

energetici alla variazione percentuale effettiva della spesa totale delle famiglie è stato in media dell'1,1 per cento; senza le misure sarebbe stato del 4,7 per cento. Le misure introdotte hanno quindi contribuito fortemente a contenere gli aumenti di prezzo, grazie alle caratteristiche di progressività che esse hanno avuto, con benefici percentualmente più elevati per la parte bassa della distribuzione e più ridotti per la parte alta. Forte è stato in tal senso il contributo di indennità e bonus sociali nei primi decili di spesa. In rapporto al reddito familiare, le misure di calmierazione dello shock hanno limitato l'incremento medio della spesa al 6,8 per cento. A causa della diversa composizione del paniere delle famiglie e della loro diversa propensione al consumo, tale incidenza percentuale varia lungo la distribuzione della spesa, passando dal 10,9 per cento del primo decile di spesa al 5,4 per cento dell'ultimo. In assenza delle misure, l'incremento medio della spesa in rapporto al reddito sarebbe stato dell'8,5 per cento. I risultati della simulazione indicano quindi che le politiche pubbliche sono state in grado di mitigare l'impatto regressivo dello shock e che molto rilevanti, in tal senso, sono stati i contributi delle indennità una-tantum e dei bonus sociali.

L'IRPEF: VERSO QUALE RIFORMA?

6. Nei prossimi anni, le esigenze di consolidamento dei conti, nel quadro del necessario processo di riduzione del rapporto debito/Pil, avranno quale essenziale condizione di base la tenuta delle entrate pubbliche. Il Rapporto ha dunque voluto dedicare attenzione al comparto dei tributi offrendo elementi di riflessione al Parlamento e al dibattito pubblico, soprattutto nella fase di discussione del disegno di legge delega fiscale. Tre temi sono stati oggetto di analisi e approfondimenti: le prospettive di riforma dell'Irpef, la principale imposta del nostro sistema tributario; l'IVA, con la sua struttura connotata da numerose agevolazioni; e le spese fiscali (*tax-expenditure*).

Sin dagli anni Settanta, l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere generale dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il vulnus all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinarsi verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la

limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell'Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Nel capitolo si osserva che le attuali debolezze dell'imposta non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla graduale riduzione dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base.

A questo riguardo, alcune perplessità possono essere sollevate con riferimento al grado di progressività raggiungibile con tale struttura impositiva rispetto al sistema vigente; d'altra parte, la limitata estensione della base imponibile Irpef rende difficilmente sostenibile una difesa tout court dell'attuale struttura di progressività formale. Perplessità suscita anche la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Più in generale, considerato che le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef, viene segnalato come il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprensività dell'Irpef non venga affrontato dal progetto di riforma.

Il capitolo sull'Irpef (capitolo 4) esamina anche varie disposizioni del disegno di legge delega, concernenti specifiche tipologie di reddito (redditi agrari, redditi di fabbricati, redditi finanziari, redditi d'impresa), rilevando l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, al fine di restringerne progressivamente la base imponibile. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Ma, una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.