



**Indagine conoscitiva sugli Organismi della fiscalità e
sul rapporto tra contribuenti e fisco**

**Audizione del Presidente *f.f.* dell'Istituto nazionale di statistica
Antonio Golini**

**Commissione VI "Finanze e tesoro"
del Senato della Repubblica**

Roma, 11 marzo 2014

Indice

- 1. Premessa**
- 2. Il prelievo fiscale**
 - 2.1 La pressione fiscale***
 - 2.2 La struttura del prelievo***
- 3. Soggetti che svolgono attività di consulenza e tutela dei contribuenti**
 - 3.1 Il settore privato***
 - 3.2 Le istituzioni non profit***
- 4. Il punto di vista dei contribuenti**
 - 4.1 Le imprese***
 - 4.2 Gli individui e le famiglie***
- 5. Considerazioni conclusive**

Allegati:

- 1. Tavole statistiche**
- 2. Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall'Istat**

1. Premessa

Per contribuire all'indagine conoscitiva sugli Organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco articolerò il mio intervento in tre parti, che cercano di fornire un quadro informativo sui diversi punti sollecitati dalla Commissione, prendendo perciò in considerazione: il punto di vista degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere tributario; dei soggetti che svolgono attività di consulenza e tutela in materia fiscale; dei contribuenti chiamati all'assolvimento di adempimenti e obblighi.

In particolare, la prima parte è dedicata al prelievo fiscale, ovvero alla sua quantificazione, articolazione in diverse tipologie di tributi e di amministrazioni coinvolte. Questi elementi, infatti, concorrono a determinare sia la complessità delle problematiche gestionali ed organizzative per gli organismi pubblici preposti, sia a influenzare il rapporto tra contribuenti e fisco.

La seconda parte identifica l'insieme dei soggetti che svolgono attività di mediazione tra contribuenti e fisco e ne delinea le principali caratteristiche.

La terza, infine, prende in considerazione il punto di vista dei contribuenti, soffermandosi in particolare su quello delle famiglie.

2. Il prelievo fiscale

2.1 La pressione fiscale

Secondo i dati provvisori diffusi dall'Istat lo scorso 3 marzo, la pressione fiscale in Italia si attesta nel 2013 al 43,8% del Pil, in lieve diminuzione rispetto al 44,0% del 2012. Il dato relativo al 2012 mostra un livello di 2,6 punti percentuali superiore rispetto al livello medio dei paesi dell'Area Euro (41,4%) e 3,6 punti oltre la media dell'intera Unione (40,4%). Solo altri 5 paesi mostrano una pressione fiscale superiore a quella italiana; tra questi la Francia (46,7%). La Germania ha invece una pressione fiscale minore (40,2%).

Pur caratterizzati da molte similitudini e un crescente grado di armonizzazione (con l'universalità dell'Iva quale elemento comune), i sistemi

fiscali dei paesi dell'Unione europea presentano differenze molto ampie per quanto attiene al livello complessivo di imposizione, al peso delle singole imposte, alla ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo. In generale, si osservano livelli più alti del prelievo nei paesi dell'Unione a 15 (soprattutto nei paesi nordici, ai quali tradizionalmente vanno associati livelli di tassazione e welfare elevati) e una pressione fiscale minore nei nuovi paesi membri, tutti sotto la media Ue27. Tale escursione si è ridotta solo in maniera molto marginale nell'ultimo decennio, rimanendo oltre i 20 punti percentuali.

Tra il 2000 e il 2012, la pressione fiscale nei 27 paesi dell'Unione Europea è diminuita complessivamente di 0,5 punti percentuali, mentre in Italia è aumentata di quasi 3 punti, l'incremento più elevato se si escludono i casi di Malta e Cipro, dove è cresciuta di oltre 5 punti percentuali ma partendo da livelli molto più bassi. L'andamento nel tempo mostra come la pressione fiscale in Italia abbia registrato una diminuzione dal 2001 fino al 2005 (ad eccezione del 2003) per poi riprendere ad aumentare fino al 43,0% nel 2009; dopo una flessione nel biennio 2010-2011, nel 2012 è risalita al 44,0% del Pil.

Il punto di minimo nell'arco dell'ultimo decennio è stato raggiunto nel 2005 al livello del 40,1% del Pil mentre gli aumenti più pronunciati si sono prodotti nel 2006-2007 e nel 2012. Negli anni 2006 e 2007 le voci di entrate che compongono la pressione fiscale sono aumentate dell'8,1 e del 6,7%, a fronte di una crescita del Pil in termini nominali attorno al 4%. Nel 2012 la crescita delle entrate del 2,7% ha coinciso con una caduta del Pil dello 0,8%.

2.2 La struttura del prelievo

Il prelievo fiscale è tripartito sostanzialmente in parti uguali tra imposte dirette, indirette e contributi sociali. Imposte dirette e indirette rappresentano nel 2013 rispettivamente il 15,3 e il 14,5% del Pil. I contributi sociali hanno un peso di poco inferiore e ammontano al 13,8% del Pil. Le imposte in conto capitale rappresentano invece solo lo 0,3% del Pil. Seppur non compresa nel calcolo della pressione fiscale, è da aggiungere la componente di imposte indirette pagate dagli italiani alla Unione Europea che pesava nel 2012 un ulteriore 0,3% del Pil.

A fronte di una generale prevalenza delle imposte dirette negli anni '90, dalla fine di quel decennio vi è stata un'inversione di tendenza, con un maggiore

peso relativo delle imposte indirette fino al 2006; dal 2007, invece, è tornata più alta l'incidenza della pressione fiscale diretta su famiglie e imprese.

Dal 2000 ad oggi, i contributi sociali sono la componente che ha registrato l'incremento più consistente con una crescita di 1,5 punti percentuali di Pil contro 1 punto delle imposte dirette e la lieve flessione di quelle indirette (-0,1 punti). Nel periodo, i contributi sono aumentati in maniera più continua e costante, mentre le imposte hanno subito oscillazioni più pronunciate. Tra il 2011 e il 2012, la pressione fiscale è aumentata di un punto e mezzo di Pil, le imposte dirette e indirette sono cresciute rispettivamente di 0,8 e 0,9 punti percentuali, i contributi sociali di 0,1. La riduzione della pressione di 0,2 punti del 2013 si deve principalmente alla discesa di 0,5 punti delle imposte indirette che riflette il calo di gettito IMU, IVA e delle accise. Le imposte dirette sono risultate in crescita di 0,2 punti di Pil essenzialmente per effetto dell'aumento dell'Ires (l'imposta sui redditi delle società) e dell'imposta sostitutiva su ritenute, interessi e altri redditi da capitale. In termini più generali, esaminando la dinamica delle diverse componenti, nell'ultimo decennio emerge una continua leggera ricomposizione della struttura impositiva.

L'alta pressione fiscale del nostro Paese può essere meglio interpretata confrontando, a livello europeo, le funzioni economiche della tassazione che permettono di calcolare le aliquote implicite, ovvero i rapporti tra il gettito complessivo per attività economica e la relativa base imponibile. I dati diffusi da Eurostat per il 2011 mostrano come l'aliquota implicita delle tasse sul lavoro in Italia sia del 42,3%, inferiore solo a quella del Belgio e al di sopra della media delle aliquote dei paesi dell'Area Euro (8,1 punti percentuali). Ancora più pronunciato è il divario in termini di tassazione del capitale, la cui aliquota implicita è in Italia quasi 10 punti percentuali al di sopra dell'Area Euro (33,6% contro 23,7%). Al contrario, la tassazione implicita sui consumi (17,4% dei consumi), è tra le più basse dell'Unione e al di sotto della media dell'Area Euro (3,4 punti percentuali).

Il sostanziale equilibrio tra le diverse componenti del prelievo dipende anche dall'evoluzione della ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo. Essa ha visto un progressivo aumento dell'autonomia tributaria delle amministrazioni locali e del peso dei tributi locali sul prelievo complessivo, per effetto del decentramento alle amministrazioni locali di importanti funzioni di spesa al quale è seguita un'attribuzione di fonti di

gettito crescenti. Tale devoluzione tributaria è stata realizzata negli anni '90 del secolo scorso. Nel 1990 la quota di entrate raccolte dalle Amministrazioni locali ammontava al 5,5% del totale. Dopo la legge sul federalismo del 1997 la raccolta delle amministrazioni locali è passata in un anno dall'8,2 al 13,6% delle entrate totali, per raggiungere il 16,3% nel 2003. Nel 2012 la quota si attesta al 15,9%, in aumento di 0,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Il prelievo locale è quasi esclusivamente composto dalle entrate tributarie e concentrato sulle imposte indirette, che rappresentano i quasi due terzi delle entrate delle amministrazioni locali a fronte di un terzo di imposte dirette. Il prelievo locale rappresenta nel 2012 il 30,7% del totale delle imposte indirette e il 15,4% di quelle dirette e vede la maggior parte del gettito provenire da IRAP (33,2 miliardi di euro), IRPEF e relative addizionali (27,1 miliardi) e IMU (15,6 miliardi).

Al recente aumento del prelievo locale hanno contribuito in maniera più rilevante le addizionali IRPEF regionali e comunali (cresciute tra il 2011 e il 2012 rispettivamente del 25,8% e del 21,5%, per complessivi 2,9 miliardi) e l'introduzione dell'IMU che ha determinato un prelievo aggiuntivo rispetto all'ICI di 5,8 miliardi di euro. La riduzione più rilevante è rappresentata dalla soppressione dell'Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province, per un valore di 1,4 miliardi (trasferita di fatto a livello centrale attraverso l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica).

L'aumento del prelievo da parte delle amministrazioni locali ha condotto a una crescente autonomia tributaria: l'incidenza delle entrate fiscali sul totale delle entrate delle amministrazioni locali è cresciuto dal 15,7% del 1990, al 43,7% del 1998 per poi mantenersi sostanzialmente costante. Nel 2009 si è registrata una caduta dell'autonomia tributaria di 6,2 punti percentuali sul 2008 (con una discesa fino al 37,6%), corrispondente a una riduzione delle entrate locali del 10,1% a fronte del calo del 2,7% per il totale delle Amministrazioni Pubbliche. Negli anni successivi è stato poi più che recuperato il livello di autonomia fiscale precedente alla crisi.

L'analisi del prelievo fiscale italiano non può prescindere dal tenere in considerazione la presenza di un'importante quota di produzione sommersa che si associa a un diffuso fenomeno di evasione fiscale. Nel 2012, risultano irregolari il 12,1% delle unità di lavoro. L'ultima stima relativa alla quota del

valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico, riguardante il 2008, indica una forbice tra il 16,3 e il 17,5% del Pil. La presenza di una quota rilevante di economia sommersa implica una discrepanza tra carico fiscale "effettivo" e carico fiscale "teorico-legale", con importanti effetti di natura distributiva che alimentano un senso di ingiustizia nei confronti dell'azione dello Stato da parte di alcune categorie produttive e gruppi sociali.

3. Soggetti che svolgono attività di consulenza e tutela dei contribuenti

3.1 Il settore privato

Il ruolo principale di mediazione nel rapporto tra cittadini e fisco è ricoperto dagli studi tributari, commerciali e di revisione contabile che offrono supporto a cittadini e imprese nell'espletamento dei propri doveri verso il fisco. All'interno di questo aggregato vi sono anche i Centri di assistenza fiscale (CAF), che di solito sono costituiti come società per azioni. L'archivio ASIA (Archivio Statistico delle Imprese Attive), aggiornato annualmente dall'Istat, nel 2011 conta in questo settore 106mila imprese con 216mila addetti, di cui meno della metà lavoratori dipendenti (circa 100mila). Si tratta per la grande maggioranza di imprese individuali e di liberi professionisti (85% del totale) con in media 1,4 addetti. Le società di persone e quelle di capitali rappresentano, invece, il 14,9 % delle imprese che svolgono queste attività, con in media 5,4 addetti per impresa. Gli studi di assistenza fiscale presentano una dimensione maggiore al Nord (2,4 addetti) e più ridotta nel Mezzogiorno (1,5 addetti), dove sono rari gli studi con oltre 50 addetti e completamente assenti quelli di oltre 250. In rapporto alla popolazione residente in Italia ci sono 3,6 addetti ogni mille abitanti, con rilevanti differenze territoriali: da oltre 5 addetti per mille abitanti in Emilia-Romagna a 1,9 in Calabria. Più in generale, si registrano 4,4 addetti per mille abitanti al Nord e solo la metà (2,2) nel Mezzogiorno.

3.2 Le istituzioni non profit

Il Censimento sulle Istituzioni non profit svolto dall'Istat - con riferimento al 2011 - consente di completare la panoramica dei soggetti che svolgono attività di consulenza e tutela dei contribuenti. Tra le oltre 300mila istituzioni non profit censite, ne sono state individuate circa 5.900 che offrono servizi di assistenza fiscale e/o previdenziale. Oltre il 95% di queste sono costituite

sotto forma di associazioni, riconosciute (in circa il 18% dei casi) o non riconosciute (circa il 78%); queste ultime risultano molto più frequenti anche rispetto al complesso del terzo settore (dove rappresentano circa il 67% delle istituzioni). In generale, è senz'altro più diffusa da parte di organismi del terzo settore l'offerta di assistenza fiscale a lavoratori dipendenti: circa il 63% delle istituzioni individuate (circa 3.700 in valore assoluto) si rivolge solo a lavoratori; in oltre la metà dei casi (53%) l'attività prevalente dell'associazione è proprio la tutela e promozione degli interessi dei lavoratori, a indicare che i servizi di consulenza fiscale rientrano nel loro *core business*. Le associazioni non profit che si rivolgono solo a imprenditori o liberi professionisti sono il 29% e una quota analoga segnala come attività prevalente la promozione e la tutela degli interessi delle imprese. Circa l'8% degli organismi individuati offre servizi a entrambe le tipologie di utenti.

Gli organismi di assistenza fiscale del terzo settore sono relativamente più presenti nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno grazie soprattutto a quelli che offrono servizi ai lavoratori. La Campania è l'unica regione del Sud in cui l'attività del terzo settore in questo campo risulta inferiore alla media nazionale. In tutte le aree del Nord-est, ad eccezione della provincia di Bolzano, si osserva anche una concentrazione relativamente maggiore di associazioni che offrono assistenza alle imprese.

Le associazioni non profit che offrono servizi di assistenza fiscale occupano complessivamente poco meno di 20mila addetti. La dimensione media di quelle che si rivolgono a imprenditori e liberi professionisti è di 5,7 addetti, più che doppia rispetto a quella delle associazioni che si rivolgono a lavoratori dipendenti (2,4 addetti in media). Tuttavia, per avere una visione più completa del fenomeno è importante considerare sia i lavoratori cosiddetti esterni (ad esempio collaboratori), sia i volontari. Si tratta nel primo caso di circa 3.050 persone e nel secondo di oltre 48 mila volontari. Questi ultimi afferiscono soprattutto alle associazioni che si rivolgono a lavoratori (circa 40 mila).

4. Il punto di vista dei contribuenti

4.1 Le imprese

Come illustrato poc'anzi, la pressione fiscale in Italia si attesta su valori molto elevati anche nel confronto con i paesi Ue. Lo specifico carico sopportato

dalle imprese non è correntemente oggetto di stima da parte dell'Istat. Tuttavia, la recente realizzazione del modello Istat-Matis (Modello per l'analisi della tassazione e degli incentivi sulle società di capitali), i cui primi risultati sono stati pubblicati mercoledì scorso, mi consente di fornire indicazioni sugli effetti nel periodo 2011-2014 dei principali provvedimenti in materia di tassazione dei redditi delle imprese adottati a partire dal 2011. L'analisi, che emerge dal modello, considera la nuova disciplina sul riporto delle perdite, la deducibilità dell'IRAP sul costo del lavoro e la detassazione dal reddito di impresa del rendimento figurativo del capitale proprio (il cosiddetto ACE, Aiuto alla Crescita Economica). L'applicazione a regime dei provvedimenti considerati, si prevede, comporterà una riduzione dell'aliquota effettiva del prelievo sui redditi delle imprese: l'aliquota mediana passerebbe dal 28,5 al 26,1%, valore inferiore a quello dell'aliquota legale. La riduzione dell'aliquota è maggiore per le imprese di medie dimensioni, quelle che operano nel settore industriale, le imprese residenti nelle regioni settentrionali e quelle appartenenti a gruppi di impresa. Considerando anche la componente IRAP gravante sui redditi di impresa, l'aliquota effettiva mediana dovrebbe raggiungere il 31,3%.

Nel definire il rapporto tra imprese e fisco, occorre considerare oltre alla consistenza della tassazione anche il peso in termini di tempo e di costi delle attività connesse agli adempimenti fiscali. Perciò, ritengo utile completare il quadro relativo alle imprese con alcune considerazioni.

In passato, nell'ambito delle attività di misurazione degli oneri amministrativi sulle imprese, svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica con l'assistenza tecnica dell'Istat, sono stati analizzati e misurati attraverso indagini presso le imprese gli oneri legati specificatamente agli adempimenti fiscali. I risultati, riferiti al 2008-2009, portarono a stimare in 2,76 miliardi le spese complessivamente sostenute dalle imprese per gli adempimenti in materia fiscale con dettagli riferiti alle diverse tipologie di adempimento. Successivamente, i decreti di semplificazione adottati dal Governo si prefiggevano l'obiettivo di ridurre tali costi a 2,3 miliardi. Una valutazione dei risultati effettivamente ottenuti non è ancora disponibile.

Dati più recenti, riferiti al 2011, confermano comunque che gli adempimenti burocratici sono percepiti dalle imprese come un problema. La Rilevazione diretta sulle imprese, svolta dall'Istat nell'ambito del 9° censimento generale dell'industria e dei servizi, ha toccato tra gli altri il tema degli ostacoli che le

aziende italiane incontrano nello sviluppare la propria capacità competitiva. La graduatoria espressa dalla generalità delle imprese vede la presenza di oneri amministrativi e burocratici al terzo posto, segnalati da oltre un'impresa su tre, dopo difficoltà di ordine finanziario e quelle legate alla carenza di domanda. Il problema è sentito in misura maggiore dalle imprese di piccole dimensioni (tra i 3 e i 49 addetti), e nelle regioni del Nord. Le imprese più grandi appaiono generalmente più attrezzate ad affrontare difficoltà di tipo burocratico, ma è pur sempre un quarto di esse che li indica come ostacolo alla competitività.

4.2 Gli individui e le famiglie

Nel 2012, a fronte di una flessione del prodotto interno lordo del 2,4%, il potere d'acquisto delle famiglie è diminuito del 4,7%. Si tratta di una caduta di intensità eccezionale, che giunge dopo un quadriennio caratterizzato da un continuo declino.

L'aumento del prelievo fiscale ha notevolmente contribuito alla forte contrazione del reddito. Il reddito primario, che esprime l'insieme della remunerazione dell'attività produttiva delle famiglie consumatrici, si è ridotto rispetto all'anno precedente (-1,4%), subendo gli effetti sia della forte contrazione dei redditi da lavoro autonomo, sia della riduzione dei redditi derivanti dall'attività di locazione. Su questi ultimi ha agito l'imposta municipale sugli immobili (Imu), con oltre il 60 per cento di tale imposta pagata dalle famiglie. Le imposte correnti pagate dalle famiglie consumatrici sono aumentate nel 2012 (+5,4%), di più nel Mezzogiorno (6,3%). Questo aumento, insieme a quello dei contributi sociali (+0,6%), alla contrazione dei trasferimenti (-3,7%), e al lordo di una crescita del 2% delle prestazioni sociali, ha determinato nel 2012 una contrazione del reddito disponibile del 2,0%.

Nel complesso, l'incidenza sul reddito imponibile delle imposte correnti sul reddito e sul patrimonio (carico fiscale corrente) delle famiglie consumatrici ha raggiunto il 16,1%, un punto percentuale in più rispetto all'anno precedente e il livello più alto dal 1990. Se a questo si aggiungono le altre imposte, rappresentate essenzialmente dall'Imu, e i contributi sociali effettivi e figurativi, l'incidenza del carico fiscale e contributivo corrente sul reddito disponibile tocca nel 2012 il 30,3% in aumento rispetto all'anno precedente (29,4 %).

Secondo la Commissione Europea, l'aliquota marginale massima sul reddito varia molto tra i paesi: l'Italia si colloca sopra la media europea, con una aliquota massima pari al 47,3% rispetto a una media del 38,9% della UE e del 44,5% dell'area euro. A partire dal 2010, nell'Unione c'è stata una tendenza verso l'aumento dell'aliquota massima, probabilmente attribuibile alle misure di contrasto degli effetti della crisi economica e finanziaria.

La stima delle componenti del costo del lavoro, proveniente dall'indagine su "Reddito e condizioni di vita" (EU SILC), permette di valutare il carico fiscale sui redditi da lavoro dipendente dovuto alle imposte e ai contributi sociali. Nel 2010, ultimo anno disponibile, il valore medio del costo del lavoro è di 31.038 euro all'anno e la retribuzione netta che resta a disposizione del lavoratore è di 16.687 euro, poco più della metà (53,8%). Il cuneo fiscale e contributivo, ossia la somma dell'imposta personale sul reddito da lavoro dipendente, dei contributi sociali a carico del lavoratore e di quelli a carico del datore di lavoro, raggiunge quindi un valore medio di 14.350 euro, pari al 46,2% del costo del lavoro.

I contributi sociali sostenuti dai datori di lavoro rappresentano la componente più elevata (25,6%) del cuneo fiscale e contributivo, mentre il restante 20,6% risulta a carico dei lavoratori: sotto forma di imposte dirette (13,9%) e di contributi sociali (6,7%). Nel Nord-ovest del Paese, il cuneo rappresenta il 47,1% del costo del lavoro, mentre al Sud e nelle Isole scende al 44,4%.

L'incidenza del cuneo sul costo del lavoro dipendente, inoltre, cresce all'aumentare dell'età e del titolo di studio, a seguito della maggiore capacità reddituale che contraddistingue una carriera lavorativa più lunga e un capitale umano impiegato su profili professionali più elevati. Il cuneo fiscale e contributivo passa dal 44,5% per chi ha meno di 35 anni, al 48,2% per chi ne ha tra 55 e 64; dal 43,8% per chi è senza titolo di studio al 49,2% per chi ha un titolo pari o superiore alla laurea. Risulta pari al 53,2% tra i dirigenti.

I redditi da lavoro autonomo, nel 2010, ammontano mediamente a 25.620 euro all'anno, al lordo delle imposte e dei contributi sociali. Tale reddito scende, dopo il prelievo fiscale e contributivo, al 67,6% di quello iniziale (ex-ante): le imposte incidono per il 17,8% e i contributi sociali, finalizzati al conseguimento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, per il 14,6%.

Il carico fiscale, ovvero il peso delle imposte dirette sui redditi da lavoro autonomo, è pari al 20,8% del reddito lordo, calcolato includendo anche la stima dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap). Valori superiori alla media nazionale si osservano, ancora una volta, nel Nord-ovest (21,9%) e tra gli uomini (21,4%).

Con il modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat è possibile offrire indicazioni diverse sull'entità del cuneo fiscale e contributivo con riferimento al 2012. Le componenti del costo del lavoro sono state stimate utilizzando i dati dell'indagine EU SILC del 2009, aggiornati al 2012, e tenendo conto delle modificazioni normative. Il calcolo delle componenti del cuneo è stato effettuato separatamente per i redditi da lavoro dipendente e parasubordinato e, nella parte relativa ai contributi, si stimano sia quelli a carico del lavoratore sia quelli a carico del datore di lavoro.

Secondo i risultati della stima, non direttamente comparabili con i dati rilevati al 2010, i percettori di un solo reddito da lavoro dipendente ricevono in media, nel 2012, una retribuzione netta di 16.153 euro all'anno, di poco superiore alla metà del valore medio del costo del lavoro (31.719 euro). Il valore medio del cuneo fiscale e contributivo per i lavoratori dipendenti è pari al 49,1% del costo del lavoro. I contributi sociali rappresentano la componente più elevata del cuneo fiscale (28% a carico del datore di lavoro e 6,7% a carico del lavoratore). Ai lavoratori, inoltre, vengono trattenute le imposte sul reddito, (14,5%) inclusive dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali.

A livello familiare, nel 2010, l'aliquota media del prelievo fiscale è pari al 19,2%, in lieve crescita rispetto all'anno precedente (+0,3 punti percentuali). Poiché il principio della progressività è applicato a livello individuale, una famiglia con un solo percettore paga, a parità di reddito familiare e di deduzioni e detrazioni, un'aliquota media più alta rispetto a un'altra in cui lo stesso reddito sia guadagnato da più persone.

L'incidenza delle imposte dirette per l'insieme delle famiglie con un solo percettore è quindi maggiore rispetto a quella delle famiglie con due o più percettori per tutte le classi di reddito e in tutte le ripartizioni geografiche. Per effetto del sistema di tassazione individuale, le famiglie con tre o più percettori, aventi ognuno una fonte di reddito diversa, si avvalgono, a parità di reddito familiare, del migliore trattamento fiscale.

La presenza in famiglia di un minore consente alle famiglie con un solo percettore di beneficiare di aliquote medie più basse: 14,7% tra le coppie con tre o più figli di cui almeno uno minore e 15,8% tra i genitori soli con almeno un figlio minore. Il vantaggio di cui godono le famiglie con minori è determinato, da un lato, dalle maggiori detrazioni per familiari a carico e, dall'altro, dal sistema di modulazione degli assegni al nucleo familiare (esenti da imposta), che prevede importi crescenti all'aumentare del numero di componenti a carico (coniuge o figli). Il vantaggio delle famiglie con minori si assottiglia, però, al crescere del reddito, in quanto le detrazioni per familiari a carico si riducono. D'altro canto, esso si riduce nella fascia di reddito più bassa per effetto dell'incapienza (ovvero quando le detrazioni spettanti non possono essere interamente godute perché maggiori dell'imposta lorda). Inoltre, se il basso reddito familiare proviene da più redditi individuali, la possibilità di fruire di detrazioni a livello individuale si riduce ulteriormente. Nella prima fascia di reddito, la probabilità che si verifichi una situazione di incapienza è tre volte più elevata se in famiglia vi sono due o più percettori.

Attraverso un approfondimento sui dati dell'indagine EU SILC presentato nel Rapporto annuale 2012 dell'Istat e riferito ai redditi del 2009, è stata calcolata l'incidenza effettiva delle imposte sui redditi, tenendo conto degli articolati effetti delle deduzioni e delle detrazioni sui singoli individui.

Le detrazioni Irpef rappresentano la parte preponderante dei benefici fiscali per le classi di reddito individuale più basse, mentre le deduzioni sono significativamente più consistenti per i redditi più alti. Le detrazioni per i redditi da lavoro costituiscono una parte rilevante dell'attuale struttura dell'Irpef e hanno un disegno complessivamente compatibile con la progressività dell'imposizione, poiché decrescono all'aumentare del reddito.

Le detrazioni per carichi di famiglia consentono di ridurre l'imposta soprattutto per i contribuenti che sostengono famiglie più numerose. A differenza delle detrazioni per reddito da lavoro, quelle per i familiari a carico sono molto contenute (in media 166 euro) per i redditi individuali più bassi e raggiungono il valore più alto (434 euro) nella fascia di redditi compresa tra i 28.000 e i 55.000 euro, per poi decrescere.

Le spese detraibili dall'imposta, infine, risultano essere più consistenti per le classi di reddito individuale più alte. Fra queste, le principali sono le spese mediche del contribuente e dei suoi familiari, che rappresentano più del 60%

degli oneri detraibili, e le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio (circa il 33% del totale).

Un altro aspetto importante da prendere in considerazione riguarda il trattamento riservato alle situazioni di incapacienza. Il nostro ordinamento non prevede un beneficio monetario per il contribuente (imposta negativa) in caso di incapacienza delle detrazioni, in quanto l'importo eccedente non può essere chiesto a rimborso o portato in compensazione di altri tributi: ciò contribuisce a ridurre gli effetti positivi delle detrazioni sulla progressività dell'imposta a livello individuale.

L'incapacienza coinvolge, secondo i dati del 2009, oltre 4 milioni di persone, tra le quali circa il 64% è rappresentato da ritirati dal lavoro e individui in altra condizione, lavoratori dipendenti (21%) e autonomi (9%). In media, le detrazioni non ottenute per incapacienza rappresentano il 9,3% del reddito "prima delle imposte" degli individui e raggiungono il 10,5% per i redditi inferiori ai 10.000 euro. A quest'ultima classe di reddito individuale spetterebbe oltre l'85% dell'ammontare totale delle detrazioni perse a causa dell'incapacienza. In rapporto al reddito individuale "prima delle imposte", la perdita è leggermente più elevata per i contribuenti del Sud e delle Isole (9,9%) e del Nord-ovest (9,5%).

La valutazione del rapporto tra contribuenti e fisco può essere completata anche in questo caso prendendo in considerazione gli oneri connessi agli adempimenti fiscali. Nel 2012, quasi la metà delle famiglie ha fatto ricorso a un intermediario a pagamento per compilare la dichiarazione dei redditi. Un quarto delle famiglie fa ricorso a intermediari non a pagamento, nel 16% dei casi se ne occupa la famiglia stessa, mentre il 12% non deve compilare alcun modulo. Negli ultimi dieci anni, è aumentata la quota delle famiglie che delegano a persone esterne la compilazione, sia a pagamento (con un aumento di 2 punti percentuali) sia gratuitamente (in aumento di 5 punti). È, invece, diminuita di ben 6 punti percentuali la quota di famiglie che si occupano autonomamente della compilazione del modello. Scende anche la percentuale di famiglie che dichiara di non dover compilare alcun modello (dal 14,9 al 12,1% solo tra il 2011 e il 2012). Nel Nord-est quasi due terzi delle famiglie paga persone esterne alla famiglia per compilare la dichiarazione dei redditi. Nel Sud, invece, solo il 40% delle famiglie fa ricorso a intermediari a pagamento, mentre – rispetto alle altre ripartizioni – risulta molto elevata la quota di famiglie che riceve aiuto gratuito per la compilazione (il 30%,

rispetto al 18 nel Nord-est e al 26,8 nel Centro), coerentemente con quanto ho già riferito circa la presenza di associazioni non profit che offrono assistenza fiscale. Nel Mezzogiorno si registra anche la maggior incidenza di famiglie che non compilano alcun modello (il 14,6%, rispetto all'11 del centro e all'8,8 del Nord-ovest), circostanza da associarsi a una maggiore presenza di disoccupati. Infatti, le famiglie il cui capofamiglia risulta occupato fanno maggiore ricorso all'assistenza di persone a pagamento per la compilazione della dichiarazione fiscale, in particolare se si tratta di dirigenti, imprenditori o lavoratori in proprio; per questa componente sono più del 70% le famiglie che ricorrono a intermediari. Nel caso di famiglie il cui capofamiglia sia impiegato o operaio, la quota di quelle che fanno ricorso a professionisti a pagamento scende al 45%. Circa un terzo delle famiglie ha fatto ricorso a un commercialista, anche per altri tipi di consulenza, soprattutto nel Centro-Sud. Si rivolge a un commercialista il 31,3% delle famiglie con casa di proprietà, il 59,5% delle famiglie in cui il capofamiglia è dirigente, imprenditore o libero professionista, il 56,8% dei lavoratori in proprio. Infine si nota che all'aumentare del numero di percettori di reddito all'interno della famiglia aumenta la quota di famiglie che si avvale di un professionista.

5. Considerazioni conclusive

Perseguire l'equità è uno dei principi di base della struttura impositiva dei sistemi tributari moderni. Abbiamo visto come, progressività del prelievo, regime delle detrazioni e deduzioni, scelta dell'unità impositiva (ovvero del soggetto da tassare, se individuo o famiglia), siano le variabili che concorrono a determinare il grado di equità del sistema.

Vorrei però chiudere questo intervento con un richiamo al problema dell'evasione fiscale quale elemento fortemente distorsivo del sistema fiscale nazionale.

Secondo l'indagine dell'Istat "Aspetti della vita quotidiana", l'evasione fiscale è al quinto posto tra i problemi prioritari del Paese ed è stato segnalato da ben un quarto dei rispondenti. Merita notare che le incidenze più elevate si osservano nelle aree settentrionali e centrali mentre nel Mezzogiorno, l'evasione fiscale viene indicata come emergenza soltanto dal 16% degli intervistati. La percezione di una maggiore gravità del fenomeno si associa, inoltre, a livelli di istruzione più elevati, a professioni più qualificate (circa la metà nel caso dei dirigenti), al lavoro dipendente.

Ricordo, poi, che l'Istat ha avuto il privilegio di presiedere il Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e i flussi finanziari per la riforma fiscale, nel cui rapporto finale, oltre a una sintesi di informazioni e analisi originali, si segnalano alcune aree considerate prioritarie per i futuri interventi. Tra queste la necessità di pervenire ad una misurazione di natura ufficiale dell'evasione fiscale e la pubblicazione di un Rapporto annuale da parte dell'Amministrazione fiscale, da condurre con criteri trasparenti e scientificamente rigorosi, che sgombri il campo da stime discordanti e, in alcuni casi, scarsamente fondate. La chiarezza sui dati aiuterebbe il Paese non solo a definire meglio gli interventi, ma anche a misurarne l'efficacia. Inoltre, per rendere più agevole e meno onerosa la compliance e ridurre il contenzioso, un consenso generale tra tutte le istituzioni si è registrato sui criteri di semplificazione, razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo.