

Gli effetti della riforma dell'Irpef e del “combinato disposto” con l’assegno unico e universale

Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone

La Legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) ha riformato l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) volendo perseguire gli obiettivi emersi dall'indagine conoscitiva condotta presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato, vale a dire l'abbassamento della tassazione per i redditi medi e la correzione della dinamica delle aliquote marginali effettive¹. Non si tratta dell'unico intervento di modifica all'imposta personale sul reddito poichè da quest'anno, partirà anche l'assegno unico e universale alle famiglie con figli (D.Lgs 230/2021) che ha sostituito sia gli assegni al nucleo familiare che le detrazioni per figli a carico a fini Irpef². In questa nota analizziamo le modifiche delle regole di calcolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche introdotte con la legge di bilancio, e ne esaminiamo gli effetti sia di gettito che distributivi. Infine, proponiamo una valutazione complessiva della riforma dell'Irpef e del “combinato disposto” con l'assegno unico e universale.

1. COME CAMBIA L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

La legge di bilancio per il 2022 ha modificato l'Irpef, sia nelle aliquote che nelle detrazioni da lavoro e da pensione, oltre a intervenire sul c.d. trattamento integrativo o bonus Irpef per i lavoratori dipendenti. Le aliquote legali sono ridotte da cinque a quattro (Tabella 1) e modificate nel modo seguente: l'aliquota degli scaglioni di reddito tra 15.000 e 28.000 euro viene diminuita dal 27% al 25%, quella per i redditi tra 28.000 euro e 50.000 euro dal 38% al 35%. Aumenta, invece, dal 38% al 43%, l'aliquota dei redditi maggiori di 50.000 euro e inferiori a 55.000 e dal 41% al 43% quella dei redditi compresi tra 55.000 euro e 75.000 euro.

Tabella 1.
MODIFICHE ALLE ALIQUOTE PER SCAGLIONI DI REDDITO IMPONIBILE

	Legislazione pre-vigente	Legislazione riformata
Fino a 15.000	23%	23%
15.000-28.000	27%	25%
28.000-50.000	38%	35%
50.000-55.000		43%
55.000-75.000	41%	
Oltre 75.000	43%	

La riforma ridisegna le detrazioni da lavoro e il bonus Irpef³ per i lavori dipendenti in modo che decrescano all'aumentare del reddito in modo più regolare rispetto a quanto accadeva nella normativa pre-vigente (Figura 2). Nello specifico, il bonus Irpef è erogato ai lavoratori dipendenti capienti con

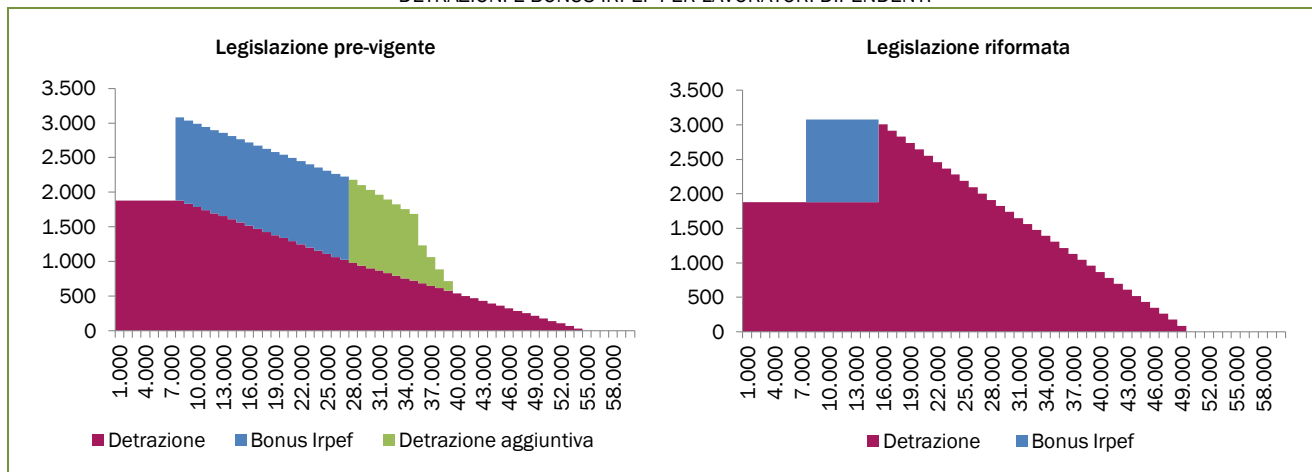
¹ Per una disamina dei lavori delle Commissioni e delle proposte di revisione dell'Irpef ad essa pervenute si veda Maitino M. L., Ravagli L., Sciclone N. (2021), “Le riforme del sistema di imposte e benefici in discussione dopo la pandemia da covid-19”, *Economia e società regionale*.

² Per una valutazione dell'impatto distributivo dell'assegno unico e universale si veda Maitino M. L., Ravagli L., Sciclone N. (2021), “L'assegno unico e universale: quali effetti?”, *Nota di lavoro 4/2021*, IRPET.

³ Con tale dizione si intende il **bonus** introdotto a suo tempo dal Governo Renzi e poi reso strutturale con la legge di Bilancio 2015. In una prima fase prevedeva per i lavoratori dipendenti un contributo economico di 80 euro al mese, passato poi a 100 euro.

reddito fino a 15.000 euro, mentre arrivava a 28.000 euro nella pre-vigente normativa⁴. La detrazione da lavoro dipendente viene lasciata costante a 1.880 euro fino a 15.000 euro e incrementata per i redditi superiori, per compensare il venir meno del bonus Irpef. Sono, infine, riassorbite nelle detrazioni da lavoro anche le detrazioni aggiuntive che erano state introdotte temporaneamente con il DL 3/2020.

Figura 2.
DETRAZIONI E BONUS IRPEF PER LAVORATORI DIPENDENTI



Infine, per i lavori autonomi e i pensionati la riforma innalza la detrazione di base e il reddito entro il quale se ne usufruisce interamente e modifica il meccanismo di relativa riduzione con il crescere del reddito imponibile, portandone l'azzeramento a 50.000 anziché a 55.000 euro.

2. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELL'IRPEF

L'indagine conoscitiva condotta nell'ambito delle Commissioni Finanza di Camera e Senato nel 2021 ha stabilito alcuni obiettivi prioritari per una riforma dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche: il primo è la correzione delle aliquote marginali effettive, il secondo è una diminuzione dell'imposizione sui redditi medi.

Dai lavori della Commissione è emerso, infatti, che nella pre-vigente normativa, le aliquote marginali effettive risultavano spesso più elevate di quelle legali e con andamento erratico al variare del reddito. Questo effetto, che conseguiva dal disegno delle detrazioni di imposta e del bonus Irpef, causava da un lato un potenziale disincentivo all'offerta di lavoro e dall'altro un incentivo per i contribuenti a sottodichiarare il proprio reddito. L'indagine ha, inoltre, segnalato la presenza di un'aliquota implicita di tassazione sul lavoro particolarmente elevata, anche rispetto agli altri paesi europei, in special modo per i contribuenti con redditi medi.

Secondo le simulazioni condotte attraverso il modello di micro simulazione fiscale dell'Irpet, MicroReg⁵, la riduzione del bonus Irpef determinerebbe per l'erario minori spese pari a 8,9 miliardi di euro, mentre il ridisegno di aliquote e scaglioni sarebbe in grado di generare minori entrate per 15,8 miliardi. Complessivamente l'intervento, secondo le nostre stime, determina una riduzione dell'Irpef di 6,9 miliardi a livello nazionale.

Non per tutti i contribuenti, tuttavia, la riforma si traduce in una diminuzione dell'imposizione fiscale, perché le aliquote vengono ridotte a partire da 15.000 euro e per i redditi più bassi è solo previsto un aumento delle detrazioni (Tabella 3). In particolare, per i redditi sotto i 6.000 euro, non vi è alcun vantaggio, mentre tra 6.000 a 12.000 euro solo il 43% dei contribuenti beneficia di una riduzione del prelievo. Dai 12.000 euro di reddito imponibile, invece, la riforma apporta un beneficio generalizzato, sebbene molto differenziato in termini di importo (pari in media a 234 euro annui). La riduzione d'imposta è inferiore alla media per i redditi fino a 30.000 euro e superiore per i redditi più alti, fino a

⁴ Il bonus è erogato anche ai contribuenti con reddito tra 15.000 e 28.000 solo quando l'Irpef lorda è inferiore alla somma delle detrazioni da lavoro, delle detrazioni per carichi familiari e di altre detrazioni.

⁵ Si veda Maitino M. L., Ravagli L., Sciclone N. (2017), "Microreg: A Traditional Tax-Benefit Microsimulation Model Extended To Indirect Taxes And In Kind Transfers", *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 5-38.

raggiungere il valore di 386 euro tra 30mila e 42mila euro, di 730 euro tra 42mila e 54mila euro e di 496 euro tra 54 e 78mila euro.

In termini distributivi, particolarmente avvantaggiati sono i contribuenti sia tra i 30mila e i 42mila euro che tra i 42mila e i 54mila euro, che beneficiano insieme del 39% del totale di riduzione del prelievo, sebbene detengano solo il 25% del reddito imponibile. Ricevono in proporzione più benefici rispetto al loro reddito (22% contro 14%) anche i contribuenti con redditi tra 12.000 e 18.000 euro.

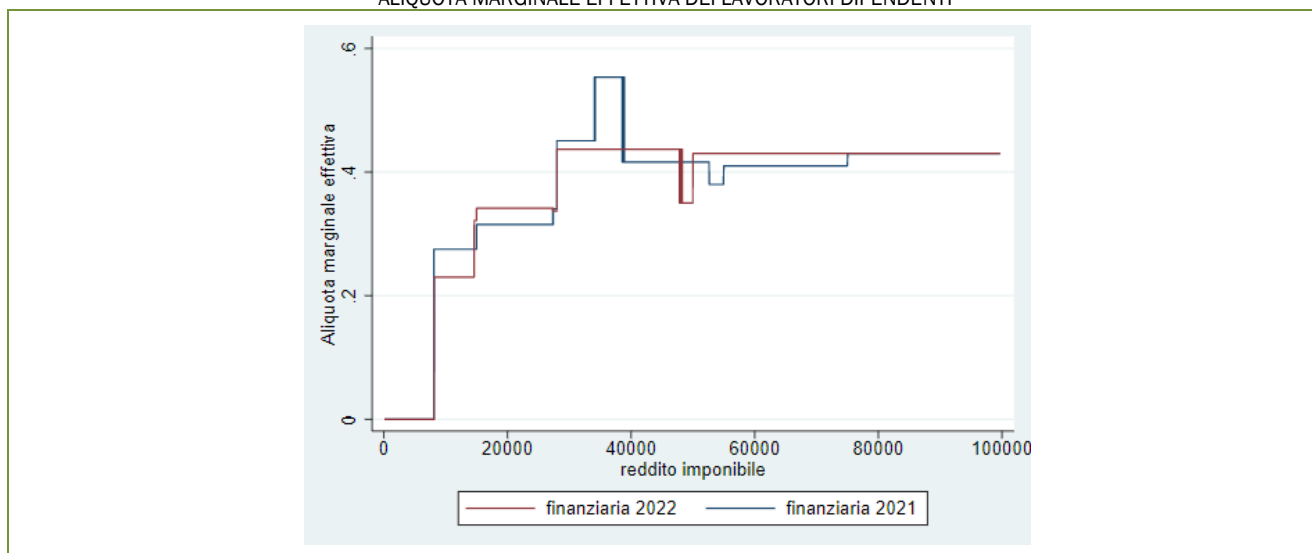
Tabella 3.
EFFETTI DISTRIBUTIVI SUI CONTRIBUENTI PER CLASSI DI REDDITO IMPONIBILE

Classi di reddito imponibile	Quota di contribuenti con riduzione di imposta	Beneficio medio (euro)	Distribuzione della riduzione del prelievo	Distribuzione del reddito imponibile
Fino a 6.000	1%	114	0%	2%
6-12.000	43%	132	6%	8%
12-18.000	92%	218	22%	14%
18-24.000	100%	149	16%	18%
24-30.000	100%	105	7%	14%
30-42.000	100%	386	23%	17%
42-54.000	100%	730	16%	8%
54-78.000	100%	496	8%	8%
78-102.000	100%	270	2%	4%
>102.000	100%	270	2%	7%
TOTALE CONTRIBUENTI	100%	234	100%	100%

Fonte: Microreg

L'effetto della riforma sulle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti è quello desiderato, cioè in grado di generare un'attenuazione delle irregolarità presenti nella pre-vigente normativa (Figura 4). Viene eliminato, infatti, l'aumento brusco dell'aliquota marginale che si osservava in corrispondenza di redditi tra i 30 e i 45mila euro, dovuto al venir meno del bonus Irpef e alla diminuzione prima e al successivo azzeramento delle detrazioni aggiuntive da lavoro.

Figura 4.
ALIQUTA MARGINALE EFFETTIVA DEI LAVORATORI DIPENDENTI



Fonte: Microreg

3. UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RECENTI MODIFICHE AL SISTEMA DI IMPOSTE E BENEFICI

La legge di bilancio per il 2022 non è l'unico intervento sull'Irpef deciso nel 2021. Un'altra importante riforma, ha riguardato l'introduzione dell'assegno unico e universale che ha, infatti, modificato l'imposta, prevedendo la cancellazione delle detrazioni per i figli a carico coperti dalla nuova misura a sostegno delle famiglie. I due interventi normativi cambiano l'impatto distributivo complessivo del

sistema di imposte e benefici che qui valutiamo in un'analisi che considera non più i contribuenti ma i nucleo familiari.

Consideriamo dunque il "combinato disposto" delle due riforme: da un lato l'irpef si riduce complessivamente di soli 700 milioni di euro a livello nazionale (Tabella 5), dall'altro l'introduzione del nuovo assegno unico e universale determina una crescita dei trasferimenti alle famiglie di 13,8 miliardi. I due interventi normativi congiuntamente aumentano il reddito disponibile delle famiglie di 14,5 miliardi in Italia e di 900 milioni di euro in Toscana. In termini relativi, a livello nazionale, l'incremento è dell'1,5% rispetto al reddito disponibile delle famiglie.

Tabella 5.
VARIAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE PER GLI INTERVENTI DELLA LEGGE DI BILANCIO E DEL DL 230/2021

	Italia	Toscana
Variazione per modifiche Irpef disposte dalla legge di bilancio per il 2022	15,7	1,0
Variazione per modifiche bonus Irpef disposte dalla legge di bilancio per il 2022	-8,9	-0,6
Totale variazione per modifiche disposte dalla legge di bilancio per il 2022	6,9	0,5
Variazione per modifiche Irpef ai sensi DLgs 230/2021*	-6,1	-0,4
Totale variazione per modifiche Irpef e bonus Irpef da legge di bilancio per il 2022 e ai sensi DLgs 230/2021	0,7	0,1
Trasferimenti familiari ai sensi DLgs 230/2021	14,8	0,8
Totale variazione del reddito disponibile	15,5	0,9
Totale variazione %	1,5%	1,3%

*cancellazione detrazioni familiari
Fonte: Microreg

Gli effetti sono, ovviamente, molto differenziati tra le famiglie con e senza figli carico (Tabella 6)⁶. In quelle senza figli, l'aumento del reddito disponibile annuo, in media di 250 euro, tende ad essere maggiore nei decili di reddito medio-alti, similmente a quanto osservato nell'analisi dell'impatto per contribuente della sola riforma dell'Irpef. Le famiglie con figli a carico destinatarie di assegno unico avranno una riduzione dell'imposta irrisoria (28 euro annui), se considerate nel loro complesso, mentre quelle dei primi cinque decili della distribuzione del reddito dovranno pagare più imposte, a causa del venire meno delle detrazioni. D'altro canto, proprio queste ultime, e soprattutto tra loro quelle dei primi due decili, saranno le maggiori beneficiarie del nuovo assegno unico e universale.

Tabella 6.
VARIAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE (EURO) PER PRESENZA DI FIGLI A CARICO E DECILI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE

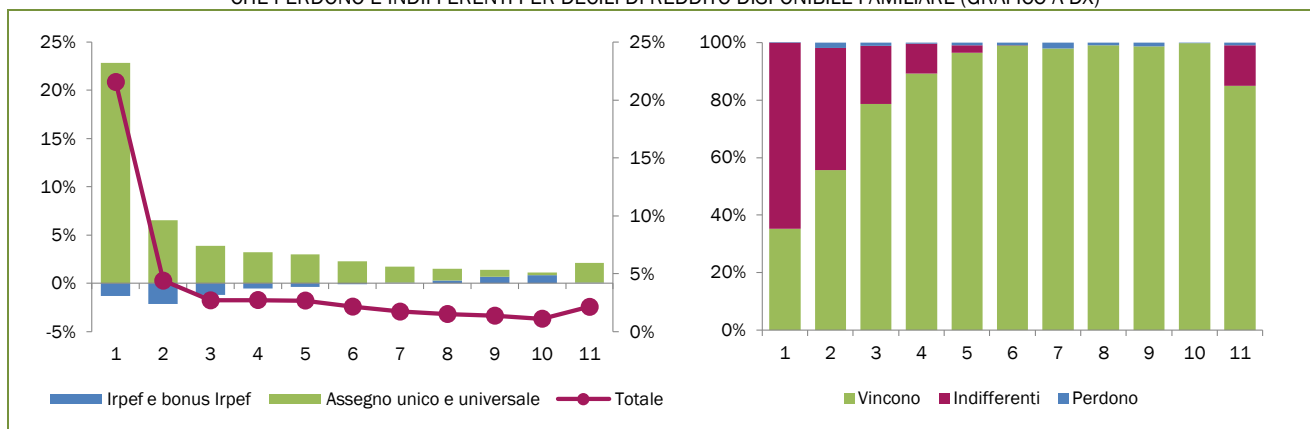
Decili di reddito disponibile familiare	Totale famiglie			Con figli a carico			Senza figli
	Var. totale reddito disponibile	Var. dovuta a Irpef e bonus Irpef	Var. dovuta ai trasferimenti familiari	Var. totale reddito disponibile	Var. dovuta a Irpef e bonus Irpef	Var. dovuta ai trasferimenti familiari	Var. totale reddito disponibile
1	805	-48	853	2.322	-144	2.466	3
2	575	-280	855	1.352	-749	2.101	41
3	439	-190	629	1.104	-805	1.909	112
4	536	-102	638	1.328	-728	2.056	180
5	633	-80	713	1.615	-743	2.358	207
6	581	-30	611	1.480	-662	2.142	223
7	536	30	507	1.353	-558	1.911	242
8	542	115	427	1.355	-374	1.728	275
9	595	291	304	1.181	-84	1.265	410
10	752	575	177	1.055	182	873	675
Totale	600	28	571	1.441	-505	1.946	250

Fonte: Microreg

È proprio grazie all'assegno unico e universale che, complessivamente, le due riforme finiscono per avvantaggiare maggiormente i redditi più bassi, con un effetto molto accentuato per coloro che ricadono nel primo decile. Parallelamente tuttavia rileviamo come nei primi decili, siano molte le famiglie senza figli che rimangono sostanzialmente indifferenti dalla riforma dell'Irpef che, come evidenziato nel paragrafo precedente, avvantaggia poco i redditi bassi.

⁶ Si veda in appendice i risultati per la Toscana.

Figura 7.
 VARIAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE (GRAFICO A SX) E DISTRIBUZIONE DELLE FAMIGLIE CHE VINCONO,
 CHE PERDONO E INDIFFERENTI PER DECILI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE (GRAFICO A DX)



Fonte: Microreg

Ne deriva che la disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile dopo le sole imposte aumenta in seguito agli interventi sull'Irpef della legge di bilancio e del DL di introduzione dell'assegno unico, con un Gini che passa da 0,39014 a 0,39146 (Tabella 8). Mentre il complesso degli interventi al sistema di imposte e benefici determina, un miglioramento nella disuguaglianza, con un Gini del reddito disponibile post imposte e trasferimenti, che passa da 0,34494 a 0,34018.

Tabella 8.
 INDICE DI GINI SUL REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE PRIMA E DOPO LE IMPOSTE

Reddito lordo	0,40061
Reddito disponibile post imposte - Legislazione pre-vigente	0,39014
Disp imposte post imposte - Legislazione riformata	0,39146
Reddito disponibile post imposte e trasferimenti - Legislazione pre-vigente	0,34494
Disponibile post imposte e trasferimenti - Legislazione riformata	0,34018

Fonte: Microreg

In conclusione e sulla base delle nostre stime, possiamo evidenziare come l'azione di riforma sull'Irpef, presa a sé, aumenti la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, mentre se analizzata nel suo "combinato disposto" e quindi con l'assegno unico e universale, sia in grado di diminuire le disuguaglianze.

APPENDICE: I RISULTATI PER LA TOSCANA

Tabella 9.
 VARIAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE (EURO) PER PRESENZA DI FIGLI A CARICO E DECILI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE - TOSCANA

Decili di reddito disponibile familiare	Totale famiglie			Con figli a carico			Senza figli
	Var. totale reddito disponibile	Var. dovuta a Irpef e bonus Irpef	Var. dovuta ai trasferimenti familiari	Var. totale reddito disponibile	Var. dovuta a Irpef e bonus Irpef	Var. dovuta ai trasferimenti familiari	Var. totale reddito disponibile
1	603	-80	684	2.077	-276	2.353	0
2	774	-303	1.077	1.849	-725	2.574	0
3	551	-147	699	1.469	-764	2.233	134
4	532	-147	679	1.351	-869	2.219	171
5	668	-45	713	1.572	-537	2.109	206
6	388	58	329	1.098	-600	1.698	217
7	547	17	530	1.213	-483	1.696	244
8	407	189	219	879	-175	1.054	284
9	573	305	269	1.204	-70	1.273	405
10	779	576	204	962	231	732	709
TOTALE	579	67	511	1.356	-446	1.803	271

Fonte: Microreg