



Camera dei Deputati – Senato della Repubblica  
VI Commissione Finanze – VI Commissione Finanze e tesoro

**Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate**

**Avv. Ernesto Maria Ruffini**

Riforma dell’IRPEF e altri aspetti del sistema tributario

Roma, 11 gennaio 2021

## Sommario

|  |    |
|--|----|
| 1. Premessa.....   | 3  |
| 2. L'inquadramento generale dell'IRPEF .....                         | 4  |
| 3. Il "quadro" vigente dell'IRPEF e gli attuali aspetti critici..... | 6  |
| 4. La distribuzione dell'IRPEF .....                                 | 10 |
| 5. Spunti di riflessione .....                                       | 11 |
| 5.1. L'esigenza di una codificazione.....                            | 12 |
| 5.2. Il riordino delle <i>tax expenditures</i> .....                 | 14 |
| 5.3. Minimo esente e base imponibile omnicomprensiva .....           | 15 |
| 5.4. <i>Flat tax</i> .....   | 16 |
| 5.5. Sistema ad aliquota continua .....                              | 18 |
| 5.6. Tassazione per cassa .....                                      | 19 |
| 5.7. Il sistema della riscossione coattiva .....                     | 21 |
| 6. L'Amministrazione fiscale.....                                    | 22 |

## 1. Premessa

*Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,*

desidero innanzitutto ringraziare queste Commissioni per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate di fornire anche il proprio contributo nell'individuazione di possibili interventi di riforma del sistema fiscale e in particolare dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Preliminarmente, vorrei sottolineare due aspetti di questa indagine.

In primo luogo, la scelta di svolgerla ha il pregio di ribadire il ruolo centrale del Parlamento nell'elaborazione della politica tributaria, cioè del principale raccordo fra cittadini e Stato. Proprio in merito a tale aspetto, mi piace ricordare Ezio Vanoni quando volle che la riforma che da lui prese nome<sup>1</sup> fosse approvata con i tempi e i modi della legge ordinaria, in modo da consentire un ampio dibattito non solo parlamentare ma anche pubblico.

Allo stesso tempo, la natura conoscitiva dell'indagine ci rammenta anche che la funzione del Parlamento è, per così dire, di "decantazione" delle proposte, di sintesi fra le legittime istanze dei cittadini e gli ineludibili vincoli di sistema e tecnici che una materia vasta e complessa come quella tributaria comporta. Occorre, in altri termini, anche un rigoroso e coerente *tax design*.

Ciò significa che l'auspicata riforma dell'IRPEF deve inquadrarsi razionalmente e coerentemente all'interno del sistema tributario complessivo e, più in generale, attese le funzioni che l'IRPEF può svolgere, del sistema di *welfare*.

Il disegno della nuova IRPEF dipenderà da alcune scelte preliminari su tali funzioni:

- il tema della redistribuzione è cruciale per decidere il profilo di progressività, l'ampiezza della base imponibile e l'interazione con altre imposte;
- un possibile uso come strumento di sostegno del reddito deve confrontarsi con altre misure esistenti, come il reddito di cittadinanza, o in via di adozione, come l'assegno unico per i figli, per definire correttamente alcune possibili caratteristiche (minimi esenti, oneri deducibili, imposta negativa);
- la sua natura di incentivo o disincentivo al lavoro e agli investimenti è rilevante non solo per aliquote e base imponibile, ma anche per definire il trattamento fiscale a livello di nucleo familiare, le agevolazioni e gli adempimenti; questi ultimi ci

---

<sup>1</sup> Legge 11 gennaio 1951, n. 25 (*"Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario"*).

ricordano il generale imperativo della semplicità e comprensibilità del sistema tributario, se si vuole che esso svolga efficacemente la sua funzione di interfaccia fra Stato e cittadini, fra esigenze collettive e diritti individuali.

Ovviamente il primo vincolo è rappresentato dalle scelte già fatte in tema di bilancio per il 2021-2023: l'obiettivo che il Legislatore intende perseguire è l'attuazione di una profonda e organica revisione del sistema fiscale che migliori l'**equità**, l'**efficienza** e la **trasparenza** del sistema tributario, **riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi**.

Si avverte, infatti, l'esigenza di limitare - soprattutto a seguito della crisi economica che stiamo vivendo per effetto dell'emergenza sanitaria mondiale - le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema tributario, attraverso la **riduzione del cuneo fiscale** sul lavoro, la **revisione complessiva della tassazione** verso una maggiore **equità ed efficienza** e la **lotta all'evasione fiscale**.

La riforma è parte integrante del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>2</sup>** e dei relativi obiettivi intermedi e va raccordata con l'introduzione dell'**assegno universale per i figli**.

## **2. L'inquadramento generale dell'IRPEF**

L'imposta sul reddito delle persone fisiche occupa un **ruolo centrale** nei sistemi tributari di tutte le economie avanzate, sia per la **quota di gettito** sul totale delle entrate tributarie, sia per il suo impatto sulla **redistribuzione del reddito**.

Essa nasce e si sviluppa nella **seconda parte del XIX secolo** nei più importanti Paesi europei, dove affianca e gradualmente sostituisce i sistemi di imposizione che colpivano separatamente i vari cespiti.

In Italia è stata introdotta, in sostituzione delle vecchie imposte reali e personali, con l'obiettivo di realizzare un'equa distribuzione della ricchezza, dal **decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597**, e, successivamente, è stata ricompresa nel **Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)**, approvato con il **decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917**. La struttura iniziale dell'imposta personale, che nasce come individuale e progressiva, prevedeva 32 scaglioni di reddito e

---

<sup>2</sup> Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), programma di investimenti che l'Italia presenta alla Commissione europea nell'ambito del *Next Generation EU*, è lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19.

altrettante aliquote, la più bassa delle quali al 10 per cento e la più alta all'82 per cento.

Tale riforma è entrata in vigore in un periodo particolare, contraddistinto da numerosi conflitti sociali, dalla caduta del sistema dei cambi fissi e dall'aumento del costo delle materie prime, in particolare del petrolio, che portarono ad un aumento dell'inflazione senza precedenti.

Negli **anni Ottanta**, l'IRPEF è stata profondamente modificata per contenere l'aumento della pressione fiscale e, in particolare, l'incidenza dell'imposta sui redditi medio-bassi: la prima aliquota è stata aumentata, ma il relativo aumento è stato compensato dall'introduzione di nuove detrazioni per i redditi da lavoro dipendente e dall'aumento di detrazioni già esistenti; inoltre, sono stati ridotti l'ultima aliquota e gli scaglioni.

Negli **anni Novanta**, per fronteggiare il debito pubblico, le aliquote IRPEF sono state innalzate e alcuni oneri deducibili sono stati trasformati in oneri detraibili, con un aumento dell'imposta per i detentori di redditi medio-alti.

Successivamente sono stati nuovamente aumentati la prima aliquota e le detrazioni e sono stati ridotti l'ultima aliquota e gli scaglioni, con l'obiettivo di non creare aggravii d'imposta, in particolare sui lavoratori dipendenti<sup>3</sup>.

Con la **legge delega 7 aprile 2003, n. 80**, le due principali imposte dirette, l'IRPEF e l'Imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), sono state oggetto di una profonda revisione. In particolare, l'IRPEF (rinominata "Imposta sul reddito - IRE", con l'inclusione degli enti non commerciali) si sarebbe dovuta modulare, ispirandosi al modello della *flat tax*, su due aliquote e sulla sostituzione progressiva delle detrazioni con le deduzioni. Per quanto riguarda l'IRPEF, tuttavia, la legge delega non ha trovato piena attuazione, in considerazione del rischio della perdita di semplicità, trasparenza e coerenza dell'imposta.

Un ulteriore rimodellamento dell'IRPEF è stato effettuato dalle **leggi finanziarie del 2003 e del 2005** e, successivamente, dalla **legge finanziaria del 2007**, che ha ridotto il cuneo fiscale; tale intervento, unito alla rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, ha alleggerito la tassazione dei contribuenti con redditi medio-bassi.

**Dal 2008** la struttura dell'IRPEF è rimasta sostanzialmente invariata, seppur con qualche aggiustamento marginale, con gli attuali cinque scaglioni e con aliquote dal 23 al 43 per

---

<sup>3</sup> Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

cento<sup>4</sup>.

Al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, la **legge di bilancio per l'anno 2021**<sup>5</sup> ha disposto l'istituzione di un Fondo la cui dotazione è destinata alla **riforma fiscale** e all'**assegno universale** e ai servizi alla famiglia<sup>6</sup>.

### 3. Il “quadro” vigente dell'IRPEF e gli attuali aspetti critici

L'attuale disciplina dell'IRPEF – alla quale sono assoggettate le **persone fisiche residenti** nel territorio dello Stato, per tutti i **redditi posseduti**, anche se prodotti all'estero – è particolarmente composita.

In particolare:

- il suo presupposto è costituito dal **possesso di redditi** che rientrano in una delle categorie individuate dal Legislatore<sup>7</sup>;
- è un'imposta **progressiva**, in quanto grava sul reddito con **aliquote distinte per ciascun scaglione di reddito** e aumenta **più che proporzionalmente** rispetto

<sup>4</sup> Gli attuali scaglioni e aliquote dell'IRPEF sono riportati nella seguente tabella:

| da euro | a euro | aliquota |
|---------|--------|----------|
| 0       | 15.000 | 23%      |
| 15.001  | 28.000 | 27%      |
| 28.001  | 55.000 | 38%      |
| 55.001  | 75.000 | 41%      |
| 75.001  | -      | 43%      |

<sup>5</sup> Articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>6</sup> Tale assegno entrerà in vigore nella prima metà dell'anno 2021 e dovrà necessariamente essere coordinato con i diversi interventi di riforma dell'IRPEF; in particolare, saranno previste:

- la corresponsione di un assegno per ogni figlio a carico con criteri di universalità e progressività erogato a tutte le famiglie (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, disoccupati e incapienti), modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE);
- la graduale soppressione delle detrazioni per figli a carico (di cui all'articolo 12, commi 1, lettera c), e 1-*bis*, del TUIR ), dell'assegno per il nucleo familiare (previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, nonché degli assegni familiari previsti dal testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), del c.d. “*bonus bebè*” (assegno di natalità di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'articolo 23-*quater*, commi 1 e 2, del decreto-legge 3 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, e all'articolo 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160), del premio alla nascita (di cui all'articolo 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016, n. 232) e del fondo di sostegno alla natalità (previsto dall'articolo 1, commi 348 e 349, della citata legge n. 232 del 2016).

<sup>7</sup> L'articolo 6 del TUIR prevede che i singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa, redditi diversi.

all'incremento del reddito del contribuente;

- il reddito imponibile e l'imposta da versare sono determinati, rispettivamente, **al netto degli oneri deducibili e delle detrazioni per oneri**.

L'esigenza di una riforma dell'IRPEF deriva dalla necessità di **correggere alcune criticità** che hanno allontanato tale imposta dai canoni costituzionali di equità e, sotto il profilo del *tax design*, da un modello chiaramente riconoscibile, generando numerosi problemi.

- **Trasparenza**, in quanto è previsto un sistema **articolato di calcolo dell'imposta** netta e, in particolare, dell'aliquota media e marginale effettiva<sup>8</sup>; l'IRPEF genera diverse aliquote marginali:

- “**nominali**”, ossia quelle relative ai vari scaglioni indicati dal TUIR
- ed “**effettive**”, cioè non esplicitamente stabilite ma generate dai meccanismi di spettanza di una serie di deduzioni o detrazioni (contributi, detrazioni da lavoro, detrazioni per carichi familiari, addizionali locali IRPEF, *bonus*, assegni al nucleo familiare);

a parità di reddito lordo, le **diverse condizioni individuali e familiari** producono diverse aliquote marginali effettive e ciò influisce sull'**offerta di lavoro** oltre che sulla **redistribuzione del reddito**. Di fatto, per il contribuente è molto difficile calcolare e, quindi, conoscere il suo effettivo e personale livello di imposizione e questo si traduce in una **scarsa trasparenza** dell'imposta.

- **Efficienza**, perché l'attuale sistema **disincentiva l'offerta di lavoro** da parte dei contribuenti a causa di:
  - **aliquote marginali elevate** sui redditi bassi;
  - **detrazioni** (in particolare quelle per lavoro dipendente) **decrementi** al crescere del reddito, che – per l'attuale configurazione – provocano sui redditi medio-bassi (entro i 55.000 euro), il cosiddetto '**salto di aliquota**', ossia uno scalino dell'aliquota marginale sui redditi aggiuntivi (ad esempio da lavoro dipendente); il sistema delle detrazioni e delle deduzioni ha determinato, con il tempo, una **deformazione della progressività dell'imposta** rispetto a quanto stabilito dalle aliquote nominali, determinando un potentissimo **disincentivo a**

---

<sup>8</sup> L'**aliquota media effettiva** è pari al rapporto tra ammontare dell'imposta netta e il reddito complessivo. L'**aliquota marginale effettiva** è la misura della variazione dell'imposta rispetto ad una variazione unitaria del reddito complessivo; questo rapporto influenza la decisione del contribuente di aumentare o meno la sua offerta di lavoro.

**lavorare e guadagnare di più** già a livelli bassi di reddito.

- **Equità, sia in senso verticale che in senso orizzontale**<sup>9</sup>, in quanto è prevista una **progressività molto elevata per livelli bassi di reddito imponibile** (entro i 40.000 euro), cui corrisponde un'imposta più alta da versare; progressività che si riduce molto per i livelli elevati di reddito.

Inoltre, **le attuali detrazioni e deduzioni**, comprese quelli per carichi familiari, e il ricorso all'**imposizione sostitutiva** per talune tipologie di reddito (dipendente, lavoro autonomo) **non assicurano la medesima imposta a parità di reddito individuale per effetto dell'erosione della base imponibile**. Tale fenomeno, infatti, ha raggiunto livelli molto significativi, con una parte consistente di redditi (non solo di capitale, ma anche fondiari, d'impresa, di lavoro autonomo e, in parte, di lavoro dipendente) che non concorrono alla formazione del reddito complessivo, minando l'"**universalità**" dell'IRPEF.

Infine, come si vedrà più avanti, sull'equità incide ancor di più l'**evasione fiscale**.

Con specifico riferimento all'**erosione della base imponibile**, si osserva che nel corso degli anni vi è stato un graduale "svuotamento" della base imponibile, mediante la previsione di **esenzioni** di alcuni tipi di redditi e l'introduzione di **tassazioni sostitutive**. A titolo di esempio:

- i redditi delle **attività finanziarie** sono quasi sempre esclusi dalla base imponibile IRPEF e sono soggetti a ritenute a titolo d'imposta;
- i redditi dei **fabbricati** locati a terzi a uso abitativo sono soggetti alla "cedolare secca" sugli affitti;
- i redditi percepiti dagli imprenditori e dai lavoratori autonomi che operano in **regime forfetario** sono soggetti a un'imposta sostitutiva e non all'aliquota progressiva ordinaria dell'IRPEF;
- alcuni **premi di produttività** aziendali corrisposti ai lavoratori dipendenti sono soggetti a un'imposta sostitutiva e non all'aliquota progressiva ordinaria dell'IRPEF.

La parte di imponibile assoggettato a "**regimi sostitutivi**" nell'anno 2018 può

---

<sup>9</sup> In linea generale, vi è **equità orizzontale** quando individui con la stessa capacità contributiva sono assoggettati allo stesso prelievo, mentre l'**equità verticale** si realizza quando individui con maggiore capacità contributiva sono assoggettati ad un prelievo maggiore.



essere stimato in circa 80 miliardi di euro<sup>10</sup>.

Inoltre, come anticipato, un altro aspetto critico dell'attuale sistema dell'IRPEF e, più in generale, del nostro sistema tributario è rappresentato dall'**evasione fiscale**, misurata dal **tax gap**<sup>11</sup>.

Nel "*Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva 2020*"<sup>12</sup> viene evidenziato che in media, per il triennio 2015-2017, si è osservato un *gap* complessivo pari a circa 107,2 miliardi di euro, di cui 95,9 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,3 miliardi di mancate entrate contributive.

Con specifico riferimento ai tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate, e per i quali è più significativa l'analisi del *tax gap* (IRPEF, IRES, IVA e IRAP), i valori stimati dell'evasione ammontano:

- a circa 84,4 miliardi di euro nell'anno 2016,
- a 84,2 miliardi di euro nell'anno 2017
- e a 79,8 miliardi di euro nell'anno 2018<sup>13</sup>.

Nel 2018 si è registrata, pertanto, una riduzione molto ampia del **tax gap**, che sfiora i 5 miliardi di euro rispetto all'anno d'imposta 2017. Il risultato è attribuibile agli effetti dell'adozione di importanti misure di **contrasto all'evasione fiscale** e di miglioramento della **tax compliance** introdotte negli anni più recenti, soprattutto grazie all'introduzione e poi alla successiva estensione del

---

<sup>10</sup> Tale importo può essere così suddiviso fra i diversi "regimi sostitutivi":

- regimi agevolati (ex minimi / forfetari) 9,7 miliardi;
- cedolare secca 15,7 miliardi;
- premi produttività e *benefit* 2,9 miliardi;
- rendite finanziarie 43,6 miliardi;
- redditi fondiari non imponibili (inclusi i redditi "prima casa" soggetti a IMU) 7,4 miliardi.

<sup>11</sup> Il *tax gap* è la misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. In particolare, per quanto concerne la componente tributaria, il *tax gap*, calcolato come divario tra gettito teorico e gettito effettivo, esprime una misurazione della *tax non compliance* e consente di identificare e quantificare l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti. Per monitorare la *tax compliance* e, in generale, la *performance* del sistema tributario è utile anche calcolare un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti (propensione al *gap*), dato dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa. (cfr. "*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2018*" elaborata dall'apposita Commissione del Ministero dell'economia e delle finanze).

<sup>12</sup> Allegato alla "*Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020*" (NADEF 2020).

<sup>13</sup> Cfr. Tabella 3.k.1 "*Gap nell'imposta (in milioni di €) distinto tra mancati versamenti ed errori (mv) e omessa dichiarazione di imposta. dati in milioni di euro*" dell'allegato di cui alla nota precedente. La tabella riassume "*i risultati delle stime del gap dell'IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA, IRAP, da locazioni e canone RAI*" (pag. 139).

meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di IVA.

La riduzione del *tax gap* contribuisce ad assicurare una **maggiore equità** del prelievo fiscale, sia nella prospettiva di attuazione del principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva sia per tutelare la concorrenza tra le imprese.

L'azione di contrasto all'evasione fiscale può essere più efficacemente attuata se perseguita attraverso un piano organico basato sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti, nonché su una rinnovata alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Il contrasto all'evasione fiscale sarà perseguito anche sfruttando al meglio l'ampio patrimonio informativo offerto dalle diverse banche dati a disposizione dell'Agenzia, con una complessiva strategia di sviluppo di tecniche di analisi sui cosiddetti "*big data*" e con approcci innovativi e diversificati.

Agendo contemporaneamente sulle due leve a disposizione – azioni di *policy* ed efficientamento delle *performance* dell'Amministrazione finanziaria – sarà possibile un'ulteriore riduzione del *tax gap*.

#### **4. La distribuzione dell'IRPEF**

In base alle statistiche elaborate dal Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni dei redditi presentate dalle persone fisiche per l'anno d'imposta 2018, i contribuenti IRPEF sono circa **41,4 milioni** e il reddito complessivo totale dichiarato ammonta a circa **880 miliardi di euro**, per un'IRPEF incassata dallo Stato pari a circa **194 miliardi di euro**, a fronte di incassi complessivi per il bilancio dello Stato di circa **482 miliardi di euro** (sempre con riferimento al 2018<sup>14</sup>).

Il modello di dichiarazione più utilizzato dalle persone fisiche è il **modello "730"**<sup>15</sup>. Nel dettaglio, rispetto al tipo di modello presentato, sono 21,2 milioni le persone fisiche che hanno scelto il modello "730"<sup>16</sup>; 9,6 milioni sono le persone fisiche che hanno, invece, utilizzato il **modello "Redditi Persone fisiche"**, mentre i dati dei restanti 10,6 milioni di contribuenti, non tenuti a presentare direttamente la dichiarazione, sono stati acquisiti

---

<sup>14</sup> Fonte: "*Rapporto sulle entrate - dicembre 2019*" del Dipartimento delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>15</sup> Modello semplificato dedicato soprattutto ai lavoratori dipendenti e pensionati, in virtù del quale il contribuente non deve eseguire calcoli e può ottenere il rimborso dell'imposta direttamente nella busta paga o nella rata di pensione.

<sup>16</sup> Con un aumento, rispetto al 2017, di 500 mila contribuenti.

tramite il **modello “Certificazione unica”** (CU) compilato e trasmesso telematicamente dal sostituto d’imposta.

Sempre con riferimento al periodo d’imposta 2018, si può osservare come la **distribuzione dell’IRPEF<sup>17</sup>** sia decisamente **“schiacciata” verso il basso**, con un reddito dichiarato dalla metà dei contribuenti italiani non superiore a euro 16.795 euro e con solo lo 0,1 per cento che dichiara più di 300.000 euro<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la **tipologia di reddito dichiarato**, dei circa 41,4 milioni di contribuenti IRPEF<sup>19</sup>:

- **l’84,1 per cento** detiene prevalentemente reddito da **lavoro dipendente o pensione**. In particolare:
  - 21,2 milioni di contribuenti hanno in prevalenza redditi da lavoro dipendente
  - e 13,5 milioni redditi da pensione;
- solo il **6,3 per cento** ha un reddito prevalente derivante dall’**esercizio di attività d’impresa o di lavoro autonomo**, compreso anche quello in regime forfetario e di vantaggio;
- la percentuale di coloro che detengono in prevalenza reddito da **fabbricati** è pari al 4 per cento.

## 5. Spunti di riflessione

A più di cinquant’anni dall’inizio del dibattito che ha condotto all’introduzione dell’IRPEF e

---

<sup>17</sup> Analizzando i contribuenti per fasce di reddito complessivo, si osserva che:

- il 44 per cento dei contribuenti, che dichiara il 4 per cento dell’IRPEF totale, si colloca nella classe fino a 15.000 euro;
- in quella tra i 15.000 e i 50.000 euro si posiziona il 50 per cento dei contribuenti, che dichiara il 56 per cento dell’IRPEF totale;
- solo circa il 6 per cento dei contribuenti dichiara più di 50.000 euro, versando il 40 per cento dell’IRPEF totale.

<sup>18</sup> Più in dettaglio:

- il 20 per cento dei contribuenti dichiara un reddito fino a 6.524 euro;
- il 50 per cento dei contribuenti dichiara un reddito non superiore a 16.795 euro (reddito mediano);
- circa il 5,6 per cento dei contribuenti dichiara più di 50.000 euro;
- circa l’1,2 per cento dei contribuenti dichiara più di 100.000 euro;
- circa lo 0,5 per cento dichiara più di 150.000 euro;
- solo lo 0,1 per cento dichiara più di 300.000 euro.

<sup>19</sup> L’analisi dell’andamento dei redditi medi delle singole categorie di contribuenti evidenzia che, in confronto al 2017, crescono in misura significativa i redditi medi da lavoro autonomo (più 6,3 per cento). Il reddito medio da pensione mostra una crescita del 2,5 per cento, confermando il *trend* degli anni precedenti. Risulta in crescita anche il reddito medio da lavoro dipendente (più 1,3 per cento), a differenza della flessione registrata nell’anno precedente.

a cinquant'anni esatti dalla legge delega di riforma del 1971, negli ultimi mesi, con sempre maggior frequenza, si sono susseguiti dibattiti intorno a varie ipotesi di riforma dell'IRPEF, prevalentemente orientate al perseguimento dei seguenti **obiettivi**:

- la **semplificazione del quadro normativo di riferimento**;
- la **trasparenza nel calcolo dell'aliquota effettiva**, in modo che sia facilmente conoscibile dal singolo cittadino;
- la **riduzione delle aliquote medie per i redditi medi e medio-bassi**;
- l'**allargamento della base imponibile**;
- l'**incentivo agli investimenti**;
- l'introduzione di una riforma con un **ridotto onere per il bilancio dello Stato**.

Gli obiettivi appena elencati sono ovviamente perseguibili con diversi strumenti, talvolta fra loro alternativi, e **la scelta finale sull'adozione delle varie misure spetta al Legislatore**, che potrà ben ponderare i pregi e i difetti di ciascuna opzione. In altri termini, se sugli **obiettivi** vi è una convergenza di massima, è sugli **strumenti** utilizzabili che si registrano posizioni articolate, che potranno essere dibattute in sede parlamentare nella necessaria ricerca di una riforma il più possibile condivisa.

In questa sede ci si limita ad analizzare alcune proposte di riforma attualmente oggetto di discussione.

### **5.1. L'esigenza di una codificazione**

Nel corso degli anni nel nostro Paese si è registrata una sempre più marcata **frammentazione della legislazione tributaria**, da cui è derivato un sistema fiscale così articolato e complesso da rappresentare un freno per gli investimenti, anche dall'estero. Tale sistema ha reso più complicato il rapporto fra il Fisco e i cittadini e ha contribuito all'oscurità del mondo tributario per i cittadini, giocando a favore di alcuni contribuenti e a sfavore di altri e riducendo a pochi specialisti le persone realmente in grado di orientarsi nel sistema tributario.

Si è trattato per lo più di **normative eccessivamente lunghe**, di **difficile lettura** sia dal punto di vista lessicale che sintattico, **soggette a continue variazioni** nel tempo. Pensiamo, ad esempio,

- al **TUIR** che, dalla sua adozione nel 1986 ad oggi, ha subito più di 1.200

modifiche, oppure al **decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633**, concernente l'IVA, che è stato sottoposto ad oltre 1.000 modifiche

- o, ancora, al **decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600**, concernente l'accertamento delle imposte sui redditi, che è stato oggetto di almeno 500 modifiche.

Uno dei problemi legati all'IRPEF riguarda proprio il **moltiplicarsi di disposizioni normative** che disciplinano le imposte sui redditi, ma che non sono contenute nel TUIR.

Pensiamo, ad esempio, alle norme concernenti le **detrazioni per ristrutturazione/riqualificazione energetica**<sup>20</sup>, la **cedolare secca sugli affitti**<sup>21</sup>, le **locazioni brevi**<sup>22</sup>, la **tassazione dei redditi di capitale**<sup>23</sup>, le **addizionali comunali e regionali**<sup>24</sup>, i **crediti di imposta commissioni POS**<sup>25</sup> e, più in generale, a tutte le agevolazioni inserite in testi normativi che **si aggiungono, in quanto norme speciali o comunque complementari, al TUIR.**

Da qui la difficoltà di fruire di un sistema di norme logico e coerente sia per i cittadini e i professionisti, sia per la stessa Amministrazione finanziaria.

In questa prospettiva, sarebbe quindi molto utile avere a disposizione un'**opera di raccolta e razionalizzazione** della legislazione fiscale, mediante la definizione di un effettivo testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario.

In tal modo, qualsiasi modifica successiva, non rimanendo un frammento normativo disperso nell'ordinamento, interverrebbe direttamente su tale codice, all'interno di un sistema giuridico armonico.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di realizzare misure volte a favorire la **semplificazione** del sistema e l'attuazione della **certezza del diritto.**

L'"asistematicità" dell'ordinamento fiscale è, infatti, una delle principali cause delle condotte antiggiuridiche: più la normativa è complessa e poco chiara, più si tende

---

<sup>20</sup> Articolo 1, commi 70, 175 e 176, della legge 27 dicembre 2019, n. 160; articoli 14 e 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90; articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>21</sup> Articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

<sup>22</sup> Articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

<sup>23</sup> Decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461.

<sup>24</sup> Articolo 50, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360.

<sup>25</sup> Articolo 22 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

all'**inadempimento**, sia esso voluto o inconsapevole.

## 5.2. Il riordino delle *tax expenditures*

Lo stesso tentativo di riordino potrebbe essere realizzato, più genericamente, per le **tax expenditures**, spesso introdotte come misure temporanee, ma poi, per effetto dei continui rinnovi o proroghe, trasformatesi in misure permanenti.

La revisione delle spese fiscali costituisce uno dei passaggi ineludibili di ogni riforma fiscale. È essenziale che le forme di *tax expenditures* siano **razionalizzate** per concentrare le risorse sugli strumenti non solo più efficaci, ma anche di un'**efficacia passibile di valutazione ex post**: infatti, come recita il sito del Consiglio europeo, una delle condizioni previste dal *Next Generation EU* per il versamento degli aiuti è dimostrare «il soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali».

Tali *tax expenditures* rappresentano una **criticità** presente nel nostro sistema praticamente **da sempre**. Nel 1949 **Vanoni** – intervenendo alla Camera dei Deputati – stigmatizzò l'incessante dilagare delle agevolazioni fiscali, rilevando la sensazione che «una esenzione, in questo nostro beato paese, [...] non si rifiuti a nessuno»<sup>26</sup>. E su questo fenomeno intervenne anche **Cosciani**, che definì le agevolazioni fiscali come la «vera piaga del nostro sistema»<sup>27</sup>.

Oggi, nell'attuale sistema fiscale e con riferimento alla sola IRPEF, sono state censite **quasi 150 “spese fiscali”**<sup>28</sup>, alcune delle quali hanno frequenze e importi molto bassi e di conseguenza un impatto numericamente modesto. Molte agevolazioni, per la fruizione del beneficio spettante, comportano numerosi e complicati requisiti che, da un lato, risultano poco comprensibili per il cittadino e, dall'altro, rendono difficoltoso l'inserimento dei dati nella dichiarazione dei redditi precompilata.

A tal fine si potrebbe ipotizzare una revisione o comunque un riordino delle **detrazioni** d'imposta e delle **deduzioni** dal reddito complessivo anche per rendere possibile la totale gestione di tali agevolazioni nella **dichiarazione precompilata**. Si consentirebbe, in

---

<sup>26</sup> Ezio Vanoni, Camera dei Deputati, 5 luglio 1949.

<sup>27</sup> Cesare Cosciani, *La riforma tributaria*, La Nuova Italia, Firenze, 1950.

<sup>28</sup> Tali voci non sono solo deduzioni e detrazioni, ma anche altri tipi di agevolazioni (esenzioni, riduzioni, imposte sostitutive o cedolari). In particolare, nel rapporto annuale del 2020 sulle spese fiscali elaborato dall'apposita Commissione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state censite 141 spese fiscali riguardanti la sola IRPEF, alle quali vanno sommate 49 spese che riguardano l'IRPEF e l'IRES e 6 spese che si riferiscono a IRPEF, IRES, IRAP e IMU (le spese fiscali complessive, riguardanti anche gli altri tributi, ammontano a 532, per un valore complessivo, in termini di gettito, di circa 62 miliardi).

questo modo, al contribuente di avere a disposizione per ogni anno d'imposta il proprio modello dichiarativo senza la necessità di operare alcuna modifica rispetto a quello fornito dall'Agenzia delle entrate. Allo stato attuale, nella dichiarazione precompilata sono presenti gli oneri di maggior impatto e di maggior diffusione per la platea di contribuenti persone fisiche; tuttavia, alcuni dei predetti oneri prevedono un meccanismo applicativo troppo complesso per essere gestito in maniera automatica, determinando la necessità di una modifica della dichiarazione da parte del contribuente.

### 5.3. Minimo esente e base imponibile omnicomprensiva

Per far fronte alle esigenze di **semplificazione e trasparenza** nel calcolo dell'IRPEF, in luogo delle detrazioni per tipo di lavoro e componenti familiari decrescenti al crescere del reddito, dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati<sup>29</sup> e degli assegni familiari (nonché di altre misure per i figli, come il *bonus* natalità, il *bonus* asili nido, ecc.), potrebbe essere riconosciuto a tutte le famiglie un **reddito minimo esente**, variabile in base alla composizione della famiglia, sul modello dell'IRPEF spagnola. Allo stato tale proposta dovrebbe coordinarsi con la progettata introduzione di un assegno unico per i figli.

Esso dovrebbe orientativamente essere ragguagliato al reddito minimo di sussistenza, rispondendo così all'esigenza di esentare, per tutti i contribuenti, quella parte di reddito necessaria a far fronte alle spese basilari.

La **progressività** sarebbe garantita esclusivamente da **aliquote e scaglioni**, di cui potrebbe essere conseguentemente necessaria una maggiore articolazione, al duplice scopo di contenere il costo della riforma e di compensare, almeno in parte, il vantaggio riconosciuto anche ai possessori di redditi elevati. In cambio, se ne dovrebbe avere un andamento più regolare e quindi trasparente.

Tale soluzione potrebbe avere due sviluppi:

- da un lato, il reddito minimo esente potrebbe essere incrementato dall'importo di alcune **spese particolarmente rilevanti** sotto forma di deduzione dal reddito imponibile, operata a partire dallo scaglione d'imposta più basso per evitare che la deduzione avvantaggi i redditi più alti;

---

<sup>29</sup> Di cui all'articolo 2 del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2020, n. 21, e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 8, n. 1) e n. 2), della citata legge di bilancio per il 2021, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 182.



- dall'altro, il reddito minimo esente potrebbe aprire la strada all'introduzione di **un'imposta negativa** analoga all'*earned income tax credit* del sistema USA: essa sarebbe rivolta a soggetti attivi ma titolari di redditi modesti e, quindi, potrebbe essere complementare ad altre forme di sostegno per soggetti privi di reddito.

Il funzionamento di tali istituti sarebbe ottimale in presenza di un reddito che sia significativamente rappresentativo della capacità contributiva. Ciò richiederebbe una decisa riduzione dell'evasione fiscale, una specifica disciplina per i casi di *splitting* (suddivisione del reddito tra più soggetti, come imprese di famiglia e società a base familiare) e una **base imponibile il più possibile omnicomprensiva**<sup>30</sup>. A quest'ultimo riguardo, si potrebbe considerare la possibilità di includere nella base imponibile IRPEF anche i redditi da investimento, mobiliare e immobiliare.

Necessari complementi della reinclusione nella base imponibile omnicomprensiva dei redditi da investimento sarebbero una riorganizzazione nella raccolta e nell'utilizzo dei dati sulla ricchezza **mobiliare** e la disponibilità di valori aggiornati e perequati per quella **immobiliare**; per quest'ultima sarebbero opportuni anche un razionale collegamento con la tassazione comunale, ad esempio tenendo presente il consolidato esempio degli USA di deduzione della *property tax* locale dall'*income tax* federale, e la revisione dei prelievi d'atto (imposte di registro e di bollo).

#### 5.4. Flat tax

Sulla *flat tax* non si può non osservare che la sua adozione in **forma parziale**, come quella già avvenuta con il **regime forfetario** destinato alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni<sup>31</sup> (inclusa l'ipotesi di applicare la tassazione forfetaria

---

<sup>30</sup> All'imposta a base omnicomprensiva si contrappone l'imposta **a base cedolare**, con la quale i diversi tipi di reddito sono assoggettati ad aliquote diverse; tale era l'imposta sui redditi di ricchezza mobile (RM), in vigore nel nostro Paese dal 1864 al 1973. Nell'imposta **a base duale** i redditi sono raggruppati in due sole categorie sostanziali: capitale e lavoro. Non necessariamente questo comporta la tassazione proporzionale dei redditi di capitale, che possono essere soggetti anch'essi a una scala progressiva, sia pure distinta rispetto a quella dei redditi di lavoro. Nel sistema duale merita un approfondimento la questione della tassazione dei redditi d'impresa. Questi ultimi, infatti, hanno la natura di "redditi misti", composti cioè, in misura variabile, da redditi di capitale e redditi di lavoro. In tal caso, una possibile modalità di tassazione potrebbe basarsi sulla suddivisione del reddito d'impresa in due parti, ad esempio mediante l'introduzione dell'**IRI** (imposta sul reddito d'impresa, che è stata abrogata prima di essere applicata), con cui sostanzialmente si considera reddito di capitale quello rimasto in azienda, tassabile con l'aliquota IRES, e reddito di lavoro quello prelevato e destinato al consumo o al risparmio personali.

<sup>31</sup> Articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), come modificato dall'articolo 1, comma 692, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020). Una delle condizioni per l'accesso al regime forfetario è che nell'anno precedente siano stati conseguiti ricavi o percepiti compensi, ragguagliati ad anno, non superiori a 65.000 euro. Chi applica il regime forfetario determina il reddito imponibile applicando, all'ammontare dei ricavi conseguiti o dei compensi percepiti, il coefficiente di redditività previsto per



con l'aliquota agevolata solo sui redditi incrementali rispetto a quelli conseguiti nell'anno precedente), finisce con il segmentare ancora di più l'IRPEF fra diverse forme sostitutive di prelievo per tipo di reddito (o, addirittura, per importo).

In tali vesti essa rischia di non contribuire al necessario riordino dell'IRPEF, oltre all'ulteriore rischio di violare il principio economico di equità orizzontale e quello costituzionale di eguaglianza.

Per converso, una *flat tax* potrebbe essere una soluzione di estrema trasparenza e semplicità se abbracciasse tutti i redditi su una **base imponibile il più possibile ampia** e riconducesse gran parte delle deduzioni, detrazioni, crediti e *bonus* a un solo minimo esente, come quello sopra ipotizzato; essa, inoltre, risolverebbe il problema dei redditi d'impresa e societari, se l'aliquota fosse fissata allo stesso livello dell'IRES.

Altri effetti, invece, dipenderebbero dall'ammontare del minimo e dal **livello dell'aliquota unica**: la fissazione di tali parametri dovrebbe, quindi, essere la principale preoccupazione del Legislatore. All'abbassarsi dell'aliquota, ad esempio, si ridurrebbe la progressività dell'imposta, si attenuerebbe la funzione redistributiva e aumenterebbe il costo della riforma.

Sulla questione della **progressività** – fermo restando che ogni *flat tax* con un minimo esente o con un sistema di detrazioni può definirsi progressiva – si dovrebbe tener presente che, stanti le disposizioni costituzionali, tale caratteristica non deve soltanto sussistere in termini semplicemente qualitativi, ma deve anche avere un suo *quantum* di dimensioni tali da improntare di sé tutto il sistema tributario.

Sul **costo**, sarebbe opportuno che una scelta come la *flat tax* avesse una copertura altrettanto decisa e certa; in particolare, si dovrebbe verificare se vi sono evidenze solide, concordanti e incontrovertibili che tale tipo di prelievo consenta recuperi di gettito derivanti da maggiore *compliance* o da un accentuato tasso di crescita.

---

l'attività esercitata. Al reddito imponibile si applica un'unica imposta, nella misura del 15 per cento, sostitutiva di quelle ordinariamente previste (imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale, IRAP).

In caso di superamento del limite di 65.000 euro dei ricavi o compensi il regime forfetario cessa di avere applicazione a partire dall'anno successivo a quello in cui viene meno tale condizione. Al riguardo, va evidenziato che si potrebbero ipotizzare delle innovazioni normative per scongiurare che i contribuenti - al fine di evitare le conseguenze derivanti dalla fuoriuscita dal regime forfetario dall'anno successivo - siano disincentivati a conseguire ricavi o compensi in prossimità della soglia annua di euro 65.000 (a titolo di esempio, si potrebbe prevedere la possibilità di rimanere nel regime forfetario se lo sfioramento della soglia dei 65.000 euro di ricavi o compensi non sia superiore a una data percentuale e non perduri oltre un certo lasso temporale; oppure si potrebbe prevedere, al superamento della soglia di euro 65.000, una sorta di regime forfetario "ridotto", caratterizzato da un limite di ricavi o compensi più elevato).

## 5.5. Sistema ad aliquota continua

Il sistema ad aliquota continua è ispirato al meccanismo applicato in Germania e prevede che l'imposta lorda sia calcolata per ogni livello di reddito in base a una formula matematica.

In particolare, la proposta si basa:

- non su diverse aliquote d'imposta applicabili ai diversi scaglioni di reddito, come nell'attuale sistema;
- ma su un **algoritmo** – che calcola **una serie continua di aliquote** che garantiscono la progressività dell'imposta, senza scalini o salti di aliquota – che si applica sull'ammontare della base imponibile non suddivisa per scaglioni (come avviene nell'attuale IRPEF) e permette di conoscere subito l'aliquota applicabile al caso concreto e l'imposta da versare.

Tale sistema consente di graduare con estrema finezza l'aliquota marginale effettiva, perfezionando la **progressività** dell'imposizione ed evitando il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al cd. 'salto di aliquota' per i redditi medio-bassi.

Inoltre, la riduzione del prelievo sui redditi medi e medio-bassi potrebbe essere realizzata con un **costo** relativamente contenuto, giacché, a differenza del sistema a scaglioni, la minore tassazione di tali fasce di contribuenti non andrebbe a vantaggio anche di quelle superiori.

Dall'imposta determinata con l'aliquota continua, in linea teorica, si potrebbero comunque continuare a sottrarre le **detrazioni per spese, oneri e per carichi di famiglia**. In alternativa, la previsione del sistema ad aliquota continua potrebbe essere accompagnata dall'introduzione di un **teito massimo di detraibilità**, dalla **sostituzione delle detrazioni** per figli a carico e assegni familiari con l'assegno universale e dall'**abolizione** della cedolare secca sui redditi immobiliari, del regime forfetario e della detassazione dei premi di produttività<sup>32</sup>.

In quanto espediente tecnico relativo alla sola aliquota, l'aliquota continua può essere applicata indifferentemente a una base **omnicomprensiva o duale o cedolare**. In questi

---

<sup>32</sup> Va, tuttavia, osservato che la previsione di un tetto alle detrazioni del reddito imponibile dichiarato potrebbe determinare una sensibile riduzione degli importi detraibili, in particolare per le famiglie monoreddito. Inoltre, l'abrogazione della aliquota del 21 per cento del regime della cedolare secca potrebbe causare un aumento dell'evasione dei redditi da locazione e un consistente aggravio di attività per gli uffici dell'Agenzia delle entrate, tenuti al monitoraggio annuale dell'assolvimento dell'imposta da parte del contribuente e, in mancanza, all'emissione degli avvisi di liquidazione, che potrebbero generare contenzioso.

ultimi due casi rischia, però, di rendere più evidente il problema di equità orizzontale dovuto alla compresenza di redditi soggetti a prelievi diversi; problema che sarebbe ulteriormente acuito qualora si adottassero più curve d'aliquota per i redditi di lavoro (dipendente e non), al fine di voler differenziare il minimo esente.

## 5.6. Tassazione per cassa

In tema di agevolazioni per l'attività d'impresa, potrebbe essere giunto il momento di riprendere un'indicazione fornita da Ezio Vanoni oltre 70 anni fa: alle prese con un sistema "tarlato" da agevolazioni non meno dell'attuale, sosteneva che *«il primo canone di una finanza produttivistica»* fosse *«un'imposizione generalizzata, senza eccezioni»*. L'imposta va, quindi, costruita in modo da essere essa stessa un **incentivo alla produttività**.

È importante che nel disegnare in tal modo l'imposta il Legislatore individui esattamente la variabile obiettivo nella grandezza di contabilità nazionale che più può favorire la crescita economica, grandezza che molti identificano negli **investimenti**, in quanto dotati di un più alto moltiplicatore del reddito.

A tal fine, sarebbe opportuno vagliare la possibilità di consentire l'**immediata deducibilità degli investimenti**, in luogo di quella rateizzata mediante gli ammortamenti. Sarebbe questo il secondo passo, verso l'adozione di un sistema di tassazione per cassa, dopo la legge di bilancio per il 2017, che ha introdotto, per le imprese minori, un regime "misto" di cassa e competenza. Tale processo potrebbe continuare, risalendo gradualmente la scala dimensionale d'impresa: alcuni operatori con strutture di impresa elementari potrebbero vedere convergere le basi imponibili IVA e IRPEF, con la cancellazione anche delle restanti poste calcolate per competenza e l'introduzione di un meccanismo che segnali automaticamente pagamento e incasso delle fatture; un adeguato sfruttamento dei dati derivanti da altri adempimenti (ad esempio, quelli di sostituto d'imposta per il costo del lavoro) o di altre banche dati (ad esempio, per gli interessi bancari passivi) potrebbe consentire di saldare le due basi anche per operatori con strutture più articolate. Una tassazione per cassa - che non deve essere per forza ricondotta al modello teorico della *cash-flow tax* del rapporto Meade - sarebbe, almeno per alcuni soggetti, una scelta più aderente al principio costituzionale di capacità contributiva.

La conclusione di questo processo potrebbe essere un sistema che abbinai ai pagamenti

mensili o trimestrali dell'IVA anche quelli dell'IRPEF, **superando il sistema della ritenuta d'acconto** per i professionisti e quello di **acconti e saldi** per le imprese, e consenta di estendere la dichiarazione dei redditi precompilata anche a un certo numero di partite IVA. Non dovrebbe costituire un problema insormontabile quello dell'aliquota IRPEF da applicare a tali versamenti periodici. Dovrebbe, invece, costituire un **vantaggio** per il contribuente la possibilità di ancorare la deduzione di un costo alla sua manifestazione numeraria (oggettiva) e non alla competenza economica (che presuppone delle stime), in modo da evitargli di scoprire oggi di aver commesso un errore solo dopo anni per effetto di accertamento e contenzioso, con l'aggiunta delle sanzioni.

Peraltro, con la progressiva acquisizione di altri dati fiscalmente rilevanti, attraverso la **fatturazione elettronica** e la **trasmissione telematica dei corrispettivi**, sarà possibile introdurre la "**dichiarazione precompilata**" anche per i soggetti titolari di partita IVA.

Con la fatturazione elettronica è stato, infatti, creato un **sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture**, che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione. Ai dati della fatturazione elettronica si aggiungono quelli relativi ai corrispettivi giornalieri delle cessioni dei beni e delle prestazioni dei servizi, trasmessi all'Agenzia delle entrate mediante il registratore telematico (che, in sintesi, consiste in un registratore di cassa con capacità di connettersi a *internet*) o con la procedura *web* "Documento commerciale *online*", disponibile gratuitamente sul sito dell'Agenzia (presente nel portale "Fatture e Corrispettivi" e utilizzabile anche su dispositivi mobili)<sup>33</sup>.

L'Agenzia con le informazioni disponibili nelle proprie banche dati, soprattutto con un sistema di tassazione per cassa, sarebbe in grado di predisporre una bozza di **dichiarazione dei redditi precompilata** anche per i soggetti titolari di partita IVA, che

---

<sup>33</sup> Per completezza, si segnala che esistono, comunque, delle ipotesi in cui non vi è l'obbligo di utilizzo della fatturazione elettronica. In particolare, sono **esonerati** dall'emissione della fattura elettronica gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto "**regime di vantaggio**" (cfr. articolo 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), quelli che rientrano nel cosiddetto "**regime forfetario**" (cfr. articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) e i "**piccoli produttori agricoli**" (cfr. articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633), esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica. Inoltre, non possono emettere fatture elettroniche gli **operatori sanitari** che effettuano prestazioni sanitarie nei confronti di persone fisiche (cfr. articolo 10-*bis* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1105, della citata legge di bilancio per il 2021, e articolo 9-*bis* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12). È evidente che la banca dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria potrebbe essere più completa se vi fosse un obbligo generalizzato di utilizzo della fattura elettronica.

potrebbero concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l'eventuale inserimento dei soli dati non conoscibili dall'Amministrazione finanziaria. La **dichiarazione precompilata** rimane infatti lo **strumento di maggiore efficacia** messo a disposizione dei contribuenti e l'intento dell'Agenzia delle entrate è di realizzare la progressiva dematerializzazione dei diversi modelli di dichiarazione.

Rimanendo in tema di dichiarazione precompilata, in via sperimentale, già con riferimento all'**anno d'imposta 2021** (grazie anche alla completezza, dal primo gennaio di quest'anno, del flusso dei corrispettivi telematici), l'Agenzia delle entrate rende disponibili ai **soggetti passivi dell'IVA** con la liquidazione trimestrale dell'imposta, residenti e stabiliti in Italia, in un'apposita area riservata del sito *internet* dell'Agenzia, le bozze dei seguenti documenti:

- i **registri** relativi alle fatture emesse e ricevute, nonché alle bollette doganali per i beni e i servizi acquistati o importati;
- la **liquidazione periodica** dell'IVA;
- la **dichiarazione annuale** dell'IVA.

Tra l'altro, per i soggetti che convalidano i registri IVA (con i dati proposti dall'Agenzia o con quelli eventualmente integrati dal contribuente), viene meno l'obbligo di tenuta degli stessi registri, con una significativa semplificazione degli **adempimenti contabili**.

### **5.7. Il sistema della riscossione coattiva**

Collegata all'IRPEF è anche il sistema della riscossione coattiva nazionale di tributi (tra i quali, appunto, l'IRPEF), nonché di contributi ed entrate locali.

L'attuale sistema dovrebbe essere oggetto di una profonda riflessione in merito:

- all'attuale **consistenza del "magazzino"** della riscossione, che contiene cartelle di pagamento riferite a ruoli affidati dagli enti creditori dal 2000 al 2020; una rilevante parte di questo magazzino si riferisce a crediti risalenti nel tempo e ormai non più riscuotibili e limita l'azione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'attività di recupero di crediti più recenti e concretamente riscuotibili;
- alla **determinazione dell'aggio**, ossia il corrispettivo attualmente pagato dal debitore iscritto a ruolo (o in parte dall'ente creditore, se il pagamento avviene entro i 60 giorni successivi la notifica della cartella) all'Agente della riscossione – Agenzia delle entrate-Riscossione; in linea con altri Paesi, si potrebbe prevedere che il costo della

riscossione coattiva sia a carico della fiscalità generale, invece che sul debitore attraverso l'aggio oggi pari al 6 per cento<sup>34</sup> e i rimborsi delle spese di notifica e delle procedure esecutive<sup>35</sup> come avviene ad esempio In Francia, Germania e Regno Unito;

- alla **determinazione degli interessi** dovuti dai cittadini e dalle imprese nel caso di tardività nel pagamento dei debiti verso la Pubblica Amministrazione, che hanno misure diverse a seconda:

- dei diversi tributi richiesti in pagamento
- del momento dal quale iniziano a maturare,

e sono disallineati rispetto agli interessi corrisposti dalla Pubblica Amministrazione per debiti di quest'ultima verso i cittadini e le imprese.

In altri termini, il tasso degli interessi che lo Stato deve versare ai cittadini è generalmente inferiore a quello degli interessi che i cittadini devono versare allo Stato: lo Stato, quando è debitore, effettua i propri pagamenti con l'applicazione di tassi di interesse inferiori a quelli che incassa quando a pagare è il cittadino o l'impresa che è debitore verso lo Stato;

- alla disciplina attuale delle **diverse forme di rateizzazione** che necessita una revisione delle attuali previsioni normative, che, spesso, sono prive di una coerenza sistematica, determinando quindi un senso di sfiducia da parte del contribuente.

## 6. L'Amministrazione fiscale

A conclusione di questa breve analisi, appare utile evidenziare come sia necessario prestare attenzione agli inevitabili profili di "**psicologia fiscale**", qualunque sia l'intervento di riforma dell'IRPEF. L'applicazione di un'imposta non dipende soltanto dalla sua perfezione tecnica, ma anche dalla sua **accettazione** da parte dei contribuenti, accettazione che è tanto più probabile quanto più il meccanismo d'imposta risulta per essi non solo operativamente semplice – cosa che l'informatica può certo agevolare – ma anche intuitivamente trasparente e comprensibile, seppure in misura approssimata.

Valga qui per la tecnica tributaria l'ammonimento che **Luigi Einaudi** ha formulato per la giustizia tributaria: di non inseguire ad ogni costo la perfezione teorica assoluta, giacché il

---

<sup>34</sup> Ovvero, nel caso di pagamento entro la scadenza della cartella sul debitore per il 3 per cento e sul singolo ente creditore per il restante 3 per cento.

<sup>35</sup> I rimborsi delle spese di notifica e per le procedure esecutive sono posti a carico del debitore o, nel caso di mancato pagamento, a carico del singolo ente creditore.

risultato potrebbe essere un'assoluta imperfezione pratica.

Nel disegnare la nuova IRPEF si dovrebbe tener conto che l'**attuazione** della pretesa impositiva non si esaurisce con la promulgazione della legge. Ciò è tanto più vero se si considera il numero di contribuenti interessati – oltre 40 milioni – che fa esponenzialmente crescere la varietà di situazioni e il numero di problemi che possono insorgere. In questo senso, la quotidiana amministrazione dell'imposta sarebbe facilitata da uno **stile normativo** che sia, come da definizione di “norma”, caratterizzata da astrattezza e generalità; regole che riducano al minimo indispensabile le eccezioni al principio di imposizione generalizzata, non possono che facilitare l'applicazione di un tributo.

Perché la pretesa impositiva si materializzi occorre, poi, un'**attività integrativa e interpretativa** delle norme emanate. Pertanto, ordine e chiarezza delle stesse sono un'esigenza non solo del contribuente ma anche dell'Amministrazione, che può così intervenire più tempestivamente con le proprie istruzioni e può concentrarsi sui problemi interpretativi inevitabilmente posti dall'applicazione delle norme a una vasta platea di soggetti e a fattispecie complesse.

Non si dovrebbe trascurare, infatti, il “**costo d'impianto**” che ogni riforma strutturale comporta per l'Amministrazione e per il contribuente, tanto più se potenzialmente complessa, e l'impegno necessario alla sua messa in opera. Oltre alla **semplificazione**, è necessario che le nuove regole dell'IRPEF (qualunque esse siano) abbiano una certa **stabilità** nel tempo, per evitare che gli operatori del settore (ivi compresa l'Amministrazione finanziaria) debbano continuamente adattarsi a mutate cornici normative. In altri termini, sarebbe utile definire un impianto giuridico stabile, all'interno del quale il Legislatore possa utilizzare le leve per l'attuazione delle diverse politiche economiche senza la necessità di stravolgere continuamente le regole fiscali per i cittadini e le imprese.

Sempre in tema di “costi d'impianto”, occorre, altresì, poter **predisporre tutti i servizi** – *in primis* informatici – necessari per consentire ai contribuenti di rispettare gli adempimenti imposti, riducendo gli oneri di *compliance*. Sotto questo profilo, l'Amministrazione sarebbe grandemente avvantaggiata se le norme procedurali fossero pensate e redatte in modo da essere facilmente tradotte in programmi informatici il più possibile *user friendly*.

Fornitura di servizi e attività di controllo si avvalgono entrambi di **banche dati**. Si deve avere ben chiaro che le banche dati non esistono solo per l'attività di accertamento, ma



anche e soprattutto, in una visione preventiva del contrasto all'evasione, per predisporre strumenti di ausilio ai contribuenti; strumenti non da usare, per così dire, "contro" di essi, ma "per" essi. Questa è la luce sotto la quale deve esser visto il funzionamento delle banche dati connesse a fatturazione elettronica, trasmissione telematica dei corrispettivi e dichiarazione precompilata, la luce di un'Amministrazione che aiuta e non solo controlla. È necessario pertanto, se si vuole un'Amministrazione efficiente, un corollario normativo e operativo alla riforma dell'IRPEF che riordini e colleghi le banche dati e fornisca una chiara e definitiva **regolamentazione per l'accesso ai dati e l'uso degli stessi**, contemperando il diritto individuale alla riservatezza con l'interesse collettivo, sancito dalla Costituzione, a che tutti contribuiscano alle spese pubbliche.

Analoghi corollari amministrativi della riforma dell'IRPEF dovrebbero essere quelli relativi all'esecuzione della pretesa impositiva. Al riguardo, è auspicabile una **riforma della giustizia tributaria**, per orientarne l'organizzazione e l'attività non solo alla risoluzione delle numerose liti, ma anche alla prevenzione delle stesse mediante una giurisprudenza qualificata, omogenea e costante, che potrebbe essere favorita anche dalla "professionalizzazione" dei giudici tributari. Va, ancora, intensificato lo sforzo per una **riscossione** informata e quindi mirata, che si concentri sui crediti che hanno possibilità di riscossione e che possa agire con strumenti rapidi e che forniscano il minor numero possibile di appigli per ricorsi con motivazioni meramente procedurali.

Vi è un ultimo, ma fondamentale corollario normativo alla riforma dell'IRPEF, che riguarda le **agenzie fiscali**. Un'Amministrazione fiscale che voglia continuare a basarsi su tale modello deve riconoscere alle agenzie un certo grado di autonomia nella definizione della propria struttura e dei propri processi organizzativi e nella selezione e allocazione delle proprie risorse umane – ad alta specializzazione – e materiali. Autonomia che, sia ben chiaro, non è indipendenza, sottrazione al controllo del Governo o del Parlamento, ma semplicemente il requisito indispensabile per avere una gestione improntata a criteri non solo di legittimità formale, ma anche di efficienza ed efficacia sostanziale, che riempia lo "spazio" fra obiettivi predeterminati, a monte, e verifica dei risultati conseguiti, a valle, in un quadro chiaro di responsabilizzazione amministrativa.

Grazie per l'attenzione.