L’intervento sull’Irpef nella legge di bilancio per il 2022

19 gennaio 2022

L’intervento di modifica dell’Irpef inserito nella legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 2 - 3, della legge 30 dicembre 2021 n° 234) consiste in un’ampia revisione dell’imposta che tocca sia le aliquote marginali legali sia gli scaglioni, nonché le detrazioni per tipo di reddito.

Non ha la pretesa di rappresentare una riforma complessiva e definitiva del tributo dal momento che, tra l’altro, sono rimaste immutate le regole di definizione della base imponibile. Come evidenziato da molti osservatori, il tema della definizione della base imponibile presenta diversi elementi di criticità legati, soprattutto, alla sua progressiva erosione nel tempo. Questo ha, di fatto, trasformato fin dalle origini l’Irpef da un’imposta comprensiva sui redditi in un prelievo quasi esclusivamente concentrato su quelli da lavoro dipendente e da pensione. D’altra parte, la legge di bilancio non può e non deve rappresentare la sede per una revisione complessiva dell’imposta che richiede, invece, un approfondimento e una discussione all’interno di una cornice più ampia come quella di una Legge delega.

L’intervento inserito nella legge di bilancio nasce con l’obiettivo prioritario di sostenere la ripresa dell’economia in una fase di ripartenza, nonché di agire sulla componente tributaria del cuneo fiscale. Il disegno di uno sgravio fiscale può ovviamente essere definito in molti modi, a seconda degli obiettivi intermedi che si sceglie di perseguire.

La scelta del Governo, anche a seguito dell’interlocuzione con le forze politiche, è stata quella di proporre un intervento che, differentemente da quelli del recente passato focalizzati su platee specifiche, avvantaggiasse la generalità dei contribuenti italiani iniziando, nel contempo, un’opera di razionalizzazione del tributo. Si è, in altri termini, scelto di dare anche avvio alla risoluzione di alcuni problemi strutturali dell’imposta, pur avendo a mente che la riforma più ampia andrà discussa nei mesi a venire.

In questa sede si analizzano le caratteristiche essenziali dell’intervento, tenendo conto dei vincoli e degli obiettivi e discutendo le opzioni con essi coerenti. L’intervento viene inoltre inquadrato come completamento e correzione degli interventi approvati dal 2014 in avanti: li completa estendendo la platea dei beneficiari e li corregge trovando soluzione ad alcuni problemi che essi avevano generato.

Vincoli e obiettivi

Le risorse disponibili per l’intervento sull’Irpef derivano, in primo luogo, dalla riduzione dell’evasione fiscale. In base al meccanismo introdotto con la legge di bilancio per il 2021, queste risorse non dipendono

più dalla maggiore imposta riscossa a valle del processo di accertamento ma, invece, dall'emersione, a monte, di imponibili e di imposte versate in misura maggiore rispetto al passato, ovvero dalla riduzione del cosiddetto tax gap[1]. Per quanto riguarda il 2021, e con riferimento alla riduzione del tax gap registrata nel 2018, le maggiori risorse sono state quantificate in 4.357 milioni di euro. A queste si sono aggiunte le risorse già stanziate per la riforma fiscale dal Governo precedente (2 miliardi nel 2022 e 1 miliardo a regime) e ulteriori risorse definite dal Governo attuale. Complessivamente, data la scelta di attribuire 1 miliardo alla riduzione dell'Irap, le risorse disponibili per l'intervento sull'Irpef sono state stabilite in 7 miliardi.

Per quanto riguarda gli obiettivi e la cornice dell'intervento, va innanzitutto ricordato che negli scorsi mesi le Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, al termine di una serie di audizioni di esperti, istituzioni e forze sociali, hanno approvato a larghissima maggioranza[2] un Documento di indirizzo che evidenziava i principali problemi del sistema fiscale e proponeva delle linee di riforma. Il Documento ha ispirato la stesura del disegno di legge delega che il Governo ha successivamente approvato e che attualmente è all'esame del Parlamento. L'intervento sull'Irpef proposto in Legge di bilancio, nel compiere i primi passi verso una risistemazione del tributo per correggerne le storture più evidenti, non poteva non partire dalle conclusioni e dalle indicazioni di quel Documento. Con riferimento all'Irpef, queste erano principalmente due:

- la riduzione dell'aliquota media effettiva[3] per i contribuenti con reddito tra 28 e 55mila euro;
- la modifica della dinamica delle aliquote marginali effettive[4], eliminando le discontinuità più brusche.

Queste due indicazioni sono reciprocamente legate, posto che ogni modifica dell'aliquota marginale determina anche una modifica dell'aliquota media effettiva, e appaiono comprensibili alla luce dei dati.

Nell'anno di imposta 2019, si collocavano al di sotto dei 28 mila euro di reddito complessivo (e quindi, sostanzialmente, nei primi due scaglioni vigenti prima della riforma[5]) circa 31,6 milioni di contribuenti – il 68,5% del totale dei contribuenti con imposta netta positiva – che complessivamente pagavano circa 46 miliardi di Irpef netta, ovvero il 28% del totale dell'Irpef netta.

I contribuenti della fascia di reddito tra 28 e 55mila euro erano invece circa 8 milioni (circa un quarto dei contribuenti con imposta netta positiva) e pagavano circa 59,5 miliardi, ovvero il 36% dell'Irpef netta. Questi due dati riflettono l'andamento delle aliquote effettive – marginali e medie – dell'Irpef prima della riforma: aliquote medie effettive contenute a livelli molto bassi di reddito, e quindi nei primi due scaglioni, ma in rapida crescita nel terzo scaglione tra 28 e 40 mila euro di reddito complessivo e poi più stabili per livelli di reddito superiori. Tale rapida crescita delle aliquote medie effettive a livelli medio-alti di reddito dipende, matematicamente, dalla dinamica delle aliquote marginali effettive che ha risentito degli effetti prodotti dagli interventi degli ultimi anni.

Ci si riferisce, in particolare, al bonus degli 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti fino a 26 mila euro introdotto la prima volta nel 2014, poi esteso con il trattamento integrativo (che ha portato il bonus a 100

euro fino a 28 mila di reddito complessivo per i lavoratori dipendenti) e con l'ulteriore detrazione (che ha aumentato la detrazione da lavoro dipendente per i lavoratori con reddito tra 28 e 40mila euro) introdotti a regime nella legge di bilancio per il 2021.

Tali sgravi hanno ridotto il carico fiscale per i lavoratori dipendenti con reddito compreso tra 8 e 40 mila euro di reddito per circa 16 miliardi all'anno; i benefici pro-capite maggiori (1200 euro all'anno) sono concentrati nella fascia 8-28mila e decrescono lievemente tra 28 e 35 mila, per poi rapidamente azzerarsi a 40mila euro di reddito. Questi interventi di tipo selettivo, concentrati sui lavoratori dipendenti con i predetti livelli di reddito, hanno però determinato un beneficio solo per questi ultimi pur causando, per costoro, un andamento poco razionale dell'aliquota marginale effettiva (Figura 1).

Al di sopra dei 28mila euro di reddito, l'aliquota marginale effettiva si collocava stabilmente al di sopra del 40% ed era fortemente aumentata a seguito degli interventi realizzati tra il 2014 e il 2021. In particolare, il picco del 60% di aliquota marginale effettiva in corrispondenza dei 35mila euro di reddito complessivo per un lavoratore dipendente derivava dalla somma dell'aliquota marginale legale applicata in precedenza al terzo scaglione (il 38%) e dell'aliquota implicita nel décalage dell'ulteriore detrazione tra 35 e 40 mila euro (il 22%). La presenza di questo picco determinava un andamento dell'aliquota marginale effettiva mostrato in figura che era *opposto* a quello suggerito dalla letteratura economica più recente, che è, invece, ad U, ovvero con aliquote marginali effettive ridotte nella parte intermedia della distribuzione[6].

L'intervento

La soluzione del problema delle aliquote marginali effettive evidenziato poteva essere trovata nell'ambito di un approccio selettivo oppure di un approccio generalista.

Poiché il problema del picco dell'aliquota marginale effettiva si verificava solo per i lavoratori dipendenti, un approccio selettivo come quello degli interventi degli ultimi anni che li completasse e ne correggesse (quantomeno in larga parte) le storture più evidenti sarebbe stato giustificato. Avrebbe, peraltro, concentrato gli sgravi nella riduzione del cuneo fiscale sul lavorogenerando un vantaggio per i soli lavoratori dipendenti come avvenuto in tutti gli ultimi interventi sull'Irpef.

A seguito dell'interlocuzione con le forze politiche della maggioranza, il Governo ha ritenuto, invece, più opportuno perseguire un approccio *generalista*, rivolto cioè all'intera platea di contribuenti (anche lavoratori autonomi fuori dal regime forfettario e pensionati) nell'ottica di dare un sostegno anche a quelle categorie che negli ultimi interventi erano rimaste escluse.

L'approccio *generalista* combinato con le indicazioni parlamentari ha suggerito di intervenire modificando tutti i principali parametri dell'imposta: aliquote legali, scaglioni e detrazioni per tipologia di reddito.

- La riduzione di 3 punti percentuali dell'aliquota marginale legale sul terzo scaglione è funzionale ad

assicurare benefici ai contribuenti della fascia tra 28 e 50 mila. In un sistema a scaglioni, tale beneficio cresce al crescere del reddito in quella fascia e, quindi, è maggiore proprio per quei soggetti (tra 35 e 50 mila di reddito) che non avevano beneficiato degli interventi del recente passato. Per limitare il segno nettamente regressivo di questa modifica, sono stati introdotti, da un lato, la riduzione dell'aliquota marginale legale di 2 punti (dal 27 al 25%) sul secondo scaglione e, dall'altro alto, l'accorpamento degli ultimi due scaglioni a partire da 50mila euro con l'applicazione dell'aliquota marginale legale del 43%.

Tavola 1 - Aliquote e scaglioni pre e post intervento

Nuovi scaglioni (euro)	Aliquote	Precedente
Fino a 15.000	23%	23%
Da 15.000 a 28.000	25%	27%
Da 28.000 a 50.000	35%	38% fino a 55.000 euro
Oltre 50.000	43%	41% da 55.000 a 75.000 euro 43% oltre i 75.000 euro

- L'intervento sulle detrazioni è, invece, principalmente funzionale a risolvere il nodo strutturale dell'andamento delle aliquote marginali effettive, posto che le modifiche delle aliquote legali e degli scaglioni non sono sufficienti a questo scopo. La riduzione di 3 punti dell'aliquota legale del terzo scaglione avrebbe, infatti, riassorbito di soli 3 punti il picco del 60% dell'aliquota marginale sui lavoratori dipendenti. Il riassorbimento completo del picco ha richiesto, in primis, di ridurre il décalage dell'ulteriore detrazione, e, più in generale, di rivedere il disposto combinato del trattamento integrativo e dell'insieme delle detrazioni da lavoro dipendente[7]. L'impatto di questo insieme di interventi sull'aliquota marginale effettiva è illustrato nella figura sottostante.

La figura aiuta a comprendere che l'intervento contenuto nella Legge di bilancio per il il 2022 ha permesso, per certi versi, di *correggere* alcuni effetti problematici derivanti dagli interventi precedenti. La *correzione* è consistita nel riassorbimento completo del picco dell'aliquota marginale effettiva intorno ai 35 mila euro di reddito e nella razionalizzazione di quest'ultima su tutta la distribuzione dei redditi. L'andamento delle detrazioni per i lavoratori dipendenti è stato rivisto per arrivare sostanzialmente a tre livelli di aliquota marginale effettiva, ovvero il 23% fino a 15mila euro, il 34% fino a 28mila euro e il 43% dopo i 28 mila euro[8]. Ad esempio, prima dell'intervento un lavoratore dipendente con uno stipendio annuo di 35mila euro lordi che a seguito di un aumento dell'impegno lavorativo avrebbe guadagnato 5.000 euro aggiuntivi (sempre lordi), avrebbe scoperto che di quei 5.000 euro gliene rimanevano circa 1.960. Nel 2022, di quei 5.000 euro aggiuntivi al lavoratore ne rimarrano circa 2.750.

Per i contribuenti diversi dai lavoratori dipendenti, l'aliquota marginale effettiva dal 2022 ha un andamento che si discosta poco da quello delle aliquote marginali legali, in quanto il décalage delle nuove detrazioni è molto morbido[9]. Per effetto di queste modifiche dell'andamento delle aliquote marginali effettive si genera un abbassamento generalizzato della curva delle aliquote medie effettive, con le implicazioni redistributive su cui torneremo a breve.

Per completezza va ricordato che un intervento basato solo sulla revisione di tutte le detrazioni per tipologia di reddito avrebbe consentito di mantenere un approccio generalista e di destinare in modo più puntuale le risorse sulle diverse fasce di reddito. Questo, in un certo senso, avrebbe esteso la logica degli ultimi interventi anche a pensionati e lavoratori autonomi.

Gli impatti redistributivi

Nella letteratura economica gli impatti degli interventi fiscali sulla redistribuzione e sulla progressività vengono misurati guardando all'aliquota media effettiva, che è data dal rapporto tra l'imposta e il reddito. Questo è coerente con l'idea che uno sgravio fiscale non va inteso come un trasferimento monetario a favore di alcuni soggetti; è, piuttosto, una riduzione del contributo richiesto a ciascuno, in percentuale del proprio reddito, al finanziamento della spesa pubblica. Per questa ragione, guardare al valore assoluto degli sgravi può portare a valutazioni distorte dalla capacità contributiva di partenza di ciascuno.

a. Impatti di breve periodo per i lavoratori dipendenti

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, per misurare l'impatto redistributivo dell'intervento sull'Irpef è necessario tenere in debita considerazione la presenza del trattamento integrativo che non incide sull'imposta e le cui regole di erogazione sono cambiate a seguito dell'intervento stesso. Si deve quindi guardare al reddito disponibile, che è pari al reddito complessivo meno l'imposta al netto delle detrazioni più l'eventuale trattamento integrativo. L'indicatore più simile, in questo contesto, all'aliquota media è il rapporto, espresso in percentuale, tra la variazione di tale reddito disponibile e il reddito complessivo. La figura sottostante la riporta per i lavoratori dipendenti.

Nella figura sono rappresentati due picchi, corrispondenti a poco più del 2% del reddito complessivo. Il primo si verifica a circa 15mila euro di reddito complessivo ed è dovuto al fatto che la detrazione base di 1.880 euro che, in precedenza, iniziava a decrescere non appena al di fuori della no tax area viene ora mantenuta costante fino, appunto, a 15 mila euro di reddito complessivo. Il secondo si verifica a 41mila euro di reddito complessivo e dipende dalla combinazione della riduzione dell'imposta lorda e dell'aumento delle detrazioni.

La figura evidenzia che i guadagni di reddito disponibile più sensibili (tra circa l'1 e circa il 2% del reddito disponibile) si registrano, per i lavoratori dipendenti, sulla fascia medio-bassa (tra 13 e 19 mila euro) nonché su quella medio-alta (tra 37 e 55mila euro). D'altraparte, guadagni più contenuti (inferiori all'1 per cento) si registrano in tre punti della distribuzione del reddito da lavoro dipendente:

- **al di sotto dei 10mila euro di reddito**; qui vi è una difficoltà oggettiva a prevedere benefici maggiori dal momento che larga parte della popolazione in oggetto non paga imposta o paga importi estremamente bassi. Peraltro, ogni intervento sull'Irpef di questa fascia di reddito finisce necessariamente per interagire con gli strumenti di sostegno al reddito presenti nel nostro ordinamento, quali ad esempio il Reddito di Cittadinanza;

- **nella fascia tra i 20mila e i 35mila euro di reddito complessivo**; qui accade che il vantaggio derivante dalla riduzione della seconda e della terza aliquota viene fortemente ridotto dal nuovo andamento della detrazione da lavoro dipendente che riassorbe al suo interno gli effetti del trattamento integrativo. Peraltro, la stessa rimodulazione della detrazione è stata finalizzata in primis a regolarizzare gli andamenti delle aliquote marginali effettive e ad evitare le perdite e solo in via residuale a direzionare gli impatti redistributivi.
- **nella fascia sopra i 60mila euro di reddito**; data la dimensione assoluta dello sgravio, che converge e si stabilizza a 270 euro annui oltre i 75mila euro di reddito, il beneficio in termini di reddito disponibile diventa sostanzialmente irrilevante per i soggetti in queste fasce di reddito.

In particolare, i ridotti guadagni per la fascia tra 20 e 35 mila euro si spiegano sulla base di due elementi:

1. date le indicazioni del già citato Documento parlamentare, l'intervento si è focalizzato sulla fascia 28-55 mila euro con l'obiettivo di ridurre le inefficienze causate dai livelli molto elevati dell'aliquota marginale effettiva che si registravano, prima dell'intervento, in quella fascia di reddito;
2. l'intervento è stato disegnato tenendo presente il sensibile aumento del reddito disponibile determinato a favore dei soli lavoratori dipendenti con reddito complessivo tra 8mila e 35mila euro dai provvedimenti presi negli anni precedenti, che determinano sgravi stimabili in circa 16 miliardi l'anno.

b. Una visione di medio periodo per l'insieme dei contribuenti

In alcuni casi, può essere utile valutare gli impatti redistributivi di interventi di modifica delle imposte non solo guardando al loro punto di arrivo ma anche al loro punto di partenza. Come più volte ricordato, l'intervento attuato con la legge di bilancio 2022 è stato disegnato tenendo presente la struttura dell'Irpef come derivante dagli interventi precedenti, e, in particolare, il bonus degli 80 euro introdotto nel 2014 e la riforma contenuta nella Legge di bilancio per il 2021. Alla luce di quanto qui esposto, dovrebbe essere chiaro come l'intervento della legge di bilancio 2022 abbia per certi versi *corretto* alcuni effetti distorsivi dei provvedimenti precedenti e come, per altri versi, abbia *completato* tali misure. Tale interpretazione può essere applicata con riferimento alle diverse platee di contribuenti.

Per i lavoratori dipendenti, come già ricordato, la *correzione* è consistita nella razionalizzazione dei livelli dell'aliquota marginale effettiva su tutta la distribuzione dei redditi. Il *completamento*, invece, riguarda gli effetti distributivi dei precedenti interventi che si erano concentrati esclusivamente sulle fasce di lavoratori dipendenti con reddito basso e medio-basso. Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, la linea blu della Figura 2 conferma quanto già argomentato, ovvero che gli interventi precedenti si fossero concentrati esclusivamente sui redditi inferiori a 40mila euro, con incrementi percentuali del reddito disponibile che andavano dal 15 al 2% circa. Il passaggio dalla linea blu a quella rossa consente di verificare come, a seguito dell'intervento realizzato con la legge di bilancio del 2022, il ciclo di provvedimenti degli ultimi anni abbia determinato, rispetto al 2013, un aumento del reddito disponibile che, pur mantenendo il carattere progressivo, riguarda tutto l'insieme dei lavoratori dipendenti.

Infine, l'intervento ha anche *parzialmente completato* i provvedimenti precedenti che avevano del tutto ignorato alcune platee di contribuenti, e in particolare i pensionati. L'intervento ha generato una riduzione

dell’aliquota media effettiva dei pensionati compresa tra un massimo dell’1,6% (in corrispondenza di 15mila euro) e un minimo dello 0,4% (che si raggiunge a 29mila e a 75mila euro: oltre 75mila il beneficio tende ad azzerarsi). Tuttavia, anche in questo caso l’andamento di tale riduzione non è regolare, perché è compreso tra l’1 e l’1,5% del reddito per i livelli molto bassi (tra 8500 e 19mila euro, dove si collocano, secondo i dati del 2019 circa 4,9 milioni di pensionati) e medio-alti (tra 37mila e 59mila euro, dove si collocano, secondo i dati del 2020, circa 1,1 milioni di pensionati), mentre scende tra lo 1 e lo 0,4% nelle altre fasce di reddito. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi l’andamento del beneficio è simile, sebbene per valori diversi e con differenze relative maggiori. In sintesi,l’andamento della distribuzione dei benefici illustrato in Figura 3 deriva dal combinato disposto, da un lato, dall’indicazione parlamentare di concentrare le risorse sulla fascia 28-55mila euro utilizzando un approccio generalista e, dall’altro lato, dal vincolo di bilancio.

---

[1] L’esatta quantificazione è il frutto di un processo che si svolge in tre stadi e che si ripeterà ogni anno. I tre stadi sono i seguenti: i) il calcolo della variazione del tax gap registrata nell’ultimo anno disponibile al netto degli effetti dovuti alle variazioni congiunturali e normative; ii) la verifica del carattere permanente di tale variazione, iii) la verifica, nella NADEF, delle maggiori entrate rispetto alla previsioni tendenziali formulate nel precedente DEF.

[2] Il documento parlamentare è stato approvato da 5 delle 6 forze politiche che costituiscono l’attuale maggioranza.

[3] L’aliquota media effettiva indica la quota del reddito complessivo che viene assorbita dall’imposta.

[4] L’aliquota marginale effettiva indica la quota di un euro di reddito aggiuntivo che verrebbe assorbita dall’imposta. In questo scritto, il calcolo delle aliquote effettive viene fatto considerando – oltre agli scaglioni e alle aliquote marginali legali – le sole detrazioni per tipo di reddito. Ovviamente, si tratta di una semplificazione, tenuto conto del fatto che, anche restringendo l’analisi alle sole grandezze fiscali, l’aliquota marginale effettiva per ciascun contribuente dipende da numerosi altri fattori (ad esempio: oneri deducibili, altre detrazioni, addizionali).

[5] Le cinque previgenti aliquote marginali legali erano pari al 23% nello scaglione tra 0 e 15mila euro, al 27% per lo scaglione tra 15 e 28mila euro, al 38% per lo scaglione tra 28 e 55mila euro, al 41% per lo scaglione tra 55 e 75mila euro e, infine, al 43% per la porzione di reddito imponibile superiore ai 75mila euro. Il reddito imponibile è pari al reddito complessivo al netto degli oneri deducibili.

[6] Come illustrato da Diamond (*Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates*, The American Economic Review, 1998), l’andamento ottimale delle aliquote marginali effettive dipende da un insieme di variabili, tra cui assume una particolare importanza la forma della distribuzione dei redditi dichiarati (si veda anche Saez, *Optimal Income Tax Rates and Elasticities: A Summary*, in Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association , 1999). Analizzando questa distribuzione, il risultato tradizionale, secondo cui le aliquote marginali ottimali assumono l’andamento di una U rovesciata, può essere messo in discussione e, anzi, del tutto invertito. In effetti, un andamento ottimale ad U delle aliquote marginali effettive è stata rilevata per gli USA da Saez (*Using Elasticities To Derive Optimal Income Tax Rates*, Review of Economic Studies, 2001) e per il Regno Unito da Brewer, Saez e Shepherd (*Means Testing and Tax Rates on Earnings*, in: Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review, 2010).

[7] Per i lavoratori dipendenti fino a 15 mila euro il trattamento integrativo viene mantenuto, e ad esso si somma la detrazione fissa di 1880 euro per un totale di quasi 3100 euro. Per i lavoratori dipendenti tra 15 e 28 mila euro il trattamento integrativo viene riassorbito e l’insieme delle detrazioni viene rivisto aumentando la detrazione base a 3100 euro e, soprattutto, prevedendo un decalage con sole due aliquote marginali implicite. Questo meccanismo consente, mediamente, il conseguimento di guadagni, per quanto contenuti in valore assoluto.

[8] Nel grafico si evidenziano alcuni punti di leggera deviazione da questo andamento, corrispondenti ai livelli di introduzione (25mila euro) e di cessazione (35mila euro) della detrazione aggiuntiva (che ha lo scopo di evitare le perdite nel passaggio dal vecchio al nuovo regime) nonché a 50mila euro, dove si esauriscono le detrazioni da lavoro dipendente.

[9] Per i pensionati la detrazione è pari a 1955 euro fino a 8500 euro di reddito complessivo e si azzera a 50mila euro, con un’aliquota marginale implicita del 6,4% fino a 28 mila e del 3,2% sui redditi più alti. Per i lavoratori autonomi la detrazione è pari a 1.265 euro fino a 5.500 euro di reddito complessivo e si azzera a 50 mila euro con un’aliquota marginale implicita del 3,4% fino a 28 mila e del 2,3% sui redditi più alti.