

RIFORMA DELL'IRPEF, A CHE PUNTO SIAMO?

Stato dell'arte generale di una storia infinita!



Più di 40 anni fa ha avuto grande successo un libro (oltre 10 milioni di copie) intitolato “**La storia infinita**”. Il libro tratta di un Regno, quello di Fantàsia la cui imperatrice è afflitta da un male sconosciuto e corre il rischio di morire. Col peggiorare del suo male anche Fantàsia sembra condannata alla rovina, perché un'entità informe chiamata **Nulla** ha cominciato infatti a espandersi nel regno, inghiottendo intere regioni e facendole sparire del tutto.....

Quanto ci apprestiamo a scrivere è per raccapezzarci su un contesto che è auspicabile che non finisca nel **nulla**, ma che sta diventando una storia infinita: **La riforma dell'Irpef**.

PREMESSA

In un precedente articolo <https://www.eticapa.it/eticapa/ipotesi-fondate-sulle-prospettive-di-riforma-fiscale/> avevamo messo in evidenza il valore dell'avvento di Mario Draghi a Presidente del Consiglio. Come auspicato nell'articolo la sua indubbia capacità economico-politica doveva fornire un'accelerazione alla stesura di una “**Riforma fiscale**”, ormai inderogabile nel nostro paese. Del resto nel PNRR consegnato dall'attuale governo alla Commissione UE è scritto che “*il governo presenterà apposita Legge delega sulla riforma fiscale entro il 31 luglio 2021*”.

A tutt'oggi nessun provvedimento legislativo è stato presentato e, quindi, nei confronti dell'UE l'Italia è già ritardataria per il rispetto della scadenza sopra indicata. Questo ritardo va colmato prima possibile per evitare che il nostro paese parta verso Bruxelles col piede sbagliato, compromettendo le prossime tranches (*la prima di 24 miliardi è stata già incassata dall'Italia*) dei finanziamenti del PNRR.

Accettato il concetto che “*la riforma fiscale è una priorità, ma è complicatissima, per cui occorre muoversi rapidamente con la consapevolezza delle difficoltà*”, esposto il 22 luglio dal ministro Franco, in audizione presso la Commissione Finanze di Camera e Senato, vediamo a che punto siamo nei singoli aspetti principali che dovrebbero caratterizzare il documento di delega contenente la riforma fiscale, con particolare riguardo alla riforma Irpef.

A. CODICE TRIBUTARIO UNICO

Nel PNRR si legge che nell'ottica di una riforma fiscale “*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*

realizzerebbero misure volte a favorire la semplificazione del sistema e l'attuazione della certezza del diritto".

La necessità di raccogliere e riordinare le molteplici norme tributarie in un "Codice Tributario Unico" è un cardine fondamentale della riforma fiscale, ma è innegabile che l'operazione può completarsi solo dopo le eventuali riforme strutturali che il Governo intenderà fare in materia di imposte dirette e indirette.

Con questa prerogativa è altrettanto vero che il "Codice Tributario Unico" dovrà essere composto da vari sotto-codici per materia: Irpef, Ires, IVA, Tributi erariali minori, Tributi regionali e locali.... Iniziare dal sotto-codice tributario sull'Irpef che recuperi e razionalizzi il frazionamento infinito di norme e sotto-norme oggi esistente, non sarebbe male.

B. RIFORMA DEL'IRPEF

Ridisegnare la curva impositiva dell'Irpef (*Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche*) a nostro giudizio è il cardine di tutta la riforma fiscale. Questa imposta riguarda la quasi totalità dei contribuenti e, quindi, la sua modifica migliorativa, verso un maggior equilibrio impositivo tra i vari scaglioni di reddito, può essere considerata come il biglietto da visita dell'intera riforma.

Per disegnare la riforma e la nuova curva impositiva dell'Irpef, a disposizione del Governo ci sono da tempo due documenti principali di indirizzo e riferimento su come procedere:

1. **"Audizione presso la 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato della repubblica"**, documento tecnico-descrittivo sulle ipotesi di riforma fiscale, esposto il 26 marzo 2021 in Commissione al Senato da parte del Direttore Generale delle Finanze ([vedi qui](#)).
2. **"Indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario"**, documento finale riassuntivo del 30 giugno 2021, licenziato congiuntamente dalla 6^a Commissione Finanze della Camera dei deputati e dalla 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato ([vedi qui](#)).

Nel documento di cui al punto 1, tra le altre considerazioni, è contenuto lo studio tecnico delle due possibili riforme della curva Irpef e cioè adottare l'attuale sistema rimodulato in tre aliquote a scaglioni o adottare il sistema tedesco ad aliquota progressiva costante.

Il documento riassuntivo di cui al punto 2. contiene la sintesi delle 61 audizioni effettuate dalle Commissioni, relativamente alle ipotesi di riforma fiscale, tra gennaio e giugno 2021 (*compresa quella di cui al punto 1.*) e delle successive valutazioni di indirizzo esposte da tutti i gruppi parlamentari in merito alla predisposizione della legge delega del Governo.

Dalla lettura del documento di cui al punto 2., tra le altre considerazioni, è ormai accettato da tutti i gruppi politici l'evento di compiere il passo che caratterizzerà, qualitativamente ed economicamente, la prossima riforma fiscale e cioè la necessità di ammorbidire il peso fiscale per il ceto medio (*redditi tra i 28 mila e i 55 mila euro*).

Il ritardo attuale nella stesura della legge delega che deve indirizzare concretamente la riforma, sembra sostanzialmente legato a due fatti principali che, dal punto di vista di chi scrive, vengono usati dai partiti per fare "melina a centrocampo" e che sono:

- **manca di gran parte delle risorse stimate in 10 miliardi di euro per ridisegnare la curva impositiva dell'Irpef;**
- **quale sistema fiscale di calcolo adottare, tra l'attuale a scaglioni e aliquote o quello tedesco a progressività continua** (<https://www.eticapa.it/eticapa/riforma-fiscale-verso-il-modello-tedesco/>).

Appare singolare che il Governo non abbia ancora deciso come superare tali scogli, visto che sulla riforma della curva impositiva dell'Irpef in generale e sui due fatti sopra descritti in particolare se ne parla quasi quotidianamente già da pressappoco due anni.

Ad esempio, il costo di una possibile riforma dell'Irpef è stato già indicato nel documento portato in audizione parlamentare a marzo scorso, ma ne avevamo già scritto a settembre 2020: <https://www.eticapa.it/eticapa/?s=riformare+senza+sconvolgere&submit=Cerca>.

Nell'articolo evidenziato parlavamo anche del "giusto" riassorbimento a costo zero, nella nuova curva Irpef, del Bonus allungato (DL 66/2014 e DL 3/2020 <https://www.eticapa.it/eticapa/?s=aumento+100+euro&submit=Cerca>) erogato solo ai lavoratori dipendenti. Il suo corretto riassorbimento nella nuova Irpef permetterebbe di avere risorse disponibili al miglioramento del peso fiscale anche per i pensionati.

Da quanto esposto, **la necessità di reperire 10 miliardi di euro**, problema ultimamente messo in rilievo anche dal ministro Franco, per varare la riforma dell'Irpef doveva essere già risolta da tempo e amplificarla ora appare una sorta di **freno alla riforma**, a questo punto **solo politico**.

Anche avere ancora dubbi su quale sistema tecnico impositivo puntare è solo una contrastata decisione politica, atteso che alcuni partiti puntano sul sistema tedesco, di cui l'ex ministro dell'Economia e Finanze, Gualtieri, era un convinto sostenitore ed altri partiti vorrebbero mantenere l'attuale sistema. Ma, a questo punto, la decisione della scelta, dopo mesi di discussione, doveva già essere stata presa.

Chi scrive, ad esempio, ha già espresso da tempo (*ottobre 2020*) il proprio pensiero amatoriale sulla questione, dettagliando le motivazioni a favore del mantenimento del sistema attuale per aliquote e scaglioni, con quattro aliquote anziché le cinque attuali, per ammorbidire il peso fiscale del ceto medio: <https://www.eticapa.it/eticapa/riforma-fiscale-saranno-queste-le-nuove-quattro-aliquote-irpef/>. Del resto, la soluzione a tre aliquote proposta nel documento tecnico in audizione parlamentare a marzo scorso è sicuramente speculare nella sostanza.

Da queste considerazioni emerge che sia l'ipotetica mancanza di risorse sia la decisione sul sistema di calcolo della nuova curva Irpef, appaiono una sorta di ostacoli fittizi utilizzati per giustificare un impasse politico evidente che sta ritardando l'emissione della Legge delega sulla riforma fiscale.

Peraltro, per completare lo stato dell'arte, va detto che alla riforma della curva impositiva dell'Irpef, al fine di rilevarne concretamente gli effetti finali, oltre al sistema di calcolo scelto sono correlati strettamente anche altri interventi necessari che, a seconda di come definiti, potrebbero incidere, oltre che sul contenuto anche sul costo complessivo della riforma:

B.1 Addizionali

Nel documento licenziato il 30 giugno dalla Commissione parlamentare di Camera e Senato, recependo quanto indicato nel documento tecnico portato in audizione il 26 marzo, viene proposta al Governo nell'ambito della riforma fiscale, la trasformazione delle addizionali all'Irpef in sovrainposte tributarie locali. In questo caso cambierebbe l'attuale sistema di calcolo delle addizionali, passando da come sono calcolate attualmente, percentuale sull'imponibile annuo lordo, al nuovo calcolo in percentuale sull'imposta netta da versare all'Erario.

B.3 Minimo esente

Riguardo a come ridisegnare la curva impositiva dell'Irpef, il documento parlamentare, contiene l'indicazione di introdurre un reddito minimo esente, prevedendo una maxi

deduzione su tutti i redditi pari alla soglia individuata. Inoltre, prevedere una maggiorazione per il minimo esente dei lavoratori di età inferiore a 35 anni. Tale indicazione non sembra altro che una sorta di eventuale innalzamento dell'attuale no-tax area.

B.4 Detrazioni e deduzioni

Nell'ambito della rimodulazione dell'Irpef, è stato più volte osservato che potrebbe essere necessario prendere in considerazione il peso che attualmente hanno le detrazioni dall'imposta e le deduzioni dal reddito in sede di dichiarazione annuale: le così dette *tax expenditures*. La necessità di riorganizzare questa parte importante del meccanismo d'imposizione - *che diminuisce, a tutti i contribuenti idonei a usufruirne, l'imposta dovuta annualmente ove siano state sostenute spese "fiscali"* - è importante perché costa all'Erario circa 70 miliardi all'anno di minori entrate per imposte. Razionalizzare la tipologia di detrazioni e deduzioni spettanti e, magari, legare il beneficio a seconda della fascia di reddito, oltre che semplificare potrebbe generare un risparmio per l'Erario e contribuire a rinvenire parte dei 10 miliardi necessari.

Tale operazione ha bisogno di una forte coesione politica, al fine di superare difese di campo di questa o quella detrazione da eliminare e per non creare inutili resistenze su questo o quel limite di reddito utile a mantenere tali benefici.

La delicatezza politica della questione ha fatto sì che il documento della Commissione parlamentare, al riguardo, raccomanda genericamente al Governo di prevedere una riduzione di bonus e sconti eliminando le agevolazioni di portata ridotta e di introdurre un sistema di fruizione diretta dei benefici a fronte di pagamenti tracciabili. Raccomandazione che, in pratica, dice poco o nulla.

B.5 Assegno Unico Universale ai Figli

Una diretta conseguenza della ristrutturazione delle detrazioni, da considerare anche per "calibrare" la nuova curva impositiva, deriverà necessariamente dall'avvenuta introduzione dell'Assegno Unico Universale ai Figli (AUUF). Tale misura, erogata dal 1° luglio in via provvisoria ad alcune categorie di contribuenti con figli a carico, dal 1° gennaio 2022 dovrebbe andare a regime per tutti, lavoratori dipendenti e pensionati inclusi.

Anche in questo caso ci troviamo di fronte a un possibile ritardo applicativo, in quanto come già scritto sull'argomento in un articolo precedente di qualche mese fa (<https://www.eticapa.it/eticapa/?s=assegno+unico&submit=Cerca>) nella legge delega n. 41 del 1° aprile 2021, istitutiva dell'assegno unico, è prevista l'emissione di più decreti attuativi della misura, da emanare entro 12 mesi dalla pubblicazione della legge delega (21 aprile 2021), ma che, ormai, sono diventati necessari in tempi brevissimi se la riforma dovesse andare a regime il prossimo 1° gennaio 2022. Finora, però, nessun decreto attuativo è stato presentato dal Governo.

La mancanza di regole sull'attuazione dell'AUUF può generare un ulteriore ritardo sulla riforma dell'Irpef, in quanto **l'AUUF sostituirà**, tra gli altri benefici, oggi erogati, **anche le detrazioni fiscali** spettanti in sede di dichiarazione dei redditi ai contribuenti con figli a carico e che, attualmente, hanno un peso di oltre 12 miliardi di euro annui.

B.6 Flat tax

Sempre nel documento parlamentare del 30 giugno, si riconosce la validità e il possibile mantenimento, con alcune modifiche, del regime agevolato per le piccole imprese e per i

lavoratori autonomi entro i 65.000 euro di reddito (*circa due milioni di soggetti*). Come sappiamo, tali contribuenti hanno un'imposta sostitutiva dell'Irpef pari al 15% sull'imponibile complessivo.

Premesso che il costo della flat tax è attualmente di 1,5 miliardi di euro, il suo mantenimento è, a nostro parere, legato ai compromessi tra i vari orientamenti politici presenti nella Commissione parlamentare.

La conclusione di compromesso raggiunta non è, nei fatti, sicuramente equitativa verso pensionati e dipendenti con redditi fino a 65.000 euro che, col sistema impositivo tradizionale anche se oggetto di rimodulazione, subiscono un peso fiscale di gran lunga maggiore della flat tax.

Appare evidente che ridisegnare la curva dell'Irpef porta delle conseguenze indotte che vanno affrontate contemporaneamente al disegno delle nuove aliquote e dei nuovi scaglioni. Il risultato positivo di questo lavoro potrebbe essere, oltre che un "aggiustamento" del peso fiscale, anche una semplificazione e ottimizzazione dei correttivi (*addizionali, quota esente, detrazioni e deduzioni*) che intervengono a definire l'aliquota media annuale che grava sui redditi individuali.

Pur se attualmente ancora non c'è ufficialmente traccia di un progetto scritto dal Governo per la riforma complessiva del fisco, si leggono, nel documento licenziato il 30 giugno dalla Commissione parlamentare, altre ipotesi riformatrici che, ancorché sicuramente necessarie, a nostro giudizio non sono di facile soluzione (*anche per la determinazione di eventuali costi*) e potrebbero formare oggetto di uno step temporale successivo a quello della riforma Irpef:

▪ **RIFORMA DELL'IVA**

Il documento parlamentare prevede una delega specifica al Governo per riordinare la disciplina IVA, sia in chiave di semplificazione sia valutando i margini per una possibile riduzione dell'aliquota ordinaria del 22%.

Anche la riforma dell'IVA è un argomento dibattuto da molto tempo e nel dibattito sono intervenuti vari soggetti di rilievo come la Corte dei conti e l'Unione Europea. La questione è complessa e va a toccare un eventuale razionalizzazione delle aliquote e una possibile obbligatorietà estesa della fatturazione elettronica ai soggetti "flat tax" (*attualmente emettono fattura cartacea*).

Sicuramente la riforma dell'IVA è necessaria, ma si spera che non faccia da barriera temporale a quella dell'Irpef, magari giustificando l'intervento di nuove misure per avere una riduzione dell'evasione fiscale sull'IVA, stimata in 35 miliardi di euro per anno, utile per finanziare la riforma dell'Irpef. Così facendo a noi sembra il classico "*cane che si morde la coda*", non si fa la riforma dell'Irpef finché non si fa quella dell'IVA che finanzierà quella dell'Irpef se c'è un recupero di evasione.....

▪ **CANCELLAZIONE IRAP**

Nel documento parlamentare del 30 giugno è previsto il superamento dell'Irap. Pertanto, sembra che questo tributo potrebbe essere il primo a sparire, con lo scopo di togliere un grosso scoglio per tutte le imprese in difficoltà a causa del periodo Covid. L'ipotesi per ora più accreditata è di riassorbirlo nell'IRES (*Imposta sul Reddito delle Società*), con un costo, confermato dal Ministro Franco, di circa 3 miliardi da ripianare a carico dello Stato per gli importi dell'Irap versati fino ad oggi da soggetti che non devono scontare l'IRES. Per non

gravare sulla spesa statale, si legge che i 3 miliardi andrebbero ridistribuiti con apposite addizionali su Ires ed Irpef dei soggetti coinvolti, in modo da non generare un minor gettito.

Comunque, magari prima di pensare a come finanziare la cancellazione dell'Irap bisognerebbe destinare le eventuali risorse al varo della riforma dell'Irpef.....

CONCLUSIONI

Il momento attuale dovrebbe creare tra le forze politiche di maggioranza uno spirito costruttivo, anziché dispersivo e basato su singole pubblicizzazioni di questa o quella necessità di riforma, magari a scopo pseudo-elettoralistico o facendosi forti del fatto che nell'attuale periodo (*semestre bianco*) il Presidente della Repubblica non può sciogliere le camere, anche se non "produttive" di norme necessarie.

A chi guarda da fuori sembra che la riforma fiscale in generale e quella dell'Irpef in particolare, siano ancora in alto mare e, quindi, l'impegno indicato nel PNRR (*pagina 78*) di approntare una Legge delega entro il 31 luglio 2021, da attuarsi per il tramite di uno o più decreti legislativi delegati, sarebbe totalmente disatteso.

Questa sensazione non è positiva perché se così fosse, sarebbero a rischio per l'Italia i prossimi finanziamenti UE provenienti dal Recovery Plan.

Pertanto, è fondamentale che il Governo emani in tempi brevissimi la Legge delega sulla riforma fiscale, con un cronoprogramma di decreti attuativi della riforma che preveda **come primo atto la riforma della curva impositiva dell'Irpef**. Questa riforma va fatta in tempi celeri, senza se e senza ma, evitando di nascondersi dietro falsi problemi come le risorse mancanti e/o le infantili prese di posizione sul sistema tecnico di calcolo. Nel complesso della riforma fiscale, la riforma dell'Irpef è il primo obiettivo da portare a termine sia perché impatta su 40 milioni di contribuenti sia perché è stata "promessa" come prossima ormai dagli ultimi 3 o 4 governi sia perché l'ultimo intervento su scaglioni e aliquote risale al 2007.

Se, poi, per l'effettuazione in concreto della riforma Irpef c'è veramente carenza di risorse finanziarie per 10 miliardi, l'ostacolo si può superare destinando alla stessa riforma parte dei 15 miliardi che il documento del PNRR, a pag. 79 così identifica: *"A queste risorse si uniscono anche tutte quelle rivenienti dalla riorganizzazione o abrogazione di numerosi interventi tra loro eterogenei, sia di natura fiscale sia di spesa, che ammontano complessivamente a circa 15 miliardi di euro."*

Del resto, oltre alla riforma fiscale, da quanto si legge sulla stampa specializzata, bussano alla porta anche la riforma degli ammortizzatori sociali, delle pensioni post quota 100, della proroga al 2023 del Superbonus ecologico del 110%....

Se bisogna dare corso nel prossimo anno a tutte le riforme di cui si parla, l'imminente adeguamento della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanze (NADEF) - *da presentare da parte del Governo alle Camere entro fine settembre, al fine di poter scrivere la prossima Legge di Bilancio per l'anno 2022* - dovrà prevedere il reperimento di ben più dei 10 miliardi necessari per attualizzare la curva Irpef e purtroppo per l'Italia trovare risorse economiche nelle pieghe di bilancio è ormai quasi impossibile, tenendo conto che per l'emergenza pandemia il paese ha "imbarcato" fino ad ora 140 miliardi di deficit extra-bilancio e, quindi, i margini di indebitamento hanno superato di gran lunga il limite sostenibile.

Con questi presupposti il Governo dovrebbe dare la precedenza all'importanza sociale delle riforme, definendo una priorità obiettiva delle necessità e senza orpelli ideologici di partito.

In questo spirito, **la riforma dell'Irpef**, nell'ambito della riforma fiscale, **è di importanza generale** e va fatta come primo step della riforma complessiva del fisco e prima di altre riforme. Farla, oltre che una necessità sociale, è un modo per dimostrare che si ha la capacità di

ridisegnare positivamente una delle colonne portanti del sistema fisco del paese e anche di mantenere gli impegni scritti nel PNRR.

Se non interviene una ferma decisione del Governo e si accumulano ulteriori ritardi, dovuti alla discussione politica artificiosa sull'argomento mancanza di risorse e/o sistema da adottare che dir si voglia, oppure spostare l'attenzione su priorità diverse, magari solo per assegnarsi una bandierina politica, **la storia infinita** della riforma dell'Irpef potrebbe continuare nel **nulla** di rilevante, anziché approdare a una riforma strutturale auspicata da anni, duratura nel tempo, con caratteristiche di maggiore equità per tutti i cittadini-contribuenti e di chiarezza nella gestione di tutte le sue manifestazioni.

L'attuale Governo, presieduto da una persona capace e rispettata internazionalmente come Mario Draghi, non può perdere questa occasione, probabilmente irripetibile, venendo di fatto anche meno agli impegni sottoscritti nel PNRR.

30 agosto 2021

Giuseppe Gasparini