

## Draghi e la riforma fiscale

### COMBINAZIONE IRRIPETIBILE AI TEMPI DEL RECOVERY PLAN



La nuova riforma fiscale è attesa nel nostro paese da tempo, troppo tempo. Abbiamo scritto più volte di questa questione nel corso dello scorso anno e riteniamo di tornare sull'argomento alla luce di eventi importanti maturati in questi ultimi tre mesi: il governo Draghi e la presentazione all'UE del Recovery Plan.

Nel documento finale intitolato **“Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR)”** che è stato presentato il 30 aprile alla Commissione Europea per l'utilizzo dei fondi del Recovery Plan o Next Generation EU, la riforma fiscale viene indicata come *“tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee”*.

In questa ricognizione evidenzieremo e commenteremo parte del contenuto, molto interessante, del documento seguito all'audizione, il 26 marzo 2021, del Direttore Generale delle Finanze presso la 6<sup>a</sup> commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica. L'audizione fa parte dell'**“INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO”** condotta dalle Commissioni Finanze e Tesoro di Camera e Senato. Come indicato espressamente nel PNRR, il disegno di Legge delega per la Riforma Fiscale che il Governo presenterà al Parlamento **entro il 31 luglio 2021** *“terrà adeguatamente conto del documento conclusivo”* dell'indagine indicata.

Anche se siamo nella fase di studio e delle ipotesi, scopo di questa ricognizione è quello di avere degli elementi di confronto “informativo” tra la situazione attualmente esistente nel sistema fisco e cosa si percepisce dalle intenzioni “riformiste” esplicitate, ad esempio, nel documento seguito all'audizione di aprile del Direttore Generale delle Finanze ai fini dell'**INDAGINE CONOSCITIVA**.

Abbiamo diviso le argomentazioni che tratteremo in **QUATTRO “cardini” principali** che dovrebbero caratterizzare, in generale, la prossima riforma fiscale:

- **IL CODICE TRIBUTARIO UNICO**
- **IL NUOVO SISTEMA IMPOSITIVO**
- **IL NUOVO QUADRO PER DETRAZIONI E ADDIZIONALI**
- **LA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE**

Affrontando ognuno dei suddetti contenuti cercheremo di confrontare lo *status quo* attuale e cosa si potrebbe prospettare con la riforma.

#### **A. IL CODICE TRIBUTARIO UNICO**

Nel nostro paese la Costituzione all'articolo 53 ha stabilito che *“tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e che le aliquote aumentano con l'aumento del reddito in maniera progressiva”*.

Per far rispettare questo principio costituzionale, a partire dal 1862 (si, ben prima dell'articolo 53) sono state istituite 31 diverse imposte e tasse principali <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/> che, nel corso degli anni - ad esclusione di

poche abolite – hanno prodotto una moltitudine di norme che, a volte, si sono sovrapposte complicando la vita di chi le deve far rispettare e confondendo chi le deve onorare.

Gli studi dei commercialisti devono essere in grado di conoscere 18 Testi tributari fondamentali (*divisi tra Testi Unici, DPR e Decreti Legislativi*) che regolamentano, tra le altre, le imposte principali: **Irpef, Ires, IVA, Irap, IMU, Imposta di registro....**

Ai Testi tributari fondamentali bisogna affiancare oltre un centinaio di provvedimenti di vario tipo (*Leggi, Decreti Legislativi, Decreti-legge, Decreti Ministeriali...*) che fanno da corollario alle norme contenute nei Testi principali.

Come se non bastasse, non vanno dimenticate annualmente le centinaia di circolari, risoluzioni e risposte ad interpelli emesse dall’Agenzia delle Entrate per fornire ai contribuenti un’interpretazione delle norme tributarie.

In questa babele di articoli, commi, paragrafi..... il contribuente comune è alla mercè dei tributaristi-commercialisti e il contenzioso tributario prolifera in maniera esponenziale: tanti documenti normativi, di prassi e di giurisprudenza esistenti equivalgono a tante interpretazioni sull’applicazione delle singole disposizioni fiscali. È come se il “rispetto” di una norma tributaria alla fin fine sia legata alla serietà del “professionista” che cura gli interessi del contribuente e alla preparazione del “giudice tributario” che può decidere nel contenzioso scaturito.

A seguito di questa marcata frammentazione della legislazione tributaria, appare quindi una **“luce in fondo al tunnel”** quanto indicato, dall’attuale Governo nel PNRR e cioè che: *“è auspicabile un’opera di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario. Così si realizzerrebbero misure volte a favorire la semplificazione del sistema e l’attuazione della certezza del diritto”*.

Non possiamo altro che essere d’accordo. **Il Codice Tributario Unico** sarebbe lo strumento fondamentale per governare razionalmente nei prossimi anni l’auspicata riforma fiscale. Inoltre, a parere di chi scrive, sarebbe uno strumento prezioso anche in seno alla giustizia tributaria, aiutando i giudici a gestire razionalmente i numerosissimi casi di contenzioso interpretativo che oggi intasano i tre gradi delle Commissioni Tributarie.

## **B. IL NUOVO SISTEMA IMPOSITIVO**

L’ostacolo più importante da superare per dare lustro a qualsiasi riforma fiscale è quello di costruire un sistema impositivo “equo” che riesca a rispettare nel miglior modo possibile quanto stabilito all’articolo 53 della Costituzione. In sostanza il sistema impositivo dovrebbe accontentare tutti.... o scontentare il meno possibile.

L’imposta più conosciuta e che riguarda, praticamente, la quasi totalità dei contribuenti è, come tutti sanno, l’Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF). In queste nostre riflessioni ci riferiremo, in particolar modo, a cosa si possono aspettare con la prossima riforma i lavoratori dipendenti e i pensionati che insieme rappresentano circa l’85% dei contribuenti (*nell’anno d’imposta 2018: 41,4 milioni di soggetti in totale, di cui 21,3 milioni di dipendenti e 13, 5 milioni di pensionati*).

Di riforma fiscale se ne parla da parecchio tempo e considerata l’intenzione manifestata nel corso del 2020 dal vecchio Governo Conte di mettere in cantiere una nuova suddivisione delle aliquote - inizialmente con decorrenza dal 1° gennaio 2021 poi termine teoricamente slittato al 1° gennaio 2022 - in un articolo del 19 ottobre 2020 (<https://www.eticapa.it/eticapa/riforma-fiscale-saranno-queste-le-nuove-quattro-aliquote-irpef/#more-11479>) anche chi scrive aveva provato a dissertare su un’ipotesi di “quattro nuove aliquote IRPEF”, per ridisegnare più equamente la distribuzione dell’imposta per dipendenti e pensionati.

Ricordiamo che l'attuale sistema vigente, ormai dal 2007, è strutturato su cinque scaglioni di reddito e relative aliquote come evidenziato in **Tabella A**:

**Tabella A**

**ATTUALI SCAGLIONI E ALIQUOTE**

REDDITO (per scaglioni in euro)	ALIQUOTA (per scaglioni in %)	IMPOSTA DOVUTA
fino a 15.000	23	3.450
oltre 15.000 fino a 28.000	27	3.450 più il 27% dell'importo eccedente 15.000
oltre 28.000 fino a 55.000	38	6.960 più il 38% dell'importo eccedente 28.000
oltre 55.000 fino a 75.000	41	17.220 più il 41% dell'importo eccedente 55.000
oltre 75.000	43	25.420 più il 43% dell'importo eccedente 75.000

Tenendo conto della struttura impositiva sopra indicata, riportiamo in **Tabella B** - per un eventuale successivo confronto con le possibili novità della riforma - alcuni scaglioni di reddito con l'imposta attualmente applicata e la conseguente **aliquota media** (indicatore del peso fiscale dell'imposta rispetto al reddito) che scaturisce dal rapporto "imposta totale/reddito annuo":

**Tabella B**

**PESO FISCALE ANTE RIFORMA PER LAVORATORI DIPENDENTI E PENSIONATI**

A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	LAVORATORI DIPENDENTI				PENSIONATI	
	B) ATTUALE IMPOSTA ANNUA (in euro e al netto detrazioni dal reddito)	C) BENEFICI D.L. 3/2020 (in euro)	D) IMPOSTA REALE PER LAVORATORE DIPENDENTE (in euro) D=B-C	E) ALIQUOTA MEDIA Imposta reale sul Reddito (in percentuale)	F) ATTUALE IMPOSTA ANNUA (in euro e al netto detrazioni dal reddito)	G) ALIQUOTA MEDIA Imposta totale sul Reddito (in percentuale)
15.000	1.885	1.200	685	4,57	2.153	14,35
20.000	3.461	1.200	2.261	11,31	3.665	18,33
25.000	5.037	1.200	3.837	15,35	5.177	20,71
50.000	15.138	0	15.138	30,28	15.158	30,32
75.000	25.420	0	25.420	33,89	25.420	33,89
100.000	36.170	0	36.170	36,17	36.170	36,17

Nella colonna "B" è indicata l'attuale imposta al netto delle detrazioni sul reddito oggi in vigore. Nella colonna "C", ai fini della determinazione del corretto peso fiscale dell'imposta, sono stati considerati gli importi dei benefici integrativi di cui al Decreto Legge 3/2020 **corrisposti per diminuire il carico fiscale** (<https://www.eticapa.it/eticapa/il-beneficio-dei-100-euro-ai-lavoratori-dipendenti-come-funziona/>) e in vigore dal 1° luglio 2020. Tali benefici, di fatto, diminuiscono, come visibile in colonna "D", l'imposta annuale che grava sui lavoratori dipendenti (*i pensionati, come è noto, sono esclusi dal beneficio*).

Come già detto in premessa, a seguito dell'audizione in Senato del Direttore Generale delle Finanze del 26 marzo u.s., è stato redatto un documento (*da ora in poi documento MEF*) in cui sono affrontati molteplici aspetti che potrebbero far da traino alla prossima riforma fiscale.

Desta particolare interesse nel documento MEF, in un'ottica di nuova "ipotesi" impositiva per il calcolo dell'Irpef, l'elaborazione di "due esercizi che consentono di confrontare due disegni alternativi del prelievo valutandone gli effetti in termini di efficienza ed equità: **il primo** è basato sulla riduzione degli scaglioni e delle aliquote e **il secondo** è costruito su aliquote marginali continue".

Premesso che entrambi gli "esercizi" di simulazione prevedono l'assorbimento nella nuova imposta dei benefici dei trattamenti integrativi erogati dal DL 3/2020 e una rimodulazione delle attuali "detrazioni sul reddito", lo "sviluppo" ai fini dell'Irpef annuale del "**primo esercizio**" è fondato su **tre nuovi scaglioni di reddito e su tre aliquote**, come indicate in **Tabella C**:

## I NUOVI SCAGLIONI E LE NUOVE ALIQUOTE

REDDITO (per scaglioni in euro)	ALIQUOTA (per scaglioni in %)	IMPOSTA MASSIMA DOVUTA
fino a 25.000	23	5.750
oltre 25.000 fino a 55.000	33	5.750 più il 33% dell'importo eccedente 25.000
oltre 55.000	43	15.650 più il 43% dell'importo eccedente 55.000

Il “secondo esercizio”, simulato nel documento MEF, è ricondotto al modello impositivo tedesco, di cui abbiamo già scritto a settembre dello scorso anno (<https://www.eticapa.it/eticapa/riforma-fiscale-verso-il-modello-tedesco/>) e che, attraverso un algoritmo complesso di calcolo, rende graduale la crescita dell'imposta al crescere del reddito, senza i picchi che si raggiungono nel sistema a “gradini” con scaglioni e aliquote progressive, al momento del salto di scaglione e, quindi, di aliquota.

La particolarità strutturale del sistema tedesco comporta in questa seconda simulazione il mantenimento, in diminuzione dell'imposta, del trattamento integrativo di 100 euro mensili fino a 15.000 euro per evitare penalizzazioni strutturali del metodo fino a questa soglia di reddito annuo.

Il documento MEF è abbondante di tabelle, grafici e considerazioni. Per una visione immediata dell'impatto per il contribuente - *in particolare lavoratore dipendente o pensionato* - delle due nuove proposte rispetto al sistema attuale, ci sono sembrati significativi i dati schematizzati in **Tabella D**, che raffrontano, per alcuni redditi annuali, la variazione percentuale dell'aliquota media tra il sistema attuale e i due “esercizi” simulati in ottica riforma:

Tabella D

## RAFFRONTO ALIQUOTE MEDIE ANNUALI

A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	LAVORATORI DIPENDENTI			PENSIONATI		
	Aliquota media attuale (Al netto detrazioni reddito e Compresi benefici DL 3/2020)	Aliquota media con TRE aliquote	Aliquota media continua (Sistema tedesco)	Aliquota media attuale (Al netto detrazioni reddito)	Aliquota media con TRE aliquote	Aliquota media continua (Sistema tedesco)
15.000	4,57	2,50	1,90	14,35	13,10	11,10
20.000	11,30	9,30	9,30	18,30	17,40	16,00
25.000	15,35	13,90	14,70	20,71	20,00	19,50
50.000	30,28	28,00	28,50	30,32	28,00	29,70
75.000	33,89	33,00	33,30	33,89	33,00	34,10
100.000	36,17	35,50	35,70	36,17	35,50	36,40

Nei tre sistemi a confronto, oltre le diverse aliquote medie, possiamo far vedere in **Tabella E** anche come cambia il valore in euro degli importi dell'imposta annua:

Tabella E

## RAFFRONTO IMPORTO ANNUALE DELL'IRPEF

A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	LAVORATORI DIPENDENTI			PENSIONATI		
	Imposta attuale (Al netto detrazioni reddito e Compresi benefici DL 3/2020)	Imposta con TRE aliquote	Imposta continua (Sistema tedesco)	Imposta attuale (Al netto detrazioni reddito)	Imposta con TRE aliquote	Imposta continua (Sistema tedesco)
15.000	685	375	285	2.153	1.965	1.665
20.000	2.261	1.860	1.860	3.665	3.480	3.200
25.000	3.837	3.475	3.675	5.177	5.000	4.875
50.000	15.138	14.000	14.250	15.158	14.000	14.850
75.000	25.420	24.750	24.975	25.420	24.750	25.575
100.000	36.170	35.500	35.700	36.170	35.500	36.400

Con i dati contenuti nel documento MEF, possiamo evidenziare, in **Tabella F**, anche quali vantaggi medi in euro vengono prodotti dalle due ipotesi in relazione ad alcuni intervalli di reddito:

Tabella F

### NUOVE IPOTESI IRPEF - BENEFICI MEDI

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO		IPOTESI 3 ALIQUOTE	IPOTESI SISTEMA TEDESCO
		BENEFICIO MEDIO (in euro)	BENEFICIO MEDIO (in euro)
da 8.000	a 15.000	481	624
da 15.001	a 20.000	209	438
da 20.001	a 28.000	253	319
da 28.001	a 40.000	271	257
da 40.001	a 55.000	1.012	805
da 55.001	a 75.000	960	516
oltre	75.000	688	231

Gli apparenti attuali minori benefici medi delle classi più basse di reddito (*inferiori a 40.000 euro*) si spiegano con il riassorbimento dei benefici del DL 3/2020, già in godimento per gli stessi redditi, dal 1° luglio 2020. Gli importi dei benefici assorbiti sono quelli indicati in **Tabella G**:

Tabella G

BENEFICI D.L. 3/2020 DAL 1° LUGLIO 2020			
A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	B) BENEFICI D.L. 3/2020 (in euro)	C) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	D) BENEFICI D.L. 3/2020 (in euro)
9.000	1.200	29.000	1.063
10.000	1.200	30.000	1.045
15.000	1.200	35.000	960
20.000	1.200	36.000	768
25.000	1.200	37.000	576
26.000	1.200	38.000	384
27.000	1.200	39.000	192
28.000	1.200	40.000	0

Per chiarezza informativa ricordiamo che per l'erogazione dei benefici del trattamento integrativo previsto dal D.L. 3/2020 sono previste, attualmente, due modalità: in una somma *cash* di euro 100 mensili per i redditi di lavoro dipendente di importo annuo fino a 28.000 euro e in una detrazione aggiuntiva dal reddito per importi maggiori di 28.000 euro e fino a 40.000 euro.

Lo studio del MEF tratta, oltre alla rimodulazione del sistema impositivo per lavoratori dipendenti e pensionati, anche la rimodulazione con gli stessi criteri per i lavoratori autonomi. Il risultato dell'elaborazione dei due "esercizi" per questa categoria di contribuenti è riportato sinteticamente in **Tabella H**:

Tabella H

A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	RAFFRONTO ALIQUOTE MEDIE ANNUALI LAVORATORI AUTONOMI					
	Aliquota media attuale	Aliquota media con TRE aliquote	Aliquota media continua (Sistema tedesco)	Imposta attuale	Imposta con TRE aliquote	Imposta continua (Sistema tedesco)
15.000	17,10	16,90	15,70	2.565	2.535	2.355
20.000	20,20	19,30	19,30	4.040	3.860	3.860
25.000	22,00	20,80	21,90	5.500	5.200	5.475
50.000	30,40	28,00	29,60	15.200	14.000	14.800
75.000	33,90	33,00	33,80	25.425	24.750	25.350
100.000	36,20	35,50	36,10	36.200	35.500	36.100

A proposito di lavoro autonomo, nel documento MEF viene considerato anche il **regime forfetario della "flat tax"** che oggi permette a chi apre una partita IVA e ha un reddito fino a 65.000 euro di avere applicata un'imposta Irpef sostitutiva del 15% (*del 5% per i primi cinque anni di una nuova attività*) e di non sottostare a Irap, IVA e addizionali regionali. Gli esperti del MEF ritengono che, ove si voglia mantenere anche questo sistema di imposizione, in contemporanea al tradizionale sistema ad aliquote e scaglioni, l'aliquota unica andrebbe portata al livello della prima aliquote Irpef degli scaglioni ordinari e cioè **al 23%**.

Nel documento MEF cui ci riferiamo è misurato anche il costo unitario di entrambi gli "esercizi" elaborati per modificare il nuovo sistema impositivo dell'Irpef: **servono risorse per 10 miliardi**, dovute alla differenza tra minor gettito erariale per 19 miliardi e il costo annuo, non più ripetibile, di

circa 9 miliardi dei benefici introdotti dal D.L. 3/2020 che, come già detto, vengono riassorbiti nelle nuove imposte scaturenti dalle due ipotesi di riforma.

### Riflessioni sulle nuove ipotesi di imposizione Irpef

Tra le varie considerazioni che si leggono nel documento MEF, appare singolare leggere che il sistema a “imposta continua” potrebbe favorire i redditi bassi e avrebbe effetti più positivi sulla riduzione della disoccupazione, mentre il sistema a tre aliquote premia i redditi medio-alti ed è un po’ meno positivo verso la riduzione della disoccupazione. Teorie interessanti che lasciamo valutare agli esperti economici.

Come già scritto in altro articolo, a noi sembra che il **sistema a tre aliquote** sia auspicabile, in quanto migliorando il peso fiscale dei redditi medio-alti, segue, dal nostro punto di vista, una logica di giusta “equiparazione” in considerazione che i redditi bassi già godono dei benefici del DL 3/2020 che manterranno anche post riforma.

Ribadiamo che il “sistema tedesco” a imposta continua, pur se rende costante la progressione dell’imposta al progredire del reddito, senza “strappi” improvvisi, è complesso nella sua comprensione “applicativa” e destabilizzerebbe una “certezza storica” del contribuente italiano e cioè quella di conoscere e di saper riprodurre “materialmente” il calcolo dell’imposta Irpef. Inoltre, il sistema a tre aliquote

**Il riassorbimento dei benefici del DL 3/2020** è, a nostro parere, corretto come sistema di razionalizzazione del calcolo dell’imposta, ma manteniamo alcune riserve sul fatto che questi benefici, quantitativamente esposti in Tabella G, hanno creato dalla loro introduzione un significativo “alleggerimento del peso fiscale” a favore dei lavoratori dipendenti fino a 35-36.000 euro, senza alcuna considerazione dei pensionati con lo stesso reddito.

Anche secondo i dati contenuti nel documento MEF, indicati nelle Tabelle “D” ed “E” sopra riportate, si vede chiaramente che l’aliquota media per i pensionati, nelle due simulazioni proposte, è più “pesante” del 6-10% per i redditi fino a 25.000 euro e una sorta di “parità” del peso fiscale pensionati-dipendenti si raggiunge solo intorno ai 50.000 euro. Ancorché non più “produttiva” la categoria pensionati è rappresentata da 13,4 milioni di contribuenti rispetto al totale di 41,4 milioni ed è, quindi, più o meno il 33% dei soggetti che versano imposte. Considerato che le pensioni fino a 35.000 euro sono l’88% del totale, non ci è ben chiaro perché una fetta così consistente di contribuenti (*pari al 29% del totale generale*) debba continuare a subire una innegabile penalizzazione impositiva nei redditi medio bassi.

Dopo le misure pro-dipendenti sfociate nell’erogazione dei trattamenti integrativi del DL 3/2020, dalla prossima riforma ci saremmo aspettati una sorta di riallineamento del peso fiscale tra le due categorie di contribuenti dipendenti-pensionati e non la conferma dello squilibrio del peso fiscale presente nello *status quo ante*.

Sul **regime della “flat tax”** ci sentiamo di condividere quanto prospettato nell’*INDAGINE CONOSCITIVA* del MEF sulla prospettiva di aumentare l’aliquota dell’imposta Irpef sostitutiva almeno al 23%, sempre se questo regime impositivo sia mantenuto nella prossima riforma fiscale.

Al riguardo va detto che la flat tax (*tassa piatta*) uscendo dal meccanismo di “imposizione progressiva”, apparentemente, è in contrasto al principio costituzionale di “*concorrenza alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva*”. Pur prendendo atto delle valutazioni che hanno portato alla introduzione della flat tax nel sistema impositivo del nostro paese e cioè “*per incentivare l’attività di lavoro autonomo con una semplificazione degli adempimenti fiscali*” è innegabile che redditi da lavoro dipendente di un importo pari, ad esempio, a 65.000 o a 50.000 euro annui sconterebbero, con l’ipotesi delle tre aliquote, un Irpef di euro 19.950 o di euro 14.000 (*più gli importi delle addizionali regionale e comunale*), mentre con la flat tax al 15% l’imposta diventa, rispettivamente, di euro 9.750 o di euro 7.500. Se si porta la **percentuale della flat tax al 23%** le imposte sui redditi indicati

diventerebbero pari a euro 14.950 o euro 11.500 e, pur rimanendo un regime agevolato, l'importo pagato per Irpef, anziché inferiore della metà, sarebbe molto più vicino a quanto versano all'erario dipendenti o pensionati col medesimo reddito.

### C. IL NUOVO QUADRO PER DETRAZIONI E ADDIZIONALI

Il sistema impositivo a scaglioni e aliquote del nostro paese è, attualmente, supportato da un meccanismo variegato di riduzione dell'imposta dovuta, attraverso l'utilizzo delle detrazioni dal reddito (*per redditi fino a 55.000 euro*) e delle detrazioni per carichi di famiglia. A queste due tipologie più comuni, si aggiungono le **detrazioni dall'imposta**<sup>1</sup> le **deduzioni dal reddito**<sup>2</sup>. In gergo internazionale questi "correttivi" a favore del contribuente, per attenuare l'imposta, sono conosciuti come *tax expenditures*.

Le agevolazioni più conosciute e che hanno più rilevanza come importo totale annuale, usufruito in diminuzione dell'imposta dai contribuenti, sono elencate in **Tabella I**:

*Tabella I*

PRINCIPALI DETRAZIONI E ONERI DEDUCIBILI ANNO REDDITUALE 2018		
TIPOLOGIA	DESCRIZIONE	IMPORTO TOTALE (in milioni di euro)
DETRAZIONI DALL'IMPOSTA	Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	<b>42.493</b>
	Detrazioni per carichi di famiglia	<b>12.174</b>
DETRAZIONI DALL'IMPOSTA DEL 19% PER SPESE SOSTENUTE	Totale spese sanitarie, spese san. per portatori di handicap e acquisto cani guida	<b>19.411</b>
	Interessi mutui ipotecari abitazione principale	<b>4.543</b>
ONERI DEDUCIBILI DAL REDDITO IMPONIBILE	Contributi previdenziali ed assistenziali	<b>19.397</b>
	Deduzione per abitazione principale	<b>8.988</b>
	Previdenza complementare	<b>4.257</b>

Nell'ottica di una riforma fiscale di portata ampia come quella di cui si sta argomentando nel documento MEF si prospetta che sarà necessario un riordino di queste agevolazioni.

Per le **detrazioni sul reddito**, dovrebbe essere avviata *"una razionalizzazione delle detrazioni attualmente in vigore, con l'obiettivo di collegarle più strettamente alla compensazione per le spese di produzione del reddito"*. Questa visione potrebbe comportare che: *"in linea con le agevolazioni esistenti in altri Paesi europei, non ci sarebbe più ragione di riconoscere una detrazione specifica ai pensionati, non più lavoratori attivi, e ai lavoratori autonomi, che possono già dedurre le spese inerenti all'attività svolta"*.

Questa ipotesi di riforma troverebbe la motivazione, secondo il documento MEF, nel fatto che *"le detrazioni per tipologia di reddito avevano lo scopo originario di abbattere il reddito imponibile per tener conto forfetariamente delle spese sostenute per la produzione del reddito (spese per abiti, trasporto, ecc.). Nel corso del tempo in Italia hanno assunto anche un ruolo ai fini della progressività dell'imposta"*.

A nostro avviso, il fatto che le detrazioni dal reddito - *pur snaturando la loro originale destinazione di rimborso per le spese di produzione del reddito* - abbiano assunto nel tempo un'importanza strutturale nella determinazione del peso fiscale tra imposta e reddito, renderebbe ingiustificabile l'eliminazione della detrazione in questione sui redditi dei pensionati, in quanto non più "lavoratori attivi". Con gli attuali scaglioni e aliquote, la semplice abolizione del godimento delle detrazioni sul reddito, attualmente vigente per i redditi di specie fino a 55.000 euro, determinerebbe per il 91% dei pensionati un aumento del peso fiscale dall'1,22% per i redditi di 40.000 euro fino a circa il 20% per i redditi più bassi, come esemplificato in **Tabella L**:

<sup>1</sup> La detrazione dall'imposta è riferita alla percentuale di recupero sull'importo delle spese sostenute dal contribuente nell'anno, secondo la natura della spesa, il limite totale da considerare e la percentuale di detrazione (ad esempio: 19% di spese mediche, 19% di interessi sui mutui fino al limite di 4.000 euro, 19% spese d'istruzione nei limiti delle scuole statali ecc.).

<sup>2</sup> L'onere deducibile è un importo che diminuisce l'imponibile lordo da sottoporre a imposizione. Il vantaggio per il contribuente sta nel fatto che la minore imposta pagata non ha una percentuale fissa, ma si parte dalla percentuale dell'aliquota più alta (marginale) applicata al reddito imponibile.

**IMPOSTA SENZA DETRAZIONI DAL REDDITO SU PENSIONI**

A) REDDITO ANNUO LORDO (in euro)	B) Imposta CON detrazioni dal reddito	C) Imposta SENZA detrazioni dal reddito	D) Differenza maggiore imposta (in euro)	E) Maggiore aliquota media
9.000	273	2.070	1.797	19,97
15.000	2.153	3.450	1.297	8,65
20.000	3.665	4.800	1.135	5,68
30.000	6.910	7.720	810	2,70
40.000	11.034	11.520	486	1,22
50.000	15.158	15.320	162	0,32
55.000	17.220	17.220	0	0,00

Nell’ottica di riforma, sempre a proposito di detrazioni dal reddito, nel documento del MEF viene anche ipotizzata la trasformazione delle detrazioni d’imposta sul reddito in una deduzione fissa dall’imponibile o decrescente al variare dello stesso. Tale innovazione inciderebbe, al ribasso, sulla determinazione delle addizionali che, com’è noto, vengono calcolate sull’imponibile al netto di eventuali oneri deducibili. Conseguentemente, nel documento MEF è valutata l’ipotesi di istituire, in sostituzione delle addizionali, delle **“sovraimposte comunali e regionali all’Irpef”** esplicitate come *“prelievi aggiuntivi commisurati in percentuale all’importo dovuto dal contribuente a titolo di Irpef”*. Le sovraimposte sarebbero gestite, impositivamente parlando, a diretta responsabilità degli Enti Locali (Comuni e Regioni), favorendo così una maggiore coerenza di competenze soggettive nell’ottica del federalismo fiscale. Tale innovazione, normativamente complessa nella sua attuazione, avrebbe il merito di creare una gestione generale razionalizzata dell’imposta principale Irpef in capo all’Erario e una gestione “decentrata” agli enti locali delle sovraimposte, con autonomia sia dell’obbligo sia dell’importo (in un *range* prefissato da una norma statale). Con le addizionali trasformate in sovraimposte a carico diretto degli Enti Locali, anche gli obblighi di calcolo per i sostituti d’imposta, in sede di Certificazione Unica dei redditi (CU) annuale, sarebbero molto semplificati.

In questo quadro riformista, anche la **detrazioni per carichi di famiglia** dovranno essere obbligatoriamente ridisegnate a seguito dell’entrata in vigore della Legge 1° aprile 2021, n. 46 che ha istituito l’**Assegno unico universale** per i figli, mutando in maniera sostanziale i criteri di attribuzione e la natura delle attuali detrazioni. Al riguardo, per maggiori dettagli, abbiamo trattato l’argomento in un articolo del 22 aprile (<https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2021/04/Assegno-unico-per-i-figli.pdf>).

Dobbiamo precisare che, secondo quanto indicato ultimamente dalla ministra per la famiglia Elena Bonetti, l’assegno unico universale *“inizierà il suo percorso a partire dal 1° luglio 2021, ma sarà a regime solo dal 1° gennaio 2022”*. È stato chiarito che si allungano i tempi per la complessità della misura che, rammentiamo, andrà a sostituire alcune misure a sostegno dei figli attualmente previste, ma soprattutto verranno eliminate, oltre agli assegni al nucleo familiare (ANF), anche le più note detrazioni ai familiari in riferimento ai figli, attualmente spettanti a semplice richiesta del contribuente al datore di lavoro o calcolate direttamente in sede di dichiarazione dei redditi.

L’assegno unico universale, pur se possiamo considerarlo un’innovazione razionale, necessaria e al passo coi tempi, è legato per il suo ottenimento al possesso di un ISEE in corso di validità. Tale documento, come sappiamo, definisce il diritto ad un “aiuto” economico a seconda del reddito posseduto dal nucleo familiare, comprensivo di tutti i beni mobiliari ed immobiliari. Quindi, il diritto all’assegno universale è fondato su un principio più equo socialmente, ma che potrebbe far perdere soldi a una parte di contribuenti beneficiari delle vecchie detrazioni.

A corollario di quanto esposto, è nostro parere che, in generale, l’universo “detrazioni”, in un ambito di riforma sostanziale del sistema impositivo dell’Irpef, vada attentamente rivisitato e razionalizzato, valutando anche l’ipotesi di istituzione del limite reddituale per il diritto al godimento delle detrazioni per spese. Tale concetto di attribuzione limitata dei benefici (*adesso già attuato per i redditi oltre 120.000 euro, con azzeramento graduale dei benefici al raggiungimento di un reddito di 240.000 euro*) andrebbe

ripensato nell'ottica di un risparmio di risorse e il beneficio delle detrazioni potrebbe essere limitato ai redditi medio bassi, diciamo fino ai 55-60.000 euro, sia da lavoro dipendente sia da pensione.

I risparmi potrebbero essere destinati ad un sostegno per un miglioramento delle percentuali di recupero sulle spese sostenute, ad esempio dal 19% al 25% per le spese mediche e per gli interessi sui mutui. Sarebbero ben dirette anche maggiori risorse da destinare all'aumento delle detrazioni sul reddito, per imponibili da 37/38.000 euro fino a 55.000 dei dipendenti e da 9.000 a 55.000 euro di reddito per i pensionati.

#### **D. LA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE**

Intervenire in una riforma radicale come quella fiscale di cui stiamo ragionando, comporta sempre un "reperimento dei fondi necessari". Se si vuole migliorare il "peso fiscale" ai contribuenti significa che l'attuale gettito tributario potrebbe diminuire e, quindi, necessita il reperimento di risorse finanziarie.

A questo punto scatta inevitabilmente il ricorso all'assioma storico di **"recuperare risorse con la lotta all'evasione fiscale"**.

Il nostro parere è che, se si vuole usare questa terminologia, bisogna iniziare a considerare **due tipologie di evasione fiscale**. La prima tipologia possiamo denominarla **"Evasione fiscale in generale"** e la seconda **"Evasione fiscale nazionale"**.

Ovviamente le due tipologie sono complementari in senso lato, ma hanno caratteristiche diverse e possono essere affrontate e combattute diversamente l'una dall'altra.

L'evasione fiscale in generale, per chi scrive, è quella che coinvolge situazioni di comodo (anche dolose) per gestire fiscalmente il proprio patrimonio, con rilevanza esterna rispetto al paese nazionale di riferimento e che, per essere combattuta richiede interventi sovranazionali concordati dai paesi coinvolti. Su questo argomento abbiamo dissertato su un articolo del 18 febbraio u.s. (<https://www.eticapa.it/eticapa/dati-e-considerazioni-sul-problema-dellevasione-fiscale/>).

Su questa tipologia di evasione fiscale, anche il Presidente USA Joe Biden ha, ultimamente, posto l'attenzione su come ridurre il fenomeno, riferendosi a modalità "internazionali" di recupero dell'imposta verso le società che "valutano", per la loro esistenza "giuridica", la mappa della convenienza dei paesi "paradisi fiscali", avendo come fine quello di pagare meno tasse.

Di contro, nell'ottica di una riforma del sistema fiscale interno, come quella che si vuole attuare nel nostro paese, vanno migliorate tutte le regole e condizioni **per far diminuire l'evasione fiscale nazionale**, in genere concretizzata e messa in atto dal singolo contribuente comune perché elude, deroga agli obblighi, commette errori interpretativi delle norme.

Spianare la strada al cittadino verso il "pagamento spontaneo delle imposte" (*tax compliance*) sarebbe il risultato da perseguire come obiettivo principale.

Tale obiettivo è fondamentale per ridurre, ad esempio, un fenomeno di "evasione fiscale nazionale" come quello della necessità di emissione da parte dell'Agenzia delle Entrate di cartelle fiscali verso i singoli contribuenti morosi di quanto **dovuto teoricamente** al fisco, sia a seguito di comportamento doloso sia per confusione interpretativa delle norme.

Il problema è che la prerogativa delle cartelle non garantisce la riscossione dell'imposta, ma molto spesso, attraverso "condoni", "sospensioni", "rottamazioni", "annullamenti" ..., materialmente l'importo richiesto con la cartella non verrà mai incassato dall'Erario generando una sorta di evasione fiscale "legalizzata".

Considerate le ultime stime che parlano di 107 miliardi l'anno di evasione fiscale in generale, quanti miliardi del totale indicato possiamo conteggiare per cartelle che non verranno più riscosse?

In un'audizione alla Camera dei deputati - Commissioni riunite Finanze e Attività produttive - del 22 aprile 2020, il Direttore dell'Agenzia delle Entrate ha spiegato che negli ultimi 20 anni si è accumulato un debito da "cartelle" per 954 miliardi di euro e il 40% "non è più recuperabile" (*pag. 22 del testo dell'audizione*). Tradotto in soldoni significa che in 20 anni, mediamente, c'è stato un mancato incasso annuale per l'Erario di 19 miliardi di euro..... Una cifra annua doppia di quanto occorrerebbe per riformare l'Irpef secondo il documento MEF.

Con questi numeri è scontato convenire con quanto scritto nel documento MEF e cioè che, in riferimento alla prossima riforma del sistema tributario, bisogna attuare una "*riflessione su iniziative da intraprendere per migliorare l'efficienza della giustizia tributaria e garantire la corretta riscossione dell'imposte per lo Stato, agendo sul rapporto fisco-contribuente e sul rapporto giustizia-contribuente, connessi tra loro*".

In sostanza, potrebbe essere necessario riformare le competenze e i gradi della giustizia tributaria, soprattutto per diminuire i casi su giudizi di legittimità che appesantiscono il terzo grado di giudizio a carico della Cassazione tributaria.

Rimane, però, fondamentale far chiarezza sulla complessità, ormai inestricabile, della moltitudine delle norme e interpretazioni fiscali oggi vigenti e che permettono la tendenza ad una proliferazione del contenzioso tributario con conseguente possibile produzione di cartelle di non certa esigibilità. A tale proposito pensiamo che il progetto del "**Codice Tributario Unico**", di cui abbiamo parlato al punto A, sia la pietra miliare per intraprendere la strada di una semplificazione fiscale che "invogli" il più possibile il contribuente a pagare l'imposta dovuta, piuttosto che a contestare, eludere o a evadere.

Anche l'utilizzo del "fisco digitale" è detto nel documento del MEF, "*rappresenta senz'altro un efficace strumento di recupero del gettito fiscale*". Anche questo mezzo, quindi, può contribuire fattivamente sia alla lotta all'evasione fiscale "nazionale" sia alla semplificazione, importante è superare le incomunicabilità tra banche dati di vecchia memoria. La strada delle dichiarazioni pre-compilate appare, a chi scrive, quella che va decisamente percorsa: se l'Agenzia delle Entrate pre-compila una dichiarazione significa che è riuscita ad acquisire on-line i dati sensibili fiscalmente del contribuente, al quale rimane solo il compito della verifica dei dati (730 pre-compilato *docet*), senza incorrere in errori e/o omissioni.

## CONCLUSIONI

La stima riconosciuta da tutti all'attuale Presidente del Consiglio ci induce a essere ottimisti sulla sicura e concreta messa in cantiere, finalmente, della nuova riforma fiscale. Il fatto che il MEF, tramite il Dipartimento delle Finanze, stia producendo studi che confluiranno nella stesura finale del documento: "**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHEE ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO**" depone per un impegno fattivo già in corso e diretto alla risoluzione di questo problema, ormai, obsoleto.

È anche chiaro, però, che ridisegnare il sistema impositivo italiano, con la prospettiva di far durare la riforma per anni, è un'impresa non di poco conto. Sicuramente ha la sua importanza il lavoro propedeutico dell'**INDAGINE CONOSCITIVA** che si sta svolgendo sotto il patrocinio delle Camere e che genererà un documento finale anche con gli studi degli esperti del MEF cui ci siamo riferiti.

Come nella precedente riforma storica del 1973 madre dell'attuale sistema, l'**INDAGINE CONOSCITIVA** potrebbe avere lo stesso peso fondamentale che all'epoca ebbe la relazione finale della Commissione apposita, dove era presente anche Bruno Visentini di cui la riforma prese il nome.

Non è fuori luogo quello che si legge in alcuni servizi giornalistici e cioè che l'attuale situazione di ampio sostegno al Governo possa far immaginare anche l'istituzione di una "Costituente fiscale" che avrebbe il compito di riscrivere il fisco dopo decenni di attesa, sia nella parte attuativa delle regole sia

con il disboscamento di tutte quelle norme, anche incoerenti tra loro, che via via sono state emanate per fare gettito o raccogliere consensi politici e che hanno complicato a dismisura l'universo fiscale.

L'importante è fare presto.

L'aspettativa è che la riforma che si sta stendendo sia per un **"sistema fisco-equo"** e non sia solo un mero cambiamento di "regole tecniche", di funzioni giuridiche o di applicazione di "principi teorici", ma abbia in vista sempre la chiarezza interpretativa e il concetto costituzionale che il cittadino deve partecipare alle spese pubbliche in base alla propria capacità contributiva, **a prescindere**, aggiungiamo noi, **dalla qualifica di contribuente che spetta a ognuno**: dipendente, pensionato, lavoratore autonomo....

Giuseppe Gasparini