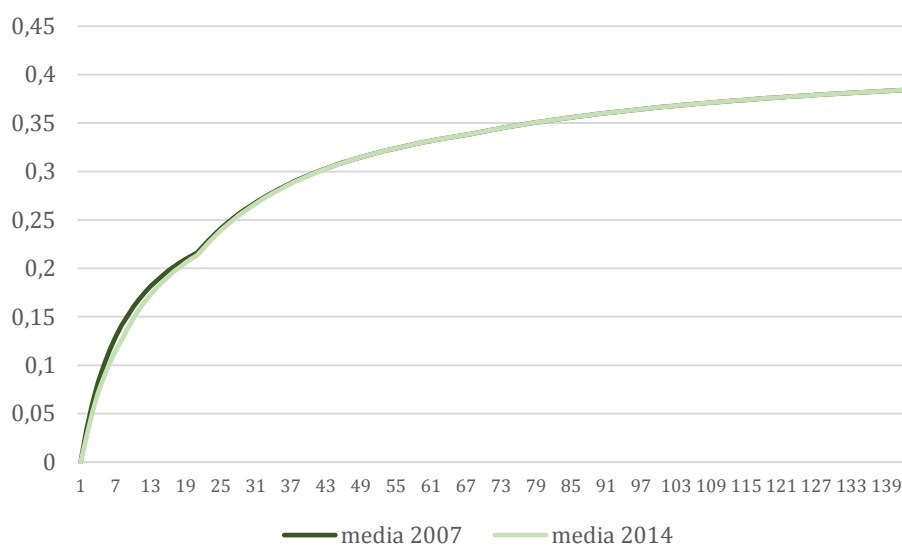
Con questo intervento le aliquote medie (fino a 55.000) scendono ulteriormente e quelle marginali, salvo la prima (fino a 15.000), aumentano leggermente. Il risultato è che l'elasticità (e la progressività) aumenta: a 10.000 è 5,39, a 18.000 scende a 2, poi ancora a 28.000 a 1,47, per risalire subito dopo a 1,89 e scendere poi a 1,32 a 55.000. Ovviamente la curva dell'incidenza dell'imposta sale molto velocemente a livelli di redditi bassi<sup>40</sup> e un po' meno per quelli medi, per poi calare dopo il terzo scaglione (55.000) fino a 1,19 a 100.000, 1,12 a 150.000 e via declinando, come evidenziato nella figura 2.

<sup>38</sup> Anche per i pensionati valeva un discorso simile: le aliquote implicite erano 6,27 fino a 15.000 e 3,14 fino a 55.000.

<sup>39</sup> Si potrebbe dire che il sistema è a quattro scaglioni, dato che da 28.000 a 55.000 l'aliquota è molto simile, anzi leggermente maggiore, di quella del quarto scaglione pari a 41.

<sup>40</sup> Infatti fino a 15.000, pur essendosi ridotta l'aliquota marginale, si è ridotta anche quella media, per cui l'elasticità è (leggermente) aumentata.

Figura 2 – Aliquote medie 2007-2014, lavoro dipendente (redditi 8.000-150.000 euro)



### La progressività cambia natura

Rispetto all'IRPEF originaria, quella che emerge dagli interventi degli anni novanta e duemila è un'imposta radicalmente cambiata; da un sistema con numerosi scaglioni e aliquote e poche detrazioni, si è passato a un sistema in cui la progressività è dovuta principalmente alle detrazioni, in particolare alla decrescenza delle medesime, che determinano la maggior parte dell'effetto redistributivo (Barbetta et. al., 2018).

La progressività dell'imposta è aumentata anche se la sua incidenza è scesa. Vi sono due effetti collaterali, il primo riguarda la differenziazione delle aliquote tra lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati, e tra contribuenti con maggiore o minore numero di familiari a carico. Per la grande maggioranza dei contribuenti si può parlare di tre distinte imposte. Il secondo effetto consiste nell'accentuazione dell'elasticità dell'imposta, cioè della sua progressività, ai livelli bassi e medi di reddito. In questo modo il sistema si espone alla forte crescita del peso dell'imposta, soprattutto ai livelli bassi e medi, in presenza di inflazione elevata.<sup>41</sup> Negli anni fino al 2021 l'inflazione si manterrà bassa, ma nel 2022 riemergerà, anche se meno virulenta di quella degli anni settanta.

### 3. Gli anni recenti

Nel 2014 vi fu poi la novità del bonus degli "80 euro" di Renzi. Questo aveva due obiettivi: il primo è che chi riceveva il bonus lo vedesse nella busta paga mensile; il secondo è che il bonus fosse considerato una diminuzione d'imposta piuttosto che un aumento di spesa. Per realizzare questo secondo obiettivo fu stabilito che il bonus spettasse, per intero, a chi aveva, con riferimento al solo

<sup>41</sup> È il fenomeno che in Italia ha preso il nome di *fiscal drag*, mentre nella letteratura internazionale viene chiamato *bracket creep*.

reddito da lavoro dipendente, un IRPEF positiva.<sup>42</sup> Ciò avveniva allora per un reddito imponibile di almeno 8.148 euro, che faceva scattare il bonus integralmente (se si era lavorato per l'intero anno). Ma Eurostat-Istat rilevò che, con questa specifica, il bonus non aveva le caratteristiche della detrazione (diminuzione d'imposta) ma del benefit (aumento di spesa).

Le risorse, fissate sui 10 miliardi, imponevano una limitazione al bonus; anche qui si preferì avere il maggior numero di fruitori con il bonus integrale, e imporre un *décalage* molto forte. Inizialmente il bonus si annullava tra 24.000 e 26.000 scendendo di 48 euro ogni 100. Aggiungendo l'aliquota formale del 27% e quella implicita nel *décalage* della detrazione da lavoro di 4,51, l'aliquota marginale effettiva nell'arco dei duemila euro (spostato poi da 24.600 a 26.600, cosa che non cambiava i termini del problema) si è ritrovata ad essere del 79,51%. Molti lavoratori che avevano ricevuto il bonus hanno dovuto restituirne una parte (o anche tutto), l'anno dopo, all'Agenzia delle Entrate.

Nel 2020 con il governo Conte II il bonus (portato a 100 euro mensili e definito trattamento integrativo) fu esteso fino a 28.000 euro, introducendo da quel livello di reddito una nuova detrazione decrescente<sup>43</sup> per annullarlo a 40.000. L'estensione del bonus ha eliminato l'aliquota marginale implicita tra 24.600 e 26.600, ma l'ulteriore detrazione da 28.000 a 40.000 ne ha create due nuove dopo i 28.000. La ulteriore detrazione scende a 960 a 35.000 e poi a zero a 40.000 euro.

Gli scaglioni sono diventati sette, dato che il terzo (28.001-55.000 euro) viene diviso in tre: 28.001-35.000, 35.001-40.000, 40.001-55.000. Di per sé in questo non ci sarebbe nulla di male, se non fosse che l'aliquota del primo nuovo scaglione era del 45,05, e quella del secondo addirittura 60,82,<sup>44</sup> quindi nettamente superiori alle aliquote degli scaglioni successivi (41,34-41-43). Continua pertanto così il processo di riduzione dell'aliquota media e di aumento della marginale; pertanto l'elasticità dell'imposta sale: 2,28 a 30.000 e a 2,65 a 36.000.

Il problema fu affrontato dal Governo Draghi nel 2022, riducendo a quattro gli scaglioni (eliminando lo scaglione 55.001-75.000 con aliquota al 41), e tagliando le aliquote del secondo di due punti (da 27 a 25) e del terzo di tre punti (da 38 a 35). Per ridurre il vantaggio a coloro che avevano redditi maggiori di 55.000 il limite del terzo scaglione fu anticipato a 50.000.<sup>45</sup> Inoltre la detrazione da lavoro dipendente (che il Governo Letta del 2013 aveva alzato da 1840 a 1880) fu mantenuta fissa fino a 15.000, e anche il bonus Renzi fu limitato a quel reddito; da 15.001 diventa una ulteriore detrazione che sale così a 3.100, scendendo a 1.910 a 28.000 (con un'aliquota implicita del 9,15) e infine azzerandosi a 50.000 (con un'aliquota implicita del 8,68).

Indubbiamente il profilo dei quattro scaglioni e relative aliquote si presenta più regolare;<sup>46</sup> ma anche in questo caso abbiamo, nel complesso, una diminuzione delle aliquote medie maggiore di quelle marginali, per cui anche nel terzo scaglione l'elasticità dell'imposta si mantiene intorno a 2.

---

<sup>42</sup> Nelle dichiarazioni 2014 oltre tre milioni di dipendenti non avevano IRPEF positiva.

<sup>43</sup> Quindi il bonus Renzi diviene da 28.001 euro parte organica dell'IRPEF.

<sup>44</sup> Infatti la nuova detrazione scende da 100 a 80 euro da 28.000 a 35.000 euro di reddito, per poi estinguersi a 40.000. Mentre la prima aliquota implicita è del 3,43, la seconda è del 19,2. Entrambe si aggiungono all'aliquota marginale complessiva di 38 (aliquota formale) +3,62 (dovuta alla diminuzione della "vecchia" detrazione).

<sup>45</sup> Con l'anticipo dell'aliquota massima (43), da 50.001 in poi, i redditori del quarto scaglione vedevano ridursi significativamente, ma non del tutto, il vantaggio della diminuzione delle aliquote dei due scaglioni precedenti. Il vantaggio di 920 euro a 50.000 si riduceva a 270 a 75.000, restando poi costante. Forse il governo voleva risparmiare risorse o più probabilmente non essere accusato di favorire i redditori maggiori.

<sup>46</sup> L'aliquota effettiva del terzo scaglione (28.000-50.000 euro) pari a 43,68 (35+8,68) è leggermente superiore a quella del quarto (43); a parte questo difetto si potrebbe parlare di un sistema a tre scaglioni, con il terzo che incomincia a 28.000 euro.

Sempre il Governo Draghi aumenta anche la detrazione per i pensionati a 1.955,<sup>47</sup> che scende ora a 700 da 8.500 a 28.000, e successivamente a zero a 50.000. Le nuove aliquote implicite sono quindi 29,44 nel primo scaglione, 31,44 nel secondo, 43,18 nel terzo e 43 nell'ultimo.<sup>48</sup> Anche la detrazione per gli autonomi sale a 1.265, ma non scende più linearmente in quanto è anch'essa divisa in un primo segmento che scende a 500 fino a 28.000, e poi a zero a 50.000. Le aliquote implicite sono 6,44 nei primi due scaglioni e 2,27 nel terzo.

Da notare che questa struttura dell'IRPEF, limitando il bonus (ulteriore integrazione) a 15.000, ha trasformato una parte di spesa in diminuzione d'imposta; la situazione rimarrà invariata nel 2023 col Governo Meloni, il quale introduce, a favore dei lavoratori dipendenti, una fiscalizzazione dei contributi previdenziali a loro carico di sette punti percentuali fino a 25.000 euro e sei punti fino a 35.000 (di retribuzioni, non di reddito imponibile). Nel 2024 vengono introdotte le novità della riduzione<sup>49</sup> a tre degli scaglioni e ulteriore modifica delle detrazioni, mantenendo la fiscalizzazione; il tutto con validità annuale.

Con la Legge di Bilancio per il 2025 per i lavoratori dipendenti vi è una rilevante novità: viene abrogata la fiscalizzazione dei contributi a carico dei lavoratori e sostituita da un nuovo bonus, con tre percentuali decrescenti: 7,1 fino a 8.500, 5,3 fino a 15.000 e 4,8 fino a 20.000. Anche questo bonus è considerato un trasferimento monetario che accompagna, ma non fa parte della struttura dell'imposta. Dopo questo livello vi è una detrazione aggiunta di 1.000 euro, costante fino a 32.000, e poi linearmente decrescente fino a 40.000. Questa nuova spezzata serve a risolvere l'inconveniente che si aveva con la fiscalizzazione che si interrompeva a 35.000, per cui appena superata questa soglia si subiva una perdita di oltre mille euro. Tuttavia è facile capire che, all'interno del secondo scaglione formale, si andava così ad aggiungere una nuova detrazione decrescente con aliquota implicita di 12,5 (cioè 1000/8000).

La configurazione dell'IRPEF sembra aver trovato un assetto stabile, se non fosse che la sostituzione della fiscalizzazione (calcolata sulla remunerazione) con un bonus (calcolato sul reddito imponibile complessivo del contribuente) determina l'effetto indesiderato<sup>50</sup> che, tra 8.500 e 9.000 euro, si perde il trattamento integrativo poiché il lavoratore non ha più imposta positiva sul reddito da lavoro.<sup>51</sup> Ora non concedere qualcosa che non si è concessa in precedenza si può anche fare, ma togliere qualcosa che si è concesso l'anno prima è più problematico per un governo, visto che si tratta di livelli di reddito bassi.

Sia il trattamento integrativo che il nuovo bonus sostitutivo della fiscalizzazione sono istituti di spesa e non riduzione d'imposta; a rigore non fanno parte dell'IRPEF. Non considerandoli, la struttura delle detrazioni per il 2025 si presenta come indicato in figura 3:

---

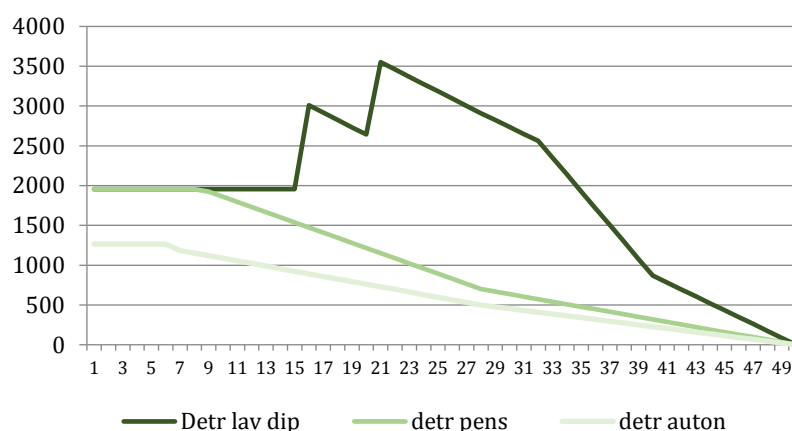
<sup>47</sup> I sindacati avevano sofferto la differenza delle detrazioni rispetto ai lavoratori dipendenti, che si era manifestata col primo modulo di Tremonti (come deduzioni) e che era stata mantenuto in seguito, riconoscendo ai dipendenti, forfettariamente, costi di produzione del reddito. Adesso la detrazione iniziale era superiore di 75 euro, ma il vantaggio veniva eroso rapidamente dalla discesa della detrazione e si annullava a 9.700.

<sup>48</sup> Qui si può dire a maggior ragione che il terzo e quarto scaglione sono unificati.

<sup>49</sup> Il primo scaglione è esteso a 28.000, sempre con aliquota di 23, assorbendo il secondo scaglione. Le tre aliquote formali sono quindi 23, 35, 43.

<sup>50</sup> Ma previsto sin dal documento della Presidente dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio nell'Audizione alle Commissioni Bilancio di novembre 2024 (si veda UPB, 2024, fig. 4.2, p. 75).

<sup>51</sup> Tra le tante modifiche del bonus Renzi non si è mai trovato il tempo e il modo di eliminare questo aspetto irrazionale e iniquo.

Figura 3 – *Struttura detrazioni 2025*

Nella figura 3 non ci sono dunque i due bonus; malgrado questo, il numero di scaglioni dei lavoratori dipendenti risulta essere sei, rispetto ai precedenti quattro (tabella 1):

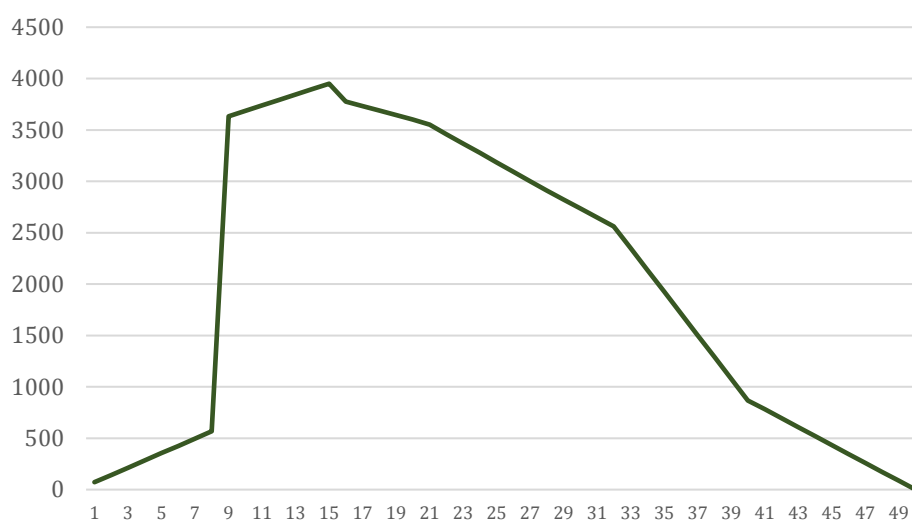
Tabella 1 – *Scaglioni e aliquote 2025 al netto dei bonus*

Scaglioni	Aliquote
0-15.000	23
15.001-28.000	32,15
28.001-32.000	43,68
32.001-40.000	56,18
40.001-50.000	43,68
Oltre 50.000	43

Anche i pensionati e gli autonomi non hanno i tre scaglioni formali, ma quattro. Infatti la Legge di Bilancio per il 2024 divide le loro detrazioni in due spezzate, con la prima che divide in due il primo scaglione. Per i pensionati da 0 a 8.500 euro abbiamo 23, ma da 8.001 a 28.000 la detrazione scende da 1.955 a 700, con aliquota complessiva del 29,44 (aliquota implicita 6,44). Gli autonomi (ovviamente quelli che optano per rimanere nell'IRPEF) hanno un primo scaglione più breve fino a 5.500 euro e successivamente un secondo fino a 28.000 con aliquota di 26,26 (implicita del 3,26). Il terzo scaglione ha aliquote implicite più basse: 3,18 per i pensionati e 22,7 per gli autonomi. Solo per tutti i contribuenti oltre i 50.000 euro (circa il 6% dei contribuenti) il calcolo si semplifica e si considerano le tre aliquote formali.

Ma, per quanto riguarda i soli lavoratori dipendenti che ricevono i due bonus (trattamento integrativo e il nuovo bonus in percentuale), se li aggiungiamo alle detrazioni<sup>52</sup> considerandoli parte dell'IRPEF, otteniamo il grafico in figura 4.

<sup>52</sup> In effetti il bonus che ha sostituito la fiscalizzazione può essere considerato un'imposta negativa che si sottrae dall'aliquota formale del relativo scaglione.

Figura 4 – *Detrazioni + bonus dipendenti (redditi 1000-50.000)*

La forma generale della curva ricorda una versione, distorta, dell'*Earned Income Tax Credit* statunitense (EITC), su cui si tornerà più avanti, come di un possibile complemento a una nuova IRPEF.

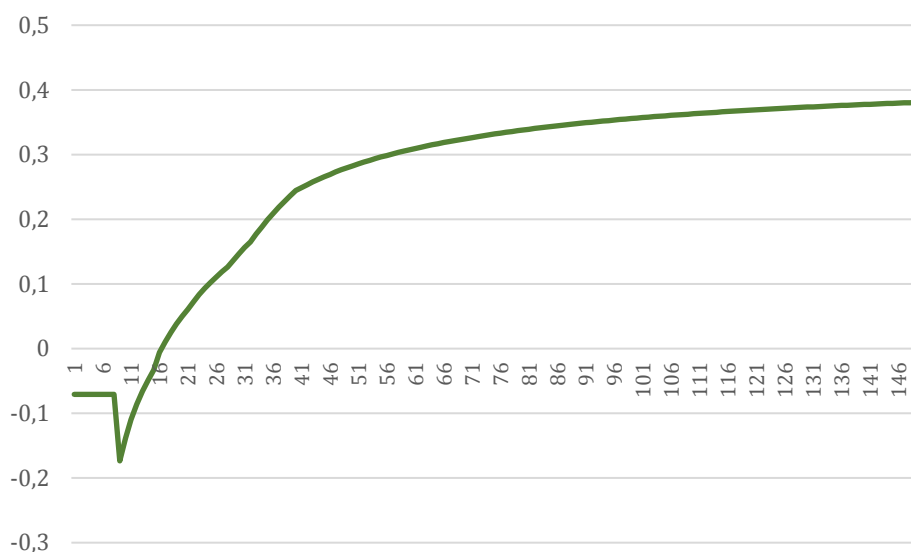
Pertanto, considerando i due bonus come parte dell'IRPEF, gli scaglioni e le aliquote (di cui la prima negativa), dei lavoratori dipendenti passano da sei ad otto (tabella 2).<sup>53</sup>

Tabella 2 – *Scaglioni e aliquote 2025 con i bonus*

Scaglioni	Aliquote
0-8.500	-7,1
8.500-15.000	17,7
15.000-20.000	27,35
20.000-28.000	32,15
28.000-32.000	43,68
32.000-40.000	56,18
40.000-50.000	43,68
Oltre 50.000	43

La curva dell'aliquota media presenta quindi l'andamento descritto nel grafico di figura 5:

<sup>53</sup> L'aumento è dovuto al nuovo bonus che agisce come un'imposta negativa (con aliquote 7,1, 5,3 e 4,8) da 0 fino a 20.000 euro.

Figura 5 – *Lavoratori dipendenti 2025 (aliquota media +2bonus)*

Come si può notare, dal livello di 9.000 euro, in cui l'aliquota (negativa) raggiunge il livello più basso (cioè il maggior trasferimento a favore del lavoratore) inizia una rapida salita, che rende l'elasticità dell'imposta molto alta; fino a 40.000 essa si mantiene sopra il valore di 2, per poi declinare prima lentamente (a 50.000 elasticità 1,54, un valore ancora piuttosto elevato) e poi più velocemente (a 100.000 elasticità 1,21). In sostanza l'IRPEF, in particolare con riferimento ai lavoratori dipendenti, è divenuta un'imposta fortemente progressiva sui redditi bassi e medi, dove si collocano oltre il 90% dei contribuenti.

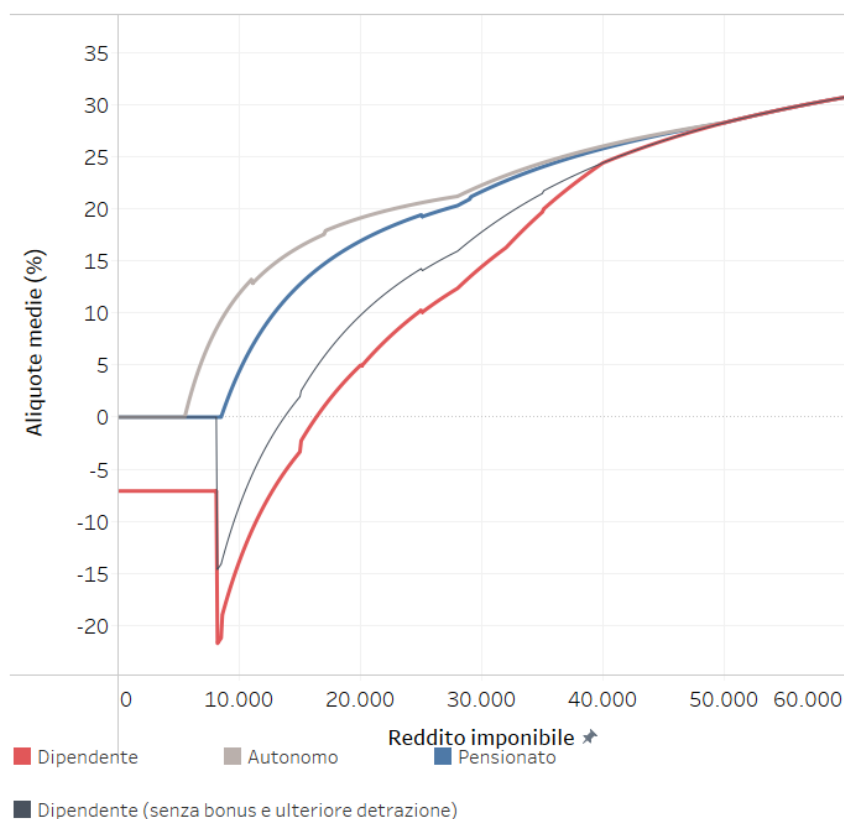
Il Governo Meloni si è formato nell'ottobre 2022; alla fine dell'anno la crescita dei prezzi<sup>54</sup> al consumo è stata 8,7, e l'anno successivo 5,9 (15,1 nei due anni); a confronto il tasso più alto dagli anni duemila si era avuto nel 2008 con 4,1. Era chiaro che si dovesse intervenire per bilanciare il fenomeno del *fiscal drag*, particolarmente forte sui redditi bassi e medi (Leonardi et al., 2024), riducendo il peso fiscale e allo stesso tempo la pressione dei lavoratori sui datori di lavoro. L'intervento nell'insieme ha seguito la strada tracciata dalle modifiche precedenti, cioè riducendo le aliquote medie ma alzando al contempo quelle marginali; alle detrazioni decrescenti già in atto se ne è aggiunta una nuova portando l'aliquota marginale al 56,18. Certamente la progressività è aumentata,<sup>55</sup> ma si è venuta a determinare una differenziazione troppo accentuata tra i lavoratori dipendenti e gli altri soggetti all'IRPEF, come si può vedere nella figura 6; i dipendenti ne hanno beneficiato, ora però si trovano più esposti, di quanto già non lo fossero, al rischio di future impennate dell'inflazione.<sup>56</sup> Il problema del *fiscal drag* è tornato.

<sup>54</sup> Causati dall'impennata dei costi energetici, non da eccessi di domanda.

<sup>55</sup> L'indice di Kakwani aumenta di 15% e quello di Reynolds-Smolensky di 13,4%. La leggera differenza è data dalla diminuzione dell'incidenza dell'imposta, per una manovra costata quasi 18 miliardi (UPB, 2024).

<sup>56</sup> Infatti fino a 40.000 euro l'elasticità dell'imposta ha valori, molto oscillanti, ma molto alti. Scendono sotto 2 a 41.000, con valore 1,75.

Figura 6 – Le aliquote medie del 2025



Fonte: UPB (2024, fig. 4.5, p. 82).

#### 4. Quali prospettive?

Cinquanta anni fa l'IRPEF aveva trentadue scaglioni con aliquote che andavano da 10 a 72 per cento. Oggi le aliquote (formali) sono tre e vanno da 23 a 43. Ma non è dal numero<sup>57</sup> delle aliquote che possiamo inferire il grado di progressività (Baldini et. al., 2022); come si è visto la progressività, sulla maggior parte dei contribuenti, è aumentata, grazie alle detrazioni decrescenti. Queste di fatto creano quattro scaglioni per pensionati e lavoratori autonomi, e sei oppure otto scaglioni (a seconda che si considerino o meno i due bonus formalmente considerati come trasferimenti). Tuttavia la forte elasticità determina un processo che si auto-alimenta: ulteriori aumenti delle detrazioni, sempre a carattere decrescente, diminuzione delle aliquote medie ma aumento di quelle marginali, quindi ancora aumento dell'elasticità dell'imposta.

<sup>57</sup> C'è però una differenza tra le tre aliquote italiane e le tre aliquote olandesi. Le quali nel 2025 sono 8,17 (primo scaglione fino a poco più di 38.441, al netto del prelievo previdenziale di 27,65%), 37,48 (secondo scaglione fino a circa 76.817) e 49,5 per il terzo scaglione. Il rapporto tra la terza e la prima aliquota olandese è pari a sei, mentre l'analogo rapporto italiano non arriva a due.

Un'altra differenza è la seguente: l'IRPEF degli anni settanta si applicava a tutti i contribuenti con minime differenziazioni dovute a detrazioni; quella degli anni venti del Duemila differenzia notevolmente tra tipologie di contribuenti, e in alcuni casi permette loro di fuoriuscire dall'IRPEF e scegliere una tassazione separata (autonomi e proprietari di case). Non è possibile rintracciare una applicazione conseguente di criteri generali che qualunque sistema impositivo dovrebbe avere. Nel novembre 2021 il Governo Draghi presenta una legge delega di riforma fiscale dove, per quanto riguarda l'imposizione diretta, propone un sistema duale: i redditi da lavoro nell'IRPEF, mentre quelli da patrimonio in un'imposta unica che dovrebbe trattare in modo omogeneo tutte le varie imposte sui redditi patrimoniali. Che si ridurrebbero a due: una già esistente, l'IRES (che riguarda le società), e l'altra che dovrebbe unificare l'imposizione sui redditi patrimoniali delle persone fisiche.

### La proposta di un sistema duale

La legge delega, dopo aver delineato il sistema duale, stabilisce che in IRPEF verranno tassati (solo) i redditi da lavoro (e pensione), compresi quelli dei lavoratori autonomi (per la parte che riguarda la remunerazione del loro lavoro). Anche se non detto esplicitamente (per ovvie ragioni) ciò avrebbe comportato l'eliminazione del sistema forfettario per le partite IVA e della tassazione separata dei premi di produttività.<sup>58</sup>

La relazione del ministro Franco,<sup>59</sup> dopo aver affermato che la revisione deve rispettare il principio di progressività, dà due indicazioni (Franco, 2021, pp. 14-15):

- 1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF anche al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili; 2) ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF.

L'intervento sull'IRPEF del 2022 si era mosso in questa direzione, ma, come si è visto, non aveva avuto effetti sull'elasticità dell'imposta, poiché quest'ultima dipende dal rapporto tra aliquota marginale e aliquota media. Le eccessive variazioni delle aliquote marginali erano state ridotte, ma la diminuzione delle aliquote medie ha compensato l'effetto, mantenendo alta l'elasticità dell'imposta.

Altro punto interessante della delega riguardava il catasto immobiliare; è ben noto come i valori delle rendite catastali siano distanti da quelli di mercato, quali risultano all'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate. In linea generale la distanza è tanto maggiore quanto più l'immobile è di vecchia costruzione; nell'insieme i valori effettivi sono il doppio di quelli catastali, ma con oscillazioni molto accentuate. Procedere ad una ricostruzione dei valori e delle relative rendite appariva una necessità già da tempo; si trattava quindi di un lavoro di ammodernamento particolarmente opportuno.

Poiché però il governo era conscio della estrema sensibilità politica<sup>60</sup> sul tema, si dichiarava che fino al 2026 "la previsione che le informazioni rilevate secondo i principi sopra indicati non

---

<sup>58</sup> Se non l'eliminazione, un forte ridimensionamento. Per le partite IVA si poteva pensare ad un ritorno al regime dei minimi, in cui l'uscita dall'Irpef era solo temporanea, e a uno stop all'aumento dei premi di produttività.

<sup>59</sup> Daniele Franco è un profondo esperto di economia pubblica, avendo lavorato all'ufficio studi della Banca d'Italia e poi come Ragioniere generale dello Stato.

<sup>60</sup> In particolare la Lega si faceva interprete della preoccupazione di aumento delle imposte. Verso l'aspetto equitativo, cioè che a parità di valore si trovavano imposte molto diverse, non vi era nessun interesse.

siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali e, comunque, per finalità fiscali” (Franco, 2021, p. 4). In sostanza si proponeva di effettuare un adeguamento del Catasto ma di rinviare di cinque anni, quindi ad un'altra legislazione, le eventuali conseguenze in materia di imposizione; conseguenze peraltro inevitabili, non solo per le imposte locali (IMU), ma anche se ci si voleva muovere verso il sistema duale proposto dalla riforma.

### Imposta sui redditi e sui valori patrimoniali

Nella commissione preparatoria della riforma fiscale (825/1971) Cesare Cosciani e Bruno Visentini espressero due posizioni sul tema della scelta tra imposta sul valore patrimoniale e imposta sui redditi da patrimonio. Per Cosciani l'imposta patrimoniale serviva a realizzare la discriminazione qualitativa dei redditi, esentando il reddito da lavoro, sia dipendente che autonomo; per Visentini l'imposta sui redditi immobiliari, nonché d'impresa e di professione, serviva a escludere i soli redditi da lavoro dipendente e da pensione. L'ILOR (Imposta Locale<sup>61</sup> sui Redditi), fu istituita nel settembre 1973 (DPR n. 599), ed entrò in vigore dal 1° gennaio 1974 insieme all'IRPEF; seguiva l'impostazione di Visentini.

Se si mettono da parte professionisti, artigiani e piccoli imprenditori,<sup>62</sup> sembrerebbe che tassare il reddito da capitale o il capitale non faccia differenza: se un'obbligazione che vale 100 dà un reddito di 4, un'imposta del 30% su 4 equivale ad un'imposta sul valore di 1,2%. Il rapporto tra le due aliquote è uguale al rendimento dell'obbligazione, il 4%.

Ma si consideri un risparmiatore italiano che negli anni scorsi, nel periodo del *quantitative easing*, abbia investito in obbligazioni a lunga durata (10 o più anni) con un rendimento basso; con l'arrivo dell'inflazione, dal 2022 il valore delle obbligazioni ha subito una forte caduta; ma le cedole nominali sono rimaste invariate. Quindi l'imposta sul reddito resta invariata, mentre un'imposta sul valore dell'obbligazione si riduce; il contrario sta avvenendo ultimamente dopo la fase di rialzo dei tassi e successiva riduzione.

Si prenda adesso due azioni che hanno lo stesso valore, ma che offrono rendimenti diversi (come somma di dividendi e *capital gain*) perché sono diversamente rischiose. L'imposta sul reddito inciderebbe anche sulla componente di remunerazione del rischio, mentre l'imposta patrimoniale, avendo come base imponibile direttamente il valore, non ha questo difetto.

Ovviamente l'imposta sul valore patrimoniale dovrebbe essere in grado di determinare con sufficiente accuratezza il valore del bene. Per i titoli quotati la cosa è facile mentre non lo è per la maggior parte delle società a responsabilità limitata e società per azioni non quotate; per gli immobili dovrebbero essere usati più criteri, come in effetti avviene nei paesi che hanno la *wealth tax*, o anche la *property tax*. Il tema potrebbe essere approfondito, ma questi accenni sono sufficienti per dare l'idea generale. Si può aggiungere che un'imposta generale sul patrimonio permette di introdurre un certo grado di progressività, cosa ben difficile con imposte distinte sui redditi da capitale.

La progressività può essere ottenuta esentando il patrimonio complessivo del soggetto fino ad un (piuttosto elevato) limite, e applicando quindi un'aliquota costante, o introducendo due o più scaglioni. Attualmente un'imposta sulla ricchezza individuale, sia mobiliare che immobiliare, è presente in tre paesi europei: Norvegia, Spagna e Svizzera. La Francia ha limitato alla parte

<sup>61</sup> Di locale, peraltro, l'Ilor aveva solo il nome. Dopo qualche anno venne aggiunta alla dichiarazione dell'Irpef, e questo portò a una diminuzione dell'evasione.

<sup>62</sup> Il cui reddito proviene, in modo prevalente se non esclusivo, dal lavoro effettuato. Pertanto la discriminazione qualitativa del reddito era piuttosto imperfetta.

immobiliare *l'impôt de solidarité* nel 2018; al contrario il Belgio ha introdotto nel 2021 una *tax on securities accounts* (TSA), cioè sull'insieme dei titoli azionari e obbligazionari delle persone. Tutte queste imposte (Paladini, 2024a e 2024b) hanno un alto livello di esenzione, concentrando l'imposta sull'1% o meno dei possessori di patrimonio; sui redditi da capitale finanziario o reale vengono applicate imposte proporzionali a carattere generale.

Vi è tuttavia la specificità dell'Olanda, che configura la sua imposta in tre Box: Box 1 per i redditi da lavoro dipendente, Box 2 per i redditi da lavoro autonomo e Box 3 per i redditi patrimoniali (Government of The Netherlands, 2025). L'imposta sui redditi patrimoniali (il Box 3) si basa da tempo sull'attribuzione di un reddito nozionale al patrimonio del contribuente; a lungo il rendimento imputato è stato del 4%, per cui un patrimonio di un milione aveva un reddito imponibile di 40.000 euro, al quale si applicava un'aliquota fissa. Dal 2017 il rendimento nozionale è stato reso funzione crescente del livello di patrimonio, sempre con una sola aliquota (31) e tre scaglioni a rendimenti crescenti (0,56/1,35/1,71); ma la Corte costituzionale ha bocciato questo approccio. Si è quindi adottato un sistema con due rendimenti nozionali separati, uno per i depositi bancari e l'altro per azioni, obbligazioni e immobili (diversi dalla casa di residenza). Per il 2025 il rendimento sui depositi bancari è 1,44%, mentre quello sul resto del patrimonio è 5,88%.

Poiché al crescere del patrimonio complessivo la prima componente riduce il suo peso fino ad una percentuale trascurabile, di fatto l'aliquota effettiva sul valore del patrimonio totale tende ad aumentare. Anche una modesta deduzione (57.684 nel 2025) ottiene un ulteriore effetto di progressività. Il peso dell'aliquota, portata al 36%, fa sì che l'incidenza sul patrimonio tenda verso il 2,12.<sup>63</sup> Notare che l'aliquota del 2% sulle grandi ricchezze è stata proposta nel rapporto curato da Gabriel Zucman alla riunione dei ministri finanziari del G20 a S. Paolo del Brasile (febbraio 2024), rapporto che dovrebbe servire da linea guida per una successiva proposta dell'ONU (Zucman, 2024).

Vi sono due tipi di patrimonio che non rientrano nel Box 3: il primo è la casa di residenza, di cui si calcola un reddito nozionale con rendimento molto basso (quindi di favore: 0,5%), ma che si somma al sistema progressivo dell'imposta personale (con le tre aliquote citate alla nota 57). Il secondo è il capitale delle piccole imprese, che è di difficile valutazione e accertamento. Nei casi in cui l'azionista (o socio) possieda almeno il 5% del capitale sociale la tassazione si sposta nel Box 2; il reddito non è più nozionale ma calcolato effettivamente in base al bilancio, e tassato con un sistema a scaglioni a due aliquote, la prima con 24,5 (fino a 67.804) e, dopo questo livello, la seconda con 31.<sup>64</sup>

Pertanto in Europa abbiamo imposte sul valore patrimoniale che gravano su un ristretto numero di proprietari di ingenti patrimoni, mentre un'imposta patrimoniale estesa alla gran parte dei contribuenti (con l'eccezione di un livello minimo esente) è propria dell'Olanda; anche se formalmente si presenta come un'imposta sui redditi da patrimonio.

### Imposte sul valore patrimoniale e sul reddito da patrimonio in Italia

Nel nostro paese le imposte sui valori patrimoniali più rilevanti sono l'IMU, che ha due caratteristiche negative che non si riscontrano negli altri paesi, e l'imposta di bollo sui prodotti

<sup>63</sup> Cioè il prodotto del rendimento del 5,88% per l'aliquota del 36 (considerando trascurabile il peso dei depositi bancari).

<sup>64</sup> L'aliquota del 31 è più favorevole di quella che si applica per i redditi nozionali del Box 3 (36), e ovviamente di quelli del Box 1 (il sistema a tre scaglioni), con le due aliquote di 37,48 (oltre i 38.441 euro) e 49,5 (oltre i 76.817). Probabilmente il sistema ha anche lo scopo di diminuire i rischi di trasferimento all'estero dei titolari dell'impresa.

finanziari; a queste due imposte si affiancano le omologhe imposte per i beni detenuti all'estero, cioè l'IVIE per gli immobili (l'aliquota è passata da 0,76 a 1,06% con l'ultima Legge di Bilancio) e l'IVAFE sulle attività finanziarie detenute in Stati a regime fiscale agevolato (anche in questo caso l'aliquota è aumentata dal 2 al 4 per cento).

Insieme con le altre imposte patrimoniali, il gettito oscilla negli ultimi anni sul 2,5% del PIL e risulta nella media europea,<sup>65</sup> o poco sopra (Bordignon e Capacci, 2023). La metà della quota è costituita dall'IMU; le criticità di quest'imposta sono costituite dal fatto che la casa di residenza dei proprietari è esente da imposizione (con l'eccezione di poche migliaia di abitazioni classate in A1 (abitazioni signorili), A8 (ville), A9 (castelli). Caratteristica questa che non si riscontra in nessun altro paese europeo o anglosassone; inoltre il valore dell'immobile è calcolato su rendite catastali molto vecchie (salvo qualche parziale aggiornamento in alcuni grandi comuni), per cui in media il valore è la metà di quello stimato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate.<sup>66</sup> Ma la media ha una varianza molto ampia, per cui si passa da rapporti di un quarto a quelli di uno a uno. L'esenzione della casa di residenza ha l'effetto di spingere i Comuni ad accentuare le aliquote sugli altri immobili, laddove una tassazione più omogenea<sup>67</sup> sarebbe sicuramente preferibile.

L'imposta di bollo, che ha un'aliquota costante dello 0,2% sul valore, fu introdotta dal Governo Monti con l'obiettivo di fornire un introito aggiuntivo in una fase di forte stretta di bilancio; la differenza con il caso del Belgio è evidente. Infatti, in questo paese, dal 2021 è stata istituita un'imposta sulle attività finanziarie dello 0,15% sopra il milione di euro (*tax on securities accounts*, TSA), con un obiettivo redistributivo; l'imposta fornisce ovviamente un gettito ridotto rispetto ai circa 2,4 miliardi dell'imposta italiana, gettito che è circa la metà di quello dell'imposta di registro e ipotecaria.

La quota sul PIL delle imposte di tipo patrimoniali italiane (2,5) è ovviamente inferiore a quella delle imposte su redditi da capitale, così come accade anche negli altri paesi; considerando le maggiori imposte, cioè l'IRES (l'imposta sul reddito delle società), l'IRAP (che ormai tassa utili e interessi passivi) e l'ISOS (imposta sostitutiva sui redditi finanziari) la percentuale oscilla, negli ultimi anni, intorno al 5%. I redditi da immobili diversi dalla casa di residenza rientrano nell'IRPEF, a parte le abitazioni dove è possibile l'opzione per il regime sostitutivo (cedolare secca al 21 oppure 10 per cento).

In un sistema duale, un'imposta come quella olandese costituirebbe un buon passo in avanti rispetto al sistema frammentato esistente attualmente in Italia; si potrebbe pensare a una divisione in tre rendimenti nozionali: uno per i depositi a vista (conti correnti e simili), un altro per le obbligazioni, e un terzo per immobili e azioni. Ovviamente i valori immobiliari dovrebbero avvicinarsi il più possibile a quelli effettivi di mercato, cosa che sarebbe necessaria anche per una finanza locale in cui si vogliono rispettare criteri di equità. Si potrebbe evitare invece la soluzione adottata in Olanda per il Box 2; nelle piccole imprese che hanno forma societaria molti soci lavorano nell'impresa e percepiscono un reddito da lavoro dipendente.<sup>68</sup> Il problema più rilevante è quello di far scendere in modo significativo il grado di evasione; una volta che si abbiano bilanci attendibili, si può anche capitalizzare il reddito societario con un tasso almeno pari a quello attribuito ai proprietari di azioni.

<sup>65</sup> Quindi sugli immobili soggetti ad IMU il peso dell'imposta è più alta rispetto agli altri paesi.

<sup>66</sup> Si tenga presente che i moltiplicatori che si applicano alle rendite catastali sono molto alti.

<sup>67</sup> La "prima casa" potrebbe avere una deduzione percentuale del valore con un limite minimo e un massimo (ad esempio non meno di 200 euro e non più di 400).

<sup>68</sup> Questa parte del reddito farà quindi parte dell'imposta sui redditi da lavoro.

## Chi ha guadagnato e chi no

Cominciando dalla principale imposta, se confrontiamo il disegno originario dell'IRPEF con quello che si è delineato fino all'ultima Legge di Bilancio, si può dire che i lavoratori dipendenti a redditi bassi e medio-bassi sono stati avvantaggiati, insieme con il piccolo nucleo dei redditeri da 200.00 euro in su. Per i primi è stato il forte aumento delle detrazioni, cui si possono aggiungere i due bonus; per i secondi è stato il forte calo delle aliquote marginali, maggiore di quanto sia avvenuto altrove, solo in piccola parte limitata dalla diminuzione o eliminazione delle detrazioni per i redditi alti. Peraltro la diminuzione, al limite dell'eliminazione, dell'imposta sui redditi bassi è servita sicuramente ai datori di lavoro nel limitare le richieste salariali dei dipendenti.

I perdenti sono stati i lavoratori dipendenti con reddito medio o medio alto, che sono stati esclusi dalle detrazioni (a causa della caratteristica della decrescenza), e che si trovano ad avere a loro carico il grosso del prelievo dell'IRPEF. Invece i lavoratori autonomi sono stati avvantaggiati dalla possibilità di optare per il sistema forfettario, con un prelievo ad aliquota costante del 15%, rinunciando alle detrazioni.

Per quanto riguarda l'imposta comunale sugli immobili, sono avvantaggiati i proprietari quanto più alto il rapporto tra prima casa e altri immobili; tra i proprietari di altri immobili sono avvantaggiati quelli con rendite catastali più vecchie. Il contrario vale per le casse dei Comuni, che hanno dovuto ricorrere ad altre entrate.

## 5. Una nuova imposta sui redditi da lavoro

L'Italia ha avuto a lungo, per una cinquantina di anni, un'imposta con progressività continua; l'Imposta Complementare Progressiva sul reddito nacque nel 1923 (RDL 30 dicembre n. 3062), ma solo con il successivo RDL del 19 febbraio 1925 venne fissata la funzione continua. La ragione di questa scelta si ritrova nella relazione, dove si legge che "La scala delle aliquote è tale da assicurare una razionale, lieve ma continua progressività, evitando gli sbalzi tra scaglioni limitrofi – origine di giustificata lagnanza da parte dei contribuenti" (Paladini 2021). La legge 18 Aprile 1962 n. 209 rende più incisiva la progressività, introducendo due funzioni collegate.<sup>69</sup>

Come si è visto, l'IRPEF adotta invece il modello, con numerosi scaglioni, proprio dei paesi anglosassoni e scandinavi, con l'eccezione della Germania (allora federale). La funzione continua viene applicata per la maggior parte, dei contribuenti della *Einkommensteuer*; questo perché l'aliquota marginale cresce linearmente,<sup>70</sup> quindi troppo velocemente. Vengono perciò applicate due funzioni (quadratiche) diverse, per poi passare a un sistema a scaglioni per i redditeri più elevati. Estévez Schwarz e Sommer (2018) propongono invece una funzione unica che abbia un'aliquota marginale nulla a reddito nullo, e un'aliquota che tende ad un valore finito al crescere del reddito dei contribuenti.

La forma più semplice è quella della funzione fratta; prevede due parametri: l'aliquota  $a$  verso cui tende (all'infinito) l'incidenza dell'imposta e  $K$ , un parametro da cui dipende la curvatura dell'aliquota media e di quella marginale; essendo  $Y$  il reddito, l'aliquota media ( $t_{me}$ ) è data dalla funzione

$$t_{me} = aY / (K + Y), \quad (5)$$

<sup>69</sup> Il passaggio tra le due funzioni conteneva un errore, che determinava un salto dell'aliquota marginale.

<sup>70</sup> La ragione è data dall'uso di una funzione di tipo quadratico, derivando la quale rispetto al reddito, si dà luogo ad una aliquota marginale lineare.

mentre l'aliquota marginale ( $t_{ma}$ ) è

$$t_{ma} = t_{me}(2K + Y) / (K + Y) \quad (6)$$

Se, ad esempio, si pone  $a = 0,45$  e  $K = 30.000$ , sia l'aliquota media che quella marginale partono da zero. Al crescere del reddito la marginale cresce più velocemente, ma la differenza con la media tende a diminuire<sup>71</sup> in quanto  $K$  è costante mentre  $Y$  cresce. L'elasticità dell'imposta aumenta velocemente raggiungendo il valore di 1,71 a 6.000 euro, poi comincia lentamente a decrescere. Si tratta di valore più ragionevoli rispetto a quelli esagerati causati dalle detrazioni decrescenti.

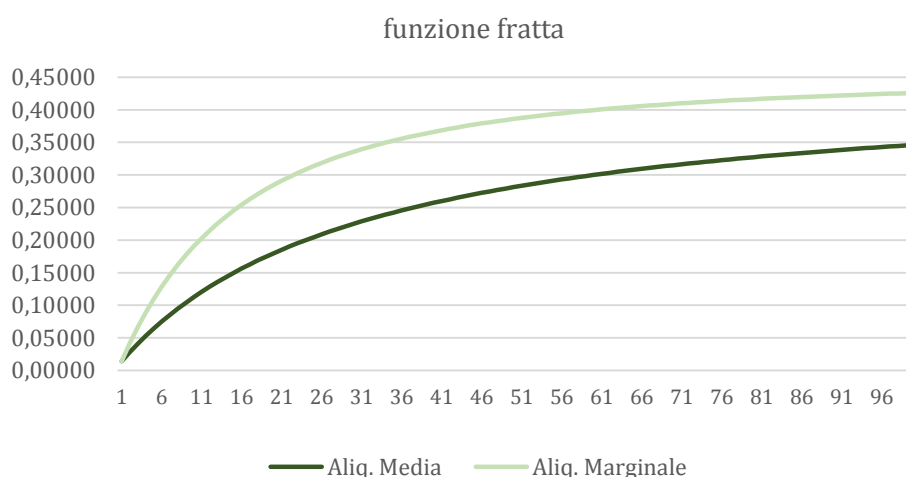
In tabella 3 si riportano le aliquote relative a quattro livelli di reddito.

Tabella 3 –Aliquote con funzione continua

Reddito	Aliquota media	Aliquota marginale	Elasticità
15.000	15	24,75	1,65
28.000	21,72	32,75	1,51
50.000	28,13	38,58	1,37
100.000	34,62	42,58	1,23

La figura 7 mostra un esempio di curve medie e marginali che partono insieme, poi la marginale aumenta più della media ma la distanza raggiunge un massimo per poi tendere a diminuire.

Figura 7 – Esempio di curve medie e marginali di funzione continua (da 1.000 a 100.000 euro)



<sup>71</sup> All'infinito le due aliquote tendono entrambe ad  $a$ . Ma poiché neppure Elon Musk ha un reddito infinito, in tutti i redditi l'aliquota marginale è superiore all'aliquota media.

Vi è poi la necessità di esentare dall'imposta i redditi più bassi. Attualmente, come si è visto lavoratori e dipendenti sono esenti fino a 8.500 euro, avendo una detrazione di 1.955. Ma la funzione continua (come questa descritta) a 8.500 ha un'aliquota pari a 9,94, molto più bassa di quella del 23 dell'IRPEF attuale.<sup>72</sup> Pertanto sarebbe sufficiente una detrazione (fissa) di 845 euro per ottenere lo stesso livello di esenzione. Certo in questo modo l'elasticità, ai livelli bassi di reddito, aumenta sensibilmente, in quanto l'aliquota marginale rimane invariata, mentre quella media diminuisce. La diminuzione peraltro si attenua rapidamente, scendendo sotto 2 a 21.000 euro.<sup>73</sup> La detrazione dovrebbe essere maggiore<sup>74</sup> per i lavoratori dipendenti per tener conto delle spese di produzione del reddito, e più bassa per gli autonomi; le aliquote medie sarebbero diversificate, mentre la struttura delle aliquote marginali (data dalla funzione (6)) rimarrebbe la stessa per tutti i contribuenti.<sup>75</sup>

La detrazione fissa sarebbe il terzo parametro della funzione fratta indicata da Estévez Schwarz e Sommer (2018) i quali invece optano per la deduzione fissa.<sup>76</sup> La differenza consiste nella diminuzione non solo delle aliquote medie (come con la detrazione) ma anche di quelle marginali. Fissando l'esenzione a 8.500, l'elasticità dell'imposta rimane alta, scendendo sotto 2 solo a 38.000 euro. Ma la preferenza per la detrazione di chi scrive consiste nel fatto che, con deduzioni diversificate tra dipendenti, pensionati e autonomi, avremmo non un'unica funzione ma tre funzioni distinte, per quanto molto meno di quanto non avvenga nella situazione attuale.

### I redditi da lavoro

In un sistema duale la base imponibile dell'IRPEF consisterebbe solo dei redditi da lavoro, senza eccezioni come quelle attualmente esistenti; il che per esempio implica che il regime forfettario per le partite IVA dovrebbe essere cancellato. Tuttavia nelle attività d'impresa individuali o di società di persone il reddito deriva, oltre che dal lavoro svolto, anche dai capitali impiegati; questa componente dovrebbe essere scorporata per individuare il solo reddito da lavoro. Anche in alcune professioni, come quelle mediche, il lavoro del professionista si avvale di attrezzature e strumenti che hanno costi elevati. Qualora si ricorra al leasing il problema non sussiste, essendo il costo del finanziamento deducibile. Invece nel caso di capitale di proprietà si dovrebbe determinare il valore del canone congruo di affitto (d'azienda o di ramo d'azienda), determinato da un tasso di rendimento del capitale d'impresa. Il valore del capitale è oggetto di stime con metodi diversi, per giungere ad un patrimonio netto rettificato, cui si aggiungono i beni immateriali non contabilizzati (tipicamente l'avviamento). Il valore (o il suo rendimento) sarà oggetto d'imposizione nell'ambito dell'altra imposta del sistema duale, quella sui redditi patrimoniali (direttamente o indirettamente).

I lavoratori autonomi lamentano spesso l'incertezza del loro lavoro, nonché i rischi di malattia, sostenendo che il carattere progressivo dell'imposta li danneggia; è questo uno degli argomenti a favore della *flat tax*. Tuttavia una risposta a questi aspetti, che sono reali, è stata fornita molto tempo fa da William Vickrey (1939, 1947) con la proposta di una media cumulativa che, sulla base dell'andamento del reddito nel tempo, ricalcoli l'imposta dovuta effettuando un *averaging* del flusso di reddito. La proposta non è stata mai attuata nella sua interezza, se non per il riporto delle perdite, in avanti o, in alcuni sistemi, anche all'indietro.

<sup>72</sup> Con questa ipotesi di funzione continua, l'aliquota del 23 viene raggiunta solo a 31.400 euro.

<sup>73</sup> A 50.000 la differenza si riduce a nove centesimi di punto. A 100.000 è praticamente scomparsa.

<sup>74</sup> Ma non in modo eccessivo come ora.

<sup>75</sup> La differenziazione si limiterebbe alle aliquote medie, in misura peraltro limitata.

<sup>76</sup> Con la conseguenza che l'aliquota marginale ha un valore positivo (non zero) quando l'imposta diviene positiva.

I redditi da lavoro dipendente dovrebbero rientrare nella nuova IRPEF, eliminando la tassazione separata dei premi di produttività e altre forme di welfare aziendale (che superino un livello minimo, ad esempio un migliaio di euro). Gli effetti sulla produttività di questi incentivi sono dubbi e la discriminazione verso i lavoratori delle piccole imprese al contrario è sicura. Piuttosto, al posto dell'ex bonus Renzi (trattamento integrativo) e del nuovo bonus (che si potrebbe definire) Giorgetti, che ha preso il posto della fiscalizzazione dei contributi a carico dei lavoratori, si potrebbe introdurre un meccanismo simile all'*Earned Income Tax Credit* (EITC) statunitense.

L'EITC ha lo scopo di incentivare al lavoro non solo nel margine intensivo, ma soprattutto in quello estensivo; nel primo caso persone che già lavorano aumentano le ore lavorate mentre, nel secondo, persone non attive entrano nel mercato del lavoro. Secondo ricerche effettuate l'EITC sarebbe efficace soprattutto per accrescere il lavoro femminile. La struttura prevede un incentivo crescente fino ad un dato ammontare (*phase-in*), poi un intervallo di reddito in cui l'EITC rimane costante (*plateau*), e infine un *décalage* che lo porta a zero (*phase-out*). Supponiamo che il bonus sia del 10% fino a 10.000 euro, quindi costante fino a 15.000, e infine linearmente decrescente fino a un livello di reddito da stabilire. Per fissare il livello occorre fare una scelta tra la limitazione dell'aliquota marginale implicita nel *décalage* e il costo dell'EITC. Fissare a 25.000 implica un'aliquota aggiuntiva a quella della funzione continua di 10 punti, fissare a 30.000 di 6,67 punti, a 35.000 di 5 punti.<sup>77</sup> Ma ovviamente tanto più si sposta verso l'alto il limite, tanto più il costo tende ad aumentare. Nelle dichiarazioni IRPEF del 2022 il maggior numero di lavoratori dipendenti si ha nella classe 20.000-26.000 (quasi 4,5 milioni). Quindi un limite rispetto a questa classe potrebbe essere adeguato.

Il mondo del lavoro, dipendente ma anche autonomo, ha poi un problema che esce fuori dall'economia del presente lavoro, quello del finanziamento del sistema previdenziale, problema comune alla maggior parte dei paesi europei. I sistemi a ripartizione si trovano di fronte alla tendenziale riduzione della quota del lavoro nella distribuzione del PIL, sia per l'andamento del rapporto salari-profitti, sia per gli sviluppi della tecnologia (IA) e i suoi effetti sull'occupazione. Si pone il problema (Visco, 2019) di un ampliamento del finanziamento della previdenza, e di come ciò può impattare con il sistema tributario; problema che finora ha trovato solo qualche risposta parziale.<sup>78</sup>

## 6. Conclusione

Tra le caratteristiche di un sistema fiscale una delle principali dovrebbe essere il rispetto dell'equità orizzontale e verticale. L'articolo 53 della Costituzione consiste in due affermazioni; la prima dice che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Implicitamente quindi se ne ricava che, a parità di capacità contributiva, due persone dovrebbero versare un eguale ammontare di imposta (equità orizzontale). La seconda dice che "Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"; quindi al crescere della capacità contributiva l'imposta deve crescere più che proporzionalmente (equità verticale).

Economisti e giuristi hanno discusso a lungo su come definire la capacità contributiva (quella che Adam Smith definiva *ability to pay*). Si è anche sostenuto che l'equità verticale contrasti con l'efficienza produttiva (Hall e Rabushka, 1981) e debba quindi cedere il posto a quest'ultima

<sup>77</sup> Questa aliquota marginale implicita si aggiungerebbe a quella della funzione continua, che a 15.000 euro ha un'aliquota marginale pari a 14,54, ma tende a crescere, anche se ad un ritmo che rallenta.

<sup>78</sup> Si pensi ad esempio alla *contribution généralisée française*.

(introducendo invece una *flat tax*, obiettivo dichiarato della riforma fiscale 111/2023). Non vi è dubbio però che il nostro sistema impositivo sia ben lontano da rispettare sia l'equità orizzontale che quella verticale. L'IRPEF si compone ormai di tre distinti sistemi d'imposta con aliquote medie e marginali diversificate, oltre a una aliquota fissa sul reddito nozionale di molti operatori a partita IVA.

Nelle precedenti pagine si è visto come la nostra imposta principale, nata proprio per l'attuazione dei due criteri sopraccennati sia cambiata radicalmente: da una struttura di aliquote uguali per tutti i contribuenti, con minime diversificazioni, si è passati a strutture separate. Da una progressività basata sulle aliquote marginali crescenti si è passati a un sistema in cui le tre aliquote marginali sono ravvicinate tra loro, e la progressività, per la maggior parte dei contribuenti, è data dalle detrazioni decrescenti,<sup>79</sup> che introducono aliquote implicite, diversificate, soprattutto nel caso del lavoro dipendente.

Il sistema duale, separando la tassazione del reddito da lavoro da quella del reddito da capitale, realizza una forma di equità che tiene conto anche di uno dei risultati più robusti della teoria della tassazione ottimale, cioè che in un sistema intertemporale l'imposizione sul lavoro e quella sul consumo sono equivalenti. Anche un sistema omogeneo di tassazione dei redditi da capitale, con imposta proporzionale (come proponeva la Riforma Draghi), sarebbe un passo in avanti rispetto al disordine attuale. Ovviamente una delle misure prioritarie dovrebbe essere la profonda revisione del catasto, con metodologia analoga a quella usata dall'OMI per la stima dei valori immobiliari; l'imposizione dovrebbe essere poi coordinata con un'IMU riformata, che consenta un margine di autonomia ai Comuni.

La tassazione dei redditi da capitale, come si visto, prevede una varietà di fattispecie e di relative aliquote; si va dal 21<sup>80</sup> per gli affitti delle abitazioni al 26 per interessi da titoli<sup>81</sup> al 27,9 (IRES più IRAP) per le società e imprese assimilate. La proposta del sistema duale del Governo Draghi di una omogeneità impositiva sarebbe comunque stata un passo in avanti. Ma si può prendere in considerazione il sistema olandese, descritto in precedenza, applicando tre rendimenti differenziati, e crescenti, ai depositi a vista, alle obbligazioni, alle azioni e immobili. A differenza dell'Olanda, in un sistema duale anche la casa d'abitazione dovrebbe farne parte, prevedendo però un rendimento analogo a quello delle obbligazioni e una deduzione percentuale (ad esempio del 50 per cento).

In occasione del World Economic Forum, a gennaio 2024, 268 *Patriotic millionaires*<sup>82</sup> indirizzavano una lettera che iniziava così: "Siamo sorpresi che non siate riusciti a rispondere alla semplice domanda che vi stiamo rivolgendo da tre anni: quando tasserete l'estrema ricchezza? Se i rappresentanti eletti delle principali economie non prendono dei provvedimenti per frenare il drammatico aumento della disuguaglianza economica, le conseguenze saranno catastrofiche per la società".

Alfani (2023), estendendo nel tempo e confermando le analisi di Piketty (2013), identifica due momenti, dopo la caduta dell'impero romano, in cui vi è stata una profonda redistribuzione della ricchezza: la peste nera del Trecento, e le due guerre mondiali del Novecento; attualmente stiamo andando verso un nuovo processo di concentrazione della ricchezza. Gli strumenti per contrastare questa tendenza sono molti (Franzini et. al., 2018), e sicuramente l'imposta patrimoniale sulle grandi ricchezze è uno di questi.

<sup>79</sup> Nonché dai due bonus Giorgetti e Renzi.

<sup>80</sup> Ma 10 per gli affitti in concordato.

<sup>81</sup> Ma 12,5 per i titoli di stato. Peraltro nel caso dei dividendi a persone fisiche (non imprese) l'aliquota del 26 si aggiunge a quella IRES+IRAP per un complessivo 46,65.

<sup>82</sup> Di cui quasi la metà statunitensi.

Per circa un trentennio una delle *wealth tax* più note è stata la francese *Impôt de solidarité sur la fortune* (ISF). Istituita (con Mitterand) nel 1981 come *Impôt sur les Grandes Fortunes*, abolita nel 1986 (con Chirac), reintrodotta (con Mitterand) nel 1989 come ISF e rimasta fino al 2018 quando Macron elimina la componente finanziaria, cambiando il nome in *Impôt sur la fortune immobilière* (IFI).

Anche se vari paesi europei che avevano una *wealth tax* (OECD, 2018) l'hanno eliminata, recentemente in Spagna ne è stata introdotta una, dopo l'epidemia del Covid, inizialmente come temporanea, ma successivamente resa permanente (Paladini, 2024a e 2024b). Palansky e Schultz (2024), applicando l'imposta spagnola su scala internazionale, trovano che il gettito potrebbe superare i duemila miliardi di dollari. La caratteristica di tutte queste *wealth tax* è quella di avere un alto livello di esenzione, in modo che l'imposta sia diretta verso un numero piuttosto ridotto di contribuenti. Un'altra caratteristica è la regola secondo la quale i residenti pagano l'imposta su tutto il patrimonio posseduto, sia nel paese che all'estero, mentre i non residenti solo su quello che posseggono nel paese.

Gabriel Zucman (2024) ha preparato una proposta presentata dal Brasile al G20 del 2024. L'imposta del 2% viene applicata su patrimoni a partire da un miliardo di dollari; se applicata in tutti i paesi del G20 fornirebbe tra i 200 ed i 250 miliardi, a carico di circa tremila miliardari; se la soglia fosse abbassata a 100 milioni, si aggiungerebbero altri 100-140 miliardi, con un numero di contribuenti moltiplicato di una decina di volte. Gli olandesi potrebbero dire che il loro sistema di imposizione patrimoniale implicitamente realizza la *wealth tax* di Zucman, con un'aliquota che, come si è visto in precedenza, tende al 2,12 per cento.<sup>83</sup> Un sistema come quello olandese attuerebbe con un'unica imposta sia la normale tassazione dei redditi da capitale che la superimposta sulle grandi ricchezze.

## Riferimenti bibliografici

- AGIRE (AGainst Inequality Rebuild Equity) [Franzini M., Granaglia E., Paladini R., Pezzoli A., Raitano M. e Visco V.] (2018), *Contro la disuguaglianza. Un manifesto*, Roma-Bari: Laterza.
- Alfani G. (2023), *As Gods Among Men: A History of the Rich in the West*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Baldini M., Giannini S. e Pellegrino S. (2022), "Progressività dell'Irpef: non dipende dal numero di aliquote", *LaVoce.info*, 14 gennaio. [Disponibile online](#).
- Barbetta G., Pellegrino S. e Turati G. (2018), "What Explains the Redistribution Achieved by the Italian Personal Income Tax? Evidence from Administrative Data", *Public Finance Review*, 46(1), pp. 7-28.
- Bordignon M. e Capacci A. (2023), "Le imposte patrimoniali in Europa", *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*, 17 novembre. [Disponibile online](#).
- De Vincenti C. e Paladini R. (a cura di), (2008), *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, Roma: Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze Vanoni e Ministero dell'Economia e delle Finanze. [Disponibile online](#).
- Di Caro P., Figari F., Fiorio C., Manzo M., Riganti A. (2022), "One step forward and three steps back: pros and cons of a flat tax reform", *MPRA Paper*, n. 113684, Munich: University Library of Munich. [Disponibile online](#).
- Estévez Schwarz D. e Sommer E. (2018), "Smooth Income Tax Schedules: Derivation and Consequences", *IZA Discussion Papers*, n. 11493, Bonn: IZA Institute of Labor Economics. [Disponibile online](#).
- Eurostat (2024), "EU and euro area tax-to-GDP ratio down in 2023", *Actualités*, 31 ottobre. [Disponibile online](#).
- Franco D. (2021), *Disegno di legge del Ministro dell'Economia e delle Finanze "Delega al Governo per la riforma fiscale"*, presentato alla Camera dei Deputati il 29 ottobre, Roma: Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura. [Disponibile online](#).

<sup>83</sup> Cioè il prodotto del rendimento di 5,88% per l'aliquota d'imposta del 36%, valevole nel 2025. L'anno precedente il rendimento era del 6,08%; queste variazioni riflettono l'andamento dei tassi d'interesse. Le variazioni di valore (guadagni o perdite in conto capitale) vengono calcolate sempre nel Box 3.

- Friedman M. (1962), *Capitalism and Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Government of The Netherlands (2025), *Income tax*. [Disponibile online](#).
- Haig R.M. (a cura di) (1921), *The Federal Income Tax*, New York: Cornell University Library.
- Hall R.E. e Rabushka A. (1981), "A Proposal to Simplify Our Tax System", *Wall Street Journal*, 10 dicembre. [Disponibile online](#).
- ISTAT (2024), *Rapporto annuale 2024. La situazione del paese*, 15 maggio, Roma: Istituto Nazionale di Statistica. [Disponibile online](#).
- Leonardi M., Loiacono L., Rizzo L. e Secomandi R. (2024), "Fiscal drag: cos'è e quanto vale", *LaVoce.info*, 19 dicembre. [Disponibile online](#).
- Martone A. (2008), "Dieci anni di riforme a confronto", in De Vincenti C. e Paladini R. (a cura di), *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie* (pp. 105-140), Roma: Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze Vanoni e Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2024*, Roma: MEF. [Disponibile online](#).
- OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Paris: Oecd Publishing. [Disponibile online](#).
- Paladini R. (2014), "Capital-Labour Taxation and Progressivity in Cosciani's Thought", *Economia Pubblica*, 2014(3), pp. 125-143.
- Paladini R. (2021), "Progressività con funzioni continue", *Public Finance Research Papers*, n. 51, Roma: Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici, Sapienza Università di Roma. [Disponibile online](#).
- Paladini R. (2024a), "Lo 'spettro' del XXI secolo: l'imposta patrimoniale. I parte", *Menabò Etica ed Economia*, 13 aprile. [Disponibile online](#).
- Paladini R. (2024b), "Lo 'spettro' del XXI secolo: l'imposta patrimoniale. II parte", *Menabò Etica ed Economia*, 28 aprile. [Disponibile online](#).
- Paladini R. e Visco V. (2002), "Nuova Irpef, redditi medi ad alto rischio", *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre. [Disponibile online](#).
- Palansky M. e Schultz A. (2024), "Taxing extreme wealth: what countries around the world could gain from progressive wealth taxes", *Tax Justice Network Working Papers*, n. 2024-02, agosto, London: Tax Justice Network. [Disponibile online](#).
- Pellegrino S. (2007), "Irpef 2007: una redistribuzione (quasi) irrilevante?", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 66(1), pp. 24-43.
- Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris: Éditions du Seuil.
- Ricci L. (2008), "Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela", in De Vincenti C. e Paladini R. (a cura di), *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie* (pp. 81-104), Roma: Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze Vanoni e Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Schanz G. (1896), "Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 13(1), pp. 1-87.
- Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago: University of Chicago Press.
- Tax Foundation (2024), *Global Tax Data*. [Disponibile online](#).
- UPB - Ufficio Parlamentare di Bilancio (2024), *Audizione della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Disegno di legge di bilancio per il 2025 - Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 5 novembre. [Disponibile online](#).
- Vickrey W. (1939), "Averaging of Income for Income-Tax Purposes", *Journal of Political Economy*, 47(3), pp. 379-397.
- Vickrey W. (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, New York: The Ronald Press Company.
- Visco V. (1984), "Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83" in Gerelli E. e Valiani R. (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito* (pp. 75-195), Milano: Franco Angeli.
- Visco V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale", *Politica economica*, 2019(1), pp. 131-154.
- Zucman G. (2024), *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, rapporto commissionato dalla Presidenza brasiliana del G20, 25 giugno. [Disponibile online](#).