



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

**L'evoluzione dell'IRPEF:
tra scaglioni che crollano e principi che
restano**

Relatore

Ch. Prof.ssa Irene Mammi

Laureanda

Laura Vaccari 989833

Anno Accademico

2025 / 2026

INDICE

Introduzione.....	1
Capitolo Primo. Dalla Genesi dell'IRPEF alle sue caratteristiche	4
1.1. Il sistema tributario italiano	5
1.2. L'evoluzione storica dell'IRPEF	6
1.2.1. Dalla riforma Vanoni alla codifica nel TUIR.....	7
1.2.2. La grande riforma tributaria come svolta nel sistema fiscale	9
1.2.3. Gli anni Ottanta e la successiva riforma Visco	11
1.2.4. La politica tributaria di Tremonti	13
1.2.5. La Legge finanziaria del 2007	15
1.2.6. Il Governo Renzi e il "bonus IRPEF"	17
1.2.7. Conte e gli anni del Covid-19	18
1.3. I principi dell'IRPEF e i suoi aspetti essenziali	19
1.3.1. Gli elementi costitutivi dell'IRPEF	20
1.3.2. Le distorsioni del sistema tributario: l'erosione e l'evasione fiscale	22
1.3.2.1. L'erosione fiscale	22
1.3.2.2. L'evasione fiscale	23
1.3.3. L'addizionale comunale e regionale	24
Capitolo Secondo. Le recenti riforme IRPEF	25
2.1. Il contesto e gli obiettivi delle riforme	26
2.2. La riforma IRPEF del 2022	27
2.2.1. La modifica degli scaglioni e delle aliquote	27
2.2.2. La revisione delle detrazioni	28
2.2.2.1. I redditi da lavoro dipendenti e assimilati.....	28
2.2.2.2. I redditi da pensione.....	29
2.2.2.3. I redditi da lavoro autonomo	30
2.2.3. Il trattamento integrativo.....	30
2.2.4. Il coordinamento delle addizionali IRPEF	31
2.3. Le ultime modifiche IRPEF	33

Capitolo Terzo. L'analisi delle riforme IRPEF sul carico fiscale	38
3.1. La ripartizione dei contribuenti IRPEF	39
<i>3.1.1. La valutazione per area geografica.....</i>	<i>39</i>
<i>3.1.2. La valutazione per fascia di reddito</i>	<i>41</i>
3.2. L'analisi comparativa delle varie riforme	42
3.3. Valutazione critica sugli effetti redistributivi delle riforme.....	47
3.4. Il crescente indebolimento della progressività.....	49
3.5. Considerazioni finali: equità o efficienza?	50
 Conclusione	 52
 Appendice.....	 53
 Bibliografia e sitografia	 54

INTRODUZIONE

Il sistema tributario italiano si configura come uno dei pilastri fondamentali con cui lo Stato esercita la propria funzione sociale ed economica nel reperire le risorse utili a finanziare la spesa pubblica e a perseguire obiettivi di pubblico interesse come la redistribuzione del reddito o la stabilizzazione del sistema economico. All'interno di questo scenario, trova fondamento l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), che fin dalla sua nascita negli anni Settanta ha costituito la colonna portante delle imposte dirette simbolo di attuazione concreta di quello che è il principio di capacità contributiva dichiarato dalla nostra Costituzione.

Fin dagli anni Settanta al centro del dibattito economico vi era il rapporto intercorrente tra l'imposizione fiscale e l'organizzazione della società: Adam Smith sosteneva infatti che «*The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities*»¹, gettando in tal modo le basi per quello che è ancora oggi il principio base dell'imposizione costituita: il principio di capacità contributiva. La tassazione però non è solo un mezzo per la raccolta di gettito, ma è anche uno strumento di politica economica in grado di influenzare i comportamenti individuali, le decisioni di investimento e quelle di distribuzione della ricchezza, che come sostenuto da Keynes è il modo migliore per poter porre rimedio agli squilibri che il mercato tende a produrre in modo naturale.

In Italia, l'introduzione dell'IRPEF delinea il passaggio da un sistema basato su una pluralità di imposte reali frammentate ad un modello di imposizione personale che colpisce in modo progressivo il reddito del contribuente. Tale cambiamento rifletteva il bisogno di costruire un sistema che fosse coerente con i principi costituzionali. Ciò nonostante, nel corso dei decenni, l'imposta è stata oggetto di vari interventi normativi che hanno portato alla modifica di aliquote e scaglioni, del sistema delle detrazioni e delle modalità di applicazione, il tutto per rispondere ai cambiamenti economici, sociali e politici che attraversava il Paese. Secondo Richard Musgrave, allocazione, distribuzione e stabilizzazione erano le tre funzioni da perseguire in simultanea per un sistema tributario. In altri termini, l'imposta avrebbe dovuto distribuire la ricchezza in modo equo, allocare le risorse giustamente e collaborare alla stabilità economica. Si tratta però di

¹ SMITH A., (1998), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book V, Chapter II, W. Strahan and T. Cadell, London, 1776.

obbiettivi che difficilmente riescono a convergere nel sistema fiscale senza intaccare la crescita economica. Questo è un problema molto rilevante nel nostro Paese, che si caratterizza per una pressione fiscale molto elevata e un debito pubblico che porta a continui vincoli nelle politiche di bilancio. In riferimento, appare significativo il pensiero dell'economista Carlo Cottarelli, secondo il quale non occorre solo perseguire gli obiettivi di efficienza ed equità, ma per portare al successo una riforma fiscale, serve avere le reali possibilità di realizzare adeguatamente quanto proposto.

Alla luce di tali considerazioni, il lavoro svolto ha lo scopo di ripercorrere le varie tappe storiche che hanno portato alla realizzazione dell'IRPEF, analizzando le conseguenze avute sul carico fiscale dei contribuenti italiani, fino all'ultima riforma contenuta nella Legge di Bilancio 2026. L'obiettivo dell'elaborato non è solo descrivere, ma proporre un'analisi delle varie modifiche e una simulazione empirica al fine di comprendere se e in che misura le riforme hanno attenuato il carico fiscale e per quali categorie di contribuenti i benefici sono stati maggiori.

Nel dettaglio, il capitolo primo si concentra sulla nascita e l'evoluzione storica dell'IRPEF a partire dal secondo dopoguerra. Qui si è analizzato il sistema tributario vigente all'epoca, basato su imposte reali, ognuno delle quali con principi diversi e aliquote proprie. Dopodiché, si sono sviluppati i primi tentativi di riforma con la Legge Vanoni del 1951, il dibattito tra Visentini e Cosciani e la grande riforma tributaria degli anni '70. Si è poi proseguiti con gli anni Ottanta e la semplificazione degli scaglioni, la riforma Visco degli anni Novanta, i vari interventi di Tremonti nei primi anni 2000, per concludere con i cambiamenti del Governo Renzi e Conte.

Il capitolo secondo affronta invece le riforme più recenti, sviluppatesi in un contesto economico e politico assai insidioso. Gli ultimi anni furono infatti caratterizzati da nuove problematiche: la crisi pandemica del Covid-19, la crescita dell'inflazione, l'aumento dei costi dell'energia, le tensioni internazionali e la necessità di rilanciare il sistema produttivo. Furono tutti fattori che portarono il Governo italiano a dover discutere di un nuovo sistema di tassazione. Da qui si ebbe la riforma tributaria contenuta nella Legge di Bilancio 2022, consolidata in seguito con la Legge delega n.111 del 2023 e con l'ultima Legge di Bilancio 2026, che con le nuove modifiche alle aliquote e al numero di scaglioni riformò il sistema tributario a favore dei contribuenti.

L'analisi empirica presente nel terzo e ultimo capitolo rappresenta invece il fulcro di tutto il seguente elaborato: attraverso lo studio e l'accostamento dei dati del MEF e dell'ISTAT, si è proposta una suddivisione geografica e una per fasce di reddito dei contribuenti negli anni 2021, 2022 e 2024, al fine di comprendere su chi effettivamente grava l'imposta. L'analisi è stata poi affiancata da una simulazione pratica su quattro livelli di reddito lordo distinto, che hanno permesso di misurare in modo concreto come ogni riforma ha variato l'importo dell'imposta al fine di valutare i benefici fiscali ottenuti.

Complessivamente, il lavoro svolto si offre come lettura critica delle varie trasformazioni che hanno colpito l'IRPEF, al fine di verificare se vi è stato un reale aiuto nel rendere il sistema fiscale maggiormente equo ed efficiente o se le sue ancora presenti fragilità strutturali, restino quesiti irrisolti a cui dare risposta in futuro.

CAPITOLO PRIMO

**DALLA GENESI DELL'IRPEF ALLE SUE
CARATTERISTICHE**

1.1 Il sistema tributario italiano

Il sistema tributario italiano è l'insieme delle entrate pubbliche utilizzate dallo Stato e dagli enti territoriali per finanziare la spesa pubblica e perseguire obiettivi economici e sociali, come la redistribuzione del reddito, la stabilizzazione del ciclo economico e l'efficienza allocativa. Al suo interno vi sono diverse categorie di entrate, ma le tre principali sono le imposte dirette, le imposte indirette e i contributi sociali, ciascuna con le proprie peculiarità ed effetti economici.

La prima categoria è quella delle imposte dirette che, come suggerisce il nome, colpisce in modo diretto la capacità contributiva del soggetto formata dal reddito o dal patrimonio. Al suo interno, le principali entrate provengono dall'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), l'Imposta sul Reddito delle Società (IRES) e, anche se con un peso minore, altre forme di imposizione patrimoniale. Il secondo gruppo di entrate è dato dalle imposte indirette che colpiscono la capacità contributiva di un soggetto in modo mediato attraverso il consumo o il trasferimento di beni e servizi, come succede per l'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), per le accise, le imposte di registro o il bollo. Affianco alle imposte, ruolo rilevante lo ricoprono i contributi sociali, ossia dei versamenti obbligatori a carico dei redditi da lavoro, destinati a finanziare il sistema di previdenza e assistenza sociale, i quali ricoprono il ruolo di terza categoria di entrate pubbliche.

Nel complesso, il panorama tributario italiano si presenta come un sistema misto dove convergono sia imposte che contributi sociali, ognuno con un diverso peso: infatti, in termini di gettito hanno rilevanza l'IRPEF come imposta diretta e l'IVA come imposta indiretta, mentre i contributi sociali si considerano nell'ambito del "cuneo fiscale". Tuttavia, questo peso non è rimasto invariato nel tempo, ma ha subito cambiamenti condizionati dal panorama economico, ma anche politico portando una crescente rilevanza dei contributi sociali e delle imposte indirette in determinate fasce storiche, ma anche una ridefinizione del ruolo delle imposte dirette. Sotto questo aspetto, l'IRPEF ha assunto centralità tra le imposte dirette a partire dagli anni Settanta, segnando il passaggio da un sistema a imposta cedolare a un sistema di imposizione personale e progressiva: si è infatti affermata come imposta diretta primaria, rappresentando la quota più significativa di gettito e diventando lo strumento principale di politica redistributiva.

1.2 L'evoluzione storica dell'IRPEF

L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), ricopre, fin dalla sua introduzione, una funzione rilevante al centro del sistema fiscale italiano sia per il fatto che coinvolge un numero molto elevato di contribuenti che ogni anno effettuano il versamento, sia per l'ampiezza che il suo gettito genera. Se si pensa all'anno 2024, il totale dei redditi dichiarati ai fini dell'IRPEF sono stati circa 1.028 miliardi di euro e il gettito che ne è derivato è stato pari a circa 207.15 miliardi di euro, di cui circa 185.58 di competenza IRPEF quindi un 89.9% del totale, percentuale crescente rispetto all'anno precedente (+ 0.3%). Non solo, se si analizzano i dati riguardo il numero di contribuenti che nel 2024 hanno versato almeno un euro di imposta, sono circa 33.54 milioni, senza contare il numero di soggetti che non sono stati tenuti ai versamenti grazie alle detrazioni, deduzioni varie o redditi esenti. Si comprende quindi, come questa imposta sia il cuore centrale del prelievo fiscale italiano, poiché copre significativamente una parte delle risorse con cui la Pubblica Amministrazione finanzia le opere a favore della collettività.

Ma come era strutturato il sistema impositivo prima che l'IRPEF entrasse in vigore con la riforma tributaria degli anni Settanta? Il sistema impositivo prevedeva quattro categorie di imposte reali: quella sui terreni, sul reddito agrario, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. Essendo di tipo reale, queste imposte incidevano in modo oggettivo sul contribuente senza quindi considerare la situazione personale di quest'ultimo. Veniva inoltre applicata un'aliquota di tipo proporzionale alla base imponibile per la valorizzazione dell'ammontare dell'obbligazione tributaria, aliquota che per la sua caratteristica non variava a seconda del patrimonio del soggetto.

L'imposta sui terreni, detta anche imposta fondiaria, era un'imposta diretta, speciale e reale che gravava sul fondo stesso e in modo diretto sul suo proprietario. Colpiva quei terreni il cui scopo era la coltivazione, a prescindere dal fatto che poi vi fosse un'effettiva produzione di reddito. Il prelievo poi, non riguardava l'intero reddito agricolo, ma si limitava al reddito dominicale, ossia il reddito facente riferimento al solo possesso del terreno. Questo significava avere un'imposta fondata su criteri oggettivi, quindi indipendente dalle condizioni complessive del contribuente.

Vi era poi l'imposta sul reddito agrario derivante da attività riguardanti le attività agricole, come poteva essere la coltivazione diretta del terreno. Si differenziava dalla

precedente categoria, perché derivava non solo dal possesso del fondo, ma dall'entrata che ne conseguiva dalla lavorazione e sfruttamento di esso.

L'imposta sui fabbricati invece era un'imposta diretta e reale riguardante il reddito netto derivante dalle costruzioni, eccetto quelle rurali destinate ad abitazione dei coltivatori. Cosa importante per questa imposta era il suo separarsi dal criterio catastale, poiché l'imposizione verteva sul reddito effettivamente prodotto dall'immobile.

Infine, l'imposta di ricchezza mobile era diretta e personale e ne facevano parte tutti i redditi non riconducibili alla categoria fondiaria purché prodotti nel territorio dello Stato o comunque percepiti da soggetti residenti o domiciliati al suo interno, come per esempio i redditi ipotecari, le retribuzioni, pensioni. Vi erano tre categorie al suo interno: nella prima facevano parte i redditi perpetui, con rilevanza solo del capitale; nella seconda vi erano i redditi temporanei misti dove erano rilevanti sia il capitale che la mano d'opera; nella terza rientravano i redditi temporanei riguardanti le attività professionali, il lavoro dipendente, oltre che pensioni e vitalizi.

A fianco delle imposte appena descritte, vi erano poi le imposte societarie, che colpivano il reddito prodotto dalle società di capitali e l'imposta complementare progressiva sul reddito, di tipo personale, diretto e progressivo, che tassava i redditi delle persone soggette già ad imposte di tipo reale. Fu un'imposta molto importante perché rappresentò uno dei primi strumenti che attuava il principio di personalità e progressività che, come vedremo successivamente, sono ancora oggi giorno alla base dell'IRPEF.

La presenza di una pluralità di imposte ha fatto emergere limiti in termini di equità, rendendo necessario intervenire in materia tributaria, delineando una riforma organica che ha portato nel corso degli anni all'introduzione dell'IRPEF. Va precisato ad ogni modo, come nel corso della sua evoluzione storica, l'IRPEF non è mai stata oggetto di riforme radicali volte a modificare l'assetto originario, ma piuttosto ad una serie di interventi di tipo correttivo e di consolidamento, con l'obiettivo di adeguare l'imposta alle esigenze politiche ed economiche. Infatti, l'imposta è rimasta saldamente ancorata al principio di progressività per scaglioni, nonostante le modifiche avvenute.

1.2.1 Dalla riforma Vanoni alla codifica nel TUIR

Un primo tentativo di riforma tributaria lo si ha nel Secondo dopoguerra, esattamente con la L. n. 25/1951 detta Legge Vanoni (prese il nome dal Ministro delle

Finanze Ezio Vanoni), la quale mirava a ricreare un sistema tributario efficiente, in grado di sostituire quello attuale, compromesso dalle difficoltà emergenti dalla fine del secondo conflitto mondiale. Tale riforma voleva porre rimedio, in primo luogo, all'elevata e disorganizzata produzione legislativa vigente, causa primaria di una forte lentezza burocratica e di una poca chiarezza normativa, e in secondo luogo alla presenza di più tributi caratterizzati da aliquote elevate gravanti sullo stesso bene. A riguardo vi fu un inteso dibattito il cui fulcro centrale fu il tema del carattere *'personale'* dell'imposta dove presero posizione il professore Cesare Cosciani e l'Onorevole Bruno Visentini con due divergenti pareri.

Cosciani era convinto che la presenza delle attuali imposte reali frammentate nel sistema tributario, portassero discriminazione sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo e che fosse necessario introdurre un sistema tributario basato su un'imposta generale sul reddito. Questa imposta doveva essere di tipo personale e progressivo e doveva essere in grado di riunificare in una sola base imponibile tutte le varie fonti di reddito del soggetto passivo, diminuendo le disparità esistenti. Era inoltre importante prendere in considerazione anche le varie situazioni sociali e familiari in cui si trovava il contribuente. Di opinione opposta era invece Visentini che considerava il carattere della personalità dell'imposta un obiettivo non realizzabile e che avrebbe portato a un intensificarsi negativo dell'attività di accertamento e a una riduzione del gettito, con la conseguenza che il carico fiscale si sarebbe spostato verso le imposte indirette. Inoltre, sosteneva che ridurre le aliquote fosse un mezzo molto più efficace per arginare l'evasione fiscale e arrivare a dichiarazioni più realistiche. Questi due pensieri finirono per influenzare profondamente la riforma Vanoni, che non arrivò alla completa realizzazione dell'originario progetto, ma gettò le basi per i successivi interventi normativi riguardanti la materia tributaria, introducendo l'obbligo di presentazione di dichiarazione dei redditi. Il sistema tributario rimase quindi formato da una pluralità di imposte, ognuna delle quali aveva regole proprie che incrementavano i problemi in termini di equità e di evasione fiscale.

Il passaggio successivo fu rappresentato dall'emanazione della Legge 28 gennaio 1958, n.645 che portò all'elaborazione del Testo Unico sulle leggi delle imposte dirette (TUIR). Il suo obiettivo era l'inserimento nell'ordinamento nazionale di un'esatta terminologia tributaria, riunendo in un unico corpo normativo tutte le varie disposizioni

in materia tributaria che, fino a quel momento, erano frammentate in vari atti legislativi. Il TUIR fu diviso in quattro titoli, ognuno contenente una tematica specifica:

1. Titolo uno: disciplina l'IRPEF;
2. Titolo due: disciplina l'IRES, (dal 2004);
3. Titolo tre: disposizioni comuni;
4. Titolo quattro: le c.d. disposizioni varie, transitorie e finali.

1.2.2 La grande riforma tributaria come svolta del sistema fiscale

Nonostante gli anni Settanta videro l'Italia in un periodo di forte crescita economica con l'aumento dell'industrializzazione, dell'occupazione e di conseguenza del miglioramento delle condizioni di vita, vi erano ancora parecchie inefficienze sul piano economico. Il panorama politico caratterizzato da forti tensioni sociali aggravava ulteriormente la situazione e il sistema tributario risultava ancora frammentato e incapace di sostenere una distribuzione equa del carico fiscale. C'era poi l'esigenza di renderlo coerente con i principi della Costituzione sanciti all'art.53. Fu Visentini che provò a perseguire tutti questi obiettivi con il Disegno di legge n.685, contenente quattro principi cardine:

1. progressività dell'imposta all'aumentare del reddito;
2. adattabilità del sistema tributario agli obiettivi emergenti di politica economica del Paese, con la diminuzione degli attuali tributi;
3. coordinamento tra finanza statale e locale allo scopo di unificare gli obiettivi di entrambi per evitare inutili conflitti;
4. chiarezza del tributo per dare la possibilità al cittadino medio di quantificare in modo autonomo la propria obbligazione tributaria.

Successivamente, il 9 ottobre 1971² il Parlamento delegò il Governo a emanare tutta una serie di decreti per concretizzare effettivamente il disegno di legge. Le disposizioni che vennero emanate vertevano sui principi di capacità contributiva e della progressività d'imposta, i quali rappresentano la base assoluta del nostro sistema tributario vigente e la stessa nascita dell'IRPEF. Il ruolo centrale in questo cambiamento

² Legge 9 ottobre 1971, n.825, all'art.1 enunciava «*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare le disposizioni occorrenti per le seguenti riforme del sistema tributario secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività [...]*»

fu dell'art.53 della Costituzione, il quale definiva: «*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*»³

Dalla sua analisi, si nota come il primo comma inizi con il termine ‘*tutti*’ sottolineando l’obbligo di pagamento delle imposte per la collettività, sia per i soggetti residenti in Italia, sia per coloro che, pur non avendo la residenza nel Paese, possiedono cespiti nel territorio italiano. Col il termine ‘*sono tenuti*’ invece, la Costituzione richiama al tema del carattere coattivo dell’imposizione fiscale: è infatti un obbligo giuridico il versamento dei tributi e lo Stato potrà imporne il pagamento anche contro la volontà del contribuente, nonché svolgere vari poteri autoritativi come l’accertamento, la riscossione e apportare sanzioni. Va precisato però che questo principio si lega a quello della capacità contributiva: infatti, sebbene tutti siano tenuti al pagamento, non tutti i contribuenti pagano la stessa imposta, ma questa differisce in ragione proprio della capacità contributiva del soggetto in esame. Infine, con il termine ‘*contribuire*’ si va a sottolineare come queste entrate finanzino i servizi pubblici messi a disposizione della collettività. Dal secondo comma si evince, invece come tutto il carico fiscale non sia uniforme per ogni classe di reddito, ma aumenti più che proporzionalmente all’aumentare della capacità contributiva: vuol dire che i soggetti passivi che presentano un reddito maggiore saranno tenuti a versare un onere fiscale maggiore rispetto a coloro che hanno redditi più piccoli. Questo funge da funzione redistributiva, consentendo allo Stato di porre limite alle disparità che si formano sul mercato riguardanti la redistribuzione del reddito. Si nota quindi come questo principio attui in modo impeccabile il principio di capacità contributiva di cui al comma uno.

L’esito finale della L. n. 825/1971 fu l’istituzione di un insieme di decreti legislativi divisi in due gruppi:

1. il primo contenente 19 decreti emanati il 26 ottobre 1972 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1973 al cui interno si trovavano, ad esempio, il D.P.R. n. 633 sull’imposta del valore aggiunto o il D.P.R. n. 637 sulle successioni;
2. il secondo gruppo venne emanato il 29 settembre 1973 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1974 prevedendo disposizioni relative al catasto, l’istituzione

³ Costituzione della Repubblica Italiana, art. 53, in G.U. n.298 del 27 dicembre 1947, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

dell'Anagrafe tributaria e l'introduzione delle nuove imposte sul reddito: IRPEF (D.P.R. n. 597), l'IRPEG (D.P.R. n. 598) e l'ILOR (D.P.R. n. 599). Venne introdotto inoltre, l'accertamento tributario D.P.R. n. 600, i principi in materia di agevolazioni fiscali, D.P.R. n. 601, le modalità di riscossione delle imposte dirette D.P.R. n. 602.

L'introduzione di questa nuova imposta aveva iniziato a produrre effetti positivi sul sistema fiscale italiano, incidendo sull'ammontare del prelievo e sulla sua distribuzione tra i contribuenti. Si è inoltre assistito ad un incremento del gettito fiscale dovuto ad un ampliamento dei soggetti passivi, all'evoluzione delle tecniche riguardo l'accertamento e la riscossione, ma anche all'elevata crescita dell'inflazione, combinata alla progressività dell'IRPEF, che ha portato ad un importante drenaggio fiscale.

L'insieme di questi fattori ha portato le aliquote marginali e medie dei soggetti ad aumentare creando forti divergenze tra i soggetti sottoposti a tassazione completa e soggetti esclusi da essa, ma non solo: ha creato effetti disincentivanti sui contribuenti che preferivano investire risorse nella ricerca di strumenti di evasione ed elusione fiscale, piuttosto che effettuare investimenti produttivi. Si è dunque arrivati a comprendere come l'applicazione delle nuove norme stesse fallendo per cause diverse: differenza tra il progetto originale e il sistema di applicazione presente nella legge delega, esclusione di alcuni redditi dalla tassazione, inadeguata amministrazione finanziaria, vincoli dell'attuale economia. Nonostante però queste difficoltà, la riforma ha segnato una grande svolta per il sistema tributario italiano, gettando le basi per la produzione legislativa avvenuta negli anni Ottanta.

1.2.3 Gli anni Ottanta e la successiva riforma Visco

Come visto sopra, l'applicazione della riforma del 1971 evidenziò alcune criticità, soprattutto legate alla progressività dell'IRPEF, rendendo doveroso un intervento correttivo che trovò applicazione negli anni Ottanta, anni caratterizzati da una progressiva riduzione dell'inflazione, da un aumento del debito pubblico e dalla necessità di contenere la spesa pubblica. La riforma corresse la progressività dell'IRPEF semplificandone la struttura con la definizione di otto scaglioni di reddito (vedi Tabella 1), ognuno dei quali con un'aliquota progressiva utile a mantenere il principio della progressività, ma in modo più attenuato al fine di rendere il sistema più leggibile e ridurre la pressione fiscale sui redditi alti.

Tabella 1. Gli scaglioni di reddito e le aliquote negli anni Settanta

SCAGLIONI DI REDDITO IN LIRE	ALiquota
Fino a 6 milioni	10%
Da 6 a 12 milioni	22%
Da 12 a 18 milioni	27%
Da 18 a 30 milioni	33%
Da 30 a 60 milioni	40%
Da 60 a 120 milioni	45%
Da 120 a 300 milioni	50%
Oltre 300 milioni	60%

Fonte: MEF

Con l'arrivo degli anni Novanta, l'Italia fu investita da una crisi finanziaria e da un alzamento del livello di indebitamento, inducendo il Governo Amato a mettere in atto una stretta fiscale e ad apportare le ennesime modifiche al sistema fiscale del 1971, per porre rimedio alla crisi in corso. La manovra prevedeva:

1. l'indeducibilità dell'ILOR⁴ e dell'IRPEG⁵;
2. l'introduzione dell'ICI⁶;
3. la rivalutazione delle rendite catastali;
4. la trasformazione di alcuni tipi di deduzione in detrazioni d'imposta;
5. l'introduzione di un reddito minimo da dichiarare per il contribuente, denominato minimum tax.

Nello stesso periodo si assistette anche ad una crisi del sistema politico che cessò con la vittoria alle elezioni nel 1996 del Governo Prodi. L'allora Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, formulò un nuovo progetto di riforma tributaria, il cui obiettivo non era intaccare il principio di progressività e capacità contributiva, ma migliorare il

⁴ ILOR è l'acronimo dell'Imposta Locale sui Redditi, imposta di tipo reale e abolito nel 1998 quando venne sostituita dall'IRAP.

⁵ IRPEG è l'acronimo dell'Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche, di tipo proporzionale, sostituita dall'IRES nel 2004.

⁶ ICI è l'acronimo dell'Imposta Comunale sugli Immobili di tipo patrimoniale e calcolata sulla base del valore catastale mediamente un'aliquota stabilita dal Comune. È stata abolita nel 2011 con l'introduzione dell'IMU.

funzionamento dell'imposta. La riforma diminuì quindi ulteriormente gli scaglioni di reddito che passarono da otto a cinque.

Tabella 2. Gli scaglioni reddituali formulati da Visco nel 1996

SCAGLIONI DI REDDITO IN LIRE	ALiquOTA
Fino a 15 milioni	18%
Dai 15 ai 30 milioni	24%
Dai 30 a 60 milioni	32%
Dai 60 ai 150 milioni	39%
Oltre 150 milioni	45%

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S., Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia

Nonostante la modifica però, il problema dell'evasione fiscale rimase centrale portando Visco a voler intervenire maggiormente sugli strumenti di accertamento fiscale con l'obiettivo di ottenere una migliore tracciabilità dei redditi.

1.2.4 La politica tributaria di Tremonti

Dopo la salita al Governo nei primi anni 2000 di Silvio Berlusconi, il Ministro delle Finanze Giulio Tremonti notò come vi fossero delle problematiche legate all'IRPEF. Anzitutto l'imposta non risultava essere di carattere generale vista l'esclusione dei redditi di capitale, gli scaglioni erano troppi e ristretti e provocavano effetti negativi sull'offerta di lavoro, incentivando l'evasione e risultando di difficile applicazione. Le agevolazioni presenti poi non consideravano la salute del soggetto o la sua età, penalizzando i nuclei monoreddito o quelli con figli a carico. Si provò quindi a revisionare l'IRPEF sulla base di cinque principi:

1. riduzione dell'onere dell'IRPEF del 12%, imputabile al 2% alle modifiche della base imponibile e il restante 10% da compensare con il prelievo di imposte indirette;
2. fissazione delle aliquote marginali non superiori al 45% e di quelle medie tra il 25/30%, più la riduzione degli scaglioni con quattro diverse ipotesi rappresentate dalla Tabella 3;

3. introduzione di un'onerone che fosse in grado di raggiungere i 7 milioni, che portasse in riduzione le spese meritevoli socialmente, come quelle per la sanità, la previdenza integrativa, spese riguardanti la prima casa, spese per i portatori di handicap, spese per ricerca, per la tutela dell'ambiente, spese per la formazione e l'istruzione. In questo 'onerone' si escludevano i soggetti percipienti solo redditi da capitale;
4. per le famiglie monoreddito, vennero incrementate le detrazioni per il coniuge a carico e raddoppiate in caso di figli a carico;
5. esenzione alla tassazione per i soggetti over 70 e con un reddito inferiore ai 20 milioni.

Tabella 3. La struttura delle aliquote per Tremonti

ELEMENTO	PRIMA IPOTESI	SECONDA IPOTESI	TERZA IPOTESI	QUARTA IPOTESI
Struttura aliquote	2 aliquote	3 aliquote	Aliquota unica	3 aliquote
Scaglione 1	27% fino a 50	20% fino a 15	-	20% fino a 20
Scaglione 2	40% oltre 50	30% dai 15 ai 50	-	31% dai 20 ai 50
Scaglione 3	-	40% oltre 50	-	45% oltre 50
Aliquota unica	-	-	28%	-

Fonte: Tremonti G.

Nel complesso, nessuna delle ipotesi qui riportate conciliava perfettamente equità, efficienza e semplicità poiché i redditi più bassi erano garantiti maggiormente nelle strutture progressive che allo stesso tempo penalizzavano i redditi medi creando una maggiore complessità; al contrario, la presenza di un'aliquota unica non perseguiva un'equità redistributiva, ma massimizzava trasparenza e semplicità.

Tuttavia, con la caduta del Governo Berlusconi questa riforma non venne mai attuata, ma nel 2001 il professore Tremonti preparò una nuova proposta tributaria che prevedeva:

1. la fissazione dell'aliquota massima al 33%, ossia un terzo del reddito prodotto su redditi superiori a 200 milioni;
2. una no tax area comprendente redditi bassi, casa, famiglia, vecchiaia, spesa sociale;

3. una fascia intermedia con aliquota fissata al 23% a favore del ceto medio e delle piccole imprese.

Stabilito questo, si andò a valutare il costo di tale proposta in termini di perdita di gettito fiscale e di come si potesse coprirlo:

1. al 50% con il pagamento di altre imposte come quella sui consumi, o tramite sviluppo indotto come per esempio l'occupazione o la crescita di domanda;
2. il 30% riducendo elusione ed evasione fiscale;
3. il restante 20% riducendo la spesa pubblica.

Con la successiva rielezione di Silvio Berlusconi al Governo, la proposta di riforma del sistema tributario fu presentata per l'approvazione in Parlamento, ma visti gli elevati costi e il calo di gettito che questa avrebbe comportato, restò inadempita.

1.2.5 La Legge finanziaria del 2007

Fino ad allora, le politiche fiscali adottate durante i Governi di Berlusconi erano caratterizzate da una riduzione del carico fiscale e da una minore considerazione della progressività dell'imposta. Tuttavia, al termine di questi governi nel 2006 l'economia italiana presentava una crescita economica limitata, un deterioramento dei conti pubblici e una forte disuguaglianza distributiva, rendendo necessario un intervento correttivo. Inoltre, l'Italia aveva una dei debiti pubblici più alti in Europa e il disavanzo di bilancio aveva superato i limiti previsti dalla disciplina europea, portando il Paese a subire le pressioni dall'Europa per il mancato rispetto del Patto di stabilità e crescita (PSC)⁷, senza contare il rischio di avvio di procedure per deficit eccessivo e perdita di credibilità sui mercati finanziari. La politica fiscale italiana si trovava a dover rispondere ad esigenze contrapposte: da un lato si necessitava di consolidare i conti pubblici per indurre il disavanzo entro i limiti europei, mentre dall'altro lato restava la necessità di intervenire sul piano sociale ed economico per sostenere i redditi medio bassi, contrastando le disuguaglianze sociali.

Il ritorno al Governo di Romano Prodi tentò di dare soluzione a questi problemi: anzitutto attraverso una manovra di bilancio ampia per ridare credibilità al Paese dal punto

⁷ È un insieme di regole fiscali che l'Unione Europea fissa per garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'area euro. Fu introdotta nel 1997 proprio per sostenere la stabilità della moneta unica.

di vista finanziario, ma anche attuare una politica fiscale redistributiva, con l'obiettivo di migliorare l'equità del sistema tributario. Ed è qui che prese forma la Legge Finanziaria del 2007 (L.n.296/2006) finalizzata al risanamento dei conti pubblici, ma anche alla revisione del sistema fiscale. Questo portò la necessità di intervenire sull'IRPEF aumentando la sua progressività e potenziandone le detrazioni. All'art.6 infatti, la Legge finanziaria prevedeva le seguenti aliquote e scaglioni di reddito:

1. 23% per i redditi fino a 15.000 euro;
2. 27% per redditi da 15.000 a 28.000 euro;
3. 38% per redditi compresi da 28.000 euro a 55.000 euro;
4. 41% per redditi da 55.000 a 75.000 euro;
5. 43% per redditi superiori a 75.000.

Rilevanza significativa in questa legge fu ricoperta dal sistema delle detrazioni IRPEF, il quale prevedeva un sistema di detrazioni decrescenti da sottrarre all'imposta lorda al crescere del reddito per le seguenti categorie:

1. per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato:
 - a. 800 euro se il reddito complessivo non è superiore a 15.000 euro;
 - b. 690 euro se il reddito è compreso tra 15.000 euro e 40.000 euro;
 - c. 690 euro con un reddito tra i 40.000 euro e gli 80.000 euro;
2. per i figli a carico:
 - a. 800 euro per ciascun figlio anche se adottati, affidati o affiliati;
 - b. 900 euro se i figli hanno meno di tre anni;
 - c. +220 euro per ogni figlio portatore di handicap;
 - d. +300 euro se i figli sono maggiori di tre;
3. altri familiari a carico:
 - a. 750 euro da ripartire a coloro che hanno diritto.

Inoltre, era previsto che:

1. per le detrazioni per lavoro dipendente:
 - a. 1.840 euro se il reddito è minore o uguale a 8.000 euro;
 - b. 1.338 euro se il reddito varia dagli 8.000 euro ai 15.000 euro;

- c. 1.338 euro con redditi maggiori di 15.000 euro fino ai 55.000 euro.
- 2. per le detrazioni da pensione:
 - a. 1.275 euro se il reddito è inferiore a 7.500 euro;
 - b. 1.255 euro se il reddito è tra i 7.500 euro e i 15.000 euro;
 - c. 1.255 euro per i redditi tra 15.000 euro e i 55.000 euro.
- 3. per le detrazioni per lavoro autonomo:
 - a. 1.104 euro se il reddito non supera i 4.800 euro;
 - b. 1.104 euro se il reddito è compreso tra i 4.800 euro e i 55.000 euro.

1.2.6 Il Governo Renzi e il “bonus IRPEF”

Gli anni successivi alla riforma del 2007 furono segnati da una profonda crisi finanziaria, influenzata in modo significativo anche da quella internazionale, le quali segnarono l’inizio di una recessione globale. L’Italia vide picchi di disoccupazione molto alti (attorno al 12/13%), un elevato tasso di disoccupazione giovanile (oltre il 40%) e una seria difficoltà di trovare un’occupazione per coloro che la ricercavano. I Governi di quegli anni cercavano delle misure di contenimento della spesa pubblica e che incrementassero la pressione fiscale, con la necessità di sostenere la domanda interna e la crescita economica. È proprio in questo contesto che nell’anno 2014 sale al Governo Matteo Renzi, con lo scopo di sostenere i redditi medio-bassi, rilanciare i consumi e favorire l’occupazione, sempre nel rispetto del Patto di stabilità e crescita derivante dall’Europa. Si afferma proprio per rispondere a queste esigenze la riforma del mercato del lavoro, nota come “Jobs Act”, introdotta con la Legge 10 dicembre 2014, n.183.

L’obiettivo del Jobs Act era quello di incentivare le assunzioni riducendo la disoccupazione e rendendo il mercato del lavoro dinamico e inclusivo; questo però non era sufficiente a portare maggior reddito nelle famiglie colpite da anni di disoccupazione elevata e ha portato il Governo a dover intervenire anche dal punto di vista fiscale con l’introduzione del “bonus IRPEF”⁸. Ai lavoratori dipendenti e assimilati veniva riconosciuto un credito di 80 euro mensili (erogato in busta paga), pari a 640 euro annui, qualora questi soggetti non superassero redditi annui di 26.000 euro, soglia di reddito

⁸ D.L. 24 aprile 2014, n.66, *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*, convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014, n.89, in GU n.95 del 24 aprile 2014.

sopra il quale il bonus si azzerava. Il bonus non incideva sugli scaglioni dei redditi o sulle aliquote, ma direttamente sull'imposta netta, riducendo il carico fiscale effettivo. In questo modo, lo Stato sosteneva i redditi medio/bassi rafforzando il principio di progressività e generando un aumento di reddito. L'aumento, infatti, di quest'ultimo avrebbe stimolato i consumi e incentivato la crescita economica.

1.2.7 Conte e gli anni del Covid-19

Gli anni post crisi 2014 videro l'Italia in una fase di recupero della crisi con un miglioramento del mercato del lavoro, anche se con la presenza di occupazione precaria e una domanda interna debole. Sul piano tributario il bonus IRPEF riuscì a consolidarsi nel tempo almeno fino a quando non viene riformato con il "trattamento integrativo" nel 2020, anno di diffusione del Covid-19. A seguito, infatti, della diffusione di un virus mondiale, il Governo Conte II si trovò costretto a indire chiusure e restrizioni per evitare il diffondersi del virus determinando una forte contrazione del PIL, una riduzione dell'occupazione e peggiorando le situazioni economiche delle famiglie. Per fare fronte a ciò, la politica economica dovette istituire strumenti a sostegno del reddito e della produzione proprio come il trattamento integrativo sancito dal Decreto-legge 5 febbraio 2020, n.3, convertito con modificazioni in Legge 2 aprile 2020, n.21.

In vigore dal 1° luglio 2020, tale trattamento, sempre incidendo sull'imposta netta come il bonus IRPEF, era riconosciuto per un importo pari a 600 per l'anno 2020 e a 1.200 euro per l'anno 2021, qualora il reddito complessivo non fosse stato superiore a 28.000 euro. Dal punto di vista economico, il trattamento integrativo si configura come uno strumento di politica economica con lo scopo di sostenere la domanda interna per aumentare i consumi e facilitare la ripresa economica, proprio come avuto con il bonus IRPEF. Si comprende quindi come il trattamento integrativo non sia stato un radicale cambiamento nel mondo dell'IRPEF, ma un consolidamento di quanto già previsto anni prima, rafforzando l'intento del legislatore di operare sull'imposta netta tramite crediti e detrazioni, anziché agire su scaglioni e aliquote.

Tuttavia, nel 2021 il Governo riscontrò delle problematiche con la gestione della pandemia e nell'utilizzo delle risorse europee, portando la costituzione di un Governo tecnico con a capo Mario Draghi. Questa scelta era dettata dalla necessità di garantire stabilità politica, credibilità sui mercati finanziari e capacità di gestire le risorse che l'Unione Europea metteva a disposizione per la ripresa economica. Il ruolo centrale in

questo contesto lo assunse il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il quale richiedeva all'Italia un uso efficiente delle risorse e la realizzazione di riforme strutturali anche in ambito fiscale, al fine di rendere equo ed efficiente il sistema tributario. Ed è qui che si concretizza la Legge di bilancio del 2022, che ha portato il sistema dell'IRPEF ad essere riformato in modo sostanziale. Di tale tema e delle successive riforme, se ne parlerà in modo più approfondito nel capitolo secondo.

1.3 I principi dell'IRPEF e i suoi aspetti essenziali

L'IRPEF rappresenta uno degli elementi centrali del sistema italiano tributario, configurandosi come la principale forma di imposizione diretta sui redditi delle persone fisiche. Sia in termini di gettito che per la sua funzione redistributiva è uno strumento fondamentale per finanziare la spesa pubblica e attuare i principi di equità fiscale.

Come già detto, l'IRPEF è un'imposta diretta che colpisce in modo diretto la ricchezza prodotta o posseduta dal soggetto, rappresentata dal reddito complessivamente conseguito durante il periodo di imposta. L'IRPEF infatti ha natura periodica, misurata in un determinato arco temporale, coincidente con l'anno solare: significa quindi che il presupposto del tributo non è un singolo fatto istantaneo, ma un insieme di situazioni economiche che si verificano nel corso dell'anno. Questo permette l'esame dell'imposta in modo continuativo ed unitario.

L'IRPEF è considerata poi un'imposta onnicomprensiva perché colpisce i redditi prodotti nel periodo d'imposta nel loro insieme, senza distinzione di origine. In questo modo, il legislatore mira a costruire in maniera completa la capacità contributiva del soggetto in modo completo senza dover valutare singolarmente le fonti del reddito.

Altra caratteristica è data dal carattere personale dell'imposta che non colpisce in modo astratto un reddito, ma considera la situazione soggettiva del soggetto. Il sistema tiene infatti in considerazione non solo il reddito, ma anche la situazione personale in cui verte il contribuente, differenziandone la tassazione per esempio, in presenza di figli a carico. In questo modo, l'imposta riesce ad adattarsi alla reale capacità contributiva del soggetto garantendo l'equità del sistema fiscale.

Ultima caratteristica è invece la progressività: l'imposta aumenta in modo più che proporzionale all'aumento della base imponibile. La progressività si realizza attraverso il sistema delle aliquote per scaglioni, che suddividono il reddito in porzioni ognuna delle

quali con un aliquota precisa. Questo viene giustificato economicamente dal diverso modo in cui incide il reddito sul benessere di un individuo: infatti, coloro che possiedono redditi inferiori destineranno una quota significativa ai consumi di sussistenza. Per questi soggetti, un prelievo fiscale elevato inciderebbe in modo gravoso sul tenore di vita. Al contrario, coloro che possiedono un reddito maggiore ne indirizzano meno ai consumi essenziali, effettuando spese per beni di lusso che potranno quindi essere tassate maggiormente. Questo meccanismo attua quindi il principio all'art.53 della Costituzione relativo alla capacità contributiva, rendendo possibile una funzione redistributiva che riduca le disuguaglianze economiche.

1.3.1 Gli elementi costitutivi dell'IRPEF

Gli elementi costitutivi dell'imposta sono contenuti al Titolo I 'Disposizioni Generali' del D.P.R. 597/1973.

Il primo elemento è il presupposto d'imposta inteso come il fattore scatenante che dà origine all'obbligazione tributaria e ricopre un ruolo davvero importante sotto il profilo economico perché individua la manifestazione della capacità contributiva che si intende andare a colpire. Nell'IRPEF, il presupposto può derivare da un possesso di reddito.

Il secondo elemento è formato dai soggetti passivi (chiamati anche contribuenti) ossia coloro che saranno tenuti al versamento del tributo perché ritenuti titolari di un fatto o atto giuridico riconducibile alla sua persona. Questo fatto è definito dalla legge come presupposto d'imposta e porta il contribuente ad essere sottoposto a podestà tributaria da parte della Pubblica Amministrazione.

Un altro elemento essenziale è la base imponibile espressione di grandezza economica su cui viene calcolato il tributo. È costituita dall'insieme dei redditi percepiti dal contribuente, al netto degli oneri deducibili ed è molto importante rilevarla correttamente perché costituisce il presupposto per l'applicazione delle aliquote e il calcolo dell'imposta dovuta.

L'ultimo elemento caratterizzante è rappresentato dalle aliquote che decretano la misura esatta del prelievo effettuato sulla base imponibile. Vi possono essere aliquote progressive, regressive o proporzionali che andranno ad incidere sugli obiettivi di politica economica e redistributiva; nel caso in esame, l'IRPEF presenta un'imposta progressiva che mira ad intraprendere un'azione redistributiva del reddito.

Accanto a questi aspetti, si trovano anche le agevolazioni fiscali delle deduzioni e delle detrazioni, strumenti che vanno a gravare sulla determinazione del carico fiscale effettivo e modulano l'imposta in funzione della situazione economica e personale del contribuente. Questo sistema ha il fine di rafforzare il carattere personale dell'imposta e tutelare la capacità contributiva effettiva sancita dall'art.53 della Costituzione.

Per quanto riguarda le deduzioni fiscali esse rappresentano tutte quelle spese che riducono il reddito complessivo sul quale poi si calcola l'imposta dovuta: l'imposta netta verrà calcolata come $t(Y-D)$, dove t = aliquota fiscale; Y = reddito lordo; D = deduzione. Originariamente questi erano:

1. contributi previdenziali INPS e assistenziali obbligatori;
2. assegni periodici corrisposti al coniuge in caso di separazione o divorzio, tranne quelli previsti per il mantenimento dei figli;
3. contributi sanitari obbligatori a differenza delle spese sanitarie non deducibili.

A partire però dagli anni Novanta, si verificò un ridimensionamento del ruolo delle deduzioni in ambito IRPEF, con maggior favoritismo per il sistema delle detrazioni. Quest'ultime, infatti, erano viste più in linea con gli obiettivi di equità redistributiva, siccome meno favorevoli delle deduzioni per i contribuenti che presentavano redditi elevati. Questo pensiero si rafforzò anche negli anni Duemila portando il sistema delle deduzioni ad essere molto mirato e selettivo. Restano deducibili oggi giorno

1. contributi previdenziali e assistenziali;
2. contributi previdenziali complementare entro i limiti di legge;
3. assegni periodi al coniuge;
4. spese di assistenza a persone disabili.

Le detrazioni invece fanno riferimento a tutte quelle spese che riducono l'imposta lorda da pagare: l'imposta lorda T si calcola: $T = t(Y) - d$, dove t = aliquota fiscale; Y = base imponibile e d = detrazione.

Originariamente, nel 1974 le detrazioni riguardavano carico familiare, tipologie di reddito a favore dei lavoratori dipendenti e pensionati, escludendo spese sanitarie, d'istruzione e interessi su mutui. Con l'emanazione del TUIR si è però avuto una svolta importante, introducendo il moderno sistema delle detrazioni IRPEF, distinguendo tra:

1. detrazioni per carichi di famiglia come il coniuge e i figli a carico (art.12 TUIR);

2. detrazioni per tipologie di reddito, al fine di ridurre la pressione fiscale e rafforzare il principio di progressività (art.13 TUIR);
3. detrazioni per oneri (art.15 TUIR).

Ed è proprio grazie all'art.15 del TUIR che, negli anni Novanta/Duemila è stato attuato un ampliamento dell'ambito delle detrazioni con l'introduzione di:

1. detrazioni per spese sanitarie, detraibili al 19% oltre franchigia;
2. detrazioni degli interessi passivi su mutui per l'abitazione principale;
3. detrazione per spese di istruzione superiore e universitaria;
4. detrazione per premi assicurativi in caso di infortuni e assicurazioni sulla vita e spese funebri;
5. detrazioni per erogazioni liberali a favore di enti sociali (ad esempio gli enti religiosi).

1.3.2 Le distorsioni del sistema tributario: l'erosione e l'evasione fiscale

Se si guarda al funzionamento e all'efficacia del sistema tributario italiano, sono due i fenomeni che vanno ad intaccare la piena correttezza del sistema: l'evasione e l'erosione fiscale. Hanno infatti la capacità di compromettere l'equità e l'efficienza della tassazione. Essi si configurano come due forme di riduzione delle entrate pubbliche, divergendo però per natura e modalità di manifestazione: l'evasione si configura come un comportamento non lecito per sottrarsi al pagamento del tributo; l'erosione deriva invece da scelte normative del legislatore sotto forma di agevolazioni ed esenzioni.

1.3.2.1 L'erosione fiscale

Per erosione fiscale si intende la riduzione di gettito d'imposta che non deriva da potenziali scelte illecite del contribuente, ma per effetto di scelte normative che delimitano il campo di applicazione del tributo. Si tratta quindi di un fenomeno fisiologico dei sistemi tributari moderni, inteso come strumento con il quale lo Stato mira a obiettivi di politica economica, attraverso le tax expenditures (detrazioni, deduzioni, esenzioni).

In Italia, l'erosione fiscale è stata presente fino all'introduzione dell'IRPEF nel 1974, anche se ha trovato maggior diffusione a partire dagli anni Novanta, a seguito dell'introduzione di un numero maggiore di agevolazioni fiscali. Se si guardano infatti i rapporti annuali delle spese fiscali pubblicati dal MEF, si noterà come le agevolazioni fiscali superino le 600 voci complessive negli ultimi anni; in particolar modo, quelle

riconducibili all'IRPEF hanno raggiunto valori prossimi al 2% del PIL portando a un abbassamento del gettito.

L'erosione fiscale riguarda non singole categorie di reddito, ma l'intero sistema anche se con effetti diversi in base alle capacità del contribuente: deriva quindi che i contribuenti con redditi più elevati beneficiano maggiormente delle agevolazioni fiscali, mentre i contribuenti con redditi bassi traggano un limitato vantaggio o addirittura nullo.

L'uso scorretto può portare ad una riduzione importante del gettito: aumenta infatti la complessità del sistema tributario e si rende difficile la valutazione del carico fiscale, aumentando il divario tra reddito complessivo e reddito tassato in modo effettivo. Tutto questo incide negativamente sull'equità e l'efficienza del sistema tributario.

1.3.2.2 L'evasione fiscale

Con il termine evasione fiscale si indicano tutti quei comportamenti illeciti che provengono direttamente dal contribuente, volti a occultare totalmente o parzialmente la base imponibile o addirittura a non versare l'imposta dovuta. Si tratta quindi di una violazione del principio di capacità contributiva.

L'evasione fiscale si è diffusa fin dalla nascita dell'IRPEF poiché non vi erano controlli adeguati che permettessero di individuare effettivamente le basi imponibili dei contribuenti. Anche dopo l'introduzione nel 1986 del TUIR, il divario tra gettito teorico e riscosso (cosiddetto *tax gap*) continuava a restare elevato, portando il carico fiscale a concentrarsi in modo gravoso sui contribuenti come pensionati e lavoratori autonomi. Questo perché queste categorie di lavoratori erano soggetti a ritenuta alla fonte e presentavano dei flussi di reddito tracciabili a differenza invece dei lavoratori autonomi.

Recentemente, sebbene vi siano stati fatti passi in avanti sotto il profilo delle dichiarazioni reddituali e dei sistemi di controllo per il recupero del gettito, si è stimata per l'anno 2024 un'evasione fiscale pari a circa 72,3 miliardi di euro, dato in calo rispetto ai livelli storici superiori ai 100 miliardi di euro. Nel 2025 va però precisato che si sono recuperati 36,2 miliardi di euro (+ 8,2%) grazie alle azioni di contrasto all'evasione fiscale.

1.3.3 L'addizionale comunale e regionale

Nel 1998 con il d.lgs. 360 venne istituito a partire dal 1° gennaio, l'opportunità di assicurare un'addizionale comunale all'IRPEF definita da singoli comuni sulla base dei propri regolamenti interni, sotto forma di scaglioni o ad aliquota unica. Inizialmente, era fissata allo 0.5% del reddito complessivo al netto di detrazione e non poteva essere applicata a quei soggetti che presentavano un IRPEF inferiore a 20.000 lire. Oggi giorno i comuni hanno dato la possibilità di fissare tale aliquota unica tra lo 0 e lo 0.8% con l'eccezione di Roma capitale che può arrivare fino allo 0.9%.

Secondo recenti dati, il gettito derivante dall'addizionale comunale è salito negli ultimi anni, fino ad arrivare nel 2024 a 6.1 miliardi di euro, con un aumento di 5.6 miliardi rispetto al 2023 e un incremento del triplo rispetto al 2007.

Per quanto riguarda invece l'addizionale regionale IRPEF, questa trova la sua disciplina nell'art.50 del d.lgs n.446 del 1998, il quale sancisce il campo di applicazione in Regione o Provincia autonoma di residenza, a condizione che anche l'IRPEF sia dovuta. Il prelievo è invece escluso per coloro che sono soggetti ad IRES e non superano i 12 euro di IRPEF netta. L'aliquota è fissata all'1.23% e il gettito che produce concorre al finanziamento del servizio sanitario nazionale. Si deve poi distinguere tra regioni a statuto speciale e ordinario: le prime, assieme alle province autonome di Trento e Bolzano possono aumentare l'addizionale di un punto, mentre nelle ragioni ordinarie si può avere un aumento fino al 3.33% adottando però aliquote diverse a seconda della fascia di reddito e introducendo detrazioni a favore dei nuclei familiari.

Gli ultimi dati effettivi riguardati il gettito complessivo dell'addizionale regionale mostrano come vi sia stato un progressivo aumento del gettito grazie anche alle riforme avute in ambito IRPEF. Secondo il MEF, il gettito dell'addizionale regionale è passato da circa 13,8 miliardi di euro nell'anno 2020, a circa 15,8 miliardi nel 2023. Nel 2024 i dati confermano il trend in aumento con un gettito di circa 16.2 miliardi di euro. In conclusione, l'evoluzione e l'aumento del gettito nel corso degli anni, ha contribuito a rafforzare l'imposizione regionale, confermandosi un prezioso aiuto soprattutto in ambito sanitario.

CAPITOLO SECONDO

LE RECENTI RIFORME IRPEF

2.1 Il contesto e gli obbiettivi delle riforme

Le riforme IRPEF 2022 e 2025 sono il risultato di un insieme di fattori economici, politici e strutturali che hanno reso necessario una revisione del sistema fiscale vigente.

L'emergenza sanitaria del Covid-19 aveva prodotto una forte contrazione dell'economia italiana e sebbene nel 2021 vi fosse stata una ripresa, questa era ancora incerta e non sufficiente a far ripartire l'economia. In questa fase, l'esecutivo aveva adottato varie misure a sostegno delle famiglie, come incentivi e bonus al fine di contrastare gli effetti recessivi della crisi. Questi sussidi avevano generato maggiore disponibilità nel sistema economico, che però non si era tradotto in risparmio, ma aveva portato all'aumento dei consumi: è aumentata in tal modo la domanda aggregata con il conseguente aumento dei prezzi portando al fenomeno dell'inflazione da domanda. Questa dinamica inflazionistica ha così inciso sul potere d'acquisto delle famiglie ponendo nuovi obiettivi di politica economica. Ad aggravare la situazione già in atto, fu la crisi di Governo del 2021 che portò all'istituzione di un Governo tecnico presieduto da Mario Draghi, in modo da avere stabilità politica.

Si doveva inoltre essere in grado di gestire nel modo migliore possibile le risorse che l'Europa metteva a disposizione per la ripresa economica: ruolo centrale in questo ambito fu assunto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) attraverso il quale l'Italia accedeva ai fondi europei per ristabilire il sistema economico. L'accesso ai fondi però era subordinato alla realizzazione di interventi che migliorassero il sistema, soprattutto in ambito tributario per ottenere una crescita maggiore e più equità. Si inserisce in questo modo la riforma IRPEF contenuta nella Legge di Bilancio 2022.

Il contesto economico continuava però a variare rapidamente e si assistette nel corso del 2022 ad un ulteriore aumento dell'inflazione da una parte, a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e delle tensioni geopolitiche internazionali tra cui il conflitto tra Russia e Ucraina; dall'altra a causa della quantità di liquidità immessa nel sistema per fronteggiare la crisi pandemica. Nel piano politico si assistette poi all'insinuazione del Governo di Giorgia Meloni con l'intenzione di rafforzare il cambiamento fiscale in atto, con un maggior focus sulla riduzione della pressione fiscale e sulla semplificazione del sistema tributario. Di competenza a riguardo si colloca la Legge delega per la riforma fiscale del 2023 con tutti i decreti legislativi attuativi, consolidati nella Legge di Bilancio del 2024 e la successiva modifica con la Legge di Bilancio del 2026.

2.2. La riforma IRPEF del 2022

Il contesto economico e politico del 2022 si è visto come abbia inciso nella creazione di una nuova politica fiscale volta al sostegno del reddito delle famiglie, adottata con la Legge 30 dicembre 2021 n.234, detta anche Legge di bilancio 2022. Essa rientra in un complesso di revisione del sistema fiscale italiano più ampio e che ha come scopo quello di migliorare l'equità, la semplicità e l'efficienza dell'imposta sempre nel rispetto dei principi costituzionali. La legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2022 e il cardine normativo è contenuto all'art.1, commi da 2 a 8: in particolare i commi 2-4 riformano il quadro normativo della tassazione delle persone fisiche, mentre i commi 5-7 fanno riferimento al perfezionamento delle addizionali regionali e comunali relative ai nuovi scaglioni. È quindi importante leggere questa riforma non come una ricostruzione integrale dell'IRPEF, ma un intervento volto a riassetare il prelievo personale solo in alcune sue parti.

2.2.1 La modifica degli scaglioni e delle aliquote

Fin dalla sua entrata in vigore, l'IRPEF è stata caratterizzata dalla progressività, prevedendo delle aliquote ben precise che andassero a colpire ogni singolo scaglione di reddito. L'art.11 del TUIR prevedeva:

1. 23% per redditi fino a 15.000;
2. 27% per i redditi compresi tra 15.000 e 28.000;
3. 38% per redditi da 28.000 a 55.000;
4. 41% per fasce di reddito da 55.000 a 75.000;
5. 43% per redditi superiori a 75.000.

La Legge di Bilancio 2022 ha però riformato in modo visibile l'articolo definendo, con l'art.1, comma 2, lettera a), che *«L'imposta lorda è determinata applicando al reddito complessivo, al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito:*

- a) *fino a 15.000 euro, 23 per cento;*
- b) *oltre 15.000 euro e fino a 28.000 euro, 25 per cento;*
- c) *oltre 28.000 euro e fino a 50.000 euro, 35 per cento;*

d) *oltre 50.000 euro, 43 per cento*».⁹

Si ha dunque una rimodulazione degli scaglioni e una riduzione delle aliquote da cinque a quattro, come si vede nella Tabella 4, che ha portato alla eliminazione dell'aliquota del 41% e alla riduzione della seconda aliquota dal 27% al 25%. Si ha poi il passaggio della terza aliquota dal 38% al 35% con l'aggiunta all'interno della fascia reddituale, dei redditi compresi fino ai 50.000 euro; infine, la tassazione al 43% è prevista per i redditi superiori ai 50.000 euro.

Tabella 4: Gli scaglioni di reddito negli anni 2021 e 2022

ANNO 2021		ANNO 2022	
SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (5 SCAGLIONI)	SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (4 SCAGLIONI)
Fino a 15.000 euro	23%	Fino a 15.000	23%
Da 15.000 a 28.000	27%	Da 15.000 a 28.000	25%
Da 28.000 a 55.000	38%	Da 28.000 a 50.000	35%
Da 55.000 a 75.000	41%	Oltre 50.000	43%
Oltre i 75.000	43%		

Fonte: MEF

2.2.2 La revisione delle detrazioni

L'art.1, comma 2, lettera b) ha modificato l'art.13 TUIR avente ad oggetto le detrazioni dell'imposta lorda stabilite per ogni categoria di reddito, strumento rilevante per determinare il valore dell'imposta netta e tenere fede al principio di progressività.

2.2.2.1 I redditi da lavoro dipendenti e assimilati

La Legge di Bilancio 2022 ha definito che le detrazioni spettanti per questa categoria di lavoratori fosse:

- a) *«1.880 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro. L'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 690 euro. Per i rapporti di lavoro a tempo determinato, l'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 1.380 euro;*

⁹ Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

- b) 1.910 euro, aumentata del prodotto tra 1.190 euro e l'importo corrispondente al rapporto tra 28.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 13.000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 28.000 euro;
- c) 1.910 euro, se il reddito complessivo è superiore a 28.000 euro ma non a 50.000 euro; la detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 50.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 22.000 euro.»¹⁰

Le modifiche hanno ampliato le soglie di reddito alle quali poter applicare delle detrazioni: si passa infatti da 8.000 euro a 15.000 euro, sebbene l'importo della detrazione sia rimasto invariato a 1.880 euro. È stata inoltre ampliata la fasce reddituale che passa da 15.000 euro a 28.000 euro con una detrazione di 1.910 euro anziché 978 euro. Viene infine inserito un ulteriore comma, il quale prevede l'aumento della detrazione di un importo pari a 65 euro, qualora il reddito complessivo sia superiore ai 25.000 euro, ma non superi i 35.000 euro.

2.2.2.2. I redditi da pensione

La Legge di Bilancio 2022 prevede le seguenti detrazioni:

- a) «1.955 euro se il reddito complessivo non supera 8.500 euro. L'ammontare della detrazione effettivamente spettante non può essere inferiore a 713 euro;
- b) 700 euro, aumentata del prodotto fra 1.255 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra 28.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 19.500 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 8.500 euro ma non a 28.000 euro;
- c) 700 euro, se il reddito complessivo è superiore a 28.000 euro ma non a 50.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 50.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 22.000 euro.»¹¹

In questa categoria reddituale, si ha l'aumento della prima soglia di reddito da 8.000 a 8.500 euro con il rialzamento della relativa detrazione da 1.880 a 1.995 euro e

¹⁰ Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

¹¹ Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

l'incremento della detrazione minima da 690 a 713 euro. La seconda soglia viene poi portata da 15.000 euro a 28.000 euro e la detrazione base diminuisce da 1.297 euro a 700, mentre l'ultima soglia, oltre la quale non è prevista detrazione alcuna, si abbassa a 50.000 euro al posto di 55.000, con una detrazione di 700 euro anziché 1.297 euro. Vi è inoltre l'aggiunta di un comma ulteriore, il quale prevede una detrazione di un importo pari a 50 euro qualora il reddito complessivo sia compreso tra i 25.000 euro e i 29.000.

2.2.2.3. I redditi da lavoro autonomo

Questa categoria di redditi è stata riformata dalla Legge di Bilancio 2022 nel seguente modo:

- a) *«1.265 euro, se il reddito complessivo non supera 5.500 euro;*
- b) *500 euro, aumentata del prodotto fra 765 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra 28.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 22.500 euro, se l'ammontare del reddito complessivo è superiore a 5.500 euro ma non a 28.000 euro;*
- c) *500 euro, se il reddito complessivo è superiore a 28.000 euro ma non a 50.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 50.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 22.000 euro.»*¹²

In questo caso, la detrazione passa da 1.104 euro a 1.265 euro per la prima soglia di reddito che non è più di 4.800 ma di 5.500 euro, seguita poi dall'aggiunta di un'ulteriore soglia che oscilla tra i 5.500 euro e i 28.000 euro con una detrazione pari a 500 euro. La terza soglia di reddito arriva fino ai 50.000 euro e vede la detrazione di un importo pari a 500 euro per i redditi di 28.000, che si riduce fino all'arrivo dei 50.000 euro. È prevista inoltre una detrazione di un importo pari a 50 euro se il reddito è compreso tra gli 11.000 euro e i 17.000 euro, definita dall'aggiunta di comma distinto.

2.2.3. Il trattamento integrativo

Il comma 3 dell'art.2 della Legge di Bilancio 2022 sancisce che il decreto-legge 5 febbraio 2020, n.3, abbia con la nuova Legge di bilancio subito le seguenti modifiche:

- a) *«all'articolo 1:*

¹² Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

- 1) *al comma 1, le parole: «28.000 euro» sono sostituite dalle seguenti: «15.000 euro» e sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il trattamento integrativo è riconosciuto anche se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 28.000 euro, a condizione che la somma delle detrazioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, delle detrazioni di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a) e b), e comma 1-ter, dello stesso testo unico, limitatamente agli oneri sostenuti in dipendenza di prestiti o mutui contratti fino al 31 dicembre 2021, e delle rate relative alle detrazioni di cui agli articoli 15, comma 1, lettera c), e 16-bis del citato testo unico nonché di quelle relative alle detrazioni previste da altre disposizioni normative, per spese sostenute fino al 31 dicembre 2021, sia di ammontare superiore all'imposta lorda. Nel caso in cui ricorrano le condizioni previste dal secondo periodo, il trattamento integrativo è riconosciuto per un ammontare, comunque non superiore a 1.200 euro, determinato in misura pari alla differenza tra la somma delle detrazioni ivi elencate e l'imposta lorda».*
- 2) *al comma 3, secondo periodo, le parole: «tenendo conto dell'eventuale diritto all'ulteriore detrazione di cui all'articolo 2» sono soppresse;*
- b) *l'articolo 2 è abrogato».*¹³

In primo luogo, si è ridotta la soglia di reddito a 15.000 euro anziché 28.000 euro entro la quale si riconosce il trattamento integrativo automaticamente, riducendo il numero di beneficiari di questo bonus. Coloro che hanno un reddito tra i 15.000 euro e i 28.000 euro avranno diritto alla percezione del trattamento pari ad un massimo di 1.200 euro annui, solo se l'insieme delle detrazioni (come per la famiglia, su interessi su mutui ecc.) supera l'imposta lorda. Infine, è stato abrogato l'articolo 2 il quale disciplinava una detrazione per i redditi medio-alti (28.000-40.000 euro), semplificando il sistema.

2.2.4. Il coordinamento delle addizionali IRPEF

«Al fine di garantire la coerenza della disciplina dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche con la nuova articolazione degli scaglioni

¹³ Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

dell'imposta sul reddito delle persone fisiche stabilita dal comma 2 del presente articolo, il termine di cui all'articolo 50, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, limitatamente alle aliquote applicabili per l'anno d'imposta 2022, è differito al 31 marzo 2022.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro il 13 maggio 2022, provvedono alla trasmissione dei dati rilevanti per la determinazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche prevista dall'articolo 50, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, ai fini della pubblicazione sul sito informativo di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n.360.

Entro il 31 marzo 2022, o, in caso di scadenza successiva, entro il termine di approvazione del bilancio di previsione, i comuni per l'anno 2022 modificano gli scaglioni e le aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche al fine di conformarsi alla nuova articolazione prevista per l'imposta sul reddito delle persone fisiche.»¹⁴

Questi appena citati sono i commi 5,6 e 7 art.1 della L.n.234/2021, i quali predispongono delle linee guida innovative riguardo al sistema delle addizionali regionali e comunali. Infatti, la riduzione del numero di scaglioni da cinque a quattro aveva generato dei disallineamenti dal punto di vista delle addizionali, motivo per cui il legislatore è intervenuto con i commi precedenti per disporre un chiaro coordinamento.

In particolare, il comma 5 posticipa al 31 marzo 2022 (in contrasto col termine precedente fissato al 31 dicembre 2021) la scadenza entro la quale le regioni possono stabilire le aliquote dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno 2022. Il comma 6, invece, sancisce per le regioni e le province autonome, il 13 maggio 2022 come ultima data in cui trasmettere i dati che fanno riferimento alla determinazione dell'addizionale regionale, intervenendo quindi sul piano temporale; ed infine, il comma 7 estende la possibilità ai Comuni, entro il 31 marzo 2022 di modificare gli scaglioni e le aliquote dell'addizionale comunale, al fine di essere uniformi con quanto previsto dalle nuove disposizioni in materia.

¹⁴ Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O. n. 49.

In conclusione, la riforma IRPEF del 2022 semplifica la struttura dell'imposta e riduce il carico fiscale soprattutto per i redditi medio-bassi e incidendo significativamente sulla redistribuzione del prelievo. Ciò nonostante, a partire dal 2023 si è reso necessario un ulteriore percorso di revisione, confermato con l'approvazione della Legge di bilancio 2025.

2.3 Le ultime modifiche IRPEF

La Legge di bilancio 2022 non si qualificava come un intervento singolo in materia tributaria, ma rientrava in un processo più ampio proseguito con la Legge delega 9 agosto 2023, n.111. Questa attribuiva al Governo il compito di agire sul sistema impositivo, attuando alcune sue parti, con il D.Lgs. 30 dicembre 2023, n.216, il tutto consolidato con la Legge 30 dicembre 2023, n.213 detta anche Legge di Bilancio 2024.

La Legge delega n.111 del 2023 aveva individuato tre pilastri a fondamento della revisione dell'imposta basati sul riordino degli scaglioni e delle aliquote, sulla riduzione progressiva del carico fiscale e sulla revisione degli strumenti che incidono sulla determinazione dell'imposta netta, ossia detrazioni e deduzioni. Le suddetta legge all'art.1 dichiara che *«Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, [...] uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema tributario. I decreti legislativi di cui al presente articolo sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali nonché dell'ordinamento dell'Unione Europea e del diritto internazionale [...].»*¹⁵

Questa riforma, rientrando tra le priorità del PNRR per la ripresa economia del Paese, non intervenne in modo diretto sulla disciplina dell'IRPEF, ma delineò i criteri che il legislatore delegato era tenuto ad adottare riguardo i decreti legislativi attuativi. In riferimento proprio a queste attuazioni, al Titolo II, Capo I, l'art.5 prevede: *«la revisione e la graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), nel rispetto del principio di progressività e nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica, attraverso il riordino delle deduzioni dalla base*

¹⁵ Legge 9 agosto 2023, n. 111, *Delega al Governo per la riforma fiscale*, in GU n.189 del 14 agosto 2023.

*imponibile, degli scaglioni di reddito, delle aliquote di imposta, delle detrazioni dall'imposta lorda e dei crediti d'imposta, tenendo conto delle loro finalità [...].*¹⁶

Ad attuare la parte fiscale della L.n.111/2023, il legislatore interviene col D.Lgs. n.216/2023 in linea e continuità con quanto riformato nel 2022, introducendo però un nuovo assetto alla struttura dell'imposta. All'art.1, comma 1 si prevede che *«per l'anno 2024, nella determinazione dell'imposta sul reddito sulle persone fisiche, l'imposta lorda è calcolata applicando [...] le seguenti aliquote per scaglioni di reddito:*

- a) fino a 28.000 euro, 23 per cento;*
- b) oltre 28.000 euro e fino a 50.000 euro, 35 per cento;*
- c) oltre 50.000 euro, 43 per cento.»*¹⁷

Si tratta di un punto di svolta quello appena descritto che rivoluziona l'art.11 del TUIR, riducendo il numero delle aliquote da quattro a tre (vedi Tabella 5) e accorpando i primi due scaglioni di reddito previsti dalla riforma del 2022. Inoltre, il 25% di aliquota precedentemente previsto viene soppresso, a differenza del secondo e del terzo scaglione rimasti invariati.

Tabella 5: Gli scaglioni di reddito negli anni 2022 e 2024

ANNO 2022		ANNO 2024	
SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (4 SCAGLIONI)	SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (3 SCAGLIONI)
Fino a 15.000	23%	Fino a 28.000	23%
Da 15.000 a 28.000	25%	Da 28.000 a 50.000	35%
Da 28.000 a 50.000	35%	Oltre i 50.000	43%
Oltre 50.000	43%		

Fonte: MEF

L'art.1, comma 2, alza poi da 1.880 euro a 1.995 euro la detrazione prevista all'art.13 comma 1, lettera a) del TUIR per coloro che percepiscono un reddito da lavoro dipendente, ad esclusione delle pensioni e degli assegni equiparati e coloro che non hanno

¹⁶ Legge 9 agosto 2023, n. 111, *Delega al Governo per la riforma fiscale*, in GU n.189 del 14 agosto 2023.

¹⁷ D. Lgs. 30 dicembre 2023, n.216, *Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi*, in G.U. n.303 del 30 dicembre 2023.

un reddito superiore ai 15.000 euro. Questa revisione amplia fino a 8.500 euro l'ammontare del reddito escluso da imposizione (no tax area).

Il comma 3 dell'art.1 invece prevede che *«per l'anno 2024 la somma a titolo di trattamento integrativo [...] è riconosciuta a favore dei contribuenti con reddito complessivo non superiore a 15.000 euro qualora l'imposta lorda determinata sui redditi di cui agli articoli 49 [...] sia di importo superiore a quello della detrazione spettante ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del citato testo unico delle imposte sui redditi diminuita dell'importo di 75 euro rapportato al periodo di lavoro nell'anno.»*¹⁸

L'obiettivo di tale riduzione è restringere il campo dei beneficiari del trattamento integrativo, escludendo i contribuenti che possiedono redditi molto bassi che presentano quindi un'imposta quasi nulla: così facendo il bonus verrà riconosciuto solo a coloro che hanno un'imposta effettivamente dovuta, rendendo la misura, sotto il profilo redistributivo, più mirata ed efficiente.

Il successivo art.2 del decreto apporta poi dei cambiamenti alla disciplina delle detrazioni per oneri, sancendo che *«ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a euro 50.000 l'ammontare della detrazione dell'imposta lorda, spettante per l'anno 2024 in relazione ai seguenti oneri, determinato ai sensi dell'articolo 15, comma 3-bis, del testo unico delle imposte sui redditi [...] è diminuito di un importo pari a euro 260:*

- a) gli oneri la cui detraibilità è fissata nella misura del 19 per cento del citato testo unico delle imposte sui redditi o da qualsiasi altra disposizione fiscale, fatta eccezione per le spese sanitarie di cui all'articolo 15, comma 1. Lettera c) del predetto testo unico;*
- b) le erogazioni liberali in favore dei partiti politici di cui all'articolo 11 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n.149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.13;*

¹⁸ D. Lgs. 30 dicembre 2023, n.216, *Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi*, in G.U. n.303 del 30 dicembre 2023.

c) *i premi di assicurazione per rischio eventi calamitosi di cui all'articolo 119, comma 4, quinto periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n.77.»*¹⁹

Si precisa al comma 2 dello stesso articolo, che il reddito complessivo si considera al netto dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale con relative pertinenze.

L'art.3 definisce invece, tutta la disciplina delle addizionali regionali e comunali adeguate alla nuova disciplina all'IRPEF al fine di garantire il coordinamento tra scaglioni, aliquote e addizionali. Anzitutto, sul piano temporale, il legislatore stabilisce il 15 aprile 2024 come data massima in cui le regioni e le province autonome, possono apportare modifiche al valore dell'addizionale: così facendo gli enti territoriali potranno adeguare la propria disciplina locale alla nuova struttura IRPEF. Successivamente, in attesa di una più ampia riforma sulla fiscalità locale, viene previsto solo per l'anno 2024, la possibilità di determinare aliquote differenti anche tramite utilizzo di quelli vigenti nel 2023: tuttavia, se le regioni non rispettano il limite imposto per tutto l'anno 2024 utilizzeranno gli scaglioni del 2023. Si precisa che anche i comuni seguono quanto appena descritto. Con riferimento invece alle regioni e province autonome, la trasmissione dei dati deve effettuarsi entro il 15 maggio 2024, per dare possibilità ai contribuenti di determinare in modo corretto il proprio carico fiscale.

Complessivamente, tutte queste disposizioni fanno emergere come la riforma dell'IRPEF non abbia modificato solo l'imposta a livello statale, ma abbia portato ad un mutamento dell'imposizione personale coinvolgendo anche gli enti territoriali, al fine di garantire uniformità e coerenza. A rendere definitivo quanto appena descritto, fu il compito della Legge di Bilancio 2024, che stabilizzò e rese strutturali tutte le modifiche introdotte all'interno di un quadro normativo coerente, garantendone anche copertura finanziaria.

A seguito della realizzazione della struttura a tre aliquote, la Legge 30 dicembre 2025, n.199 detta anche Legge di Bilancio 2026, intervenne ulteriormente sulla composizione dell'imposta, modificando l'aliquota del secondo scaglione di reddito. Per i redditi, infatti, compresi tra i 28.000 e i 50.000 euro, verrà applicata una percentuale di

¹⁹ D. Lgs. 30 dicembre 2023, n.216, *Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi*, in G.U. n.303 del 30 dicembre 2023.

aliquota del 33% anziché del 35%, mentre restano invariate le altre fasce reddituali. Questo intervento ha l'obiettivo di sostenere il ceto medio aumentando il reddito a disposizione, senza variare la struttura progressiva dell'IRPEF.

CAPITOLO TERZO

GLI EFFETTI APPLICATIVI DELLE RIFORME E LE NUOVE PROSPETTIVE

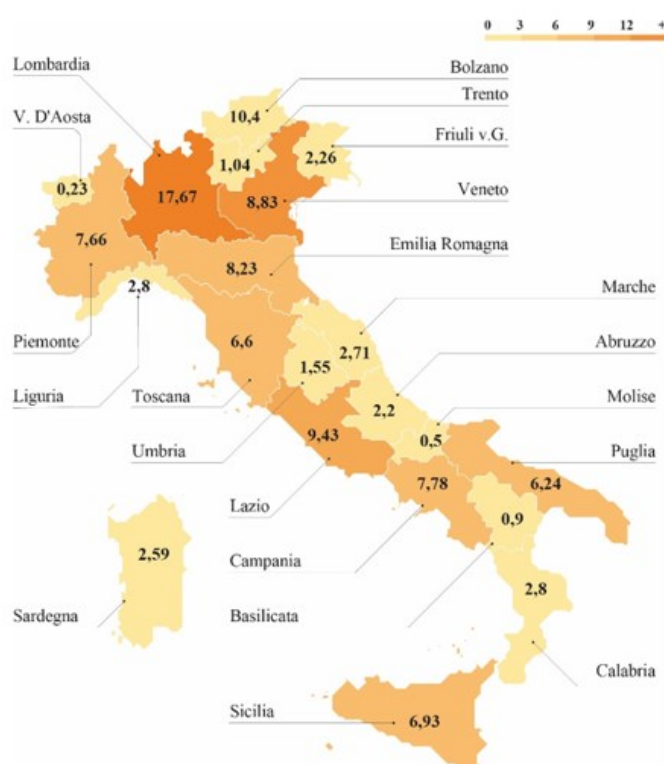
3.1 La ripartizione dei contribuenti IRPEF

Quanto analizzato fino ad ora a livello teorico, verrà ora affiancato da una valutazione empirica, al fine di comprendere come il prelievo IRPEF si distribuisce tra i contribuenti italiani, sia per fascia di reddito, che per area geografica. Al fine di comprendere l'efficacia delle riforme attuate nel corso degli anni ed esaminare il reale impatto del sistema fiscale sui contribuenti.

3.1.1 La valutazione per area geografica

I dati rappresentati nella Figura 1 consentono di capire quella che era la distribuzione dei contribuenti IRPEF nel nostro Paese, nel corso dell'anno 2021, anno precedente a tutte le riforme principali che hanno impattato e modificato l'imposta negli anni a venire. Questa rappresentazione costituisce il punto di partenza per l'analisi che verrà svolta successivamente, dove si esamineranno anche i dati degli anni 2022 e 2024, riportati nella Tabella 6.

Figura 1. La distribuzione geografica dei contribuenti in Italia nel 2021



Fonte: MEF

In particolare, si evidenzia una concentrazione elevata di contribuenti nel Nord Italia: la Lombardia, con il suo 17,67% è la regione con la maggior percentuale di contribuenti, assumendo il ruolo centrale nel sistema economico nazionale con un'elevata densità produttiva, un mercato del lavoro dinamico e redditi più elevati. Vi sono poi tre regioni con una percentuale significativa, seppur inferiore ossia Lazio (9,43%), Veneto (8,83%) ed Emilia-Romagna (8,23%). Al contrario, nel Mezzogiorno si hanno percentuali di incidenza contenuta: da una parte si hanno regioni come la Campania, la Sicilia e la Puglia con percentuali che oscillano tra il 7/6% circa e regioni più ridotte come la

Basilicata e il Molise con percentuali molto inferiori (0,9% e 0,5%). Questa distribuzione fa emergere come sia presente una disomogeneità territoriale, legata sia al modo di partecipare al lavoro, che alla capacità reddituale delle diverse regioni. La Tabella 6 permette poi di ampliare questa analisi in modo dinamico, confrontando come le percentuali e il numero di contribuenti per regione, siano cambiate a seguito delle riforme IRPEF dell'anno 2022 e dell'anno 2024.

Tabella 6. I contribuenti in Italia negli anni 2021, 2022 e 2024

	2021		2022		2024	
	In %	Valore assoluto	In %	Frequenza	In %	Frequenza
Piemonte	7,66	3.179.179	7,64 ▼	3.209.476	7,59 ▼	3.251.516
Valle d'Aosta	0,23	97.340	0,23 =	98.725	0,23 =	99.839
Lombardia	17,67	7.325.400	17,73 ▲	7.439.319	17,76 ▲	7.607.245
Liguria	2,80	1.162.735	2,82 ▲	1.185.162	2,81 ▼	1.203.121
P.A. Trento	1,04	429.799	1,04 =	437.198	1,04 =	447.073
P.A. Bolzano	1,04	432.505	1,05 ▲	440.957	1,05 =	451.748
Veneto	8,83	3.665.812	8,84 ▲	3.715.107	8,87 ▲	3.800.241
Friuli V. G.	2,26	935.860	2,25 ▼	944.480	2,24 ▼	960.295
Emilia Romagna	8,23	3.414.037	8,23 =	3.460.856	8,23 =	3.523.493
Toscana	6,60	2.740.834	6,61 ▲	2.778.334	6,60 ▼	2.825.605
Umbria	1,55	645.256	1,56 ▲	657.072	1,50 ▼	643.527
Marche	2,71	1.125.374	2,70 ▼	1.135.707	2,69 ▼	1.151.655
Lazio	9,43	3.913.608	9,43 =	3.962.780	9,45 ▲	4.049.185
Abruzzo	2,20	913.672	2,20 =	924.245	2,20 =	941.635
Molise	0,50	208.811	0,50 =	209.953	0,49 ▼	211.818
Campania	7,78	3.229.281	7,79 ▲	3.274.687	7,86 ▲	3.366.687
Puglia	6,24	2.589.763	6,21 ▼	2.611.086	6,23 ▲	2.668.405
Basilicata	0,90	372.094	0,89 ▼	374.969	0,88 ▼	375.320
Calabria	2,80	1.163.524	2,78 ▼	1.169.826	2,77 ▼	1.185.332
Sicilia	6,93	2.875.974	6,90 ▼	2.901.845	6,90 =	2.955.617
Sardegna	2,59	1.073.158	2,59 =	1.090.346	2,60 ▲	1.113.301
Non indicata	0,01	3.302	0,01 =	4.830	0,01 =	5.305
TOTALE	100,00	41.497.318	100,00	42.026.960	100,00	42.837.963

Fonte: elaborazione dati MEF e ISTAT

Lo studio ha evidenziato come i cambiamenti abbiano portato ad una distribuzione geografica stabile nel tempo: le variazioni percentuali sono infatti contenute e prive di effetti strutturali: se si prende per esempio la Lombardia si nota come vi sia stato solo un leggero incremento dello 0,09% dal 2021 al 2024 rimanendo ad ogni modo la regione come maggior contribuenti. Allo stesso modo, anche il Veneto ha riscontrato un incremento dello 0,04%, come il Lazio un incremento dello 0,02%. Vi sono poi regioni che hanno invece subito lievi flessioni, come il Piemonte che è passato dal un 7,66% nel 2021 ad un 7,59% nel 2024 oppure la Sicilia diminuita di un 0,03%.

Tutto questo indica come le riforme fiscali, sebbene abbiano modificato aliquote e scaglioni, non siano state impattanti sulla distribuzione a livello territoriale dei contribuenti. In altre parole, le riforme producono effetti sul carico impositivo individuale e non sulla composizione territoriale.

3.1.2 La valutazione per fascia di reddito

Tabella 7. Le fasce di reddito del 2021, 2022 e 2024

FASCIA DI REDDITO	CONTRIBUENTI 2021		FASCIA DI REDDITO	CONTRIBUENTI 2022	
	Frequenza	Percentuale		Frequenza	Percentuale
Fino a 15.000	17.674.701	42.6%	Fino a 15.000	17.320.139	41.2%
Da 15.000 a 28.000	13.796.021	33.3%	Da 15.000 a 28.000	14.028.937	33.4%
Da 28.000 a 55.000	7.946.278	19.02%	Da 28.000 a 50.000	7.901.635	18.8%
Da 55.000 a 75.000	961.247	2.32%	Oltre 50.000	2.776.249	6.6%
Oltre 75.000	1.119.071	2.7%	TOTALE	42.026.960	100%
TOTALE	41.497.318	100%			

FASCIA DI REDDITO	CONTRIBUENTI 2024	
	Frequenza	Percentuale
Fino a 28.000	30.948.472	72.2%
Da 28.000 a 50.000	9.664.639	22.6%
Oltre 50.000	2.224.852	5.2%
TOTALE	42.837.963	100%

Fonte: MEF

Dall'osservazione della Tabella relativa alla distribuzione dei contribuenti per fascia di reddito negli anni 2021, 2022 e 2024, si notano alcune differenze strutturali dell'IRPEF.

Anzitutto, la quota prevalente dei contribuenti si concentra nelle fasce di reddito medio-basse, già nel 2021 dove oltre il 75% dei contribuenti possiede un reddito inferiore ai 28.000 euro, dato che resta invariato anche nel 2022. In particolare:

1. nel 2021, sotto i 15.000 euro si colloca il 42,6% dei contribuenti, mentre il 33,3% tra i 15.000 e i 28.000 euro;
2. nel 2022 questi valori sono pari 41,2% per i contribuenti con un reddito inferiore ai 15.000 e 33,4% per i contribuenti con un reddito che va dai 15.000 ai 28.000, mostrando quindi una stabilità con l'anno precedente.

Nel 2024, a seguito della riorganizzazione degli scaglioni, emerge un dato significativo: il 72,2% dei contribuenti presenta un reddito inferiore ai 28.000 euro, valore che conferma come il sistema fiscale italiano continui a gravare fortemente sulla fascia dei redditi medio-bassa.

Allo stesso tempo, la fascia di reddito intermedia vede nel periodo più recente un leggero ampliamento: 19,02% era la percentuale di contribuenti del 2021 con un reddito tra i 28.000 e i 50.000 euro, 18,8% nel 2022, fino ad arrivare a 22,6% nel 2024.

Infine, il 5/6% del totale dei contribuenti presenta redditi elevati, ricoprendo una percentuale molto ridotta.

3.2 L'analisi comparativa delle varie riforme

Tabella 8. Gli scaglioni di reddito nelle ultime riforme

ANNO 2021		ANNO 2022	
SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (5 SCAGLIONI)	SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (4 SCAGLIONI)
Fino a 15.000 euro	23%	Fino a 15.000	23%
Da 15.000 a 28.000	27%	Da 15.000 a 28.000	25%
Da 28.000 a 55.000	38%	Da 28.000 a 50.000	35%
Da 55.000 a 75.000	41%	Oltre 50.000	43%
Oltre i 75.000	43%		
ANNO 2024		ANNO 2026	
SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (3 SCAGLIONI)	SCAGLIONI DI REDDITO	ALIQUOTE (3 SCAGLIONI)
Fino a 28.000	23%	Fino a 28.000	23%
Da 28.000 a 50.000	35%	Da 28.000 a 50.000	33%
Oltre i 50.000	43%	Oltre i 50.000	43%

Fonte: MEF

Al fine di approfondire in maniera pratica gli effetti avuti dai vari interventi normativi, si è deciso di elaborare alcune simulazioni con diversi livelli di reddito annuo lordo, calcolando quello che è l'ammontare di IRPEF dovuta negli anni 2021, 2022, 2024 e 2026. In questo modo sarà possibile osservare come la variazione degli scaglioni e delle aliquote ha inciso sull'IRPEF, portando alla luce quello che è il vero impatto delle riforme sul carico fiscale del contribuente e come si sia distribuito tra redditi bassi, medi e alti.

Esempio uno: reddito annuo lordo pari a 25.000.

<i>Voce</i>	<i>Importo</i>
Reddito annuo lordo RAL	25.000€
Contributi previdenziali	9.19%
Totale contributi	2.297,50€
Reddito imponibile IRPEF	22.702,50€

IRPEF 2021

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-25.000	27%	2.079,68
Totale IRPEF			5.529,68

IRPEF 2022

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-25.000	25%	1.925,63
Totale IRPEF			5.375,63

IRPEF 2024

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-22.702,50	23%	5.221,58
Totale IRPEF			5.221,58

IRPEF 2026

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-22.702,50	23%	5.221,58
Totale IRPEF			5.221,58

Esempio due: reddito annuo lordo pari a 35.000.

<i>Voce</i>	<i>Importo</i>
Reddito annuo lordo RAL	35.000€
Contributi previdenziali	9.19%
Totale contributi	3.216,50€
Reddito imponibile IRPEF	31.783,50€

IRPEF 2021

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	27%	3.509,73
3° scaglione	28.001-31.783,50	38%	1.438,11
Totale IRPEF			8.397,84

IRPEF 2022

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	25%	3.249,75
3° scaglione	28.001-31.783,50	35%	1.324,56
Totale IRPEF			8.024,33

IRPEF 2024

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-31.783,50	35%	1.324,23
Totale IRPEF			7.764,23

IRPEF 2026

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-31.783,50	33%	1.248,56
Totale IRPEF			7.688,56

Esempio tre: reddito annuo lordo pari a 60.000.

<i>Voce</i>	<i>Importo</i>
Reddito annuo lordo RAL	60.000€
Contributi previdenziali	10.19%
Totale contributi	6,114,00€
Reddito imponibile IRPEF	53.886,00€

IRPEF 2021

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	27%	3.509,73
3° scaglione	28.001-53.886	38%	9.837,06
Totale IRPEF			16.796,79

IRPEF 2022

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	25%	3.249,75
3° scaglione	28.001-50.000	35%	7.699,05
4° scaglione	50.001-53.886	43%	1.671,84
Totale IRPEF			16.071,24

IRPEF 2024

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-50.000	35%	7.699,65
3° scaglione	50.001-53.886	43%	1.671,84
Totale IRPEF			15.811,06

IRPEF 2026

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-50.000	33%	7.259,67
3° scaglione	50.001-53.886	43%	1.671,84
Totale IRPEF			15.371,08

Esempio quattro: reddito annuo lordo pari a 86.000.

<i>Voce</i>	<i>Importo</i>
Reddito annuo lordo RAL	86.000€
Contributi previdenziali	10.19%
Totale contributi	8.763,40€
Reddito imponibile IRPEF	77.236,60€

IRPEF 2021

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	27%	3.509,73
3° scaglione	28.001-55.000	38%	10.259,62
4° scaglione	55.001-75.000	41%	8.199,59
5° scaglione	75.001-77.236,60	43%	963,03
Totale IRPEF			26.381,97

IRPEF 2022

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-15.000	23%	3.450,00
2° scaglione	15.001-28.000	25%	3.249,75
3° scaglione	28.001-50.000	35%	7.699,05
4° scaglione	50.001-77.236,60	43%	11.712,60
Totale IRPEF			26.112,00

IRPEF 2024

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-50.000	35%	7.699,65
3° scaglione	50.001-77.236,60	43%	11.712,60
Totale IRPEF			25.851,82

IRPEF 2026

<i>Scaglione</i>	<i>Reddito</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta</i>
1° scaglione	0-28.000	23%	6.440,00
2° scaglione	28.001-50.000	33%	7.259,67
3° scaglione	50.001-77.236,60	43%	11.712,60
Totale IRPEF			25.411,84

3.3 Valutazione critica sugli effetti redistributivi delle riforme

Dopo l'analisi comparativa sull'evoluzione del carico fiscale in seguito alle varie riforme avute dal 2021 ad oggi, occorre valutare gli effetti redistributivi prodotti da questi interventi. Sotto il profilo quantitativo si nota come le modifiche avute per scaglioni e aliquote abbiano ridotto l'imposta dovuta: coloro che percepiscono un reddito lordo annuo di 25.000 euro passano da un'imposta pari a 5529,68 euro nel 2021, a 5.221,58 nel 2026, i percettori di un reddito lordo annuo di 35.000 euro vedono ridurre il carico fiscale di 700 euro, passando da 8.397,84 nel 2021 a 7.688,56 nel 2026. Allo stesso modo, coloro

che dichiarano redditi lordi annui di 60.000 euro, scontreranno un'imposta di 1.400 euro e nel caso di reddito lordo annuo pari a 86.000 euro la riduzione è di 970,13. I dati consentono di comprendere come le riforme abbiano effettivamente raggiunto l'obiettivo prefissato di riduzione del carico fiscale, alleggerendo l'imposta in tutti gli scaglioni esaminati e generando una maggiore disponibilità economica a disposizione delle famiglie. Questo è molto importante dal punto di vista macroeconomico: maggior reddito per le famiglie può voler dire un maggior incremento dei consumi privati e di conseguenza una possibile espansione dell'economia.

Un'analisi più minuziosa però, porta alla luce come questi benefici non risultino distribuiti omogeneamente tra i contribuenti, ma la riduzione del carico fiscale tenda ad aumentare all'aumento del reddito imponibile. Ad esempio, un contribuente con un reddito lordo annuo di 25.000 euro, confrontando il regime tributario del 2021 e quello del 2026, ottiene un beneficio di circa 300 euro annui. Contrariamente, un soggetto con un reddito lordo annuo di 60.000 euro ha un risparmio annuo che supera i 1.400 euro. Questo porta alla conclusione che sì, le riforme hanno ridotto la pressione fiscale sui contribuenti, ma lo hanno fatto in particolar modo per i contribuenti che hanno una fascia reddituale medio-alta. Occorre però ricordare che, oltre il 70% dei soggetti tenuti al versamento dell'IRPEF rientrano nelle fasce di reddito inferiori ai 28.000 euro annui, categoria che beneficia di vantaggi economici più misurati rispetto ai soggetti passivi con un reddito più alto. A sostegno di questo dato, l'Ufficio Parlamentare di bilancio sostiene, che *«a fronte di una riduzione media di imposta per i soggetti avvantaggiati di 264 euro, per circa la metà di essi il beneficio è inferiore a 185 euro, mentre un contribuente su 8 (il 12.5 per cento) beneficia per più di 500 euro»*²⁰, a prova del fatto che gli effetti delle riforme, non siano uniformemente distribuiti tra i soggetti passivi, ma si concentrino su specifiche categorie di essi.

Resta ora solo da interrogarsi se le varie modifiche abbiano inciso solo sul livello dell'imposizione oppure se hanno piano piano modificato quelli che, fin dalla sua introduzione, sono stati i cardini dell'imposta personale sul reddito.

²⁰ Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2021), *La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio*, Flash n.5, 20 dicembre 2021.

3.4 Il crescente indebolimento della progressività

Le riforme avute nel corso degli anni hanno inciso sul carico fiscale individuale, semplificando il sistema, ma non solo: hanno progressivamente inciso sulla struttura dell'imposta portando gli economisti a chiedersi se l'IRPEF sia ancora in grado di svolgere la sua storica funzione redistributiva.

Infatti, fin dalla sua origine l'imposta attuava l'art. 53 della Costituzione e di conseguenza il sistema tributario doveva essere incentrato sul principio della progressività, strumento con cui il prelievo fiscale cresce all'aumentare della capacità economica del contribuente. Lo Stato, in questo modo, riusciva a perseguire l'equità sociale e la redistribuzione del reddito. Tuttavia, l'evoluzione normativa ha indebolito questa funzione, a causa di tre principali fattori.

Il primo elemento si riferisce alla riduzione degli scaglioni accompagnata dalla contestuale riformulazione delle aliquote applicabili. Non è una novità, infatti, che le recenti riforme abbiano perseguito una semplificazione del prelievo: ma se dal punto di vista amministrativo questo determina una maggiore semplicità, dal punto di vista fiscale si è ridotta la progressività. Il rischio che ne deriva è di affievolire gradualmente la capacità dell'imposta di diversificare il carico tributario tra contribuenti che presentano diversi livelli di reddito.

Il secondo fattore concerne il fenomeno dell'erosione della base imponibile inteso come abbassamento delle quote di reddito a cui spetta la tassazione progressiva. Il problema deriva dal fatto che il legislatore ha introdotto sempre più frequentemente forme di imposizione sostitutiva che sottraggono intere categorie di contribuenti alla tassazione ordinaria. Degli esempi ne sono la cedolare secca sugli immobili o il regime forfettario per i lavoratori autonomi. Il fenomeno è stato oggetto di attenzione sia da parte della VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati nonché dal professor Simone Pellegrino, i quali hanno confermato la tesi di riduzione del principio di universalità che ha da sempre rappresentato uno dei fondamenti dell'IRPEF. A favore di questo, si aggiunge l'evoluzione concreta del gettito tributario. Un'analisi interessante in merito è quella sviluppata dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, diretto dall'economista Carlo Cottarelli, da cui emerge come ad oggi, l'IRPEF risulti concentrata quasi esclusivamente a carico di lavoratori dipendenti e assimilati, categorie di contribuenti che contribuiscono quasi per l'85% al gettito totale dell'imposta.

Accanto a queste complessità, si aggiunge quella derivante dal sistema delle detrazioni, soggetta ad una stratificazione normativa che ha implicato un quadro sempre più frammentato e poco trasparente. L'accumulo, infatti, di un sempre maggior numero di agevolazioni ha reso complesso determinare il reale carico tributario.

Si può quindi osservare come il processo di riforma non sia riuscito ad intervenire solo sul piano delle aliquote e scaglioni, ma abbia intaccato anche la struttura originaria dell'IRPEF. Ad oggi, e dopo quanto detto, l'imposta personale sul reddito si caratterizza per una importante frammentazione normativa, un numero ampio di eccezioni al regime ordinario e un reale cambiamento del rapporto tra prelievo e capacità contributiva.

3.5 Considerazioni finali: equità o efficienza?

L'analisi sviluppata ha permesso di formulare delle considerazioni sugli effetti prodotti dalla recenti riforme IRPEF, soprattutto in merito al rapporto delicato tra i due obiettivi base che da sempre caratterizzano il tributo: il principio di equità distributiva e l'esigenza di garantire l'efficienza economica.

Le simulazioni effettuate con i livelli diversi di reddito, hanno messo in luce come le varie riforme abbiano portato a una riduzione progressiva del carico fiscale complessivamente sostenuto dai contribuenti. Sicuramente, questa riduzione appare coerente con il principio di efficienza economica, intesa come il mezzo per favorire la crescita economica e incentivare l'attività produttiva. Tuttavia, perseguire questo obiettivo, ha trascurato l'altra funzione dell'IRPEF, quella redistributiva. Infatti, come già evidenziato, la riduzione degli scaglioni genera dei benefici non omogenei tra i vari scaglioni di redditi, ignorando la fascia di reddito sotto ai 28.000 euro dove si concentra il maggior numero di contribuenti. Questo implica che le riforme attuate dal legislatore, si siano concentrate nel perseguire gli obiettivi di efficienza economica, a discapito della funzione redistributiva: il principio di progressività non è stato eliminato ma si è attenuato, lasciando spazio a un modello di imposizione focalizzato sulla semplificazione del sistema tributario e meno sulla redistribuzione.

La conclusione centrale che emerge quindi dall'elaborato riguarda il futuro dell'IRPEF all'interno del sistema fiscale italiano: da un lato emerge la necessità di rendere il prelievo più efficiente, meno oneroso e più compatibile con le esigenze di crescita economica, dall'altro lato risulta doveroso preservare la funzione distributiva.

L'obiettivo futuro del legislatore sarà dunque quello di individuare un equilibrio sostenibile tra le due esigenze senza sacrificarne nessuna, al fine di evitare che perseguire l'efficienza comprometta l'obiettivo di equità sociale. Perché come dice Cottarelli *«quello che serve, in primis, è una maggiore crescita economica: quando la dimensione della torta cresce è più facile anche aumentare la quota che va ai redditi bassi. Ma occorre crescere di più: partire dalla redistribuzione potrà servire, ma non a molto»*²¹.

²¹ Cottarelli C., *Manovra 2026 e tasse: la verità senza slogan sui tagli all'IRPEF*, Osservatorio sui Conti Pubblici italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2026.

CONCLUSIONE

Il lavoro di tesi svolto ha permesso di approfondire l'evoluzione dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche all'interno del sistema tributario del nostro Paese, dapprima tramite un'analisi storica e normativa nel corso degli anni, per poi spostare l'attenzione sulle ultime riforme attuate e sugli effetti che ne sono derivati.

L'IRPEF ha da sempre rappresentato un pilastro nel sistema fiscale, non solo per la quantità importante di gettito che introduce nelle casse dello Stato, ma anche per le funzioni economiche e sociali che svolge. Fin dalla sua costituzione nel 1974, essa è stata lo strumento cardine di attuazione del principio di capacità contributiva, nonché il meccanismo principale di redistribuzione della ricchezza all'interno della collettività. Le più recenti riforme hanno messo in risalto l'intenzione del legislatore di perseguire un processo di revisione sugli obiettivi di semplificazione del sistema tributario, riduzione della pressione fiscale e una maggiore efficienza del prelievo. Le varie simulazioni svolte hanno poi avvalorato la tesi, sì come questi interventi siano davvero riusciti ad alleggerire il carico fiscale a favore di un maggior reddito disponibile per i contribuenti.

Allo stesso tempo, si è evidenziato come il processo di riforma abbia sollevato questioni facenti capo allo stesso sistema tributario. Non si tratta più infatti solo di riduzione delle imposte, ma ci si sposta verso una riflessione maggiore circa il ruolo che l'IRPEF riveste all'interno del rapporto con il cittadino e lo Stato. Come infatti emerge anche dal dibattito economico contemporaneo, la costruzione del sistema tributario impone al legislatore la necessità di equilibrare la crescita economica e la sostenibilità fiscale con la perseveranza dei principi di efficienza ed equità. Un'imposta può infatti diventare più semplice, più leggera ed anche maggiormente efficiente: ma la vera domanda è se il perseguimento di questo porta il sistema tributario a mantenere la funzione di equità, base storica dell'imposta. La sfida futura non è dover scegliere tra questi due pilastri, ma creare un sistema capace di far convergere entrambe le funzioni e garantirle.

APPENDICE

Tabella 1. Gli scaglioni di reddito e le aliquote negli anni Settanta

Tabella 2. Gli scaglioni reddituali formulati da Visco nel 1996

Tabella 3. La struttura delle aliquote per Tremonti

Tabella 4. Gli scaglioni di reddito negli anni 2021 e 2022

Tabella 5. Gli scaglioni di reddito negli anni 2022 e 2024

Tabella 6. I contribuenti in Italia negli anni 2021, 2022 e 2024

Tabella 7. Le fasce di reddito del 2021, 2022 e 2024

Tabelle 8. Gli scaglioni di reddito nelle ultime riforme

Figura 1. La distribuzione dei contribuenti in Italia nel 2021

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Pubblicazioni bibliografiche/articoli

ARACHI G. e BALDINI M., *La finanza pubblica italiana, rapporto 2018*, Il Mulino, 2018.

BALDINI M. e RICCO L., *Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano*, Economia Italiana, 2020.

BENINI R., *Principi di statistica metodologica*, Utet, Torino, 1906.

BERLINI C., PERRONE L., *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 2014.

BISES B., a cura di. *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cossiga cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 2014.

BOIDI A., *Commento alla legge sulla imposta complementare progressiva sul reddito*, Utet, Torino, 1956.

BOSI P., GUERRA M., *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2026.

BOTARELLI S., *Tra riforme mancate e riforme attuate*. Quaderni dell'Università degli Studi di Siena, Dipartimento di Economia Politica, n. 434, 2004.

CIPOLLINA S., Lo 'Stato dei lavori' della Commissione Cossiga, cinquant'anni dopo: osservazioni sugli studi per la riforma del sistema fiscale, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXXIII(I): 21-63, 2014.

COPULA G., *L'imposta di famiglia*. Edizioni Agricole, Bologna, 1953.

COSCIANI C., *La riforma tributaria*, Laterza, Bari, 1967.

COSCIANI C., *La riforma tributaria. Analisi critica del sistema tributario italiano*, La Nuova Italia, Firenze, 1950.

COSCIANI C., *La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni*, *Moneta e credito*, vol.20, n.79, 1967.

COSCIANI C., *Sugli obiettivi di una riforma tributaria*, *Moneta e credito*, vol.16, n.64, 1964.

COTTARELLI C. e DE NICOLA A., *I dieci comandamenti dell'economia italiana*, Rubettino Editore, 2019.

COTTARELLI C., *Audizione sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2021.

COTTARELLI C., *Ma che è successo alle nostre tasse?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2025.

COTTARELLI C., *Manovra 2026 e tasse: la verità senza slogan sui tagli all'IRPEF*, Osservatorio CPI – Università Cattolica.

COTTARELLI C., *Manovra 2026 e tasse: la verità senza slogan sui tagli all'IRPEF*, Osservatorio sui Conti Pubblici italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2026.

ECONOMIA ITALIANA, *Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy*, Editrice Minerva Bancaria, Roma, 2020.

FALSITTA G., *Lezioni sulla riforma tributaria*, Cedam, Padova, 1972.

FRIEDMAN M., *Capitalismo e libertà*, IBL Libri, Torino, 2010.

GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Il Mulino, Bologna, 2012.

GERELLI E. e VALARINI R., *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

GIANNINI S. e PELLEGRINO S., *L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati*, Lavoce.info, 2021.

GUERRA M. C., *Le imposte di Tremonti*, Lavoce.info, 2004.

LIBERATI P., *Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano*, Economia Italiana, 2020.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, MEF, Roma, 2008.

PELLEGRINO S., *Il cuneo fiscale, l'IRPEF e i bonus tra il 2024 e il 2025*, Politica Economica – Journal of Economic Policy, n. 1-2 Il Mulino, Bologna, 2024.

PELLEGRINO S., *Memoria presentata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Camera dei Deputati, Commissione Finanze, Roma, 2021.

PELLEGRINO S., PANTHEGINI P.M., *Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, Università degli Studi di Torino, 2020.

PICA F., *Alcune considerazioni circa gli effetti dell'addizionale comunale IRPEF*, Rivista economica del Mezzogiorno, fasc.4, 1998.

ROSSI N., *Flat Tax: aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Marsilio, Venezia, 2018.

SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, London, 19776.

STEVANATO D., *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax, prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito*, Il Mulino, Bologna, 2017.

TREMONTI G., *La riforma fiscale. Otto Tasse, un unico codice, federalismo*, Mondadori, Milano, 1995.

TREMONTI G., *Meno tasse più sviluppo, un progetto per uscire dalla crisi*, Il Giornale, Milano, 1999.

VAGLIASINDI P., e VISCO V., *Imposizione sui redditi da capitale, inflazione e neutralità*, Politica economica, fascicolo 1, apr. 2004.

VISCO V., *Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale*, Politica economica, fascicolo 3, dic. 2002.

Documenti istituzionali e normativi

COMMISSIONI FINANZE DEL SENATO E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Documento conclusivo*, 30 giugno, 2021.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *L'intervento sull'IRPEF nella legge di bilancio per il 2022*, MEF, Roma, 2022.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Statistiche sulle dichiarazioni fiscali. Novità normative IRPEF – Anno d'imposta 2022*, Direzioni Studi e Ricerche Economico – Fiscali, Roma, 2023.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022*, Roma, 2024.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Bollettino delle Entrate Tributarie 2025 – Febbraio 2025*, MEF, Roma, 2025.

Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Revisione dell'IRPEF*, Flash n.5/2021, Roma, 2021.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizioni e memorie nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Roma, 2021.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Le detrazioni fiscali nel sistema tributario italiano*, Focus n.4/2024, Roma, 2024.

D.P.R. 29 settembre 1973, n.597, *Istituzione e disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)*, pubblicato in G.U. n.268 del 16 ottobre 1973.

D.P.R. 22 dicembre 1986, n.917, *Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)*, pubblicato in G.U., n.302 del 31 dicembre 1986.

Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n.446, *Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta*, pubblicato in G.U. n.298 del 23 dicembre 1997.

Decreto Legislativo 28 settembre 1998, n.360, *Istituzione di una addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche*, pubblicato in G.U. n.242 del 16 ottobre 1998.

Legge 10 dicembre 2014, n.183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive*, pubblicata in G.U. n.290 del 15 dicembre 2014.

Legge 30 dicembre 2021, n.234, *Bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio previsionale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n. 310 del 31 dicembre 2021.

Legge 9 agosto 2023, n. 111, *Delega al Governo per la riforma fiscale*, in GU n.189 del 14 agosto 2023.

D. Lgs. 30 dicembre 2023, n.216, *Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi*, in G.U. n.303 del 30 dicembre 2023.

Legge 30 dicembre 2023, n.213, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*, in G.U. n. 303 del 30 dicembre 2023.

Legge 30 dicembre 2025, n.199, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028*, in G.U. n.301 del 30 dicembre 2025.

Sitografia

Lavoce.info, <https://lavoce.info/archives/109373/lirpef-cambia-ancora/>

MEF, <https://www.mef.gov.it/>

ISTAT, <https://www.istat.it/>

Gazzetta Ufficiale, <https://www.gazzettaufficiale.it/>

Agenzia delle Entrate, <https://www.agenziaentrateriscossione.gov.it/>