

Commissione
6^a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566)**

Testimonianza di Vieri Ceriani e Daniele Franco
Banca d'Italia

Palazzo Carpegna
Roma, 13 ottobre 2011

**Gli obiettivi:
riequilibrio dei
conti e impulso alla
crescita**

Nell'attuale contesto la politica economica italiana deve perseguire congiuntamente due obiettivi: a) il riequilibrio strutturale dei conti pubblici, così da ridurre rapidamente il peso del debito; b) la creazione di condizioni che consentano la ripresa del processo di sviluppo, dopo una lunga fase di crescita modesta e la pesante recessione del biennio 2008-09. Il ridisegno del sistema tributario e di quello assistenziale deve necessariamente muovere lungo queste direzioni, migliorando gli incentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa.

Queste finalità andranno contemperate con obiettivi redistributivi, in particolare con il sostegno alle fasce più deboli della popolazione; vanno inoltre incoraggiate misure a tutela dell'ambiente. L'attuazione della legge delega dovrà anche tenere conto del processo di decentramento in atto al fine di evitare incoerenze e garantire che tutti i livelli di governo dispongano di risorse adeguate.

1. La pressione fiscale in Italia: caratteristiche e confronto internazionale

**La pressione fiscale
è elevata e crescerà
ulteriormente nei
prossimi anni**

La pressione fiscale in Italia è elevata sia nel confronto storico sia in quello internazionale (figg. 1 e 2). Nel prossimo triennio è destinata a crescere ulteriormente per effetto delle misure di aumento delle entrate incluse nei provvedimenti di consolidamento dei conti pubblici approvati nel corso dell'estate.

Dopo essere rimasta sostanzialmente stabile nella prima parte dello scorso decennio, la pressione fiscale è aumentata nel biennio 2006-07 per effetto principalmente di misure discrezionali (tav. 1). Nel 2008-09 è rimasta stabile intorno al 43 per cento. Nel 2010 è leggermente scesa (al 42,6 per cento) per il venire meno di alcune entrate straordinarie in conto capitale; resta prossima ai livelli massimi del dopoguerra.

La *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* dello scorso settembre indica per il 2013 una pressione fiscale pari al 43,9 per cento; a tale valore si aggiungerebbe una parte dell'effetto atteso dall'attuazione della delega in esame (pari a un punto di PIL). L'incremento della pressione fiscale tra il 2010 e il 2013 sarebbe pertanto compreso tra 1,3 e 2,3 punti percentuali. Tale livello sarebbe ancora maggiore se gli enti decentrati compensassero, anche solo in parte, la riduzione dei trasferimenti

statali disposta con le manovre estive con un aumento dell'imposizione a livello locale.

Le principali componenti del prelievo – imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali – sono ciascuna pari a circa un terzo del carico fiscale complessivo, mentre l'incidenza delle imposte in conto capitale è trascurabile. Nell'arco dell'ultimo decennio è aumentato il peso sul PIL dei contributi sociali, a fronte della sostanziale stabilità delle altre due voci.

Tre quarti del gettito dell'imposizione diretta sono riconducibili all'Irpef

Nel sistema tributario italiano l'imposta che reperisce la maggiore quantità di risorse è quella sul reddito delle persone fisiche (Irpef), il cui gettito nel 2010 è stato pari a oltre il 75 per cento delle imposte dirette relative alle Amministrazioni pubbliche (173,2 miliardi; 159,9 miliardi nel bilancio dello Stato; tav. 2). Mentre tra il 2000 e il 2006 l'incidenza sul PIL degli incassi derivanti dall'Irpef è rimasta sostanzialmente stabile (intorno al 10 per cento), nel quadriennio successivo è aumentata significativamente, superando l'11 per cento nel 2010.

L'incidenza sul PIL del gettito dell'imposta sul reddito delle società (Ires) è rimasta stabile nell'ultimo biennio (2,2 per cento), riportandosi sui valori medi della prima parte dello scorso decennio dopo essersi collocata intorno al 3 per cento nel 2007-08.

L'IVA e l'IRAP rappresentano quasi il 60 per cento del gettito delle imposte indirette

La principale imposta indiretta è quella sul valore aggiunto (IVA), che reperisce oltre il 40 per cento del gettito di questa categoria. Dopo il calo registrato nel biennio 2008-09, essa è risalita nel 2010 a circa il 6 per cento del prodotto (95,1 miliardi), in linea con i valori registrati prima della crisi.

Il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che rappresenta circa il 15 per cento delle imposte indirette, si è collocato nell'ultimo biennio poco sopra il 2 per cento del PIL, valore inferiore di tre decimi di punto a quello medio evidenziato tra il 2000 e il 2008.

Le imposte in conto capitale, che avevano avuto un peso sostanzialmente trascurabile dalla metà dello scorso decennio per il venire meno dell'imposizione sulle successioni e di alcuni proventi di natura temporanea, hanno fornito un gettito rilevante nel 2009 (0,8 per cento del PIL) per effetto degli incassi una tantum delle imposte sostitutive per l'adeguamento ai principi contabili e di quelli dello scudo fiscale. Nel 2010 sono scese allo 0,2 per cento del PIL.

Oltre un quinto delle entrate tributarie è di competenza delle Amministrazioni locali

Per quanto attiene all'articolazione per sottosettori, la quota di entrate tributarie di competenza delle Amministrazioni locali è stata pari a oltre il 22 per cento nel periodo 2000-2010, in forte crescita rispetto alla media registrata negli anni novanta (oltre il 12 per cento; tavv. 1 e 3). I principali tributi degli enti territoriali includono l'IRAP, le addizionali (regionale e comunale) all'Irpef e l'imposta comunale sugli immobili (ICI). In prospettiva, il paniere e il peso delle entrate tributarie decentrate sono destinati a modificarsi con la piena attuazione dei decreti delegati in tema di federalismo fiscale¹.

In Italia il peso della tassazione è elevato, soprattutto sul lavoro

Nel 2010 la pressione fiscale è stata in Italia superiore di quasi 3 punti a quella media degli altri paesi dell'area dell'euro e di 5,5 punti a quella registrata nel Regno Unito (figg. 2-5). Il divario tra l'Italia e gli altri paesi dell'area si è aperto nel 2006 e si è ampliato sul finire del decennio scorso.

Nel contesto europeo, le aliquote di tassazione italiane si collocano generalmente nella fascia alta (tav. 4).

Lo scostamento rispetto agli altri paesi è particolarmente rilevante se si considera il peso della tassazione sui redditi delle persone fisiche. I dati dell'OCSE relativi al 2010 per alcune figure tipo evidenziano come per un contribuente celibe senza carichi di famiglia con un reddito pari a quello medio di un lavoratore dell'industria il cuneo fiscale sul lavoro risulti di oltre 5 punti superiore a quello medio degli altri paesi dell'area dell'euro (fig. 6). Nello scorso decennio questo differenziale è stato in media leggermente inferiore (4,1 punti). Per un lavoratore con coniuge e due figli a carico il divario è stato ancora più ampio: 7,3 punti (5,9 nella media del decennio scorso; fig. 7).

Indicazioni analoghe emergono dall'analisi delle aliquote implicite sui redditi complessivi da lavoro (fig. 8), date dal rapporto fra il gettito fiscale e contributivo a carico di lavoratori e datori di lavoro e la massa retributiva. Nel 2009 il differenziale tra l'Italia e la media degli altri paesi dell'area dell'euro è stato di quasi 10 punti percentuali.

Per quanto riguarda le imprese, includendo l'IRAP, l'aliquota legale sui redditi delle società è superiore di oltre 6 punti a quella media degli altri paesi dell'area dell'euro (fig. 9).

¹ Cfr. il paragrafo *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2010 della Banca d'Italia.

Per le imposte indirette lo scostamento è minore

Scostamenti più ridotti si rilevano con riferimento all’IVA. In Italia l’aliquota ordinaria è stata recentemente aumentata di un punto percentuale (al 21 per cento) ed è superiore a quella degli altri principali paesi della UE (fig. 10). Se si esamina invece l’aliquota effettiva dell’imposizione sui consumi – ossia il rapporto fra il gettito dell’IVA e delle accise sull’energia, i tabacchi e l’alcol e le spese finali delle famiglie – l’Italia si è collocata nel 2009 di 4,4 punti al di sotto del valore medio degli altri paesi dell’area dell’euro. Potrebbero contribuire a questo divario, tra l’altro, la più ampia dimensione del fenomeno dell’evasione e il ritardo con cui nel nostro Paese vengono adeguate le aliquote di alcune accise. In quest’ultimo caso si tratta di un fenomeno di “degrado” del gettito, di segno opposto a quello derivante dal drenaggio fiscale.

2. La delega per la riforma fiscale e assistenziale

L’impatto della delega sui conti pubblici

Il disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale definisce, insieme alle leggi di conversione dei decreti legge varati nel corso dell’estate (decreti legge n. 98 e n. 138, convertiti rispettivamente con le leggi n. 111 e n. 148 del 2011), la manovra correttiva per il quadriennio 2011-14². Con l’attuazione della delega dovranno essere reperite risorse per ridurre l’indebitamento netto di 4 miliardi nel 2012, 16 nel 2013 e 20 dal 2014.

La riforma del sistema fiscale statale: i principi di base

Il provvedimento affronta, in primo luogo, il tema della riforma del sistema fiscale statale e stabilisce in tre anni l’orizzonte temporale entro il quale il Governo dovrà attuare la delega. Nel definire i principi generali della riforma, viene riconosciuto un ruolo cardine all’esigenza di assicurare una disciplina fiscale coerente nel suo complesso, nonché rispettosa del principio della capacità contributiva e delle norme europee. Fra i principi enunciati rilevano la semplicità della regola tributaria, la non retroattività e il divieto di interpretazione analogica delle norme, il divieto di doppia imposizione, la minimizzazione degli oneri amministrativi per il contribuente.

Il contenuto della delega ricalca ampiamente quello della legge delega n. 80 del 2003, che era stata attuata solo nella parte relativa alla tassazione delle imprese con l’introduzione dell’Ires e parzialmente con riferimento all’Irpef (in particolare, la

² Cfr. l’Audizione preliminare sul decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (AS 2814) e l’Audizione preliminare sul decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (AS 2887) del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia I. Visco, rispettivamente, del 13 luglio e del 30 agosto 2011.

trasformazione di alcune detrazioni di imposta in deduzioni dall'imponibile). La principale innovazione del nuovo disegno di legge riguarda l'introduzione dell'"aiuto alla crescita economica" per le imprese (ACE).

A regime, il sistema tributario sarà basato su quattro tipologie di tributi: imposte sul reddito, imposta sul valore aggiunto, accise e imposta sui servizi. Il disegno di legge delinea gli aspetti essenziali di ciascun tributo.

Le imposte sul reddito. – Per quanto riguarda l'Irpef, il prelievo sarà articolato su tre aliquote (20, 30 e 40 per cento) in luogo delle attuali cinque (23, 27, 38, 41 e 43 per cento); mancano, tuttavia, indicazioni sugli scaglioni di reddito su cui sarà articolato il tributo. Con riferimento agli ulteriori elementi – quali deduzioni e detrazioni – volti ad assicurare progressività ed equità (orizzontale e verticale) del prelievo, la delega si limita a prevedere: l'individuazione di una fascia di esenzione sulla base della soglia di povertà; la riduzione delle agevolazioni, concentrando le risorse su quelle volte a favorire la natalità, il lavoro e i giovani; l'applicazione di un regime differenziato di favore fiscale per la parte di retribuzione collegata ai risultati di impresa. In tema di agevolazioni, la delega prevede la revisione degli attuali regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, anche al fine di rendere il sistema fiscale il più possibile neutrale rispetto alle scelte dei contribuenti.

Inoltre, è previsto l'ampliamento della platea dei soggetti passivi dell'Irpef per effetto dell'inclusione degli enti non commerciali.

Alcuni interventi richiamati dalla delega, come l'inclusione parziale ai fini dell'Irpef degli utili e delle plusvalenze su partecipazioni qualificate realizzati fuori dall'esercizio di impresa, erano già contemplati dalla precedente legge delega n. 80 del 2003 e sono stati in gran parte attuati nell'ambito della riforma della tassazione del reddito d'impresa.

Il disegno di legge delega prevede infine l'introduzione di una clausola in favore dei soggetti passivi dell'Irpef per assicurare che il nuovo regime dell'imposta risulti sempre non meno favorevole rispetto a quello attualmente vigente.

In materia di imposte sul reddito d'impresa, il disegno di legge delega prevede in primo luogo l'introduzione di un "aiuto alla crescita economica" (ACE) ossia la deducibilità del rendimento del capitale di rischio, valutato attraverso l'applicazione di un rendimento nozionale al capitale proprio di nuova immissione.

Per la tassazione delle imprese individuali e delle società di persone è prevista inoltre l'applicazione di regimi analoghi a quelli delle società di capitale.

Infine, si ripropone la graduale abolizione dell'IRAP, procedendo in via prioritaria a escludere il costo del lavoro dalla base imponibile del tributo. La disposizione riprende quella di analogo tenore contenuta nella legge delega n. 80 del 2003 dopo la quale sono stati tuttavia varati solo alcuni provvedimenti volti a ridurre la componente a carico del costo del lavoro e a rendere parzialmente deducibile l'imposta dall'Ires. Ai fini del finanziamento delle Regioni, si prevede la compensazione della progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti statali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

L'imposta sul valore aggiunto. – In materia di IVA la riforma sarà guidata dall'esigenza di rivedere le aliquote attuali, tenendo conto degli effetti inflazionistici dei possibili interventi, dalla progressiva riduzione dell'indetraibilità dell'imposta assolta a monte (in modo da pervenire a una forma di imposizione sui consumi), dalla razionalizzazione dei regimi speciali e dalla semplificazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti. Per quanto riguarda l'aliquota ordinaria dell'IVA la seconda manovra estiva ne ha disposto un aumento dal 20 al 21 per cento.

Le accise. – Gli interventi sulle accise saranno attuati con l'intento di rafforzare il coordinamento con le imposte sui consumi, di ridurre l'incidenza del prelievo sul prezzo dei beni essenziali (quali i combustibili per

il riscaldamento domestico) e di disincentivare il consumo di prodotti con esternalità negative sull'ambiente, sulla salute e sul benessere.

L'imposta sui servizi. – *L'imposta sui servizi sarà disciplinata in modo tale da concentrare su un unico prelievo le attuali imposte di registro, ipotecarie e catastali, l'imposta di bollo, la tassa sulle concessioni governative, l'imposta sulle assicurazioni e l'imposta sugli intrattenimenti.*

Nel disegno di legge delega, le risorse necessarie a finanziare la rimodulazione delle aliquote dell'Irpef dovrebbero derivare – oltre che dalla revisione dei regimi di favore – dai proventi della lotta all'evasione fiscale, dal riordino della tassazione sulle attività finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito alle imposte reali, da interventi di riduzione della spesa. La revisione del regime di tassazione dei redditi finanziari e alcune misure di contrasto all'evasione sono già state adottate nell'ambito delle due manovre estive e le risorse in tal modo reperite sono state destinate alla riduzione dell'indebitamento netto.

**La riforma
dell'assistenza:
razionalizzazione
e decentramento**

Per quanto riguarda l'assistenza, il termine per l'attuazione della delega è fissato in due anni. I principi che dovrebbero orientare la riforma sono l'integrazione delle prestazioni assistenziali; il trasferimento, quando opportuno, della responsabilità degli interventi a livelli di governo più prossimi ai cittadini e la promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte di famiglie e operatori del terzo settore.

Il testo si sofferma, in particolare, su due istituti: (1) l'indennità di accompagnamento, per la quale si istituisce un fondo per l'indennità sussidiaria ripartito tra le Regioni sulla base di parametri demografici e ambientali, e (2) il sistema della carta acquisti, che viene trasferito ai Comuni allo scopo di identificare meglio i beneficiari, di integrare le risorse pubbliche con erogazioni liberali e di affidarne la gestione a organizzazioni senza scopo di lucro. Si stabilisce invece che tutti i trasferimenti assistenziali di natura monetaria – inclusa l'indennità di accompagnamento – andranno erogati dall'INPS (in coordinamento con le Regioni e gli altri enti locali), a cui viene anche attribuita la responsabilità dell'organizzazione di una anagrafe generale delle posizioni assistenziali.

3. La clausola di salvaguardia

**Il ruolo della
clausola di
salvaguardia**

Per rendere certa l'entità delle risorse che dovranno essere reperite mediante la riforma del sistema fiscale e assistenziale, è stata introdotta con la manovra di luglio

una “clausola di salvaguardia”, modificata successivamente con la manovra di agosto. La clausola attualmente in vigore prevede il taglio orizzontale (pari al 5 per cento per il 2012 e al 20 per cento dal 2013) delle esenzioni, delle esclusioni e dei regimi di favore fiscale (le cosiddette *tax expenditures*), qualora entro il 30 settembre del 2012 la delega per la riforma fiscale e assistenziale non sia stata ancora esercitata o non produca almeno gli effetti attesi sui saldi pubblici. Con riferimento ai regimi per i quali non è possibile una diretta e immediata applicazione del taglio lineare, è prevista la possibilità di stabilire, con uno o più decreti del Ministro dell’Economia e delle finanze, le modalità tecniche per applicare la menzionata riduzione. Con la modifica introdotta ad agosto il Governo ha rafforzato la clausola, prevedendo che, in sostituzione o a integrazione del taglio delle *tax expenditures*, si possa procedere a un inasprimento dell’imposizione indiretta.

Le *tax expenditures* interessate dalla clausola

Per la parte relativa alle *tax expenditures*, l’applicazione della clausola di salvaguardia riguarderà i regimi fiscali di favore elencati nell’allegato della legge che definisce la manovra dello scorso luglio (tabella C-bis della legge n. 111 del 2011). Si tratta di circa 500 misure il cui effetto, in termini di minore gettito, è indicato in oltre 160 miliardi (circa il 10 per cento del PIL).

Due terzi di tali misure riguardano le persone fisiche, con riferimento in particolare ai redditi (da lavoro e da pensione) e ai carichi di famiglia (che incidono rispettivamente per il 35 e il 13 per cento sul complesso delle agevolazioni); anche i regimi di favore in materia di IVA hanno un peso significativo (rappresentano circa un quarto del totale in termini di minore gettito).

*A livello internazionale, il ricorso a regimi di favore fiscale è molto diffuso ed è stato crescente negli ultimi anni. Secondo una recente pubblicazione dell’OCSE l’entità delle *tax expenditures* è molto variabile; l’incidenza sul PIL è pari allo 0,7 per cento in Germania, a circa il 2 nei Paesi Bassi, al 4,5 in Spagna e a oltre il 12 nel Regno Unito³.*

L’esigenza di razionalizzare le *tax expenditures*

La razionalizzazione delle *tax expenditures* è un elemento importante per assicurare la trasparenza delle politiche di bilancio: la molteplicità delle agevolazioni, la difficoltà del loro coordinamento e le possibili sovrapposizioni con i trasferimenti diretti di risorse aventi carattere assistenziale possono impedire una corretta rappresentazione dei flussi redistributivi operati dal settore pubblico. Un taglio orizzontale delle *tax expenditures* non rappresenterebbe, tuttavia, una risposta adeguata all’esigenza di rendere più razionale il sistema; inoltre, l’applicazione delle percentuali indicate dalla

³ Cfr. OCSE (2010), *Tax expenditures in OECD countries*.

clausola di salvaguardia determinerebbe un incremento di gettito di gran lunga superiore ai risparmi attesi dalla delega fiscale e assistenziale.

È preferibile un intervento selettivo sulle *tax expenditures* ...

È pertanto auspicabile che si proceda con un approccio selettivo, in linea con quanto desiderabile per gli interventi sulla spesa pubblica. La scelta delle materie su cui intervenire dovrebbe essere guidata da un'attenta valutazione. Vi sono alcune misure fra quelle riportate nell'allegato C-bis alla legge n. 111 che non possono configurarsi quali deviazioni rispetto alla disciplina generale di un tributo in quanto costituiscono aspetti strutturali dell'attuale sistema impositivo, come le detrazioni Irpef per i redditi da lavoro e da pensione o per i familiari a carico; altre misure sono volte a evitare doppie imposizioni; per altre l'eventuale soppressione potrebbe comportare problemi di compatibilità con principi costituzionali; altre ancora hanno finalità di semplificazione o intendono favorire l'emersione di basi imponibili.

... che tenga conto anche dell'impatto redistributivo

Gli interventi andrebbero inoltre selezionati anche sulla base del loro impatto redistributivo. La riduzione di tutte le detrazioni e le deduzioni ai fini Irpef inciderebbe maggiormente sulle classi di reddito più basse, soprattutto per effetto della struttura delle detrazioni (decrementi rispetto al reddito complessivo). La valutazione degli effetti redistributivi di eventuali inasprimenti dell'IVA è più complessa; l'impatto è differente a seconda dell'aliquota: l'aumento dell'aliquota ordinaria incide maggiormente sulle famiglie con redditi più elevati; quello delle aliquote ridotte incide significativamente sulle famiglie in condizioni economiche meno favorevoli. Gli effetti possono essere influenzati da cambiamenti nei comportamenti dei consumatori, dei quali è difficile tenere conto.

Utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi sull'anno d'imposta 2009 è possibile stimare l'impatto redistributivo del taglio lineare di tutte le detrazioni e le deduzioni ai fini dell'Irpef previsto a regime dalla clausola di salvaguardia (pari al 20 per cento). Il confronto fra l'aliquota effettiva media prima e dopo la riduzione delle agevolazioni evidenzia un incremento di aliquota di circa 2 punti percentuali per il contribuente medio (ossia con un reddito complessivo di circa 19.000 euro); l'effetto sarebbe tuttavia maggiore per le classi di reddito più basse. L'analisi per figure tipo mostra che per un lavoratore dipendente con un reddito complessivo pari a quello medio dichiarato dalla stessa categoria di contribuenti (circa 22.000 euro), l'aliquota salirebbe di circa 3 punti percentuali in presenza di coniuge e due figli a carico e di poco più di un punto in assenza di carichi familiari. Tale differenza si esaurirebbe a partire da livelli di reddito superiori a 110.000 euro.

Utilizzando i dati del 2009 dell'indagine sui consumi e quelli sulla spesa delle famiglie italiane, entrambi di fonte Istat, è possibile stimare la quota della spesa delle famiglie per ciascuna aliquota IVA. Le famiglie, inoltre, possono essere classificate in decili di spesa equivalente (ossia definita tenendo conto della numerosità del nucleo familiare). In questo modo si può calcolare quale sia l'incremento di imposta subito da ciascun decile in seguito a una variazione di aliquota, assumendo che le famiglie replicano esattamente lo stesso paniere di consumo precedente all'aumento dell'imposta e che i prezzi al netto d'imposta restino invariati.

L'esercizio mostra che l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria colpisce circa il 21 per cento del totale della spesa (al netto dell'IVA) delle famiglie nel primo decile, a fronte del 36 per il decile più elevato; l'imposta aumenterebbe rispettivamente di quasi il 3 e il 4 per cento. Un analogo incremento dell'aliquota IVA del 10 per cento determinerebbe invece un aggravio di imposta pari al 3,5 per cento per il primo decile e di poco oltre il 2,0 per cento per il decile più elevato (la quota di spesa interessata dall'aumento dell'aliquota sarebbe rispettivamente pari al 26 e al 21 per cento per i due decili considerati). L'innalzamento di un punto dell'aliquota del 4 per cento determinerebbe un aggravio di oltre il 2 per cento per il decile più basso e inferiore a un punto per quello più alto (colpendo quasi il 17 per cento e poco più del 7 per cento della spesa delle famiglie, rispettivamente, nel primo e nell'ultimo decile).

Occorre conferire maggiore credibilità agli effetti finanziari della clausola di salvaguardia

La clausola di salvaguardia risulta indefinita negli strumenti da utilizzare per ottenere gli effetti desiderati; ciò ne limita la credibilità quale strumento di riduzione dell'indebitamento netto. Per accrescere la fiducia dei mercati circa l'efficacia della manovra appare quindi necessario definire tempestivamente gli aumenti delle imposte indirette e i tagli delle agevolazioni che verrebbero realizzati in caso di ritardi nell'attuazione della delega o di effetti sui conti pubblici minori rispetto a quanto atteso. Anche per non creare incertezza, è importante che queste informazioni siano rese pubbliche prontamente.

4. Una valutazione complessiva delle prospettive di riforma della fiscalità

La delega costituisce un'importante opportunità per dotare il nostro Paese di un sistema fiscale coerente con l'obiettivo di dare impulso alla crescita dell'economia, compatibilmente con il prioritario riequilibrio dei conti pubblici e con una adeguata distribuzione delle risorse. Sarà in particolare cruciale mirare a una ricomposizione della tassazione che favorisca i fattori produttivi.

Evitare scelte che possono accrescere l'incertezza e la variabilità del gettito

Nella revisione del sistema tributario, che riflette ancora sostanzialmente la struttura definita all'inizio degli anni settanta, vanno tenuti in debita considerazione i vincoli all'azione di riforma che derivano dall'attuale situazione dei conti pubblici: sono da evitare scelte che possono accrescere l'incertezza e la variabilità del gettito ed è pertanto preferibile procedere a razionalizzazioni e semplificazioni, piuttosto che a cambiamenti negli elementi costitutivi di base del nostro sistema tributario.

L'ingente ammontare di risorse atteso dall'esercizio della delega e le controindicazioni a una applicazione meccanica della riduzione delle agevolazioni prevista dalla clausola di salvaguardia possono indebolire la credibilità della manovra di risanamento, in un

momento in cui la fiducia degli investitori rappresenta un bene essenziale per il nostro Paese.

Valutare i margini per ridurre la spesa assistenziale e il maggior gettito fiscale e integrare con misure alternative

Occorre pertanto procedere rapidamente a una valutazione quantitativa realistica dei margini esistenti per ridurre la spesa assistenziale e dell'entità del gettito che potrebbe provenire da una razionalizzazione del sistema fiscale. L'eventuale divario rispetto agli effetti inclusi nella manovra di bilancio andrebbe immediatamente colmato con interventi alternativi, preferibilmente dal lato della spesa.

Rimane prioritario il contrasto all'evasione

I dati riportati nella Sezione 1 delineano un sistema economico con un prelievo fiscale complessivamente elevato e, soprattutto, con aliquote in media nettamente più elevate di quelle medie degli altri paesi dell'area dell'euro. Quest'ultima caratteristica riflette anche l'ampia diffusione che hanno le attività economiche irregolari e il fenomeno dell'evasione fiscale. Questa situazione distorce l'attività economica; penalizza le imprese italiane rispetto a quelle straniere; disincentiva la crescita dimensionale delle imprese, essenziale per l'innovazione e la presenza sui mercati internazionali; ostacola gli interventi in favore dei cittadini con redditi modesti, per la definizione dei quali sono necessarie informazioni affidabili sulla situazione effettiva dei nuclei familiari.

Nell'esercizio dell'attività d'impresa, la piccola dimensione si presta a maggiori possibilità di evasione, connesse con minori obblighi contabili e di trasparenza e, verosimilmente, a una minore probabilità di essere interessati da controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Rimane pertanto prioritaria l'azione di contrasto all'evasione fiscale. Tale azione accresce la plausibilità di una riduzione – in prospettiva – dell'elevato carico fiscale sui contribuenti onesti, rafforzando gli incentivi al lavoro e al fare impresa. Quando i conti pubblici saranno in equilibrio, sarà necessario garantire che i margini di manovra derivanti dalla lotta all'evasione vengano utilizzati per ridurre le aliquote legali e non siano destinati al finanziamento di maggiori spese.

È cruciale considerare la fiscalità nel suo complesso e ...

La definizione di un nuovo sistema fiscale efficiente ed equo richiede di considerare il complesso di tributi e contributi sociali, da un lato, e il complesso della tassazione a livello statale e subnazionale, dall'altro. Con riferimento al primo aspetto, potrebbe essere opportuno procedere a una ricomposizione del gettito più favorevole alla

crescita, ad esempio con una riduzione dei contributi sociali a fronte di corrispondenti aggravii della tassazione della proprietà immobiliare o dell'imposizione indiretta⁴.

... la compatibilità con il processo di decentramento

Con riferimento al secondo aspetto, è importante che la ridefinizione dei tributi statali sia coordinata con il processo di federalismo fiscale in atto. Vista la rilevanza dell'IRAP, delle addizionali all'Irpef e dell'ICI nel sistema di finanza decentrata (i tre tributi rappresentano rispettivamente circa un terzo, un nono e un decimo delle entrate tributarie correnti degli enti territoriali; tav. 3), gli eventuali interventi su queste imposte dovrebbero essere realizzati con il pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo. La sostituzione del minor gettito dell'IRAP con nuovi trasferimenti statali sarebbe in contrasto con l'esigenza di rafforzare la responsabilità finanziaria degli enti territoriali, che è uno dei requisiti fondamentali per il successo del processo di decentramento.

Il ruolo crescente dell'addizionale regionale all'Irpef, chiamata in prospettiva a sostituire numerosi trasferimenti statali, impone inoltre di considerare attentamente le ricadute della riforma dell'Irpef: le norme sul federalismo fiscale permettono infatti detrazioni regionali per carichi familiari o misure di sostegno sociale e consentono alle Regioni di applicare il prelievo in misura progressiva, esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale; la revisione dei soggetti passivi dell'Irpef, infine, influenza l'applicabilità sia dell'addizionale regionale sia di quella comunale.

I regimi agevolativi devono essere circoscritti

Per quanto riguarda i regimi agevolativi, dovrebbero essere prioritariamente distinte dai veri e propri regimi di favore le detrazioni e le deduzioni che rappresentano parte integrante della struttura dei tributi. Queste ultime, alla luce della loro natura e funzione, dovrebbero essere escluse dall'applicazione della clausola di salvaguardia.

I regimi agevolativi in senso proprio dovrebbero essere circoscritti a finalità specifiche, quali la lotta all'evasione, gli investimenti in ricerca e sviluppo e quelli in capitale umano.

⁴ Cfr. l'Audizione preliminare sul decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (AS 2887) del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia I. Visco del 30 agosto 2011.

5. Il contrasto dell'evasione fiscale

Il valore aggiunto sommerso è pari a quasi un quinto del PIL

Nelle statistiche ufficiali il valore aggiunto sommerso del 2008 è quantificato in circa il 17 per cento del prodotto e deriva per oltre un terzo dall'impiego di lavoro non regolare e per oltre la metà da una non corretta dichiarazione del fatturato e dei costi intermedi. A fronte di una sostanziale stabilità del peso del primo fattore, si è registrata negli anni 2006-08 una rilevante crescita di quello del secondo.

L'incidenza dell'evasione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, stimata confrontando i dati delle dichiarazioni dei redditi e le informazioni dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia, è risultata pari a circa il 13,5 per cento della base imponibile nel 2004; essa è maggiore per i giovani e per i lavoratori autonomi⁵.

L'evasione dell'IVA rimane elevata, anche nel confronto internazionale

L'evasione dell'IVA è più difficile da valutare a causa delle difficoltà di ricostruire la base imponibile corretta. A ciò si aggiungono fenomeni di erosione derivanti dall'applicazione di aliquote ridotte, esenzioni, esclusioni (con effetti diversi a seconda che siano interessati consumi finali o consumi intermedi), regimi speciali settoriali, soglie di esclusione soggettiva e altre particolarità. Per queste ragioni l'OCSE propone come misura della *performance* nazionale in materia di IVA il cosiddetto *VAT Revenue Ratio* (VRR), che rapporta il gettito effettivo a quello teorico che si genererebbe se a tutta la base imponibile teorica si applicasse l'aliquota ordinaria dell'imposta e non si verificasse né evasione né erosione⁶. Con un indicatore di *performance* simile, che sostanzialmente somma erosione ed evasione, nell'ambito dell'intera area OCSE l'Italia ottiene risultati migliori solo di quelli della Turchia e del Messico.

⁵ Cfr. M.R. Marino e R. Zizza, *The personal income tax evasion in Italy: An estimate by taxpayer's type*, in corso di pubblicazione in M. Pickhardt e A. Prinz (a cura di), *Tax Evasion and the Shadow Economy*.

⁶ L'indicatore VRR può assumere per definizione al massimo un valore unitario. Nel 2008 era pari per l'Italia a 0,41, con una tendenza a deteriorarsi nel medio-lungo periodo, contro una media OCSE di 0,58 e una tendenza a migliorare leggermente. Allo scopo di consentire una comparazione internazionale, data la complessità e mutevolezza delle basi imponibili effettive, l'OCSE è costretta a effettuare notevoli semplificazioni. Cfr. OECD (2011), *Consumption Tax Trends 2010, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. L'evasione può essere determinata da comportamenti collusivi (quando le due parti dello scambio finale convengono di non applicare l'IVA) oppure da "evasione senza collusione" (quando l'IVA è formalmente addebitata al compratore, ma mai versata all'Amministrazione finanziaria). A quest'ultima forma di evasione si assimila generalmente anche la sottrazione di gettito derivante dalle cosiddette frodi, nazionali e internazionali, come le cosiddette frodi carosello.

Alcune analisi mostrano inoltre che, in particolare, la rilevanza dell'erosione dovuta alle aliquote ridotte non è in Italia fuori linea rispetto agli altri paesi europei⁷.

Tuttavia, alcune stime volte a misurare l'evasione indicano l'anomalia del caso italiano. Secondo un recente studio pubblicato dalla Commissione europea, nel 2006 il gettito effettivo risultava in Italia del 22 per cento inferiore a quello teorico, contro il 12 per cento del complesso della UE⁸.

Nuove evidenze indicano che in Italia la base imponibile IVA sottratta a tassazione, stimata confrontando i dati di contabilità nazionale con quelli contenuti nelle dichiarazioni dei contribuenti, è stata pari nel 2009 a circa il 27 per cento della base imponibile teorica (circa il 15 per cento del PIL), in leggera flessione rispetto al 30 per cento rilevato in media nel periodo 2000-08 (fig. 11)⁹. Al lieve calo ha contribuito la riduzione dei crediti di imposta rinviati all'anno successivo, che riflette soprattutto l'introduzione nel 2010 di norme più stringenti sulle compensazioni di crediti d'imposta. Da un'analisi condotta dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze, riportata nel Rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica del 24 maggio scorso, emerge che nel 2009 il rapporto tra la base imponibile dell'IVA non dichiarata e quella teorica in Italia è inferiore soltanto a quello stimato per la Spagna e ampiamente superiore a quelli relativi alla Francia, alla Germania, ai Paesi Bassi e al Regno Unito.

Come rilevato, la riduzione dell'evasione può rappresentare un'importante leva di sviluppo se il recupero di gettito viene nel medio termine utilizzato per ridurre le aliquote fiscali, redistribuendo in maniera più equa il carico delle imposte tra le diverse categorie di contribuenti.

⁷ In particolare, partendo da diverse aliquote legali, le deviazioni dovute ad aliquote ridotte, esenzioni ed esclusioni – sia pure limitatamente ai consumi privati delle famiglie – erodono in Italia circa 6,5 punti di aliquota standard, contro 6,6 dei paesi nord-europei della UE15 e 7,0 dei paesi mediterranei UE15. Molto più bassa risulta l'erosione dei paesi di recente accesso (cfr. F. Borselli, S. Chiri e E. Romagnano, *Patterns of VAT reduced rates in the European Union*, International VAT Monitor, IBFD, in corso di pubblicazione).

⁸ Cfr. Reckon (2009), *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, DG Taxation and Customs Union, EC.

⁹ Cfr. il *Rapporto finale sull'attività* (2011) del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e flussi finanziari.

Occorre agire su tutta la gamma degli strumenti di incentivazione alla compliance e di repressione

La riforma del sistema fiscale rappresenta un'opportunità per ripensare agli strumenti di contrasto dell'evasione fiscale. È opportuno agire contemporaneamente su più fronti.

Vanno messi a frutto: i grandi progressi della tecnologia dell'informazione nella creazione di basi dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali; i risultati della riflessione economica sugli incentivi a evadere, sulla propensione a colludere nel consumo finale e sulla sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato e marginale; le esperienze maturate nel campo degli studi di settore; i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente; le indicazioni e controindicazioni emerse nell'attività di accertamento, di riscossione, di amministrazione della giustizia fiscale, di gestione dei condoni e altre forme di amnistia fiscale; gli appositi strumenti normativi (come il *reverse charge*) nel contrasto alle frodi IVA, nonché la condivisione in materia di *best practices* delle Amministrazioni finanziarie degli Stati membri della UE, incluse quelle condotte dalle Amministrazioni doganali per arginare la sottofatturazione all'importazione¹⁰.

L'azione legislativa e regolamentare deve riguardare sia l'ordinaria manutenzione delle basi imponibili (definendole sempre meglio, chiarendo i presupposti dei diversi tributi, limitando le incertezze e le ambiguità interpretative e gli spazi per pratiche elusive), sia la ricerca di misure concordate a livello sovranazionale, ad esempio una nuova configurazione dell'IVA, come potrebbe essere l'introduzione di un sistema di *Viable Integrated VAT (VIVAT)*¹¹. La Commissione europea, da ultimo nel Libro verde sul futuro dell'IVA, ha prefigurato, accanto a innovazioni radicali dell'imposta, il ricorso sempre più diffuso all'informatica e alla telematica per tracciare e controllare le transazioni e i flussi finanziari collegati, anche attraverso nuove regole di fatturazione e di riscossione.

¹⁰ Cfr. F. Borselli (2008), *Pragmatic Policies to Tackle VAT Fraud in the European Union*, International VAT Monitor, Sept./Oct. 2008.

¹¹ Con il VIVAT si andrebbe verso una forma di tassazione nel paese di origine, in base alla quale le transazioni fra imprese all'interno e all'esterno dei confini nazionali sarebbero tassate a un'aliquota uniforme (ad esempio del 15 per cento), evitando che nell'Unione possano acquistarsi beni senza anticipo dell'IVA al fornitore e quindi possano prodursi frodi che fanno leva sulla attuale "non imponibilità" degli scambi intracomunitari.

Sarebbe inoltre opportuno limitare le differenziazioni di trattamento tra redditi rivenienti da fonti diverse (lavoro dipendente, lavoro autonomo e attività di impresa), così da rendere più efficienti le scelte di investimento e impiego del capitale umano e contenere l'arbitraggio fiscale fra forme giuridiche diverse di organizzazione del lavoro e d'impresa.

Accanto a questa azione normativa, forse prima ancora, occorre rafforzare l'apparato di elaborazione dell'informazione e di repressione dei reati fiscali.

Limitare l'uso del contante e potenziare l'uso degli strumenti di accertamento induttivo

Per contrastare l'evasione potrebbe rivelarsi assai utile irrobustire le misure già introdotte nel corso dell'estate prevedendo, nell'immediato, un ulteriore abbassamento del limite per l'utilizzo del contante e, nel medio termine, la realizzazione delle indicazioni contenute nel *Rapporto finale* del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e flussi finanziari istituito dal Ministro dell'Economia e delle finanze. In particolare, ci si riferisce alla possibilità di favorire un maggiore uso della moneta elettronica per le spese delle famiglie, al completamento del processo di condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni, al potenziamento degli attuali strumenti di misurazione induttiva del reddito ("redditometro" e "spesometro") e degli studi di settore.

Con riferimento a questi ultimi sembrano possibili e auspicabili miglioramenti nelle metodologie di stima. In particolare, alle analisi che fotografano la situazione in un dato momento (analisi *cross-section*) potrebbero associarsi analisi che ne esaminino anche l'evoluzione temporale (analisi *panel*). Si dovrebbe mirare a introdurre aggiustamenti per il ciclo e arricchire i parametri di differenziazione territoriale.

L'attuazione della delega fiscale offre anche l'opportunità di disegnare un sistema tributario più equo, che induca il contribuente a un atteggiamento etico corretto nei confronti del pagamento delle imposte¹². In questa direzione muoverebbe innanzi tutto l'utilizzo del gettito recuperato per ridurre le aliquote di prelievo. Inoltre, un minore numero di regimi di favore renderebbe più trasparente il sistema e ridurrebbe la sensazione del contribuente di essere oggetto di discriminazioni. Un sistema di relazioni fra fisco e contribuenti più cooperativo e, soprattutto, meno esposto a incertezze interpretative, nel rispetto dei principi fissati dalla stessa legge delega,

¹² Cfr. L. Cannari e G. D'Alessio (2007), *Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale*, Temi di discussione n. 618, Banca d'Italia.

semplificherebbe gli adempimenti, renderebbe più efficiente l'accertamento, limiterebbe il contenzioso formale, liberando risorse nell'amministrazione e nelle imprese.

Ogni misura che accresce la sensazione che la giustizia fiscale non sia uguale per tutti alimenta la diffidenza del contribuente e l'incentivo a ricercare soluzioni individuali per minimizzare il contributo alle finanze pubbliche¹³. Questo tipo di ingiustizia fiscale viene associata a qualsiasi tipo di amnistia fiscale, per quanto onerosa e motivata. Come ha ricordato il Governatore Draghi nel 2006, "L'adempimento degli obblighi fiscali e contributivi risente negativamente del frequente ricorso a condoni e sanatorie; dal 1970 al 2004 soltanto due esercizi finanziari non sono stati coperti da simili provvedimenti"¹⁴.

6. La tassazione sul reddito personale

I principi generali indicati nel disegno di legge delega per l'imposta personale sul reddito sono condivisibili. Essi prefigurano a regime un'imposta personale sul reddito basata su tre aliquote da applicare a una base imponibile più ampia, il più possibile non erosa da regimi fiscali agevolati. Verrebbe lasciato spazio solo a regimi di favore per la natalità, per i giovani e il lavoro e per la parte di retribuzione connessa con i risultati di impresa.

L'imposta personale sul reddito continuerà a essere il principale strumento di redistribuzione nell'ambito del sistema fiscale. In base ai principi delineati nel disegno di legge delega, non verranno modificati gli elementi fondamentali dell'attuale sistema (l'unità impositiva e il meccanismo di tassazione).

Ciò dovrebbe precludere la possibilità di introdurre forme di tassazione basate sul quoziente familiare che solleverebbero problemi di neutralità rispetto ad alcune scelte dei contribuenti, in particolare, quella sulla partecipazione al mercato del lavoro. Tali forme potrebbero generare un risparmio di imposta relativamente più elevato per le famiglie ad alto reddito con un elevato numero di componenti rispetto a quelle con redditi più bassi e con lo stesso numero di componenti.

In un sistema basato sul quoziente familiare l'unità impositiva è il nucleo familiare e l'imposta dovuta è calcolata: a) sommando i redditi dei componenti del nucleo; b) dividendo questo importo per un coefficiente pari alla somma dei pesi attribuiti a ciascun componente, generalmente inferiori all'unità in caso dei figli; c) applicando a questo reddito "equivalente" la struttura di scaglioni e aliquote stabilita (ed eventualmente le

¹³ Cfr. S. Manestra (2010), *Per una storia della tax compliance in Italia*, Questioni di economia e finanza n. 81, Banca d'Italia.

¹⁴ Cfr. Banca d'Italia, *Considerazioni finali* alla Relazione sull'anno 2005 della Banca d'Italia, pag. 13.

L'Irpef rimarrà il principale strumento di redistribuzione del reddito

deduzioni d'imposta per la tipologia di reddito); d) moltiplicando l'imposta "equivalente" per il coefficiente utilizzato al punto b).

Il passaggio dal sistema attuale a uno basato sul quoziente familiare comporterebbe una riduzione dell'aliquota marginale del coniuge con reddito più alto. Il risparmio di imposta sarebbe più marcato per i contribuenti con redditi elevati e aumenterebbe al crescere della disparità di reddito all'interno del nucleo familiare; ciò potrebbe disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro del secondo coniuge (l'aliquota marginale che verrebbe applicata a quest'ultimo sarebbe superiore a quella derivante da un sistema di tassazione individuale). Ne risulterebbero avvantaggiate le famiglie monoreddito con un numero elevato di componenti; la nascita di un figlio potrebbe favorire in misura maggiore i contribuenti con reddito più elevato e in alcuni casi potrebbe non avere effetti su coppie con redditi bassi.

Le aliquote marginali effettive sono elevate, il drenaggio fiscale è ampio

L'attuale regime di tassazione si caratterizza per le elevate aliquote marginali effettive, che raggiungono livelli superiori al 40 per cento a partire da redditi di poco inferiori a 30.000 euro e sono più alte in presenza di carichi familiari in corrispondenza di redditi compresi tra circa 15.000 e poco meno di 110.000 euro (fig. 12). Solo il recupero di basi imponibili può consentire una significativa riduzione di queste aliquote.

L'elevata elasticità dell'imposta al reddito acuisce il fenomeno del drenaggio fiscale. Nel triennio 2008-2010 quest'ultimo ha accresciuto gli incassi dell'Irpef di quasi 6 miliardi (poco meno di mezzo punto percentuale del PIL), a parità di reddito reale ed escludendo le addizionali all'Irpef; nel 2011 vi sarebbe un ulteriore aggravio per oltre 3 miliardi. Data l'esistenza di detrazioni decrescenti all'aumentare del reddito, l'aggravio di imposta è relativamente più elevato in corrispondenza di redditi bassi e in presenza di carichi familiari. Potrebbe essere opportuno rendere trasparenti questi effetti, così da instaurare una prassi di adeguamento della struttura del prelievo.

Per un lavoratore dipendente con un reddito imponibile pari alla retribuzione lorda media di contabilità nazionale, l'aliquota media effettiva è salita tra il 2007 e il 2010, a parità di reddito in termini reali, di 0,6 punti percentuali (a oltre il 21 per cento) in assenza di carichi familiari e di 1,0 punti (a poco meno del 15 per cento) in presenza del coniuge e di due figli a carico (fig. 13).

Nel disegnare la struttura dell'imposta è importante limitare i disincentivi all'offerta di lavoro

Nell'attuale regime fiscale, le detrazioni d'imposta sui carichi familiari coesistono con un sistema di sostegno al reddito del nucleo familiare frammentario, non omogeneo e soprattutto non universale. La redistribuzione del reddito trova un limite nei casi di incapacità dell'imposta. Nell'attuare i principi indicati nel disegno di legge delega è importante tenere conto di questi limiti e superarli.

È necessario evitare di introdurre, anche attraverso modifiche al sistema assistenziale, meccanismi che creino trappole della povertà e forti disincentivi all'ingresso o alla permanenza nel mercato del lavoro. La previsione di un reddito minimo escluso

dall'imposizione e l'esistenza di tre sole aliquote di imposta richiederà il disegno di un complesso sistema di detrazioni o deduzioni per assicurare un'adeguata progressività dell'imposta ed evitare picchi ingiustificati nelle aliquote marginali effettive. Le detrazioni dovranno essere concepite in modo da limitare il disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro degli individui con maggiore difficoltà di inserimento o di permanenza in condizione di occupazione e soprattutto delle donne.

La riforma contestuale dell'imposizione e dell'assistenza potrebbe essere l'occasione per assegnare a un unico strumento gli obiettivi del sostegno al reddito delle famiglie numerose e maggiormente bisognose e della minimizzazione del disincentivo al lavoro. Tale strumento potrebbe essere disegnato traendo spunto dall'esperienza degli Stati Uniti (*Earned Income Tax Credit*) o del Regno Unito (*Working Tax Credit*) come un trasferimento monetario di importo decrescente al crescere del reddito familiare equivalente, condizionato alla presenza di un reddito da lavoro regolare in capo a ciascun coniuge.

7. La tassazione dei redditi da attività finanziarie

In materia di redditi finanziari, la manovra di agosto ha ampiamente anticipato l'attuazione dei principi contenuti nel disegno di legge delega.

Come previsto nella delega, il decreto legge n. 138 del 2011 ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2012, un'unica aliquota di prelievo, pari al 20 per cento, in luogo dell'attuale aliquota del 27 per cento, applicata sugli interessi di depositi e conti correnti e su alcune tipologie residuali di strumenti finanziari, e di quella del 12,5 per cento, applicata sugli interessi delle obbligazioni pubbliche e private e sui dividendi. L'aliquota del 20 per cento non si applicherà a tutti i redditi finanziari; resteranno in particolare esclusi quelli derivanti dalla detenzione di titoli pubblici sia italiani sia dei paesi esteri compresi nella white list. Rimangono immutate le agevolazioni previste per il risparmio previdenziale (prelievo dell'11 per cento).

Sempre in linea con i principi della delega, è prevista l'introduzione di un regime agevolato per i piani di risparmio a lungo termine, ai quali non si applicherà l'aliquota del 20 per cento, ma un'aliquota inferiore, non ancora determinata.

La delega potrebbe rappresentare l'occasione per rimuovere gli elementi di distorsione presenti nel sistema di tassazione dei redditi finanziari, alcuni dei quali derivanti anche dal recente provvedimento di riforma.

Il cosiddetto *tax deferral*

Quest'ultimo non ha rimosso le differenze di trattamento derivanti dal momento di applicazione del prelievo. Mentre per le gestioni individuali è stata tenuta ferma la tassazione al maturato, con il passaggio alla tassazione al realizzo disposta per i fondi

comuni mobiliari dal decreto legge n. 225 del 2010 (convertito nella legge n. 10 del 2011), a partire dallo scorso 1° luglio le gestioni collettive beneficiano, insieme ad altri prodotti finanziari domestici quali le polizze vita a contenuto finanziario e i titoli *zero-coupon*, di un trattamento fiscale più favorevole rispetto all'investimento diretto. Si tratta del vantaggio finanziario derivante dal differimento dell'imposizione fino al momento della cessione o del riscatto delle quote non soltanto sulle plusvalenze, ma anche sui redditi di capitale (interessi e dividendi) via via incassati (*tax deferral*). Tale vantaggio, che riguarda ora sia i fondi italiani sia quelli esteri, è particolarmente rilevante per i fondi obbligazionari e risulta tanto più significativo quanto più lungo è il periodo di detenzione delle quote¹⁵. Inoltre, il passaggio alla tassazione al momento del realizzo senza correttivi potrebbe indurre un allungamento di tale periodo.

Nel confronto europeo, sebbene non manchino esempi di paesi che per il comparto del risparmio gestito ammettono il differimento dell'imposizione sia sulle plusvalenze sia sui redditi di capitale, sono molto comuni e assumono una varietà di forme meccanismi di contrasto al *tax deferral* sui redditi di capitale per i fondi, soprattutto con riferimento a quelli esteri.

Il sistema prevalente per assicurare la neutralità fra investimento diretto e "intermediato" è rappresentato dalla trasparenza fiscale, che comporta l'imputazione dei proventi percepiti dal fondo, e non distribuiti, direttamente ai sottoscrittori e la tassazione in capo a questi ultimi. Frequente è anche la previsione di presunzioni di distribuzione dei proventi ai soli fini fiscali (Belgio, Danimarca, Germania e Regno Unito) o veri e propri obblighi di distribuzione (Paesi Bassi, Svezia e Stati Uniti). In alcuni casi i proventi sono tassati direttamente in capo al fondo mediante prelievi alla fonte applicati all'atto della percezione dei proventi da parte del fondo stesso (Portogallo); oppure, il fondo è soggetto a tassazione societaria (Spagna). Nessun correttivo al tax deferral sia sulle plusvalenze sia sui redditi di capitale è previsto in Irlanda e Lussemburgo.

Una preoccupazione diffusa in altri ordinamenti è rappresentata dalle maggiori possibilità di tax deferral generalmente associate all'investimento in fondi esteri, in particolare sui redditi di capitale non distribuiti, che possono prestarsi a comportamenti di elusione fiscale in relazione alle ridotte possibilità di controllo. Anche in questo caso, i rimedi previsti possono assumere varie forme. In Austria e in Germania, se il fondo estero non provvede a rilasciare annualmente informazioni sui proventi capitalizzati, in modo da consentire la tassazione degli stessi in capo agli investitori secondo il principio di trasparenza, si applica un prelievo forfetario, basato su un incremento presunto del valore della quota. In Irlanda, Portogallo e Spagna i proventi dei fondi esteri sono soggetti a tassazione progressiva anziché alla più favorevole imposizione proporzionale prevista per i proventi dei fondi domestici. In altri casi (come in Danimarca e Regno Unito) sono previste specifiche disposizioni antielusive volte a ricondurre a tassazione i proventi dei fondi esteri anche se non distribuiti (ad

¹⁵ A titolo di esempio, su un BTP trentennale con cedola semestrale e interesse nominale annuo lordo del 4,5 per cento e con l'attuale aliquota di tassazione del 12,5 per cento, l'investimento mediante fondo comune tassato al realizzo consente a un risparmiatore persona fisica di abbattere l'imposta effettiva di quasi cinque punti percentuali rispetto all'investimento diretto e di aumentare il rendimento netto di 0,22 punti percentuali in termini assoluti e del 5,6 per cento in termini relativi (il rendimento effettivo netto per l'investitore risulta pari al 4,17 per cento, con un'aliquota effettiva d'imposta pari al 7,41 per cento, a fronte di un rendimento effettivo netto del 3,95 per cento e un'aliquota effettiva d'imposta del 12,35 per cento nel caso di investimento diretto).

esempio, la Foreign Investment Fund Legislation danese), o a tassare in misura maggiore i proventi capitalizzati nel momento in cui vengono realizzati sotto forma di plusvalenza (è il caso della Offshore Funds Legislation del Regno Unito). Sotto questo profilo, interessante è anche il sistema statunitense delle Passive Foreign Investment Companies, nel quale ricadono i fondi esteri che non rispettano gli obblighi di reporting necessari per consentire la tassazione dei proventi per trasparenza¹⁶.

In prospettiva, anche nel caso italiano andrebbero valutate nell'ottica della neutralità del prelievo soluzioni atte a contenere il *tax deferral* sui redditi di capitale conseguiti attraverso fondi. Considerati i possibili riflessi negativi sul mercato dei titoli pubblici che conseguirebbero all'eventuale reintroduzione di prelievi alla fonte dei redditi di capitale percepiti dai fondi, si potrebbero valutare, quali ipotesi alternative, obblighi di distribuzione periodica dei proventi o forme di imputazione dei proventi medesimi ai sottoscrittori, con conseguente applicazione del prelievo in capo a questi ultimi. In tal modo il differimento dell'imposizione riguarderebbe le sole plusvalenze.

Redditi da capitale e redditi diversi di natura finanziaria

Una seconda distorsione, non affrontata né dal decreto né dal disegno di legge delega nella sua versione attuale, è legata alla qualificazione dei redditi finanziari. Come rilevato dai numerosi contributi di studio e dalle proposte di riforma presentate negli ultimi anni, l'attuale distinzione fra le due categorie dei redditi di capitale – in cui sono ricompresi interessi e dividendi – e redditi diversi di natura finanziaria – in cui rientrano plus e minusvalenze e proventi da derivati – risulta sempre più spesso inadeguata a cogliere la complessità e l'articolazione degli strumenti finanziari. Inoltre, la possibilità di compensare redditi da capitale con minusvalenze e altri proventi negativi – riconosciuta al risparmio gestito (individuale e collettivo), ma non al risparmio amministrato – è fonte di distorsioni e aggravii impositivi. Un'eventuale modifica ai contenuti del disegno di legge delega, volta a prevedere l'introduzione di un'unica categoria di redditi finanziari, potrebbe tenere conto dell'esigenza, ampiamente condivisa, di affrontare questi aspetti.

Il trattamento dei titoli pubblici

Diversamente dalle proposte più volte avanzate in passato, che in un'ottica di neutralità prospettavano l'unificazione dell'aliquota di prelievo per tutti gli strumenti

¹⁶ Il sistema recupera in maniera retrospettiva il vantaggio finanziario legato al differimento dell'imposizione: se in un esercizio il fondo distribuisce proventi di entità significativamente maggiore rispetto alla media degli ultimi tre anni, si presume che la distribuzione rifletta redditi conseguiti e accantonati in precedenza. I proventi distribuiti sono allora ripartiti su tutto il periodo di possesso da parte dell'investitore e tassati con l'aliquota marginale massima applicabile all'investitore medesimo in ciascun esercizio, con interessi di mora come se l'imposta, dovuta in esercizi passati, non fosse stata pagata. Lo stesso regime si applica ai proventi realizzati in sede di riscatto o cessione delle quote.

finanziari¹⁷, la nuova misura di prelievo del 20 per cento non si applicherà sui proventi dei titoli pubblici sia italiani che dei paesi esteri compresi nella *white list*, per i quali resterà ferma l'attuale aliquota del 12,5 per cento. Ne deriverà una probabile segmentazione del mercato obbligazionario, con la creazione di un'area di vantaggio per i titoli pubblici italiani e di altri paesi della *white list* e un possibile spiazzamento degli strumenti di raccolta delle imprese private, che risentirebbero dell'aumento del costo del finanziamento con debito. La tassazione ad aliquota ridotta al 12,5 per cento, riservata anche ai buoni postali, che sono stati assimilati alle obbligazioni pubbliche, potrebbe determinare svantaggi competitivi per la raccolta delle banche.

Per quanto riguarda la tassazione privilegiata dei titoli pubblici, il sistema italiano risulta un *unicum* all'interno dell'UE, soprattutto se posto a confronto con paesi con debito pubblico di dimensioni paragonabili.

Nella UE, la tassazione privilegiata dei titoli pubblici rispetto a quelli privati è oggi prevista solo dalla Lettonia, che esenta dal prelievo tali titoli. In altri casi l'esenzione è concessa non solo ai proventi da titoli pubblici, ma anche a quelli da titoli o strumenti finanziari privati: è questo il caso della Slovenia e della Romania. Due soli paesi (Bulgaria e Lituania) esentano tutti gli interessi, senza distinguere tra emittenti o strumenti. Infine, in alcuni paesi (Regno Unito e Irlanda), è prevista l'esenzione per titoli, analoghi ai nostri buoni postali fruttiferi, emessi da enti interamente controllati dal Tesoro.

In prospettiva, una volta ripristinate più ordinate condizioni sui mercati finanziari e superata la crisi dei debiti sovrani, l'articolazione delle aliquote dovrebbe essere riconsiderata nell'ottica della piena unificazione.

La nuova articolazione delle aliquote aumenta inoltre gli oneri di *compliance* per gli intermediari, che dovranno predisporre nuove procedure sia per gestire titoli con aliquota diversa, sia per tenere conto, nel caso delle gestioni individuali e collettive del risparmio, delle due misure di prelievo.

Rispetto alla possibilità, prevista dal decreto legge n. 138 del 2011 in conformità con il disegno di legge delega, di istituire piani di risparmio a lungo termine assistiti da un regime di tassazione agevolata, occorrerebbe valutare più attentamente l'effettiva meritorietà di tali piani, soprattutto tenuto conto che l'attuale grado di sviluppo dei mercati finanziari rende indefinito il concetto stesso di investimento "a lungo termine". Inoltre, il sistema vigente già tutela gli strumenti di previdenza integrativa: poiché i piani di risparmio a lungo termine sarebbero in concorrenza con questi ultimi strumenti, andrebbero previsti vincoli normativi analoghi (quali l'impossibilità di liquidare l'investimento nel medio periodo e limiti all'erogazione sotto forma di capitale).

¹⁷ Cfr., da ultimo, le proposte di unificazione dell'aliquota formulate dalla "Commissione Guerra" nel 2006.

8. La tassazione delle imprese

In materia di tassazione del reddito di impresa, il disegno di legge delega fornisce diverse indicazioni.

Viene prefigurato un sistema nel quale, ai fini della determinazione della base imponibile che rileva per le persone fisiche, si applicano, quando compatibili, le norme relative all'imposizione sul reddito delle società; ciò consentirebbe di distinguere tra il reddito dell'impresa e il reddito personale dell'imprenditore. Si tratta di un intervento proposto anche in passato, apprezzabile in quanto muove nella direzione di limitare le distorsioni fiscali nella scelta della forma societaria delle imprese.

L'allowance for corporate equity può rendere la tassazione più neutrale

È prevista l'introduzione di un "aiuto alla crescita economica" nella forma dell'*allowance for corporate equity* (ACE), ossia della deducibilità del rendimento normale del capitale di rischio valutato mediante l'applicazione di un rendimento nozionale al capitale proprio di nuova immissione. L'istituzione di tale meccanismo è stata auspicata anche dall'FMI¹⁸, in quanto rende maggiormente neutrale la tassazione rispetto alla scelte di finanziamento delle imprese, ed è stata raccomandata dopo la crisi finanziaria anche per contrastare l'eccessiva crescita del grado di indebitamento.

L'ACE, proposta dall'Institute for Fiscal Studies venti anni fa¹⁹, è stata adottata da alcuni paesi. I sistemi di applicazione dell'ACE prevedono o una piena deducibilità del rendimento nozionale del capitale proprio o la tassazione ad aliquota agevolata dello stesso; inoltre, possono prendere come riferimento l'intero ammontare del capitale proprio o solo una parte, come ad esempio i nuovi mezzi propri (ACE "incrementale") o i profitti distribuiti (ACE "impura").

I paesi che attualmente applicano l'ACE (Belgio, Brasile e Lettonia) sono accomunati dal fatto di riconoscere la deduzione integrale del rendimento, ma si distinguono per la base utilizzata – tutto il capitale in Belgio e Lettonia, i profitti distribuiti in Brasile – e per il tasso di rendimento, che può essere la media di quelli dei titoli pubblici a lungo termine (Belgio) o di quella dei tassi praticati alle imprese non finanziarie (Lettonia).

Una maggiore neutralità favorirebbe un rafforzamento della solidità patrimoniale delle imprese. Se adottata in forma incrementale, l'ACE abbinerebbe a perdite di gettito contenuti elevati effetti di incentivo; permetterebbe alle imprese di affrontare progetti di investimento più innovativi e potenzialmente più produttivi e remunerativi. Essa

¹⁸ Cfr. FMI (2009), *Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy*.

¹⁹ Cfr. Institute for Fiscal Studies Capital Taxes Group (1991), *Equity for Companies: a Corporation Tax for the 1990s*, Institute for Fiscal Studies, London; Institute for Fiscal Studies Capital Taxes Group (1992), *An Allowance for Corporate Equity*, Institute for Fiscal Studies, London.

potrebbe quindi indurre una crescita dimensionale delle imprese italiane e favorire le nuove iniziative.

Per le banche italiane, in particolare, l'applicazione dell'ACE renderebbe meno oneroso il processo di rafforzamento del patrimonio netto richiesto dalle nuove regole di vigilanza prudenziale.

In prospettiva è necessario ridurre le aliquote legali

In prospettiva, non appena compatibile con il riequilibrio dei conti pubblici, un ulteriore passo potrebbe essere compiuto riducendo ulteriormente l'aliquota legale della tassazione del reddito di impresa: se si esclude l'IRAP, la misura legale del prelievo supera di quasi quattro punti quella media degli altri paesi dell'area dell'euro. La riduzione dell'aliquota permetterebbe di aumentare la competitività internazionale, di incrementare il livello degli investimenti, grazie alla riduzione del costo del capitale, e di rendere più neutrale l'imposizione rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese, riducendo il favore fiscale per il capitale di debito.

L'abrogazione dell'IRAP

Il disegno di legge delega prevede l'eliminazione, seppure graduale, dell'IRAP. L'eventuale sostituzione deve tenere conto, oltre che della già ricordata compatibilità con il processo di decentramento, della rilevanza quantitativa del gettito del tributo e dei contenuti oneri di *compliance* per il contribuente che contraddistinguono l'IRAP²⁰. La sostituzione di questo tributo con altri andrebbe attentamente valutata in termini di impatto sul cuneo fiscale, sul costo del capitale e sull'elasticità del gettito rispetto al ciclo economico.

Sebbene l'IRAP presenti caratteristiche apprezzabili sul piano della neutralità (base imponibile ampia e aliquota ridotta), che riducono gli effetti distorsivi sull'utilizzo dei fattori e non discriminano tra le fonti di finanziamento dell'impresa²¹, va rilevato che essa concorre ad aggravare la componente fiscale del costo del lavoro, che in Italia è elevata, e a portare l'aliquota complessiva sul reddito di impresa a un livello largamente superiore a quello medio degli altri paesi dell'area dell'euro. Vi sono inoltre aspetti problematici connessi principalmente con la percezione dei

²⁰ Ciò è stato evidenziato sia al momento della sua introduzione – poiché ha sostituito una serie di tributi e contributi (contributi al servizio sanitario nazionale; imposta locale sui redditi; imposta sul patrimonio netto delle imprese; tassa di concessione governativa sulla partita IVA; ICIAP; tasse di concessione comunale) – sia oggi, in quanto si tratta di un'imposta che, per la sua diretta derivazione dal bilancio, è connotata da semplicità di gestione e minimizzazione degli oneri di adempimento.

²¹ Dal punto di vista del *tax design*, l'IRAP appartiene alla classe delle “*origin-based, income-type, value added tax*” (cfr. V. Ceriani e S. Giannini, *Comment moderniser la fiscalité locale? A local business tax: the case of IRAP*, in M. Aujean e C. Saint-Etienne, *Stratégies fiscales des états et des entreprises: souveraineté et concurrence*, Le cahiers du Cercle des économistes, Parigi 2009).

contribuenti di pagare un tributo particolarmente vessatorio e poco diffuso in ambito internazionale²².

Razionalizzare e conferire maggiore certezza al sistema di tassazione delle imprese

Il disegno di legge delega potrebbe essere l'occasione per razionalizzare e semplificare la tassazione delle imprese e conferire maggiore certezza al sistema.

Gli interventi in materia di codificazione previsti dal disegno di legge delega potrebbero contribuire a migliorare l'ambiente in cui si trovano a operare le imprese, agendo sulla certezza e sulla chiarezza delle norme. La capacità di un paese di attrarre investimenti è fortemente condizionata, tra l'altro, dalla stabilità degli orientamenti fondamentali di politica fiscale e dalla certezza del diritto. Nell'area della tassazione delle imprese, oltre al livello delle aliquote e alla portata delle eventuali agevolazioni, sono importanti la stabilità delle regole nel tempo e la certezza delle norme, anche nelle posizioni interpretative assunte dall'Amministrazione finanziaria²³. Sotto questi profili, sarebbe, ad esempio, opportuno definire in maniera esplicita il concetto di "abuso del diritto", tracciando all'interno del diritto positivo un confine tra risparmio d'imposta "legittimo" e vantaggio fiscale "indebito".

9. La tassazione sulla proprietà immobiliare

Nell'ordinamento tributario italiano le imposte che gravano sulla proprietà immobiliare colpiscono sia il valore patrimoniale dell'abitazione, sia i redditi (effettivi o figurativi) da essa prodotti. Le imposte del primo tipo sono rappresentate soprattutto dall'ICI, un'imposta patrimoniale di tipo reale, che è la principale entrata dei Comuni e che nel 2010 ha fornito un gettito pari allo 0,6 per cento del PIL (circa 9 miliardi; tav. 3); a questa si devono aggiungere le imposte sui trasferimenti (registro, ipotecarie e catastali) e sulle successioni.

²² La *tax professionnelle* francese è stata sostituita dal 2010 da una nuova imposta (*Contribution Economique Territoriale*) che presenta caratteristiche fortemente vicine all'IRAP. Inoltre, imposte di questo tipo sono adottate in Messico, Ungheria e Giappone. In Canada è stata presa in esame l'introduzione di un tributo di questo tipo nell'ambito delle proposte di riforma della tassazione delle imprese. Secondo R.M. Bird, "IRAP appears to be the closest approximation to a good local business tax that now exists" (cfr. R.M. Bird, *Local Business Taxes*, in R.M. Bird e F. Vaillancourt (ed.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, The World Bank, 2006, pag. 232).

²³ Cfr. V. Ceriani (2006), *Problemi attuali dell'imposizione sulle società*, memoria presentata in rappresentanza della Banca d'Italia all'Audizione presso la Commissione consultiva sull'imposizione fiscale delle società, avvenuta il 12 settembre 2006, in *Rassegna tributaria*, n. 5, 2006, p. 1604-1656.

Le imposte sulla proprietà immobiliare: l'ICI

Secondo uno studio della Banca d'Italia riferito al 2007²⁴, che si avvale soprattutto di dati di fonte OCSE, la pressione fiscale sulla proprietà delle abitazioni in Italia (0,6 per cento del PIL) è superiore solo a quella della Germania (0,2 per cento) e inferiore a quella di Spagna (0,7 per cento), Francia (1,6 per cento) e Regno Unito (1,7 per cento); pressoché inesistente è il prelievo su successioni e donazioni, pari allo 0,01 per cento contro valori che, per i paesi menzionati, vanno dallo 0,2 allo 0,5 per cento. Più prossima ai valori europei è invece la fiscalità sui trasferimenti onerosi: lo 0,6 per cento del nostro Paese si confronta con lo 0,3 per cento della Germania, lo 0,7 per cento di Francia e Regno Unito e l'1,6 per cento della Spagna.

Il confronto fra paesi risente, tuttavia, delle quotazioni degli immobili e dell'eterogeneità dei presupposti impositivi e delle basi imponibili; in alcuni ordinamenti, ad esempio, le imposte sulla proprietà immobiliare si configurano come un corrispettivo forfetario per i servizi forniti dagli enti locali (come nel caso della council tax nel Regno Unito).

La ricchezza immobiliare è concentrata

La ricchezza immobiliare è molto concentrata: secondo le stime più recenti dell'Agenzia del territorio il 5 per cento dei proprietari più ricchi possiede quasi un quarto del patrimonio abitativo in termini sia di valori di mercato sia di rendite catastali²⁵.

La rendita catastale

Per gli immobili urbani la base imponibile è rappresentata dalla rendita catastale, rivalutata del 5 per cento²⁶ e moltiplicata per un coefficiente catastale che varia in funzione della categoria dell'immobile e dell'imposta.

La rendita catastale si ottiene moltiplicando la consistenza dell'unità immobiliare (misurata in vani per le abitazioni) per la tariffa d'estimo. Il coefficiente catastale per l'ICI è pari a 34 nel caso di negozi e botteghe, 50 per gli immobili a destinazione speciale (alberghi, opifici, banche) e per gli uffici e gli studi privati, 100 per gli immobili residenziali; per le altre imposte il coefficiente è pari a 110 per l'abitazione principale, 60 per gli uffici e studi privati e 120 per le altre abitazioni e gli esercizi commerciali.

Il ricorso alle tariffe d'estimo determina sperequazioni nell'applicazione delle imposte. A causa del regime di equo canone degli alloggi vigente all'epoca dell'ultima revisione (1990), le tariffe sono state determinate in base ai prezzi degli immobili rilevati nel biennio 1988-89; inoltre la revisione ha riguardato solo i valori e non i criteri di classamento delle unità (zona censuaria, destinazione d'uso, classe di pregio). Tali difetti permangono tutt'oggi: i coefficienti sopra riportati per l'ICI sono il reciproco di quelli utilizzati per trasformare i prezzi in rendite e quindi perpetuano valori ormai obsoleti; il classamento non è stato modificato in modo significativo neppure a seguito della legge n. 311 del 2004, che permette ai Comuni di chiedere la revisione per quelle microzone caratterizzate da una differenza rilevante fra valori fiscali e di mercato.

La mancata revisione dei valori catastali ha determinato una crescente divaricazione fra patrimonio abitativo dichiarato a fini fiscali e la ricchezza immobiliare effettiva.

²⁴ AA.VV., *L'andamento del mercato immobiliare in Italia e i riflessi sul sistema finanziario*, Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia, n. 95, 2010.

²⁵ Cfr. Agenzia del territorio, *Gli immobili in Italia*, 2011.

²⁶ La rivalutazione del 5 per cento è stata disposta, in attesa di un'ulteriore revisione delle tariffe di estimo in base a prezzi e redditività delle abitazioni, dalla legge finanziaria per il 1997 (Legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Secondo le più recenti stime dell'Agenzia del territorio, il valore di mercato del patrimonio abitativo è 3,7 volte superiore a quello dell'imponibile fiscale. Lo scostamento è generalmente più pronunciato nei grandi centri urbani e nelle regioni del Centro; esso tende, inoltre, a crescere per i decili più ricchi di contribuenti: nel passaggio dal terzo al decimo decile il rapporto passa da 3,4 a circa 4.

L'aliquota dell'ICI L'aliquota dell'ICI è fissata da ciascun Comune, in una forchetta compresa fra il 4 e il 7 per mille; gli enti hanno anche la facoltà di determinare i regimi di esenzione e l'entità delle detrazioni. Dal 2008 gli immobili adibiti ad abitazione principale sono esentati dal pagamento dell'imposta (con l'eccezione delle abitazioni di lusso). Dal 2014 l'ICI sarà sostituita dall'imposta municipale propria (IMP), che accorperà anche l'Irpef sui redditi fondiari per gli immobili non locati.

L'aliquota base dell'IMP sarà pari allo 0,76 per cento, ridotta della metà nel caso di immobili locati. Riguardo ai margini di manovra delle aliquote, i Comuni potranno variare l'aliquota base sino a 0,3 punti percentuali (0,2 nel caso di immobili locati) e decidere di ridurla fino alla metà per gli immobili destinati ad attività d'impresa.

Con riferimento alla situazione attuale, le aliquote dell'ICI risultano differenziate sul territorio: l'aliquota ordinaria è generalmente inferiore nei Comuni delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelli delle Regioni a statuto ordinario (rispettivamente 6,17 e 6,59 per mille nel 2010), e – fra questi ultimi – in quelli del Nord (6,56 per mille) e del Sud (6,57 per mille) rispetto a quelli del Centro (6,84 per mille).

Alcuni interventi sulle basi imponibili

Interventi futuri sulle basi imponibili dell'ICI dovrebbero andare nella direzione di avvicinare i valori fiscali a quelli di mercato, con misure che accelerino l'aggiornamento dei dati catastali. Questa operazione, che avrebbe riflessi anche per altre imposte basate sulle rendite (Irpef, registro, ipocatastali, successioni e donazioni), sarebbe giustificata anche dall'esigenza di eliminare le sperequazioni oggi esistenti fra le differenti zone geografiche e le diverse classi di immobili; essa richiede comunque un orizzonte temporale di medio periodo per il suo completamento. Altri interventi sono realizzabili in tempi più brevi; fra questi, l'ulteriore innalzamento del coefficiente di rivalutazione della rendita catastale e la revisione dei moltiplicatori applicati a ciascuna categoria di immobili.

In prospettiva, non appena compatibile con i conti pubblici, sarebbe auspicabile una riduzione del prelievo sui trasferimenti a titolo oneroso: esso rappresenta un ostacolo all'efficiente riallocazione delle risorse e, come auspicato da molto tempo e da più parti, dovrebbe essere ricondotto alla forma di tassa fissa prelevata in contropartita di un servizio pubblico²⁷, oppure abolito completamente²⁸.

²⁷ C. Cosciani (1964), *Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano.

L'abitazione principale

Sarebbe necessaria anche una riflessione sull'opportunità di reintrodurre l'abitazione principale fra gli immobili soggetti a imposta, in particolare all'ICI. Le imposte sulla proprietà immobiliare costituiscono il perno della fiscalità locale nella maggior parte dei paesi, poiché esiste un evidente collegamento fra la base imponibile (il valore dell'abitazione) e l'attività svolta dall'ente che riscuote il gettito. La possibilità per il contribuente di commisurare l'onere fiscale al beneficio ricevuto in termini di servizi pubblici locali rappresenta un importante incentivo a scelte di bilancio responsabili da parte degli enti. Sotto questo profilo l'esenzione dall'ICI delle abitazioni principali costituisce, nel confronto internazionale, un'anomalia del nostro ordinamento tributario ed espone al rischio di trasferire una parte rilevante dell'onere dell'imposta su esercizi commerciali e studi professionali o sui proprietari di seconde case, residenti in Comuni diversi da quello che applica l'imposta.

L'assenza di tassazione sull'abitazione principale ai fini dell'ICI e dell'Irpef, unitamente alla detraibilità degli interessi passivi sui mutui per l'acquisto della prima casa, determina una sperequazione ai danni delle famiglie (il 20 per cento circa del totale, appartenenti per circa la metà al primo quintile di reddito disponibile) che vivono in abitazioni locate. Tale discriminazione, sommata alla tassazione dei trasferimenti a titolo oneroso delle abitazioni, costituisce altresì un ostacolo alla mobilità dei lavoratori e all'uscita dal nucleo familiare.

I terreni

Infine va rilevata la permanenza di un grave ritardo anche nell'aggiornamento dei redditi dominicali e agrari dei terreni, rimasti fermi al 1979 e rivalutati nel 1996 a *forfait*, rispettivamente, dell'80 e 70 per cento. Ciò determina una significativa erosione della base imponibile per le attività agricole tassate in base al catasto.

10. La tassazione ambientale

Uno strumento per una crescita sostenibile ...

La bozza di legge delega nel delineare i principi di riforma del sistema tributario non affronta in modo esplicito il tema della tassazione ambientale e della crescita sostenibile. Tuttavia, in prospettiva quest'ultima riveste un ruolo rilevante nel favorire

²⁸ *Rapporto della commissione economica presentato all'Assemblea costituente – V Finanza – Relazione*, Roma, 1946.

la ripresa di un percorso di sviluppo che non si ripercuota negativamente sull'ambiente.

Per correggere comportamenti che determinano un impatto negativo sull'ambiente (in termini di sfruttamento delle risorse naturali o di inquinamento) è possibile ricorrere a imposte disegnate in modo da internalizzare, in tutto o in parte, i costi esterni associati a tali impatti. Inoltre, il segnale di prezzo fornito dalle imposte, soprattutto se mantenuto nel tempo, fornisce un incentivo allo sviluppo di tecnologie innovative che facilitano la riduzione dell'impatto ambientale delle attività di produzione e consumo, accrescendo le prospettive di una crescita guidata dai "settori verdi" (la cosiddetta *green economy*).

A differenza di altri strumenti di politica ambientale, le imposte non solo forniscono un segnale per la correzione delle esternalità, ma possono produrre un gettito che può essere destinato alla riduzione di imposte più distorsive – come quelle sui fattori produttivi – oppure al finanziamento di misure atte a limitare gli effetti negativi del consumo di risorse ambientali (investendo in tecnologie "verdi" o in attività per il ripristino del capitale naturale).

... e per conseguire gli obiettivi di Europa 2020

Affrontare il tema della tassazione ambientale è inoltre auspicabile in vista degli obiettivi imposti dalla strategia Europa 2020, che il nostro Paese ha condiviso a livello europeo. Tali obiettivi prevedono che i paesi della UE riducano le emissioni di gas serra, aumentino l'incidenza delle fonti rinnovabili sui consumi energetici e contengano i consumi di energia rispetto alla loro crescita tendenziale.

Revisione della tassazione sulle fonti fossili e del sistema di incentivazione: miglioramento dell'efficienza ...

Per ridurre le emissioni del settore della trasformazione energetica è stata posta particolare enfasi sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, in particolare quelle del settore elettrico, che può essere favorito da numerosi meccanismi di incentivazione²⁹. Un'alternativa al sussidio delle energie a basso impatto ambientale (in termini di emissioni di gas serra) è quella di penalizzare fiscalmente le fonti fossili, il cui utilizzo implica l'emissione di gas serra in atmosfera.

Le emissioni di gas serra andrebbero tassate in proporzione al loro fattore di emissione e in base al valore monetario del loro danno marginale (il cosiddetto social cost of carbon). La soluzione di una carbon tax sui combustibili fossili è preferibile al sussidio delle energie low carbon per almeno due motivi:

a) il sussidio abbassa il prezzo medio dell'energia incentivandone un maggior consumo (ed è quindi in contrasto con le misure per l'aumento dell'efficienza energetica);

²⁹ L'incentivazione delle fonti rinnovabili è motivata dal fatto che i loro costi di generazione (determinati dai costi di investimento) sono superiori a quelli delle fonti tradizionali. Inoltre, in presenza di incertezza sull'evoluzione dei prezzi energetici e di investitori avversi al rischio, senza incentivi si avrebbe uno sviluppo delle energie rinnovabili inferiore al valore ottimale.

b) il sussidio è spesso diverso in base alla tecnologia incentivata e questo, da un lato, richiede che i responsabili della politica economica abbiano l'informazione corretta e non siano "catturati" dalle lobby del settore; dall'altro, rischia di influenzare la scelta tecnologica ottimale impedendo che questa sia determinata in base alle regole di mercato (ossia nel modo più efficiente), paradossalmente correndo il rischio di frenare la crescita delle tecnologie più innovative.

**... e attenuazione di
effetti distributivi
indesiderati**

Una rimodulazione fiscale volta a tassare maggiormente i beni energetici sarebbe dunque auspicabile per portare il sistema economico verso un sentiero di sviluppo che faccia un uso meno intensivo delle fonti fossili. Ciò sarebbe importante anche ai fini della sostenibilità e dell'impatto redistributivo dell'attuale sistema di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili. L'incremento del gettito dovrebbe essere utilizzato per ridurre altre imposte gravanti sul sistema produttivo.

Secondo l'Autorità per l'Energia, i costi per il sostegno delle fonti rinnovabili del settore elettrico ammontavano a 3,4 miliardi nel 2010 e dovrebbero raggiungere i 5,7 miliardi nel 2011. Poiché questi sussidi sono finanziati attraverso il prezzo che gli utenti pagano in bolletta per l'energia elettrica, i cosiddetti oneri di sistema, non rientrano nell'imposizione energetica e sono considerati oneri parafiscali³⁰.

Tale modalità di finanziamento ha effetti redistributivi indesiderati. La stessa Autorità per l'Energia ha più volte proposto di spostare gli oneri per il sostegno delle rinnovabili sulla fiscalità generale per attenuare la regressività dell'attuale meccanismo.

Un utilizzo più esteso dell'imposizione energetica sui combustibili fossili calibrata in base al loro tenore di carbonio rappresenterebbe una misura coerente con il principio dell'inquinatore-pagatore, in quanto la maggior parte della riduzione delle emissioni verrebbe finanziata proporzionalmente di più dai responsabili delle emissioni riducendo gli oneri che ricadono sulle famiglie meno abbienti.

Alla luce dei costi delle altre opzioni tecnologiche per la riduzione delle emissioni nel settore, una *carbon tax* potrebbe risultare uno strumento relativamente economico per il conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti dalla strategia Europa 2020.

Nostre simulazioni valutano l'impatto sulla spesa delle famiglie di una carbon tax sui carburanti³¹. Un'imposta che implicasse un prezzo per tonnellata di emissioni di gas serra compreso tra 17 (l'ammontare proposto dal governo francese nel 2009) e 100 euro (un valore vicino a quanto reputato necessario per mantenere la crescita della temperatura al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali) si tradurrebbe in un'accisa al litro di carburante compresa tra i 4 e i 24 centesimi. La tassa porterebbe a una riduzione delle

³⁰ Se si considera che le imposte energetiche del 2009 ammontavano a 32 miliardi si capisce la rilevanza di questi sussidi, che accrescono i costi sostenuti in bolletta da famiglie e imprese che, in media, già pagavano quasi un terzo in più rispetto alle loro controparti europee.

³¹ Cfr. F. Cingano e I. Faiella, *L'Italia e gli obiettivi europei del pacchetto clima-energia: un ruolo per gli strumenti economici. L'analisi di una carbon tax sui trasporti*, in corso di pubblicazione su Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia.

emissioni legate al trasporto delle famiglie compresa tra 1,1 e 6,1 milioni di tonnellate. Alla diminuzione delle emissioni si accompagnerebbe un aumento di gettito compreso tra i 2 e i 10 miliardi. La riduzione delle emissioni deriverebbe in gran parte dalla contrazione della domanda di carburante delle famiglie più benestanti. La minore domanda di carburante (tra l'1,6 e l'8,9 per cento) contribuirebbe al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento dei consumi energetici riducendo la fattura energetica del Paese tra 0,2 e 1,0 miliardi.

Se i proventi della carbon tax fossero utilizzati per ridurre gli oneri attualmente imposti per incentivare le energie rinnovabili, la maggior parte della riduzione delle emissioni verrebbe finanziata proporzionalmente di più dai responsabili delle emissioni legate al trasporto privato (in particolare le famiglie benestanti) e non in modo uniforme da tutti gli utenti del sistema elettrico (le cui spese incidono maggiormente tra le famiglie meno abbienti). Alternativamente, volendo mantenere costante la pressione fiscale, i ricavi della tassa potrebbero essere utilizzati per ridurre altre imposte con effetti più distorsivi (come ad esempio quelle sul lavoro).

11. Alcune valutazioni sulle prospettive di riforma dell'assistenza

La delega è volta a razionalizzare gli strumenti assistenziali esistenti, migliorandone l'efficienza e l'efficacia ed evitando duplicazioni. Essa non mira a modificare i fondamenti del nostro sistema di *welfare*: in particolare, non considera l'introduzione di uno schema nazionale di reddito minimo che esiste, in varie forme, in quasi tutti i paesi europei.

Nel 2010 la spesa per assistenza delle Amministrazioni pubbliche, riportata nei Conti della protezione sociale dell'ISTAT, ammontava a circa 33 miliardi (2,1 per cento del PIL); per oltre il settanta per cento (circa 24 miliardi), essa era riconducibile a erogazioni in denaro (tav. 5). Nell'ambito di queste ultime, 17 miliardi riguardavano prestazioni di invalidità (pensioni di invalidità civile e assegno di accompagnamento) e 4 miliardi le pensioni sociali.

La spesa in denaro per l'invalidità ha avuto nell'ultimo decennio una dinamica particolarmente pronunciata (crescendo del 6,6 per cento in media all'anno), passando dallo 0,7 all'1,1 per cento del PIL. Ciò riflette le procedure di accertamento, solo di recente rese più stringenti prevedendo tra l'altro la presenza dell'INPS nelle Commissioni mediche delle ASL, e gli effetti del processo di invecchiamento della popolazione.

**La spesa
assistenziale
degli enti
decentrati è
molto
differenziata**

I servizi – che includono gli asili nido, l'assistenza domiciliare e residenziale agli anziani, ai disabili e a famiglie e minori in difficoltà – sono in larga parte responsabilità dei Comuni, che per finanziarli attingono anche da trasferimenti statali e regionali. Il contributo loro erogato dallo Stato attraverso il Fondo nazionale delle politiche sociali è tuttavia fortemente diminuito nel tempo, attestandosi a circa il 10 per cento dei finanziamenti totali.

Nonostante la legge quadro del 2000 preveda che su tutto il territorio nazionale siano garantiti livelli essenziali di assistenza (peraltro mai definiti in modo dettagliato), si riscontra una notevole disparità territoriale nell'entità degli interventi. Nel 2008, la spesa per interventi e servizi socio-assistenziali dei Comuni variava da un minimo di 30 euro per abitante in Calabria a un massimo di 280 euro nella provincia autonoma di Trento, a fronte di una media nazionale pari a 111 euro (tav. 6).

L'efficacia dei servizi sociali e socio-assistenziali risente anche di carenze informative: non sono a disposizione dei Comuni e degli operatori sul territorio i dati relativi agli aiuti a vario titolo ricevuti da ciascun soggetto da parte dei diversi enti. L'introduzione del casellario dell'assistenza previsto dalla legge delega è opportunamente inteso a colmare questa lacuna.

Andrebbero rafforzati i servizi rispetto ai trasferimenti monetari

Rafforzare i servizi rispetto ai trasferimenti monetari potrebbe forse consentire di fornire un aiuto più efficace ai cittadini in stato di bisogno, soprattutto a quelli più vulnerabili e a quelli che mancano di adeguate reti di sostegno familiare o sociale. A tal fine si potrebbe considerare l'introduzione di requisiti di reddito per la determinazione dell'importo degli assegni di accompagnamento, destinando i risparmi al potenziamento dei servizi di cura. Andrebbe in particolare potenziata l'assistenza alle famiglie con componenti non autosufficienti, anche coadiuvandole nella scelta di persone con adeguate caratteristiche di professionalità.

È anche necessario un contestuale sforzo volto a migliorare l'efficienza delle strutture amministrative a livello locale. Va in particolare incrementata, per meglio sfruttare le economie di scala e per fornire un insieme integrato di servizi, la quota di Comuni che opta per la gestione in forma associata, ancora poco diffusa soprattutto nel Centro-Sud.

A livello centrale, lo Stato dovrebbe stabilire i livelli essenziali delle prestazioni, definire i connessi fabbisogni finanziari, da calcolare col metodo dei costi standard, e fissare i meccanismi necessari per monitorare l'effettivo raggiungimento dei livelli essenziali.

La delega muove nella direzione di rafforzare il ruolo dei Comuni, affidando loro opportunamente la gestione della carta acquisti. A questo proposito, assume particolare importanza l'esito della sperimentazione che dovrebbe partire a breve in

12 Comuni italiani con più di 250.000 abitanti: andrà condotta con metodologie statisticamente rigorose. Appare anche opportuno coinvolgere le associazioni del terzo settore, che potranno aiutare i possessori della carta a utilizzarla nel modo più efficace (spesso questo tipo di strumenti, anche a causa dello stigma a essi associato e di elevati costi di transazione, non è sfruttato dai potenziali beneficiari); va tuttavia in ogni caso mantenuta in capo all'Amministrazione l'individuazione dei soggetti che hanno diritto alla carta.

Occorre cogliere l'opportunità di armonizzare gli strumenti fiscali con quelli di spesa

Il disegno di legge delega, prevedendo la contestuale riforma del sistema fiscale e di quello dell'assistenza, consente di armonizzare e razionalizzare i due strumenti generalmente utilizzati per sostenere le famiglie a basso reddito. Appare opportuno utilizzare prioritariamente lo strumento tributario per perseguire obiettivi di equità limitando nel contempo i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro (con strumenti del tipo *Earned Income Tax Credit* e *Working Tax Credit* menzionati nella Sezione 6); gli interventi assistenziali potrebbero essere finalizzati all'aiuto di ultima istanza ai soggetti in difficoltà. Una tale specializzazione dei compiti permetterebbe di ovviare al problema dell'incapienza dell'imposta e di rispondere con interventi più appropriati alle esigenze degli individui più vulnerabili.

L'ISEE è uno strumento importante ma migliorabile

Nel disegno di legge viene inoltre prevista la possibilità di rivedere l'Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Quest'ultimo è uno strumento indispensabile per accertare l'effettivo stato di bisogno di un nucleo familiare; il suo utilizzo andrebbe esteso a tutti gli interventi di *welfare* che richiedono una prova dei mezzi. L'ISEE, tuttavia, presenta alcuni aspetti problematici. In primo luogo, il richiedente la prestazione è spesso costretto a presentare più di una dichiarazione sostitutiva unica (DSU, l'autocertificazione contenente i dati necessari a calcolare l'ISEE) nel corso dell'anno³². Un secondo aspetto problematico è dato da franchigie relativamente elevate sul reddito e sul patrimonio e dalla mancata inclusione di alcuni redditi (pensioni sociali, Inail, invalidità civili, ecc.). Ciò aumenta la quota di individui con un ISEE nullo (10 per cento dei richiedenti, secondo il *Rapporto ISEE 2011*

³² Ciò può a volte essere inevitabile (ad esempio, l'ente erogatore può richiedere una nuova DSU nello stesso anno se quella ancora in corso di validità non contiene le informazioni relative all'anno di reddito più recente per cui è stata presentata una dichiarazione fiscale), ma in altri casi all'ente erogatore basterebbe verificare se il richiedente è già coperto da un valore Isee collegandosi al Sistema informativo presso l'INPS. Vi sono due picchi in tutti gli anni di presentazione di DSU: uno nei mesi autunnali spiegato dall'inizio dell'anno scolastico e di quello accademico (le prestazioni per il diritto allo studio sono tra le più diffuse tra quelle che adoperano l'Isee) e uno a partire dai mesi primaverili e cioè a ridosso delle scadenze fiscali.

redatto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali), condizionando negativamente la capacità selettiva dell'indicatore. Infine, l'attuale formula dell'ISEE, pur prevedendo un ruolo per le informazioni sul patrimonio, non appare in grado di correggere pienamente gli effetti di sottostima del reddito derivanti da una elevata e diffusa evasione.

Per affrontare queste criticità si potrebbe prevedere che chi ritiene di aver diritto a prestazioni che richiedono la prova dei mezzi possa presentare la DSU in occasione della dichiarazione dei redditi, oppure inserire direttamente in quest'ultima delle informazioni patrimoniali necessarie per consentire il calcolo automatico dell'indicatore. Ciò ridurrebbe gli adempimenti richiesti ai cittadini e aumenterebbe l'attendibilità delle informazioni sul patrimonio.

Si potrebbe inoltre: modificare il concetto di reddito usato nell'indicatore rendendolo più simile al reddito disponibile (considerandolo cioè al netto di imposte e contributi sociali e includendo i trasferimenti monetari); aumentare la percentuale del patrimonio inclusa nell'ISEE, ad esempio eliminando o riducendo le franchigie sul patrimonio immobiliare; confrontare più attentamente i dati riportati nella DSU e quelli disponibili da altre fonti.

Tavole e figure

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

| VOCI | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Imposte dirette | 14,4 | 14,7 | 13,9 | 13,4 | 13,3 | 13,3 | 14,4 | 15,1 | 15,3 | 14,7 | 14,6 |
| di cui: <i>Irpef</i> | 9,9 | 10,1 | 9,9 | 9,9 | 9,8 | 9,9 | 10,2 | 10,5 | 10,9 | 10,9 | 11,2 |
| <i>Ires</i> | 2,2 | 2,3 | 2,1 | 1,8 | 1,7 | 2,1 | 2,5 | 3,0 | 2,8 | 2,2 | 2,2 |
| Imposte indirette | 14,7 | 14,2 | 14,3 | 14,0 | 14,0 | 14,2 | 14,8 | 14,7 | 13,8 | 13,6 | 14,0 |
| di cui: <i>IVA</i> | 6,2 | 5,9 | 6,0 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 6,1 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 6,1 |
| <i>IRAP</i> | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 2,1 |
| Imposte in c/capitale | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 1,3 | 0,6 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,2 |
| Pressione tributaria | 29,2 | 29,0 | 28,4 | 28,7 | 28,0 | 27,6 | 29,2 | 29,8 | 29,1 | 29,0 | 28,8 |
| Contributi sociali | 12,4 | 12,3 | 12,5 | 12,6 | 12,6 | 12,8 | 12,8 | 13,3 | 13,8 | 14,1 | 13,8 |
| Pressione fiscale | 41,6 | 41,3 | 40,8 | 41,4 | 40,6 | 40,4 | 42,0 | 43,1 | 42,9 | 43,1 | 42,6 |
| Altre entrate correnti | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,6 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |
| Altre entrate in c/capitale | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Totale entrate | 45,4 | 45,0 | 44,5 | 45,1 | 44,5 | 44,2 | 45,8 | 46,9 | 46,7 | 47,1 | 46,6 |
| <i>Per memoria:</i> | | | | | | | | | | | |
| Quota % entrate tributarie Amm. locali su entrate tributarie Amm. pubbliche | 20,6 | 21,2 | 22,2 | 23,0 | 22,9 | 23,1 | 22,3 | 22,7 | 22,6 | 21,0 | 21,4 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Entrate tributarie del bilancio dello Stato (1)*(milioni di euro)*

| VOCI | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imposte dirette | | | | | | |
| Imposta sul reddito delle persone fisiche | 132.662 | 142.062 | 150.130 | 158.263 | 153.508 | 159.939 |
| di cui: <i>ritenute lavoro dipendente e pensioni</i> | 98.806 | 106.628 | 109.375 | 116.969 | 117.302 | 120.581 |
| <i>ritenute lavoro autonomo</i> | 11.295 | 12.046 | 12.776 | 13.122 | 12.846 | 12.954 |
| <i>autotassazione saldo</i> | 5.460 | 5.461 | 7.440 | 7.430 | 5.815 | 6.626 |
| <i>autotassazione acconto</i> | 16.241 | 16.742 | 18.948 | 19.065 | 15.523 | 16.873 |
| Imposta sul reddito delle società | 33.699 | 39.475 | 50.520 | 47.438 | 37.678 | 37.731 |
| di cui: <i>autotassazione saldo</i> | 7.694 | 8.978 | 13.143 | 12.003 | 9.843 | 8.828 |
| <i>autotassazione acconto</i> | 25.846 | 30.154 | 36.861 | 34.618 | 26.492 | 27.437 |
| Imposte sostitutive sui redditi da attività finanziarie | 8.883 | 12.193 | 13.696 | 14.257 | 13.215 | 7.598 |
| <i>ritenute sugli interessi dei depositi bancari</i> | 2.186 | 2.605 | 4.284 | 4.957 | 6.443 | 1.194 |
| <i>imposte sostitutive sugli interessi delle obbligazioni</i> | 4.577 | 6.054 | 6.336 | 7.135 | 5.644 | 4.938 |
| <i>ritenuta a titoli d'imposta sui dividendi</i> | 484 | 733 | 530 | 676 | 421 | 382 |
| <i>imposta sostitutiva sulle plusvalenze</i> | 898 | 1.138 | 1.148 | 702 | 459 | 471 |
| <i>imposta sostitutiva sul risparmio gestito</i> | 737 | 1.663 | 1.398 | 786 | 248 | 613 |
| Altre | 4.332 | 9.622 | 4.795 | 6.183 | 15.963 | 8.556 |
| di cui: <i>condoni imposte dirette</i> | 288 | 109 | 82 | 111 | 381 | 219 |
| <i>scudo fiscale</i> | - | - | - | - | 3.816 | 621 |
| <i>imposte sost. rivalutaz. cespiti aziendali (DL 185/08)</i> | - | - | - | - | 6.532 | 1.867 |
| Totale imposte dirette (2) | 179.576 | 203.352 | 219.142 | 226.140 | 220.364 | 213.823 |
| <i>Per memoria:</i> | | | | | | |
| regolazioni contabili Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia | 5.714 | 4.803 | 4.784 | 6.587 | 7.954 | 7.556 |
| Imposte indirette | | | | | | |
| Imposta sul valore aggiunto | 105.008 | 114.166 | 119.322 | 117.444 | 108.727 | 112.891 |
| <i>importazioni paesi extra UE</i> | 12.320 | 14.167 | 14.530 | 15.535 | 11.113 | 14.184 |
| <i>altro</i> | 92.688 | 99.999 | 104.792 | 101.909 | 97.614 | 98.707 |
| Altre imposte sugli affari | 18.163 | 20.461 | 17.253 | 21.396 | 21.054 | 20.846 |
| di cui: <i>registro, bollo e relativa sostitutiva</i> | 9.437 | 10.948 | 11.345 | 10.848 | 10.435 | 10.470 |
| <i>imposta sui premi assicurativi</i> | 2.755 | 2.706 | 2.928 | 3.113 | 3.602 | 3.326 |
| <i>canoni di abbonamento alla RAI-TV</i> | 1.498 | 1.518 | 1.606 | 1.644 | 1.660 | 1.698 |
| Imposte di fabbricazione sugli oli minerali | 21.228 | 21.353 | 20.337 | 20.291 | 20.818 | 19.765 |
| Imposte sul gas metano | 4.259 | 4.082 | 4.006 | 2.469 | 4.360 | 4.169 |
| Imposta sull'energia elettrica | 1.128 | 1.255 | 1.302 | 1.326 | 1.286 | 1.244 |
| Imposta sul consumo dei tabacchi | 8.511 | 9.349 | 9.785 | 9.904 | 10.070 | 10.241 |
| Lotto e lotterie | 12.364 | 10.191 | 11.800 | 11.315 | 12.826 | 11.743 |
| Altre | 2.071 | 2.218 | 2.031 | 2.033 | 1.947 | 1.957 |
| Totale imposte indirette (2) | 172.732 | 183.075 | 185.837 | 186.178 | 181.089 | 182.856 |
| <i>Per memoria:</i> | | | | | | |
| regolazioni contabili Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia | 2.927 | 3.085 | 3.547 | 3.734 | 4.603 | 4.717 |
| Totale entrate tributarie (2) | 352.308 | 386.427 | 404.979 | 412.318 | 401.453 | 396.679 |
| <i>Per memoria:</i> | | | | | | |
| poste contabili | 4.250 | 4.511 | 4.533 | - | - | - |
| totale entrate tributarie (non corrette per poste contabili) | 356.558 | 390.938 | 409.512 | 412.318 | 401.453 | 396.679 |

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel *Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato*.

(1) Le entrate sono corrette per escludere le regolazioni contabili con la Sicilia, la Sardegna e dal 2009 il Friuli Venezia Giulia. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Le entrate sono corrette per escludere alcune contabilizzazioni a cui non hanno corrisposto effettive variazioni di gettito.

Entrate tributarie correnti delle Amministrazioni locali*(milioni di euro)*

| VOCI | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imposte dirette | 23.595 | 25.176 | 29.473 | 32.944 | 29.611 | 31.080 |
| Regioni (2) | 20.847 | 22.490 | 25.778 | 29.039 | 25.835 | 27.358 |
| di cui: <i>addizionale all'Irpef</i> | <i>6.091</i> | <i>6.623</i> | <i>7.352</i> | <i>8.184</i> | <i>8.080</i> | <i>8.167</i> |
| <i>tasse automobilistiche (famiglie)</i> | <i>3.808</i> | <i>4.034</i> | <i>4.414</i> | <i>4.442</i> | <i>4.355</i> | <i>4.336</i> |
| Comuni | 2.748 | 2.686 | 3.695 | 3.905 | 3.776 | 3.722 |
| di cui: <i>addizionale all'Irpef</i> | <i>1.528</i> | <i>1.563</i> | <i>2.467</i> | <i>2.922</i> | <i>2.789</i> | <i>2.761</i> |
| <i>ICI (aree edificabili)</i> | <i>819</i> | <i>649</i> | <i>763</i> | <i>580</i> | <i>567</i> | <i>550</i> |
| Imposte indirette | 67.184 | 71.477 | 75.168 | 70.248 | 63.007 | 64.130 |
| Regioni (1) | 46.514 | 49.919 | 52.731 | 50.655 | 44.374 | 45.925 |
| di cui: <i>IRAP</i> | <i>34.690</i> | <i>37.524</i> | <i>39.404</i> | <i>36.141</i> | <i>31.644</i> | <i>32.008</i> |
| <i>quota regionale accisa oli minerali e derivati</i> | <i>3.284</i> | <i>2.947</i> | <i>3.397</i> | <i>3.948</i> | <i>3.854</i> | <i>3.977</i> |
| <i>tasse automobilistiche (imprese)</i> | <i>903</i> | <i>956</i> | <i>1.047</i> | <i>1.064</i> | <i>1.035</i> | <i>1.035</i> |
| <i>addizionale imposta gas metano</i> | <i>554</i> | <i>528</i> | <i>606</i> | <i>394</i> | <i>587</i> | <i>605</i> |
| <i>tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti</i> | <i>234</i> | <i>233</i> | <i>229</i> | <i>192</i> | <i>186</i> | <i>186</i> |
| Province | 4.194 | 4.334 | 4.479 | 4.458 | 4.207 | 4.192 |
| di cui: <i>imposta sull'assicurazione RC auto</i> | <i>2.110</i> | <i>2.130</i> | <i>2.150</i> | <i>2.071</i> | <i>1.954</i> | <i>1.982</i> |
| <i>imposta di trascrizione</i> | <i>1.211</i> | <i>1.299</i> | <i>1.326</i> | <i>1.249</i> | <i>1.183</i> | <i>1.146</i> |
| Comuni | 15.370 | 16.074 | 16.748 | 13.722 | 12.983 | 12.586 |
| di cui: <i>ICI (al netto aree edificabili)</i> | <i>10.885</i> | <i>11.441</i> | <i>11.980</i> | <i>9.105</i> | <i>8.907</i> | <i>8.643</i> |
| <i>imposta sulla pubblicità e diritti affissioni pubbliche</i> | <i>405</i> | <i>411</i> | <i>392</i> | <i>403</i> | <i>393</i> | <i>391</i> |
| Altri enti delle Amministrazioni locali | 1.106 | 1.150 | 1.210 | 1.413 | 1.443 | 1.427 |
| Totale | 90.779 | 96.653 | 104.641 | 103.192 | 92.618 | 95.210 |
| <i>per memoria:</i> | | | | | | |
| Totale entrate | 209.871 | 216.933 | 230.785 | 238.437 | 249.920 | 239.566 |
| Totale spese | 221.787 | 231.592 | 232.964 | 244.460 | 255.102 | 247.123 |

Fonte: Istat (2011), *Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*.

(1) Comprende le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Aliquote legali e implicite delle principali imposte (1)
(valori percentuali)

| | ITALIA | FRANCIA | GERMANIA | SPAGNA | AREA EURO | REGNO UNITO |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|----------|-----------|-----------|-------------|
| Aliquote legali sul lavoro (2) | | | | | | |
| Cuneo fiscale in % costo del lavoro | 46,9 | 49,3 | 49,1 | 39,6 | 41,8 | 32,7 |
| di cui: a carico del datore di lavoro | 24,3 | 29,7 | 16,2 | 23,0 | 19,2 | 9,7 |
| a carico del lavoratore | 22,6 | 19,5 | 32,9 | 16,6 | 22,6 | 23,0 |
| di cui: imposta personale a carico del lavoratore al netto degli asegni familiari | 15,4 | 9,9 | 15,7 | 11,7 | 12,3 | 14,7 |
| contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro | 31,5 | 39,3 | 33,4 | 27,9 | 29,5 | 18,0 |
| Cuneo fiscale a carico del lavoratore in % della retribuzione lorda | 29,8 | 27,8 | 39,2 | 21,6 | 27,9 | 25,5 |
| Imposta netta a carico del lavoratore in % della retribuzione al netto dei contributi sociali a carico del lavoratore (3) | 22,5 | 19,3 | 22,1 | 18,4 | 18,9 | 20,0 |
| Aliquote implicite sul lavoro (4) | | | | | | |
| In % della retribuzione lorda | 42,6 | 41,1 | 38,8 | 31,8 | 33,5 | 25,1 |
| Aliquote legali sul capitale | | | | | | |
| Imposte sul reddito delle società (5) | 31,4 | 34,4 | 29,8 | 30,0 | 25,3 | 26,0 |
| Imposte sulle obbligazioni (6) | 12,5 (7) | 31,3 o imp. pers. | 26,375 | 19-21 (8) | | imp. pers. |
| Imposte sugli interessi dei depositi bancari (6) | 27,0 (7) | 31,3 o imp. pers. | 26,375 | 19-21 (8) | | imp. pers. |
| Aliquote legali sul consumo (9) | | | | | | |
| Aliquota ordinaria dell'IVA | 21,0 | 19,6 | 19,0 | 18,0 | 19,7 | 20,0 |

(1) Dati 2011 tranne che per le aliquote implicite e quelle legali sul lavoro (i dati si riferiscono, rispettivamente, al 2009 e al 2010). – (2) Fonte: OCSE, *Taxing Wages 2009-2010*, 2011. Le aliquote si riferiscono al lavoratore medio dell'industria celibe e senza carichi familiari. La media dell'area dell'euro è calcolata non considerando Cipro e Malta, per le quali non sono disponibili i dati. – (3) Elaborazioni su dati OCSE. – (4) Fonte: Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2011. – (5) Elaborazioni sui dati del 2011 contenuti in Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2011. – (6) Fonte: *International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD)*, 2011. – (7) Per gli interessi su obbligazioni si applica l'aliquota del 27 per cento se i titoli sono emessi da società non quotate con rendimenti superiori ai limiti stabiliti dal legislatore. Dal 1° gennaio 2012 su tutti gli interessi si applicherà l'aliquota del 20 per cento, fatta eccezione per i proventi dei titoli pubblici italiani ed esteri e per gli strumenti equiparati. – (8) Gli interessi, da qualunque fonte provengano, sono inclusi nella base imponibile dei redditi da risparmio, che ricomprende anche i dividendi e le plusvalenze, al netto delle minusvalenze. I primi 6.000 euro di redditi sono tassati al 19 per cento e l'eccedenza al 21 per cento. – (9) Fonte: Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2011. Per l'Italia è stata inserita l'aliquota ordinaria in vigore da settembre.

**Spesa per assistenza delle Amministrazioni
pubbliche nel 2010**
(milioni di euro)

Prestazioni Sociali in denaro

| | |
|-------------------------------|---------------|
| Pensione sociale | 4.001 |
| Pensione di guerra | 828 |
| Pensione agli invalidi civili | 15.056 |
| Pensione ai non vedenti | 1.160 |
| Pensioni ai non udenti | 178 |
| Altri assegni e sussidi | 3.208 |
| <i>Totale</i> | <i>24.431</i> |

Prestazioni sociali in natura

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Corrispondenti a beni e servizi acquistati sul mercato | 3.888 |
| Corrispondenti a beni e servizi erogati direttamente dalle Amministrazioni pubbliche | 4.717 |
| <i>Totale</i> | <i>8.605</i> |

Fonte: ISTAT, Conti della protezione sociale, 2010.

**Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni
singoli e associati per Regione nel 2008 (1)**

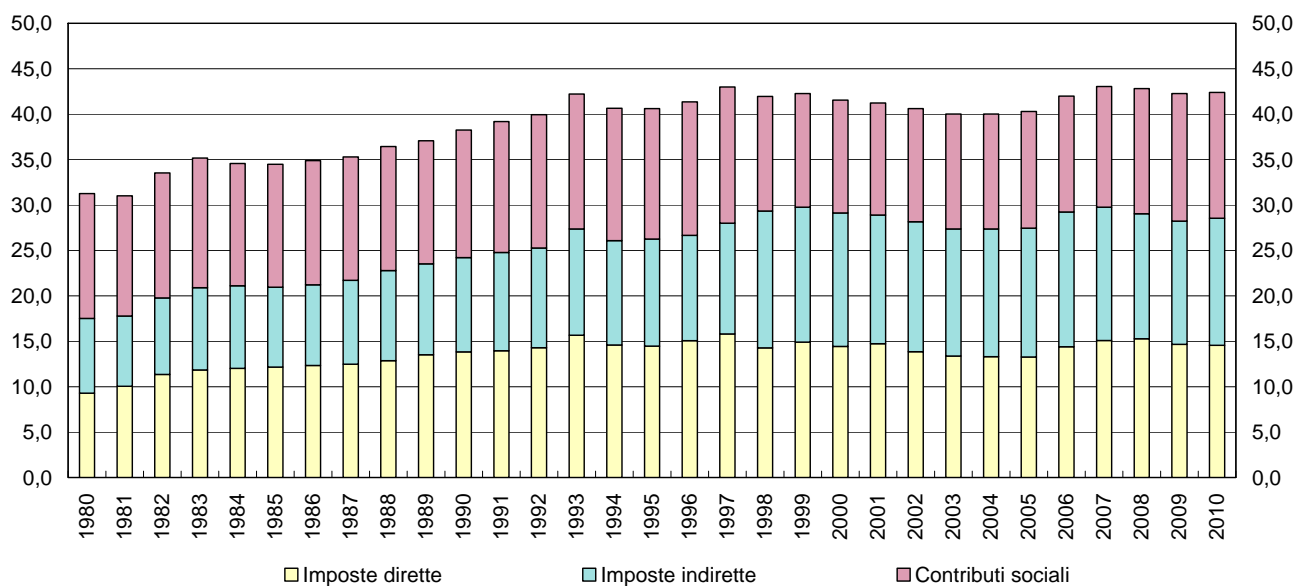
| | Valori assoluti | Spesa pro-capite |
|-----------------------|----------------------|------------------|
| Piemonte | 621.626.958 | 140,7 |
| Valle d'Aosta | 33.272.949 | 263,0 |
| Lombardia | 1.164.929.686 | 120,2 |
| Trentino-Alto Adige | 248.727.454 | 245,5 |
| <i>Bolzano</i> | <i>103.818.844</i> | 209,2 |
| <i>Trento (2)</i> | <i>144.908.610</i> | 280,5 |
| Veneto | 538.851.761 | 110,9 |
| Friuli-Venezia Giulia | 258.974.626 | 211,1 |
| Liguria | 222.439.539 | 138,0 |
| Emilia-Romagna | 723.457.974 | 168,0 |
| Toscana | 481.426.556 | 130,4 |
| Umbria | 84.881.434 | 95,4 |
| Marche | 166.487.294 | 106,6 |
| Lazio | 750.904.855 | 134,2 |
| Abruzzo | 86.156.607 | 64,8 |
| Molise | 13.255.436 | 41,3 |
| Campania | 312.039.395 | 53,7 |
| Puglia | 224.936.434 | 55,2 |
| Basilicata | 34.129.675 | 57,8 |
| Calabria | 60.901.905 | 30,3 |
| Sicilia | 354.047.507 | 70,3 |
| Sardegna | 280.935.555 | 168,4 |
| ITALIA | 6.662.383.600 | 111,4 |

Fonte: ISTAT, *Rilevazione sugli interventi e servizi sociali dei comuni*, 2011.

(1) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2008 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. – (2) Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai comuni stessi (11 comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto). Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

Figura 1

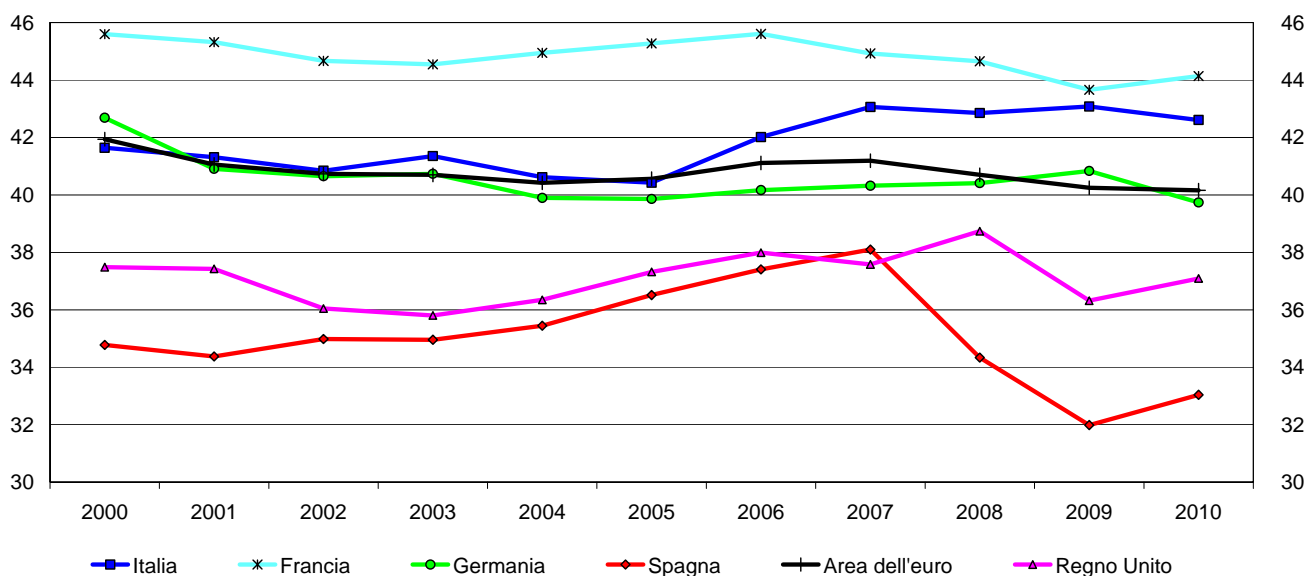
La pressione fiscale e le sue principali componenti (in rapporto al PIL)



Fonte: Istat (2011), Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche.

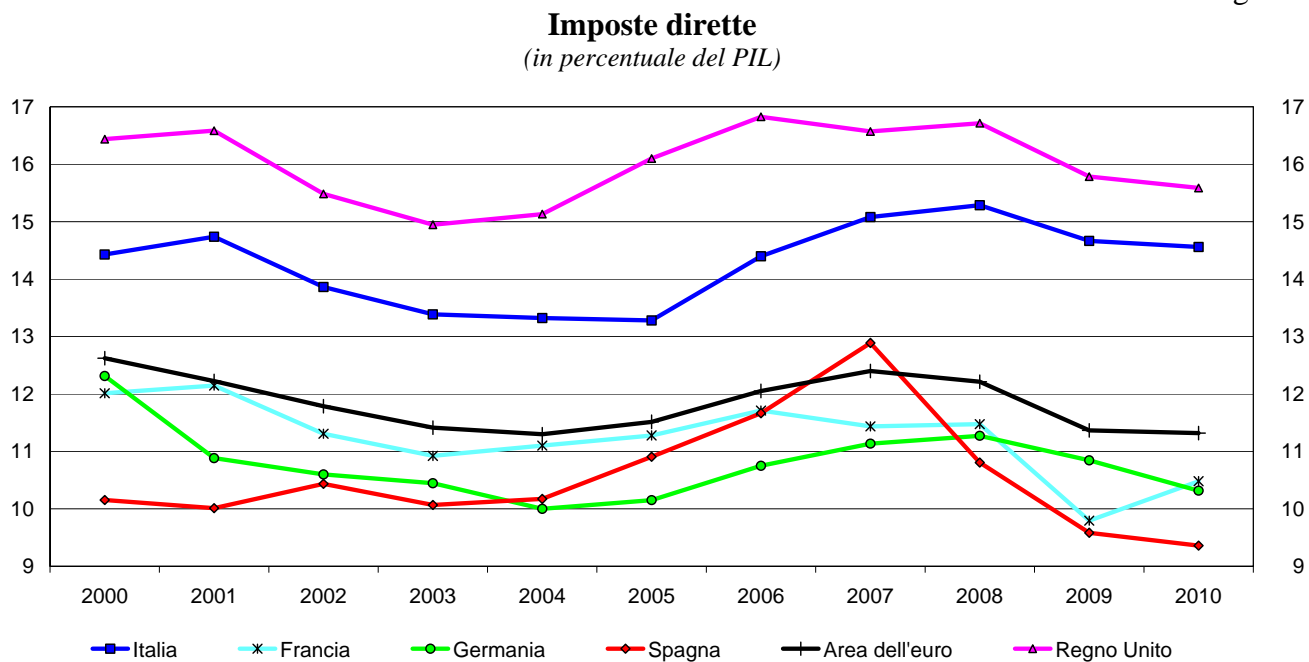
Figura 2

Pressione fiscale (valori percentuali)



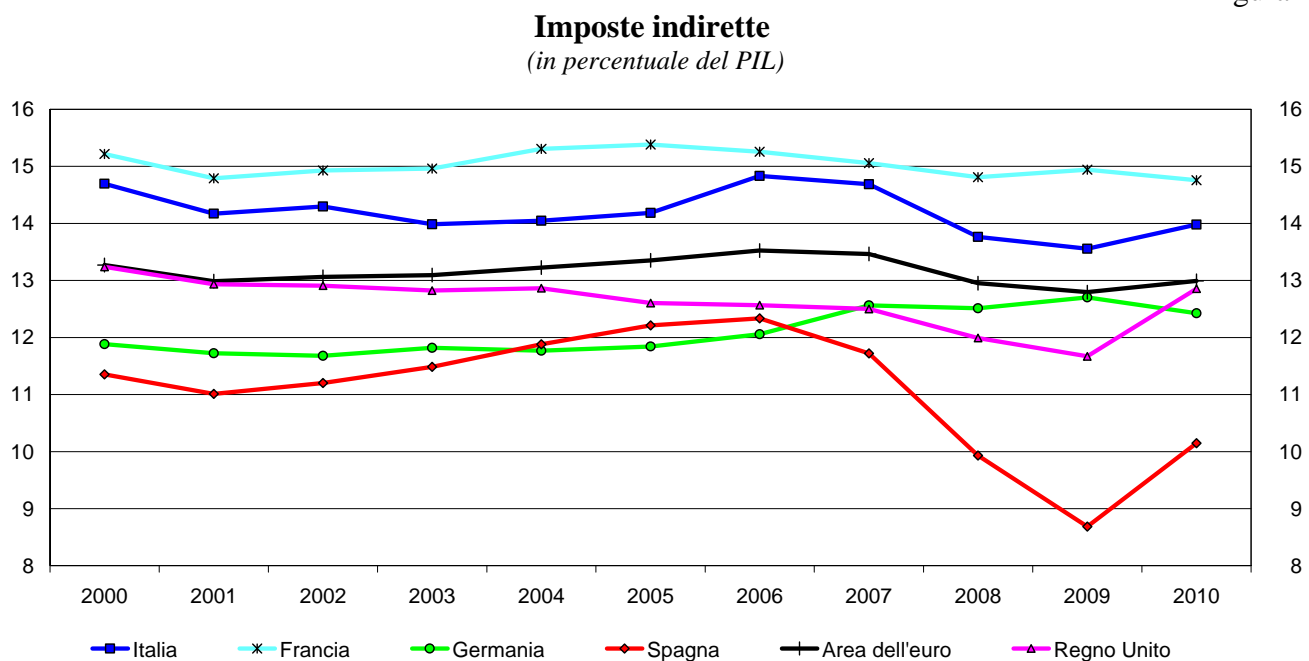
Fonte: Commissione europea, Spring forecasts (2011).

Figura 3



Fonte: Commissione europea, Spring forecasts (2011).

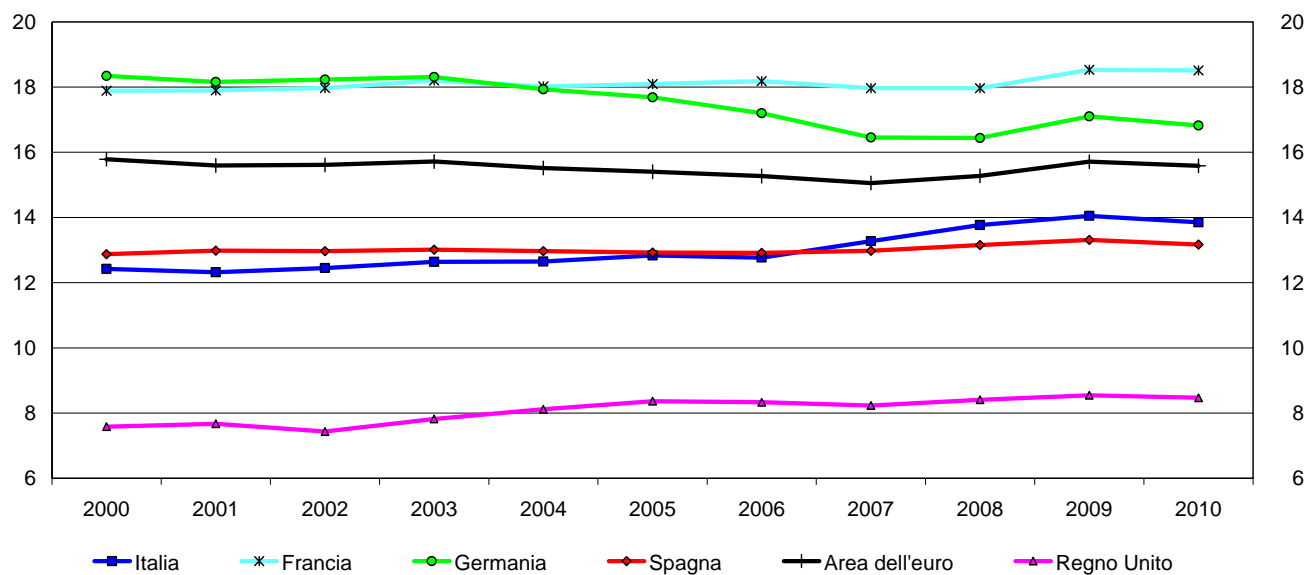
Figura 4



Fonte: Commissione europea, Spring forecasts (2011).

Figura 5

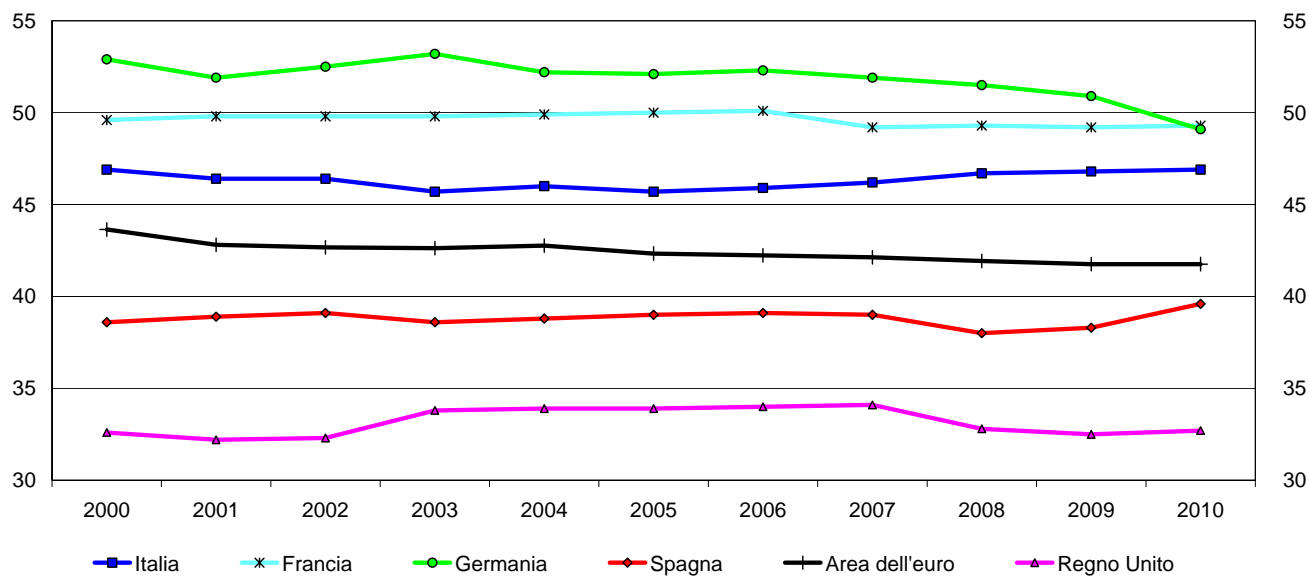
Contributi sociali
(in percentuale del PIL)



Fonte: Commissione europea, Spring forecasts (2011).

Figura 6

Cuneo fiscale sul lavoro per un lavoratore senza carichi familiari (1)
(in percentuale del costo del lavoro)

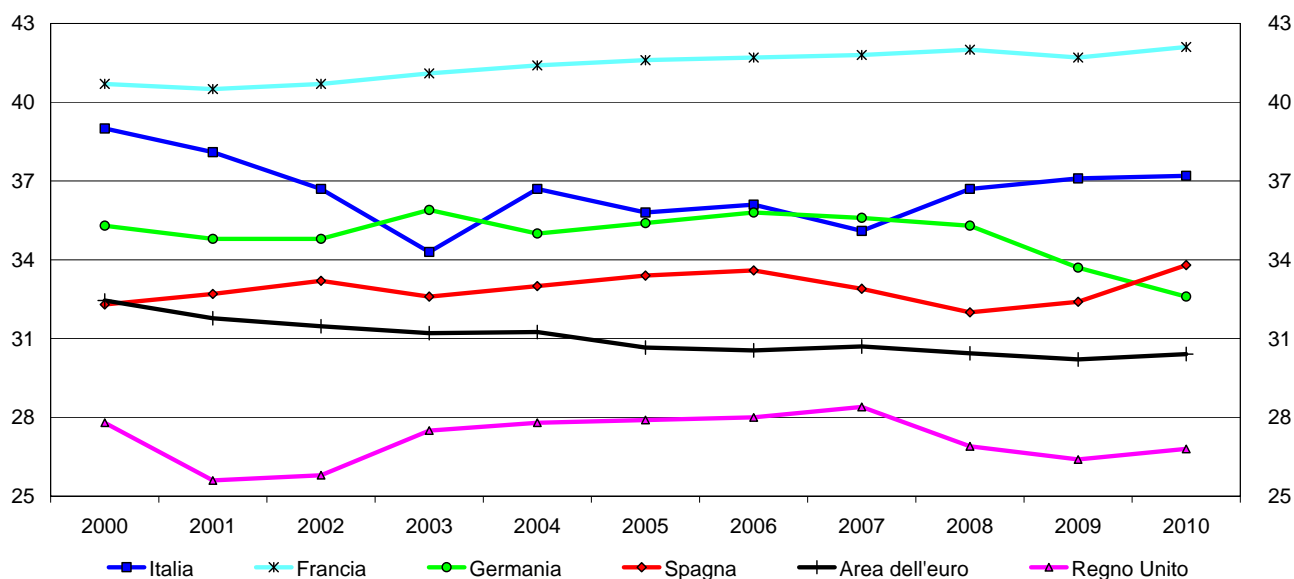


Fonte: OCSE (2011), *Taxing Wages 2009-2010*.

(1) Le aliquote si riferiscono al lavoratore che presta attività nell'industria con un reddito pari a quello medio del settore. La media dell'area dell'euro è calcolata come media semplice, includendo l'Italia e non considerando Cipro e Malta, per le quali non sono disponibili i dati.

Figura 7

Cuneo fiscale sul lavoro per un lavoratore con coniuge e due figli a carico (1)
(in percentuale del costo del lavoro)

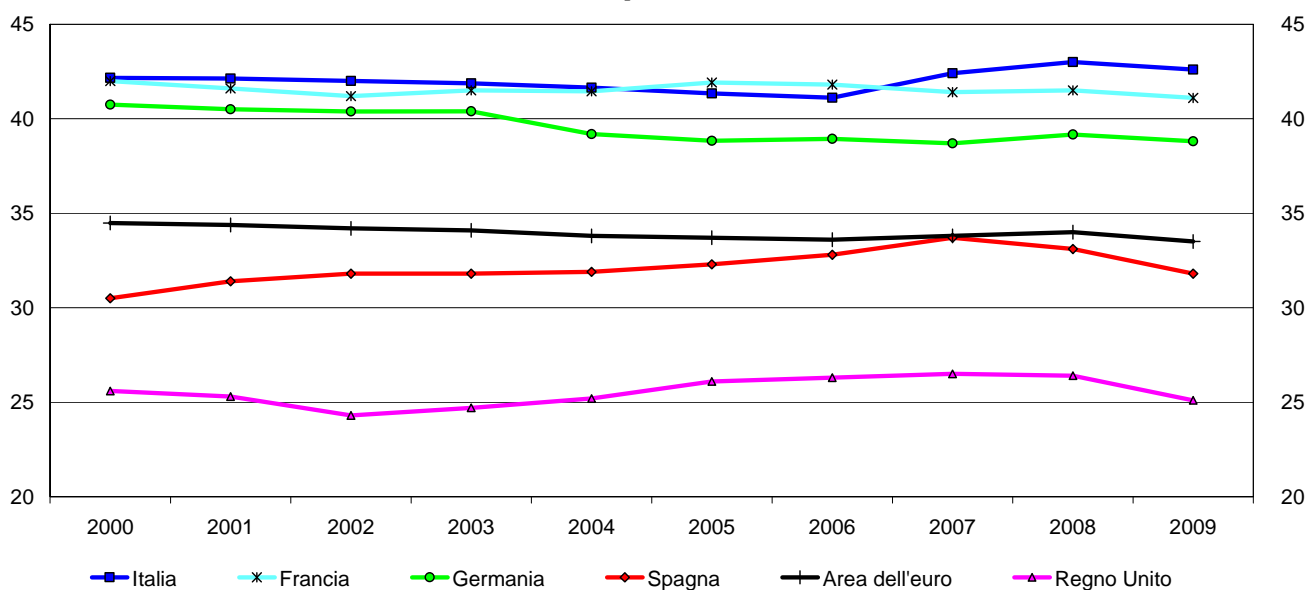


Fonte: OCSE (2011), *Taxing Wages 2009-2010*.

(1) Le aliquote si riferiscono al lavoratore che presta attività nell'industria con un reddito pari a quello medio del settore. La media dell'area dell'euro è calcolata come media semplice, includendo l'Italia e non considerando Cipro e Malta, per le quali non sono disponibili i dati.

Figura 8

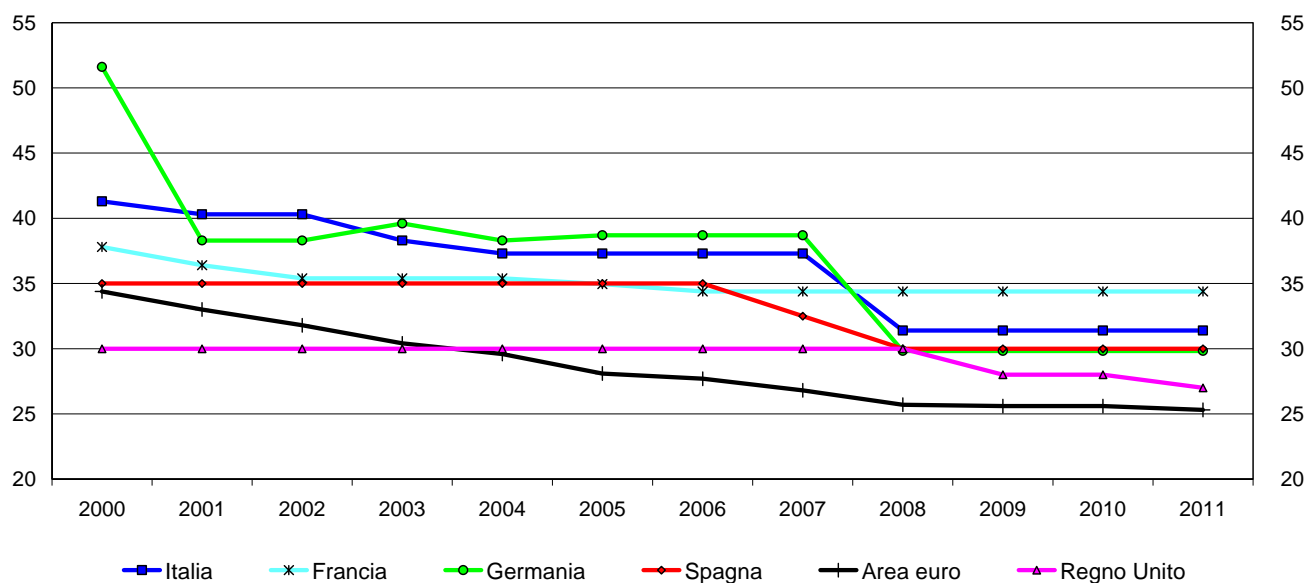
Aliquote implicite sul lavoro
(valori percentuali)



Fonte: Commissione europea (2011), *Taxation trends in the European Union*.

Figura 9

Evoluzione delle aliquote legali dell'imposta sulle società (1)
(valori percentuali)

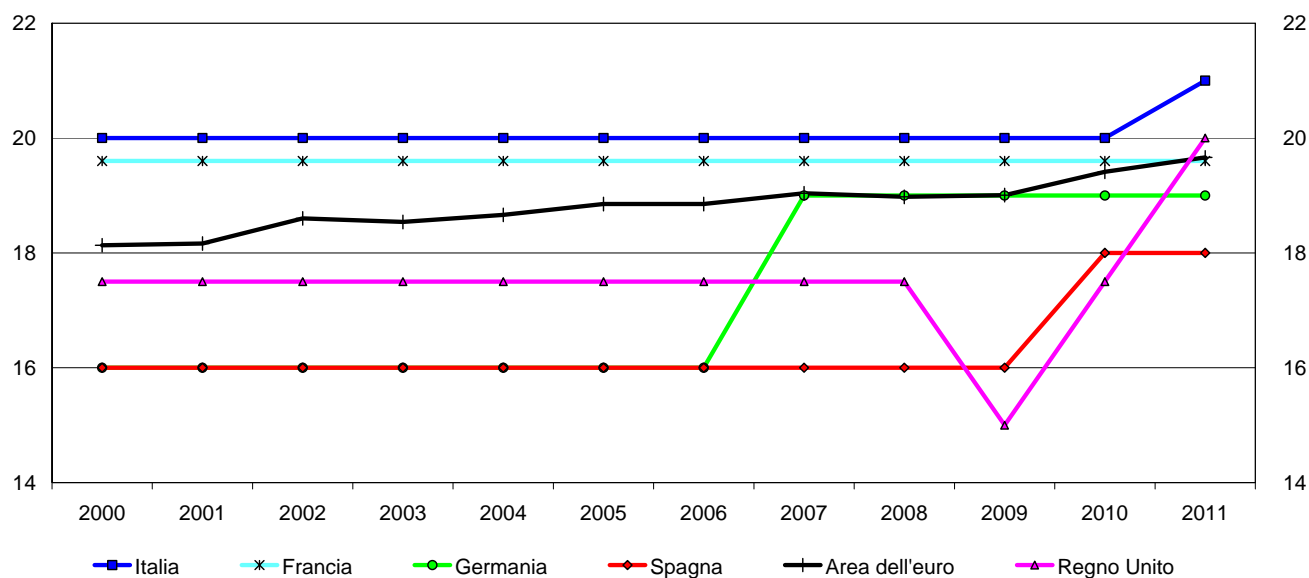


Fonte: Commissione europea (2011), *Taxation trends in the European Union*.

(1) Aliquote legali standard che tengono conto di eventuali addizionali e imposte locali.

Figura 10

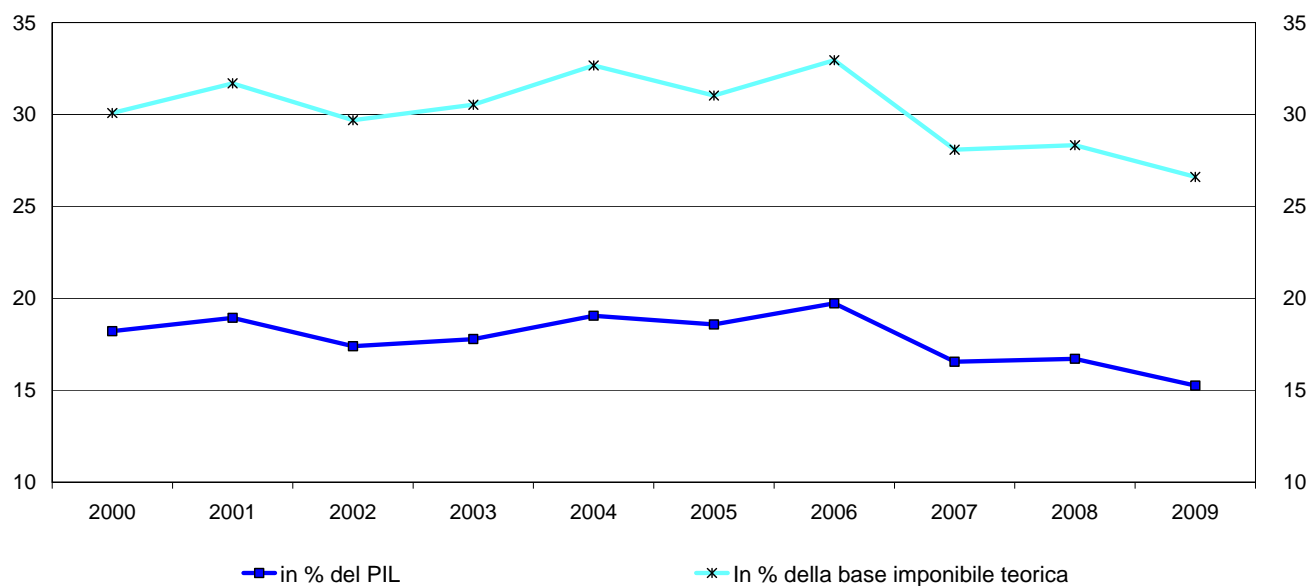
Aliquota ordinaria dell'IVA
(valori percentuali)



Fonte: Commissione europea (2011), *Taxation trends in the European Union*.

Figura 11

Base imponibile non dichiarata dell'IVA
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel *Rapporto finale sull'attività del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e flussi finanziari* istituito dal Ministro dell'Economia e delle finanze.

Figura 12

Aliquote marginali effettive per figure tipo nel 2010
(escluse addizionali all'Irpef; prezzi costanti 2010)

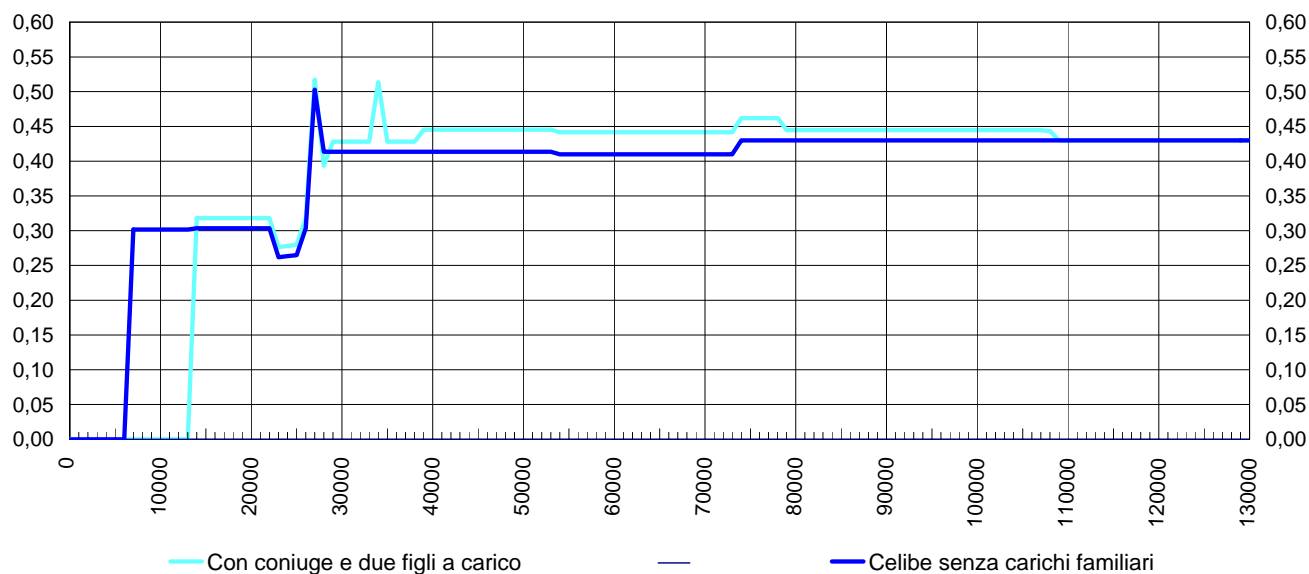
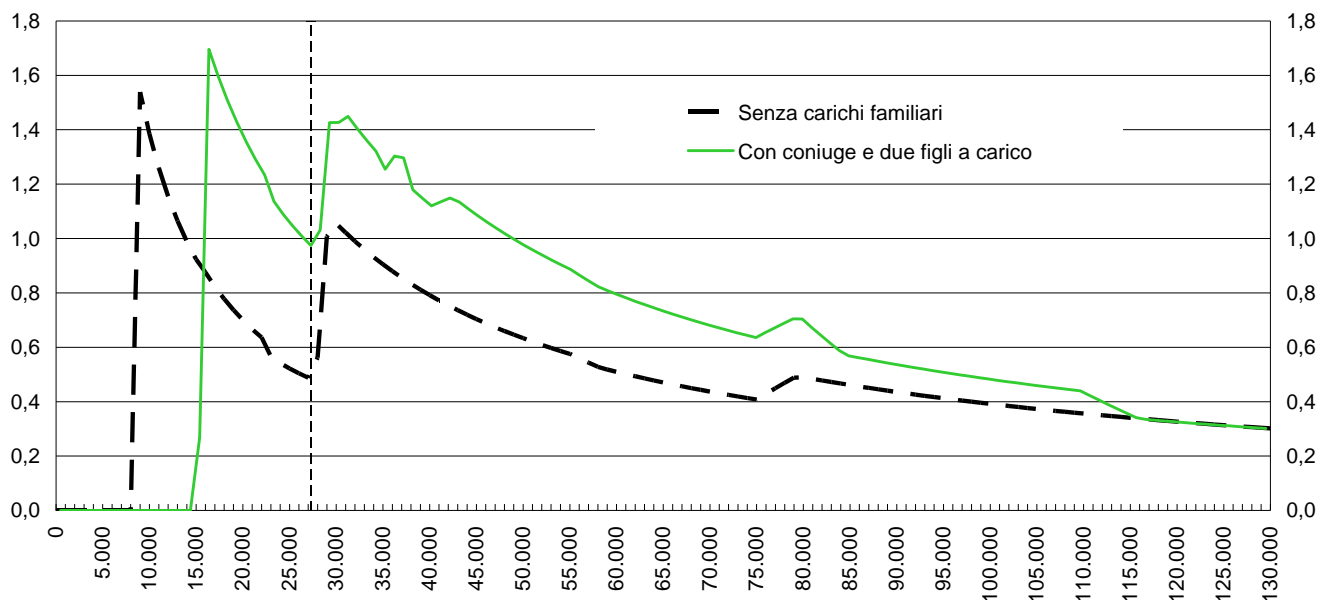


Figura 13

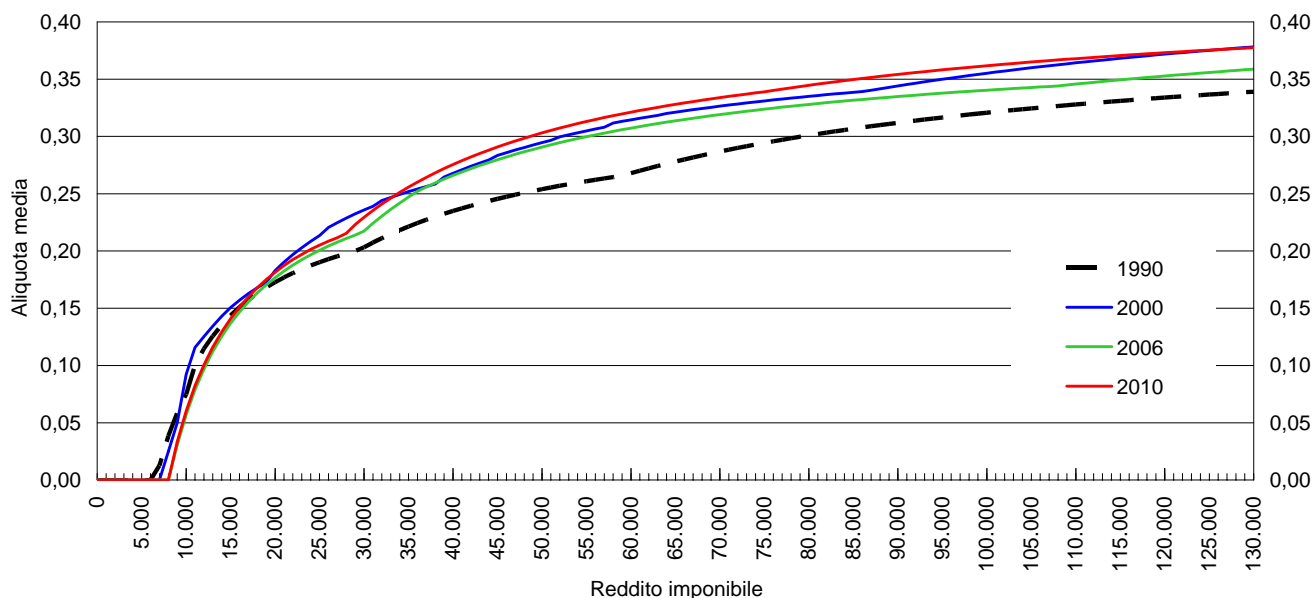
Gli effetti del drenaggio fiscale: variazione dell'aliquota media effettiva tra il 2007 e il 2010 per un lavoratore dipendente a parità di redditi reali (1)
(escluse addizionali all'Irpef; prezzi costanti 2010)



(1) La linea verticale è tracciata in corrispondenza dell'importo della retribuzione lorda media di contabilità nazionale.

Figura 14

Aliquote medie effettive per un lavoratore dipendente celibe
(escluse addizionali all'Irpef; prezzi costanti 2010)



Aliquote medie effettive per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico
(escluse addizionali all'Irpef; prezzi costanti 2010)

