

Dipartimento di  
Scienze Politiche

Cattedra: Economia Pubblica

# IRPEF: evoluzione e possibili riforme

Prof. Alberto Iozzi

---

RELATORE

Prof. Antonio La Spina

---

CORRELATORE

Zappia Bruno

Matricola 640492

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

A Voi

# Indice

---

Introduzione .....	4
CAP. 1: IRPEF, storia e struttura del tributo.....	8
1.1 Che cos'è l'IRPEF?.....	8
1.2 Deduzioni e detrazioni. ....	20
1.3 Le principali distorsioni del sistema tributario italiano: erosione ed evasione fiscale .....	31
1.3.1 L'erosione fiscale. ....	31
1.3.2 L'evasione fiscale.....	37
1.4 Addizionali comunali e regionali all'Irpef.....	41
Cap.2 Le principali Riforme del sistema tributario italiano.....	43
2.1 La riforma epocale del sistema tributario italiano: la Riforma del 1973-74. ....	43
2.2 Dalla crisi della <i>comprehensive income tax</i> alla Riforma Visco.....	49
2.3 Le proposte di riforma tributaria del centro-destra: l'IRPEF di Tremonti e Berlusconi. ....	56
CAP. 3 Aliquota unica e progressività. ....	64
3.1 IRPEF, un'imposta al capolinea. ....	64
3.2 La <i>flat rate tax</i> , la rivoluzione fiscale. ....	66
3.3 Le principali proposte di <i>Flat tax</i> in Italia .....	71
3.4 Le principali modifiche apportate alla struttura dell'IRPEF dal Governo Draghi. ....	76
Sintesi .....	79
Bibliografia.....	88
Sitografia .....	90

## Introduzione

---

Nel presente elaborato ho scelto di analizzare l'IRPEF, la sua evoluzione e le sue possibili riforme; un argomento che aveva catturato la mia attenzione nel corso dei miei studi accademici, prima nell'ambito economico e poi negli attuali in ambito sociopolitico.

Ho così ripercorso quelle che sono stati gli studi, che ho ritenuto più importanti, sull'imposta sul reddito, dai lavori parlamentari in occasione della sua introduzione agli inizi degli anni '70 ad oggi, ed ho approfondito il funzionamento di quella che molti ritengono sia la sua possibile erede, la *flat tax*.

Sin dal secondo dopoguerra, in Italia, illustri accademici si erano spesi affinché si potesse adottare un nuovo sistema tributario. Un principio di riforma organica c'era stato già nel corso degli anni '50 del secolo scorso con le proposte formulate da Vanoni, allora Ministro delle Finanze; ma è negli anni '60 che, come si potrà leggere nel corso dell'elaborato, i tempi per una riforma complessiva del sistema tributario erano maturi. In quegli anni erano stati istituiti prima una Commissione poi un Comitato, entrambi guidati da Cesare Cosciani, professore ordinario di Scienza delle finanze e diritto tributario presso l'Università di Roma "La Sapienza", per lavorare sull'architettura della nuova riforma e soprattutto per impostare un nuovo sistema tributario seguendo quelli che erano i principi della *comprehensive income tax*.

Si lavorava affinché si potesse introdurre, quindi, un sistema basato sull'imposta personale sul reddito, la cui base imponibile avrebbe dovuto comprendere tutti i redditi. Allo stesso tempo, Cosciani segnalava, durante i lavori, il ruolo fondamentale che sarebbe dovuto spettare all'amministrazione finanziaria con l'introduzione del nuovo sistema e per cui, di pari passo, prospettava una sua riorganizzazione affinché fosse in grado di adattarsi alle nuove esigenze.

Con gli inizi degli anni '70, precisamente con il D. P. R. 597/1973, entrava in vigore l'IRPEF, che sarebbe diventata la principale entrata per le casse statali. La nuova imposta avrebbe capovolto la composizione del gettito, da una prevalenza di fonti indirette ad una prevalenza di fonti dirette.

Sin dai primi anni successivi alla sua introduzione, però, erano emersi i suoi punti deboli e in molti, tra gli addetti ai lavori dell'epoca, segnalavano il suo fallimento individuandone anche i fattori.

Allo stesso tempo, a livello internazionale, si iniziavano ad affermare due diverse scuole di pensiero riguardanti i sistemi fiscali e il loro funzionamento.

Così, nei Paesi Nordici si affermava un sistema basato sulla *dual income tax* per il cui funzionamento si sarebbe prevista un'imposta progressiva sul reddito da lavoro ed un'imposta differenziata sul reddito di impresa. Questo era il modello a cui negli anni '90, come vedremo, si ispireranno le riforme del centro-sinistra italiano.

Nello stesso periodo, la seconda scuola di pensiero, presente soprattutto negli Stati Uniti, sviluppava una proposta alternativa di riforma focalizzandosi sull'applicazione di un'imposta ad aliquota unica denominata *flat tax*, che molti, anche in Italia, hanno ipotizzato come possibile erede dell'IRPEF.

A riguardo, di fondamentale importanza sono stati i contributi di Milton Friedman prima e di Robert E. Hall e Alvin Rabushka poi, i quali nonostante proponessero un'imposta unica, quindi ad aliquota piatta, perseguivano comunque i criteri di progressività prevedendo dei meccanismi affinché l'imposta risultasse equa tra le diverse fasce di reddito e semplificasse il funzionamento del sistema fiscale sia per i cittadini/contribuenti sia per le autorità fiscali preposte al controllo. Addirittura, la proposta di semplificazione del sistema contenuta nel progetto di Hall e Rabushka era tale da permettere una compilazione della dichiarazione dei redditi in un modello formato "cartolina postale".

Inoltre, si prevedeva che con la *flat tax* si riuscisse anche ad abbassare la pressione fiscale sui redditi dei cittadini.

A tal proposito, di fondamentale importanza per valutare gli effetti di un imponente tassazione sono stati gli studi condotti da Lawrence B. Lindsey sul comportamento dei contribuenti, in seguito a determinate riforme finanziarie nel corso degli anni negli Stati Uniti, ed anche il funzionamento del grafico della Curva di Laffer.

Se, come detto, al modello della *dual income tax* si ispiravano le riforme e le proposte formulate dal centro-sinistra, alla *flat tax* si ispiravano le proposte formulate prima da Berlusconi nel corso degli anni '90 e più di recente dalla Lega e dall'Istituto Bruno Leoni, guidato da Nicola Rossi.

In Italia, però, se il modello della *dual income tax* ha trovato parziale applicazione attraverso la Riforma progettata dal Ministro Visco, la *flat tax*, invece, è rimasta, fino ad ora, solo una proposta.

Contro la possibile applicazione di tale modello sono state sollevate diverse critiche tra cui: il non rispetto dei dettami costituzionali contenuti nell'art.53 della Carta; il favorire solo alcune classi di reddito, soprattutto quelle più abbienti e il generare un "buco di bilancio" difficilmente colmabile.

Inoltre, proprio quest'ultima critica, nel modello proposto dall'Istituto Bruno Leoni implicherebbe una revisione di alcune politiche di welfare (finanziamento della sanità e dell'università) affinché si potessero generare le coperture finanziarie necessarie.

Nonostante queste proposte rivoluzionarie di riorganizzazione del sistema fiscale italiano non abbiano trovato applicazione, in Italia la revisione del sistema è stata tra gli obiettivi dei Governi Conte e dell'attuale Governo Draghi. A partire dalla NADEF 2020, infatti, si è iniziato a porre al centro delle discussioni politiche tale argomento, auspicando una riforma che porti all'equità, efficienza e trasparenza del sistema; con la legge di bilancio 2022 si sono mossi i primi passi, attraverso la riduzione delle aliquote e la calibrazione delle soglie degli scaglioni, di quella che dovrebbe essere una riforma organica del fisco italiano da attuare entro 18 mesi, come previsto dalla legge delega n.39 del 5 ottobre 2021.

Nel corso dell'analisi effettuata attraverso la mia ricerca sono emerse le maggiori distorsioni presenti attualmente nella principale imposta italiana dalle quali, vista la sua importanza sia per le casse dello stato e sia per il peso sui redditi dei cittadini, emerge la necessità di una sua revisione.

La pressione tributaria nel corso degli anni è aumentata sensibilmente, nel 2015 era pari a circa il 54% rapportata al PIL; l'evasione fiscale inerente l'imposta sul reddito non è stata contenuta e, anche se di difficile calcolo, è stata stimata intorno ai 39,2 miliardi circa per l'anno 2016; allo stesso tempo, non si è cercato di ridurre l'erosione della base imponibile cercando di comprendere tutti i redditi al suo interno, ma si è proceduto ad aumentare il numero di deduzioni e detrazioni, esenzioni, agevolazioni e ad instaurare modelli differenziati per il calcolo dell'imposta su determinati redditi.

Inoltre, le distorsioni dell'imposta hanno fatto sì che essa con il passare degli anni si sia trasformata in un'imposta applicata perlopiù solo su determinati redditi, prevalentemente da lavoro dipendente e pensione.

Contemporaneamente alla revisione del sistema fiscale, come già Cosciani anticipava durante i lavori degli anni '60 del secolo scorso, sarebbe fondamentale riorganizzare la struttura dell'amministrazione finanziaria e semplificare il funzionamento del sistema nel suo complesso, tenendo conto anche della particolare composizione del tessuto economico italiano, prevalentemente formato da piccole e medie imprese. Come rilevato nel corso dell'analisi e richiamato poc'anzi sarebbe fondamentale, inoltre, tener presente, nel progettare un nuovo sistema fiscale, quanto emerso dagli studi di Lindsey dopo le riforme finanziarie americane.

Bisogna considerare, inoltre, i benefici prodotti dall'abbassamento della pressione tributaria sulla parte produttiva del Paese, la contestuale riduzione dell'evasione (sarebbe sconveniente per i contribuenti evadere in un sistema con bassa tassazione) e l'abbassamento di tutti quegli strumenti inseriti nel corso degli anni che determinano la continua erosione della base imponibile, affinché si possa rilanciare il Paese in termini di competitività su larga scala e renderlo anche attrattore di investitori esteri.

In attesa che il Governo Draghi completi la sua riforma, vorrei ricordare quanto detto da Ronald Reagan in uno dei suoi discorsi: *"Amici miei, la storia è chiara: abbassare le tasse significa una maggiore libertà, e ogni volta che abbassiamo le tasse, la salute della nostra nazione migliora"*<sup>1</sup>.

Nel condurre la mia analisi, ho deciso di strutturare il lavoro in tre capitoli.

In primis, ho contestualizzato dal punto di vista macroeconomico l'ambiente in cui si trovavano ad operare gli addetti ai lavori durante la preparazione della riforma tributaria degli anni'70.

Successivamente ho evidenziato le parti fondamentali del tributo e soprattutto ho affrontato ed elencato quelle che sono ritenute le sue maggiori criticità.

Così, nel corso del primo capitolo si possono leggere le maggiori distorsioni presenti nella più importante imposta diretta del sistema tributario italiano, l'erosione e l'evasione fiscale, a cui è stato dedicato un intero paragrafo.

---

<sup>1</sup> Fonte: Reagan R., "Remarks to Business Leaders in Cincinnati, Ohio", 3 October 1985.

Queste due distorsioni, come si potrà vedere, sono state al centro dei dibattiti, sin dai lavori preparatori per l'introduzione dell'IRPEF e delle altre modifiche successivamente apportate nel sistema fiscale italiano, e che purtroppo dopo 50 anni rimangono ancora irrisolte.

Nel secondo capitolo, invece, vengono affrontate quelle che ho ritenuto le principali tappe e variazioni affrontate dall'IRPEF dalla sua introduzione ad ora. *In primis*, mi sono focalizzato sulla riforma epocale del 1973, successivamente ho analizzato quella che viene descritta come la crisi della *comprehensive income tax* e l'introduzione della riforma Visco che, come vedremo ed ho già anticipato, tende al modello della *dual income tax*.

Inoltre, nell'ultimo paragrafo dello stesso capitolo ho presentato le proposte di riforma avanzate dal centrodestra, guidato da Silvio Berlusconi, tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, periodo in cui tale schieramento iniziava a proporre un possibile cambio di paradigma fiscale, passando da un'imposta sul reddito strutturata a più aliquote ad una composta da una sola aliquota, sul modello della già citata *flat tax*. Le proposte di modifica berlusconiane miravano soprattutto all'abbassamento della pressione fiscale e successivamente alla ricerca di quella da lui definita come la "giusta imposta" da applicare sul contribuente italiano.

Nel primo paragrafo del terzo ed ultimo capitolo, invece, si riprendono quelle che sono le maggiori criticità del tributo, le quali lo hanno portato ad essere un'imposta "al capolinea" e hanno spinto i protagonisti della scena politico-economica alla ricerca di una possibile soluzione a tali distorsioni.

Così, vengono analizzate le due maggiori proposte di *flat tax* a livello internazionale, formalizzate dal premio Nobel Milton Friedman e successivamente dai due economisti (Hall e Rabushka) dell'Hoover Institution.

Oltre alle proposte internazionali, vengono affrontate le proposte redatte nello specifico per l'economia italiana, come anticipato, quelle dell'Istituto Bruno Leoni e della Lega. Quest'ultima ha espresso tale proposta prima con un disegno di legge presentato in Senato nel 2015 e dopo durante tutta la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018.

Infine, l'ultimo paragrafo conclude l'elaborato mostrando quelle che sono state le linee guida per la preparazione della riforma fiscale in atto in questo periodo e le principali novità apportate dal Governo Draghi con la legge di bilancio per il 2022 in tema di imposta sul reddito delle persone fisiche.

Lungo tutto lo studio e l'analisi del sistema tributario di fondamentale importanza è stato il tener sempre ben presente quanto previsto dall'art.53 della Costituzione: "*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*".

## CAP. 1: IRPEF, storia e struttura del tributo.

---

All'interno di questo capitolo viene analizzata l'IRPEF, l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questa imposta, come si leggerà, è entrata a far parte del sistema tributario all'inizio degli anni '70 dopo più di un decennio di lavori preparatori e di studi seguendo il modello della *comprehensive income tax* (CIT), modello in cui l'imposta personale sul reddito è la maggiore entrata tributaria del paese, la cui base imponibile è di tipo reddito-entrata, seguendo la nozione proposta da Heig e Simons nel corso degli anni'20. Secondo tale nozione costituisce reddito fiscalmente rilevante quando un individuo può consumare senza ridurre il valore del patrimonio iniziale.

Nel corso del capitolo, inoltre, dopo aver presentato il tributo e la sua struttura, si analizzano anche le sue due maggiori distorsioni, l'erosione e l'evasione. Questi ultimi sono dei fenomeni ricorrenti nelle analisi e negli studi preparatori di qualsiasi riforma tributaria ipotizzata in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi.

In ultimo, saranno illustrate anche le addizionali all'IRPEF: quella regionale e quella comunale.

### 1.1 Che cos'è l'IRPEF?

---

Durante gli anni preparatori e di studio per introdurre il nuovo sistema tributario l'economia italiana affrontava il suo migliore periodo.

Tra il 1950 e il 1962, infatti, la crescita economica registrava un tasso medio annuo del 7% ed era tale che, nonostante il primo shock salariale dovuto all'inflazione, che in quel periodo raggiunse il picco dell'8% mensile, e nonostante stesse rallentando, registrava un tasso del 4,6% annuo medio.

La crescita economica di quegli anni si spiega con l'alta crescita della produttività dei fattori.

Un fondamentale dato di quel periodo da tenere in considerazione nell'analisi economica è che i conti delle Pubbliche Amministrazioni erano in ordine: la spesa rispetto al PIL era inferiore al 30%, l'indebitamento netto all'1%, lo stock del debito al 35% e la pressione fiscale al 25%.

Dagli anni'70 ad oggi, invece, si è innescato un trend, a quei tempi non previsto da nessuno, che ha ridotto progressivamente a zero il tasso di crescita potenziale ed ha dissestato i conti pubblici. Il bilancio statale, quindi, è stato tra i principali fattori che hanno contribuito al rallentamento dell'economia italiana, l'aumento sfrenato di spesa pubblica, invece, ha portato ad un costante aumento della tassazione e all'indebitamento, così da far crescere i tassi di interesse.<sup>2</sup>

Con lo schema di riforma tributaria approvato tra il 1971 e il 1974 l'Italia adottava gli strumenti fondamentali per la costruzione di un moderno sistema tributario.

---

<sup>2</sup> Cfr. Bises B. "Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", Il Mulino, Bologna, 2014.

La Riforma tributaria, introdotta dalla legge delega 9 ottobre 1971 n.825 e realizzata dal 1973 per le imposte indirette e dal 1974 per le imposte dirette sul reddito, conclude un lungo dibattito accademico, in cui erano emersi i contributi dei Prof. Scoca (1945), Steve (1947) D'Albergo (1949) e Cosciani (1950), e iter parlamentare, basati sui lavori di alcune commissioni ministeriali di studio che sin dal 1947 con la "Commissione per la riforma tributaria" hanno cercato di delineare i tratti fondamentali di un nuovo sistema tributario.<sup>3</sup>

Precedentemente, il sistema tributario italiano era incentrato su prelievi del reddito di tipo cedolare e da una forte prevalenza dell'imposizione indiretta, in cui si distinguevano le imposte dirette reali e le imposte dirette personali.

Tra le prime, che colpiscono la ricchezza (reddito o patrimonio) nella sua oggettività senza considerare le condizioni economiche individuali del contribuente, rientra l'imposta sulla ricchezza mobile che nel 1972 è pari a circa il 17% delle entrate tributarie, considerando quattro tipologie di categorie reddituali (puro capitale, puro lavoro dipendente o autonomo e redditi di impresa) a cui si applicano aliquote differenti per ogni categoria (più elevata per i redditi da capitale e meno per i redditi da lavoro dipendente).

Invece, tra le imposte personali rientravano l'imposta complementare sul reddito delle persone fisiche, imposta di tipo erariale e l'imposta di famiglia destinata invece al finanziamento dei Comuni.

Come già detto, prima della riforma il gettito era composto in prevalenza da imposte indirette, circa i 2/3, e solo per 1/3 da imposte dirette. Questa composizione, nel giro di qualche anno dopo l'approvazione della Riforma, si modificherà così da avere maggiori entrate da imposizione diretta. L'imposta simbolo di questo periodo riformatorio è stata l'IRPEF, imposta personale sul reddito delle persone fisiche. Questa tipologia risulta essere l'imposta fondamentale in tutti i sistemi tributari in vigore nelle economie avanzate sia per la quota di gettito sul totale delle entrate tributarie e sia per l'impatto sulla redistribuzione del reddito.

L'introduzione dell'IRPEF nel sistema fiscale italiano ha l'obiettivo di renderlo progressivo, come richiesto dall'art.53 della Costituzione, e allo stesso tempo, di realizzare una redistribuzione del reddito. A tale scopo era stata prevista l'adozione di una base imponibile di tipo reddito-entrata seguendo il modello della *comprehensive income tax* e l'applicazione di aliquote marginali legali fortemente crescenti all'aumentare della base imponibile.

Con il D.P.R. 597/1973, successivamente modificato, si determina l'ingresso dell'IRPEF nel sistema tributario italiano.<sup>4</sup> Tra le Disposizioni Generali del D.P.R. 597/1973 rientrano i primi 20 articoli del Decreto, di cui se ne enunciano alcuni per meglio definire la struttura fondamentale di questo tributo.

---

<sup>3</sup> Cfr. Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

<sup>4</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

- Art.1 Presupposto dell'imposta:

*Presupposto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è il possesso di redditi, in denaro o in natura, continuativi od occasionali provenienti da qualsiasi fonte.*

- Art. 2 Soggetti passivi (in vigore dal 17/04/1977, modificato da L. 114/1977):

*Soggetti passivi dell'imposta sono le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato.*

*Si considerano residenti, oltre alle persone iscritte nelle anagrafi della popolazione residente, coloro che hanno nel territorio dello Stato la sede principale dei loro affari ed interessi o vi dimorano per più di sei mesi dell'anno, nonché i cittadini residenti all'estero per ragioni di servizio nell'interesse dello Stato o di altri enti pubblici.*

*I non residenti sono soggetti all'imposta limitatamente ai redditi prodotti nel territorio dello Stato.*

- Art.3 Base imponibile (in vigore dal 17/04/1977, modificato da L. 114/1977):

*L'imposta si applica sul reddito complessivo netto formato da tutti i redditi del soggetto passivo, compresi i redditi altrui dei quali egli ha la libera disponibilità o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti ed esclusi i redditi sui quali l'imposta stessa si applica separatamente ai sensi degli artt. 12, 13 e 14.*

*Sono in ogni caso esclusi dalla base imponibile i redditi esenti e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta nonché i redditi di lavoro dipendente prestato all'estero da cittadini italiani emigrati che sono rimasti iscritti nelle anagrafi della popolazione residente.*

- Art. 6 Classificazione dei redditi:

*Ai fini della determinazione della base imponibile i singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie:*

*Categoria A - Redditi fondiari;*

*Categoria B – Redditi di capitale;*

*Categoria C – Redditi di lavoro;*

*Categoria D – Redditi d'impresa;*

*Categoria E – Redditi diversi.*

*I redditi delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, da qualsiasi fonte provengano e quale che sia l'oggetto della società, sono considerati redditi d'impresa e determinati unitariamente secondo le norme relative a tali redditi.*

- Art. 8 Determinazione del reddito complessivo (in vigore dal 20/12/1984, modificato da d.l. n. 853/84):

*Il reddito complessivo si determina sommando i redditi netti di ogni categoria che concorrono a formarlo e sottraendo le perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e dall'esercizio di arti e professioni, ad esclusione di quelle relative a cespiti che fruiscono di esenzioni. Le perdite delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, e quelle delle società o associazioni di cui alla lett. C) del 3° comma dell'art.5 derivanti dall'esercizio dell'arte o professione, si sottraggono per ciascun socio o associato nella porzione stabilita dall'art. 5.*

*Se l'ammontare della perdita derivante dall'esercizio di imprese commerciali supera l'ammontare dei redditi la differenza, se è stata tenuta contabilità ordinaria, può essere portata in diminuzione del reddito complessivo dei periodi di imposta successivi ma non oltre il quinto.*

Infine, l'art. 11 del D.P.R. 597/1973 successivamente modificato da D. l. 57/1986, indica che *l'imposta lorda è determinata applicando al reddito complessivo, al netto delle deduzioni previste nell'art. 10, le aliquote in vigore per i singoli scaglioni di reddito in cui rientra il soggetto passivo.*<sup>5</sup>

Inizialmente, come si potrà notare dalle tabelle 1 e 2, si prevedeva, in Italia, la suddivisione dei redditi in 32 scaglioni, compresi tra 2 milioni e superiori a 500 milioni, con l'applicazione di aliquote marginali legali comprese tra l'aliquota legale minima del 10% e quella massima del 72%.

Scaglioni così numerosi si potevano osservare solo in Spagna (28), mentre per quanto riguardava la struttura della medesima imposta gli altri Paesi industrializzati presentavano numeri di molto inferiori: per esempio, Giappone (19), USA (15), Francia (12), Gran Bretagna (7) e Germania (4)

---

<sup>5</sup> Fonte: [www.def.finanze.it](http://www.def.finanze.it)

Tabella 1: Aliquote marginali legali in vigore dal 1974 al 1975.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
2	10
3	13
4	16
5	19
6	22
7	25
8	27
9	29
10	31
12	32
14	33
16	34
18	35
20	36
25	38
30	40
40	42
50	44
60	46
80	48
100	50
125	52
150	54
175	56
200	58
250	60
300	62
350	64
400	66
450	68
500	70
Oltre 500	72

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 2: Aliquote marginali legali in vigore dal 1976 al 1982.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
3	10
4	13
5	16
6	19
7,5	22
9	25
11	27
13	29
15	31
17	32
19	33
22	34
25	35
30	36
35	38
40	40
50	42
60	44
80	46
100	48
125	50
150	52
175	54
200	56
250	58
300	60
350	62
400	64
450	66
500	68
550	70
Oltre 550	72

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Come detto, dall'introduzione della riforma e fino alle successive modifiche del 1983, l'IRPEF è strutturata in 32 scaglioni, ma solo pochi contribuenti sono gravati dalle aliquote più alte, per esempio nel 1978 sono 18 i contribuenti italiani con una dichiarazione del reddito superiore a 550 milioni di lire, solo 7, invece, rientrano nello scaglione tra 500 e 550 milioni di lire, quindi con aliquote pari rispettivamente al 72 e 70%.<sup>6</sup> Di seguito sono riportate le tabelle con tutte le aliquote in vigore dal 1983 al 2020 in Italia.

<sup>6</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

Tabella 3: Aliquote marginali legali in vigore dal 1983 al 1985.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
11	18
24	27
30	35
38	37
60	41
120	47
250	56
500	62
Oltre 500	65

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 4: Aliquote marginali legali in vigore dal 1986 al 1988.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
6	12
11	22
28	27
50	34
100	41
150	48
300	53
600	58
Oltre 600	62

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 5: Aliquote marginali legali in vigore nel 1989.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
6	10
12	22
30	26
60	33
150	40
300	45
Oltre 300	50

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 6: Aliquote marginali legali in vigore nel 1990.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
6,4	10
12,7	22
31,8	26
63,7	33
159,1	40
318,3	45
Oltre 318,3	50

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 7: Aliquote marginali legali in vigore nel 1991.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
6,8	10
13,5	22
33,7	26
67,6	33
168,8	40
337,7	45
Oltre 337,7	50

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 8: Aliquote marginali legali in vigore dal 1992 al 1997.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
7,2	10
14,4	22
30	27
60	34
150	41
300	46
Oltre 300	51

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 9: Aliquote marginali legali in vigore dal 1998 al 1999.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
15	18,5
30	26,5
60	33,5
135	39,5
Oltre 135	45,5

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 10: Aliquote marginali legali in vigore nel 2000.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
15	18,5
30	25,5
60	33,5
135	39,5
Oltre 135	45,5

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 11: Aliquote marginali legali in vigore nel 2001.

<b>Limite superiore (milioni di lire)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
20	18
30	24
60	32
135	39
Oltre 135	45

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 12: Aliquote marginali legali in vigore nel 2002.

<b>Limite superiore (euro)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
10.329	18
15.494	24
30.987	32
69.722	39
Oltre 69.722	45

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 13: Aliquote marginali legali in vigore dal 2003 al 2004.

<b>Limite superiore (euro)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
15.000	23
29.000	29
32.600	31
70.000	39
Oltre 70.000	45

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 14: Aliquote marginali legali in vigore dal 2005 al 2006.

<b>Limite superiore (euro)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
26.000	23
33.500	33
100.000	39
Oltre 100.000	43

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 15: Aliquote marginali legali in vigore dal 2007 al 2020

<b>Limite superiore (euro)</b>	<b>Aliquota (%)</b>
15	23
28	27
55	38
75	41
Oltre 75	43

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

La Riforma tributaria ha prodotto due effetti vistosi nella struttura del sistema tributario italiano: l'aumento del numero dei contribuenti e la variazione delle entrate fiscali con una consistente crescita del gettito dell'imposta rispetto al PIL. Le dichiarazioni presentate all'amministrazione finanziaria passavano dalle circa 5 milioni del periodo pre-Riforma alle 22,6 milioni di unità nel 1974 (14,6 milioni di modelli 740 e 8 milioni di modelli 101); la crescita è proseguita ulteriormente nel tempo fino a raggiungere la quota 42 milioni circa nel 2008.<sup>7</sup> I modelli 740 e 101 erano dei modelli per la dichiarazione dei redditi destinati ai lavoratori

<sup>7</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

dipendenti e ai pensionati. Inizialmente il modello 101 era rilasciato a titolo di certificazione dai sostituiti d'imposta e trovava applicazione a partire dal 1974.

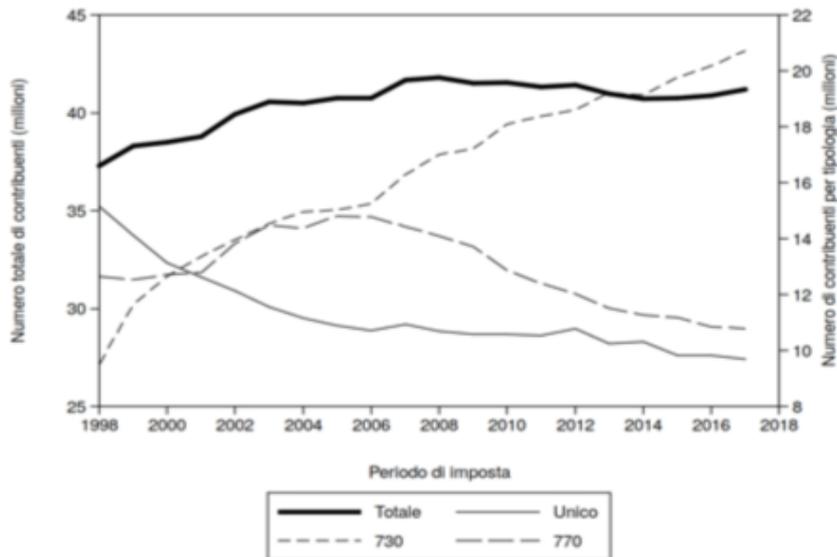
Dalle tabelle 16 e 17 si evince graficamente il numero dei contribuenti e il modello utilizzato ai fini della dichiarazione dei redditi.

Tabella 16: Il numero di contribuenti (in milioni) per tipologia di dichiarazione (1974-1995)



Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 17: Il numero di contribuenti (in milioni) per tipologia di dichiarazione (1998-2017)



Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Come anticipato, oltre che il numero dei contribuenti, è variato ed aumentato anche il gettito IRPEF rispetto al PIL passando dal 2% del 1974 al 10% del 1998 e al 10,7% del 2018, come si può notare nelle tabelle 18 e 19.

Tabella 18: Gettito dell'imposta netta erariale nel periodo 1974-2000.

<b>Periodo di imposta</b>	<b>Gettito (miliardi di euro)</b>	<b>% del PIL (SEC 95)</b>
1974	1,2	1,9
1975	2,1	2,8
1976	3,2	3,5
1977	4,9	4,3
1978	6,0	4,5
1979	7,6	4,7
1980	12,0	5,9
1981	15,3	6,3
1982	19,8	6,9
1983	24,7	7,4
1984	27,8	7,3
1985	32,0	7,4
1986	34,2	7,2
1987	39,0	7,5
1988	46,1	8,0
1989	49,9	7,9
1990	56,7	8,1
1991	63,0	8,2
1992	70,2	8,7
1993	78,9	9,5
1994	76,2	8,7
1995	83,2	8,8
1996	89,9	9,0
1997	97,8	9,3
1998	109,4	10,0
1999	115,1	10,2
2000	115,2	9,7

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Tabella 19: Il gettito dell'imposta nel periodo 2000-2018.

Periodo di imposta	Imposta erariale	Addizionale regionale	Addizionale comunale	Totale (miliardi di euro)	% del PIL (SEC 2010)
2000	115,2	2,5	0,6	118,3	9,5
2001	120,3	4,6	0,9	125,7	9,7
2002	122,0	5,0	1,1	128,1	9,5
2003	124,5	6,2	1,6	132,2	9,5
2004	128,5	6,5	1,6	136,7	9,4
2005	133,6	6,1	1,5	141,3	9,5
2006	142,8	6,6	1,6	151,0	9,7
2007	153,0	7,4	2,5	162,8	10,1
2008	160,0	8,2	2,9	171,1	10,5
2009	155,4	8,1	2,8	166,3	10,6
2010	162,6	8,2	2,9	173,6	10,8
2011	162,1	8,5	3,2	173,8	10,6
2012	163,9	10,7	3,9	178,5	11,1
2013	161,3	10,6	4,2	176,1	11,0
2014	160,6	10,9	4,4	175,9	10,8
2015	165,7	11,1	4,6	181,4	10,7
2016	166,2	11,9	4,5	182,6	10,8
2017	169,3	12,0	4,6	185,8	10,7
2018	172,3	12,0	4,8	189,0	10,7

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

Considerando i dati aggiornati al 2020, il gettito IRPEF si è attestato a circa 187.436 milioni di euro, in riduzione di circa 4.178 milioni di euro, -2,2%, rispetto all'anno precedente.<sup>8</sup>

Come si è potuto leggere in questo paragrafo l'IRPEF riveste un ruolo da protagonista nel sistema tributario italiano, fondamentale sia dal punto di vista delle entrate fiscali e sia dal punto di vista del contribuente, considerata la quota di reddito che annualmente viene destinata al pagamento del tributo.

## 1.2 Deduzioni e detrazioni.

La deduzione fiscale e la detrazione fiscale rappresentano rispettivamente le operazioni che riducono il reddito imponibile su cui si calcola l'imposta e le operazioni che diminuiscono legalmente l'ammontare dell'imposta da pagare.

In presenza di deduzione fiscale l'imposta netta T si calcola:  $T = t(Y-D) - d$ , dove t = aliquota fiscale; Y = reddito lordo; D = deduzione e d = detrazione.

In presenza di detrazione, invece, l'imposta lorda T si calcola:  $T = t(Y) - d$ , dove t = aliquota fiscale; Y = base imponibile e d = detrazione.

Di seguito vengono illustrate ed approfondite le caratteristiche di entrambe le operazioni.

<sup>8</sup> Fonte: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

## *Le deduzioni fiscali*

La deduzione fiscale comprende quella serie di spese con cui si può ridurre il reddito complessivo su cui calcolare l'imposta dovuta; solitamente, si calcola l'importo della deduzione e lo si indica nel prospetto di liquidazione dopo aver fatto il calcolo delle imposte.<sup>9</sup>

L'art.10 D.P.R. 597/1973 in vigore dal 01/01/1974 con effetto dal 01/01/1980 e successivamente modificato enuncia gli oneri deducibili:

*Dal reddito complessivo si deducono se non sono deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo, i seguenti oneri sostenuti dal contribuente o dalle persone i cui redditi gli sono imputati a norma dell'art. 4, anche nell'interesse di altre persone al mantenimento delle quali siano obbligati per legge:*

- a) L'imposta locale sui redditi che concorrono a formare il reddito complessivo, iscritta nei ruoli la cui riscossione ha inizio nel periodo d'imposta. Nell'ipotesi prevista dall'art. 5 l'imposta iscritta a ruolo nei confronti della società si deduce per ciascun socio o associato nella proporzione stabilita nello stesso articolo.*
- b) I canoni, livelli, censi ed altri oneri gravanti sui redditi degli immobili che concorrono a formare il reddito complessivo, compresi i contributi ai consorzi obbligatori;*
- c) Gli interessi passivi per i quali sia indicato il domicilio, la residenza o lo stabile organizzazione del percipiente e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, salvo quanto stabilito nel quarto comma dell'art.58;*
- d) I contributi previdenziali e assistenziali;*
- e) I premi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e contro gli infortuni;*
- f) Le spese per cure mediche e chirurgiche e le spese necessarie per l'assistenza specifica di persone colpite da grave e permanente invalidità o menomazione, compresi gli onorari o altri compensi per i quali sia indicato il domicilio o la residenza del percipiente nel territorio dello Stato, per la parte del loro ammontare complessivo che eccede il dieci o il cinque per cento del reddito complessivo dichiarato secondo che questo sia o non sia superiore a quindici milioni di lire, nonché le spese funebri per un importo non superiore a cinquecentomila lire;*
- g) Gli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione legale ed effettiva, di scioglimento o annullamento del matrimonio o di cessazione dei suoi effetti civili, sempreché risultino da provvedimenti dell'autorità giudiziaria;*
- h) Gli assegni periodici corrisposti al beneficiario in forza di testamento o in adempimento di oneri modalali a carico del donatario;*
- i) Le spese per la frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria, in misura non superiore a quella stabilita per le tasse e i contributi degli istituti statali.*

---

<sup>9</sup> Fonte: [www.fiscoetasse.com](http://www.fiscoetasse.com)

*Sono inoltre deducibili, nel limite del settantacinque per cento del loro ammontare le spese relative ad immobili di interesse artistico, storico o archeologico sostenute ai sensi dell'art. 16 della legge 1giugno 1939 n.1089.*

*Le deduzioni di cui ai precedenti commi sono ammesse nella misura in cui gli oneri siano rimasti effettivamente a carico del contribuente o delle persone indicate dal primo comma e risultino da idonea documentazione.<sup>10</sup>*

Nel 1977 l'art. 10 viene modificato con l'introduzione di alcuni limiti: per gli interessi passivi si prevede il limite di 3,5 milioni di lire, 4 milioni a partire dal 1980; per i premi per assicurazioni sulla vita del contribuente, per i premi per le assicurazioni contro gli infortuni e i contributi previdenziali non obbligatori per legge sono deducibili per un importo complessivamente non superiore a 2 milioni di lire, 2,5 milioni di lire a partire dal 1980.

Ulteriori novità sorgono nel 1986 quando si rendono deducibili le erogazioni liberali in denaro così specificate: *“nella misura che non ecceda il 2% del reddito dichiarato al netto degli altri oneri deducibili, a favore di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni, di associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgano esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro e il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo. Le erogazioni liberali non utilizzate entro il secondo periodo di imposta successivo a quello della loro percezione per le finalità di cui al comma precedente costituiscono reddito imponibile in misura doppia del loro ammontare”.*

Dal 1992, le deduzioni per spese meritorie si trasformano in detrazioni d'imposta. Successive ed ulteriori modifiche, in ordine, avvengono nel 1993 quando si concede una deduzione del valore della rendita catastale dell'abitazione di residenza e relative pertinenze di 1 milione di lire; l'effetto che produce questa modifica normativa è la diminuzione dei contribuenti tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi di circa 4,3 milioni di unità tra il 1992 e il 1993; tra il 2000 e il 2001 si apportano ulteriori modifiche introducendo la deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori pagati per gli addetti ai servizi domestici e familiari e la deducibilità dei contributi e premi versati alle forme pensionistiche complementari ed individuali.

Il numero dei contribuenti con oneri deducibili positivi nel corso degli anni varia sensibilmente: nel 1976 erano circa 3,42 milioni, nel 1980 erano poco meno di circa 6,8 milioni, durante il corso degli anni '80 aumentano fino a raggiungere i 16,25 milioni nel 1990 per poi diminuire ed assestarsi a circa 9 milioni nel 1998; il calo del numero dei contribuenti con oneri deducibili positivi è da ricondurre alla trasformazione delle deduzioni per spese meritorie in detrazioni d'imposta.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Fonte: [www.def.finanze.it](http://www.def.finanze.it)

<sup>11</sup> Cfr: Panteghini P. M. e Pellegrino S. “Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia”, Società italiana di economia pubblica, 2020.

Nel 2019, le deduzioni sono oltre 34,7 miliardi di euro, in calo del 2,7% rispetto all'anno precedente e si suddividono rispettivamente in 9,1 miliardi di euro di deduzioni per l'abitazione principale e 25,7 miliardi circa di oneri deducibili, a cui dal 2014 hanno scorporato i contributi sanitari obbligatori nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale. I contributi previdenziali ed assistenziali corrispondono al 71% degli oneri deducibili, di cui ne sono la voce principale.<sup>12</sup>

### *Le detrazioni d'imposta.*

Le detrazioni fiscali contribuiscono alla diminuzione legale dell'ammontare dell'imposta da pagare, costituendo delle agevolazioni fiscali per il contribuente. Nel 1974, la struttura dell'IRPEF presentava solo alcune specifiche detrazioni, di seguito riportate: una detrazione per quota esente pari a 36 mila lire, che nel 2018 sarebbero corrisposti a circa 228 euro; una detrazione per coniuge a carico di 36 mila lire; una detrazione basata sul numero di altre persone a carico (fino al 1977 si parla genericamente di altre persone a carico senza distinguere tra figli o eventuali altre persone), i diversi importi previsti all'aumentare dei componenti a carico sono indicati dalla successiva tabella; una detrazione di 36 mila lire per i lavoratori dipendenti; una detrazione di 12 mila lire, successivamente aumentata a 18 mila lire nel 1975 e in vigore fino al 1985, alternativa alle deduzioni spettanti al contribuente; una detrazione di 48 mila lire, già comprensiva di quella da 12 mila lire, per i pensionati ed infine una detrazione di 36 mila lire spettante ai lavoratori autonomi con un reddito pari o inferiore a 3 milioni di lire. Quest'ultima tipologia di agevolazione è stata in vigore fino al periodo d'imposta 1977 per poi essere reintrodotta a decorrere dal periodo d'imposta 1988 per effetto del D.P.R. 917/1986.<sup>13</sup>

Tabella 20: Detrazioni fiscali per altre persone a carico nel 1974.

<b>Numero di persone</b>	<b>Importo (migliaia di lire)</b>
1	7
2	15
3	25
4	35
5	65
6	100
7	150
8	250
Oltre 8	120 ciascuna

Fonte: Panteghini P.M. e Pellegrino S.

<sup>12</sup> Fonte: "Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, analisi dati IRPEF anno d'imposta 2019", Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica.

<sup>13</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

Le detrazioni, oltre a ridurre l'ammontare d'imposta da pagare dal contribuente, sono fondamentali per il funzionamento interno della struttura dell'IRPEF.

Esse, infatti, sono responsabili, insieme alla struttura delle aliquote legali, della progressività dell'imposta, cioè dell'aumentare dell'aliquota media all'aumentare della base imponibile.

Inoltre, affrontano i problemi di equità orizzontale del tributo attraverso il diverso trattamento dei soggetti appartenenti a nuclei familiari con diversa composizione e con differente capacità contributiva, cioè il principio a cui si ispira la ripartizione del carico fiscale basato sulla capacità economica del cittadino.

Infine, differiscono il carico fiscale in base alla fonte di reddito, realizzando la discriminazione qualitativa dei redditi, e rendono personalizzata l'imposta.

Oggi, le detrazioni ammesse possono essere distinte e raggruppate in cinque diverse categorie:

- 1) Detrazione per fonte di reddito;
- 2) Detrazione per carichi di famiglia;
- 3) Detrazioni per oneri personali;
- 4) Detrazioni per canoni di locazione e mutui per la prima casa;
- 5) Altre detrazioni con finalità di incentivazione.

Le prime due categorie di detrazioni si presentano in forma decrescente al crescere del reddito complessivo, sia per limitare l'erosione del gettito sia per ragioni di equità verticale, in quanto si tiene conto del maggior bisogno dei contribuenti con minori possibilità economiche.

Le detrazioni per fonte di reddito si differenziano in base alla tipologia di contribuente: nel caso in cui si tratti di lavoratore dipendente, tra cui il lavoratore atipico ad esso assimilato; nel caso in cui si tratti di pensionato o di lavoratore autonomo.

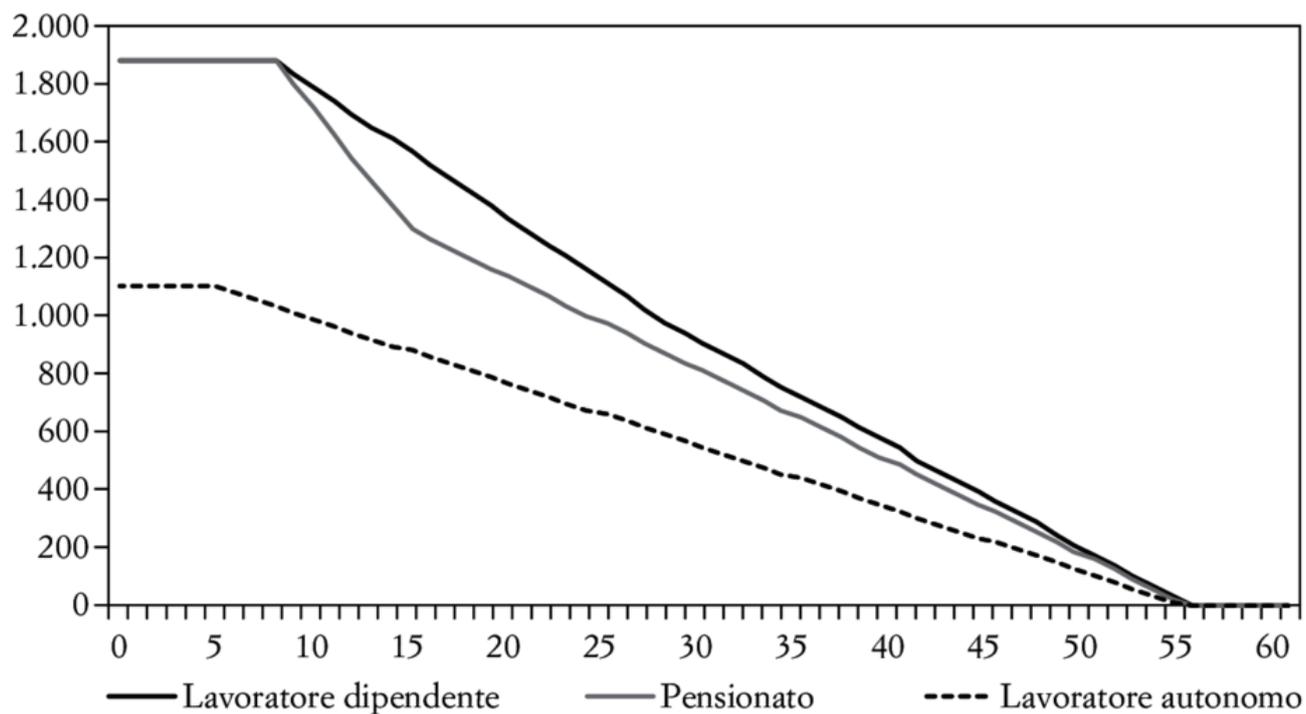
Dall'osservazione del grafico 1 si può notare la variazione della detrazione al variare del "Reddito per detrazione" e come essa raggiunga lo zero in presenza di Reddito per detrazione (RD) pari a 55.000 euro. Viene definito "Reddito per detrazione" il reddito di riferimento indicato nei moduli di dichiarazione fiscale per la determinazione, in taluni casi, dell'ammontare o di soglie di detrazioni spettanti.

Il reddito per detrazione è pari al reddito complessivo del contribuente, a cui si sottrae la rendita per la prima casa e si sommano i redditi di locazione assoggettati alla cedolare secca, i quali sono esclusi dalla base imponibile Irpef.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

Grafico 1: Le detrazioni tradizionali per fonte del reddito (in funzione del reddito di detrazione).



Fonte: Bosi P. e Guerra M. C.

Considerando l'andamento del grafico, si può individuare un'area non soggetta a tassazione e attraverso la valutazione dell'impatto della scala delle aliquote e della detrazione per lavoro dipendente si può osservare la sua variazione nel tempo.

Tabella 21: Il minimo esente da imposta per un lavoratore dipendente.

<b>Periodo di imposta</b>	<b>Valore nominale in lire</b>	<b>Valore nominale in euro</b>	<b>Valore in euro 2018</b>	<b>Coefficiente di rivalutazione</b>
1974	840.000	434	5.325	12,275
1975	900.000	465	4.869	10,476
1976	1.380.000	713	6.408	8,991
1977	1.380.000	713	5.426	7,613
1978	1.380.000	713	4.825	6,770
1979	1.620.000	837	4.894	5,850
1980	2.500.000	1.291	6.235	4,829
1981	3.000.000	1.549	6.303	4,068
1982	3.500.000	1.808	6.319	3,496
1983	4.500.000	2.324	7.067	3,041
1984	4.800.000	2.479	6.817	2,750
1985	5.100.000	2.634	6.669	2,532
1986	5.400.000	2.789	6.654	2,386
1987	5.400.000	2.789	6.361	2,281
1988	6.111.000	3.156	6.858	2,173
1989	6.600.000	3.409	6.950	2,039
1990	7.138.000	3.686	7.082	1,921
1991	7.579.000	3.914	7.069	1,806
1992	8.047.000	4.156	7.119	1,713
1993	8.538.000	4.410	7.249	1,644
1994	8.552.000	4.417	6.987	1,582
1995	8.700.000	4.493	6.744	1,501
1996	8.700.000	4.493	6.493	1,445
1997	9.000.000	4.648	6.600	1,420
1998	9.100.000	4.700	6.556	1,395
1999	9.100.000	4.700	6.457	1,374
2000	12.000.000	6.197	8.298	1,339
2001	12.000.000	6.197	8.082	1,304
2002	12.000.000	6.197	7.889	1,273
2003	14.522.025	7.500	9.323	1,243
2004	14.522.025	7.500	9.143	1,219
2005	14.522.025	7.500	8.985	1,198
2006	14.522.025	7.500	8.813	1,175
2007	15.490.160	8.000	9.240	1,155
2008	15.490.160	8.000	8.952	1,119
2009	15.490.160	8.000	8.880	1,110
2010	15.490.160	8.000	8.744	1,093
2011	15.490.160	8.000	8.520	1,065
2012	15.490.160	8.000	8.272	1,034
2013	15.490.160	8.000	8.176	1,022
2014	15.770.919	8.145	8.308	1,020
2015	15.770.919	8.145	8.316	1,021
2016	15.770.919	8.145	8.324	1,022
2017	15.770.919	8.145	8.235	1,011
2018	15.770.919	8.145	8.145	1,000

Fonte: Panteghini P. M. e Pellegrino S.

Come mostrato dalla tabella 21, la soglia di no tax area cresce nel tempo in termini nominali fino a raggiungere la quota di 8.145 euro a partire dal 2013.

Se si considerasse di pagare l'imposta su 8.145 euro, applicando l'aliquota fissata per il primo scaglione e pari al 23%, risulterebbe un'imposta da pagare di 1.873 euro, che risulterà azzerata dalla detrazione calcolata tenendo in considerazione lo stesso reddito, le cui modalità di determinazione sono schematizzate nella tabella 22.

Tabella 22: Le detrazioni tradizionali per fonte di reddito.

<b>Reddito di lavoro di lavoro dipendente e assimilati</b>	<b>Detrazioni tradizionali</b>
Fino a 8.000	1.880
8.001 – 28.000	$978 + 902 (28.000 - RD) / 20.000$
28.001 – 55.000	$978 (55.000 - RD) / 27.000$
<b>Reddito di pensione</b>	
Fino a 8.000	1.880
8.001 – 15.000	$1.297 + 583 (15.000 - RD) / 7.000$
15.001 – 55.000	$1.297 (55.000 - RD) / 40.000$
<b>Reddito di lavoro autonomo</b>	
Fino a 4.800	1.104
4.801 – 55.000	$1.104 (55.000 - RD) / 50.200$

Fonte: Bosi P. e Guerra M. C.

Per quanto riguarda, invece, pensionati e lavoratori autonomi, la no tax area è, rispettivamente, di 8.125 euro e 4.800 euro.

Attraverso le detrazioni per carichi di famiglia si cerca di raggiungere l'obiettivo dell'equità orizzontale, applicando una tassazione differenziata basata sulla diversa composizione e sulle diverse caratteristiche dei nuclei familiari. Con questa modalità di detrazione si sostiene la capacità contributiva di quel contribuente, che avendo maggiori familiari a carico, ha maggiori costi da sostenere e inoltre si raggiunge l'ulteriore funzione di riequilibrare il carico fiscale dei nuclei monoreddito.<sup>15</sup>

La soglia per essere considerati a carico è stata inizialmente fissata a 840 mila lire nel 1974; nel corso degli anni tale soglia è stata aggiornata e modificata, aumentando a 5.500.000 lire nel 1995. Come si osserverà nella tabella 23, in cui sono riportate tutte le soglie negli anni, dal 1995 in poi tale importo non è più variato.

<sup>15</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

Tabella 23: Soglia di reddito per essere considerati a carico.

<b>Periodo di imposta</b>	<b>Valore nominale in lire</b>	<b>Valore nominale in euro</b>	<b>Valore in euro del 2018</b>	<b>Coefficiente di rivalutazione</b>
1974	840.000	434	5.325	12,275
1975	840.000	434	4.545	10,476
1976	840.000	434	3.901	8,991
1977	960.000	496	3.775	7,613
1978	960.000	496	3.357	6,770
1979	960.000	496	2.900	5,850
1980	960.000	496	2.394	4,829
1981	960.000	496	2.017	4,068
1982	960.000	496	1.733	3,496
1983	2.750.000	1.420	4.319	3,041
1984	2.750.000	1.420	3.906	2,750
1985	2.750.000	1.420	3.596	2,532
1986	3.000.000	1.549	3.697	2,386
1987	3.000.000	1.549	3.534	2,281
1988	4.000.000	2.066	4.489	2,173
1989	4.000.000	2.066	4.212	2,039
1990	4.200.000	2.169	4.167	1,921
1991	4.500.000	2.324	4.197	1,806
1992	4.800.000	2.479	4.247	1,713
1993	5.100.000	2.634	4.330	1,644
1994	5.300.000	2.737	4.330	1,582
1995	5.500.000	2.841	4.264	1,501
1996	5.500.000	2.841	4.105	1,445
1997	5.500.000	2.841	4.034	1,420
1998	5.500.000	2.841	3.963	1,395
1999	5.500.000	2.841	3.903	1,374
2000	5.500.000	2.841	3.803	1,339
2001	5.500.000	2.841	3.704	1,304
2002	5.500.000	2.841	3.616	1,273
2003	5.500.000	2.841	3.531	1,243
2004	5.500.000	2.841	3.463	1,219
2005	5.500.000	2.841	3.403	1,198
2006	5.500.000	2.841	3.338	1,175
2007	5.500.000	2.841	3.281	1,155
2008	5.500.000	2.841	3.179	1,119
2009	5.500.000	2.841	3.153	1,110
2010	5.500.000	2.841	3.105	1,093
2011	5.500.000	2.841	3.025	1,065
2012	5.500.000	2.841	2.937	1,034
2013	5.500.000	2.841	2.903	1,022
2014	5.500.000	2.841	2.897	1,020
2015	5.500.000	2.841	2.900	1,021
2016	5.500.000	2.841	2.903	1,022
2017	5.500.000	2.841	2.872	1,011
2018	5.500.000	2.841	2.841	1,000

Fonte: Panteghini P. M. e Pellegrino S.

Ai fini dell'applicazione IRPEF la soglia di reddito per essere considerati a carico è fissata a 4.000 euro per i figli di età non superiore a 24 anni.

La successiva tabella, invece, riporta come le detrazioni per carichi di famiglia si differenzino per il coniuge a carico, per i figli a carico e per altri familiari a carico e di come decrescano all'aumentare del reddito per detrazioni (RD).

Tabella 24: Le detrazioni per carichi di famiglia.

<b>Coniuge</b>	
Fino a 15.000	800 – 110 RC/15.000
15.001 – 29.000	690
29.001 – 29.200	700
29.201 – 34.700	710
34.701 – 35.000	720
35.001 – 35.100	710
35.101 – 35.200	700
35.201 – 40.000	690
40.001 – 80.000	690 (80.000 – RC) /40.000
Figlio > 3 anni	950 (95.000 – RC) /95.000
<b>Detrazione ulteriore per nuclei con almeno 4 figli a carico, se sussiste il diritto delle detrazioni precedenti</b>	1.200
<b>Altri familiari a carico</b>	750 (80.000 – RC) /80.000

Fonte: Bosi P. e Guerra M. C.

Le detrazioni per oneri, introdotte a partire dal 1992, prevedevano inizialmente una quota di detraibilità del 27%, pari all'aliquota marginale legale del terzo scaglione; successivamente, nel periodo d'imposta 1995-1997, tale quota si è ridotta al 22% corrispondente all'aliquota marginale del secondo scaglione per poi scendere, a partire dal 1998, al 19%, come l'aliquota applicata al primo scaglione maggiorata di 0,5 in quanto si tiene in considerazione l'introduzione delle addizionali regionali.<sup>16</sup>

Le detrazioni per oneri hanno la duplice finalità di personalizzare il tributo e di agevolare e incentivare determinati impieghi di reddito. L'elenco dei casi previsti in questa specifica categoria è ampio, come si può leggere dallo schema indicato di seguito.

<sup>16</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

Tabella 25: Spese per le quali spetta la detrazione al 19%.

<b>Codice</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Rigo</b>	<b>Codice</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Rigo</b>
<b>1</b>	Spese sanitarie	<b>E1</b>	<b>22</b>	Contributi associativi alle società di mutuo soccorso	<b>Da E8 a E10</b>
<b>2</b>	Spese sanitarie per familiari non a carico affetti da patologie esenti	<b>E2</b>	<b>24</b>	Erogazioni liberali a favore della società di cultura Biennale di Venezia	“
<b>3</b>	Spese sanitarie per persone con disabilità	<b>E3</b>	<b>25</b>	Spese per beni soggetti a regime vincolistico	“
<b>4</b>	Spese veicoli per persone con disabilità	<b>E4</b>	<b>26</b>	Erogazioni liberali per attività culturali ed artistiche	“
<b>5</b>	Spese per l’acquisto di cani guida	<b>E5</b>	<b>27</b>	Erogazioni liberali a favore di enti operanti nello spettacolo	“
<b>6</b>	Totale spese sanitarie per le quali è stata richiesta la rateizzazione nella precedente dichiarazione	<b>E6</b>	<b>28</b>	Erogazioni liberali a favore di fondazioni operanti nel settore musicale	“
<b>7</b>	Interessi per mutui ipotecari per acquisto abitazione principale	<b>E7</b>	<b>29</b>	Spese veterinarie	“
<b>8</b>	Interessi per mutui ipotecari per acquisto altri immobili	<b>Da E8 a E10</b>	<b>30</b>	Spese sostenute per servizi di interpretariato dai soggetti riconosciuti sordi	“
<b>9</b>	Interessi per mutui contratti nel 1997 per recupero edilizio	“	<b>31</b>	Erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado	“
<b>10</b>	Interessi per mutui ipotecari per costruzione abitazione principale	“	<b>32</b>	Spese relative ai contributi versati per il riscatto degli anni di laurea dei familiari a carico	“
<b>11</b>	Interessi per prestiti o mutui agrari	“	<b>33</b>	Spese per asili nido	“
<b>12</b>	Spese per istruzione diverse da quelle universitarie	“	<b>35</b>	Erogazioni liberali al fondo per l’ammortamento di titoli di stato	“
<b>13</b>	Spese per istruzione universitarie	“	<b>36</b>	Premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni	“
<b>14</b>	Spese funebri	“	<b>38</b>	Premi per assicurazioni per tutela delle persone con disabilità grave	“
<b>15</b>	Spese per addetti all’assistenza personale	“	<b>39</b>	Premi per assicurazioni per rischio di non autosufficienza	“
<b>16</b>	Spese per attività sportive per ragazzi	“	<b>40</b>	Spese sostenute per l’acquisto di abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale	“
<b>17</b>	Spese per intermediazione immobiliare	“	<b>43</b>	Premi per assicurazioni per il rischio di eventi calamitosi	“
<b>18</b>	Spese per canoni di locazione sostenute da studenti universitari fuori sede	“	<b>44</b>	Spese per minori o maggiorenni con DSA	“
<b>20</b>	Erogazioni liberali a favore delle popolazioni colpite da calamità pubbliche o eventi straordinari	“	<b>99</b>	Altre spese detraibili	“
<b>21</b>	Erogazioni liberali alle società ed associazioni sportive dilettantistiche	“			

Fonte: Bosi P. e Guerra M.C.

Per quanto concerne, invece, le ultime due categorie di detrazioni previste (canoni di locazioni e mutui per la prima casa; altre detrazioni con finalità di incentivazione), tra le voci più importanti si possono menzionare gli interessi passivi per mutui contratti per l’acquisto dell’abitazione principale del contribuente

o di suoi familiari per il 19% del loro ammontare, ma non è ammessa per la quota di interessi che eccede la soglia di 4.000 euro; il canone di locazione che si differenzia a seconda della tipologia contrattuale e dell'ammontare del reddito per detrazioni; le detrazioni che hanno la finalità di incentivare l'attività del settore edilizio e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, tra cui la manutenzione straordinaria, il restauro, il risanamento conservativo, ristrutturazione e manutenzione ordinaria nel caso di parti comuni condominiali.<sup>17</sup>Nel 2019, le detrazioni complessivamente ammontano a circa 70,2 miliardi di euro, di cui le detrazioni per redditi da lavoro dipendente e pensione sono quelle di maggiore entità e costituiscono circa il 60% del totale<sup>18</sup>.

### 1.3 Le principali distorsioni del sistema tributario italiano: erosione ed evasione fiscale

---

L'erosione e l'evasione fiscale costituiscono le principali distorsioni del sistema tributario italiano e sin dai primi studi di finanza pubblica venivano indicate come piaghe del sistema italiano.

Con il termine erosione si intende quel fenomeno di riduzione del gettito d'imposta per la presenza di eccezioni nella sua applicazione rispetto al razionale disegno del tributo.

Il termine evasione fiscale indica quei comportamenti illeciti di occultamento parziale o totale della base imponibile o di mancato versamento dell'imposta.<sup>19</sup>

#### 1.3.1 L'erosione fiscale.

---

Il fenomeno dell'erosione fiscale è stato, sin dai primi anni dell'entrata in vigore della Riforma tributaria degli anni '70, contabilizzato all'interno delle statistiche prodotte annualmente dal Ministero delle Finanze, ma allo stesso tempo previsto e facilitato dai diversi decreti attuati.

Per esempio, i decreti istitutivi dell'IRPEF e dell'imposta sostitutiva sugli interessi applicano l'esclusione degli interessi dalla base imponibile dell'IRPEF o il D.P.R. 601/1973 disciplina il sistema delle agevolazioni fiscali prevedendo già all'art.1, in vigore fino al 1986, l'erosione ingiustificata della base imponibile esentando l'assegno del Presidente della Repubblica dall'IRPEF e dall'imposta locale sui redditi.

Le stime dell'erosione inerenti al reddito di terreni e fabbricati evidenziano una quota di reddito dichiarato, confrontato al reddito potenziale, per i terreni rispettivamente pari al 7,2%, 6% e 8,2% negli anni 1974, 1975 e 1976 e per i fabbricati una quota rispettivamente pari al 26,2%, 25,4% e del 32,8% sempre riguardanti gli stessi tre anni considerati per i terreni.

---

<sup>17</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

<sup>18</sup> Fonte: "Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, analisi dei dati IRPEF anno d'imposta 2019", Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica.

<sup>19</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

L'erosione nel 1984 corrispondeva ad un terzo del reddito potenziale, l'evasione, che come vedremo nel corso dell'elaborato è di difficile calcolo, si stimava corrispondesse, invece, a circa un quarto (stime contenute in "I tributi nell'economia italiana", Bosi 1993).

Così, la somma di entrambe faceva emergere per quell'anno solo il 43,3% circa del reddito potenziale.<sup>20</sup>

Tabella 26: Evasione ed erosione fiscale nel 1984.

<b>Reddito</b>	<b>Lavoro dipendente e pensione (%)</b>	<b>Da capitale (%)</b>	<b>Altri redditi (%)</b>	<b>Totale (%)</b>
Dichiarato	70,4	2,1	23,1	43,3
Eroso	23,4	97,9	27,4	32,4
Evaso	6,2	0,0	49,5	24,3
potenziale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Panteghini P. M. e Pellegrino S.

Un'altra fonte di erosione fiscale sono stati i dividendi. Per quanto riguarda l'inclusione dei dividendi nella base imponibile ai fini IRPEF ci sono state delle elaborazioni diversificate nel tempo e definite in base alle caratteristiche della partecipazione.

Tra il 1974 e il 1977, sono stati integralmente conteggiati nella base imponibile; dal 1978, hanno continuato ad essere inclusi nella base imponibile e sono stati aggiunti anche i crediti d'imposta nei conteggi; dal 1998, invece, sono stati totalmente esclusi dal conteggio in quanto soggetti a cedolare secca; dal 2004, nel caso in cui il percettore non abbia una partecipazione qualificata o non sia titolare di reddito d'impresa, sono inclusi al 40%, al 49,72% a partire dal 2008.

Per quanto riguarda i redditi da capitale immobiliare, anch'essi hanno contribuito all'erosione della base imponibile dell'IRPEF nel corso degli anni:

- dal 1993 è stata riconosciuta una deduzione per l'abitazione principale in occasione dell'introduzione dell'ICI;
- dal 2001 è stato escluso il reddito pari alla rendita catastale rivalutata delle abitazioni principali;
- dal 2011 sono stati esclusi dal calcolo gli affitti di immobili per cui il proprietario abbia scelto la cedolare secca; e
- dal 2012 non sono stati presi in considerazione ai fini della base imponibile IRPEF anche gli altri redditi fondiari (redditi di altri immobili e terreni), così da portare ad una sottrazione di progressività, ma non di tassazione in quanto soggetti ad IMU e cedolare secca. A questi, costituiscono eccezione i redditi da locazione di abitazione non soggetti a cedolare secca.

<sup>20</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

Come appena osservato, l'erosione fiscale è continuata nel corso degli anni e, coinvolgendo la maggior parte dei redditi da capitale, ha reso il sistema simile a quello duale.

Considerato che l'imposizione sugli immobili è basata sul valore catastale determinato applicando alla rendita catastale un coefficiente fisso si trattava di un sistema duale imperfetto.<sup>21</sup>

Negli anni, comunque, non si è cercato di far allargare la base imponibile, ma spesso si è proceduto al contrario escludendo una quota di base imponibile dalla progressività dell'imposta personale e assoggettandola ad imposta proporzionale o addirittura esentandola.

Per esempio, sono stati esentati da imposta alcune tipologie di borse di studio, i trasferimenti statali o locali con finalità assistenziali e le pensioni sociali, di invalidità civile e di guerra; soggetti ad imposizione proporzionale, invece, sono le liquidazioni sanitarie, da lavoro e da assicurazione e gli arretrati lavorativi e pensionistici.<sup>22</sup>

Ulteriori tipologie di redditi sono state sottratte dall'imposizione IRPEF a favore di quella proporzionale, tra cui si possono citare: i premi di produttività, le somme erogate a titolo di partecipazione al welfare aziendale, i redditi di autonomi e imprenditori nel regime per i contribuenti minimi e la remunerazione *carried-interest* (strumenti di remunerazione alternativa basata sulla partecipazione agli utili del fondo) dei gestori dei fondi di *private equity*.<sup>23</sup>

In tema di erosione della base imponibile, particolare menzione meritano le spese fiscali, cioè quelle misure che riducono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o attività economica rispetto a una norma o un benchmark di riferimento.<sup>24</sup>

Tenendo conto del quadro normativo di riferimento, in Italia, a partire dal 2015, annualmente vengono individuate ed elencate nel "Rapporto sulle spese fiscali" le spese fiscali e se ne valutano gli effetti finanziari prendendo come parametro di riferimento modelli economici standard di tassazione, scelti discrezionalmente dalla Commissione nominata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze appositamente.

Come si evince dal Rapporto annuale sulle spese fiscali del 2019, la Commissione ha fissato come criterio di riferimento l'approccio a benchmark legale, il criterio secondo cui il sistema tributario di riferimento è identificato con quello in vigore.

Gli effetti causati da questa tipologia di metodo sono i seguenti:

- per quanto riguarda l'IRPEF, non vengono conteggiate come spese fiscali le detrazioni per spese di produzione del reddito, le detrazioni per familiari a carico e le imposte sostitutive sui redditi da capitale;

---

<sup>21</sup> Cfr. Bises B. "Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>22</sup> Cfr. Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.

<sup>23</sup> Cfr. Arachi G. e Baldini M. "La finanza pubblica italiana, rapporto 2018", Il Mulino, 2018.

<sup>24</sup> Cfr. Babbi F., "Nel labirinto delle tax expediture", Lavoce.info, novembre 2019.

- per quanto concerne l'IVA, invece, non sono calcolate come spese fiscali le aliquote ridotte e le disposizioni obbligatorie derivanti dall'armonizzazione dell'imposta a livello comunitario.

La classificazione è stata compiuta considerando: la norma di riferimento, la descrizione della misura, il tipo di tributo, il termine di vigenza, gli effetti finanziari sul gettito per ciascun anno del bilancio triennale, il numero di agevolazioni, l'importo medio dell'agevolazione, soggetti e categorie beneficiari e spese fiscali in vigore da più di 5 anni.

Di seguito sono illustrate le tabelle comprensive delle spese fiscali suddivise prima per missione, successivamente per tributo, per natura dell'agevolazione e per classe di costo<sup>25</sup>.

Tabella 27: Numero spese fiscali per missione.

<b>Numero spese fiscali per missione</b>		
<b>Missione 9</b>	Agricoltura e politiche agroalimentari e pesca	28
<b>Missione 10</b>	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	27
<b>Missione 11</b>	Competitività e sviluppo delle imprese	88
<b>Missione 13</b>	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6
<b>Missione 16</b>	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1
<b>Missione 17</b>	Ricerca e innovazione	6
<b>Missione 18</b>	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	14
<b>Missione 19</b>	Casa e assetto urbanistico	43
<b>Missione 20</b>	Tutela della salute	20
<b>Missione 21</b>	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	32
<b>Missione 22/23</b>	Istruzione scolastica, universitaria e formazione post-universitaria	17
<b>Missione 24</b>	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	90
<b>Missione 25</b>	Politiche previdenziali	10
<b>Missione 26</b>	Politiche per il lavoro	65
<b>Missione 27</b>	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0
<b>Missione 28</b>	Sviluppo e riequilibrio territoriale	19
<b>Missione 29</b>	Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	118
<b>Missione 30</b>	Giovani e sport	15
<b>Missione 31</b>	Turismo	3
	<b>Totale</b>	<b>602</b>

Fonte: "Rapporto programmatico recante gli interventi in materia fiscale", Allegato NADEF 2021.

<sup>25</sup> Fonte: Allegato alla NADEF 2021, rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali.

Tabella 28: Numero spese fiscali per tributo.

Tributo	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali (%)	Frequenze beneficiari	Ammontare 2021 (in milioni di euro)	Ammontare 2021 (%)	Ammontare 2022 (in milioni di euro)	Ammontare 2022 (%)	Ammontare 2023 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 (%)
<b>IRPEF</b>	171	28,4%	113.962.192	-39.389,8	57,8%	-39.136,8	60,5%	-39.158,7	60,1%
<b>IRES</b>	53	8,8%	219.028	-565,9	0,8%	-639,8	1,0%	-692,3	1,1%
<b>IRPEF/IRES</b>	46	7,6%	339.078	-5.832,9	8,6%	-6.700,0	10,4%	-6.346,6	9,7%
<b>IRPEF/IRES/IRAP/IMU</b>	17	2,8%	1.445.034	-1.709,3	2,5%	-1.516,3	2,3%	-1.570,9	2,4%
<b>IVA</b>	75	12,5%	762.685	-2.039,7	3,0%	-2.039,7	3,2%	-2.039,7	3,1%
<b>IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO E IPOCATASTALI</b>	72	12,0%	36.170	-6.284,8	9,2%	-6.284,8	9,7%	-6.284,8	9,6%
<b>IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI</b>	9	1,5%	N.D.	-14,5	0,0%	-14,5	0,0%	-14,5	0,0%
<b>IMPOSTA SOSTITUTIVA</b>	32	5,3%	2.546.908	-2.106,9	3,1%	-2.298,1	3,6%	-3.101,0	4,8%
<b>ACCISA</b>	36	6,0%	N.D.	-3.216,0	4,7%	-3.216,0	5,0%	-3.216,0	4,9%
<b>IMPOSTA DI CONSUMO</b>	2	0,3%	N.D.	-166,7	0,2%	-277,1	0,4%	-343,8	0,5%
<b>CREDITI D'IMPOSTA</b>	66	11,0%	8.771	-6.555,6	9,6%	-2.351,8	3,6%	-2.151,8	3,3%
<b>ALTRO</b>	23	3,8%	376.751	-214,3	0,3%	-214,3	0,3%	-214,3	0,3%
<b>TOTALE</b>	602	100%	119.696.617	-68.096,4	100%	-64.689,2	100%	-65.134,5	100%

Fonte: "Rapporto programmatico recante gli interventi in materia fiscale", Allegato NADEF 2021.

Tabella 29: Numero spese fiscali per natura.

Natura	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali (%)	Frequenze beneficiari	Ammontare 2021 (in milioni di euro)	Ammontare 2021 (%)	Ammontare 2022 (in milioni di euro)	Ammontare 2022 (%)	Ammontare 2023 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 (%)
<b>Detrazione</b>	58	9,6%	47.907.037	-20.755,6	30,5%	-21.609,8	33,4%	-21.465,7	33,0%
<b>Deduzione</b>	45	7,5%	40.438.126	-9.847,0	14,5%	-9.756,5	15,1%	-9.597,8	14,7%
<b>Detrazione/deduzione</b>	9	1,5%	5.773	-277,9	0,4%	-76,8	0,1%	-127,8	0,2%
<b>Esenzione</b>	127	21,1%	4.552.927	-5.522,6	8,1%	-5.563,0	8,6%	-5.609,9	8,6%
<b>Esclusione</b>	133	22,1%	9.067.512	-5.750,5	8,4%	-5.698,9	8,8%	-5.702,0	8,8%
<b>Riduzione di aliquota</b>	43	7,1%	949.118	-5.927,4	8,7%	-5.927,4	9,2%	-5.927,4	9,1%
<b>Riduzione di imposta</b>	8	1,3%	1.440.000	-1.456,8	2,1%	-1.514,7	2,3%	-1.504,6	2,3%
<b>Imposta in misura fissa</b>	16	2,7%	N.D.	-1.207,7	1,8%	-1.207,7	1,9%	-1.207,7	1,9%
<b>Regime forfetario</b>	10	1,7%	4.468	-92,9	0,1%	-71,6	0,1%	-71,6	0,1%
<b>Regime sostitutivo</b>	29	4,8%	2.546.231	-4.892,5	7,2%	-5.169,5	8,0%	-6.026,6	9,3%
<b>Regime speciale</b>	40	6,6%	738.323	-1.244,6	1,8%	-1.176,4	1,8%	-1.176,4	1,8%
<b>Credito d'imposta</b>	66	11,0%	8.771	-6.555,6	9,6%	-2.351,8	3,6%	-2.151,8	3,3%
<b>Altro</b>	18	3,0%	12.448.331	-4.565,2	6,7%	-4.565,2	7,1%	-4.565,2	7,0%
<b>Totale</b>	602	100%	119.696.617	-68.096,4	100%	-64.689,2	100%	-65.134,5	100%

Fonte: "Rapporto programmatico recante gli interventi in materia fiscale", Allegato NADEF 2021

Tabella 30: Numero spese fiscali per classi di costo.

Tributo	Classi di costo in termini di gettito – anno 2021.										
	<10	10-20	20-50	50-100	100-300	300-1 mld	1> mld	Effetti di trascurabile entità	Non quantificabile	Stima già compresa in altra misura	Totale complessivo
<b>IRPEF</b>	66	7	13	9	13	15	7	5	26	10	171
<b>IRES</b>	14	0	7	3	3	0	0	6	11	9	53
<b>IRPEF/IRES</b>	9	2	4	3	3	3	1	5	2	14	46
<b>IRPEF/IRES/IRAP/IMU</b>	6	2	2	1	1	0	1	1	3	0	17
<b>IVA</b>	19	3	4	0	1	4	0	4	39	1	75
<b>IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO E IPOCATASTALI</b>	20	3	1	0	1	3	2	1	40	1	72
<b>IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI</b>	5	1	0	0	0	0	0	1	2	0	9
<b>IMPOSTA SOSTITUTIVA</b>	15	2	0	2	2	1	1	2	4	3	32
<b>ACCISA</b>	13	3	2	1	1	1	1	0	12	1	36
<b>IMPOSTA DI CONSUMO</b>	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
<b>CREDITO D'IMPOSTA</b>	29	3	9	3	5	0	3	4	2	8	66
<b>ALTRO</b>	8	0	2	2	0	0	0	0	10	1	23
<b>TOTALE</b>	204	27	44	24	31	28	16	29	151	48	602

Fonte: Rapporto programmatico recante gli interventi in materia fiscale, Allegato NADEF 2021.

Come si desume dalle linee programmatiche nel riordino delle agevolazioni fiscali e prospettive di medio-termine, contenute nel rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali allegato alla NADEF 2021, il Governo Draghi ritiene che il riordino delle spese fiscali debba rientrare in un organico disegno di riforma tributaria, tale che sia l'opportunità per rendere maggiormente efficiente la struttura del prelievo, agevolando il conseguimento degli obiettivi di equità verticale ed orizzontale.

### 1.3.2 L'evasione fiscale

---

Da sempre, l'evasione fiscale ha rappresentato un fenomeno di difficile calcolo ma di costante presenza negli studi dei vari esperti di finanza pubblica che si adoperavano nel prospettare una possibile riforma tributaria.

Cosciani, in tutti i suoi scritti ed anche e soprattutto nei lavori delle Commissioni presiedute nel corso degli anni '60, ha rimarcato costantemente l'importanza di avere una amministrazione finanziaria correttamente funzionante ed efficiente, affinché si potesse ridurre questo negativo fenomeno, prendendo come punto di riferimento il funzionamento del fisco inglese.

Le analisi da lui svolte sul caso dell'evasione fiscale in Italia hanno messo in luce tre fattori principali causali alla base del problema: il ruolo del contribuente, il ruolo del legislatore e il ruolo dell'amministrazione finanziaria.

Per lui, il contribuente italiano ha una scarsa propensione all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, al punto da essere un suo tratto distintivo, differentemente da quello inglese.

Il contribuente inglese, nonostante in alcuni periodi sia soggetto anch'egli ad un'elevata pressione fiscale, ha un comportamento diametralmente opposto da quello italiano sia perché l'amministrazione finanziaria inglese riesce a reprimere meglio l'evasione sia, soprattutto, per motivazioni ambientali, in quanto l'onestà fiscale è ritenuta parte integrante dell'onestà e correttezza personale.

In Italia, differentemente dal mondo anglosassone, evadere le imposizioni fiscali non genera sanzioni dal punto di vista sociale e il fisco non viene considerato come il mezzo per far fronte alla spesa pubblica e alla produzione di beni e servizi di cui tutti i cittadini potrebbero godere.

Per Cosciani tale comportamento del contribuente italiano aveva radici storiche, sia perché ancora presente la percezione che i tributi fossero riscossi da sovrani lontani, come in epoca preunitaria, sia perché si aveva poca coscienza civica nell'adempiere agli obblighi fiscali; pertanto, egli auspicava anche una rigenerazione morale del cittadino per iniziare a far fronte al problema dell'evasione.

Il secondo attore della distorsione italiana, il legislatore, invece aveva messo in piedi un sistema tributario caotico, composto da una pluralità di leggi frammentate che non conducevano all'adesione spontanea del contribuente al suddetto sistema; già nel 1950, veniva identificata l'erosione fiscale come punto debole del sistema in vigore all'epoca e come una causa di evasione fiscale, in quanto chi non riusciva a sfruttare le agevolazioni legali si riteneva autorizzato ad autoridursi le imposte e quindi ad evadere.

Il terzo e ultimo attore fondamentale del sistema tributario era, come detto, l'amministrazione fiscale. Essa, in Italia, opera attraverso un modello basato su accertamenti sintetici e induttivi, cioè controlla gli aspetti visibili del reddito del contribuente differentemente da quello inglese. Quest'ultimo effettua accertamenti di tipo sintetici, focalizzandosi sulla contabilità del contribuente e alla fine dell'accertamento non dispone una chiusura tombale, ma mantiene sempre la possibilità di riaprire il controllo nel caso in cui emergano

nuovi elementi. Inoltre, il fisco inglese, per contrastare l'evasione monitora tutte le nuove aperture commerciali, così da poter rintracciare l'evasore totale, scoprendo tutte quelle attività che non presentano le dichiarazioni fiscali. L'atteggiamento e le metodologie del fisco italiano, diametralmente opposto da quello inglese, fanno sì che anche il contribuente onesto sia considerato un evasore, creando un clima tale da indurre a dichiarare il meno possibile e nascondere l'effettivo reddito prodotto.<sup>26</sup>

Oltre che i fattori causali della distorsione italiana individuati da Cosciani, una recente ricerca pubblicata dal Centro Studi di Confindustria ha individuato ulteriori variabili che spiegano l'elevato livello di evasione fiscale in Italia: elevate aliquote legali; complessità del sistema fiscale; onerosità degli adempimenti; diffusa illegalità economica, in particolare la corruzione; accentuata frammentazione del sistema produttivo, che rende difficoltoso il controllo delle agenzie fiscali.

La pressione fiscale avvertita dal contribuente è maggiore di quella considerata per redigere le statistiche ufficiali, così essa rende conveniente l'evasione, in quanto confrontandola con il rischio di essere sanzionati e con l'entità della sanzione stessa risulta essere più vantaggiosa.

Confrontando quanto succede in Italia con quanto avviene negli altri Stati si evidenzia come ci sia una pressione fiscale effettiva seconda solo al Belgio, che tra il 2010 e il 2015 varia dal 53,3% al 54,9% rapportata al PIL.

Tabella 31: L'elevata pressione fiscale in Italia.

<b>Elevata pressione fiscale in Italia (valori in % del PIL)</b>						
	<b>Pressione fiscale apparente</b>			<b>Pressione fiscale effettiva</b>		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
<b>Belgio</b>	45,4	45,2	47,3	56,8	54,7	56,4
<b>Italia</b>	39,2	41,7	43,6	51,8	53,3	54,9
<b>Francia</b>	44,5	44,1	47,7	51,6	49,7	54,4
<b>Grecia</b>		34,2	39,0		45,9	50,2
<b>Austria</b>	42,1	41,8	44,1	46,9	45,5	48,0
<b>Portogallo</b>	34,2	33,7	37,5		41,7	45,5
<b>Germania</b>	38,5	38,2	39,4	43,4	44,4	44,8
<b>Spagna</b>	35,9	32,1	34,5	45,5	39,8	42,2
<b>Paesi Bassi</b>	36,1	36,7	37,1	45,6	40,7	40,8
<b>Regno Unito</b>	35,9	35,5	34,6	40,8	39,8	38,2
<b>Stati Uniti</b>	26,3	24,0	28,1	28,7	25,8	29,9

La pressione fiscale effettiva è calcolata facendo il rapporto percentuale tra il gettito da entrate tributarie e contributi sociali e il PIL al netto del PIL sommerso (stima di Schneider 2015). Nella pressione fiscale apparente il gettito è rapportato al PIL inclusivo del sommerso. Dati ordinati in senso decrescente per la pressione fiscale effettiva nel 2015.

Fonte: "L'evasione blocca lo sviluppo", Centro Studi CONFINDUSTRIA.

La disaffezione fiscale, come detto, non è dovuta solo all'elevata pressione fiscale, infatti il Belgio nonostante registri quella più elevata presenta un'evasione contenuta<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. Bises B. "Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>27</sup> Fonte: L'evasione blocca lo sviluppo. Centro studi CONFINDUSTRIA n.25 dicembre 2015

Molto spesso l'evasione fiscale è affiancata da altre attività illegali, come il lavoro in nero o la tratta di esseri umani.

Misurare l'evasione fiscale di un Paese non è semplice, le stime condotte fin qui hanno seguito tre strade di indagine:

- Tecnica *top down*, indiretta, si confrontano l'ammontare dei redditi dichiarati dai contribuenti con quelli calcolati dalla contabilità nazionale. Anche se spesso i redditi imponibili sono differenti da quelli considerati dalla contabilità nazionale, questa tecnica è quella maggiormente citata dalla letteratura in materia;
- Tecnica *bottom up*, si effettua in modo casuale una serie di controlli e si stima la base imponibile potenziale utilizzando tecniche econometriche. L'evasione è calcolata confrontando la base imponibile potenziale con quella dichiarata;
- L'ultima tecnica, indiretta, confronta le dichiarazioni dei redditi con indagini svolte su un campione di contribuenti intervistati in forma anonima e volontaria. Si pensa che viste le modalità dell'indagine il contribuente rilasci informazioni veritiere. Solitamente questa tipologia è utilizzata dalla Banca d'Italia.

Vista l'importanza del fenomeno evasione in Italia, è obbligatorio per il Governo presentare annualmente un Rapporto al Parlamento, contemporaneamente alla Nota di aggiornamento del DEF, dove indica le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e i risultati raggiunti, confrontandoli con gli obiettivi prefissati.

Nel 2016 si è stimata un'evasione IRPEF di circa 39,2 miliardi di euro, di cui 34 miliardi è attribuibile al reddito di impresa e autonomo. In termini territoriali l'ammontare assoluto di evasione è maggiore al Nord, ma l'intensità (stima dell'evasione per unità di gettito regolarmente versata) è superiore al Sud.<sup>28</sup>

Nel 2018, l'economia sommersa è stata stimata in circa 192 miliardi di euro, in diminuzione rispetto ai 195 miliardi stimati per il 2017.

Il *tax gap*, cioè la differenza tra il gettito delle imposte e il gettito potenziale, IRPEF relativo a reddito di impresa e dei lavoratori autonomi corrisponde a circa 30,9 miliardi da sommare a circa 1,8 miliardi di IRPEF non versata per errori nella compilazione dei modelli e per crisi di liquidità.<sup>29</sup>

Dalla "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", presentata dal Governo contemporaneamente alla NADEF 2021, tra il 2014 e il 2018, si ricava che il *tax gap* complessivo è diminuito di circa 6,7 miliardi di euro, per effetto della riduzione del gap IVA di quasi 4 miliardi di euro, di quello dell'IRES di circa 2,7 miliardi di euro e di quello dell'IRAP di circa 2,6 miliardi di euro.

---

<sup>28</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

<sup>29</sup> Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. ISTAT, Roma, 25 gennaio 2021.

Contrariamente a quanto osservato per le altre imposte, il gap IRPEF presenta un aumento sia per la categoria lavoro autonomo e impresa di circa 1,6 miliardi di euro e sia per la categoria lavoro irregolare di circa 500 milioni di euro.

Tabella 32: Gap delle entrate tributarie e contributive - dati in milioni di euro -.

Tipologia di imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2014	Media 2016-2018
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449	485	4.297
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.158	32.199	33.345	33.349	32.777	1.618	33.157
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	715	780	768	799	800	85	789
IRES	10.577	8.398	10.315	8.726	7.907	-2.670	8.983
IVA	35.835	35.095	34.820	36.263	32.007	-3.828	34.363
IRAP	8.062	5.494	4.957	5.138	5.476	-2.586	5.190
LOCAZIONI	754	1.275	767	729	693	-61	730
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235
ACCISE sui prodotti energetici	1.306	1.430	1.611	2.077	1.498	192	1.729
IMU	5.140	5.113	4.989	4.736	4.739	-401	4.821
TASI	N.D.	N.D.	251	258	258	6	256
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI)</b>	<b>98.488</b>	<b>94.996</b>	<b>95.914</b>	<b>96.381</b>	<b>90.584</b>	<b>-7.904</b>	<b>94.293</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.586	2.784	2.764	2.928	2.940	354	2.877
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.428	8.516	8.119	8.804	9.317	889	8.746
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>11.014</b>	<b>11.300</b>	<b>10.883</b>	<b>11.731</b>	<b>12.257</b>	<b>1.243</b>	<b>11.624</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>109.502</b>	<b>106.296</b>	<b>106.797</b>	<b>108.112</b>	<b>102.841</b>	<b>-6.661</b>	<b>105.917</b>

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", 2021.

I dati riguardanti il 2019 hanno ancora valenza provvisoria e mostrano un valore del tax gap complessivo di 80,4 miliardi di euro, in diminuzione rispetto agli 85,3 miliardi del 2018.<sup>30</sup>

Affinché il pagamento delle imposte sia percepito come giusto è fondamentale che il cittadino veda che l'imposizione sia ripartita equamente tra la popolazione, così da eliminare la convinzione che gli evadano e possano giustificare il comportamento scorretto.

L'evasione fiscale e contributiva è ritenuta uno dei fattori di blocco per la crescita dell'Italia, riducendo le risorse pubbliche e costituendo un ostacolo alla competitività delle imprese su larga scala, in quanto sottodimensionate, e alla perequazione dei redditi.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. 2021

<sup>31</sup> Fonte: L'evasione blocca lo sviluppo. Centro studi CONFINDUSTRIA n.25 dicembre 2015.

Considerando la dimensione di erosione ed evasione dell'IRPEF si può affermare di essere in presenza di un'imposta solo su alcuni redditi, un'imposta che non produce quegli effetti perequativi immaginati, ma che può determinare a parità di reddito carichi fiscali differenziati tra i contribuenti, creando distorsioni sia per quanto riguarda l'equità orizzontale sia per l'equità verticale, senza tralasciare l'ulteriore effetto prodotto, cioè l'innalzamento delle aliquote sui redditi effettivamente soggetti all'imposta.<sup>32</sup>

#### 1.4 Addizionali comunali e regionali all'Irpef.

---

Il d.lgs. n. 360/1998 istituisce a partire dal 1° gennaio 1999 la possibilità di fissare un'addizionale comunale all'IRPEF. L'aliquota è determinata dai singoli comuni e, in base ai regolamenti interni, può essere a scaglioni o ad aliquota unica nella misura massima prevista inizialmente dello 0,5% del reddito complessivo al netto delle detrazioni dall'imponibile. L'addizionale non è applicabile ove l'IRPEF dovuta dal contribuente sia negativa o inferiore a 20.000 lire.<sup>33</sup>

Attualmente, i comuni possono fissare l'aliquota in misura compresa nell'intervallo tra 0 e 0,8%, salvo deroghe previste dalla legge, come per il comune di Roma Capitale, che a partire dal 2011 può stabilire un'aliquota massima dello 0,9%. La legge 232/2016 prevede, ai fini di contenere la pressione fiscale, il blocco degli aumenti delle aliquote delle addizionali comunali per gli anni 2016 e 2017, un'eccezione sono i comuni che abbiano deliberato il predissesto o il dissesto economico dell'ente.<sup>34</sup>

Invece, le attività di dichiarazione, liquidazione, accertamento e riscossione dell'addizionale sono sottoposte alle regole dell'IRPEF, pertanto sono di competenza dello stato centrale.<sup>35</sup>

Nel 2019, l'addizionale comunale ha prodotto un gettito di circa 5,1 miliardi, in aumento del 2,2% rispetto all'anno precedente. L'addizionale comunale media, sempre per lo stesso anno considerato in precedenza, varia dai 90 euro pagati mediamente nei comuni della Valle d'Aosta ai 250 euro pagati nei comuni laziali.<sup>36</sup> L'art. 50 del d.lgs. 446/1998 istituisce l'addizionale regionale e dispone che l'aliquota è determinata dalla regione o provincia autonoma in cui il contribuente abbia la residenza. Affinché l'addizionale sia dovuta è necessario che sia dovuto anche il pagamento dell'IRPEF.

L'aliquota di base per l'addizionale regionale è pari all'1,23%; le regioni a statuto speciale e la provincia autonoma di Trento, entro il 31 dicembre dell'anno, possono disporre, con propria legge, l'aumento del prelievo addizionale per l'anno successivo, rispettando sempre i limiti previsti dalla legge statale. Come da

---

<sup>32</sup> Cfr. Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

<sup>33</sup> Pica F. "Alcune considerazioni circa gli effetti dell'addizionale comunale IRPEF", Rivista economica del Mezzogiorno, fascicolo 4, 1998.

<sup>34</sup> Fonte: [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

<sup>35</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

<sup>36</sup> Fonte: "Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, analisi dei dati IRPEF anno d'imposta 2019", Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica.

disposizione di legge, il gettito delle addizionali regionali concorre al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.<sup>37</sup>

Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario l'art.6 del D.lgs. n.68 del 2011 dispone che a partire dall'anno 2012 esse possono aumentare o diminuire, con propria legge, l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. In caso di maggiorazione, lo stesso articolo fissa i seguenti limiti:

- Non può essere superiore a 0.5 punti percentuali per gli anni 2012 e 2013;
- Non può essere superiore a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014;
- Non può essere superiore a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015.<sup>38</sup>

L'aumento dell'addizionale eccedente i 0,5 punti percentuali non si può applicare all'imponibile IRPEF rientrante nel primo scaglione. Le regioni hanno la possibilità di determinare forme specifiche di progressività, applicando aliquote differenti per scaglioni, con il limite, però, di utilizzare gli scaglioni dell'IRPEF previsti dall'erario.<sup>39</sup>

Per l'anno 2019, il gettito dell'addizionale regionale dell'IRPEF corrisponde a circa 12,3 miliardi di euro, in diminuzione dello 0,3% rispetto al 2018. L'addizionale regionale pagata mediamente dai contribuenti varia dai 260 euro della Sardegna ai 620 euro pagati nel Lazio.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Fonte: [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

<sup>38</sup> Fonte: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>39</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

<sup>40</sup> Fonte: "Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, analisi dei dati IRPEF anno d'imposta 2019", Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica.

## Cap.2 Le principali Riforme del sistema tributario italiano

---

Nel corso di questo secondo capitolo si affrontano ed analizzano le principali riforme del sistema tributario e dell'IRPEF, in particolare. Il primo paragrafo illustra la riforma "epocale" degli anni '70 e le fasi che hanno portato alla sua approvazione dopo circa un decennio di studi e di dibattiti. Successivamente, si evidenziano gli studi emersi a livello internazionale riguardanti la crisi del sistema della *comprehensive income tax* e delle varie modifiche apportate al sistema italiano prima negli anni '80 e poi negli anni '90, seguendo i dettami della *dual income tax*.

L'ultimo paragrafo, invece, illustrerà le proposte di riforma dell'IRPEF formulate dal centro-destra, ispirate dal modello della *flat rate tax*.

### 2.1 La riforma epocale del sistema tributario italiano: la Riforma del 1973-74.

---

Nel secondo dopoguerra, come già anticipato nel corso del primo capitolo, illustri accademici si sono espressi per adottare un nuovo schema di sistema tributario in Italia.

Il prof. Ezio Vanoni, durante la sua attività da Ministro delle Finanze, aveva elaborato dei testi tramutati in tre leggi nel corso degli anni '50:

- L.21/1951 introduceva l'obbligo di dichiarazione annuale e rafforza l'accertamento analitico;
- L.603/1954 introduceva l'imposta sulle società e sulle obbligazioni;
- L.1/1956 regolava in maniera più organica l'accertamento analitico.

Purtroppo, le leggi summenzionate per diverse problematiche durante la loro attuazione e per la morte dello stesso Vanoni non avevano portato allo schema previsto in partenza, essendo state recepite dal contribuente solo come un mezzo per aumentare il gettito.<sup>41</sup>

È nel corso degli anni '60 che i tempi per una grande riforma strutturale sono maturi.

Cosciani, in questi anni, ha rivestito un ruolo da protagonista, essendo investito della carica di vicepresidente sia della "Commissione per lo studio della riforma tributaria", tra agosto 1962 e maggio 1963, sia del "Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria", tra settembre 1964 e giugno 1966. Durante i lavori del Comitato, diverse volte, lo stesso vicepresidente ha sollevato il fondamentale problema riguardante l'adeguamento dell'amministrazione, memore anche dell'esperienza delle leggi Vanoni, in molteplici suoi aspetti: numero, qualità e distribuzione territoriale del personale preposto ai controlli, conoscendo le esigenze richieste dal nuovo sistema tributario che si andava strutturando. Infatti, egli anteponeva la riforma dell'amministrazione a qualsiasi altra riforma, così da rendere gli apparati amministrativi in grado di sopportare e rispondere efficientemente alle novità da apportare. Spesso, però,

---

<sup>41</sup> Cfr: Cosciani C., "Sugli obiettivi di una riforma tributaria", *Moneta e credito*, v.16 n.64, 1964.

la riforma degli apparati amministrativi richiede diversi anni, tempi tecnici troppo lunghi che si scontrano con i tempi più brevi impiegati nella predisposizione di una legge tributaria.<sup>42</sup>

Il 3 novembre 1964, con l'ausilio di sette gruppi di lavoro, il "Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria" ha presentato un programma quinquennale, inserito dopo l'approvazione nel programma di sviluppo economico per gli anni 1966-70, per l'attuazione della riforma tributaria, seguendo le indicazioni emerse dalla Commissione precedente. La riforma progettata dal Comitato prevedeva il raggiungimento di quattro obiettivi e vista la portata delle novità da introdurre si stabiliva anche uno scaglionamento nel tempo, così da facilitare sia le strutture amministrative ad adeguarsi alle novità sia i contribuenti a capire le nuove disposizioni da rispettare.<sup>43</sup>

*Il primo obiettivo era quello di introdurre un sistema tributario chiaro e semplice:* si doveva procedere ad un riordino dei molteplici tributi presenti, delle sovraimposte e delle addizionali così da rendere ben conoscibile il tasso effettivo applicato e non creare illusioni finanziarie, imponendo tassi formali d'imposta bassi per poi essere elevati dalle numerose addizionali; bisognava uniformare tutti i testi legislativi con tutte le disposizioni in materia fiscale, così da semplificare al contribuente la conoscenza delle norme in vigore;

*Il secondo obiettivo, come previsto dalla Costituzione, era di creare un sistema tributario progressivo:* analizzando le entrate fiscali del 1962 si osserva che la maggior parte delle entrate da imposizione diretta ha natura reale e quindi non progressiva. Vista l'assenza, nel sistema precedente, di un'efficiente imposta personale progressiva sul reddito, la progressività si determinava attraverso l'applicazione di due tassi proporzionali differenti, più basso, sui redditi di lavoro e, più alto, sui redditi di capitale visto che mediamente i redditi di lavoro sono più bassi di quelli di capitale. Per raggiungere l'obiettivo si ipotizzava la cancellazione delle imposte dirette reali, inserendole in un'unica nuova imposta a carattere personale e progressivo;

*Il terzo obiettivo era la creazione di un sistema fiscale tale da poter essere utilizzato come strumento di pianificazione economica:* in Italia in quegli anni la finanza pubblica si era trasformata da strumento finanziario, con cui si assicuravano i servizi fondamentali alla collettività, in uno strumento di politica economica. Visti gli squilibri interni persistenti, che il mercato non riusciva ad eliminare nonostante il tasso annuale di crescita del PIL, il sistema fiscale, coordinato con gli altri strumenti, doveva portare al conseguimento del piano di sviluppo economico.

Per far sì che questo potesse accadere, il nuovo sistema tributario doveva avere una struttura aperta e flessibile senza dover ricorrere, in caso di mutamenti del Piano economico, in riforme strutturali. Inoltre, si sarebbe dovuto procedere all'eliminazione delle distorsioni presenti, che comportavano aggravii sui costi di produzione: si prevedeva la sostituzione dell'IGE con l'imposta sui valori aggiunti uniformata alle direttive

---

<sup>42</sup> Cfr: Cosciani C., "La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni", Moneta e credito, v.20 n.79, 1967.

<sup>43</sup> Cfr. Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

della CEE; l'abolizione o riformulazione di quei tributi, come l'imposta di registro, non rimborsabili all'esportazione; la rivisitazione di esenzioni ed agevolazioni fiscali prevedendo solo quelle categorie che possano portare alla riduzione dei costi di produzione, all'accrescimento del reddito lordo o anche del reddito netto.

Secondo questo obiettivo era fondamentale strutturare il sistema tributario in modo da avere la presenza di un'imposta personale sul reddito, un'imposta sulle società e un'imposta sul valore aggiunto. Infine, per evitare che le direttive statali venissero annullate o indebolite dagli enti locali occorreva uno stretto coordinamento tra la finanza locale e quella nazionale;

*Il quarto obiettivo supposeva un sistema fiscale manovrabile, cioè un sistema con ampia elasticità così da poter apportare le modifiche, quando necessarie, in tempi rapidi.*<sup>44</sup>

In seguito a dei cambiamenti di indirizzo durante i lavori del Comitato, nel giugno del 1966, Cosciani si dimise dall'incarico di vicepresidente, incarico che successivamente è stato conferito all'On. Bruno Visentini. Dopo una sospensione, in seguito alle dimissioni, i lavori proseguirono portando nel febbraio del 1967 alla presentazione al ministro di un disegno di legge delega accompagnato da una relazione illustrativa.<sup>45</sup>

Negli anni '70, dopo quasi un decennio dall'inizio degli studi per la progettazione della grande riforma tributaria, si giungeva alla sua approvazione e alla sua introduzione.

Il 9 ottobre 1971 è stata emanata la legge n.825 contenente i pilastri fondamentali della riforma e i criteri per realizzarla "secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività". Successivamente, il 26 ottobre 1972, sono stati pubblicati diciannove decreti, tra cui il n.633 che introduceva l'imposta sul valore aggiunto. I diciannove decreti pubblicati ad ottobre sono poi entrati in vigore a partire dal 1° gennaio 1973, eccezion fatta per quello riguardante il contenzioso tributario che troverà applicazione a partire dai primi mesi del 1974.

Vista l'emanazione dei D.P.R. n.597, n.598, n.599 del 29 settembre 1973, riguardanti rispettivamente l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e l'imposta locale sui redditi (ILOR), le nuove imposte dirette entrano in vigore a partire dal 1° gennaio 1974, sostituendo così le vecchie imposte reali e personali.<sup>46</sup>

Sin da subito, l'applicazione delle nuove regole tributarie in Italia ha prodotto le maggiori conseguenze principalmente per quanto riguarda il livello, la composizione e la distribuzione del prelievo tributario.

Oltre all'aumento del numero dei contribuenti e alla crescita del gettito, già menzionati ed analizzati nel corso del primo capitolo, tra gli effetti prodotti bisogna evidenziare l'aumento del livello di pressione

---

<sup>44</sup> Cfr: Cosciani C., "Sugli obiettivi di una riforma tributaria", *Moneta e credito*, v.16 n.64, 1964.

<sup>45</sup> Cfr: Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

<sup>46</sup> Fonte: [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

tributaria, il passaggio da imposizione prevalente indiretta a quella diretta e un'applicazione parziale e distorta della riforma.

Solitamente il confronto dei dati a livello internazionale, riguardanti un lungo periodo, implica l'adozione delle dovute cautele. Analizzando le fonti disponibili si evince come la pressione tributaria complessiva in Italia, intorno alla metà degli anni '70, tra i maggiori Paesi europei, non considerando la Spagna, era quella con il livello più basso. Questa situazione nel 2012, invece, risultava diametralmente opposta: l'Italia aveva un livello di pressione tributaria secondo solo a quello presente in Francia.

Nessun altro paese europeo ha avuto una crescita così elevata e prolungata nel tempo: nel periodo 1975-2012 la crescita della pressione tributaria complessiva è di circa 19 punti di PIL, una differenza rilevante considerando quanto accaduto in Paesi come gli Stati Uniti e il Canada, prendendo come riferimento sempre lo stesso periodo, dove è addirittura diminuita.

Inoltre, l'andamento di questa crescita dirompente non è stato graduale e costante nel tempo, ma ha proceduto a sbalzi.

Di seguito, in tabella, si possono osservare i dati riguardanti la pressione tributaria complessiva in percentuale di PIL.

Tabella 33: Pressione tributaria complessiva in % del PIL (medie triennali, eccetto che per il primo e l'ultimo anno della serie).

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	1985/1975	1995/1975	2012/1975
<b>Stati Uniti</b>	24,7	25,8	24,6	25,5	24,4	26,0	26,8	27,9	25,9	23,7	24,3	-0,2	2,2	-0,3
<b>Canada</b>	25,2	30,1	31,5	30,9	32,2	35,1	34,9	35,0	32,5	30,8	30,7	0,7	3,4	-0,8
<b>Giappone</b>	17,8	19,0	21,3	24,6	27,0	28,7	26,2	26,5	27,2	27,7	28,6	5,7	4,9	7,3
<b>Italia</b>	25,5	26,1	25,6	28,9	34,3	37,5	40,5	42,0	41,1	43,1	44,4	8,7	14,9	18,8
<b>Francia</b>	34,2	34,3	35,7	39,7	42,6	42,1	43,4	44,5	44,0	43,1	45,3	6,9	7,7	9,6
<b>Germania</b>	31,6	32,5	34,8	36,2	35,9	35,7	37,0	37,0	35,2	36,8	37,6	1,1	2,2	2,8
<b>Regno Unito</b>	30,4	35,8	34,6	34,3	37,1	35,0	33,3	36,1	35,5	34,9	35,2	2,5	-1,3	0,6
<b>Spagna</b>	14,7	16,2	18,0	22,8	27,6	32,6	32,3	34,1	35,9	31,9	32,9	9,6	14,3	14,9
<b>Svezia</b>	33,3	38,1	42,3	46,9	48,0	51,3	47,7	50,6	48,4	45,4	44,3	5,7	5,4	2,0

Fonte: Bises B.

Il secondo effetto oggetto di analisi riguarda il capovolgimento della posizione relativa di imposizione diretta e indiretta nella composizione del prelievo fiscale.

Alla grande crescita del gettito delle imposte personali progressive sul reddito complessive hanno contribuito diversi elementi: l'aumento del numero dei contribuenti, il cambio di modalità e delle tecniche di accertamento e riscossione e, soprattutto, il mutamento del contesto macroeconomico, il quale ha favorito un'elevata crescita dell'inflazione, che combinandosi alla progressività dell'IRPEF ha contribuito ad un massiccio drenaggio fiscale.

Questa combinazione modifica la distribuzione del carico tributario, portando all'aumento delle aliquote marginali e medie dei soggetti tenuti al pagamento dell'imposta e creando un diverso trattamento tributario tra coloro che sono pienamente sottoposti al pagamento dell'imposta e coloro che non rientrano in tale categoria o per quelli che propendono per forme di elusione ed evasione fiscale per sfuggire dal pagamento tributario dovuto.

L'applicazione parziale e distorta ha provocato quello che, Fuà e Rosini nel 1985, hanno definito come un "cataclisma fiscale", in quanto, l'aumento della pressione tributaria complessiva soprattutto sui redditi sottoposti ad imposta personale progressiva e le modalità con cui si è verificato, ha provocato effetti disincentivanti per la presenza di alte aliquote marginali ed effetti distorsivi visto lo sviluppo di trattamenti tributari differenziati. Inoltre, con questa impostazione si è verificato un ulteriore effetto: i contribuenti anziché impiegare le proprie risorse nell'investimento in attività produttive, le hanno impiegate nella ricerca di forme di evasione ed elusione fiscale; l'amministrazione, invece, nel tentativo di osteggiare questi comportamenti ha adottato misure non efficaci e talvolta anche controproducenti, in quanto in alcuni soggetti ha alimentato il senso di ingiustizia.

Visti gli effetti prodotti già nei primi anni successivi all'applicazione delle nuove regole tributarie, si è iniziato a discutere del fallimento della riforma.

Le cause che hanno contribuito al suo insuccesso sono molteplici, tra cui: la differenza tra il progetto di riforma e il sistema adottato con la legge delega, i decreti delegati e le successive modifiche; lo scarto tra sistema tributario reale e sistema legale; infine, alcuni limiti interni al disegno originario di riforma.

Il progetto originario di riforma prevedeva sia l'istituzione di un'imposta ordinaria sul patrimonio tale da consentire una curva delle aliquote meno ripida mantenendo, allo stesso tempo, la progressività complessiva del sistema e sia l'introduzione di un'imposta comunale sui consumi. Ulteriori distorsioni rispetto al progetto originario riguardavano: l'esclusione dei redditi derivanti dalle obbligazioni pubbliche e private (interessi e altri frutti) e dagli interessi bancari dal reddito complessivo; la continua presenza di esenzioni ed infine le modalità di determinazione del reddito di imprese, le quali erano tali da influire anche sull'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

La differenza tra il sistema reale e il sistema tributario legale era stata provocata principalmente da due fattori: il mutamento del contesto macroeconomico tra il periodo di progettazione della riforma e il periodo di attuazione; il mancato adeguamento della struttura dell'amministrazione finanziaria.

Nel corso degli anni '70 la situazione economica e finanziaria italiana ed internazionale viveva un periodo di incertezza e di turbamenti: il tasso di crescita del PIL rallentava; alcune grandi imprese incontravano difficoltà; aumentava il prezzo delle materie prime e il costo del lavoro per unità di prodotto e, nonostante l'aumento del gettito fiscale, il disavanzo di bilancio cresceva rapidamente.

Queste modifiche del quadro macroeconomico hanno condizionato ed influenzato le modalità di attuazione della riforma. Hanno alterato sia la curva delle aliquote e sia i bilanci aziendali, provocando ulteriori distorsioni e differenze di trattamenti tali da influire anche sul comportamento dei contribuenti.

Il secondo fattore ad aver provocato lo scarto tra il sistema legale e il sistema reale è, come detto, il mancato adeguamento della struttura amministrativa, di cui Cosciani ne aveva ampiamente sottolineato l'importanza durante i lavori preparatori della riforma.

La struttura amministrativa, subito dopo l'introduzione della riforma, si trovava ad affrontare l'applicazione di un nuovo tributo come l'IVA, che differentemente dalle previsioni si presta a molteplici forme di evasione fiscale, e l'applicazione dell'IRPEF, la quale aveva ampliato il numero dei soggetti passivi dai 4 milioni sottoposti all'imposta complementare ai 22 milioni del nuovo tributo.

Secondo Cosciani le esperienze della riforma del 1973-74 e quella precedente del 1951-56, dimostravano come una struttura amministrativa adeguata fosse necessaria affinché una riforma tributaria riuscisse a conseguire il risultato sperato.

L'ultima causa di insuccesso individuata riguarda alcuni limiti interni presenti già nel progetto iniziale di riforma come la scelta meritoria ma illusoria, in quanto i problemi delle imposte moderne nascono soprattutto nella misurazione e determinazione all'origine dei redditi i quali costituiscono solo una componente del reddito complessivo, di introdurre una nozione di reddito imponibile fondata sul criterio di determinazione analitica del reddito effettivo. La scelta è stata definita meritoria in quanto si cercava di formulare un sistema tributario neutrale e semplice.

Inoltre, ad evidenziare questi limiti ha contribuito l'aver sottovalutato, sin dall'origine, i vincoli economici e strutturali presenti nella realtà economica italiana, composta da piccole imprese, lavoratori autonomi e da un'elevata frammentazione del tessuto produttivo.<sup>47</sup>

Nonostante gli scostamenti dallo schema iniziale, la riforma ha rappresentato un cambiamento epocale per il sistema tributario italiano.

Negli anni successivi all'introduzione della riforma si registra un'imponente produzione legislativa tale da porre le basi alle critiche che si sono sviluppate a partire dagli anni '80.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr: Bises B., "Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", Il Mulino, Milano, 2014.

<sup>48</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020

## 2.2 Dalla crisi della *comprehensive income tax* alla Riforma Visco.

---

Sin dai primi anni successivi alla riforma tributaria del 1973-74 appariva sempre più di frequente nel dibattito politico la necessità di apportare modifiche significative al sistema tributario vigente, così una prima rilevante modifica è stata apportata con la riforma del 1983.

Nel 1983, è stata rivista e modificata la struttura dell'IRPEF, riducendo il numero degli scaglioni da 32 a 9, aumentando il numero delle detrazioni possibili introducendone anche delle nuove riguardanti i redditi da lavoro dipendente, autonomo e di impresa.

La riforma del 1983 si poneva principalmente tre obiettivi:

- Ridurre il grado di progressività dell'imposta così da diminuire il fenomeno del drenaggio fiscale, cioè l'aumento della pressione tributaria originato dall'espansione inflazionistica dei redditi in presenza di aliquote fiscali crescenti;
- Ridurre gli effetti di disincentivo, all'aumentare del reddito, per il passaggio da uno scaglione di reddito inferiore ad uno scaglione di reddito superiore. Questo obiettivo si è cercato di raggiungerlo attraverso l'abbassamento del numero degli scaglioni;
- Ridurre l'incidenza dell'imposta per l'anno 1983 rispetto all'anno 1982.

Dei tre obiettivi posti pre-riforma solo il terzo è risultato raggiunto, per quanto riguarda i primi due, invece, sono stati realizzati solo in parte: l'aumento del numero delle detrazioni d'imposta ha compensato la potenziale riduzione di progressività ottenibile con la modifica della struttura delle aliquote; il secondo obiettivo, invece, non è stato conseguito per quei contribuenti prossimi ai limiti superiori di ogni scaglione di reddito, come, per esempio, i circa 5 milioni di contribuenti che si collocavano intorno alla quota di 10-11 milioni di lire di reddito.<sup>49</sup>

Nonostante le modifiche apportate dalla riforma del 1983, il fenomeno del drenaggio fiscale non sembrava definitivamente risolto, restando così al centro delle richieste sindacali nei confronti del Governo fino al 1989<sup>50</sup>, quando con l'approvazione del d.l. n°69/1989, convertito con l. 27 aprile 1989 n°154, all'art.3 si stabiliva che *“A decorrere dal 1° gennaio 1990, quando la variazione percentuale del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati relativo al periodo di dodici mesi terminante al 31 agosto di ciascun anno supera il 2 per cento rispetto al valore medio del medesimo indice rilevato con riferimento allo stesso periodo dell'anno precedente, si provvede a neutralizzare integralmente gli effetti dell'ulteriore pressione fiscale non rispondenti a incrementi reali di reddito. Ai fini della restituzione integrale del drenaggio fiscale si provvederà mediante l'adeguamento degli scaglioni delle*

---

<sup>49</sup> Cfr: Gerelli E. e Valiani R., *“La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito”*, Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

<sup>50</sup> Fonte: De Vincenti C. e Paladini R., *“Libro Bianco”*, 2008

aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito previsti negli articoli 11, 12 e 13 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n.917”<sup>51</sup>.

Intanto a livello internazionale, nel corso degli anni’80, in ambienti accademici riguardanti gli studi dei sistemi fiscali, si discuteva della crisi del modello della “*comprehensive income tax*”.

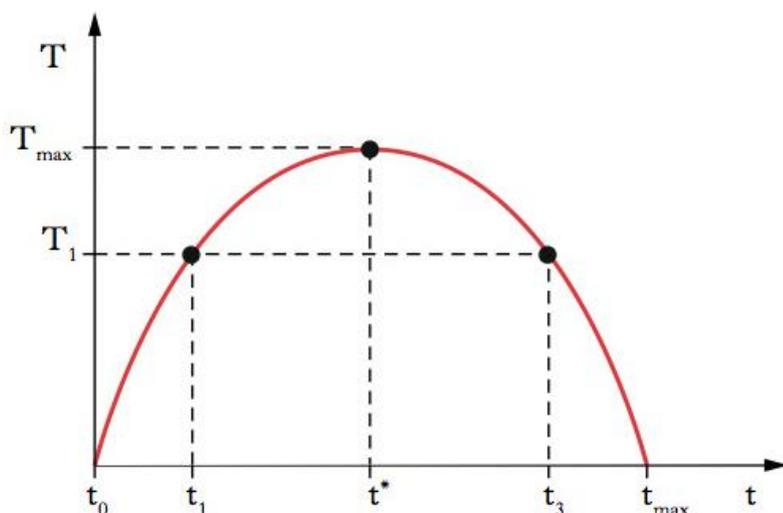
Negli Stati Uniti, iniziava ad essere esaminata la possibilità di adottare il sistema di imposizione fiscale basato su un’aliquota piatta e più contenuta di quelle in vigore, si trattava della *flat rate tax* di cui se ne approfondirà il funzionamento nel corso del terzo capitolo di questo elaborato.

A supportare i modelli fiscali con aliquote più basse c’era anche il pericoloso rischio degli effetti negativi che potesse provocare un alto livello di pressione tributaria.

Considerando l’andamento della Curva di Laffer si ipotizzava, addirittura, l’inversione della relazione tra livello di aliquote e livello di gettito.<sup>52</sup>

Di seguito si può osservare come al superare di una certa soglia di aliquota, a cui corrisponde il gettito massimo ottenibile, il contribuente sceglierebbe la strada dell’elusione e dell’evasione fiscale per sottrarsi dall’imponente tassazione.<sup>53</sup>

Grafico 1: Curva di Laffer.



Fonte: [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Nello stesso periodo, i Paesi Nordici (Svezia, Finlandia, Norvegia e Danimarca) sviluppavano ulteriori proposte di riforme basate sul modello della *dual income tax*, sistema in cui solo i redditi da lavoro si sottoponevano ad imposizione progressiva mentre si prevedeva una tassazione differenziata per il reddito

<sup>51</sup>Fonte: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>52</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., “I tributi nell’economia italiana”, Il Mulino, 2020

<sup>53</sup> Fonte: [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

di impresa: aliquota agevolata per la quota ricollegabile ai nuovi apporti dei capitali dei soci e per la quota degli utili non distribuiti, aliquota ordinaria la quota restante.

Inoltre, con la liberalizzazione dei mercati valutari e le innovazioni informatiche anche i mercati finanziari iniziavano il loro sviluppo, rendendo difficile l'applicazione della tassazione da parte degli stati nazionali su quei redditi provenienti da attività che hanno trovato maggiore mobilità internazionale e a cui i paradisi fiscali offrivano un sicuro riparo.<sup>54</sup>

In Italia, intanto, la crisi dei conti pubblici e il serio rischio di default finanziario, accompagnati da un elevato livello del debito pubblico e dalla perdita di competitività, avevano determinato una crisi finanziaria e valutaria nell'estate del 1992, costringendo il Governo Amato, con la manovra finanziaria del 1993, a varare una manovra correttiva ed attuare una consistente stretta fiscale, apportando ulteriori modifiche al sistema tributario introdotto negli anni '70, determinandone la definitiva crisi.<sup>55</sup>

Le novità fiscali introdotte dal Governo Amato comprendevano una serie di costose misure, sia per i contribuenti e sia per il sistema tributario, volte al risanamento finanziario del Paese, tra le quali si possono citare:

- L'indeducibilità dell'ILOR dall'IRPEG, questa misura aveva elevato l'aliquota formale sui profitti al 53,5% facendola diventare la più alta al mondo;
- L'introduzione di un'imposta sul patrimonio netto;
- L'introduzione dell'ICI, imposta comunale sugli immobili, senza prevedere la diminuzione o la cancellazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari;
- La rivalutazione delle rendite catastali;
- La trasformazione di alcune tipologie di deduzioni in detrazioni d'imposta, come si è già potuto leggere nel corso del secondo paragrafo del primo capitolo di questo elaborato;
- Il prelievo straordinario dai depositi bancari e l'introduzione della *minimum tax* (contributo diretto lavorativo in base al quale viene determinato un reddito minimo da dichiarare per il contribuente) per gli autonomi e i percettori di reddito d'impresa.

Vista la situazione finanziaria italiana il Governo Amato non aveva altra opzione, ma così facendo ha reso il sistema tributario italiano impraticabile per il futuro, per cui una nuova riforma fiscale era d'obbligo per i governi seguenti.<sup>56</sup>

Contestualmente alla crisi finanziaria in Italia si registrava anche una crisi del sistema politico, determinata dalle inchieste della magistratura sui partiti politici che avevano governato il Paese dal secondo dopoguerra in poi e che faceva emergere due nuovi poli politici di riferimento, il centro-destra e il centro-sinistra.

---

<sup>54</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020

<sup>55</sup> Fonte: De Vincenti C. e Paladini R., "Libro Bianco", 2008

<sup>56</sup> Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", Politica economica, fascicolo 3, dic. 2002.

Nel 1996, in seguito alla vittoria elettorale della coalizione di centro-sinistra (Ulivo), nasceva il Governo Prodi, con V. Visco nella posizione di Ministro delle Finanze, il quale attraverso la legge delega del 23 dicembre 1996 n.662 delineava il progetto di riforma tributaria, che parzialmente realizzerà emanando i d. lgs. nel 1997 e nel 1998.<sup>57</sup>

L'obiettivo posto dal Governo Prodi era la realizzazione della ristrutturazione del sistema tributario italiano, affinché, avendo superato la crisi valutaria degli anni precedenti, si riuscisse ad ottenere l'adesione del Paese alla moneta unica europea.

Si cercava di raggiungere tale scopo modificando l'IRPEF ed introducendo un nuovo tributo denominato IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).<sup>58</sup>

Come le riforme attuate dai maggiori paesi nel corso degli anni '80, anche la Riforma Visco prospettava l'allargamento della base imponibile, il conseguimento di una maggiore neutralità del sistema tributario, la riduzione delle aliquote formali e il contenimento dei fenomeni di elusione ed evasione fiscale. La Riforma Visco ha compiuto una revisione dell'IRPEF, ha introdotto una nuova imposta, l'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) e ha spinto il sistema verso la *dual income tax*. Andando con ordine, di seguito, si analizzano le principali novità appena menzionate che, contenute nei d. lgs. emanati tra il 1997 e il 1998, hanno contribuito a modificare l'assetto fiscale italiano.<sup>59</sup>

La revisione dell'IRPEF riguardava la riduzione del numero degli scaglioni portandoli da 7 a 5 e la modifica sia dell'aliquota più bassa, elevata al 18,5% (19% complessiva considerando la presenza dell'addizionale regionale), sia dell'aliquota più alta, diminuita dal 51% al 45%. Visto quanto stabilito dalla legge delega, cioè che la riforma non dovesse aumentare il peso delle imposte, specialmente sui lavoratori dipendenti, si aumentava il valore delle detrazioni da lavoro; inoltre, per motivi di gettito, le maggiori detrazioni si strutturavano in modo decrescente rispetto al reddito, con il sistema degli scaglioni.<sup>60</sup>

Le novità fondamentali di questa riforma, però, riguardavano l'introduzione dell'IRAP e del sistema duale, entrambe operanti nei confronti della tassazione dei profitti, delle imprese e, in generale, dei redditi di capitale.

L'IRAP, disciplinata dagli artt. da 1 a 45 del d. lgs. 15 dicembre 1997 n°446, ancora attualmente in vigore, presenta i seguenti soggetti passivi:

gli esercenti attività d'impresa e lavoro autonomo, operanti sia in forma individuale che associata; gli enti non commerciali privati; nonché, le amministrazioni ed enti pubblici. Invece, non costituiscono soggetti passivi ai fini IRAP: gli organismi di investimento collettivo del risparmio ad esclusione delle società di investimento a capitale variabile; i fondi pensione; i gruppi economici di interesse europeo (GEIE), salvo le disposizioni dell'art.13 del d.lgs. n°446/1997; i soggetti esercenti attività agricola, le cooperative e i loro

---

<sup>57</sup>Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino,2020.

<sup>58</sup> Fonte: De Vincenti C. e Paladini R., "Libro Bianco", 2008

<sup>59</sup> Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", Politica economica, fascicolo 3, dic. 2002.

<sup>60</sup> Fonte: De Vincenti C. e Paladini R., "Libro Bianco", 2008

consorzi; infine, le persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che applicano il regime forfetario.<sup>61</sup>

Essa è un'imposta di tipo proporzionale sul reddito prodotto e colpisce i redditi nella stessa misura; si tratta di un'imposta sul valore aggiunto prelevata e versata dalle imprese al fisco.

Inoltre, con la sua introduzione si è contribuito alla semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale, in quanto essa ha assorbito al suo interno diverse tipologie di imposte prima vigenti, ha sostituito: l'ILOR, il quale si applicava con un'aliquota del 16,2% sui profitti delle imprese; i contributi sanitari, i quali salvo fiscalizzazioni avevano un'aliquota del 10,6% sui salari; l'imposta patrimoniale dello 0,75% corrispondente ad un ulteriore prelievo sui profitti di circa il 5-10% ed infine altri tributi minori come la tassa di concessione governativa sulla partita IVA e le tasse di concessione comunali.<sup>62</sup>

Le seguenti aliquote sul valore della produzione netta determinano l'ammontare dell'imposta:

- a) Aliquota ordinaria 3,9%;
- b) Aliquota per le imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori 4,2%;
- c) Aliquota per banche, altri enti e società finanziarie 4,65%;
- d) Aliquota per imprese di assicurazione 5,9%;
- e) Aliquota per amministrazioni ed enti pubblici 8,5%.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art.16 comma 3 del d.lgs. n.446/1997, le Regioni e le province autonome possono aumentare le prime quattro aliquote in elenco fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali differenziandole per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Invece, come disciplinato dall'art.5 del d.lgs. 6 maggio 2011 n.68, le regioni a statuto ordinario possono abbassare le aliquote fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile rispettando le normative europee e gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia europea. La riduzione dell'IRAP non è possibile per quelle regioni che abbiano una maggiorazione dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore a 0,5 punti percentuali.

Viste le specifiche norme contenute negli Statuti speciali anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome è consentita la possibilità di azzerare le aliquote IRAP.

Infine, con il gettito proveniente da questa imposta si concorre al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale nella misura e forma stabilite dalla legge.<sup>63</sup>

Come già anticipato in precedenza, la seconda novità rilevante della riforma riguarda l'introduzione graduale di un sistema tributario tendente alla *dual income tax*.

Tale sistema aveva trovato applicazione, come detto, nei Paesi Nordici in seguito alle riforme degli anni '80. Si trattava di un sistema ibrido, con imposta progressiva sui redditi da lavoro e aliquota unica, inferiore a

---

<sup>61</sup> Fonte: [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

<sup>62</sup> Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", *Politica economica*, fascicolo 3, dic. 2002.

<sup>63</sup> Fonte: [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

quella massima dell'imposta personale, applicata ai redditi da capitale, solitamente è pari all'aliquota base dell'imposta sul reddito.

Così facendo, si semplificava il trattamento dei redditi di capitale e si stabiliva una maggiore neutralità del sistema.

L'unico difetto riscontrabile in questo sistema era l'emergere di una possibile elusione fiscale, in quanto visto il diverso trattamento dei redditi di capitale confronto agli altri redditi, si poteva favorire la formazione di società di capitali.<sup>64</sup>

Il sistema previsto per l'Italia si differenziava da quello nordico soprattutto per due aspetti: in Italia si prevedevano due aliquote sui profitti delle società di capitale, una ridotta applicabile al rendimento ordinario del capitale proprio e l'altra applicabile ai sovraprofitto, cioè a una rendita e vista la sua natura, l'applicazione di un trattamento differenziato non incide sulla logica della *Dual Income tax*; il secondo aspetto riguardava il metodo di introduzione essendo graduale nel caso italiano.<sup>65</sup>

Sulle due novità principali della riforma si sono concentrate anche le maggiori critiche, tra le quali si possono ricordare: "l'IRAP colpisce differenzialmente le imprese favorendo le società per azioni a scapito di quelle di persona"; "l'IRAP è un'imposta regressiva che tassa anche debiti e perdite" oppure che la "*Dual Income Tax* sia un incentivo alla capitalizzazione e che disincentivi gli investimenti nei settori innovativi". Aldilà delle critiche emerse, osservando i dati a disposizione, come si può notare nella tabella seguente, la pressione fiscale post-riforma corrispondeva ai livelli precedenti ad eccezione per l'anno 1997.

TABELLA 34: Pressione fiscale in % di PIL 1996-2001\* al netto della quota di risorse proprie IVA di pertinenza dell'UE.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Imposte dirette</b>	15,4	16,1	14,3	14,9	14,5	15,1
<b>Imposte indirette</b>	11,8	12,4	15,3	15,2	15,1	14,5
<b>Imposte in c/k</b>	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1
<b>Contributi sociali</b>	15,0	15,3	12,9	12,8	12,7	12,7
<b>Totale</b>	42,5	44,5	42,9	43,0	42,4	42,4

Fonte: Visco V.

Tra il 1998 e il 2001, invece, si registravano riduzioni del carico fiscale con conseguente calo del gettito fiscale di circa 4,4 punti percentuali di PIL corrispondenti a 104.000 miliardi di lire del 2001, così ripartito:

- Compensazioni automatiche debiti/crediti d'imposta 1,08 punti di PIL circa;

<sup>64</sup> Cfr: Vagliasindi P. A. e Visco V., "Imposizione sui redditi da capitale, inflazione e neutralità", *Politica economica*, fascicolo 1, apr.2004.

<sup>65</sup> Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", *Politica economica*, fascicolo 3, dic. 2002.

- Minor gettito effettivo IRAP rispetto al calcolato a parità di gettito con le imposte sostituite, circa 0,63 punti di PIL;
- Parziale restituzione dell'eurotassa, circa 0,14 punti di PIL;
- Riduzioni fiscali applicate con le finanziarie del 2000 e 2001, circa 1,42 punti complessivi di PIL;
- Riduzione prelievo sulle società vista l'introduzione della *Dual Income Tax*, circa 0,2 punti di PIL;

La riduzione di gettito appena illustrata è stata interamente coperta, a parità di pressione fiscale, dall'emersione del sommerso e dal recupero di evasione ed elusione.

Infine, l'ultimo effetto prodotto dalla riforma è stato la riduzione del prelievo contributivo con un incremento corrispondente di imposizione indiretta, così da far calare il costo del lavoro ed aumentare quello del consumo interno di merci importate.<sup>66</sup>

Visti gli effetti prodotti, la riforma ha rispettato gli obiettivi posti inizialmente dai suoi ispiratori.

---

<sup>66</sup>Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", *Politica economica*, fascicolo 3, dic. 2002.

## 2.3 Le proposte di riforma tributaria del centro-destra: l'IRPEF di Tremonti e Berlusconi.

Il secondo schieramento politico presente in Italia nella seconda metà degli anni '90 era il centro-destra guidato dal leader e fondatore dell'appena nata Forza Italia, Silvio Berlusconi.

Gli orientamenti ideologici dello schieramento delineavano anche le sue proposte di riforma tributaria sia per quella del 1994 e sia per quella degli inizi degli anni 2000.

Particolare importanza per il centro-destra rivestivano il ridimensionamento della spesa pubblica e del ruolo dell'imposta sul reddito e l'applicazione della *flat rate tax*, di cui si osserverà il funzionamento nel corso del successivo capitolo.

Durante il Governo Berlusconi I le proposte di riforma sono state raccolte dal Ministro delle Finanze, Prof. Giulio Tremonti, nel cosiddetto Libro Bianco del 1994, dove si sintetizzavano gli obiettivi da perseguire in tre slogan: "Dal centro alle periferie", "Dalle persone alle cose", "Dal complesso al semplice".<sup>67</sup>

Slogan 1: Dal centro alla periferia (federalismo fiscale).

<b>DAL CENTRALISMO</b>	<b>AL FEDERALISMO</b>
<b>vecchio</b>	nuovo
<b>De-responsabilizzazione degli amministratori pubblici</b>	Responsabilità fiscale degli amministratori pubblici
<b>Imposte statali 80% del gettito</b>	Imposte statali 70%
<b>Imposte locali 20% (compresi i contributi sanitari)</b>	Imposte locali 30%
<b>Demanio in mano allo Stato</b>	Gli immobili pubblici (oltre 20.000) tornano ai comuni e alle Regioni
<b>In conclusione: si attiva il circuito "vedo, pago, voto".</b>	

Fonte: La riforma fiscale – Libro Bianco 1994 -.

Slogan 2: Dalle persone alle cose (la tassazione ambientale e dei consumi).

<b>DALLE PERSONE</b>	<b>ALLE COSE</b>
<b>vecchio</b>	nuovo
<b>Il sistema fiscale è "politicamente" centrato sul reddito</b>	Le tasse sono meglio distribuite su redditi, patrimoni, cose.
<b>Imposte sulle persone 60% del gettito</b>	Imposte sulle persone 54% del gettito
<b>Imposte sulle cose 40%</b>	Imposte sulle cose 46%
<b>L'IRPEF è il 35% del gettito</b>	L'IRPEF è il 31% del gettito
<b>La conclusione: oggi si tassa troppo chi lavora e vuole produrre ricchezza. Con la riforma si riducono le imposte sul lavoro e si tutelano l'ambiente e lo sviluppo.</b>	

Fonte: La riforma fiscale – Libro Bianco 1994-

<sup>67</sup> Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.

Slogan 3: Dal complesso al semplice (la certezza e la semplicità del diritto).

<b>DAL COMPLESSO</b>	<b>AL SEMPLICE</b>
<b>vecchio</b>	<b>nuovo</b>
<b>Oltre 100 tasse</b>	<b>8 tasse</b>
<b>Ad esempio:</b>	<b>1 tributo sulla casa</b>
<b>14 tributi sulla casa</b>	<b>1 tributo sull'automobile</b>
<b>9 tributi sull'automobile</b>	
<b>3368 leggi e decreti vigenti</b>	<b>1 codice tributario</b>
<b>200 milioni di documenti inviati ogni anno al fisco</b>	Questi numeri si riducono fortemente grazie all'autocertificazione, allo "sportello del cittadino", alla riduzione del numero di tributi
<b>137 milioni di versamenti l'anno</b>	
<b>3.200.000 processi tributari pendenti e "manette" per tutti (cioè per nessuno)</b>	Un filtro amministrativo per evitare le liti. Giustizia penale limitata ai veri casi di evasione.
<b>In conclusione: dal cittadino al servizio del fisco, ci si muove verso il fisco al servizio del cittadino.</b>	

Fonte: *La riforma fiscale - Libro Bianco 1994-*

Nel conseguimento di questi tre obiettivi, bisognava tener conto di tre vincoli:

- Rispettare i vincoli costituzionali della capacità contributiva e della progressività del sistema;
- Rispettare i principi e le direttive dell'Unione Europea;
- Mantenere stabile il rapporto pressione fiscale PIL.

Per quanto riguarda quest'ultimo vincolo, attraverso la riforma si cercava di riordinare i conti affinché ci si potesse sottrarre, in quanto con un sistema basato sul federalismo (si pensava ad un nuovo rapporto tra Stato e territorio), quindi più vicino ai cittadini, sarebbe stato più semplice controllare le spese pubbliche e risanare il bilancio.

Inoltre, si prevedeva di disegnare anche un nuovo rapporto tra Stato e mercato seguendo i dettami del liberismo.<sup>68</sup>

Come anticipato, nell'analizzare le proposte di riforme del centro-destra ci si focalizzerà solo su quelle riguardanti le modifiche da apportare all'IRPEF contenute nel Libro Bianco.

Il Ministro Tremonti, nel delineare gli obiettivi della sua proposta, individuava nel sistema vigente quattro principali distorsioni della struttura dell'IRPEF:

- 1) Vista l'esclusione dei redditi da capitale dalla base imponibile essa non era generale, non rispettando così i requisiti di equità sia verticale sia orizzontale che una imposta personale avrebbe dovuto avere;
- 2) La forte progressività con scaglioni ristretti poteva provocare effetti negativi sull'offerta di lavoro ed incentivare una maggiore propensione all'evasione o al trasferimento d'imposta;

<sup>68</sup>Cfr: Tremonti G., "Libro Bianco", 1994.

- 3) Risultavano insufficienti le agevolazioni concesse alle famiglie, si ritenevano penalizzati i nuclei monoreddito e quelli con più figli a carico. Ulteriore penalità era il non considerare l'età avanzata e lo stato di salute;
- 4) L'ultima distorsione riguardava l'elevato numero di scaglioni, di aliquote e di dichiarazioni da compilare e controllare, e la diffusione di eccezioni al regime generale dell'IRPEF. Questa rendeva l'imposta poco trasparente e di difficile applicazione.

Individuate queste quattro distorsioni si proponeva, pertanto, di revisionare l'imposta basandosi su quattro principi:

- 1) Si ipotizzava che l'onere dell'IRPEF dovesse calare del 12%, di cui il 2% imputabile a delle modifiche della base imponibile (si escludevano gli affitti figurativi calcolati per l'occupazione dell'abitazione da parte del proprietario e si scomputavano la maggior parte dei redditi delle società di persona che si sarebbero dovuti sottoporre, invece, all'IRPEG) e il 10% da coprire con prelievi indiretti sostitutivi su IVA ed energia. In caso di necessità di bilancio si prevedeva che la riduzione di gettito potesse essere di minore entità.
- 2) Il secondo principio si fondava sul criterio che nessuno dovesse lavorare per lo Stato più di quanto si lavori per sé, pertanto non dovevano esserci aliquote marginali superiori al 45%, quelle medie dovevano attestarsi al di sotto del 25-30% per la maggior parte dei contribuenti. A tal proposito, si prospettava una riduzione del numero degli scaglioni e si formulavano quattro diverse ipotesi alternative di "curva dell'IRPEF":

I ipotesi:

- Scaglioni a due aliquote:

*fino a 50 milioni aliquota del 27%*

*oltre 50 milioni aliquota del 40%.*

- Oneri deducibili alla base ("onerone") *nei limiti di 7 milioni;*
- Esenzioni alla base:

*per lavoro dipendente e pensioni 10 milioni;*

*per lavoro autonomo e di impresa 6 milioni;*

*per ogni figlio a carico 0,750 milioni (quota singola);*

*per coniuge a carico 4,5 milioni;*

*per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni esenzione totale.*

II ipotesi:

- Scaglioni a tre aliquote:

*fino a 15 milioni aliquota del 20%*

*da 15 fino a 50 milioni aliquota del 30%*

*oltre 50 milioni aliquota del 40%.*

- Oneri deducibili alla base ("onerone") *nei limiti di 7 milioni;*
- Esenzioni alla base:

*per lavoro dipendente e pensioni 10 milioni;*

*per lavoro autonomo e di impresa 6 milioni;*

*per ogni figlio a carico 1 milione (quota singola);*

*per coniuge a carico 6 milioni;*

*per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni esenzione totale.*

III ipotesi:

*Aliquota unica al 28%*

- Oneri deducibili alla base ("onerone") *nei limiti di 7 milioni*
- Esenzioni alla base:

*per lavoro dipendente e pensioni 10 milioni (di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici);*

*per lavoro autonomo ed impresa 7 milioni (di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici);*

*per ogni figlio a carico 0,750 milioni (quota singola);*

*per coniuge a carico 4 milioni;*

*per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni esenzione totale.*

IV ipotesi:

- Scaglioni a tre aliquote:

*fino a 20 milioni aliquota al 20%*

*da 20 a 50 milioni aliquota al 31%*

*oltre 50 milioni aliquota al 45%*

- Oneri deducibili alla base ("onerone") *nei limiti di 7 milioni*
- Esenzioni alla base:

*per lavoro dipendente e pensioni 10 milioni*

*per lavoro autonomo ed impresa 4,5 milioni*

*per ogni figlio a carico 1 milione (quota singola)*

*per coniuge a carico 6 milioni*

*per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni esenzione totale.*

Analizzando le quattro ipotesi, si evinceva che quella a due aliquote rendesse il sistema meno trasparente e meno semplice di quella ad una aliquota, ma tutelava meglio i redditi medio-bassi. Per quanto riguardava le strutture a tre aliquote, esse avvantaggiavano i redditi bassi più di quelli centrali. Infine, la struttura ad una aliquota aumentava, come detto, la trasparenza e semplicità del sistema ma era troppo sbilanciata nel favorire i redditi medio-alti.

- 3) Si valutava l'introduzione di un "onerone" che potesse raggiungere i 7 milioni, esso consisteva in una deduzione per spese ritenute socialmente meritorie. In questa categoria si raggruppavano le spese per la sanità, le erogazioni per la previdenza integrativa, le spese inerenti alla prima casa, per i bisogni dei portatori di handicap, per volontariato, per ricerca, per tutela dell'ambiente naturale o artistico, per la formazione e l'istruzione, per filantropia e beneficenza, per attività politiche e sociali. Inoltre, in caso di prestazioni mediche specialistiche la deduzione per spese mediche veniva autorizzata per qualunque importo.

Dall'onerone erano esclusi coloro che possedevano solo redditi di capitale.

La dimensione e la funzione dell'onerone rimanevano comunque legate alle scelte da compiere in materia di previdenza integrativa, in particolare sul TFR.

- 4) Dalle strutture di IRPEF ipotizzate in precedenza, si prevedeva l'arricchimento dei requisiti di capacità contributiva attraverso due modalità:
- Aumentando la detrazione per il coniuge a carico nelle famiglie monoreddito e raddoppiare quelle per i figli a carico;
  - Detassando le persone con oltre 70 anni di età ed un reddito non superiore a 20 milioni, così da poterle aiutare nei propri bisogni specialmente quando ci si trovava in carenza di adeguate forme di assistenza pubblica.<sup>69</sup>

Vista la caduta del Governo Berlusconi I questa proposta di riforma delineata dal Ministro Tremonti era rimasta tale.

Con l'avvicinarsi delle elezioni politiche del 2001, il Prof. Tremonti e il leader di centro-destra Silvio Berlusconi proponevano ai cittadini un nuovo disegno di riforma tributaria da far approvare in caso di vittoria elettorale, divulgandolo in allegato al quotidiano Il Giornale con il titolo "Meno Tasse più sviluppo, un progetto per uscire dalla crisi".

Secondo il loro pensiero l'imposizione fiscale non doveva essere illimitata e si doveva procedere alla ricerca della giusta imposta, partendo dall'imposta sul reddito prodotto tanto dalle imprese quanto dalle persone, la quale vista la sua natura concentrava in sé la più alta "cifra" politica.

Il "punto limite" della giusta imposta veniva fissato ad un terzo della parte di reddito prodotta, quindi si prevedeva di fissare un'aliquota massima al 33%.

---

<sup>69</sup> Cfr: Tremonti G., "Libro Bianco", 1994

Inoltre, si individuavano ulteriori due fasce di reddito, una *no tax area* ed una fascia intermedia con aliquota fissata al 23%.

Nella *no tax area* avrebbero dovuto essere ricompresi i redditi bassi, la casa, la famiglia, la vecchiaia, la spesa sociale. Come esempio si indicavano:

- Una famiglia con coniuge e due figli a carico fino a 25 milioni di reddito, se il reddito fosse stato maggiore sarebbero comunque rimasti “fuori-fisco” i primi 25 milioni;
- Un pensionato con coniuge a carico a più di 75 anni di età fino a 22 milioni di reddito sarebbe rientrato nella *no tax area*, in caso di reddito superiore sarebbero rimasti “fuori-fisco” i primi 22 milioni.

Gli anziani, secondo il programma elettorale, dovevano essere liberati “dall’incubo” della dichiarazione fiscale annuale e per chi avesse dichiarato anche un reddito modesto, fino ad una certa età, sarebbe dovuto sussistere un rapporto dare-avere con lo Stato, superata tale soglia anagrafica si sarebbe dovuto instaurare un rapporto di solo avere e di tranquillità fiscale.

Nella seconda fascia di reddito, dove era previsto un’aliquota al 23%, si sarebbero concentrate il ceto medio e le piccole imprese. Vista la vastità di contribuenti appartenenti a questa fascia, il sistema tributario avrebbe assunto quasi le sembianze di un sistema ad aliquota unica, in cui sarebbe stato meno conveniente evadere.

La progressività del sistema sarebbe stata garantita sia dalla presenza della *no tax area* e sia dalla terza ed ultima fascia prevista, quella cioè in cui sarebbe applicata l’imposta limite del 33% sui redditi superiori a 200 milioni.

Dopo aver delineato la nuova struttura dell’imposta sul reddito delle persone, avevano valutato anche il suo costo in termini di perdita di gettito e di come si potesse coprire.

Si prevedeva la copertura del 50% tramite sia il pagamento di altre imposte, come quella sui consumi (si supponeva che una maggiore capacità economica dei cittadini si trasformasse in una maggiore spesa), e sia attraverso lo sviluppo indotto (si supponeva la crescita di domanda, di occupazione e di produzione).

Il 30% di copertura si prevedeva derivasse dalla riduzione di elusione e di evasione e infine, il restante 20% attraverso la riduzione della spesa pubblica.

Oltre all’applicazione della giusta imposta si contava di applicare anche quanto previsto precedentemente nel Libro Bianco del 1994, come per esempio il federalismo fiscale, il ridimensionamento del numero delle imposte da 100 a 8, l’eliminazione dell’IRAP che, come visto nel paragrafo precedente, era entrata da poco in vigore o l’eliminazione dell’imposta di successione.<sup>70</sup>

Nel 2001 Silvio Berlusconi era riuscito a vincere le elezioni politiche e diventare di nuovo Presidente del Consiglio.

---

<sup>70</sup>Cfr: Tremonti G., “Meno tasse più sviluppo, un progetto per uscire dalla crisi”, Il Giornale, Milano, 1999.

La riforma del sistema tributario, prevista dal centro-destra durante la campagna elettorale, aveva iniziato il suo iter di approvazione con la presentazione da parte del Governo del Disegno di legge delega il 21 dicembre 2001 alla Camera dei Deputati. Al suo interno erano presenti delle novità già a partire dai nuovi nomi attribuiti alle due imposte dirette principali (IRE per sostituire l'IRPEF e IRES in sostituzione di IRPEG). Per molti osservatori, alcuni criteri non erano sufficientemente dettagliati come, per esempio, la definizione dell'unità impositiva se dovesse essere su base familiare o individuale.

Nonostante il modello di riferimento dell'IRE fosse la *flat rate tax* essa se ne discostava vista la contemporanea previsione di due aliquote distinte; allo stesso tempo, si allontanava decisamente anche dal modello su cui era fondata l'IRPEF visto il minor apporto al gettito complessivo, in quanto dalla Relazione tecnica accompagnatoria della legge delega si evinceva un calo di circa 20 miliardi di gettito rispetto alle entrate derivanti dall'IRPEF.

Secondo quanto indicato dall'art.3 della legge delega l.n.80/2003 per l'IRE si prevedeva:

- La presenza di soltanto due scaglioni con aliquote al 23% per i redditi fino a 100.000 euro e il 33% per i redditi superiori;
- L'introduzione della *no tax area* in funzione della soglia di povertà sia per mantenere la progressività del sistema e sia considerando le condizioni familiari;
- La sostituzione graduale di detrazioni con deduzioni;
- La presenza di deduzioni sui redditi medi e bassi per garantire la progressività e ridurre il prelievo fiscale;
- Previsione di un'ampia categoria di spese deducibili.<sup>71</sup>

Si prevedeva che tali novità dovessero entrare in vigore con gradualità ipotizzando anche un tempo pari alla durata dell'intera legislatura.

Gli elevati costi, circa 20 miliardi di euro, e il fatto che la legge delega approvata dal Parlamento fosse più un manifesto di intenti che una "vera" legge delega avevano impedito al Ministro Tremonti di procedere con la riforma delineata. Comunque, Tremonti, nel corso del triennio da Ministro, finanziato da entrate straordinarie temporanee, aveva cercato di innescare il "circolo vizioso" (taglio delle tasse → sviluppo economico → aumento delle tasse indotto dalla crescita), che secondo lui avrebbe potuto portare all'autofinanziamento del taglio delle tasse, prima nella manovra dei primi cento giorni di mandato e poi con l'introduzione del primo modulo della riforma.

In entrambi i casi, però, la congiuntura economica aveva influito negativamente e l'atteso sostegno alla domanda non si era registrato.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Cfr: De Vincenti C. e Paladini R., "Libro bianco", 2008

<sup>72</sup> Cfr: Guerra M. C., "Le imposte di Tremonti", Lavoce.info, 2004.

Il disegno originario di Riforma tributaria previsto da Tremonti e Berlusconi, nonostante non abbia trovato attuazione concreta, è rimasto sempre al centro dei programmi politici del loro schieramento di appartenenza e ripreso più volte anche nel corso degli ultimi dieci anni.

## CAP. 3 Aliquota unica e progressività.

---

Il terzo ed ultimo capitolo sarà suddiviso in quattro paragrafi.

Nel primo di questi, vengono riprese le cause, emerse anche nei capitoli precedenti, delle distorsioni presenti nell'imposta sul reddito delle persone fisiche, le quali la rendono quasi un'imposta speciale applicata solo su determinati redditi.

Il secondo e il terzo paragrafo indicano un modello alternativo di sistema impositivo basato su un'aliquota unica, la *Flat Tax*.

Questa tipologia di modello, come si leggerà, è stata al centro del dibattito a partire, soprattutto, dagli anni '80 negli Stati Uniti, dove emergevano i contributi di Milton Friedman, illustre esponente della scuola di Chicago, e di Hall e Rabushka dell'Hoover Institution.

In Italia, essa ha trovato centralità nel dibattito accademico e politico negli ultimi anni grazie alle principali proposte formulate dalla Lega, prima e durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018, e dall'Istituto Bruno Leoni, guidato dall'economista Nicola Rossi.

L'ultimo paragrafo, invece, conclude il capitolo riportando le linee guida contenuti in alcuni documenti proposti dal governo e dal parlamento per la riforma fiscale e le principali novità riguardanti la struttura dell'IRPEF, contenute nella legge di bilancio approvata dal Governo Draghi.

### 3.1 IRPEF, un'imposta al capolinea.

---

Sin dalla sua introduzione, come si è potuto leggere nel corso di questo elaborato, l'IRPEF si è discostata dal progetto originario illustrato da Cosciani, non riuscendo ad essere quel tributo onnicomprensivo tipico dei sistemi basati sulla *comprehensive Income Tax*, sia per la totale esclusione di alcuni redditi (quelli da rendimenti finanziari *in primis*) dalla base imponibile, causa questa anche delle dimissioni dello stesso Cosciani dal Comitato per la riforma, e sia per l'inclusione di alcune categorie di reddito con regole convenzionali diverse dalla logica del reddito effettivo.<sup>73</sup>

L'applicazione di aliquote progressive al reddito complessivo del contribuente era stata riconosciuta nei principi direttivi della legge delega n.825 del 1971, dove all'art.2 si definiva che il carattere personale e progressivo dell'imposta dovesse essere adottato attraverso "l'applicazione dell'imposta al reddito complessivo netto comunque conseguito" e al "concorso alla formazione del reddito complessivo di tutti i redditi propri del soggetto", allo stesso tempo la tipologia delle esenzioni e dei regimi sostitutivi a carattere regolativo, come scritto nell'art.9 della medesima legge, sarebbe stata "regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione". Tuttavia, da lì a poco, il legislatore avrebbe iniziato a muoversi in direzione

---

<sup>73</sup> Cfr: Liberati P., "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", Economia Italiana, 2020.

diametralmente opposta, estendendo praticamente in ogni direzione le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione.<sup>74</sup>

A partire da pochi anni dopo l'entrata in vigore dell'imposta personale progressiva, si è iniziato a discutere di una sua crisi causata, oltre che dalla già citata limitazione della sua base imponibile, anche dalla frequente esigenza di finanziare crescenti livelli di spesa tali da portare ad una sempre più alta pressione fiscale.

A tal proposito, si parlava di trappola della progressività, in quanto l'aumento della pressione fiscale comportava una serie di reazioni negative, come potevano essere la riduzione del consenso fiscale e l'ulteriore diminuzione della base imponibile, tali da accentuare il fenomeno sulle restanti aree di base imponibile.<sup>75</sup>

Da tempo, si rilevava un crescente grado di erosione della base imponibile e del perimetro della progressività: dapprima causato dalla mancata inclusione degli interessi e dei dividendi, poi dall'esclusione dei profitti delle attività economiche di piccole dimensioni ed infine per i proventi del settore immobiliare. Ulteriori regimi di esclusione ed esenzioni, citati anche nel corso del primo capitolo, erano tali da svuotare la base dell'imposizione progressiva e renderla un'imposta destinata quasi esclusivamente ai soli redditi di pensione e lavoro dipendente.

Dal Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti emergeva chiaramente come i redditi da lavoro dipendente e pensione costituissero circa l'80% del dichiarato IRPEF, mentre quelli dei lavoratori autonomi corrispondevano a solo il 3,8% del dichiarato. Significative differenze si verificavano anche nelle stime del *tax gap* delle differenti tipologie di reddito, in cui si poteva osservare come il divario tra gettito potenziale e gettito effettivo sia pari a circa il 3% nell'ambito del lavoro dipendente irregolare e diventi il 56% quando si tratta di lavoro autonomo e di impresa.<sup>76</sup>

Risultati simili, a conferma di quanto detto, si potevano leggere anche negli anni precedenti, per esempio, osservando i dati riguardanti il 2016, in cui i redditi da lavoro costituivano il 52,49% del reddito complessivo dell'IRPEF, l'8,15% lo creavano i redditi da lavoro autonomo ed impresa e il 30,08% era formato da redditi da pensione

L'essere quasi un'imposta speciale applicata solo su determinati redditi (lavoro dipendente e pensioni) non è l'unico problema del tributo che, come visto anche nel corso del primo capitolo, presenta sempre un'alta diffusione di evasione, soprattutto in quei settori dove facilmente si può sfuggire dai controlli.

Inoltre, la struttura delle aliquote effettive è ben lontana dalla struttura delle aliquote formali degli scaglioni visto l'andamento decrescente delle detrazioni e dell'assegno al nucleo familiare, così si registra

---

<sup>74</sup> Cfr: Cottarelli C. e De Nicola A., "I dieci comandamenti dell'economia italiana", Rubettino Editore, 2019.

<sup>75</sup> Cfr: Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.

<sup>76</sup> Cfr: Liberati P., "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", Economia Italiana, 2020

un'aliquota marginale effettiva elevata di circa il 40%, considerando anche le addizionali locali, già a partire da 28 mila euro di reddito.<sup>77</sup>

Le cause del declino dell'imposta progressiva così strutturata, come si è potuto leggere anche nel corso di questo scritto, sono ben conosciute da tutti. Non chiara è ancora la strada da seguire per uscire da questa fase.

Fino ad ora nei dibattiti politici ed accademici si sono avanzate soprattutto due possibili vie d'uscita sostenute principalmente dal centro – sinistra e dal centro – destra: il *dual income tax* e la *flat rate tax*. Quest'ultima sarà oggetto di analisi nel corso dei prossimi due paragrafi.

### 3.2 La *flat rate tax*, la rivoluzione fiscale.

---

La *flat tax* è un modello di tassazione che si pone l'obiettivo di superare la tassazione per scaglioni ad aliquota crescente applicando un'aliquota unica a tutti i contribuenti senza distinzione di reddito.<sup>78</sup>

Si tratta di un'imposta di tipo proporzionale e la sua versione più semplice corrisponde ad una sola aliquota piatta moltiplicata per l'intera base imponibile, del tipo  $T = tY$ , dove  $T$  è l'imposta da pagare,  $t$  è l'aliquota unica e  $Y$  il valore della base che dovrebbe corrispondere al reddito complessivo del contribuente. Nonostante essa di base sia un'imposta proporzionale, la progressività potrebbe essere raggiunta ugualmente attraverso la previsione di una deduzione o di una detrazione e i redditi più bassi potrebbero essere salvaguardati prevedendo una fascia di esenzione.<sup>79</sup>

Milton Friedman, illustre esponente della Scuola di Chicago, era tra i principali sostenitori dell'imposta ad aliquota unica sul reddito delle persone fisiche.

L'economista, seguendo il suo pensiero liberale, riteneva non accettabile la redistribuzione dei redditi attraverso l'adozione di un sistema impositivo progressivo.

Secondo Friedman, infatti, la migliore imposta sul reddito delle persone fisiche dovrebbe essere strutturata su un'aliquota unica applicata a qualsiasi reddito superiore ad una certa soglia di esenzione e dovrebbe contenere solo una detrazione decrescente delle spese, rigorosamente definite, sostenute per produrre reddito.

Inoltre, prevedeva l'abolizione dell'imposta sul reddito delle società e, allo stesso tempo, l'obbligo di attribuire il reddito societario ai singoli azionisti; i quali, a loro volta, li avrebbero dovuti includere annualmente nella loro dichiarazione dei redditi.

Analizzando le aliquote in vigore in quegli anni (fine anni '50) comprese tra il 20 e il 91% faceva notare come esse raggiungessero il 50% già per imponibili superiori ai 18.000\$ per contribuenti singoli o 36.000\$ in caso di coppie che presentavano la dichiarazione comune dei redditi.

---

<sup>77</sup> Cfr: Arachi G. e Baldini M., "La finanza pubblica italiana, rapporto 2018", Il Mulino, 2018.

<sup>78</sup> Fonte: "Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica", Centro studi CONFINDUSTRIA, ottobre 2018.

<sup>79</sup> Cfr: Baldini M. e Rizzo L., "Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano", Economia Italiana, 2020.

Dai dati contenuti nell'U.S Revenue Service, Statistics of income for 1959 si evinceva:

- Imponibile complessivo: 166.540 milioni di dollari;
- Gettito lordo dell'imposta sul reddito: 39.092 milioni di dollari;
- Gettito al netto del credito d'imposta: 38.645 milioni di dollari;

A tal proposito, Friedman evidenziava come, fissando un'unica aliquota al 23,5% sull'imponibile complessivo, si sarebbe potuto produrre un gettito pari a 39.137 milioni di dollari ( $0,23 \times 166.540$  milioni di dollari) e, calcolando lo stesso credito d'imposta, si sarebbe ottenuto approssimativamente lo stesso gettito effettivamente registrato.

Inoltre, con l'introduzione di un'aliquota unica così strutturata, l'economista ipotizzava anche una possibile crescita del gettito derivante dall'aumento dei redditi dichiarati, in quanto i contribuenti non avrebbero ricorso a distrazioni illegali di quote di reddito.<sup>80</sup>

A partire dagli anni '80, negli Stati Uniti, si è iniziato a dibattere con frequenza di una rivisitazione delle aliquote dell'imposta sul reddito; spesso politici e accademici hanno messo al centro delle loro discussioni la ricerca di aliquote più eque o l'eventuale applicazione di una *flat tax*.

Successivamente alla proposta di Friedman altri due economisti, Robert Hall e Alvin Rabushka, dell'Hoover Institution, avevano formulato una delle più note proposte di *flat tax* a livello internazionale basata sul concetto di reddito consumo e non più su quello reddito prodotto.<sup>81</sup>

Nel sistema fiscale americano emergevano diversi problemi assimilabili anche ai problemi emersi nel corso dell'analisi dei capitoli precedenti riguardanti il sistema italiano: elevata complessità del sistema fiscale, la quale generava esosi costi sia diretti che indiretti per i cittadini; un alto livello di evasione fiscale ed un significativo tasso di elusione. È per far fronte a questi problemi che nasceva la proposta dei due economisti basata su un'aliquota unica.

Negli Stati Uniti l'I.R.S. (l'*Internal Revenue Service*, l'equivalente statunitense dell'Agenzia delle Entrate) stimava un'evasione oscillante tra i 60 miliardi di dollari attribuiti all'anno 1973 e gli oltre 76 miliardi nel 1981, fino ai più di 100 miliardi di dollari della seconda metà degli anni '80. Inoltre, secondo quanto pubblicato dalla Corte dei Conti nel maggio 1994, si rilevavano mancati versamenti fiscali per circa 127 miliardi di dollari nel 1992.

Le maggiori fonti di evasione fiscale erano attribuite: per il 70% alla riduttiva dichiarazione delle entrate; per il 17% alla deduzione di somme eccessive; per il 9% al mancato pagamento dei debiti e per il 4% alla mancata dichiarazione dei redditi.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr: Friedman M., "Capitalismo e libertà", IBL-libri, Torino, 2010

<sup>81</sup> Cfr: Stevanato D., "Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax, prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito", Il Mulino, 2017.

<sup>82</sup> Cfr: Hall R.E. e Rabushka A., "Flat Tax, la rivoluzione fiscale", Buchausgabe, 2011.

Per arginare tale fenomeno e cercare le cause della “lacuna fiscale”, nel 1983, l’ordine degli avvocati statunitense aveva costituito una commissione per il controllo fiscale composta da legali; revisori dei conti; esperti socioeconomici, tra cui Rabushka, e dirigenti commerciali.

Nel 1987, pubblicando i dati della ricerca, la commissione, a pagina 8 della relazione, riportava che “l’evasione fiscale dei singoli è spesso provocata dalle alte aliquote d’imposta, il senso di ingiustizia nutrito nei confronti del sistema fiscale e la complessità delle leggi tributarie”.

Il modello di riforma proposto dai due economisti prevedeva una semplificazione del sistema fiscale, l’introduzione di un’aliquota piatta fissata al 19%, cioè corrispondente al livello dell’onere fiscale totale gravante su una famiglia media americana ed in grado di generare lo stesso gettito fiscale del 1993. All’interno di questo modello veniva garantita comunque la progressività attraverso la previsione di soglie di esenzione per i meno abbienti.

Questo tipo di imposta avrebbe riguardato sia le persone fisiche sia le persone giuridiche.

Si trattava di un sistema integrato nonostante prevedesse due diverse tipologie di modelli per la dichiarazione distinta dei redditi: un modello riguardava le attività autonome ed un modello i contribuenti ad attività a retribuzione fissa. Inoltre, la fonte di reddito si distingueva in due categorie: o è reddito prodotto da azienda o è reddito prodotto da lavoro subordinato.

Le aliquote previste, come detto, erano uguali ma per l’imposta sugli emolumenti da attività subordinata si prevedevano misure atte a garantire la progressività.

Il modello della *flat tax* era un modello semplice e di facile comprensione, con un funzionamento simile a quello dell’imposta sui consumi dove gli individui e i nuclei venivano tassati per quello che sottraggono all’economia e non per quanto prodotto, una volta sola e quanto più vicino possibile alla fonte.

La semplificazione del modello impositivo era tale da far rientrare la nuova dichiarazione dei redditi in un “modellino formato cartolina postale”.

Ai fini della misurazione del reddito totale effettivamente prodotto da un’impresa si definiva come miglior metodo quello di prendere come riferimento il fatturato complessivo conseguito nell’anno d’esercizio e sottrarre ad esso le spese sostenute per il pagamento dei dipendenti e dei fornitori.

Così la base imponibile dell’imposta sulle attività produttive sarebbe stata calcolata come di seguito:

(fatturato lordo dalla vendita di beni e servizi) – (le spese per beni e servizi acquistati da altre aziende) – (gli stipendi, i salari corrisposti ai dipendenti e la contribuzione versata per il personale) – (l’acquisto di impianti e forniture).

Le categorie di reddito tassate dall’imposta sulle attività autonome includerebbero:

- I profitti da utilizzo di impianti ed attrezzature aziendali;
- I diritti d’autore, i brevetti, i marchi e tutti i diritti ad essi assimilati;
- I profitti da attività di marketing, di attività organizzative e di pubblicità;

- Il reddito dei vertici aziendali e di coloro che rivestono il duplice ruolo di titolare e dipendente e/o percepiscono delle remunerazioni inferiori al loro contributo all'attività produttiva;
- Il reddito di medici, legali ed altri liberi professionisti operanti in azienda individuale o partecipazione;
- I redditi da locazione di appartamenti ed altri beni immobili;
- I *fringe benefit* incluse le prestazioni previdenziali volontarie riservate ai dipendenti.

Per quanto riguarda l'imposta sul reddito da lavoro dipendente si sarebbe applicata, come detto, l'aliquota al 19% su una base imponibile composta dal reddito eccedente la soglia di esenzione fissata, così da avere anche la progressività del sistema.

Invece, per quanto concerne i redditi da capitale e capital gain essi verrebbero tassati solo con l'imposta prevista per le attività autonome e non più con quella sulle persone fisiche, così da attuare il principio di tassazione unica ed eliminare la doppia tassazione prevista su questo tipo di redditi.

Infine, si prevedeva l'eliminazione degli incentivi agli investimenti in quanto definiti assolutamente "illusori e controproducenti".

Tale definizione si evinceva dal fatto che taluni progetti, dopo aver sfruttato le deduzioni delle quote di ammortamento e le detrazioni per gli interessi passivi, ricevevano sussidi statali piuttosto di produrre reddito; il tutto a discapito dei progetti che si autofinanziavano ed erano sottoposti anche ad alte aliquote. Il nuovo sistema, invece, avrebbe considerato gli investimenti come spese correnti nell'esercizio di riferimento così da determinare un incentivo reale alla formazione di capitale e quindi agli investimenti, eliminando le distorsioni presenti. Con un sistema così progettato anche le quote di ammortamento sarebbero state eliminate dal modello della dichiarazione dei redditi.<sup>83</sup>

Hall e Rabushka per supportare il loro modello di *flat tax*, ma soprattutto di abbassamento delle aliquote marginali in vigore, evidenziavano le analisi effettuate da Lawrence B. Lindsey in corrispondenza della modifica del sistema tributario americano con la finanziaria presentata nel 1963 ed entrata in vigore l'anno successivo.

La finanziaria prevista dal Presidente Kennedy apportava un abbassamento delle aliquote in un *range* compreso tra il 14 e il 79%, dal 20 e 91% previsto in precedenza.

Del 70% circa della riduzione complessiva, stimata in 5,5 miliardi di dollari, ne avevano beneficiato i contribuenti aventi redditi inferiori ai 10.000 \$, categoria in cui rientrava l'84% dei cittadini americani i quali, allo stesso tempo, partecipavano al 48% del carico tributario complessivo. Nonostante fossero stati i redditi più bassi a pagare di meno, lo sgravio maggiore in termini percentuale era attribuito ai redditi superiori a 500.000 \$.

Lawrence B. Lindsey, nella sua analisi, aveva messo a confronto i dati relativi ai contribuenti agiati prima e dopo lo sgravio fiscale attuato dal Presidente John F. Kennedy e, nel maggio del 1965, evidenziava come

---

<sup>83</sup> Cfr: Hall R.E. e Rabushka A., "Flat Tax, la rivoluzione fiscale", Buchausgabe, 2011

l'abbassamento delle tasse aveva fatto dichiarare redditi maggiori ai cittadini più abbienti e come nonostante lo sgravio essi avessero pagato più tasse dell'anno precedente.

Secondo l'economista questo effetto, secondo cui aliquote più basse producano maggiore esborsi fiscali delle classi più agiate, era dovuto a tre specifici motivi: *in primis*, il denaro degli scaglioni maggiori si spostava dalle spese e dagli investimenti a tasso agevolato ad investimenti più produttivi e, allo stesso tempo, tassabili così da arginare l'evasione fiscale; *in secundis*, i contribuenti si comportavano correttamente in quanto venivano veno i motivi per evadere; in ultimo, in presenza di un reddito al netto delle imposte più consistente, molti contribuenti erano maggiormente invogliati a lavorare e a produrre di più, aumentando la loro motivazione.

Analogo effetto si era registrato anche dopo l'abbassamento delle aliquote marginali tra il 1981 e il 1986 durante il mandato del Presidente Ronald Reagan, dove l'aliquota massima era stata ridotta dal 50 al 28%.

L'1% di cittadini americani più ricchi avevano aumentato il loro peso nel gettito complessivo dal 17,9% registrata nel 1981 al 25,6% del 1990, allo stesso modo il 5% dei cittadini compresi nella fascia immediatamente sotto a quella precedente erano passati dal 35,4% del 1981 al 44% del 1990; la terza fascia di ricchezza composta dal 10% di cittadini era passata dal 48,2% al 55,7% sempre dello stesso periodo di riferimento.

Invece, i cittadini a reddito più basso avevano diminuito il loro peso all'interno del gettito complessivo dal 7,4% del 1981 al 5,7% del 1990.

Non si è registrato lo stesso comportamento nel 1991 quando, dopo la convenzione sul bilancio del 1990, si era proceduto all'aumento dell'aliquota d'imposta massima dal 28 al 31%.

Infatti, le statistiche riguardanti il primo anno di applicazione dell'aumento mettevano in luce come i super-ricchi (1% di cittadini) e i ricchi (5%) avessero versato meno tributi rispetto al gettito dell'anno precedente. Il progetto di *flat tax* proposto dai due economisti non ha trovato applicazione negli Stati Uniti, sebbene negli anni avesse goduto di supporto *bipartisan*.

La sua non approvazione si giustificava attraverso la solita "accusa demagogica" rivolta questo tipo di imposta ovvero che essa sia portatrice di maggiori ricchezze per i ricchi e risulti iniqua per i ceti medio-bassi, scaricando su questi ultimi il peso tributario dei ricchi. Questa accusa veniva formulata nonostante, come visto, sia riconosciuto che aliquote alte frenino l'attività economica, diminuiscano la motivazione di lavorare, investire e risparmiare e riducano anche le entrate al netto delle tasse.<sup>84</sup>

A livello internazionale, a partire dagli anni '90, le uniche nazioni ad aver introdotto una imposta *flat* erano i paesi ex sovietici o alcune nazioni di piccole dimensioni tipo Andorra, Belize e Nouru o caratterizzate da un'economia poco sviluppata come nel caso del Madagascar e della Mongolia. Inoltre, si sono registrati anche dei casi di Paesi che dopo aver introdotto questa tipologia di imposta siano ritornati

---

<sup>84</sup> Cfr: Hall R. E. e Rabushka A., "Flat Tax, la rivoluzione fiscale", Buchausgabe, 2011.

sui propri passi ripristinando i sistemi fiscali a più aliquote. È il caso di Serbia e Islanda nel 2010; dell'Ucraina nel 2011; della Slovacchia, Repubblica Ceca e Montenegro nel 2013; dell'Albania nel 2014 e della Lettonia nel 2018.

Nel 2018, solo due Paesi dell'area OCSE (Ungheria ed Estonia) applicavano la *flat tax*.

Da segnalare, inoltre, l'applicazione a partire dal 2001 di questa tipologia di imposta anche in Russia.<sup>85</sup>

### 3.3 Le principali proposte di *Flat tax* in Italia

---

Così come successo negli Stati Uniti, anche in Italia si è più volte ipotizzata la possibilità di riformare il sistema tributario attraverso l'introduzione di una imposta *flat* in sostituzione dell'attuale IRPEF.

Nell'analizzare una possibile introduzione in Italia di un'imposta di tipo proporzionale in sostituzione dell'IRPEF si deve considerare anche quanto previsto all'art.53 comma 2 della Costituzione, il quale richiede che il sistema tributario italiano sia "informato a criteri di progressività".

Di recente, comunque, sono stati due i progetti di riforma ispirati al modello della *flat tax*: uno previsto dalla Lega, prima attraverso la presentazione di un Disegno di Legge al Senato nel 2015 e poi durante la campagna elettorale per le Elezioni Politiche del 2018, l'altro curato dal *think thank* Istituto "Bruno Leoni", guidato dall'economista Nicola Rossi.

#### *Proposta Istituto "Bruno Leoni".*

La proposta dell'Istituto "Bruno Leoni" partiva dalla considerazione che un fisco così strutturato non riuscisse ad aiutare tutte quelle persone rimaste realmente indietro e che rendesse sempre più difficile capire le istruzioni per una corretta dichiarazione dei redditi viste le numerose pagine (oltre 120) in cui sono riportate.

Secondo l'economista Nicola Rossi, per costruire un sistema così inefficiente e allo stesso tempo iniquo bisognava impiegare tanta "inventiva e determinazione" che, forse, in Italia non sono mancate a nessuno dei protagonisti della scena politica.

L'Istituto Bruno Leoni con la sua proposta cercava di trasformare il rapporto tra il cittadino e lo Stato attraverso una ridefinizione delle regole del dare e avere.

L'ambizioso schema di riforma prevedeva innanzitutto l'applicazione di una aliquota unica fissata al 25% per tutte le principali imposte presenti nel sistema italiano (IRPEF, IRES, IVA e sostitutiva sui redditi da attività finanziarie); l'abolizione di alcune imposte utilizzate per il finanziamento di regioni ed enti locali (IRAP, IMU e TASI); l'introduzione di un "minimo vitale", cioè di un trasferimento monetario per le famiglie meno abbienti, differenziato a livello geografico e la contestuale abolizione delle vigenti prestazioni

---

<sup>85</sup> Cfr: Baldini M. e Rizzo L., "Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano", Economia Italiana, 2020.

assistenziali (il minimo vitale corrispondeva a 580 euro mensili per i single settentrionali, 540 euro per quelli residenti nell'Italia centrale e 425 euro per i single residenti al Sud); infine, la ridefinizione delle modalità di finanziamento di servizi pubblici come sanità e università in primis.

La nuova disciplina dell'IRPEF avrebbe trasformato il tributo da imposta personale ad imposta sul reddito familiare ed esteso la base imponibile in modo tale da comprendere al suo interno anche i redditi da proprietà immobiliare; da canoni di locazione; i redditi catastali di tutti gli immobili non locati, comprese le abitazioni di residenza; così da far pagare al cittadino con l'IRPEF il reddito di un immobile e non più il suo valore attraverso un'imposta patrimoniale come l'IMU.

Per garantire la progressività del tributo si prevedeva sia una no tax area pari a 7.000 euro per i nuclei familiari composti da un solo adulto o 11.000 euro se composti da una coppia ed aumentati in caso di nuclei più numerosi; sia una deduzione per oneri di produzione del reddito (pari ai costi sostenuti dal contribuente, ad esempio, i trasporti o gli aggiornamenti professionali) per i redditi da lavoro dipendente e da pensione, eliminando allo stesso tempo le spese fiscali vigenti.

Le cifre fissate per la no tax area corrispondevano ai redditi minimi al di sotto del quale sarebbe stato impossibile svolgere una vita dignitosa.

Impostata così, l'IRPEF avrebbe trattato equamente i contribuenti incapienti, sarebbe stata progressiva per deduzione, la quale si sarebbe ridotta gradualmente fino ad azzerarsi al superare di una certa soglia di reddito stabilita attraverso l'applicazione di un multiplo al minimo vitale. Il multiplo proposto dall'Istituto Bruno Leoni era fissato a 5, valore però modificabile in base alla visione di società dei legislatori. Per esempio, Adriano Olivetti aveva stabilito per la retribuzione dei dirigenti della sua azienda un multiplo pari a 10 del salario minimo.

Infine, la nuova imposta avrebbe suddiviso la platea dei contribuenti in tre diversi segmenti.

- Il primo segmento sarebbe stato composto da nuclei familiari con un reddito superiore al volume complessivo delle deduzioni, a cui si applica l'aliquota del 25% sulla differenza tra il reddito familiare e le deduzioni previste.

Per esempio, un lavoratore dipendente single e residente al Nord avrebbe una fascia di esenzione fino a 11.000 euro di reddito (7.000 euro di quota esente e 4.000 euro di deduzioni) e pagherebbe un'imposta a partire da tale soglia.

Se lo stesso lavoratore avesse moglie e figlio in età scolare non pagherebbe imposte fino ad un reddito di 26.000 euro (22.000 euro quota esente e 4.000 euro deduzioni); se il figlio fosse stato appena nato la soglia di no tax area raggiungerebbe i 28.000 euro.

- Il secondo segmento avrebbe compreso i nuclei familiari aventi un reddito compreso tra il minimo vitale e il volume complessivo delle deduzioni, i quali riceverebbero un supporto dal fisco pari al 25% della differenza tra deduzioni totali e reddito familiare.

Ad esempio, considerando sempre la stessa zona di residenza del caso precedente, un lavoratore single con un reddito di 10.000 euro riceverebbe un sostegno statale pari a 250 euro  $(7.000 + 4.000 - 10.000) / 4$ . Se lo stesso lavoratore avesse moglie e figlio in età prescolare e reddito di 26.000 euro riceverebbe un sostegno di 500 euro.

- L'ultimo segmento, invece, sarebbe stato formato dai nuclei familiari con un reddito inferiore al minimo vitale. In questo caso sarebbe previsto un trattamento assistenziale statale fino al raggiungimento del minimo vitale e sarebbe a carico dell'intera collettività.

Ad esempio, considerando sempre un lavoratore dipendente settentrionale, rientrerebbe in questo segmento nel caso producesse un reddito inferiore a 7.000 euro se sigle, 22.000 euro se avesse anche moglie e figlio in età prescolare.<sup>86</sup>

Approvando questa riforma si stimava la creazione di un buco di bilancio di circa 35 miliardi di euro. Per far fronte a questa conseguenza si prevedeva una *spending review* di circa 30 miliardi di euro e l'introduzione di un contributo sanitario a carico delle famiglie considerate abbienti, circa 18 miliardi di euro di gettito. A proposito del contributo sanitario, sarebbe stato possibile per i cittadini uscire dal circuito del sistema sanitario nazionale ed aderire alle assicurazioni sanitarie private. Stessa situazione sarebbe potuta succedere in ambito di istruzione universitaria, dove le famiglie abbienti avrebbero sostenuto l'intero costo della formazione.

La proposta così strutturata avrebbe comportato anche dei rischi riguardanti la creazione di due possibili trappole di povertà.

La prima riguardava coloro che percepivano il minimo vitale, i quali non sarebbero stati motivati a lavorare in attività poco remunerative il che avrebbe potuto creare anche le basi per lo sviluppo del lavoro in nero. La seconda trappola riguardava le famiglie medie, le quali al superare della soglia per essere considerati più abbienti, avrebbero dovuto farsi carico delle spese sanitarie e forse anche di quelle universitarie, così esse erano indotte a rimanere con un reddito medio.<sup>87</sup>

Per coloro che svolgevano attività d'impresa, attraverso società di capitali, si sarebbe applicata, allo stesso modo, un'aliquota d'imposta al 25%. Invece, coloro che la svolgevano sotto forma di ditta individuale avrebbero seguito le regole illustrate precedentemente previste per i lavoratori dipendenti, con la sola differenza inerente alla deduzione per oneri di produzione del reddito. In questo modo, avrebbero raggiunto il tetto del 25% di aliquota effettiva intorno ai 100.000 euro di reddito nel caso che il lavoratore autonomo sia single.

Questa dell'Istituto Bruno Leoni si trattava di una proposta il cui obiettivo prefissato era la realizzazione di un sistema equo, trasparente e semplice.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr: Rossi N., "Flat Tax: aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo", Marsilio, Venezia, 2018.

<sup>87</sup> Cfr: Baldini M. e Rizzo L., "Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano", Economia Italiana, 2020

<sup>88</sup> Cfr: Rossi N., "Flat Tax: aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo", Marsilio, Venezia, 2018.

### *Proposta Lega.*

La seconda proposta recente di flat tax è stata formulata dalla Lega, prima nel luglio 2015 attraverso la presentazione di un Disegno di Legge al Senato e poi durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018.

Seguendo i dettami costituzionali sulla progressività da garantire al sistema, si fissava una deduzione pari a 3.000 euro per ciascun contribuente o carico familiare.

Il sistema delle deduzioni si articolava come di seguito:

- Fino a 35.000 euro di reddito si dava il diritto alla deduzione a tutti i membri del nucleo familiare;
- Da 35.000 a 50.000 euro di reddito il diritto alla deduzione era previsto solo per i carichi familiari;
- Oltre i 50.000 euro non si riconosceva nessuna deduzione e si applicava l'aliquota d'imposta al 15%;
- Inoltre, si continuavano a riconoscere i redditi a zero imposizione previsti dalla normativa allora vigente.

Dal punto di vista delle coperture di finanza pubblico, si stimava che l'introduzione della deduzione fissa a 3.000 euro costasse circa 30 miliardi di euro, costo simile a quello allora sostenuto per gli oneri deducibili già previsti dalla normativa vigente. In tal modo, la base imponibile avrebbe continuato ad avere un valore di circa 805 miliardi di euro, a cui si sarebbe applicata l'aliquota unica al 15%.

Analizzando i dati relativi alle entrate tributarie effettive derivanti dalle imposte dirette per le persone fisiche del 2013, corrispondenti a circa 152 miliardi e pari al 20% circa dell'imponibile netto, stimavano, considerando sempre lo stesso valore di base imponibile, che fosse necessaria una compensazione d'imposta pari a 36 miliardi di euro circa.

Allo stesso modo, considerando anche quanto incassato tramite l'IRES, l'esigenza di compensazione sarebbe stata di circa 15 miliardi di euro per un totale intorno ai 50 miliardi di euro.

Tale compensazione sarebbe stata realizzata: *in primis*, attraverso l'aumento progressivo negli anni di base imponibile; *in secundis*, applicando una tantum il "saldo e stralcio" delle posizioni di alcuni contribuenti verso Equitalia e l'Agenzia delle Entrate.<sup>89</sup>

Dopo il risultato elettorale del 2018, la Lega ha formato un governo con il Movimento 5 Stelle. La compagine di governo ad inizio mandato ha stipulato un "contratto di governo" affinché gli impegni assunti potessero essere rispettati.

Nel contratto di governo rientrava anche la proposta di istituire la *flat tax*, ma con una novità rispetto a quanto esposto in precedenza. Le aliquote sarebbero diventate due, una al 15% ed una al 20%, pertanto la

---

<sup>89</sup> Fonte Disegno di Legge n.2005 del 2015.

si potrebbe definire *quasi flat tax*, ma non si definiva la soglia di partenza della seconda aliquota (alcuni esponenti della Lega ipotizzavano 80.000).<sup>90</sup>

Inoltre, si prevedeva l'introduzione di una clausola di salvaguardia a favore dei redditi bassi, la quale rendeva possibile calcolare l'IRPEF secondo le regole vigenti se più convenienti.

Differentemente da quanto proposto dall'Istituto Bruno Leoni la Lega non avrebbe rivisto le politiche di welfare conseguentemente all'introduzione della *flat tax*.

Sia la proposta della Lega sia la proposta dell'Istituto Bruno Leoni avrebbero comportato una perdita di gettito e allo stesso tempo avrebbero prodotto un impatto distributivo piuttosto chiaro per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia a partire da 30.000 euro di reddito, come si può leggere in tabella.<sup>91</sup>

Tabella 35: Risparmio d'imposta sul reddito per un dipendente single con le proposte di *flat tax*

Reddito imponibile	Quasi flat tax 15% - 20%		Flat tax 25%	
	Risparmio in euro	Risparmio in % del reddito	Risparmio in euro	Risparmio in % del reddito
15.000	86	1%	-45	0%
20.000	911	5%	400	2%
30.000	2.764	9%	2.454	8%
40.000	4.977	12%	3.974	10%
50.000	7.639	15%	5.392	11%
100.000	20.170	20%	14.190	14%

Fonte: Baldini M. e Rizzo L.

Sia la proposta dell'Istituto Bruno Leoni che quella della Lega sono rimaste tali.

Il governo "giallo-verde", però, con la legge di bilancio 2019 ha esteso il regime dei minimi per le partite IVA, prevedendo l'estensione del regime di tassazione forfettario alle partite IVA ed elevando la soglia dei ricavi massimi a 65.000 euro per applicare un'aliquota del 15% al reddito imponibile e un'aliquota del 20% come imposta sostitutiva del regime ordinario per i ricavi compresi tra 65.000 euro e 100.000.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Fonte: "Contratto per il governo del cambiamento", 2018.

<sup>91</sup> Cfr: Baldini M. e Rizzo L., "Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano", Economia Italiana, 2020.

<sup>92</sup> Cfr: Rizzo L. e Secomandi R., "Con la mini flat tax via libera alle strategie elusive", Lavoce.info, 2019

### 3.4 Le principali modifiche apportate alla struttura dell'IRPEF dal Governo Draghi.

---

Con la pandemia da Covid-19, il tema di una riforma dell'imposizione fiscale sui redditi personali è tornata al centro del dibattito politico ed economico italiano, come possibile strumento di rilancio dell'economia nazionale dopo la crisi innescata dal virus.

In diversi documenti prodotti dal governo e dalle commissioni parlamentari di riferimento negli ultimi due anni sono stati indicati gli obiettivi e le priorità degli interventi da effettuare sul sistema fiscale italiano. Nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanze del 2021, presentato dal Presidente Conte e dal Ministro Gualtieri, si scriveva di *“attuare un’ampia riforma fiscale che migliori l’equità, l’efficienza e la trasparenza del sistema tributario riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi, coordinandola con l’introduzione di un assegno unico e universale per i figli”*.

Nella legge di bilancio 2021-23, il Governo Conte II aveva previsto un apposito fondo con risorse stanziare pari a 8 miliardi di euro per il 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023, affinché si potesse finanziare la riforma fiscale. Di queste risorse, però, 5-6 miliardi di euro sarebbero state destinati al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico e i restanti sarebbero stati dedicati alla riforma.

Nell' *“Audizione del Presidente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”*, tenuta a Commissioni riunite (VI della Camera dei deputati, Finanze; VI del Senato della Repubblica, Finanze e Tesoro) il 2 febbraio 2021, venivano indicate ulteriori fonti di risorse destinabili al finanziamento della revisione dell'IRPEF, tra cui:

- La riallocazione del carico fiscale IRPEF, mediante un aumento del prelievo sui redditi alti tale da compensare la riduzione su quelli medio-bassi;
- La revisione del catasto, riduzione delle spese fiscali e il recupero dell'evasione;
- La ricomposizione del prelievo complessivo, spostando la tassazione dai fattori produttivi verso i consumi;
- La riduzione ulteriore di spesa pubblica.

Nel documento si segnalava, inoltre, come prioritaria l'eliminazione dell'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti. Tale obiettivo sarebbe stato percorribile rendendo meno ripido il profilo di riduzione del complesso delle detrazioni da lavoro e bonus IRPEF e diminuendo il gap tra l'aliquota del secondo scaglione e quella del terzo.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Fonte: *“Audizione del Presidente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio”*, 2 febbraio 2021.

Un secondo documento fondamentale da considerare per definire le linee guida della riforma fiscale del Governo Draghi era “*L’indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*” approvato dalla VI Commissione della Camera dei Deputati il 30 giugno 2021.

In essa, si confermava come prioritario l’obiettivo di semplificare il sistema fiscale italiano. Analizzandolo, la Commissione rilevava come esso, dopo tutte le varie modifiche intercorse negli anni, si sia discostato sia dal modello della *Comprehensive Income Tax* e sia dal modello della *Dual Income Tax*.

La situazione italiana era tale che si potesse parlare di modello di *Plural Income Taxation*, vista la notevole frammentazione delle tipologie di reddito sottoposte a diversi regimi sostitutivi, quasi mai collegati tra loro. Pertanto, si indicava che il sistema impositivo sul reddito dovesse tendere verso il modello duale.

Inoltre, si suggeriva la rivisitazione della struttura dell’IRPEF attraverso l’abbassamento dell’aliquota media effettiva nella fascia di reddito 28.000 – 55.000 euro e la modifica della dinamica delle aliquote marginali effettive per eliminare le discontinuità maggiori.

Infine, per semplificare il sistema, la Commissione segnalava come necessario il superamento dell’IRAP, riassorbendo il suo gettito nei tributi già esistenti.<sup>94</sup>

Il 5 ottobre 2021 il Consiglio dei Ministri n.39 ha approvato la legge delega per la riforma fiscale, i cui principali aspetti, come dichiarato in conferenza dal Presidente Draghi e il Ministro Franco, avrebbero riguardato la riduzione del cuneo fiscale, la semplificazione dell’IRES, il superamento dell’IRAP, la revisione delle addizionali e la riorganizzazione in 5 anni del catasto.

Per l’esercizio della delega è stata prevista una durata di 18 mesi e la formazione di una commissione *ad hoc* che lavorerà presso il Ministero dell’Economia e Finanze.<sup>95</sup>

All’interno della legge 234/2021 “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*” sono stati inseriti alcuni provvedimenti per la modifica della struttura dell’IRPEF.

La legge di bilancio 2022 ha ridisegnato le aliquote e gli scaglioni dell’IRPEF, passando da cinque a quattro:

Tabella 36: Scaglioni e aliquote IRPEF 2022.

Aliquota	Fascia di reddito in euro
23%	Fino a 15.000
25%	Da 15.000 a 28.000
35%	Da 28.000 a 50.000
43%	Sopra i 50.000

Fonte: Legge 234/2022

<sup>94</sup> Fonte: “Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, VI Commissione Camera dei Deputati, 30 giugno 2021.

<sup>95</sup> Fonte: [www.fiscoetasse.com](http://www.fiscoetasse.com)

Nonostante la modifica è rimasto invariato il livello di aliquota minima e massima previsti per l'anno precedente, rispettivamente 23% e 43%. Si è proceduto, invece, all'eliminazione dell'aliquota al 41% prima prevista per la fascia di reddito compresa tra 55.000 e 75.000 euro e alla riduzione da 27% a 25% dell'aliquota del secondo scaglione e da 38% a 35% di quella relativa al terzo, il cui limite superiore contestualmente è sceso da 55.000 a 50.000 euro.

Alcune modifiche sono state apportate anche alle detrazioni spettanti ad alcune tipologie di contribuenti come quelli rientranti nel secondo scaglione che percepiranno il bonus IRPEF in base all'ammontare delle detrazioni spettanti per la loro fascia o come quelli della terza fascia che vedranno assorbito il bonus all'interno della detrazione spettante, la quale tenderà ad azzerarsi in prossimità della soglia di reddito di 50.000 euro.

Inoltre, sempre nell'ambito delle detrazioni fiscali, la legge ha prorogato al 31 dicembre 2022 il termine dei lavori edili rientranti nel cosiddetto "Superbonus del 110%".

Infine, si è previsto: lo slittamento al 31 marzo dei termini per approvare le addizionali regionali e comunali adeguate ai nuovi scaglioni IRPEF e l'esclusione dal versamento dell'IRAP per le persone fisiche esercenti arti, professioni ed attività commerciali.<sup>96</sup>

Dalle prime analisi svolte è stato messo in luce come le misure approvate con la legge di bilancio abbiano razionalizzato la struttura delle aliquote marginali effettive, abbiano diminuito l'aliquota media in molte fasce della distribuzione dei redditi e mantenuto i vantaggi del Bonus IRPEF.

L'approvazione di queste modifiche nella legge di bilancio è stato un primo passo in attesa della riforma fiscale definitiva.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Fonte: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

<sup>97</sup> Cfr: Giannini S. e Pellegrino S., "L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati", Lavoce.info, 2021.

## Sintesi

---

L'IRPEF, così come strutturata oggi, è il risultato delle varie modifiche apportate nel corso degli anni, a partire dalla sua entrata in vigore nel 1974 ad oggi.

In questo elaborato sono state delineate le caratteristiche e le componenti principali, le maggiori modifiche e quelle che sono state le proposte di riforma negli ultimi anni. Infine, vengono trattate le principali modifiche effettuate dal Governo Draghi.

Sin dal secondo dopoguerra, illustri accademici si erano spesi affinché l'Italia potesse adottare un nuovo sistema tributario. In quegli anni, erano emersi i contributi dei vari Prof. Scoca (1945), Steve (1947) D'Albergo (1949) e Cosciani (1950) ed iniziavano anche i lavori parlamentari attraverso l'istituzione di diverse Commissioni finalizzate a tale scopo. Successivamente nel corso degli anni '50, si procedeva sotto l'egida dell'allora Ministro delle Finanze, Vanoni, all'attuazione di una riforma i cui provvedimenti apportavano diversi cambiamenti alla struttura del sistema tributario allora vigente.

A tal proposito, si citano le leggi L. 21/1951, L.603/1954 e la L.1/1956, le quali, rispettivamente, introducevano l'obbligo di dichiarazione annuale; l'imposta sulle società e sulle obbligazioni; la regolazione organica dell'accertamento analitico. Purtroppo, però, le leggi ispirate dal Ministro Vanoni non avevano prodotto i risultati sperati inizialmente sia per delle problematiche emerse durante la loro attuazione e sia per la morte del Ministro stesso.

Tra il 1950 e il 1962, da un punto di vista macroeconomico, si verificava il miglior periodo per il Paese, registrando un tasso medio annuo di crescita economica del 7%. Un fondamentale dato di quel periodo, da tenere in considerazione nell'analisi economica, è che i conti delle Pubbliche Amministrazioni erano in ordine: la spesa rispetto al PIL era inferiore al 30%, l'indebitamento netto all'1%, lo stock del debito al 35% e la pressione fiscale al 25%.

È nel corso degli anni '60, però, che i tempi per una grande riforma strutturale sono stati maturi.

In quegli anni, chi ha avuto un ruolo da protagonista è stato il Prof. Cesare Cosciani, ricoprendo la carica di vicepresidente sia della "Commissione per lo studio della riforma tributaria", tra agosto 1962 e maggio 1963, sia del "Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria", tra settembre 1964 e giugno 1966.

Il 3 novembre 1964, il "Comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria" presentava un programma quinquennale per l'attuazione della riforma tributaria, prevedendo il raggiungimento di quattro obiettivi scaglionati nel tempo, basandosi sul modello della *comprehensive income tax*. Nello specifico: *Il primo obiettivo era quello di introdurre un sistema tributario chiaro e semplice procedendo al riordino dei molteplici tributi presenti, delle sovrainposte e delle addizionali rendendo ben conoscibile il tasso effettivo applicato e non creando illusioni finanziarie;*

*Il secondo obiettivo, come previsto dalla Costituzione, era di creare un sistema tributario progressivo:*

analizzando le entrate fiscali del 1962 si osservava che la maggior parte delle entrate da imposizione diretta avesse natura reale e quindi non progressiva. Nel sistema precedente la progressività si determinava attraverso l'applicazione di due tassi proporzionali differenti, più basso, sui redditi di lavoro e, più alto, sui redditi di capitale. Per raggiungere tale l'obiettivo si ipotizzava la cancellazione delle imposte dirette reali, incorporandole in un'unica nuova imposta a carattere personale e progressivo;

*Il terzo obiettivo era la creazione di un sistema fiscale tale da poter essere utilizzato come strumento di pianificazione economica:* in Italia in quegli anni la finanza pubblica si era trasformata da strumento finanziario in uno strumento di politica economica. Visti gli squilibri interni persistenti, il sistema fiscale, coordinato con gli altri strumenti, doveva portare al conseguimento del piano di sviluppo economico.

Così, il nuovo sistema tributario doveva avere una struttura aperta e flessibile senza dover ricorrere, in caso di mutamenti del Piano economico, a riforme strutturali.

Affinché si potesse realizzare tale obiettivo, era fondamentale strutturare il sistema tributario in modo da avere la presenza di un'imposta personale sul reddito, un'imposta sulle società e un'imposta sul valore aggiunto ed uno stretto coordinamento tra la finanza locale e quella nazionale;

*Il quarto obiettivo supponeva un sistema fiscale manovrabile,* cioè un sistema con ampia elasticità così da poter apportare le modifiche, quando necessarie, in tempi rapidi.

In seguito a dei cambiamenti di indirizzo durante i lavori del Comitato, nel giugno del 1966, Cosciani si dimise dall'incarico di vicepresidente, incarico che successivamente è stato conferito all'On. Bruno Visentini.

Il 9 ottobre 1971, dopo quasi un decennio dall'inizio degli studi preparatori, è stata emanata la legge n.825 contenente i pilastri fondamentali della riforma e i criteri per realizzarla "secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività".

Successivamente, con il D. P. R. 597/1973 è stata istituita l'IRPEF, strutturata in 32 scaglioni e con aliquote comprese tra il 10 e il 72%.

Rivestono una fondamentale importanza per il calcolo dell'ammontare di imposta da pagare dai contribuenti soprattutto due elementi, le deduzioni e le detrazioni.

Esse rappresentano rispettivamente le operazioni che riducono il reddito imponibile su cui si calcola l'imposta e le operazioni che diminuiscono legalmente l'ammontare dell'imposta da pagare.

In presenza di deduzione fiscale l'imposta netta  $T$  si calcola:  $T = t(Y-D) - d$ , dove  $t$  = aliquota fiscale;  $Y$  = reddito lordo;  $D$  = deduzione e  $d$  = detrazione.

In presenza di detrazione, invece, l'imposta lorda  $T$  si calcola:  $T = t(Y) - d$ , dove  $t$  = aliquota fiscale;  $Y$  = base imponibile e  $d$  = detrazione.

Nello specifico, a livello normativo, l'art.10 del D.P.R. 597/1973, a cui nel corso degli anni sono stati apportati diversi cambiamenti, in vigore dal 01/01/1974 con effetto dal 01/01/1980, regola ed enuncia gli oneri deducibili.

Come emerge analizzando i dati più recenti di finanza pubblica, nel 2019, le deduzioni corrispondono a oltre 34,7 miliardi di euro, in calo del 2,7% rispetto all'anno precedente, e si suddividono rispettivamente in 9,1 miliardi di euro di deduzioni per l'abitazione principale e 25,7 miliardi circa di oneri deducibili, da cui dal 2014 sono stati scorporati i contributi sanitari obbligatori nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

Invece, come detto, le detrazioni fiscali contribuiscono alla riduzione legale dell'ammontare d'imposta da pagare. Esse sono fondamentali per il funzionamento interno della struttura dell'IRPEF, per la progressività dell'imposta ed affrontano i problemi di equità orizzontale del tributo attraverso il diverso trattamento dei soggetti appartenenti a nuclei familiari con diversa composizione e con differente capacità contributiva. Infine, esse differiscono il carico fiscale in base alla fonte di reddito, discriminando qualitativamente i redditi e rendendo personalizzata l'imposta.

Attualmente, le detrazioni ammesse possono essere distinte e raggruppate in cinque diverse categorie:

- 1) Detrazione per fonte di reddito;
- 2) Detrazione per carichi di famiglia;
- 3) Detrazioni per oneri personali;
- 4) Detrazioni per canoni di locazione e mutui per la prima casa;
- 5) Altre detrazioni con finalità di incentivazione.

Nel 2019, le detrazioni complessive ammontano a circa 70,2 miliardi di euro, di cui le detrazioni per redditi da lavoro dipendente e pensione sono quelle di maggiore entità e costituendo circa il 60% del totale.

Ulteriori elementi da considerare per il calcolo dell'IRPEF sono le addizionali, le quali sono state istituite con il d. lgs n.360/1998 e con il d.lgs. 446/1998 e possono essere applicate, rispettivamente, a livello comunale e a livello regionale.

Vista l'importanza dell'IRPEF sia per le casse dello stato e sia per il reddito dei cittadini, sin dai primi anni successivi alla riforma tributaria del 1973-74, appariva sempre più di frequente nel dibattito politico la necessità di apportare modifiche significative al sistema tributario vigente, così una prima rilevante modifica è stata prodotta con la riforma del 1983.

Nel 1983, si è proceduto alla riduzione del numero degli scaglioni da 32 a 9 e si è aumentato il numero delle detrazioni possibili introducendone anche delle nuove, ponendosi principalmente tre obiettivi:

- Ridurre il grado di progressività dell'imposta così da diminuire il fenomeno del drenaggio fiscale, cioè l'aumento della pressione tributaria originato dall'espansione inflazionistica dei redditi in presenza di aliquote fiscali crescenti;

- Ridurre gli l'effetto di disincentivo, all'aumentare del reddito, per il passaggio da uno scaglione di reddito inferiore ad uno scaglione di reddito superiore. Questo obiettivo si è cercato di raggiungerlo attraverso l'abbassamento del numero degli scaglioni;
- Ridurre l'incidenza dell'imposta per l'anno 1983 rispetto all'anno 1982.

Dei tre obiettivi posti pre-riforma solo il terzo è risultato raggiunto, per quanto riguarda i primi due, invece, sono stati realizzati solo in parte.

Allo stesso tempo, a livello internazionale, in ambienti accademici riguardanti gli studi dei sistemi fiscali, si discuteva della crisi del modello della "*comprehensive income tax*".

Negli Stati Uniti così iniziava ad essere esaminata la possibilità di adottare il sistema di imposizione fiscale basato su un'aliquota piatta e più contenuta di quelle in vigore, la *flat rate tax*. Tale modello impositivo, proposto inizialmente da Milton Friedman e successivamente da Robert E. Hall e Alvin Rabushka dell'Hoover Institution, prevedeva l'applicazione di un'aliquota piatta sui redditi.

Nei Paesi Nordici, invece, si sviluppava lo studio di un modello basato sulla *dual income tax*, un sistema in cui solo i redditi da lavoro si sottoponevano ad imposizione progressiva mentre per il reddito di impresa si prevedeva una tassazione differenziata: aliquota agevolata per la quota ricollegabile ai nuovi apporti dei capitali dei soci e per la quota degli utili non distribuiti, aliquota ordinaria per la quota restante.

In Italia, intanto, la crisi dei conti pubblici e il serio rischio di default finanziario, accompagnati da un elevato livello del debito pubblico e dalla perdita di competitività, avevano costretto il Governo Amato a varare una manovra correttiva ed attuare una consistente stretta fiscale, apportando ulteriori modifiche al sistema tributario introdotto negli anni '70, determinandone la definitiva crisi.

Le novità fiscali introdotte dal Governo comprendevano una serie di costose misure, sia per i contribuenti e sia per il sistema tributario, volte al risanamento finanziario del Paese.

È nel 1996 che, in seguito alla vittoria elettorale del centro-sinistra, iniziava a delinearsi con la legge delega n.662 del 1996 ed attuarsi con i correlati d. lgs. del 1997 e del 1998 il progetto di riforma, ispirato al modello della *dual income tax* e voluto dal Ministro Visco, in cui si revisionava l'IRPEF e si introduceva l'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive).

La revisione dell'IRPEF riguardava la riduzione del numero degli scaglioni portandoli da 7 a 5 e la modifica sia dell'aliquota più bassa, elevata al 18,5% (19% complessiva considerando la presenza dell'addizionale regionale), sia dell'aliquota più alta, diminuita dal 51% al 45%. Visto quanto stabilito dalla legge delega, cioè che la riforma non dovesse aumentare il peso delle imposte, specialmente sui lavoratori dipendenti, si aumentava il valore delle detrazioni da lavoro; inoltre, per motivi di gettito, le maggiori detrazioni si strutturavano in modo decrescente rispetto al reddito, con il sistema degli scalini.

La novità principale di questa riforma, però, riguardava l'introduzione dell'IRAP; imposta proporzionale, disciplinata dagli artt. da 1 a 45 del d. lgs 15 dicembre 1997 n. 446, operante nei confronti della tassazione dei profitti, delle imprese e, in generale, dei redditi di capitale.

Se la riforma Visco cercava di raggiungere l'obiettivo di rendere la finanza pubblica italiana tale da poter rispettare i parametri per l'adesione al sistema monetario unico, l'opposizione politica, in vista anche delle elezioni del 2001, riprendeva i programmi economici, già proposti in precedenza dal primo Governo Berlusconi, basati sull'abbassamento della pressione fiscale e il ridimensionamento della spesa pubblica, ma soprattutto sulla possibile introduzione di un sistema tributario ispirato al modello della *flat tax*.

In generale, il modello della *flat tax* si pone l'obiettivo di superare la tassazione per scaglioni ad aliquota crescente applicando un'aliquota unica a tutti i contribuenti senza operare distinzioni di reddito. Si tratta di un'imposta di tipo proporzionale e la sua versione più semplice corrisponde ad una sola aliquota piatta moltiplicata per l'intera base imponibile, del tipo  $T = tY$  dove  $T$  è l'imposta da pagare,  $t$  è l'aliquota e  $Y$  è il valore della base imponibile, la quale dovrebbe corrispondere al reddito complessivo del contribuente. Come anticipato in precedenza, tale modello è stato inizialmente proposto da Milton Friedman, il quale sosteneva che la migliore imposta sul reddito delle persone fisiche dovesse essere strutturata su un'aliquota unica applicata a qualsiasi reddito superiore ad una certa soglia di esenzione e dovrebbe contenere solo una detrazione decrescente delle spese, rigorosamente definite, sostenute per produrre reddito. L'economista americano affermava che, introducendo un'imposta così strutturata, il gettito potesse crescere, in quanto i contribuenti non avrebbero più ricorso a distrazioni illegali di quote di reddito. Successivamente, nel corso degli anni '80, sempre negli Stati Uniti emergeva un secondo modello di *flat tax* progettato da Hall e Rabushka. Tale modello prevedeva una semplificazione del sistema fiscale e l'introduzione di un'aliquota piatta fissata al 19%. All'interno di questo modello sarebbe stata comunque garantita la progressività attraverso la previsione di soglie di esenzione per i cittadini meno abbienti. Inoltre, il funzionamento della nuova imposta sarebbe stato simile a quello dell'imposta sui consumi, dove gli individui e i nuclei venivano tassati per quello che sottraevano all'economia e non per quanto producevano, una volta sola e quanto più vicino possibile alla fonte. La semplificazione, infine, sarebbe stata tale da far rientrare la nuova dichiarazione dei redditi in un "modellino formato cartolina postale".

Oltre alle proposte di Berlusconi, negli ultimi anni, in Italia, sono emersi due ulteriori disegni ispirati a tale modello, quello dell'Istituto Bruno Leoni e quello della Lega.

La proposta dell'Istituto "Bruno Leoni" partiva dalla considerazione che il fisco, come strutturato in Italia, non riuscisse ad aiutare tutte quelle persone rimaste realmente indietro e che rendesse sempre più difficile capire le istruzioni per una corretta dichiarazione dei redditi viste le numerose pagine (oltre 120) in cui sono riportate. L'ambizioso schema di riforma prevedeva innanzitutto l'applicazione di una aliquota unica fissata al 25% per tutte le principali imposte presenti nel sistema italiano; l'abolizione di alcune imposte utilizzate per il finanziamento di regioni ed enti locali; l'introduzione di un "minimo vitale"; infine, la ridefinizione delle modalità di finanziamento di servizi pubblici come sanità e università in primis.

La nuova disciplina dell'IRPEF avrebbe trasformato il tributo da imposta personale ad imposta sul reddito familiare ed esteso la base imponibile in modo tale da comprendere al suo interno anche i redditi da proprietà immobiliare; da canoni di locazione; i redditi catastali di tutti gli immobili non locati, comprese le abitazioni di residenza; così da far pagare al cittadino con l'IRPEF il reddito di un immobile e non più il suo valore attraverso un'imposta patrimoniale come l'IMU.

Per garantire la progressività del tributo si prevedeva sia una no tax area pari a 7.000 euro per i nuclei familiari composti da un solo adulto o 11.000 euro se composti da una coppia ed aumentati in caso di nuclei più numerosi; sia una deduzione per oneri di produzione del reddito per i redditi da lavoro dipendente e da pensione, eliminando allo stesso tempo le spese fiscali vigenti.

Approvando questa riforma si stimava la creazione di un "buco di bilancio" di circa 35 miliardi di euro. Per far fronte a questa conseguenza si prevedeva una *spending review* di circa 30 miliardi di euro e l'introduzione di un contributo sanitario a carico delle famiglie considerate abbienti, circa 18 miliardi di euro di gettito.

La proposta così strutturata avrebbe comportato anche dei rischi riguardanti la creazione di due possibili trappole di povertà. La prima riguardava coloro che percepivano il minimo vitale, i quali non sarebbero stati motivati a lavorare in attività poco remunerative il che avrebbe potuto creare anche le basi per lo sviluppo del lavoro in nero. La seconda trappola riguardava le famiglie medie, le quali al superare della soglia per essere considerati più abbienti, avrebbero dovuto farsi carico delle spese sanitarie e forse anche di quelle universitarie, così esse erano indotte a rimanere con un reddito medio.

La proposta formulata dall'Istituto Bruno Leoni si poneva, quindi, l'obiettivo di realizzare un sistema equo, trasparente e semplice.

Il modello suggerito dalla Lega prima nel luglio 2015 attraverso la presentazione di un Disegno di Legge al Senato e poi durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018, seguendo i dettami dell'art. 53 della Costituzione, fissava una deduzione pari a 3.000 euro per ciascun contribuente o carico familiare e l'aliquota unica al 15%.

Il sistema delle deduzioni si articolava:

- Fino a 35.000 euro di reddito si dava il diritto alla deduzione a tutti i membri del nucleo familiare;
- Da 35.000 a 50.000 euro di reddito il diritto alla deduzione era previsto solo per i carichi familiari;
- Oltre i 50.000 euro non si riconosceva nessuna deduzione e si applicava l'aliquota d'imposta al 15%;
- Inoltre, si continuavano a riconoscere i redditi a zero imposizione previsti dalla normativa allora vigente.

Dal punto di vista delle coperture del bilancio pubblico, si stimava che l'introduzione della deduzione fissa costasse circa 30 miliardi di euro, costo simile a quello allora sostenuto per gli oneri deducibili già previsti dalla normativa vigente.

Analizzando i dati relativi alle entrate tributarie effettive derivanti dalle imposte dirette per le persone fisiche del 2013 ritenevano che fosse necessaria una compensazione d'imposta pari a 36 miliardi di euro circa. Allo stesso modo, considerando anche quanto incassato tramite l'IRES, l'esigenza di compensazione sarebbe stata di circa 15 miliardi di euro per un totale, quindi, di circa 50 miliardi di euro.

Tale compensazione sarebbe stata realizzata: *in primis*, attraverso l'aumento progressivo negli anni di base imponibile; *in secundis*, applicando una tantum il "saldo e stralcio" delle posizioni di alcuni contribuenti verso Equitalia e l'Agenzia delle Entrate.

Sia il progetto dell'Istituto Bruno Leoni che quello della Lega sono rimasti tali, non trovando applicazione.

Con la pandemia da Covid-19, il tema di una riforma dell'imposizione fiscale sui redditi personali è tornato al centro del dibattito politico ed economico italiano, come possibile strumento di rilancio dell'economia nazionale dopo la crisi innescata dal virus.

In diversi documenti prodotti dal governo e dalle commissioni parlamentari di riferimento negli ultimi due anni sono stati indicati gli obiettivi e le priorità degli interventi da effettuare sul sistema fiscale italiano.

Il 5 ottobre 2021 il Consiglio dei Ministri n.39 ha approvato la legge delega per la riforma fiscale, i cui principali aspetti, come dichiarato in conferenza dal Presidente Draghi e dal Ministro Franco, avrebbero riguardato la riduzione del cuneo fiscale, la semplificazione dell'IRES, il superamento dell'IRAP, la revisione delle addizionali e la riorganizzazione in 5 anni del catasto.

Per l'esercizio della delega è stata prevista una durata di 18 mesi e la formazione di una commissione *ad hoc* che lavorerà presso il Ministero dell'Economia e Finanze.

All'interno della legge 234/2021 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*" sono stati inseriti alcuni provvedimenti per la modifica della struttura dell'IRPEF. La legge di bilancio 2022 ha ridisegnato le aliquote e gli scaglioni dell'IRPEF, passando da cinque a quattro. Nonostante la modifica è rimasto invariato il livello di aliquota minima e massima previsti per l'anno precedente, rispettivamente 23% e 43%. Si è proceduto, invece, all'eliminazione dell'aliquota al 41% prima prevista per la fascia di reddito compresa tra 55.000 e 75.000 euro e alla riduzione da 27% a 25% dell'aliquota del secondo scaglione e da 38% a 35% di quella relativa al terzo, il cui limite superiore contestualmente è sceso da 55.000 a 50.000 euro.

L'approvazione di queste modifiche nella legge di bilancio è stato un primo passo in attesa della riforma fiscale definitiva.

Nel corso dell'elaborato, inoltre, sono emerse le principali distorsioni della maggiore imposta del sistema italiano: l'erosione della base imponibile, l'evasione fiscale e l'elevata pressione tributaria.

Il fenomeno dell'erosione fiscale contabilizzato all'interno delle statistiche prodotte annualmente dal Ministero delle Finanze, è stato facilitato dai diversi decreti attuati nel corso degli anni, a partire sin dall'introduzione dell'IRPEF. Infatti, già con i decreti istitutivi e con l'introduzione dell'imposta sostitutiva sugli interessi si verificava tale fenomeno. Ulteriori esempi di erosione sono contenuti nel D.P.R 601/1973,

in cui si disciplina il sistema delle agevolazioni fiscali, oppure sono le diverse le previsioni normative riguardanti i dividendi o i redditi da capitale immobiliare. Ancora, si possono citare altre tipologie di redditi sottratte dall'imposizione IRPEF a favore di quella proporzionale, tra cui: i premi di produttività, le somme erogate a titolo di partecipazione al welfare aziendale, i redditi di autonomi e imprenditori nel regime per i contribuenti minimi e la remunerazione *carried-interest* dei gestori dei fondi di *private equity*.

La seconda piaga del sistema italiano, invece, è l'evasione fiscale. Essa, essendo un fenomeno di difficile calcolo, viene individuata applicando tre diverse tecniche:

- Tecnica *top down*, indiretta, nella quale si confrontano l'ammontare dei redditi dichiarati dai contribuenti con quelli calcolati dalla contabilità nazionale. Questa tecnica è quella maggiormente citata dalla letteratura in materia;
- Tecnica *bottom up*, si effettua in modo casuale una serie di controlli e si stima la base imponibile potenziale utilizzando tecniche econometriche. In questo caso, l'evasione è calcolata confrontando la base imponibile potenziale con quella dichiarata;
- L'ultima tecnica, indiretta, confronta le dichiarazioni dei redditi con indagini svolte su un campione di contribuenti intervistati in forma anonima e volontaria. Si pensa che viste le modalità dell'indagine il contribuente rilasci informazioni veritiere. Solitamente questa tipologia è utilizzata dalla Banca d'Italia.

Il fenomeno dell'evasione fiscale, come quello dell'erosione della base imponibile, è sempre stato al centro delle discussioni degli esperti di finanza pubblica. Un'importante osservazione fatta da Cosciani, già nei suoi scritti e durante i lavori delle Commissioni presiedute nel corso degli anni '60, rimarcava l'importanza di avere un'amministrazione finanziaria correttamente funzionante ed efficiente, affinché si potesse ridurre questo fenomeno negativo, e indicava come punto di riferimento il funzionamento del fisco inglese.

Cosciani, durante le sue analisi, metteva in luce tre fattori principali causali alla base del problema: il ruolo del contribuente, il ruolo del legislatore e il ruolo dell'amministrazione finanziaria.

Oltre a quanto emerso dagli studi di Cosciani, una recente ricerca pubblicata dal Centro Studi di Confindustria ha individuato ulteriori variabili che spiegano l'elevato livello di evasione fiscale in Italia: elevate aliquote legali; complessità del sistema fiscale; onerosità degli adempimenti; diffusa illegalità economica, in particolare la corruzione; accentuata frammentazione del sistema produttivo, che rende difficoltoso il controllo delle agenzie fiscali.

Dagli ultimi dati disponibili, si stima per il 2016 un'evasione IRPEF di circa 39,2 miliardi di euro, di cui 34 miliardi attribuibili al reddito di impresa e autonomo. In termini territoriali l'ammontare assoluto di evasione è maggiore al Nord, ma l'intensità è superiore al Sud.

Al fenomeno dell'evasione fiscale contribuisce anche l'elevato livello di pressione fiscale, la quale viene avvertita dal contribuente ad un livello superiore da quello considerato nella redazione delle statistiche

ufficiali. Tale situazione rende l'evasione fiscale più vantaggiosa in quanto confrontandola con il rischio di essere sanzionati e con l'entità della sanzione stessa essa risulta maggiormente conveniente.

La pressione fiscale, infatti, tra il 1975 e il 2012, ha registrato una crescita imponente, circa 19 punti di PIL, facendo capovolgere le precedenti statistiche. L'Italia nel 1975 risultava essere il paese con la pressione fiscale più bassa, escludendo la Spagna; nel 2012, invece, era seconda solo alla Francia per l'elevato tasso registrato. Nessun altro paese europeo ha avuto una crescita così elevata e prolungata nel tempo.

In attesa che il Governo Draghi completi la sua riforma, bisogna considerare i benefici prodotti dall'abbassamento della pressione tributaria sulla parte produttiva del Paese, la contestuale riduzione dell'evasione (sarebbe sconveniente per i contribuenti evadere in un sistema con bassa tassazione) e l'abbassamento di tutti quegli strumenti inseriti nel corso degli anni che determinano la continua erosione della base imponibile, affinché si possa rilanciare il Paese in termini di competitività su larga scala e renderlo anche attrattore di investitori esteri.

Inoltre, a supporto dell'abbassamento dell'imposizione fiscale in Italia dovrebbero essere tenuti in considerazione i risultati degli studi condotti da Lindsey sul comportamento dei contribuenti in seguito alle riforme finanziarie attuate dai Presidenti Kennedy e Reagan e il funzionamento della Curva di Laffer.

## Bibliografia

---

- Cfr: Arachi G. e Baldini M., "La finanza pubblica italiana, rapporto 2018", Il Mulino, 2018.
- Cfr: Babbi F., "Nel labirinto delle *tax expediture*", Lavoce.info, 2019.
- Cfr: Baldini M. e Rizzo L., "Effetti distributivi della *flat tax*: il caso italiano", Economia Italiana, 2020.
- Cfr: Bises B., "Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", Il Mulino, Bologna, 2014.
- Cfr: Bosi P. e Guerra M. C., "I tributi nell'economia italiana", Il Mulino, 2020.
- Cfr: Cosciani C., "La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni", Moneta e Credito, v.20 n. 79, 1967.
- Cfr: Cosciani C., "Sugli obiettivi di una riforma tributaria", Moneta e Credito, v.16 n. 64, 1964.
- Cfr: Cottarelli C. e De Nicola A., "I dieci comandamenti dell'economia italiana", Rubettino Editore, 2019.
- Cfr: De Vincenti C. e Paladini R., "Libro Bianco", 2008.
- Cfr: Friedman M., "Capitalismo e libertà", IBL-Libri, Torino, 2010.
- Cfr: Gerelli E. e Valiani R., "La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito", Franco Angeli Editore, Milano, 1984.
- Cfr: Giannini S. e Pellegrino S., "L'Irpef 2022 e l'ira dei sindacati", Lavoce.info, 2021.
- Cfr: Guerra M. C., "Le imposte di Tremonti", Lavoce.info, 2004.
- Cfr: Hall R. E. e Rabushka A., "Flat tax, la rivoluzione fiscale", Buchausgabe, 2011.
- Cfr: Liberati P., "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", Economia Italiana, 2020.
- Cfr: Panteghini P. M. e Pellegrino S., "Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", Società italiana di economia pubblica, 2020.
- Cfr: Pica F., "Alcune considerazioni circa gli effetti dell'addizionale comunale IRPEF", Rivista economica del Mezzogiorno, fascicolo 4, 1998.
- Cfr: Rizzo L. e Secomandi R., "Con la mini flat tax via libera alle strategie elusive", Lavoce.info, 2019.
- Cfr: Rossi N., "Flat Tax: aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo", Marsilio, Venezia, 2018.
- Cfr: Stevanato D., "Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax, prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito", Il Mulino, 2017.
- Cfr: Tremonti G., "Libro Bianco", 1994.
- Cfr: Tremonti G., "Meno tasse più sviluppo, un progetto per uscire dalla crisi", Il Giornale, Milano, 1999.
- Cfr: Vagliasindi P. e Visco V., "Imposizione sui redditi da capitale, inflazione e neutralità", Politica economica, fascicolo 1, apr. 2004.
- Cfr: Visco V., "Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale", Politica economica, fascicolo 3, dic. 2002.

Altre fonti:

“Audizione del Presidente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio”, 2 febbraio 2021.

“Contratto per il governo del cambiamento”, 2018.

Disegno di legge n.2005 del 2015.

“Dove va l’economia italiana e gli scenari di politica economica”, Centro Studi di Confindustria, ottobre 2018.

“Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, ISTAT, Roma, 25 gennaio 2021.

“Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, VI Commissione Camera dei Deputati, 30 giugno 2021.

“L’evasione blocca lo sviluppo”, Centro Studi Confindustria n.25, dicembre 2015.

“Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali”, Allegato alla NADEF 2021.

Reagan R., “Remarks to Business Leaders in Cincinnati, Ohio, 3 October 1985.

“Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva”, 2021.

“Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, analisi dei dati IRPEF anno d’imposta 2019”, Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica.

## Sitografia

---

[www.def.finanze.it](http://www.def.finanze.it)

[www.def.gov.it](http://www.def.gov.it)

[www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

[www.fiscoetasse.com](http://www.fiscoetasse.com)

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.treccani.it](http://www.treccani.it)