

Spunti di discussione sulla riforma fiscale e sulla proposta di revisione dell'IRPEF

Associazione per la riduzione del debito pubblico

Anna Paschero

La Legge 9 ottobre 1971 n. 825 di «Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria» è considerata l'ultima «grande» riforma fiscale avvenuta in Italia.

Il contenuto della riforma è frutto del lavoro di una apposita Commissione, presieduta dal **Prof. Cesare Cosciani** («Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria» documento pubblicato nel 1964).

Gli anni trascorsi tra la pubblicazione del documento e la legge delega (Visentini) per l'introduzione della riforma, avvenuta con i decreti delegati nel 1972-1973, sono contrassegnati da vicende, non solo politiche, che di fatto ne hanno dato attuazione in modo parziale e distorto. **Il progetto del Prof. Cosciani resta tuttavia all'origine del sistema tributario tuttora vigente in Italia.**

Il documento della Commissione Cosciani ha rappresentato un momento tra i più alti del riformismo post bellico nel campo degli istituti economici fondamentali del Paese con l'obiettivo di modernizzare l'Italia in un'ottica di maggiore equità, alla cui realizzazione si sono - purtroppo - frapposti timori di insuccesso e freno da parte di interessi danneggiati.

Gli ostacoli sociologici alla riforma tributaria

- Il Prof. Cesare Cosciani scriveva nel 1967:

«la classe dirigente italiana di fronte alla riforma tributaria si trova davanti ad una prova di maturità. Vedremo se sarà in grado di superarla e non perdere questa occasione per darci, anche in questo settore, un ordinamento più vicino a quelli di paesi socialmente più evoluti e per **far prevalere l'interesse generale della collettività sui privilegi particolari di alcuni gruppi sociali**».

Esistono delle analogie tra il periodo della grande riforma del 1971 e oggi, nel momento in cui l'Italia si appresta a varare importanti riforme, tra le quali quella del fisco, per onorare gli impegni assunti con l'Unione Europea per l'attuazione del Piano Nazionale Ripresa Resilienza.

La legge delega approvata dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo 2023 è stata licenziata dal Parlamento ed è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 14 agosto 2023 (Legge 9 agosto 2023 n. 111). E' il secondo tentativo, dopo quello del Presidente del Consiglio Draghi, di riformare il sistema fiscale italiano.

Un aspetto chiave della riforma è la modifica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (**IRPEF**) al fine del raggiungimento di una maggiore equità attraverso la diminuzione del carico fiscale e puntando alla semplificazione e razionalizzazione del tributo.

Principi e criteri direttivi dell' IRPEF secondo la legge delega 825 del 9 ottobre 1971 - a interpretazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione

- Carattere personale e PROGRESSIVITA' dell'imposta
- Applicazione dell'imposta al reddito complessivo delle persone fisiche comunque conseguito
- Concorso alla formazione del reddito complessivo di TUTTI I REDDITI PROPRI DEL SOGGETTO (reddito entrata) e determinazione analitica del reddito complessivo in base ai singoli redditi che lo compongono
- DEDUZIONE DAL REDDITO COMPLESSIVO DI ONERI E SPESE RILEVANTI CHE INCIDONO SULLA SITUAZIONE PERSONALE DEL SOGGETTO

Principi e criteri direttivi dell' IRPEF secondo la legge delega 825 del 9 ottobre 1971 – a interpretazione degli art. 3 e 53 della Costituzione -

- Applicazione dell'imposta anche nei confronti delle persone fisiche non residenti, assumendo come reddito complessivo l'ammontare dei redditi prodotti nel territorio dello Stato italiano.
- CALCOLO DELL'IMPOSTA PER SCAGLIONI DI REDDITO CON ALIQUOTE CRESCENTI
- La materia delle esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi avente carattere agevolativo deve essere regolata in base al criterio generale di LIMITARE NELLA MAGGIOR POSSIBILE MISURA LE DEROGHE AI PRINCIPI DI GENERALITA' E DI PROGRESSIVITA' DELL'IMPOSTA.

Questi principi hanno sostituito la precedente formulazione contenuta nell'art. 25 dello Statuto Albertino secondo la quale :

«tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente, **nella proporzione** dei loro averi, ai carichi dello Stato».

sulla proporzionalità e sulla progressività

- Nella **seduta dell'Assemblea Costituente del 23 maggio 1947** il relatore, On.le Scoca, interpreta i due aspetti :
- Le aliquote percentuali di prelievo devono crescere con il crescere del reddito ed essere determinate in misura crescente su diversi scaglioni
- La progressività applicata con le imposte sul **reddito** deve poter correggere l'iniquità derivante dalle imposte sui **consumi** che, uguali per tutti, gravano con effetti diversi sui cittadini che hanno una diversa capacità contributiva.

Le modifiche avvenute dal 1983 ad oggi alla L. 825 del 9 ottobre 1971

- L'applicazione di aliquote percentuali crescenti applicate ai 32 scaglioni di reddito previsti dalla legge, è avvenuta dal 1974 al 1982;
- Dal 1983 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote percentuali, sono passati da 32 a 9
- Dal 1986 le aliquote percentuali applicate ai 9 scaglioni di reddito sono state aumentate per i redditi inferiori ai 6 mila euro e diminuite per quelli superiori ai 75.000 Euro
- Dal 1989 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote percentuali sono passati da 9 a 7
- Nel 1998 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote percentuali sono passati da 7 a 5
- Nel 2005 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote percentuali sono passati da 5 a 4, per ritornare a 5 nel 2007 fino al 2021;
- Nel 2022 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote percentuali sono passati da 5 a 4 e nel 2024 da 4 a 3.
- Nelle intenzioni del Governo un'unica aliquota sarà applicata a tutti i redditi entro i prossimi due anni.

I risultati di tali modifiche:

- Dal 10% dell'aliquota percentuale applicata ai redditi più bassi (dal 1989 al 1993) si è passati al 23% + 13 punti percentuali
- Dal 72% dell'aliquota percentuale marginale applicata ai redditi più alti (dal 1974 al 2007) si è passati al 43% - 29 punti percentuali
- E stata ridotta la progressività sui redditi più alti, che a partire da 530mila euro è diventata PIATTA, ovvero non cresce più.

La capacità contributiva e la deduzione dal reddito lordo di «oneri e spese essenziali che incidono sulla situazione personale del soggetto»

La capacità contributiva si basa – secondo il diritto tributario - su tre elementi:

- Reddito
- Patrimonio
- Consumi

L'attuale sistema di deduzioni dal reddito lordo – che riguarda solo alcuni tipi di spesa - non rispetta i criteri direttivi introdotti dalla L. 825/1971 – in coerenza con il dettato costituzionale. (reddito vitale)

Le elaborazioni svolte sui dati delle dichiarazioni IRPEF dell'anno 2022 pubblicati ad aprile 2024 dal Dipartimento Finanze

- Sono servite per proporre una ipotesi di riforma dell'IRPEF che tenesse conto dei limiti dell'attuale sistema, poco aderente al quadro costituzionale e poco efficiente.
- I principali aspetti che sono emersi:
- Riduzione del reddito lordo globale del 5,8% per la deduzione di redditi soggetti a tassazione separata (oltre 56 miliardi)
- Riduzione del gettito dell'imposta lorda del 32,26% per effetto delle detrazioni (spese fiscali per quasi 80 miliardi)
- Il 51,39% dell' IRPEF incassata dallo Stato nel 2022 proviene da 21,5 milioni di contribuenti (su più di 42 milioni) collocati nelle classi di reddito da 15.000 a 50.000 euro

La proposta di riforma ARDeP si articola in 8 punti:

- 1) assoggettare l'intero reddito (lordo) all'Imposta sul reddito delle persone fisiche eliminando le attuali deduzioni *«limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione»*
- 2) Dedurre dal reddito complessivo lordo *«gli oneri e le spese essenziali che incidono sulla situazione personale del soggetto e della sua famiglia»* Detti oneri e spese, per poter essere dedotti, devono essere esclusivamente rilevati attraverso strumenti elettronici. *«non si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere».*
- 3) eliminare le attuali detrazioni d'imposta che sono pari al 32,26% dell'IRPEF lorda e che ammontano a quasi 80 miliardi di Euro , che, come è stato dimostrato non hanno prodotto un effetto calmierante sul carico fiscale dei redditi, principalmente bassi e medi, e da lavoro dipendente.

La proposta di riforma ARDeP si articola in 8 punti:

- 4) Rendere fortemente progressiva l' IRPEF non solo attraverso l'aumento della base imponibile omnicomprensiva di tutti i redditi del contribuente (reddito entrata) ma anche aumentando il numero degli scaglioni di reddito e delle rispettive aliquote al fine di ridurre l'iniquità derivante dall'applicazione delle imposte indirette calcolate in misura proporzionale. *«l'imposta progressiva esprime un compromesso ideale tra giustizia e libertà individuale e rappresenta un metodo liberale per ridurre le disuguaglianze»*
- 5) Introdurre l'obbligo, per tutti i cittadini maggiorenni di presentare una dichiarazione annuale dei redditi, anche se negativa, con l'obiettivo di determinare - per chi non beneficia di un reddito - una sorta di «ristoro» da parte dello Stato finalizzato a soddisfare i loro bisogni essenziali di vita e quelli della loro famiglia. Tale ristoro viene effettuato attraverso una **«imposta negativa»** sul reddito, sostitutiva di ogni intervento di tipo assistenziale e di sostegno al reddito. L'obbligo della dichiarazione da parte del soggetto dovrà essere sostituito con la dichiarazione precompilata a cura dell'Agenzia delle Entrate.

La proposta di riforma ARDeP si articola in 8 punti:

6) Sono 6,6 milioni i cittadini maggiorenni che non dichiarano redditi e quindi completamente sconosciuti al fisco, di cui 1,9 milioni in cerca di occupazione, Poiché ad ogni cittadino che nasce viene attribuito il CODICE FISCALE occorre fare chiarezza su questa situazione. Tali cittadini potrebbero diventare potenziali contribuenti ed allargare la base imponibile dell' IRPEF.

7) Lo Stato, attraverso l'utilizzo dei «big data» e di strumenti elettronici già ora presenti o in fase di introduzione nel sistema fiscale, come la fatturazione elettronica, può essere in grado di predisporre per ogni persona fisica maggiorenne una dichiarazione dei redditi, perfezionando l'attuale sistema in vigore da qualche anno con la messa a disposizione di dichiarazioni precompilate, con l'obiettivo di eliminare progressivamente l'autodichiarazione. Occorrono strumenti informatici in grado di incrociare i dati presenti in diversi data base.

La proposta di riforma ARDeP si articola in 8 punti:

8) Prevedere l'articolazione degli scaglioni su cui calcolare l'imposta fino ai redditi di oltre 3 milioni di Euro (valore rivalutato al 2018 e convertito in Euro di Lire 500.000.000 – L. 825/1971) al fine di applicare aliquote che consentano di assicurare anche per le classi di reddito più elevate la progressività dell'imposta. Attualmente i dati numerici dei contribuenti i cui redditi superino i tre milioni di Euro non sono pubblicati.

Verifica della sostenibilità degli 8 punti di riforma proposti

- Punto 3) eliminare le detrazioni di imposta
- Punto 4) rendere fortemente progressiva l'IRPEF aumentando la sua base imponibile e il numero di scaglioni e aliquote al fine di ridurre l'iniquità delle imposte indirette che colpiscono i redditi in modo regressivo
- Punto 8) aumentare il numero degli scaglioni d'imposta fino ai redditi superiori ai 3 milioni di Euro al fine di assicurare anche per questi redditi la progressività dell'imposta.

Metodologia utilizzata

- Il sistema di aliquote e di scaglioni del 1974 sono stati **CONVERTITI** in Euro. L'ultimo scaglione con l'aliquota marginale al 72% riguarda i redditi superiori a 500 milioni di Lire ora pari a 258,228 €;
- Gli scaglioni di reddito , **RIVALUTATI** al 2018 , fanno salire a € 3.330.372 l'ultimo scaglione sul quale applicare l'aliquota marginale del 72%.
- Dal confronto delle aliquote medie applicate nel 1974 e nel 2007 al sistema rivalutato, emerge che le modifiche apportate dal 1974 ad oggi hanno inasprito il prelievo fino ai redditi di 532.859 € (dal 40,20 al 41,72%) e ridotto il prelievo sui redditi superiori (dal 58,4 al 42,79% su un reddito di 3.390.372 €)
- L'effetto calmierante del prelievo fiscale sui redditi più bassi con l'aumento delle detrazioni d'imposta non ha modificato in maniera sensibile la situazione esistente. **E' stato accertato che delle detrazioni d'imposta hanno beneficiato le classi di reddito più elevate.**
- L'incremento del gettito IRPEF a seguito delle modifiche del 1983 (aumento gettito IRPEF /PIL dal 6,6% all' 11,6%) è avvenuto in maniera iniqua e regressiva perché altissimo sui redditi bassi e medio bassi , quasi negativo a partire dai 550/600.000 Euro.

Verifica della sostenibilità degli 8 punti di riforma proposti

- Punto 1) eliminare le deduzioni della base imponibile assoggettando all'imposta l'intero «reddito – entrata» prodotto
- Punto 2) ridurre il reddito complessivo – base imponibile - degli oneri e spese essenziali che incidono sulla situazione personale del soggetto e della sua famiglia, **conchè tali spese siano effettuate con strumenti tracciabili di pagamento.**
- Punto 5) introdurre l'obbligo per tutti i cittadini maggiorenni, di presentare una dichiarazione annuale dei redditi anche se negativa, propedeutica alla introduzione dell'imposta negativa sul reddito, sostitutiva di tutti gli interventi di tipo assistenziale e di sostegno al reddito, attualmente vigenti.

Metodologia utilizzata

- Punto 1) viene assoggettato all'imposta l'intero reddito lordo (rilevato dalle dichiarazioni fiscali)
- Punto 2) le classi di reddito inferiori a € 10.000 (**valore monetario teorico considerato come necessario ad una persona per sostenere le proprie spese essenziali**) non solo non devono subire nessun prelievo di imposta ma devono ricevere quanto basta per arrivare alla suddetta soglia di sussistenza attraverso la corresponsione di **una imposta negativa sul reddito**. Le risorse finanziarie necessarie (58,6 miliardi) sono previste nel bilancio dello Stato (tra cui il reddito di cittadinanza). Anziché essere erogate a pioggia per interventi che mutano di anno in anno devono servire a garantire la soglia di sussistenza a tali persone.
- Le aliquote IRPEF calcolate sulle 20 (ipotetiche) classi di reddito superiori a 10.000 € (valore teorico assunto come dimensione necessaria a sostenersi) partono dal 21% e si fermano al 50% per i redditi superiori ai 300.000 €. Dallo sviluppo del calcolo emerge che il prelievo sulla prima classe di reddito (da 10.000 a 12.000) è del 1,93% e quello sull'ultima classe di reddito (oltre 300.000 €) è del 46,71%. Il gettito dell'imposta determinato con tale modalità risulterebbe superiore di 17,4 miliardi di Euro rispetto al gettito effettivamente realizzato nel 2022 (191,6 miliardi contro 174,2).

Metodologia seguita

- Punto 2 segue) L'esenzione della tassazione dal reddito lordo del valore di € 10.000 è consentita solo se le spese sono effettuate con pagamenti tracciabili. Si ritiene che il contrasto d'interesse che si determina possa in tal modo, recuperare parte dell'evasione, aumentando la base imponibile dell'imposta.
- La deduzione dal reddito lordo imponibile dell'importo di 10.000 € corrisponde a circa il 50% della spesa media familiare rilevata dall'ISTAT nel 2017, determinata per un singolo componente.
- **Le fonti di finanziamento dell'imposta negativa sul reddito** . C'è una evidente distorsione distributiva della ricchezza che non può essere risolta con erogazioni di sussidi ma deve essere affrontata alla radice con un diverso sistema fiscale. Le risorse che il sistema di welfare italiano destina a interventi di carattere assistenziale e sociale di tipo strutturale, compresa la spesa sostenuta dai Comuni per interventi e servizi sociali, corrisponde a circa 1000 euro pro capite. (59 miliardi nel 2014). Gli odierni approcci ideologici servono a creare consenso e fanno comodo alla politica perché il tema della lotta alla povertà continuerà ad essere connivente con il populismo e le promesse ideologiche tipiche del vecchio welfare.

Verifica della sostenibilità degli 8 punti di riforma proposti

- Punto 7) – miglior organizzazione dei servizi fiscali attraverso l'uso di tecnologie informatiche più avanzate. Evasione ancora troppo presente: **IRPEF evasa per 33,5 miliardi**. Totale imposte evase nel 2021 pari a **72,02** miliardi (Ministero economia e finanze). **(in diminuzione negli ultimi cinque anni)**
- Per ogni persona fisica deve poter essere predisposta la dichiarazione dei redditi, eliminando progressivamente l'autodichiarazione.
- Problema efficienza servizi fiscali. **Utilizzo del codice fiscale ancora limitato***. Dall'incrocio delle banche dati i 4,6 milioni di persone fisiche sconosciute al fisco possono diventare note e allargare la base imponibile su cui calcolare l'imposta.
- ** forti resistenze dei tecnocrati alla sua introduzione nel corso dei lavori della Commissione Cosciani del 1964.*