

La riforma fiscale fra esigenze di manutenzione e obiettivi di crescita*

La questione fiscale, terreno di scontro e di confronto

Il tema del fisco è centrale nel dibattito politico: comune è l'esigenza di un intervento riformatore; diversi, e non di rado antitetici, sono gli obiettivi perseguiti e le soluzioni individuate.

Si va da chi ipotizza l'introduzione di una imposta patrimoniale e un forte inasprimento della progressività del prelievo sui redditi a chi, al contrario, prefigura un'estensione della *flat tax* e una drastica riduzione della pressione fiscale, a prescindere da ogni vincolo dei conti pubblici. Su un punto, tuttavia, si registra l'unanimità: la necessità di rivedere l'assetto dell'Irpef, l'imposta sui redditi delle persone fisiche che da mezzo secolo rappresenta la principale fonte di entrata del nostro sistema tributario. Non è un caso, dunque, se l'indagine conoscitiva incardinata presso le Commissioni parlamentari Riunite (VI Camera e 6^a Senato) sia incentrata sulla "*riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*". I contributi offerti da esponenti del mondo accademico e da esperti delle categorie e dei settori produttivi e associativi auditi dalle Commissioni in poco meno di sei mesi, hanno consentito di chiarire quanto sia ampio e articolato il terreno di confronto sulla questione fiscale. Un confronto che, prima di sfociare in una legge delega (prevista entro il prossimo mese di luglio), dovrà superare vincoli e pregiudiziali che attraversano anche l'estesa maggioranza governativa.

Muovendo dalle indicazioni emerse nel corso delle numerose (ben sessanta!) Audizioni è possibile tracciare le opzioni (e le implicazioni di politica economica e sociale) che si offrono ad un intervento riformatore inserito, peraltro, fra le "*riforme di accompagnamento*" al **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**.

Riforma dell'Irpef o riforma del sistema tributario ?

Il primo bivio di fronte al quale si trova il legislatore è scegliere cosa fare. Limitarsi a un intervento minimale sulla principale imposta (l'Irpef) o muoversi in un'ottica più generale, coinvolgendo l'intero (o, comunque, ulteriori, significative parti del) sistema tributario?

La prima soluzione è, certamente, la più semplice. Limitarsi a dare una "sistemata" all'architettura dell'Irpef, intervenendo in modo mirato sulla struttura delle aliquote e degli scaglioni e sul profilo delle detrazioni, riflette l'indicazione conservativa di chi non vuole rischiare di mettere in discussione posizioni di vantaggio fiscale e che, anzi, punta sulla "riforma" per estenderne la portata. Se ne trova traccia nelle ipotesi caldegiate in sede di audizione da talune rappresentanze categoriali, allorché le premesse di largo respiro lasciano il passo a non sopite logiche "corporative". Peraltro, proprio perché racchiusa nel perimetro dell'Irpef, una soluzione minimale coinvolge risorse limitate e, in apparenza, risulta in linea con i vincoli del bilancio pubblico. Vincoli che, attualmente, rendono disponibili 2/3 miliardi: quanto stanziato per la riforma dal governo Conte 2 (8 miliardi per il 2022 e 7 a partire dal 2023) al netto di quanto successivamente destinato al finanziamento del nuovo assegno unico per i figli (fra 5 e 6 miliardi).

La seconda soluzione, invece, si colloca in un'ottica diversa: quella di un intervento riformatore di "sistema", sia negli obiettivi perseguiti sia nell'orizzonte temporale prefigurato. Garantire un gettito adeguato, stimolare la crescita economica, attenuare i vincoli che condizionano la domanda e l'offerta di lavoro, dare impulso agli investimenti, contribuire, unitamente alla spesa pubblica, all'azione redistributiva dell'intervento pubblico; sono queste le risposte che si attendono, oggi, dal mettere mano a un sistema tributario "bloccato" da stratificazioni normative e da complessità gestionali. Una prospettiva, questa, tanto più realistica quanto maggiori saranno le risorse manovrabili e quanto più risulterà concreta la possibilità di graduare la portata redistributiva della riforma attraverso il coinvolgimento di diverse basi imponibili (redditi, consumi, patrimonio) e di diverse tipologie di prelievo.

Le opzioni che si offrono al legislatore si stagliano, d'altra parte, su due diversi orizzonti temporali: la "semplice" manutenzione dell'Irpef assicurerebbe esiti limitati anche nel breve periodo; una "grande" riforma di sistema potrebbe invece garantire non solo effetti più incisivi in termini di equità e di crescita ma anche una stabilità normativa che tanto gioverebbe a un sistema fiscale tradizionalmente votato a complessità amministrativa, scarsa trasparenza ed elevati costi di gestione (a carico dell'Erario) e di adempimento (a carico dei contribuenti).

Allargare la base imponibile dell'Irpef?

Negli anni, l'Irpef è diventata un'imposta speciale sui redditi da lavoro dipendente (e da pensione). Alle scelte del riformatore degli anni '70 del secolo scorso, di tenere fuori dalla base imponibile i redditi da capitale e da immobili (assoggettandoli a prelievi cedolari), si sono aggiunti altri fenomeni di "fuga dall'Irpef" (definizione coniata dalla Corte dei conti) che hanno sempre più ristretto il campo di applicazione della nostra principale imposta e della sua progressività.

L'evasione, innanzitutto, che mina gli equilibri di gettito e di equità distributiva dell'intero sistema tributario. Ma anche l'erosione: sottrazione legittima alla progressività della tassazione di un'area crescente di base imponibile, per effetto della crescita esponenziale di regimi sostitutivi e agevolativi, detrazioni e deduzioni e altri generi di "spese fiscali". E se il contrasto all'evasione coagula ampi consensi, soprattutto se si tratta dell'evasione "degli altri", non altrettanto può dirsi per un impegno in direzione di un ridimensionamento dell'erosione fiscale, soprattutto quando si tratta di difendere le proprie "spese fiscali" di fronte al concreto rischio di vedersi intaccare agevolazioni ritenute non più meritevoli di apprezzamento socio-economico. Agevolazioni che, per quanto riguarda la sola Irpef, danno luogo a 171 esenzioni dall'imponibile o regimi sostitutivi (quasi un terzo delle complessive spese fiscali individuate dalla Commissione incaricata di monitorare il fenomeno), per un mancato gettito annuo stimato in poco più di 39 miliardi di euro (il 2,2% del PIL e il 20% del gettito complessivo dell'IRPEF e delle relative addizionali).

Come è emerso nel corso delle Audizioni parlamentari, i temi da affrontare nell'ottica di un ampliamento della base imponibile Irpef riguardano diversi aspetti e prefigurano differenti soluzioni. In taluni casi si tratterebbe di cespiti reddituali da riportare nel nucleo centrale dell'Irpef, assoggettandoli all'ordinaria progressività impositiva (è il caso, ad esempio, del salario di produttività). In altri (e sono i più numerosi e rilevanti), si prefigura, invece, una correzione del regime "duale" (combinazione di progressività e proporzionalità della tassazione) che contraddistingue il nostro sistema: ferme restando le diverse forme di prelievo proporzionale (cedolari) o di natura forfetaria, la "riforma fiscale" dovrebbe tendere ad uniformarne il livello dell'aliquota.

Ne sarebbero interessate, in particolare:

- a) L'erosione dei redditi da capitale immobiliare, con interventi relativi alla cedolare secca sugli affitti (da superare o da mantenere, innalzando l'aliquota del prelievo), alla revisione del catasto (e l'aggiornamento delle rendite), alla decisione se reintrodurre o meno una forma di tassazione sulle abitazioni (Irpef e/o IMU) di residenza;
- b) L'erosione dei redditi da attività finanziarie, frutto anche di una crescente frantumazione dei regimi sostitutivi introdotti negli anni, con esclusione da Irpef e assoggettamento a prelievo proporzionale variamente diversificato. Così, da un lato, gli intermediari sono chiamati ad applicare imposte sostitutive o ritenute con aliquota del 26 per cento. Dall'altro, un'aliquota inferiore, pari al 12,5 per cento, è riservata ai rendimenti dei titoli di Stato e del risparmio postale. E ancora (ma la casistica non si esaurisce qui), è prevista l'esenzione a favore dei proventi percepiti o realizzati nell'ambito dei piani individuali di risparmio (PIR). La scelta per una tassazione cedolare, con esclusione dalla

progressività dell'Irpef, risale alla riforma tributaria degli anni '70 del secolo scorso e, pur essendo soggetta a periodici tentativi di rivisitazione, risulta oggi consolidata. I fattori che suggeriscono di non riportare a progressività tali redditi sono ritenuti predominanti: rischio di un aumento del costo del capitale per le imprese, maggiori incentivi al trasferimento all'estero dei capitali, necessità di una revisione completa del sistema di amministrazione di questi prelievi, con costi significativi sia per l'Amministrazione finanziaria sia per gli intermediari e, di riflesso, per gli stessi risparmiatori). Cosicché, nell'attualità, prevale largamente la scelta di continuare ad assoggettare i proventi da attività finanziarie a tassazione separata. Ma ciò non esclude, come è emerso dalle recenti Audizioni parlamentari, l'esigenza che la "cedolarizzazione" avvenga in una logica di organicità e coerenza, sottoponendo tali redditi allo stesso trattamento tributario (con un'unica aliquota, allineata a quella prevista per i redditi d'impresa), indipendentemente dalla forma giuridica del percettore.

- c) L'erosione prodotta dalla cosiddetta *flat tax* riservata ai redditi da lavoro autonomo e impresa individuale: un regime forfettario fino a 65 mila euro di fatturato che ricomprende larghissima parte (oltre il 60%) dei contribuenti appartenenti a tali e categorie. I suoi effetti sono stati sottolineati da gran parte degli Auditi. Da un lato, le forti violazioni nell'equità orizzontale: il risparmio in termini di tasse da pagare in sede Irpef rispetto a un lavoratore dipendente è, ad esempio, di circa 5 mila euro in corrispondenza di 40 mila euro di reddito imponibile, senza contare che i contribuenti forfettari sono anche esenti da Iva e Irap). Dall'altro, l'essere fortemente distorsivo, nella misura in cui spinge i forfettari a rimanere sotto la soglia di fatturato per godere dei vantaggi di un sistema fortemente agevolato. Da ciò l'emergere di due opzioni. La prima, più drastica: azzerare la *flat tax*, riportando nell'alveo dell'Irpef tutti i redditi da lavoro autonomo a progressività. La seconda, attenta alle esigenze delle realtà marginali della piccola impresa e delle professioni: conservare il regime della *flat tax* per una limitata platea di beneficiari, riducendo il tetto di fatturato per accedervi; differenziare le regole di determinazione dell'imponibile a seconda delle diverse tipologie di lavoratori autonomi; innalzare il livello dell'aliquota di tassazione (attualmente pari al 15%).

Quale progressività per l'Irpef?

La struttura dell'Irpef è molto complessa. A cinquanta anni dalla sua introduzione e dopo molteplici interventi, la nostra principale imposta è caratterizzata – come sottolineato nel corso della sua Audizione il prof. Pellegrino - da *"54 parametri, decisamente troppi: 9 parametri definiscono le 5 aliquote marginali legali erariali e i corrispondenti 4 limiti superiori degli scaglioni; 19 parametri, interagiti coi limiti superiori degli scaglioni, definiscono la struttura delle detrazioni per carichi di lavoro e per carichi familiari; 7 parametri definiscono la detrazione concessa per i canoni di locazione; ulteriori 13 parametri definiscono la quota di detraibilità degli oneri detraibili e 3 parametri la loro decrescenza tra 120 e 240 mila euro; ulteriori 3 parametri definiscono la struttura del "bonus" 100 euro. A questi parametri se ne aggiungono poi altri, non prettamente legati alla struttura dell'imposta, come, ad esempio, il reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, oppure le franchigie o i massimali previsti per alcune detrazioni per oneri"*.

E' naturale, dunque, che oltre all'evasione dell'imposta e all'erosione della base imponibile, la struttura attuale dell'Irpef presenti ulteriori criticità: il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive (la variazione del prelievo al variare del reddito) e la capacità redistributiva dell'imposta. Si tratta di aspetti che rivestono una particolare importanza poiché influiscono sull'offerta di lavoro, sull'evasione e sul lavoro irregolare.

La progressività dell'Irpef è molto cresciuta negli anni. Se ne ha la conferma dai più recenti dati diffusi dal MEF e relativi ai redditi dichiarati per l'anno d'imposta 2013: poco meno dell'80% dei contribuenti si colloca al di sotto dei 28 mila euro di reddito, dichiara quasi il 50% del reddito complessivo e paga il 31% della

dell'intera imposta, ossia poco di più dell'Irpef a carico del segmento di contribuenti più "ricco" (che però esprime solo il 2,4% della platea dei soggetti, che hanno dichiarato oltre il 15% del reddito complessivo). Questa distribuzione del prelievo Irpef esprime l'operare di tre fattori: **a)** una scala di aliquote legali contenute nel numero, solo cinque, ma che crescono molto rapidamente (indicativa l'impennata di 11 punti, dal 27% al 38%, tra il secondo e il terzo scaglione di reddito); **b)** detrazioni decrescenti (per tipologia di lavoro e carichi familiari), secondo inclinazioni diverse e scollegate dall'ampiezza degli scaglioni di reddito; **c)** un "bonus Irpef", sotto forma di sussidio a favore dei redditi da lavoro dipendente, decrescente al crescere del reddito imponibile, aumentato nel tempo (da 80 a 100 euro) ed esteso fino ai 40 mila euro di imponibile.

La combinazione di tali fattori finisce per produrre una serie di "salti" nelle aliquote marginali effettive, soprattutto nella fascia bassa e media del lavoro dipendente, dove si concentrano i beneficiari del *bonus Irpef*. Si calcola, ad esempio, che l'aliquota marginale effettiva Irpef per i lavoratori dipendenti tra i 35 mila e i 40 mila euro, dove si colloca una larga quota di questi contribuenti, sia superiore al 60 per cento: a una crescita del reddito lordo pari a 100, corrisponde un aumento di imposta di oltre 60, in aggiunta ai 10/12 punti di maggior prelievo contributivo. Con ovvi effetti distorsivi sull'offerta di lavoro: quanti sono disposti a rinunciare al tempo libero per un'ora aggiuntiva di lavoro i cui proventi vanno a finire per i due terzi al fisco?

È opinione diffusa – e se ne è avuta conferma con le Audizioni parlamentari appena concluse - che un processo di riforma dell'imposta personale sul reddito dovrà cercare di contenere le irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali, anche per ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro. Ciò significa che - qualora si decidesse di mantenere l'attuale struttura dell'imposta - sarebbe comunque opportuna una riorganizzazione unitaria del sistema di detrazioni e *bonus*, frutto di interventi successivi non coerenti tra loro, e un ripensamento del loro disegno, anche alla luce dell'interazione con scaglioni e aliquote legali.

Tecnicamente, il ridisegno della progressività dell'Irpef può contare su diverse soluzioni: scaglioni con detrazioni decrescenti o fisse, scaglioni con deduzioni, progressività continua, sulla scia del sistema tedesco, che definisce *ex ante* una forma funzionale per l'andamento dell'aliquota media al variare del reddito. In Italia dal 1974 si applica una progressività per scaglioni accompagnata da una progressività per deduzione o detrazione. Una soluzione che potrebbe trovare conferma se accompagnata da una semplificazione dei parametri da utilizzare e da una riduzione del prelievo. Il passaggio a un sistema a progressività continua - pur non essendo nuovo per il nostro Paese (caratterizzava l'imposta complementare sul reddito, introdotta nel 1923 e rimasta in vigore fino al 1973) – è invece accolto con riserva da gran parte degli Esperti auditi dalle Commissioni parlamentari: a preoccupare sono i dubbi su una chiara percezione da parte di molti contribuenti, come pure gli svantaggi che potrebbero derivarne nella comunicazione col fisco.

Qualunque sarà la soluzione prescelta, è evidente che essa dovrà ricondurre a razionalità il sistema e risultare coerente con le risorse disponibili: due pre-requisiti che potrebbero portare al superamento del *bonus Irpef*, un oggetto estraneo al disegno dell'imposta, da "recuperare" sotto forma di revisione delle aliquote e di incremento della detrazione per lavoro dipendente.

Riforma dell'Irpef e interventi collegati

Un processo di riforma dell'Irpef non potrà prescindere dal riordino degli istituti a essa collegati. E' il caso, innanzitutto, dei trasferimenti sociali, che concorrono con l'Irpef a definire la portata redistributiva del sistema *tax-benefit* che contraddistingue l'intervento pubblico. In proposito, è stato sottolineato (Di Nicola e altri) come l'approvazione del disegno di legge delega per la riforma del sostegno dei carichi familiari (Auuf, assegno unico e universale per i figli), pur rappresentando un progresso rispetto

alla situazione vigente, introduca ulteriori aspetti di criticità anche nel coordinamento dell'istituto con l'assetto dell'Irpef. La delega, infatti, non perviene all'auspicato nuovo assegno *veramente unico*, sintesi delle detrazioni Irpef per carichi di famiglia e del preesistente assegno al nucleo familiare, ma ragiona invece solo sui figli a carico (e nemmeno tutti), lasciando in piedi due pezzi della precedente normativa sia in tema di detrazioni familiari (per il coniuge a carico e per gli altri familiari non coperti dal nuovo assegno), sia per la parte di Anf indirizzato oggi a nuclei senza figli. Una scelta, questa, che oltre ad aumentare il tasso di complessità amministrativa del comparto assistenziale, non agevola la trasparenza della portata redistributiva dell'intero sistema *tax-benefit* e che condiziona il ridisegno stesso dell'Irpef.

Andrà sciolto, in secondo luogo, il nodo delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali si pone l'esigenza di un coordinamento per garantire la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale. Appare inevitabile, in sostanza, superare scelte territoriali che hanno finito per alterare le indicazioni redistributive dettate dalla politica fiscale nazionale. In tale direzione, è diffusa la preferenza per la trasformazione delle attuali addizionali comunali e regionali in sovraimposte comunali e regionali all'Irpef, vale a dire in prelievi aggiuntivi commisurati in percentuale all'importo dovuto dal contribuente a titolo di Irpef.

Si tratterebbe, in entrambi i casi, di operazioni che, nella misura in cui affiancassero anche temporalmente una riforma dell'Irpef potrebbero avere un effetto "compensativo" nella percezione da parte dei contribuenti degli esiti complessivi dell'intervento riformatore.

Ma i possibili interventi collegati a una riforma dell'Irpef non si fermano qui. In un'ottica complessiva, intesa anche ad ampliare le risorse disponibili per un intervento riformatore, trova infatti spazio crescente l'opinione di chi collega a una riforma Irpef un riordino della tassazione dei consumi incentrata sulla revisione delle attuali aliquote Iva. In particolare, nel rispetto del contesto normativo vigente a livello europeo, si prefigura da più parti una riduzione del numero delle aliquote (con misure intermedie rispetto a quelle vigenti) e/o la ridefinizione degli attuali panieri di beni e servizi assoggettati alle diverse aliquote.

Il risultato complessivo sarebbe non solo l'ampliamento delle risorse coinvolte dalla riforma ma anche la possibilità di un'azione compensativa Irpef-Iva nel graduare la distribuzione degli effetti complessivi fra i segmenti di contribuenti interessati. Una soluzione, quella di uno scambio più Iva/meno Irpef, che sarebbe anche in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e di altri organismi internazionali, secondo cui una diversa ripartizione del prelievo tra le basi imponibili, senza aumentare la pressione fiscale, consentirebbe di ridurre il carico fiscale sui fattori produttivi per incentivare l'offerta di lavoro e gli investimenti, favorendo così la crescita. E che sarebbe appropriata nella realtà del nostro Paese che, nel confronto internazionale, si caratterizza ancora per l'alta incidenza del carico fiscale sul capitale e soprattutto sul lavoro.

Sarebbe, questo sull'Iva, il terzo degli interventi (dopo l'abolizione del *bonus* Irpef e il riequilibrio della tassazione degli immobili) che offrono la misura dei costi politici che occorrerà forse affrontare onde condurre in porto una riforma del fisco: una riforma che tutti i contribuenti auspicano da tempo e che ora rappresenta anche una delle misure concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**.

Salvatore Tutino, maggio 2021