

Facoltà di Economia
Corso di Laurea in
Amministrazione, Controllo e Finanza

Tesi di laurea triennale

In

“Diritto tributario”

*“Dibattito su prospettive di riforma fiscale:
la legge delega n. 80/2003”*

Relatore

Prof. Fabio Marchetti

Letizia Di Berardino

Matr. 141521

ANNO ACCADEMICO 2009/2010

INDICE

Introduzione.....	pag. 4
Parte I. L'IRPEF: Dalle origini al sistema impositivo attuale.....	pag. 8
I. Premessa.....	pag. 8
II. Cenni storici.....	pag. 9
III. L'imposta sulle persone fisiche ad oggi.....	pag. 14
IV. Uno sguardo al contesto internazionale.....	pag. 23
V. Criticità.....	pag. 25
Parte II. Legge 7 aprile 2003, n. 80. Delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale.....	pag.30
I. Art. 3 – Imposta sul reddito.....	pag. 30
II. Proposte analizzate dal libro bianco.....	pag. 36
Parte III. Dibattito e prospettive.....	pag.44
I. Valutazioni in merito alla costituzionalità e all'equità.....	pag. 44
II. Valutazioni in merito all'efficienza e al gettito.....	pag. 51
III. Tassazione: Trade-off tra equità ed efficienza.....	pag. 53
IV. Valutazioni in merito all'efficacia e alla lotta all'evasione fiscale.....	pag.57
Conclusioni.....	pag.67
Riferimenti bibliografici.....	pag.72

Dibattito su prospettive

di riforma fiscale:

La Legge delega

n.80/2003

INTRODUZIONE

La tesi seguente verterà sul tema della riforma fiscale inizialmente prevista dalla legge delega n.80 del 2003, per la parte non attuata, ovvero quella in merito all'imposta personale sul reddito.

L'argomento è stato scelto in corrispondenza della sua attualità, tenendo conto della grave crisi del sistema fiscale del nostro Paese; in particolar modo, nel corso di questi ultimi anni, le strategie di politica economica delineate nei programmi di governo hanno subito numerosi interventi correttivi, volti a fronteggiare la grave crisi congiunturale che ha colpito l'economia italiana e mondiale. Ovviamente la leva fiscale è stata utilizzata a piene mani, nell'intento di venire incontro alle esigenze dei ceti meno abbienti e di sostenere al tempo stesso le imprese, strette nella morsa di una prevedibile recessione.

Tuttavia le misure suddette non sono state e non sono tuttora sufficienti, da un lato, a contrastare l'evasione fiscale e, dall'altro, ad assicurare il gettito necessario: un gettito che dovrebbe fungere da base alla copertura del disavanzo pubblico e concorrere al sostentamento della spesa, necessaria al mantenimento e al funzionamento dello stato sociale.

Poiché il sistema tributario di uno Stato è sempre frutto di numerosi provvedimenti, modificazioni e aggiustamenti, (ancor più quello italiano, definito "giungla fiscale"), è sembrato opportuno ripercorrere brevemente il sentiero storico di questa imposta, così importante da rivestire un ruolo primario in termini di entrate erariali e di redistribuzione, evidenziando le principali riforme e leggi che hanno apportato delle novità rilevanti in tema.

Nel primo capitolo quindi, oltre a una breve presentazione della panoramica attuale e della centralità del problema, seguirà l'excursus storico dell'imposta personale sul reddito, nonché le modalità con le quali si è "approdati" al sistema di tassazione attuale e le sue principali caratteristiche, per continuare con un breve cenno all'inserimento del sistema fiscale italiano in un contesto più ampio, ovvero quello dell'Unione Europea. Ciò poiché "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" (art. 10 Cost.), per cui vi sarà un

relativo confronto tra il nostro e altri sistemi tributari; infine, si esamineranno le principali criticità del sistema vigente, in termini di efficienza ed equità.

Seguirà nel secondo capitolo l'analisi della proposta di riforma, per la parte che concerne l'imposta personale sul reddito, con spiegazione delle disposizioni previste nella relativa legge delega. Ciò avverrà principalmente in riferimento alle caratteristiche tecniche, costituenti elemento di differenziazione rispetto alle peculiarità vigenti, all'elencazione delle principali novità, unitamente alle considerazioni d'insieme e a una visione complessiva di quelle che sono le motivazioni a sostegno dell'introduzione di un tale sistema di imposta personale, nei termini in cui è previsto dalla proposta di riforma.

Nella terza parte della tesi, saranno analizzati e studiati i principali cambiamenti che la legge arreca, visti non tanto in un'ottica fine a se stessa, ma nella prospettiva di un miglioramento o peggioramento della condizione attuale, seguendo per questa valutazione dei precisi criteri: gettito ed efficienza, efficacia ed evasione fiscale, nonché equità e capacità contributiva.

Sono questi i principali parametri da tenere in considerazione qualora si voglia apportare una variazione in un sistema tributario; quest'ultimo necessariamente posto alla base di ogni civiltà organizzata, quanto più quindi, per uno stato sociale, quale l'Italia è chiamata ad essere.

In primo luogo, è bene ricordare il concetto di legalità dell'imposta, a proposito del quale l'art. 23 Cost. recita: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Il gettito, inteso come l'entrata di tributi statali o di imposte locali, al lordo o al netto delle spese di riscossione, e l'efficienza, intesa invece come capacità di raggiungere un obiettivo con il minimo dispendio di risorse disponibili, sono parametri pressoché economici da tenere in considerazione, finalizzati a garantire un certo ammontare di incassi da parte dell'erario, che consenta allo Stato stesso di assolvere alle proprie funzioni sociali ed istituzionali.

Per quanto fondamentali, i suddetti parametri devono essere integrati con altri primari indicatori, tra cui l'equità, in un'ottica di rispetto della c.d. capacità contributiva.

L'equità infatti si riferisce a un concetto di decisione, norma, clausola, accordo che si ispiri a criteri di giustizia (intesa non tanto nei suoi aspetti formali quanto nel suo contenuto morale); si tratta della realizzazione di ciò che in altre parole è implicito nel concetto di uguaglianza sostanziale, sancita nell'art. 3 comma 2 della Costituzione: "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Approdiamo, quindi, a un altro basilare principio, a cui l'introduzione di ogni tipo di tributo e il sistema fiscale in generale, devono attenersi; si tratta dell'art. 53 Cost: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

Quelli racchiusi in questo articolo vanno a identificare due principi che si integrano e si completano a vicenda, stabilendo (il primo) un rapporto di proporzionalità tra capacità contributiva (ossia il livello di reddito complessivamente attribuibile ad un soggetto) e imposizione fiscale, imponendo, (il secondo), l'adozione da parte del legislatore di un criterio in base al quale, muovendo dalle fasce di reddito più basse e procedendo verso quelle più alte, la proporzionalità dell'imposizione diviene via via maggiore, secondo una progressione più che proporzionale.

L'affermazione dei due principi è legata all'intento del Costituente di far sì che il sistema fiscale funzioni non solo come strumento per sostenere le spese pubbliche, ma anche come strumento in grado di svolgere, sia pure indirettamente, una funzione perequativa, o se si vuole redistributiva, del reddito tra le diverse categorie sociali (ancora una volta in ossequio alla regola dell'uguaglianza sostanziale, nonché del dovere di solidarietà economica e sociale).

Infine, tematica sicuramente importante per ciò che concerne i sistemi tributari e, più specificamente nel nostro caso, è quella dell'efficacia e, per opposto, del problema quanto mai attuale dell'evasione fiscale.

Ricordando che per evasione s'intende l'attività illegale di occultamento di imponibili e/o d'imposte e per erosione l'esclusione, dalla base imponibile di un tributo, di quote di reddito, per finalità estranee alla logica del tributo, notiamo che queste sono infatti le problematiche più accentuate di un'imposta progressiva, poiché oltre ad offuscare il disegno del modello di imposizione diretta e a generare effetti distributivi perversi, queste ultime hanno anche effetti allocativi negativi.

Nel complesso si stima che l'evasione fiscale in Italia comporti una perdita di gettito per l'erario superiore ai 100 miliardi.

Circa le finalità di una riforma fiscale in questo senso, i rimedi che essa può contenere variano a seconda delle cause che fanno sorgere il fenomeno, e quindi potrebbero prevedersi misure quali maggiori accertamenti e penalità, o accentuazione di aspetti di controprestazione tra prelievo e spesa (evitare eccessiva ambiguità causale), o interventi che possano in qualche modo modificare in senso positivo la natura del rapporto tra politica e cittadino.

La riforma oggetto di dibattito, in particolar modo, se è vero che rende più agevole e semplice il calcolo e l'accertamento dei redditi delle persone fisiche, e quindi costituisca in qualche modo, anche se non totalmente, un rimedio al problema dell'evasione, è altrettanto vero che può porre dei problemi circa una giusta ripartizione del carico fiscale, in base alla capacità contributiva, e circa la redistribuzione del reddito.

Preoccupazioni possono inoltre riguardare il gettito stesso, per un effetto distorsivo che andrebbe a comportare una non riduzione dell'evasione, se non un aumento della stessa, dovuti a una percezione di iniquità della riforma.

Si analizzeranno quindi questi aspetti, per giungere alla conclusione del lavoro, ovvero una comparazione tra la situazione attuale, e le sue criticità, e lo scenario derivante dalla messa in atto della riforma, cercando di giungere a una situazione ideale che possa, preferibilmente, recare con sé aspetti meritori di entrambi i punti di vista.

PARTE PRIMA:
L'IRPEF: DALLE ORIGINI AL SISTEMA IMPOSITIVO
ATTUALE

I. PREMESSA

La teoria finanziaria si è da sempre interrogata sulla struttura ottimale dei sistemi fiscali, in termini di valutazione di quelli che sono gli strumenti più appropriati per realizzare obiettivi di equità ed efficienza¹, soprattutto perché l'imposta personale progressiva sul reddito, in particolare, assolve un ruolo di redistribuzione di dimensioni molto ampie, che non ha pari tra gli istituti fiscali di un paese moderno; deve quindi essere valutato con attenzione il trade-off tra equità ed altri obiettivi.

In particolare, nel corso del tempo, la risposta a questi interrogativi è stata diversa, in funzione dello sviluppo di nuove conoscenze, delle trasformazioni nella distribuzione del reddito tra gli attori e, infine, ma non meno importanti, delle modificazioni degli assetti produttivi.

L'attuale assetto dell'imposta personale nel nostro Paese è il sedimento di un lungo processo di aggiustamenti successivi, scandito da alcuni passaggi chiave.

E' bene quindi, se non analizzare approfonditamente, quantomeno ripercorrere l'exkursus storico delle ultime legislature, recanti importanti novità in materia tributaria, condizionando le successive e susseguenti decisioni e pervenendo, così, al sistema attuale.

¹ *Scienza delle finanze*, Harvey S. Rosen

II. CENNI STORICI

I tributi sono sempre stati in qualche modo conformi alle metodologie produttive e agli assetti patrimoniali emergenti dall'evoluzione economica della società².

Possiamo ad esempio analizzare l'età preindustriale, in cui le imposte sui patrimoni e sui redditi fondiari costituivano la parte più importante delle imposte dirette; con l'avvento dell'era industriale le imposte sui redditi da lavoro e da capitale hanno affiancato e superato per importanza le imposte sulla rendita fondiaria.

L'imposta progressiva si sviluppa, partendo dai paesi anglosassoni e del nord Europa, nella prima metà del XX secolo, innestandosi spesso, come è il caso del Regno Unito, su una preesistente imposta a carattere reale, per poi diffondersi in tutti i paesi dell'area OECD, dove è quasi sempre il primo tributo.

In Italia, ancora negli anni '60, il ruolo di un'imposta personale e progressiva è del tutto secondario; pertanto nel dopoguerra il sistema tributario italiano non ha ancora recepito pienamente le innovazioni già sperimentate, invece, nei paesi più avanzati. E' in questo periodo che, quindi, si raggiunge la consapevolezza della necessità di una riforma: rivestire di un ruolo centrale l'imposta personale progressiva sul reddito complessivo.

L'introduzione nel nostro ordinamento di un'imposta personale e progressiva avviene nel 1974, con un notevole ritardo, appunto, rispetto ai paesi più avanzati, in un periodo nel quale il modello della comprehensive income tax, l'imposta la cui base imponibile include tutte le entrate del contribuente, costituiva il principale punto di riferimento teorico.

Prima di questo momento, in Italia esisteva un sistema tributario complesso, basato su molteplici imposte reali e personali, che si applicavano alle diverse categorie di redditi.

Partono così nel 1963 i lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria, sotto la guida di Cosciani e numerosi studiosi di scienza delle finanze, i quali obiettivi principali sono quelli di rendere semplice e chiaro il

² *I tributi nell'economia italiana*, Bosi-Guerra

sistema, ispirarsi al principio della progressività, realizzare un sistema con un esiguo numero di imposte, al cui centro è posta quella personale sul reddito, adeguare gli strumenti operativi ed organizzativi dell'amministrazione finanziaria. La legge viene così approvata nel 1971 e i rispettivi decreti entrano in vigore nel 1973-1974.

La struttura iniziale dell'imposta vede 32 scaglioni di reddito ed altrettante aliquote, la più bassa delle quali al 10% e la più alta all'82%.

Già nel 1975 la scala delle aliquote viene rielaborata con un'attenuazione della progressività e la definitiva scelta dell'aliquota massima al 72%.

Il nuovo sistema fiscale parte con l'obbligo del cumulo dei redditi dei coniugi, ma la storica sentenza della Corte Costituzionale del 1976 individua una disparità di trattamento nell'imposizione in capo al marito dei redditi cumulati, pertanto sancisce definitivamente il carattere individuale del prelievo e già dall'anno di imposta 1976 l'obbligo del cumulo viene abolito.

Nonostante nella pratica si siano riscontrate delle variazioni rispetto all'ideazione originale, si considera questa riforma di rilevanza epocale, in un periodo in cui il nostro Paese è tormentato e scosso da tensioni economiche, sociali e politiche di rilievo, con conseguenti problematiche inflazionistiche, che sicuramente influiscono in termini di percezione del carico fiscale da parte dei contribuenti e aumentano realmente lo stesso, per effetto del fenomeno del fiscal drag³.

Ben presto, a causa di una disordinata produzione legislativa e della mancata attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria, si determinano fenomeni di alta evasione ed erosione fiscale.

³ Il fiscal drag è l'aumento del carico fiscale prodotto dall'inflazione, in presenza di un'imposta progressiva. A parità di reddito reale, ma con redditi nominali crescenti, l'aliquota media dell'Irpef aumenta, in quanto una quota sempre più ampia del reddito è assoggettata ad aliquote marginali più elevate. Il fenomeno risulta poi accentuato in presenza di detrazioni, quali quelle per tipologie di redditi o per carichi di famiglia nel nostro ordinamento, definite in termini nominali, il cui valore reale diminuisce al crescere dell'inflazione, e che per di più decrescono, in valore assoluto, quando il reddito complessivo aumenta, anche se solo in termini nominali. Il fiscal drag risulterebbe ancora più accentuato se il gonfiamento del reddito nominale portasse a sconfinamenti in scaglioni gravati da aliquote marginali più alte, o se il contribuente avesse familiari a carico. In questo caso infatti, a fronte di un aumento puramente nominale del reddito complessivo, il valore della detrazioni per carichi di famiglia a cui avrebbe diritto diminuisce.

A prescindere da questi problemi reali e gravi, la riforma del '74 resta in vigore per molto tempo, determinando senz'altro aspetti positivi; fra questi un'effettiva semplificazione del sistema tributario, che ha portato, negli anni '80, a far sì che le principali cinque imposte (Irpef, Iva, Irpeg, Ilor e imposta sostitutiva sui redditi delle attività finanziarie) garantissero un gettito di circa l'80%.

La struttura dell'IRPEF tra il 1976 e il 1982 rimane sostanzialmente invariata, con le stesse aliquote e leggeri aggiustamenti degli scaglioni; presto però la dinamica dell'imposta comincia a creare disagio.

Il 1983 è l'anno del primo intervento sulla struttura dell'imposta che viene radicalmente modificata per contenere gli effetti del fiscal drag, diminuendo l'incidenza dell'imposta, ma accentuando l'elasticità della stessa. Lo sgravio del carico sui redditi medio-bassi, viene realizzato accrescendo le detrazioni ed introducendone di nuove di consistente entità, per i soli redditi da lavoro dipendente.

Quanto al problema dell'evasione, il sistema di accertamento previsto con la riforma del 1974 e basato sull'utilizzo dei soli riscontri contabili, si rivela per i contribuenti minori un buon mezzo per occultare parte delle operazioni, pur continuando a tenere una contabilità formalmente in regola.

Nel 1984 con la "Visentini-ter", si affronta questo problema prevedendo, per i contribuenti in contabilità semplificata, a seconda dei settori produttivi, un meccanismo di determinazione del valore aggiunto da parte dell'amministrazione finanziaria. Una volta determinato il valore aggiunto, il passaggio al reddito imponibile in Irpef avviene con la deduzione dei costi dichiarati dal contribuente e dall'amministrazione. Questa legge ebbe effetti positivi, così come quella del 1989 sulle imprese minori e minime.

Il problema legato al drenaggio fiscale, però, non è definitivamente risolto. Il tema trova una prima risposta indiretta nei provvedimenti che Visentini prende a partire dal 1986, che riducono le aliquote marginali e medie sui redditi medio-bassi. Ma è con l'accordo del gennaio 1989 tra Governo e sindacati che si stabilisce la restituzione automatica del fiscal drag, qualora il tasso d'inflazione superi il 2%, attraverso l'aggiornamento degli scaglioni e degli importi delle detrazioni; nello stesso accordo il Governo viene impegnato ad intensificare il

contrasto all'evasione fiscale e sono introdotti i coefficienti presuntivi e di congruità. Essi hanno il duplice scopo di strumenti di controllo e di determinazione induttiva del reddito.

Con gli anni '90 si apre la stagione degli sforzi finalizzati al risanamento finanziario. L'elevato debito pubblico e la perdita di competitività determinano la crisi finanziaria e valutaria del 1992, cui il Governo risponde con la manovra della finanziaria del 1993: una consistente stretta fiscale in cui le aliquote vengono elevate tutte di un punto percentuale, a partire dalla terza, e si trasformano le spese sanitarie, gli interessi su mutui e gli altri oneri, da deducibili in detraibili al 27%. Inoltre, gli autonomi e i percettori di reddito d'impresa devono fare i conti con l'introduzione della "minimum tax" (viene determinato un reddito minimo al di sotto del quale il contribuente non può dichiarare); si prepara così il terreno per gli Studi di Settore (vedere più avanti), che cominceranno ad entrare in funzione dal 1998.

Arriviamo poi al 1996, anno in cui, superata la crisi valutaria, con la formazione del governo Prodi, l'obiettivo diventa l'adesione alla moneta unica europea. In questo contesto, allo scopo di razionalizzare l'assetto del sistema fiscale italiano, la legge finanziaria per il 1997 vara una norma di delega volta a ristrutturarlo, con l'introduzione dell'Irap, ed una revisione significativa dell'Irpef. Questo è inoltre l'anno in cui sono entrati in vigore alcuni istituti della cosiddetta riforma Visco, elaborata dallo stesso governo di centro-sinistra. Per quanto riguarda l'Irpef si ha un avvicinamento al sistema duale scandinavo con la prima aliquota che viene elevata al 18,5% e la massima che scende dal 51% al 45%, mentre gli scaglioni si riducono ulteriormente, da sette a cinque. Le detrazioni da lavoro vengono elevate, in relazione all'aumento della prima aliquota.

Con il governo Berlusconi, infine, il centro destra ha avanzato un ulteriore progetto di riforma e presentato un disegno di legge: "Delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale" n.80 del 2003⁴, che ha trovato solo parziale attuazione nei due anni previsti per l'adozione dei decreti legislativi, scaduti nell'aprile 2005.

⁴ www.camera.it

Il contenuto e le proposte della legge delega saranno esaminate, nello specifico, più avanti nella trattazione; per il momento ricordiamo che il disegno di legge, in sintesi, si proponeva di innovare la struttura del nostro sistema articolandolo su cinque tributi fondamentali: l'imposta sul reddito, l'imposta sul reddito delle società, l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta sui servizi e l'accisa.

A seguito delle finanziarie 2003, 2005 e 2007 si perviene al sistema attuale; specificamente i risultati principali del riassetto operato dalla finanziaria 2007 sono, oltre al miglioramento del trattamento dei redditi bassi e medi, una razionalizzazione nell'andamento delle aliquote marginali ed effettive, una maggiore trasparenza dell'imposta lorda, con i passaggi di aliquota che coincidono con i passaggi di scaglione, e una maggiore equità orizzontale via rafforzamento delle detrazioni per carichi e loro suddivisione a metà tra i genitori, nel caso delle famiglie bireddito.

III. L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE AD OGGI

L'Irpef è un'imposta personale e progressiva che colpisce il reddito complessivo delle persone fisiche.⁵

Per valutare la razionalità di un'imposta personale è importante avere presenti i modelli di imposizione elaborati dalla teoria finanziaria, ai quali i legislatori devono ispirarsi nel disegnare una data forma di prelievo; questi modelli valutano l'attività di prelievo stessa alla luce di due parametri: l'equità e l'efficienza.

L'equità ha come principale obiettivo la ricerca dell'indicatore più appropriato per definire la capacità contributiva di un contribuente, mentre l'efficienza pone invece l'attenzione sulle violazioni delle condizioni di ottimo paretiano che i tributi esistenti producono e, quindi, cerca di valutare l'imposta, sulla base delle distorsioni che essa induce nelle scelte dei consumatori e dei produttori.

Nella realtà è impossibile vedere realizzato un modello che persegua condizioni ottimali in base a entrambi i parametri; una forma impositiva sarà sempre la risultante di un compromesso tra teoria finanziaria, difficoltà di applicazione, incentivazione di alcuni comportamenti ritenuti rilevanti, pressione dei gruppi di potere, ecc.

Quello dell'Irpef, si caratterizza per costituire un modello ibrido, dal momento in cui:

- Circa la scelta della base imponibile, si colloca a metà strada tra una nozione di reddito prodotto e di reddito entrata (vedere più avanti);
- La misura del reddito imponibile è sostanzialmente di tipo monetario, anche se taluni aspetti sono coerenti con un reddito imponibile di tipo reale;

⁵ *I tributi nell'economia italiana*, Bosi-Guerra
Scienza delle finanze, Harvey S. Rosen

- La definizione di imponibile segue prevalentemente la nozione di reddito effettivo, ma vi sono numerosi esempi di forfetizzazione tipici della nozione di reddito normale;
- Per ciò che concerne la scelta dell'unità impositiva, l'Irpef ha abbracciato il criterio individuale, con numerose detrazioni e deduzioni.

Il presupposto del tributo è il possesso di un reddito, in denaro o in natura, attribuibile al soggetto passivo, nell'ambito di quelli esplicitamente previsti dalla normativa; i soggetti passivi sono le persone fisiche residenti (per i redditi posseduti all'interno e all'esterno) e non residenti (limitatamente ai redditi prodotti nel territorio dello Stato); la base imponibile è costituita dalla somma di tutti i redditi del soggetto passivo; dall'imponibile sono comunque esclusi i redditi che sono ricondotti a regimi sostitutivi, quelli assoggettati a tassazione separata e gli esenti.

Stabilire una connessione tra le componenti funzionali del reddito e le imposte che le colpiscono non è compito facile. E' necessario integrare i concetti economici e le nozioni utilizzate dal diritto civile, commerciale e tributario.

Attualmente, ai fini della determinazione del reddito imponibile, i redditi sono classificati in sei categorie, a ciascuna delle quali si applicano particolari criteri di accertamento:

- *Redditi fondiari*, riguardanti i redditi dei terreni e dei fabbricati;
- *Redditi da capitale*, ovvero i redditi derivanti dall'impiego di capitale finanziario;
- *Redditi da lavoro dipendente*, costituiti da tutti i compensi in denaro e in natura percepiti nel periodo di imposta, in dipendenza del rapporto di lavoro, al netto dei contributi sociali;
- *Redditi da lavoro autonomo*, cioè il reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni e da altri redditi di lavoro autonomo;
- *Redditi d'impresa*, derivanti dall'esercizio di imprese commerciali;
- *Redditi diversi*, tipologie di redditi non riconducibili alle categorie precedenti.

Quadro riassuntivo della tassazione delle diverse categorie di reddito:

Categoria di redditi	Definizione della base imponibile	Tassazione
<p><i>A) Redditi fondiari</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Redditi dei terreni (dominicale e agrario) - Redditi dei fabbricati Abitazione principale Fabbricati non locati Fabbricati locati 	<p>Tariffa d'estimo catastale rivalutata</p> <p>Rendita catastale</p> <p>Rendita catastale maggiorata di un terzo</p> <p>85% del reddito effettivo (o, se maggiore, rendita)</p>	<p>Irpef ordinaria</p> <p>Autotassazione</p> <p>Esclusi da imposta: deduzione dal reddito complessivo di ammontare pari alla rendita</p> <p>Deduzione del 30% per canoni convenzionali</p>
<i>B) Redditi di capitale</i>	Reddito effettivo	Regimi sostitutivi (Irpef ordinaria sul 40% dei dividendi qualificati)
<i>C) Redditi di lavoro dipendente</i>	Reddito effettivo di cassa al lordo delle spese di produzione	Irpef ordinaria Ritenute alla fonte a titolo d'acconto (definitive se il contribuente non ha altri redditi né oneri personali deducibili o detraibili)
<i>D) Redditi di lavoro autonomo</i>	Reddito effettivo di cassa al netto delle spese di produzione (individuate analiticamente o forfetariamente a seconda della tipologia di reddito)	Irpef ordinaria Autotassazione Ritenuta d'acconto del 20% se il committente è sostituto d'imposta
<i>E) Redditi d'impresa</i> (imprese individuali e società di persone)	Reddito effettivo di competenza: utile economico con variazioni positive o negative per diversità fra criteri civilistici e fiscali (es. plusvalenze, ammortamenti, rimanenze, interessi passivi)	Tassazione in capo ai soci pro quota con Irpef ordinaria
<i>F) Redditi diversi</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Plusvalenze finanziarie e redditi dei prodotti derivati - Altri redditi diversi 	<p>Regimi sostitutivi</p> <p>Irpef ordinaria sul 40% delle plusvalenze qualificate al netto delle relative minusvalenze</p> <p>Regimi eterogenei</p>

Una volta definite le singole componenti di reddito, queste vanno sommate algebricamente per determinare il reddito complessivo.

Dal reddito complessivo vengono quindi effettuate delle deduzioni, le c.d. *deduzioni tradizionali*, tra cui le più importanti riguardano i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori dei lavoratori autonomi.

Il risultato di tale operazione è il reddito imponibile.

Alla base imponibile si applica la scala delle aliquote secondo uno schema di progressività per scaglioni e si ottiene l'imposta lorda.

Le aliquote legali attuali sono:

SCAGLIONI DI REDDITO IMPONIBILE IN EURO	ALiquota LEGALE
Fino a 15.000	23
Da 15000 a 28000	27
Da 28000 a 55000	38
Da 55000 a 75000	41
Oltre 75000	43

Dall'imposta lorda si sottraggono le detrazioni spettanti e si ottiene l'imposta netta.

Le detrazioni in questione sono di cinque tipi:

- *Detrazioni per fonte del reddito.* In questo gruppo sono previste detrazioni differenziate per diverse tipologie di contribuente (lavoratore dipendente, pensionato ultra75enne, pensionato e lavoratore autonomo);
- *Detrazioni per carichi di famiglia,* in funzione delle caratteristiche del gruppo familiare di appartenenza;
- *Detrazioni per oneri personali,* nella misura del 19% in riferimento ad alcune tipologie di spese sostenute dal contribuente, con la duplice finalità di personalizzare il tributo e di introdurre agevolazioni e incentivi a favore di determinati impieghi del reddito;
- *Detrazioni per canoni di locazione e mutui per la prima casa;*
- *Altre detrazioni con finalità d'incentivazione,* ad esempio per incentivare la mobilità dei lavoratori dipendenti, il settore edilizio, il risparmio energetico.

Reddito di lavoro dipendente e assimilati	
fino a 8.000	1.840
8.001-15.000	$1.338 + 502 (15.000 - RC) / 7.000$
15.001-23.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000$
23.001-24.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000 + 10$
24.001-25.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000 + 20$
25.001-26.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000 + 30$
26.001-27.700	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000 + 40$
27.701-28.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000 + 25$
28.001-55.000	$1.338 (55.000 - RC) / 40.000$
Reddito di pensione (età < 75 anni)	
fino a 7.500	1.725
7.501-15.000	$1.255 + 470 (15.000 - RC) / 7.500$
15.001-55.000	$1.255 (55.000 - RC) / 40.000$
Reddito di pensione (età > 75 anni)	
fino a 7.750	1.783
7.751-15.000	$1.297 + 486 (15.000 - RC) / 7.250$
15.001-55.000	$1.297 (55.000 - RC) / 40.000$
Reddito di lavoro autonomo	
fino a 4.800	1.104
4.801-55.0000	$1.104 (55.000 - RC) / 50.200$

Le detrazioni per fonte del reddito.

Nota: RC = reddito complessivo al netto della rendita catastale dell'immobile adibito ad abitazione.

Coniuge	
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*	$800 (95.000 - RC) / 95.000$
Detrazione ulteriore per nuclei con almeno 4 figli a carico	1.200
Altri familiari a carico	$750 (80.000 - RC) / 80.000$

Le detrazioni per carichi di famiglia

*** La detrazione base di 800 euro è aumentata di 100 euro per ciascun figlio con meno di tre anni e di 220 euro per ogni figlio portatore di handicap. Per i contribuenti con più di 3 figli la detrazione è aumentata di 200 per ciascun figlio. In presenza di più figli, l'importo di 95.000 euro è aumentato per tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.**

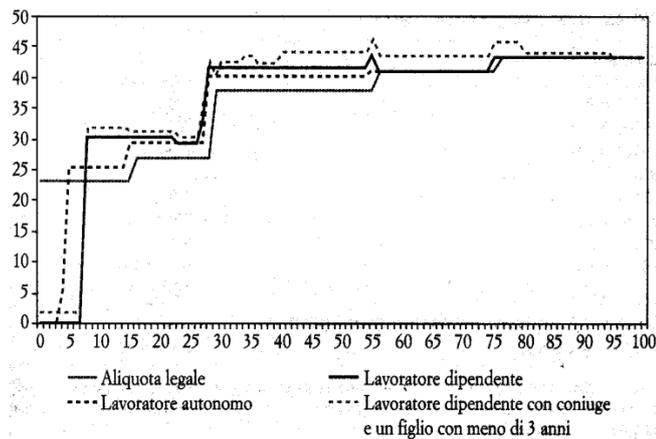
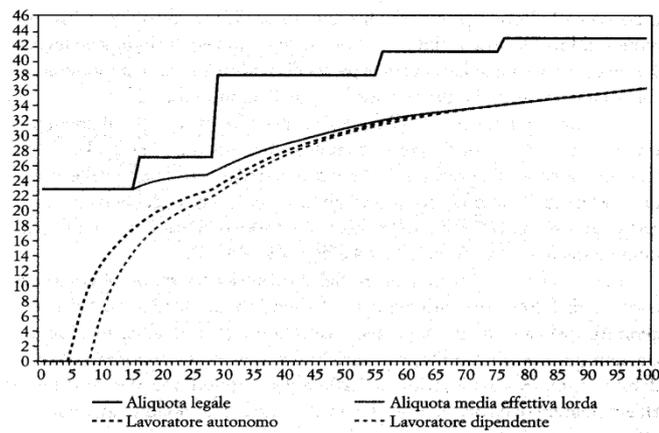
Il sistema di detrazioni, assolve ad alcune importanti funzioni, quali contribuire a definire la progressività dell'imposta, (unitamente alla struttura delle aliquote legali), permettere di realizzare la discriminazione qualitativa dei redditi, permettere di affrontare problemi di equità orizzontale, trattando diversamente soggetti che appartengono a nuclei familiari con diversa composizione e quindi diversa capacità contributiva; in definitiva, quindi, le detrazioni personalizzano l'imposta e incentivano comportamenti ritenuti meritori da parte del legislatore. Ne consegue che, se la presenza di un insieme ricco di detrazioni è un fattore positivo, va tuttavia segnalato che la possibilità di usufruirne ha come presupposto la presenza di un debito d'imposta lorda ampio almeno quanto l'ammontare delle detrazioni a cui il contribuente ha diritto. In caso contrario si verifica la c.d. "incapienza".

In presenza di deduzioni e detrazioni, una valutazione dell'onere dell'imposta per il contribuente non può essere compiuta solo sulla base delle aliquote legali, (che variano al variare del reddito imponibile), ma devono basarsi anche su altri tipi di indicatori, quali le *aliquote medie effettive*, pari al rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo del contribuente.

Poiché le deduzioni e detrazioni sono differenziate in relazione a molteplici fattori, esistono diverse strutture di aliquote medie al variare del reddito complessivo: l'aliquota legale (sul reddito imponibile), l'aliquota media effettiva lorda (rapporto tra l'imposta al lordo delle detrazioni e reddito complessivo), aliquota media effettiva (rapporto tra imposta netta e reddito complessivo) e aliquote medie effettive di alcune tipologie di contribuenti.

Accanto all'aliquota legale e all'aliquota media effettiva è poi di grande interesse considerare anche l'aliquota marginale effettiva, ovvero la variazione dell'imposta per una variazione unitaria del reddito complessivo.

Il grafico seguente mostra l'andamento dell'aliquota legale, media effettiva lorda e media effettiva di alcune tipologie di contribuenti, mentre il successivo ne mostra il tracciato ipotizzando una variazione di reddito di 1000 euro.



La dimensione del gettito dell'Irpef e il suo carattere fortemente progressivo attribuiscono grande interesse alla misura degli effetti che essa produce sulla distribuzione dei redditi personali degli individui e dei nuclei familiari, in termini di progressività, incidenza e redistribuzione.

La *progressività* di un'imposta può essere misurata con indicatori locali e globali. Le misure locali sono calcolate con riferimento a particolari valori di imponibile; quasi sempre si traducono in un confronto tra l'aliquota marginale e quella media. Le misure globali misurano la progressività dell'imposta prendendo in considerazione l'intera distribuzione dei redditi imponibili e ne forniscono un indicatore sintetico. Nel contesto degli indici globali, la progressività di un'imposta non muta se la quota di imposta pagata da ciascun individuo resta costante, quale che sia il gettito totale, ovvero se l'aliquota media di ogni contribuente aumenta o diminuisce della stessa proporzione.

L'*incidenza* globale di un'imposta è misurata dall'aliquota media.

La *redistribuzione* attuata dall'imposta si misura confrontando un indice di concentrazione della distribuzione del reddito, con riferimento alla distribuzione del reddito prima dell'imposta e dopo l'imposta.

Tra le misure più frequentemente utilizzate si ricordano i *decili* (si ordinano gli individui dal più povero al più ricco e si dividono in gruppi di uguale numerosità; qualora i gruppi siano dieci, si ottengono i decili, a cui possono essere associate le percentuali del reddito possedute da ciascuno di essi), gli *indici di concentrazione di Gini*, (indici sintetici del grado di disuguaglianza di una distribuzione; assumono valori compresi tra 0 e 1 e possono essere applicati al reddito lordo, al reddito netto dell'imposta e all'imposta), gli *indici di Reynolds-Smolensky* (indicatore della redistribuzione pari alla differenza tra l'indice di Gini prima dell'imposta e l'indice di concentrazione dopo l'imposta) e l'*indice di Kakwani* (una misura globale della progressività, che si fonda sul confronto tra la concentrazione dell'imposta e l'indice di Gini del reddito prima dell'imposta).

Tra le misure della progressività (K), della redistribuzione (R) e dell'incidenza (aliquota media) t, esiste una relazione:

$$R=Kt/(1-t)$$

La redistribuzione operata dall'imposta aumenta se questa diventa più progressiva. La redistribuzione può però aumentare anche a parità di progressività, se aumenta l'incidenza (ad es. aumentando proporzionalmente tutte le aliquote la progressività non cambia, ma la distribuzione del reddito diventa più perequata).

La tabella che segue mostra gli indici di concentrazione del reddito imponibile, dell'imposta e del reddito imponibile al netto dell'Irpef e la misura degli indicatori suddetti:

INDICI (X 100)	LEGISLAZIONE 2006	LEGISLAZIONE 2007
Indice di redistribuzione (R)	5,42	5,81
Indice di progressività di Kakwani (K)	20,99	23,54
Incidenza (aliquota media) (t)	20,63	19,98
t/(1-t)	26,14	24,97
Indice di riordinamento (D)	0,06	0,07
Indice di Gini del reddito imponibile (Gpre)	41,17	41,17
Indice di Gini del reddito al netto dell'Irpef (Gpost)	35,74	35,36
Indice di concentrazione del reddito al netto dell'Irpef (Cpost)	35,68	35,29
Indice di concentrazione dell'Irpef	62,15	64,71

Tabella 3: Indici di concentrazione.

Nella seguente, invece, si hanno informazioni complementari sugli effetti distributivi dell'Irpef sui nuclei familiari, presentando la distribuzione, per decili di reddito imponibile, del reddito imponibile stesso e del reddito imponibile al netto dell'Irpef.

DECILI	REDDITO	REDDITO AL NETTO	VARIAZIONE
	IMPONIBILE	DELL'IRPEF	
1	1,2	1,5	0,3
2	3,5	4,4	0,8
3	4,7	5,6	0,9
4	6	6,8	0,9
5	7,2	8	0,7
6	8,6	9,2	0,6
7	10,3	10,8	0,4
8	12,4	12,7	0,3
9	15,6	15,2	-0,4
10	30,5	26	-4,5

Tabella 4: Distribuzione per decili ed effetti distributivi dell'Irpef.

IV. UNO SGUARDO AL CONTESTO INTERNAZIONALE

La tabella seguente mostra l'evoluzione della pressione fiscale complessiva e dell'aggregato imposte dirette negli ultimi dieci anni.

	D	E	F	I	S	UK	UE 15
1995							
DIR	11,8	4,1	5,6	5,4	21	15,8	11,3
TOT	34,3	18,4	35,4	25,4	41,6	35,3	32,1
1985							
DIR	12,5	7,1	6,8	12,4	20,2	14,5	13,1
TOT	36,1	27,2	42,8	33,6	47,8	37,6	37,4
1990							
DIR	11,3	10	6,7	13,8	22	14,3	13,4
TOT	34,8	32,5	42	37,8	52,7	36,3	38
1995							
DIR	11,3	9,4	7	14,2	18,9	12,8	13,3
TOT	37,2	32,1	42,9	40,1	48,1	34,7	38,8
2000							
DIR	11,2	9,7	11,1	14	21,5	14,6	14,4
TOT	37,2	34,2	44,4	42,3	52,6	37,3	40,4
2004							
DIR	9,5	9,8	10,2	12,9	19	13,1	13,3
TOT	34,8	34,7	43,5	41,1	49,9	35,6	39,1
2005							
DIR	9,8	10,5	10,4	12,9	19,8	14	13,7
TOT	34,8	35,8	44,1	41	50,7	36,5	39,7
2006 (PREVISIONALE)							
DIR	10,8	11,3	10,8	14	19,7	14,9	13,7
TOT	35,7	36,7	44,5	42,7	50,1	37,4	39,8

Tabella 5: Pressione fiscale nei Paesi dell'Unione Europea

DIR= tassazione diretta complessiva in percentuale del PIL

TOT= pressione fiscale in percentuale del PIL - Fonte: OECD, "Revenue Statistics 1965-2006", ed. 2007

Tornando più indietro nel tempo, possiamo dire che il nostro Paese partiva a metà anni '70 da un livello di pressione fiscale e da un rapporto tra imposte dirette e Pil nettamente inferiore rispetto agli altri paesi europei: sono gli anni in cui comincia a crescere il debito pubblico italiano. In un arco di tempo relativamente breve il

rapporto tra imposte dirette e Pil aumenta, in virtù soprattutto dell'Irpef, trainata dalla crescita nominale della base imponibile e dalla elevata elasticità dell'imposta.

Questo processo rallenta dalla metà degli anni '80: a inizio anni '90 comunque l'incidenza delle imposte dirette sul Pil si colloca un po' sopra la media europea, per poi aumentare nella fase di risanamento 1996-97 e riscendere gradualmente fino al 2005.

V. CRITICITA'

Il grafico seguente documenta, da un punto di vista quantitativo, l'evoluzione della pressione fiscale dall'inizio degli anni '70 ai giorni nostri e il peso relativo dei tre grandi comparti dell'imposizione: imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali.

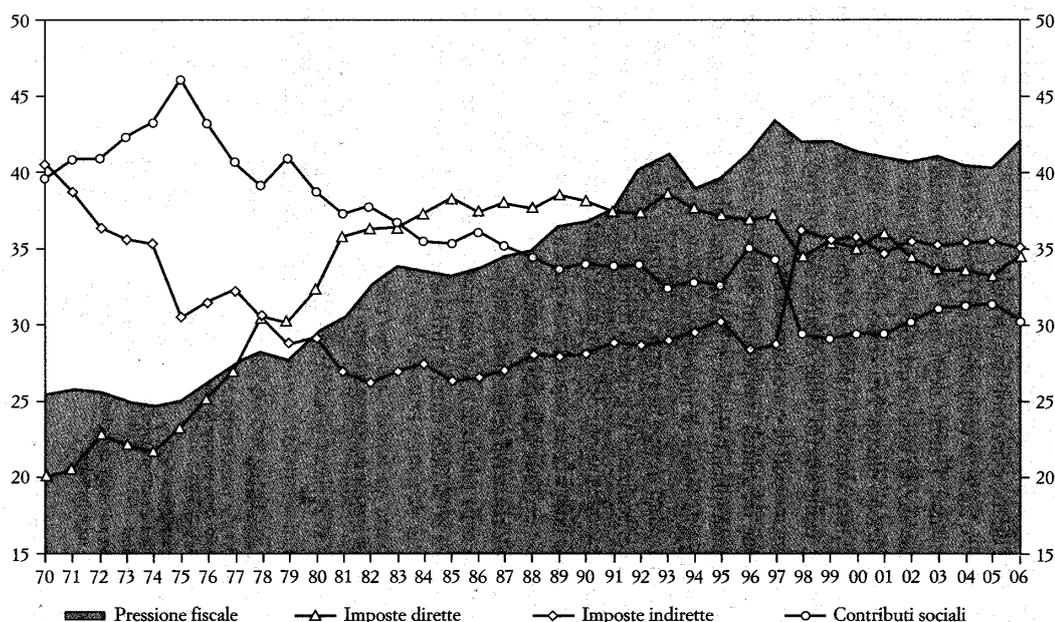


Grafico 1: Pressione fiscale e composizione del prelievo

La pressione fiscale mostra fino alla soglia del 2000 un trend crescente, in cui si identificano due impennate nel 1992 e nel 1997, legate alle fasi di risanamento finanziario. Dal 2000 inizia un trend leggermente decrescente interrotto da un incremento nel 2006, attribuibile all'andamento delle imposte dirette, grazie alla buona dinamica degli imponibili in una fase di ripresa economica.

Con riferimento alle componenti del prelievo, il grafico mostra un mutamento tra il 1997 e il 1998, dal momento in cui fino al 1997 le forme di entrata più importanti erano le imposte dirette e i contributi sociali. Nel 1998, con l'introduzione dell'Irap, la componente più importante è l'imposizione indiretta, seguita dalla diretta e dai contributi.

		GETTITO	PERCENTUALE
	TIPO DI	(MILIONI	DELLE
	IMPOSTA	DI EURO)	ENTRATE TRIB. IN
			SENSO STRETTO
Entrate tributarie in senso stretto		431.914	100,0
<i>di cui, in ordine di gettito:</i>			
Irpef, imposta sul reddito delle persone fisiche	Diretta	142.061	32,9
Iva, imposta sul valore aggiunto	Indiretta	114.166	26,4
Ires, imposta sul reddito delle società	Diretta	39.475	9,1
Irap, imposta regionale sulle attività produttive	Diretta*	37.542	8,7
Imposte sugli oli minerali	Indiretta	21.353	4,9
Isos, imposte sostitutive sui redditi di capitale	Dirette	12.193	2,8
Ici, imposta comunale sugli immobili	Patrimoniale*	10.843	2,5
Lotto e lotterie	Indiretta	10.191	2,4
Gettito delle otto principali imposte		387.824	89,8

* secondo la classificazione della Contabilità naz.

Classificando le imposte per rilevanza del gettito nel 2006, notiamo che le otto principali imposte sono in grado di fornire quasi il 90% delle entrate tributarie in senso stretto. Attualmente, tutti i dati a disposizione indicano una grave crisi all'interno del sistema fiscale italiano: i gettiti di molte imposte sono in diminuzione e il consenso della popolazione va scemando.

Molto probabilmente alcune delle ragioni sono da ricercare nel fatto che troppe decisioni siano accentrate, dipendano dallo Stato nazionale che è un solo corpo politico che si sostanzia in un solo organo burocratico, ovvero la Pubblica Amministrazione.

La realizzazione di una più accentuata autonomia finanziaria dei livelli inferiori di governo è stata uno degli obiettivi principali delle riforme fiscali degli anni '90. Anche se questo percorso non è ancora concluso, si può tuttavia affermare che esiste una differenziazione molto netta tra sistema impositivo a livello erariale e sistema tributario locale, e anche su questa differenza si dovrebbero concentrare gli sforzi di una ipotetica riforma fiscale.

In prospettiva, a causa dell'incapacità politica di porre in atto delle riforme strutturali dal lato della spesa pubblica, non si prevede una possibile riduzione della pressione fiscale.

L'andamento della finanza pubblica negli ultimi anni non è stato confortante: nel 2005 il debito pubblico è ripreso a salire, mentre l'indebitamento netto ha "sfiorato" i parametri europei. Gli obiettivi di medio periodo sono pertanto un aumento dell'avanzo primario, oggi prossimo allo zero, e una riduzione consistente del debito pubblico.

Tuttavia, i problemi irrisolti del nostro sistema fiscale rimangono sostanzialmente due: il patologico livello di evasione fiscale e la scarsa efficienza dell'Amministrazione finanziaria; è chiaramente poco efficace ridisegnare un sistema fiscale per attuare una maggiore equità se poi questa non è efficiente nelle fasi di accertamento, controllo e riscossione.

Occorrerebbe dunque riprendere seriamente azioni di contrasto all'evasione fiscale, iniziando da un'incisiva e innovativa azione di riorganizzazione manageriale della macchina fiscale.

Nonostante se ne parli da decenni, poco è stato fatto in queste direzioni; inoltre, i numerosi condoni che sono stati concessi nel corso del tempo hanno contribuito in misura rilevante ad incrementare la disaffezione dei cittadini verso la "cosa pubblica" e verso il Fisco in particolare.

Scopo primario è sicuramente, quindi, nei nostri giorni, il risanamento della finanza pubblica, il quale è chiamato a seguire la via dell'aggiustamento o del cambiamento; quest'ultima come preferibile ipotesi da realizzare, in quanto permette di rimuovere il problema a monte e non solamente arginarne alla meglio gli effetti a valle.

Questo comporta sicuramente non pochi rischi, dal momento in cui i cambiamenti sono di per sé indice di pericolosità; tuttavia il costo della conservazione del sistema fiscale attualmente vigente è maggiore del rischio implicito nel cambiamento.

Coloro i quali appoggiano la riforma analizzata in questa trattazione, oltre alle motivazioni appena esposte, prendono le mosse da un punto di vista strettamente tecnico, per esaminare le criticità della configurazione attuale di imposta personale nel nostro Paese, e riassumono queste ultime in cinque problematiche principali: (i) aliquote marginali effettive d'ingresso piuttosto elevate soprattutto per i lavoratori dipendenti e parasubordinati, in ragione della

rapida decrescenza della relativa detrazione, quindi con effetti di disincentivo sui redditi bassi, particolarmente rilevanti per l'offerta di lavoro femminile; (ii) ne deriva un'aliquota media che inizialmente, superato il minimo imponibile, cresce rapidamente, con un duplice effetto, quello di determinare un significativo effetto di fiscal drag⁶ e quello di addensare il gettito dell'imposta sui redditi medio-bassi e medi; (iii) la decrescenza delle detrazioni ha inoltre il difetto di allontanare le aliquote effettive da quelle formali, e di creare aliquote diverse a seconda dei carichi familiari; (iv) gli assegni per il nucleo familiare hanno carattere categoriale, nel senso che riguardano solo i lavoratori dipendenti e parasubordinati, mentre un simile istituto di sostegno alle famiglie con figli dovrebbe avere per sua natura un carattere universalistico; (v) vi è poi la presenza di un'ampia area di lavoratori incapienti, cioè con redditi inferiori ai minimi imponibili, per i quali mancano strumenti di sostegno coerenti con la struttura dell'imposizione, che aiutino a contrastare la povertà e siano incentivanti per il lavoro e l'emersione.⁷

Vi sono, inoltre, altre distorsioni insite nella struttura dell'Irpef attuale: in primo luogo, la forte progressività dell'Irpef può avere effetti negativi sull'offerta di lavoro e può causare una maggiore propensione ad evadere o trasferire l'imposta; in secondo luogo l'Irpef incorpora una visione riduttiva degli elementi costitutivi della capacità contributiva, poiché le agevolazioni concesse alle famiglie sono insufficienti per compensare le attuali distorsioni, che penalizzano i nuclei monoreddito e quelli con un maggior numero di figli a carico; alcuni fattori che limitano la capacità contributiva, come l'età avanzata o lo stato di salute, sono ignorati; infine, l'Irpef è anche poco trasparente e troppo complicata sotto molteplici aspetti, poiché si compone di un eccessivo numero di scaglioni ed aliquote, di un'elevata diffusione di eccezioni al regime generale e causa un abnorme numero di dichiarazioni che i contribuenti devono annualmente compilare e l'amministrazione finanziaria deve verificare. Di riflesso, i contribuenti non riescono ad individuare immediatamente l'onere dell'imposta e

⁶ Il *fiscal drag* dipende dall'elasticità dell'imposta, cioè dal rapporto tra aliquota marginale e aliquota media. E' da tenere distinto dall'effetto di incentivo che dipende, per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, dall'aliquota media e, per quanto riguarda ore lavorate e sforzo lavorativo, dall'aliquota marginale.

⁷ Dal *Libro Bianco: La riforma fiscale*, Giulio Tremonti

sono sottoposti ad elevati costi di adempimento. L'amministrazione deve, per contro, destinare ad attività di verifica formale una quantità ingente di risorse, che potrebbero essere adibite a controlli sostanziali.

Per queste ragioni è opportuna una tempestiva riforma del sistema fiscale, che si dimostri alla portata della comprensione dei più, di modo che il cittadino sappia orientarsi, conscio di quelli che sono i propri doveri di contribuzione al mantenimento dello Stato; ma oltre a ciò, si necessita di un sistema che, rappresentando un giusto equilibrio tra gettito ed equità, garantisca un rimedio adeguato, tale da contrastare al massimo il fenomeno dell'evasione fiscale e da costituire una buona base per poter davvero, con caratteristiche di semplicità ed efficacia, muovere dei passi nella direzione del risanamento dei conti pubblici, oltre che essere sufficiente al mantenimento dello stato sociale.

PARTE SECONDA:

LEGGE 7 APRILE 2003, N. 80

“DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE STATALE”

I. ART. 3 – IMPOSTA SUL REDDITO

Per ciò che concerne la tassazione delle persone fisiche e, quindi, più specificamente l'Irpef, l'intento della riforma è quello di apportare rilevanti modifiche nella disciplina. In particolar modo, l'obiettivo è quello di ridurre le aliquote dell'imposta sul reddito, rispettivamente pari al 23% fino a 100.000 euro e al 33% oltre tale importo, nel rispetto dei principi della codificazione.

Il testo della legge delega, recita quanto segue⁸:

“La riforma si articola sulla base di alcuni principi e criteri direttivi:

- a) Inclusione, tra i soggetti passivi dell'imposta, degli enti non commerciali;
- b) Conservazione del regime di imposizione previsto per le società di persone residenti e soggetti equiparati;
- c) Per quanto riguarda l'imponibile:
 - Identificazione, in funzione della soglia di povertà, di un livello di reddito minimo personale, tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta, escluso da imposizione;
 - Progressiva sostituzione delle detrazioni con deduzioni;
 - Articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap; casa; sanità; istruzione; formazione; ricerca e cultura; previdenza; assistenza all'infanzia negli asili nido e

⁸ www.camera.it/parlam/leggi/030801.htm

domiciliare; non profit e attività svolta nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica; volontariato e confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di accordi e di intese; attività sportiva giovanile; costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro;

- Concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta e di rendere particolarmente favorevole per i redditi anzidetti il nuovo livello d'imposizione;
- Inclusione parziale nell'imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate, fuori dell'esercizio d'impresa, su partecipazioni societarie qualificate, per ridurre gli effetti di doppia imposizione economica;
- Per la determinazione del reddito d'impresa, applicazione, in quanto compatibili, delle norme contenute nella disciplina dell'imposta sul reddito delle società, con inclusione parziale nell'imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate su partecipazioni societarie qualificate e non qualificate, per ridurre gli effetti di doppia imposizione economica; simmetrica deducibilità dei costi relativi alle minusvalenze realizzate;
- Regime differenziato di favore fiscale per la parte di retribuzione o compenso commisurata ai risultati dell'impresa anche al fine di favorire la diffusione di sistemi retributivi flessibili finalizzati a rendere i lavoratori partecipi dell'andamento economico dell'impresa;
- Revisione della disciplina dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa espressamente definiti, con inclusione degli stessi nell'ambito del reddito di lavoro autonomo e con loro attrazione al reddito che deriva dall'esercizio di arti e professioni se conseguiti da artisti e professionisti di qualsiasi tipo;

- d) Per quanto riguarda il regime fiscale sostitutivo per i redditi di natura finanziaria:
- Omogeneizzazione dell'imposizione su tutti i redditi di natura finanziaria, indipendentemente dagli strumenti giuridici utilizzati per produrli;
 - Convergenza al regime fiscale sostitutivo su quello proprio dei titoli del debito pubblico;
 - Imposizione del risparmio affidato in gestione agli investitori istituzionali sulla base dei principi di cassa e di compensazione;
 - Regime differenziato di favore fiscale per il risparmio affidato a fondi pensione, a fondi etici ed a casse di previdenza privatizzate;
 - Regime agevolato per i contribuenti che destinano i propri risparmi alla costituzione di fondi personali di accumulo per l'acquisto della prima casa;
- e) Per quanto riguarda le semplificazioni:
- Prosecuzione del processo di semplificazione degli adempimenti formali;
 - Potenziamento degli studi di settore;
 - Introduzione del concordato triennale preventivo per l'imposizione sul reddito d'impresa e di lavoro autonomo anche in funzione del potenziamento degli studi di settore;
 - Introduzione del sistema forfetario di tassazione agevolata per le piccole attività nei piccoli comuni montani non a vocazione turistica;
 - Introduzione per le piccole e medie imprese e per i lavoratori autonomi di un regime semplificato per gli obblighi documentali e la determinazione degli imponibili, anche in funzione del potenziamento degli studi di settore ovvero in ragione della particolare modalità di espletamento dell'attività;
 - Mantenimento di un regime fiscale semplificato per le società sportive dilettantistiche;

- f) Previsione di una clausola di salvaguardia, in modo che, a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole od uguale, mai peggiore, del precedente, con riferimento anche agli interventi di natura assistenziale e sociale.

La legge delega, inoltre, reca con sé disposizioni circa l'attuazione della stessa, regolando il momento transitorio tra i due sistemi, quello attuale e quello post-riforma:

“L'attuazione della riforma è modulata con più criteri legislativi, da emanare entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sottoposti al vincolo della sostanziale invarianza dei saldi economici e finanziari netti dei singoli settori istituzionali, tenuto anche conto della riforma del sistema previdenziale. A tale fine, la sezione dedicata del Documento di programmazione economico-finanziaria, di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è integrata dai necessari elementi di informazione.

Fino alla data di scadenza del termine per l'esercizio della delega continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti, in quanto compatibili, non espressamente abrogate. Per lo stesso periodo, e per i due anni successivi, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive, nonché tutte le modificazioni legislative necessarie per il migliore coordinamento delle disposizioni vigenti. Apposita normativa transitoria escluderà inasprimenti fiscali, rispetto a regimi fiscali garantiti dalla legislazione pregressa”.

L'art. 3 del disegno di legge di delega al parlamento per la riforma del sistema fiscale prevede, quindi, che la nuova imposta sul reddito si caratterizzi per:

- La introduzione di due scaglioni di reddito e per l'individuazione della no tax area;
- La progressiva sostituzione delle detrazioni in deduzioni, le quali (connesse alla tutela dei diritti di rilevanza costituzionale quali la famiglia, la casa, la sanità, l'istruzione eccetera) saranno

decescenti nell'ambito del primo scaglione e sostanzialmente assenti nel secondo;

- L'inclusione tra i soggetti passivi degli enti non commerciali.

Come è facile comprendere già ad un primo sommario esame, ciascuna di tali previsioni introduce una piccola rivoluzione nella disciplina dell'Irpef; meno evidente, forse, è il complessivo stravolgimento apportato dalla riforma, ove questa sia valutata nel suo insieme. Si tratta, peraltro, di un effetto fortemente voluto, essendo la filosofia che anima la delega non già semplicemente quella di apportare talune modifiche di dettaglio alla disciplina vigente oppure quella di abbassare il prelievo fiscale; il Governo, infatti, aspira a rifondare il rapporto tra fisco e contribuente, in armonia a taluni canoni che, in sintesi, possono essere individuati in quelli della neutralità, dell'efficienza e della semplicità.

Sullo sfondo della siffatta operazione vi è, da un lato, la denuncia del fallimento del sistema fiscale venutosi progressivamente a creare dagli anni cinquanta fino ad oggi e, dall'altro, l'opzione per un sistema diverso, nel quale lo Stato rinuncia all'analiticità della tassazione a favore della sua efficienza.

Il punto dal quale i promotori della riforma si dipartono, infatti, per sostenerne l'esigenza è la constatazione che il sistema attuale, nel tentativo di conformare quanto più possibile il prelievo alla capacità contributiva di ciascun contribuente, si è a tal punto complicato da divenire inefficiente (per la forte evasione fiscale che esso ha consentito e in parte alimentato) ed iniquo (giacché l'aumento della pressione fiscale che ha accompagnato l'espandersi dello stato sociale è ricaduta interamente sui contribuenti che, in ragione della semplicità del metodo di accertamento del loro reddito, non hanno potuto sottrarsi al prelievo).

Il punto di arrivo al quale i predetti vogliono approdare è quello di un sistema meno ambizioso quanto alla sua capacità redistributiva e di incisione sulle disuguaglianze, ma anche più semplice ed efficace nella sua operatività concreta.

In particolare, e per quanto riguarda l'Ire, la riduzione delle aliquote marginali e il potenziamento degli studi di settore dovrebbero, rispettivamente, disincentivare e comprimere l'evasione, in modo tale che la riduzione del gettito dovuta alla minore contribuzione dei contribuenti che già dichiaravano i loro

redditi, sia compensata da quella di coloro i quali si troveranno nell'impossibilità totale o parziale di non dichiararli.

Analizziamo quindi, gli ipotetici effetti della riforma suddetta nei termini inizialmente stabiliti.

II. PROPOSTE ANALIZZATE DAL LIBRO BIANCO⁹

La riforma fiscale viene progettata analizzando e confrontando, dapprima, quattro ipotesi alternative di “curva Irpef”: una struttura ad un’aliquota, una struttura a due aliquote e due strutture a tre aliquote. I caratteri essenziali di queste quattro strutture sono riportati nelle tabelle che seguono, unitamente al profilo delle aliquote medie e marginali, confrontate con quelle a legislazione vigente.

Le prime tre ipotesi incorporano una rimodulazione del grado attuale di progressività: salvaguardano però i bassi redditi, che potrebbero essere penalizzati dalla riduzione delle aliquote, con un ammontare adeguato di abbattimenti iniziali, che spostano significativamente in avanti i livelli attuali di reddito esente. Tali abbattimenti vengono accordati ai lavoratori dipendenti, indipendenti e pensionati; si compongono di una quota comune per tutti, una quota aggiuntiva a titolo di solidarietà per i pensionati, un’altra quota concessa a titolo di rimborso, ai lavoratori, delle spese di produzione (deducibilità diretta dall’imponibile delle spese sostenute per trasporti in genere).

Tra queste tre ipotesi alternative, quella a due aliquote aggiunge un po’ di complessità e toglie un po’ di trasparenza, rispetto alla struttura ad un’aliquota, ma salvaguarda meglio i redditi medi e bassi, detassando al contempo quelli più alti, in misura che per la quasi totalità dei contribuenti è di circa il 2-3%.

La struttura a tre aliquote presenta un profilo che avvantaggia comparativamente i bassi redditi più di quelli centrali.

Quella ad un’aliquota riduce notevolmente la progressività attuale, presenta i maggiori effetti di trasparenza e di semplificazione, ma comporta un’agevolazione molto forte per i redditi medio-alti.

In una logica redistributiva più marcata si pone, invece, l’ultima ipotesi di struttura a tre aliquote, che intende in particolare migliorare la posizione dei bassi redditi.

Sul piano dell’equità orizzontale, le quattro ipotesi di riforma ipotizzate mantengono, in sostanza, lo scarto attuale delle aliquote teoriche tra dipendenti e

⁹ *Libro bianco: La riforma fiscale*, Giulio Tremonti.

L’analisi economica in termini di gettito, reddito e, di conseguenza, dei dati da essi derivanti, delle diverse proposte nel Libro Bianco, è effettuata in lire. Inoltre, nelle comparazioni, per “legislazione attuale”, viene intesa quella vigente all’atto della redazione del Libro bianco stesso.

indipendenti, ma avvicinano quello tra aliquote effettive, in conseguenza della riduzione che si è supposta dell'evasione e dell'erosione.

Ipotesi 1
Nuova struttura di aliquote ed esenzioni

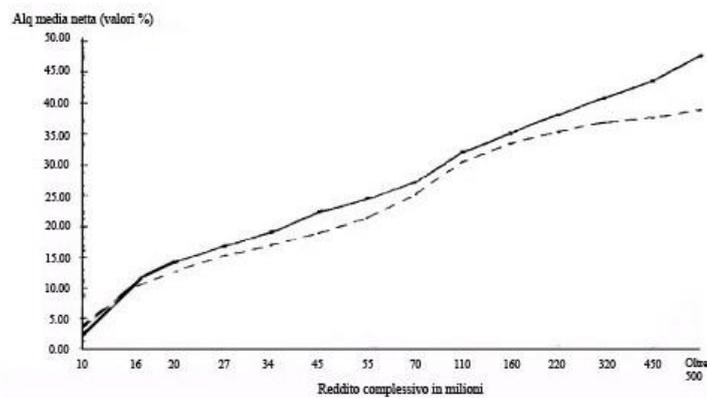
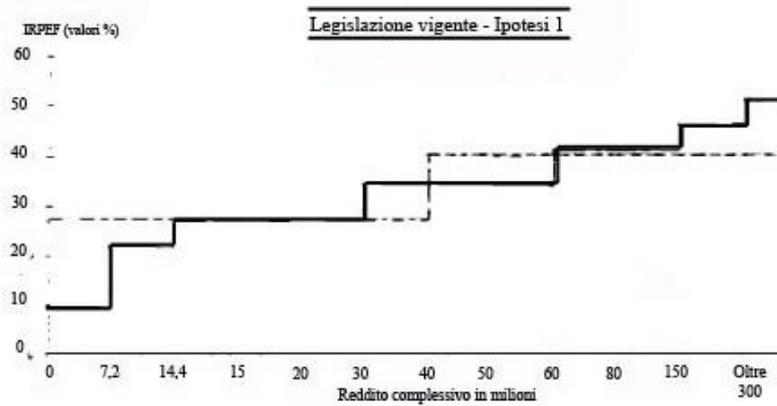
Scaglioni a due aliquote

Fino a 50 milioni	27%
Oltre 50 milioni	40%

Oneri deducibili alla base nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni	10 milioni
Per lavoro autonomo ed impresa	6 milioni
Per ogni figlio a carico	0,750 (quota singola)
Per coniuge a carico	4,5 milioni
Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni	esenzione totale



Ipotesi 2

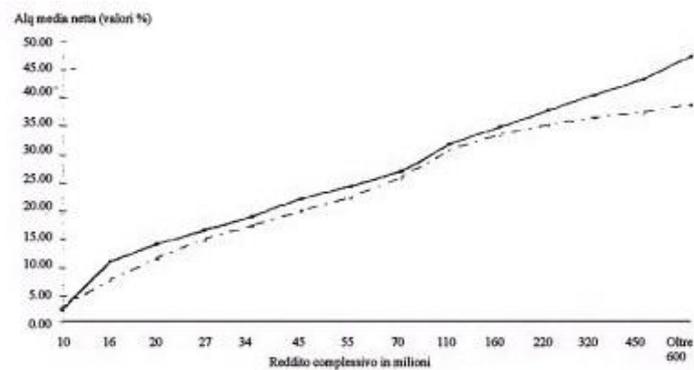
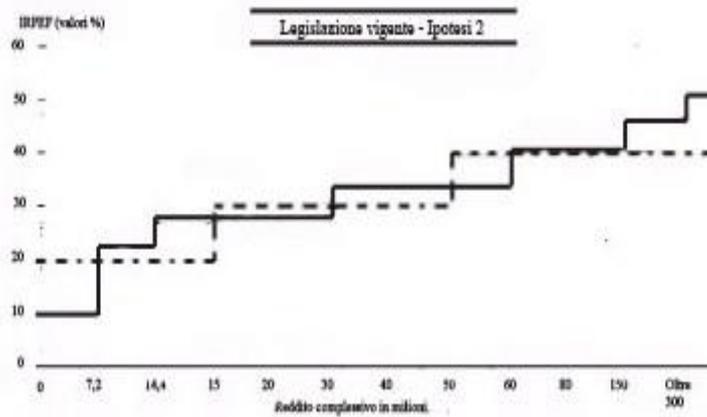
Scaglioni a tre aliquote

Fino a 15 milioni	20%
Da 15 a 50 milioni	30%
Oltre 50 milioni	40%

Oneri deducibili alla base nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni	10 milioni
Per lavoro autonomo ed 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



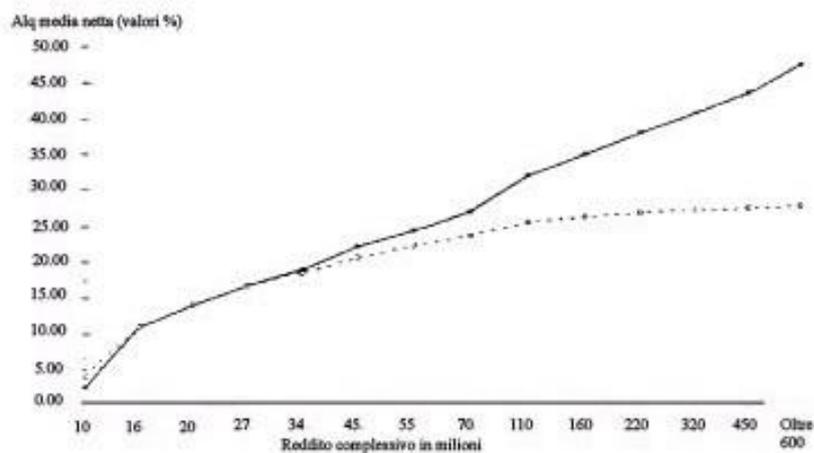
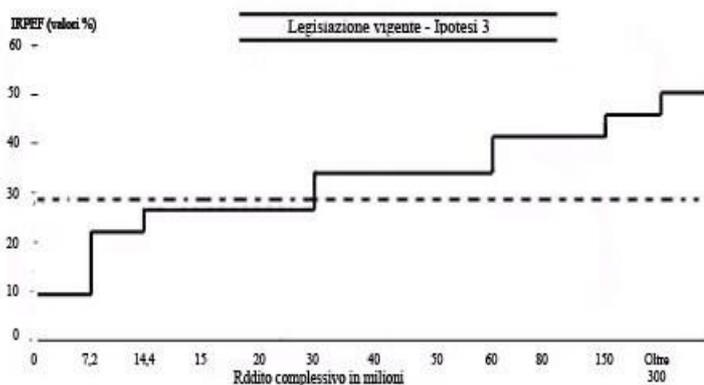
Ipotesi 3

Aliquota unica 28%

Oneri deducibili alla base nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni (di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici)	10 milioni
Per lavoro autonomo ed impresa (di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici)	7 milioni
Per ogni figlio a carico	0,750 milioni (q. singola)
Per coniuge a carico	4 milioni
Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni	esenzione totale



Ipotesi 4

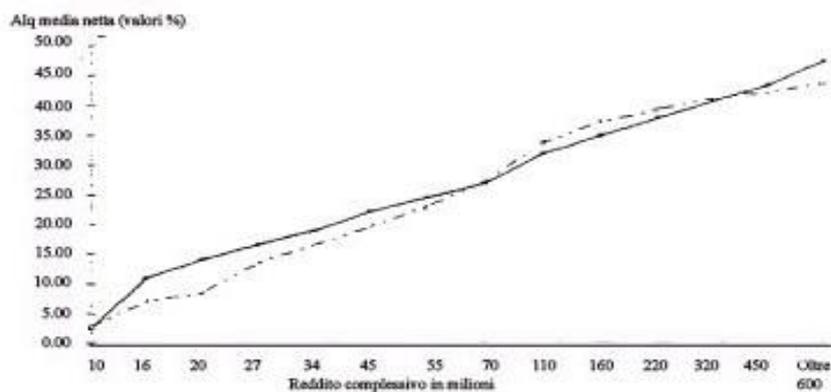
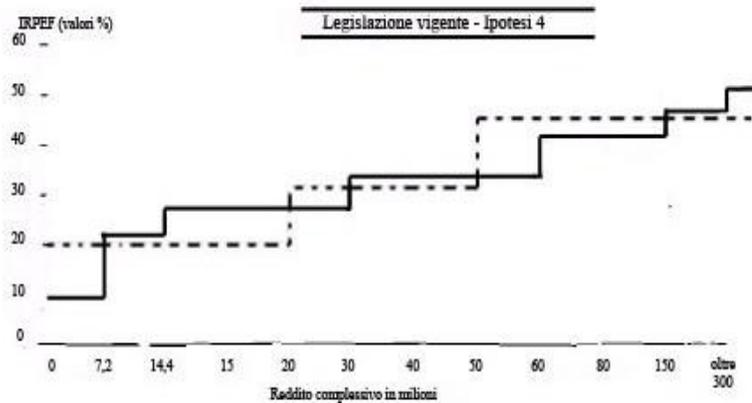
Scaglioni a tre aliquote

Fino a 20 milioni	20%
Da 20 a 50 milioni	31%
Oltre 50 milioni	45%

Oneri deducibili alla base 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



Le ipotesi alternative di riforma della struttura dell'Irpef formulate dal Libro Bianco cercano di tradurre in concreto le indicazioni verso un sistema più semplice dell'attuale, caratterizzato, rispetto alla legislazione vigente, da un numero minore di scaglioni, da un ammontare maggiore di abbattimenti alla base, e da agevolazioni più consistenti ma non complesse per i carichi familiari. Vengono formulate più ipotesi riguardo alla distribuzione del prelievo, ma tutte devono rispettare il vincolo di una perdita di gettito che dovrebbe essere sostituita da maggiori introiti a titolo Iva e di imposte sull'energia.

La diversità nel numero e nei limiti degli scaglioni, così come nei valori delle aliquote, inducono una diversa progressività: maggiore nelle strutture a tre aliquote, minore nella struttura a un'aliquota e intermedia nella struttura a due aliquote.

Queste ipotesi non prevedono aliquote marginali mediamente più elevate per l'insieme dei contribuenti; le strutture a tre aliquote privilegiano i redditi inferiori alla media, le altre quelli intorno alla media; vi è una riduzione per i contribuenti delle classi superiori alla media, con l'eccezione di quelli con redditi compresi tra i 50 e i 60 milioni.

Nella tabella seguente si riportano le aliquote medie percentuali per livelli d'imponibile, per lavoratori dipendenti singoli.

Reddito	LV	I1	I2	I3	I4
10	3,4	0	0	0	0,13
15	11,4	9	6,7	9,3	6,7
20	15,3	13,2	12,5	14	10
25	17,6	16,5	16	16,8	14,2
30	19,2	18	18,3	18,7	17
35	21,3	19,3	20	20	19
40	22,9	20,3	21,3	21	20,5
45	24,1	21	22,2	21,8	21,7
50	25,1	21,6	23	22,4	22,6
60	26,6	24,7	25,8	23,3	26,3
80	30,2	28,5	29,4	24,5	31
100	32,4	30,8	31,5	25,2	33,8
150	35,2	33,9	34,3	26,1	37,5
200	37,9	35,4	35,8	26,6	39,4

FONTE: Elaborazione SOGEI di dati "Libro bianco".

Per ciò che invece concerne gli impatti distributivi per i percettori e per le famiglie, i principali effetti sono riportati nella tabella seguente:

	LV	I1	I2	I3	I4
1. Perdita di gettito	-	16	14,5	17,3	16,4
2. Aliquota media netta	20,08	18,04	18,24	17,86	17,97
3. Elasticità	1,66	1,73	1,78	1,61	1,88
effetto deduzioni	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
effetto detrazioni	0,2	0,58	0,44	0,57	0,44
effetto scaglioni	0,42	0,11	0,3	0	0,39
4. Progressività	19,4	18,8	21,2	14,8	23,9
5. Redistribuzione	4,7	4	4,6	3,1	5,1

FONTE: Elaborazione Sogei di dati “Libro bianco”.

Note: Per progressività si intende la differenza tra l'indice di concentrazione dell'imposta e dei redditi lordi e per redistribuzione la differenza tra indice di concentrazione dei redditi lordi e netti.

Basandosi quindi sull'osservazione degli esiti delle differenti proposte, la legge delega si è ispirata all'ipotesi della struttura a due aliquote, la quale può quindi essere sommariamente esaminata in termini di costituzionalità ed equità/redistribuzione, in termini di efficienza e gettito, nonché di efficacia e circa gli effetti riguardo il fenomeno dell'evasione fiscale.

PARTE TERZA:

DIBATTITO E PROSPETTIVE

I. VALUTAZIONI IN MERITO ALLA COSTITUZIONALITA' E ALL'EQUITA'

Il disegno di legge concernente il progetto di riforma fiscale che stiamo esaminando, ha riaperto il dibattito in materia di equità e di progressività.

In particolare, a fronte dell'annunciata riduzione delle aliquote Irpef a due, è stato osservato che il risparmio d'imposta non sarebbe equamente distribuito ma avvantaggerebbe i titolari di redditi annui superiori ai 30.000 euro.

Inoltre, il progetto – per il quale sono stati prospettati problemi anche sotto il profilo di una consistente riduzione del gettito – porrebbe a rischio la progressività del sistema, affermata dall'art. 53 della Costituzione.

Le prescrizioni fondamentali sulla scorta delle quali tutte le disposizioni tributarie vengono vagliate per accertarne la legittimità sono contenute, come già è stato ricordato, nell'art. 53 della Costituzione.

La definizione del concetto di capacità contributiva, esplicitato nel comma 1 della norma, è stato oggetto di diversa interpretazione: tre sono le tesi principali al riguardo avanzate dalla dottrina¹⁰.

Alcuni hanno sottolineato come la capacità contributiva sia riconducibile alla diversa situazione di taluni consociati, rispetto ad altri, che giustifica una loro maggiore partecipazione alle spese pubbliche.

In tale contesto, la norma costituzionale non porrebbe alcun vincolo al legislatore tributario, se non per quanto attiene al divieto di arbitrarietà, con riguardo all'individuazione degli elementi costitutivi dei singoli tributi e, soprattutto, del presupposto.

Altri, ispirandosi alle teorie della scienza delle finanze e partendo dal collegamento tra contribuzione alle spese pubbliche ed erogazione dei servizi

¹⁰ *Opinioni: la riforma dell'Irpef tra le esigenze di gettito e il rispetto dei principi costituzionali*, Francesco Capasso, "Il Fisco", n.10 dell'11 marzo 2002, pag. 1-1486

indivisibili, hanno ritenuto che la capacità contributiva consista nel godimento di tali servizi ammettendo, peraltro, che gli unici strumenti di misurazione del godimento stesso sono costituiti dalle molteplici manifestazioni di ricchezza riconducibili al contribuente.

Altri ancora hanno individuato nella capacità contributiva il fondamento costituzionale del potere di imposizione e, cioè, il presupposto al quale deve risultare collegato il prelievo ed il limite del medesimo.

Dalle pronunce della Corte costituzionale emerge, tuttavia, una tendenza ad accogliere una nozione di capacità contributiva che prescinde dalla dimensione soggettiva e si fonda principalmente sull'esistenza di indici che rivelano in concreto la ricchezza; secondo tale orientamento sarebbe sufficiente, ai fini della configurabilità del presupposto d'imposta, l'individuazione di un qualunque fatto che sia espressione di forza economica, indipendentemente dalla situazione in cui versa il contribuente.

Ne deriva che l'idoneità del soggetto a divenire destinatario di un'obbligazione tributaria può essere ricavata da un qualsiasi indice rivelatore di ricchezza cui il legislatore, avvalendosi di una completa autonomia di scelta, può collegare la capacità contributiva, con l'unico limite dell'arbitrio o dell'irrazionalità.

L'altra prescrizione cardine, individuata dal comma 2 della norma costituzionale in esame, attiene al criterio di progressività cui deve essere informato il nostro sistema tributario.

Per progressività si intende quella tematica che, nella scienza delle finanze, viene tecnicamente chiamata equità verticale ed implica la scelta del tipo di relazione tra la capacità economica del contribuente e il carico fiscale sul medesimo gravante.

Tale relazione può essere proporzionale, regressiva o progressiva a seconda dei casi in cui, rispettivamente, ad un aumento della ricchezza, la quantità del prelievo fiscale in termini percentuali resti invariata, ovvero diminuisca, ovvero venga incrementata in misura più che proporzionale.

In merito a tale ulteriore prescrizione, è possibile affermare che essa:

- È diretta a rimarcare il profilo della solidarietà che caratterizza il dovere dei cittadini di concorrere alle spese pubbliche, in quanto

considera il maggior sacrificio che il prelievo impone a coloro che possiedono una minore capacità economica e viceversa;

- Persegue la concreta realizzazione del principio di uguaglianza affermato dall'art. 3, comma 2, della stessa Costituzione. Consente, infatti, di procedere ad un'azione di redistribuzione della ricchezza prelevata, mediante l'adozione delle iniziative finalizzate a rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini;
- E' formulata di modo che, da un lato, l'esistenza di imposte a carattere proporzionale non implichi la sua violazione e, dall'altro, il suo rispetto impone l'adozione di uno o più tributi con carattere di progressività che, per ampiezza dei presupposti e/o per rilevanza di gettito, possano ritenersi tra quelli principali del sistema tributario.

Indubbiamente, l'imposta che attualmente garantisce da sola la progressività del nostro sistema tributario è l'Irpef, sia per la platea di destinatari che per l'entità di gettito.

Ne deriva che l'attenuazione del carattere di progressività dell'imposta potrebbe riflettersi sull'intero sistema.

Tuttavia, il principio della progressività mal si concilia con gli schemi dell'attuale contesto storico, nel quale occorre assicurare, sul versante interno, la competitività del sistema e la tendenziale riduzione delle spese pubbliche mentre, su quello esterno, la coerenza del livello di tassazione con quello esistente nell'ambito dei Paesi aderenti all'Unione Europea.

In tale ottica, numerose sono le opinioni che depongono a favore di un'attenuazione della progressività dell'Irpef, che non può essere del tutto eliminata in ragione delle prescrizioni dell'art. 53, comma 2, della Costituzione.

La portata della modifica emerge con nettezza una volta che la fisionomia dei nuovi scaglioni sia confrontata con quella degli scaglioni attualmente vigenti, così come risulta nello specchio che segue:

Reddito per scaglioni	ANTE RIFORMA		POST RIFORMA	
	Aliquote per scaglioni	Imposta dovuta	Aliquote per scaglioni	Imposta dovuta
Fino a 15000	23%	23% sull'intero importo	23%	23% sull'intero ammontare
Da 15000,01 a 28000	27%	3450+27% della parte eccedente 15000	23%	23% sull'intero ammontare
Da 28000,01 a 55000	38%	6960+38% della parte eccedente 28000	23%	23% sull'intero ammontare
Da 55000,01 a 75000	41%	17220+41% della parte eccedente 55000	23%	23% sull'intero ammontare
Da 75000 a 100000	43%	25420+43% della parte eccedente 75000	23%	23% sull'intero ammontare
Oltre 100000	43%	25420+43% della parte eccedente 75000	33%	23000+33% della parte eccedente 100000

Gli aspetti che immediatamente balzano agli occhi già ad un sommario esame dei dati esposti in precedenza sono essenzialmente due, tra loro intimamente legati: la drastica riduzione degli scaglioni e delle aliquote, da un lato, e quindi la massiccia attenuazione della progressività, dall'altro.

Va da sé che la riduzione delle aliquote da cinque a due abbatterebbe in maniera drastica la progressività riducendola a sostanziale proporzionalità per i redditi più elevati. Tenuto, infatti, conto che nel secondo scaglione, al di sopra dei 100 mila euro, restano solo 143.000 soggetti, per tutti gli altri opererebbe una sola aliquota marginale, ossia, la progressività per deduzione.

Sull'attualità del principio della progressività, esiste quindi un forte dibattito, avendo perso centralità per diversi motivi, come l'eccessiva onerosità delle aliquote marginali, l'inefficienza del settore pubblico eccetera; si tratta di prendere pragmaticamente atto che essa, per motivi diversi, sia stata via via espulsa da tutte le categorie di reddito, finendo per gravare, in definitiva, proprio su coloro che dovevano beneficiare del meccanismo redistributivo.

Da questo punto di vista, il progetto di riforma ha imboccato una strada possibile per attenuare l'incongruenza dell'attuale ordinamento.

Il disegno di legge delega, infatti, spiega che le deduzioni, nel nuovo modello d'imposizione, verranno articolate in modo tale che esse concorrano, insieme alla fissazione di una fascia minima esente pari a 10.000 euro, alla caratterizzazione in chiave progressiva di tale imposta; tuttavia, tale accorgimento non compenserà la sostanziale adozione di un'aliquota fissa e quindi la drastica attenuazione della progressività, che tale scelta implica.

In merito, è innanzitutto opportuno rilevare che le deduzioni non hanno più attitudine a rendere l'imposta progressiva di quanta non ne abbiano le detrazioni; entrambe, infatti, garantiscono la progressività solo allorché esse siano riservate alle fasce più basse di reddito e/o siano di entità decrescente e all'aumentare dell'imponibile.

Quella della struttura delle deduzioni è una caratteristica importante nelle moderne imposte personali sul reddito alla stessa stregua della scala delle aliquote; essa è però finalizzata a perseguire la cd. equità orizzontale¹¹; infatti l'effettiva applicazione del principio della capacità contributiva richiede la scelta di una misura del benessere, e di un criterio che legghi il pagamento dei tributi a tale misura; si distingue quindi l'equità verticale (con cui si richiede che sia riservato un trattamento tributario differenziato a individui in condizioni economiche diverse) dall'equità orizzontale (con cui si richiede che sia riservato lo stesso trattamento tributario a individui in condizioni economiche uguali).

¹¹ I problemi dell'equità orizzontale sono molto complessi, perché non si tratta solo di assicurare un trattamento omogeneo tra coloro che a parità di reddito hanno bisogni diversi ma anche tra chi evade e chi non evade, per cui i redditi dichiarati riflettono redditi effettivi diversi non solo nelle fasce di reddito più basse ma anche in quelle più alte.

Si deduce così l'importanza di quest'ultima poiché implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta debba variare in base alle condizioni personali, per esempio deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap.

Affidando alle detrazioni il compito di perseguire l'equità verticale, si ha una forte complicazione per realizzare una loro coerente articolazione; questo in evidente contraddizione con il principio di semplificazione che ispira la riforma.

Per definire bene il livello delle detrazioni occorre infatti tenere conto di diverse esigenze. Occorre individuare i minimi esenti a livello individuale e/o familiare che possono coincidere o meno con i livelli di povertà¹². Bisogna tenere conto delle spese di produzione del reddito che possono essere molto diverse anche tra le diverse categorie di lavoratori dipendenti, e di conseguenza degli altri.

Bisogna tenere conto di diversi bisogni sanitari, di assistenza, eccetera, in una prospettiva in cui il bisogno di risparmiare sulla spesa sanitaria pubblica, secondo molti, si fa sempre più stringente e comunque cresce l'esigenza di una responsabilizzazione dei cittadini. Non ultimo vi è il problema delle famiglie con redditi inferiori ai minimi esenti, per i quali non operano le detrazioni. In questo caso, occorre azionare trasferimenti e sussidi; c'è quindi un problema di coordinamento con le politiche del welfare, che certo non sono in una fase espansiva.

Riassumendo, il sistema tributario dovrebbe soddisfare i requisiti di efficienza, flessibilità, trasparenza, equità. Oltre alle difficoltà attuative di ciascun criterio, rimane comunque il limite insormontabile di adempierli tutti contemporaneamente e il fatto che qualsiasi strada intrapresa sarà sempre affetta da imperfezioni.

Si tratta pertanto di una questione di priorità, di scelta tra quale dei criteri suddetti sia meritevole di maggiore considerazione, ferma restando la necessità di perseguirli tutti in misura più o meno maggiore; si ritiene che l'equità sia sicuramente fondamentale, anche coerentemente con l'impostazione costituzionale, e sotto questo punto di vista la riforma potrebbe essere sicuramente

¹² Art.3, comma 1, lettera b), n.1, nel disegno di legge delega, che prescrive la "identificazione, in funzione della soglia di povertà, di un livello di reddito minimo personale escluso da imposizione".

migliorata e resa meno estrema dal punto di vista della progressività, nel rispetto della capacità contributiva.

II. VALUTAZIONI IN MERITO ALL'EFFICIENZA E AL GETTITO

Un sistema fiscale è più efficiente di un altro se, a parità di gettito (e quindi per lo stesso ammontare di entrate) comporta un minor costo per il contribuente.

Gli oneri a carico di quest'ultimo sono riconducibili a tre fattispecie di fonti:

- Ammontare della tassa;
- Perdita secca, data dalla differenza tra la riduzione di benessere di consumatori e produttori, e le entrate tributarie dell'imposta;
- Costi amministrativi, poiché rispettare una complicata normativa fiscale crea una perdita secca addizionale, dovuta all'espletamento di tutte quelle operazioni atte a presentare la dichiarazione.

Il profilo dell'efficienza cerca di valutare, pertanto, l'imposta sulla base delle distorsioni che essa induce nelle scelte dei consumatori e dei produttori.

Sicuramente l'efficienza è correlata positivamente con la semplicità, poiché un sistema tributario chiaro e comprensibile nei tratti essenziali comporta un minore costo in termini di calcolo, valutazione e dichiarazione dei redditi e, di conseguenza, delle deduzioni, detrazioni, imponibile e, infine, dell'imposta.

L'ammontare dell'imposta e quello della perdita secca, invece, attengono maggiormente a una questione perequativa, dal momento in cui la perdita di benessere è legata maggiormente all'andamento della scala delle aliquote e agli scaglioni, e non propriamente a un problema di semplicità e chiarezza dell'imposizione, nonostante queste ultime siano comunque funzionali a una migliore partecipazione e comprensione, da parte dei cittadini, del sistema fiscale e dei servizi di cui, tramite esso, possono beneficiare.

Nella relazione al disegno di legge, viene citato il problema del gettito, da recuperare non tanto con la lotta all'evasione (problema che viene dato per risolto con l'adozione degli studi di settore) quanto con l'assunto degli effetti di efficienza. Si sottolinea, infatti, che il gettito potrebbe diminuire, ma le previsioni indicano che ciò non avverrà per effetto della crescita del reddito e della base imponibile, conseguenti al maggior sforzo lavorativo e ai maggiori investimenti innescati ed incentivati dalla riduzione delle aliquote.

Poiché, però, bisogna tener conto della distribuzione effettiva dei redditi, delle diverse elasticità delle offerte di lavoro maschile, femminile, di lavoratori a basso e ad alto reddito, di lavoratori autonomi e/o dipendenti, e del grado di evasione fiscale disponibile per le diverse categorie di contribuenti, si possono ipotizzare esiti diversi da quelli assunti dai proponenti la riforma.

I redditi più alti beneficeranno di una notevole riduzione dell'onere di imposta per via dell'abrogazione delle tre aliquote marginali più elevate; all'interno delle fasce di reddito più basse, dove si colloca la stragrande maggioranza dei piccoli imprenditori e di lavoratori autonomi che dichiara redditi al di sotto di quelli dichiarati dai lavoratori dipendenti, si avrà una riduzione del carico tributario. I ricchi¹³ si avvantaggeranno del nuovo sistema, quindi, in maniera più consistente di quanto non potranno farlo i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi.

Si evidenzia, quindi, un certo grado di sperequazione: minore equità in cambio di maggiore efficienza.

Ma per i redditi medio-bassi di lavoro dipendente senza possibilità di evadere o eludere, restano forti gli effetti di disincentivo delle aliquote marginali effettive, e gli effetti aggregati di incentivo potrebbero risultare muoversi proprio nella direzione opposta a quella auspicata dal governo.

Infine, è da notare che anche la previsione di effetti favorevoli di efficienza, è adottata senza il supporto di dimostrazioni plausibili, poiché trascura gli effetti probabili della sperequazione suddetta. Infatti, com'è possibile che l'annunciata riduzione delle aliquote sui redditi d'impresa e di lavoro autonomo induca un maggiore sforzo produttivo nelle categorie interessate, allo stesso tempo se la manovra dovesse deprimere lo sforzo di lavoro dei lavoratori dipendenti (la maggioranza), il risultato netto potrebbe essere nullo o negativo.

¹³ Per quanto concerne il sommerso, in presenza di scarsa probabilità di essere sottoposti a controlli e/o accertamenti comunque di bassa qualità, si troverà ugualmente a confrontarsi con la scelta tra rimanere sommersi e non pagare (o pagare poco) ed emergere e pagare di più.

III. TASSAZIONE: IL TRADE OFF TRA EQUITA' ED EFFICIENZA, SECONDO LA SCIENZA DELLE FINANZE.

La scienza delle finanze individua una serie di criteri da utilizzare per valutare i sistemi tributari esistenti; i criteri suddetti rientrano principalmente in quella che si definisce la tradizionale economia del benessere.¹⁴

Supponiamo di voler elaborare una riforma del sistema fiscale e, in particolare, di dover scegliere un'aliquota per la tassazione del reddito, fermo restando l'obiettivo principale, che è quello di finanziare la spesa pubblica con l'eccesso di pressione¹⁵ minimo e senza ricorrere a imposte in somma fissa.¹⁶

Alla fine dell'ottocento Edgeworth analizzò il problema della tassazione ottimale dei redditi utilizzando un semplice modello fondato su alcune assunzioni:

- Dato il gettito necessario, l'obiettivo consiste nel mantenere la somma delle utilità individuali la più alta possibile. Algebricamente, se U_i è l'utilità dell' i -esimo individuo e W il benessere sociale, il sistema fiscale dovrebbe massimizzare

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n$$

dove n è il numero di persone presenti nella società;

- Gli individui hanno funzioni di utilità identiche, che dipendono unicamente dal loro reddito, e presentano un'utilità marginale decrescente del reddito;¹⁷
- La quantità totale di reddito disponibile è fissa.

Le implicazioni in termini di politica fiscale sono chiare: le imposte dovrebbero essere fissate in modo che la distribuzione del reddito dopo le imposte sia ugualitaria. In particolare, il reddito dovrebbe essere prelevato in misura maggiore dai ricchi, poiché l'utilità marginale a cui devono rinunciare è inferiore a quella a cui dovrebbero rinunciare i poveri.

¹⁴ L'economia del benessere è una branca della teoria economica che si occupa di stabilire la desiderabilità sociale di allocazioni economiche alternative.

¹⁵ Poiché l'introduzione di un tributo altera le decisioni degli agenti economici, ne deriva una perdita di benessere, detta appunto eccesso di pressione tributaria.

¹⁶ Forma di tassazione che prevede il pagamento di un importo stabilito indipendentemente dal comportamento del contribuente.

¹⁷ Man mano che quest'ultimo aumenta l'individuo vede migliorare le proprie condizioni, ma a un tasso decrescente.

Il modello di Edgeworth implica un sistema fiscale strettamente progressivo: i redditi più elevati vengono ridotti fino a raggiungere la completa uguaglianza. Ne deriva che le aliquote marginali dei redditi più alti potrebbero raggiungere il 100%. Questo modello è stato seriamente messo in discussione a partire dagli anni Settanta.

Una delle questioni più dibattute dell'analisi di Edgeworth è l'ipotesi che l'importo totale di reddito disponibile per la collettività nel suo complesso possa essere considerato fisso. Si suppone, infatti, che le aliquote non abbiano effetto sulla quantità di input prodotto.

In termini più realistici è necessario ipotizzare che l'utilità degli individui dipenda non solo dal reddito, ma anche dal tempo libero.

In questo caso le imposte sul reddito hanno un effetto distorsivo sulle decisioni di lavoro e determinano eccesso di pressione. Una società con funzione di benessere sociale utilitaristica si trova di fronte a un inevitabile dilemma: da un lato desidera ripartire l'onere fiscale per rendere equa la distribuzione del reddito post-imposta; dall'altro, però, in questo modo riduce la quantità totale di reddito reale disponibile. Nell'elaborare un sistema tributario ottimale si deve tener conto dei costi, in termini di distorsione delle scelte e quindi di eccesso di pressione, da sostenere per conseguire una maggiore uguaglianza, costi che nel modello di Edgeworth sono pari a zero.

Stern [1987] ha elaborato un modello del tutto simile a quello di Edgeworth tranne per il fatto che gli individui possono scegliere tra reddito e tempo libero. Egli ipotizza che le entrate fiscali ottenute da una persona siano pari a:

$$\text{Entrate} = -\alpha + t * \text{reddito}$$

dove α e t sono numeri positivi.

La rappresentazione geometrica di quest'equazione è una linea retta ed è definita "curva dell'imposta lineare sul reddito". Sebbene l'aliquota marginale di un'imposta lineare sia costante, l'imposta è progressiva nel senso che, più elevato è il reddito dell'individuo, maggiore è la proporzione di reddito versato. Il grado di progressività dipende dal valore di α e t e valori più elevati di t sono connessi a sistemi fiscali più progressivi. Tuttavia, pur determinando una maggiore

progressività, valori elevati di t sono collegati a maggiore eccesso di pressione. Il problema dell'imposta ottima consiste nell'individuare la combinazione "migliore" di α e t , in modo da massimizzare il benessere sociale nel rispetto del vincolo per cui il gettito deve essere pari ai sussidi erogati.

In termini più generali, Stern ha dimostrato che più elastica è l'offerta di lavoro, inferiore è il valore ottimale di t , a parità di altre condizioni. Intuitivamente, il costo della redistribuzione è dato dall'eccesso di pressione che le imposte creano. Più elastica è l'offerta di lavoro, maggiore è l'eccesso di pressione che deriva dalla tassazione.

Un limite dell'analisi di Stern sta nel fatto che il sistema di imposte sul reddito prevede una sola aliquota marginale.

Gruber e Saez [2000] hanno indagato su una forma più generale del modello di Stern, che prevede quattro aliquote marginali. Il risultato più interessante della loro analisi è che coloro che rientrano nella fascia di reddito più alta dovrebbero fronteggiare un'aliquota marginale inferiore di quelli che si trovano nelle fasce più basse. Alla fine di questo risultato vi è l'intuizione che, abbassando l'aliquota fiscale marginale sui redditi elevati, i percettori sono indotti a lavorare di più e le maggiori entrate fiscali possono essere usate per ridurre l'onere fiscale degli individui a basso reddito.

In questo modello anche se le aliquote marginali scendono con il reddito, quelle medie aumentano, quindi il sistema è ancora progressivo.

Tuttavia, non solo alla base dei modelli di tassazione ottimale ci sono giudizi di valore su cui non c'è accordo, ma esiste, inoltre, una sostanziale incertezza sulle elasticità comportamentali che sono essenziali per l'analisi del trade-off tra efficienza ed equità.

Il contributo della letteratura sulla tassazione ottimale consiste nell'illustrare quali siano le implicazioni di assunti etici e comportamentali alternativi, precisando i termini per discussioni coerenti sulla politica fiscale.

Un'ultima osservazione: nell'ambito della teoria della tassazione ottimale un'imposta è equa se garantisce una distribuzione socialmente desiderabile dell'onere tributario, mentre un'imposta è efficiente se presenta un eccesso di pressione tributaria minimo. Nell'ambito del dibattito pubblico, invece, spesso

un'imposta è equa se impone lo stesso onere a chi ha la stessa capacità contributiva e un sistema fiscale è efficiente se riesce a contenere le spese amministrative e burocratiche per alimentarlo.

IV. VALUTAZIONI IN MERITO ALL'EFFICACIA E ALLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE.

Nel concetto di evasione fiscale rientrano tutti quei metodi volti a ridurre o a eliminare il prelievo fiscale attraverso la specifica violazione di norme fiscali; si tratta pertanto di un'attività illegale di occultamento di imponibili e/o di imposte.

Non assimilabile all'evasione fiscale, è il diverso fenomeno dell'elusione fiscale, consistente nel falsificare la natura dell'operazione con lo scopo di beneficiare di minori imposte; è, in sostanza, un uso sleale da parte del contribuente, di istituti giuridici disegnati per finalità diverse, per cercare di ridurre gli oneri fiscali. A differenza dell'evasione, l'elusione non si presenta come illegale; essa infatti formalmente rispetta le leggi vigenti, ma le aggira nel loro aspetto sostanziale, frustrando il motivo per il quale sono state approvate.

In Italia, esiste una norma c.d. antielusiva generale: l'art 37-bis del D.P.R. n.600/1973, secondo il quale sono inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, fatti e negozi, anche collegati tra di loro, che siano contemporaneamente privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare norme tributarie e volti ad ottenere una riduzione del carico fiscale, altrimenti indebita.

Al verificarsi di tali condizioni, l'amministrazione finanziaria può disconoscere l'effetto fiscale riveniente da tali operazioni, richiedendo al contribuente le maggiori imposte che avrebbe pagato compiendo l'operazione direttamente, senza l'aggiramento elusivo.

Vi è poi un'altra fattispecie di raggiro, consistente nell'erosione fiscale, una smagliatura nel disegno di un tributo, che si traduce nell'esclusione dalla base imponibile (idealmente corrispondente al presupposto di un'imposta) di quote di reddito, per finalità estranee alla logica del tributo.

Che erosione ed evasione siano le piaghe più dolorose di un'imposta progressiva è un problema ben presente agli studiosi. Oltre ad offuscare il disegno del modello di imposizione diretta e a generare effetti distributivi perversi, l'erosione e l'evasione hanno anche effetti allocativi negativi, nella misura in cui si indirizzano più risorse del necessario in settori in cui è più facile evadere, e si

lasciano sopravvivere settori che dal punto di vista economico sarebbero fuori mercato, perché arretrati e improduttivi.

Gli effetti distributivi negativi dell'evasione possono poi riflettersi anche al di fuori del sistema tributario, nel campo della spesa sociale, nella misura in cui il reddito accertato ai fini dell'imposta personale costituisce un punto di riferimento per l'erogazione di prestazioni sociali.

Anche se non vi sono dubbi che l'evasione dell'Irpef sia molto elevata, la misura del fenomeno è tutt'altro che semplice. Fino al 2007 l'amministrazione finanziaria non ha mai fornito dati e valutazioni ufficiali né sulla dimensione del fenomeno né sui risultati ottenuti attraverso le politiche di contrasto via via utilizzate.

Nell'ottobre 2007 è stata presentata la prima relazione al parlamento sulla stima dell'evasione e sui risultati della lotta condotta per contrastarla dal governo Prodi. Nel complesso si stima che l'evasione fiscale in Italia comporti una perdita di gettito per l'erario superiore ai 100 miliardi. Studi più accurati sono stati effettuati dall'Agenzia delle entrate con riferimento all'Irap e all'Iva.

Per quanto riguarda l'Irpef, gli studi che hanno tentato di stimare l'evasione risalgono prevalentemente agli anni '90 e hanno seguito tre vie alternative.

La prima, di natura indiretta, è quella di confrontare l'ammontare dei redditi dichiarati con le valutazioni del reddito effettuate dalla contabilità nazionale. Un analogo metodo può essere utilizzato per il calcolo dell'erosione, cercando di misurare, sulla base dei dati di contabilità nazionale, gli aggregati di reddito che non sono sottoposti a tassazione rispetto al disegno ideale di un'imposta sul reddito complessivo fondata sul criterio del reddito entrata.¹⁸

¹⁸ La dottrina finanziaria, nella ricerca della più corretta definizione della base imponibile, si è concentrata inizialmente su definizioni che si richiamavano al criterio delle fonti del reddito. In questo contesto sono emersi in particolare due concetti: il reddito prodotto e il reddito entrata (comprehensive income). Una definizione che prende invece a riferimento gli usi è il reddito consumato (o spesa). Il reddito prodotto assume come punto di riferimento della capacità contributiva i redditi ottenuti come corrispettivo alla partecipazione ad un'attività produttiva in un dato periodo di tempo. La base imponibile dell'imposta corrisponde quindi al valore dei nuovi beni e servizi che in un dato periodo sono stati prodotti con l'impiego di lavoro dipendente o autonomo, di capitale fisico e di fattori non riproducibili. La scelta del reddito prodotto lascia aperti alcuni problemi. Un primo ordine di problemi riguarda la definizione del reddito al lordo o al netto dei costi sostenuti per la sua produzione. Ma gli aspetti più problematici della definizione di reddito prodotto riguardano il profilo dell'equità. Infatti, anche se questa definizione di base imponibile include le principali fonti del reddito, si

La tabella seguente offre la più attendibile stima effettuata da Bernardi relativamente al 1999.

Redditi	Erosione (% della base potenziale)	Elusione/Evasione (% della base potenziale)
Terreni	85,4	2,1
Fabbricati	36,7	33,3
Lav. dipendente e pensioni	12,9	8,5
Lav. autonomo e impresa	9,4	59,5
Da capitale	94,2	0
Totale	22,9	22,8

Fonte: L. Bernardi e P. Profeta, *Tax Systems and Tax Reforms in Europe*, London, Routledge, 2004.

Dalla tabella si può vedere che il fenomeno dell'erosione produce uno scostamento dalla base potenziale pari a circa il 22,9% e analogo ulteriore scostamento è prodotto da fenomeni di elusione ed evasione.

Tra i redditi di lavoro autonomo e di impresa, l'evasione sfiora il 60%.

L'erosione è pressoché totale per i redditi da capitale, sottoposti a regimi sostitutivi ma è presente in misura significativa anche nei redditi da terreni e da fabbricati.

Una via alternativa per valutare l'evasione consiste nel confrontare i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi con quelli che risultano dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci familiari. Quest'ultima fonte è costituita da un campione di circa 8000 famiglie sottoposte ad intervista, di cui si dispone di informazioni sui redditi netti. Il presupposto di questo confronto è che le

può comunque constatare che alcune componenti (come le plusvalenze e le entrate straordinarie) sono assenti.

Gli aspetti critici del reddito prodotto hanno portato all'elaborazione di un nuovo concetto di base imponibile: il reddito entrata.

Esso è l'ammontare massimo di risorse che può essere potenzialmente consumato in un dato periodo, garantendo alla fine dello stesso la medesima situazione patrimoniale esistente all'inizio del periodo. In questa accezione il reddito può essere misurato dalla somma del consumo e dalla variazione del valore del patrimonio in un dato periodo di tempo.

Infine, il reddito spesa fa riferimento alla classificazione dei redditi secondo gli usi e propone come oggetto della tassazione la componente del consumo con esclusione del reddito risparmiato. Rispetto alla nozione di reddito prodotto, il fondamento equitativo di questa definizione della base imponibile è che gli individui vengano tassati sulla base delle risorse che essi sottraggono al valore del prodotto dalla collettività (consumi) e non sulla base del contributo che essi danno alla formazione delle risorse (reddito prodotto).

informazioni fornite dagli intervistati siano più veritiere di quelle fornite al fisco, dato che la partecipazione all'indagine è volontaria e riservata.

Rispetto al primo metodo, questo tipo di analisi consente di fare raffronti tra tipologie di redditi più disaggregate per livello di reddito individuale, per tipi di contribuenti, per aree di residenza, ecc. E' però assodato che anche i dati dell'indagine Banca d'Italia sono, per talune categorie di redditi, sottostimati. Da uno studio che utilizza tale metodologia relativo al 1991 risulterebbe che la base imponibile evasa è del 2,3% per i lavoratori dipendenti, del 52% per gli imprenditori e del 31% per i professionisti, con una media del 18%.

Una terza via per valutare la dimensione dell'evasione consiste nell'esaminare le risultanze dell'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria, confrontando i redditi dichiarati dai contribuenti con quelli accertati dall'amministrazione. Gli studi di questo tipo sono tuttavia appena agli inizi e forniscono informazioni frammentarie relative al massimo al 1989. In una ricerca condotta da Bordignon e Zanardi su 120.000 lavoratori indipendenti è emerso che l'importo medio del reddito evaso è il 55% del reddito accertato e la perdita di gettito dell'Irpef, al lordo delle detrazioni, supera il 66% dell'Irpef lorda accertata.

Le ultime due linee di indagine sembrano in definitiva portare a valutazioni sostanzialmente coerenti con le conclusioni derivate dalla prima.

La natura del fenomeno dell'evasione e delle sue cause sono molteplici e complesse da identificare nell'importanza relativa. Pur trattandosi di comportamenti egoistici e amorali dei contribuenti, tesi a sfuggire all'onere delle imposte in presenza di rischi modesti di essere scoperti, il fenomeno può anche avere una spiegazione politica, di segnale dell'insoddisfazione per un livello troppo elevato di pressione fiscale o per un uso poco produttivo della spesa pubblica. Sempre nel quadro di spiegazioni di tipo politico, l'evasione potrebbe essere vista come il risultato di scambio tra governanti e talune categorie di governati.

I rimedi che possono essere indicati per superare il fenomeno variano al variare della causa. Nel primo caso maggiori accertamenti e penalità possono indurre comportamenti più corretti. Nel secondo, assume maggiore importanza un ripensamento del disegno del sistema tributario, che potrebbe essere costruito in

modo da accentuare gli aspetti di controprestazione tra prelievo e spesa. Nel terzo caso, infine, in cui è in gioco la natura stessa del rapporto tra politico e cittadino, i rimedi sono meno chiari da individuare, perché coinvolgono aspetti profondi della vita democratica.

Oltre a queste cause di carattere generale, comuni in diversa misura a tutte le economie di mercato e quindi anche all'Italia, si possono però ricordare alcuni fattori causali specifici del nostro paese.

Un elemento importante è costituito dalla rilevante presenza nella struttura economico-sociale italiana di imprese di piccole dimensioni e di lavoratori autonomi. La quota del lavoro indipendente sul totale degli occupati al netto di quelli agricoli, è sensibilmente più elevata in Italia che nei più avanzati paesi europei. Questo dato strutturale rende più difficile nel nostro paese l'attività di controllo da parte dell'amministrazione finanziaria e facilita comportamenti collusivi dei contribuenti.

Un altro aspetto riguarda la scarsa efficienza dell'amministrazione finanziaria, che ha stentato ad adeguarsi ad un sistema tributario che è diventato di massa: nel 1973 i contribuenti soggetti ad imposizione personale erano 4,5 milioni, nel 2004 sfioravano i 40,6 milioni. Le scelte della riforma del 1973-1974 si sono rivelate poco coerenti sotto questo profilo: si è scelto il criterio della tassazione del reddito effettivo e si sono stabiliti criteri di accertamento analitico in presenza di una struttura produttiva caratterizzata da un elevato numero di piccole imprese e di lavoratori autonomi, senza attuare alcun intervento che ponesse l'amministrazione in grado di far fronte ai suoi compiti.

Si tratta dello strumento dei c.d. studi di settore, strumento che il fisco utilizza per rilevare i parametri fondamentali di liberi professionisti, lavoratori e imprese.

La definizione di ricavi o compensi presunti è funzionale all'attività di accertamento e di controllo delle dichiarazioni del contribuente: l'esistenza di uno scostamento significativo fra ricavi dichiarati e ricavi presunti viene imputata all'evasione. Un tale utilizzo dei ricavi presunti richiede ovviamente che gli stessi siano definiti con assoluto rigore. Nel corso del tempo, le tecniche seguite per la definizione dei ricavi presunti si sono via via affinate.

Sono stati costruiti indicatori la cui base informativa di partenza era costituita unicamente dai dati contabili contenuti nelle dichiarazioni dei redditi. Si è poi passati ai parametri, che utilizzano informazioni relative all'universo dei contribuenti.

Ancora più accurata è la valutazione dei ricavi e compensi presunti che può essere ottenuta mediante gli studi di settore, sia in conseguenza all'applicazione di tecniche statistiche più raffinate, sia per l'ampliamento delle informazioni utilizzate: si considerano infatti fattori interni ed esterni all'azienda che possono alterare la sua capacità potenziale (normale) di ottenere ricavi. In particolare, gli studi di settore rilevano per ogni singola attività economica le relazioni esistenti tra le variabili contabili e quelle strutturali sia interne che esterne all'azienda, articolate a seconda dell'area territoriale in cui essa opera. Le informazioni necessarie all'elaborazione degli studi sono ottenute mediante l'invio di questionari alla massa dei contribuenti. Gli studi di settore sono comunque sottoposti a verifica e monitoraggio e devono essere rivisti di norma ogni tre anni.

La predisposizione degli studi di settore è stata resa possibile anche dal coinvolgimento delle organizzazioni di categoria, il cui interesse a limitare l'evasione deriva dalla consapevolezza che essa può favorire una concorrenza sleale dei contribuenti disonesti nei confronti di quelli onesti. Il ricorso alla collaborazione delle categorie espone però l'operazione studi di settore al rischio di comportamenti corporativi che possono depotenziarne l'efficacia.

Gli studi di settore non riguardano gli esercenti arti e professioni e le imprese con ricavi dichiarati superiori ai 7.500.000 euro, assoggettati a regimi forfetari o sostitutivi, che si trovano in periodi di non normale svolgimento dell'attività né alle società cooperative che svolgono attività rivolte esclusivamente a favore dei soci, associati o utenti.

L'amministrazione finanziaria utilizza gli studi di settore per finalità diverse: per selezionare i soggetti da controllare, per stabilire il quantum dell'evasione nel caso di accertamento sul posto e per emettere accertamenti anche senza la verifica sul posto.

L'amministrazione può emettere accertamenti ogni qualvolta si verifichi uno scostamento fra i ricavi dichiarati dal soggetto e i ricavi presunti sulla base degli studi di settore, anche senza verifica sul posto, previo contraddittorio con il contribuente.

I contribuenti possono comunque prevenire l'azione dell'amministrazione finanziaria, in più modi. Nell'ipotesi in cui i ricavi o compensi da loro contabilizzati siano inferiori a quelli presunti, possono adeguare spontaneamente i primi ai secondi, al momento della dichiarazione, senza sanzioni né interessi, evitando così l'accertamento tramite gli studi di settore.

In alcuni casi inoltre, il contribuente può correggere i ricavi presunti.¹⁹

In ogni caso, prima dell'emissione dell'accertamento sulla base degli studi di settore, l'amministrazione invita il contribuente ad un contraddittorio preventivo: lo invita cioè a motivare lo scostamento fra i ricavi contabilizzati e i ricavi presunti. Qualora l'accertamento venga comunque emesso, il contribuente può ricorrere all'accertamento con adesione (concordato)²⁰ o ricorrere alla commissione tributaria provinciale.

Con il governo di centro-sinistra del 2006-2007, l'intervento normativo di contrasto all'evasione, che ha interessato soprattutto il settore immobiliare, il lavoro autonomo e le piccole imprese, ha proceduto parallelamente al potenziamento della pubblica amministrazione. Sono state ampliate le informazioni di cui essa può disporre e se ne è potenziata la capacità di controllo, accertamento e sanzione. La stima governativa è di un recupero di gettito pari a 18 miliardi nel biennio. Pur riconoscendo che l'evasione non potrà mai essere

¹⁹ Ad esempio, per tenere conto di una particolare incidenza degli apprendisti.

²⁰ L'accertamento con adesione è una procedura che può essere avviata sia dall'ufficio che dal contribuente. L'ufficio, tramite l'invito a comparire, può invitare il contribuente a tentare una forma di definizione concordata del rapporto tributario, prima ancora di procedere alla notifica di un avviso di accertamento.

Il contribuente, invece, può chiedere di avviare la procedura dell'accertamento con adesione, con una domanda in carta libera, chiedendo di formulare una proposta di accertamento per una eventuale definizione. Il raggiungimento dell'accordo avviene in contraddittorio e può richiedere più incontri successivi, per la partecipazione ai quali il contribuente può farsi rappresentare o assistere da un procuratore.

Se le parti raggiungono un accordo, i contenuti dello stesso vengono riportati su un atto di adesione che va sottoscritto da entrambe le parti e che rappresenta la fine del contraddittorio e l'inizio della fase prettamente amministrativa.

radicalmente debellata, è dalla ricostruzione di un'amministrazione efficiente e da un ridisegno del sistema fiscale, nella direzione della semplificazione, che ci si può attendere il ridimensionamento di un fenomeno che sembra presentare nel nostro paese dimensioni relativamente più accentuate.

In questo senso, si potrebbe quindi concludere che la riforma avrebbe sicuramente degli effetti positivi in termini di lotta all'evasione fiscale, arrecando con sé caratteristiche di semplificazione della normativa vigente.

Elementi di complessità e di scarsa trasparenza sono sicuramente presenti nella realtà dell'Irpef, ed è peraltro certo che trasparenza e semplicità gestionale potrebbero trarre senz'altro vantaggio da una riduzione del numero degli scaglioni e dallo sfortimento delle agevolazioni: l'allargamento degli scaglioni, inoltre, facilita la tassazione di redditi quali quelli occasionali e familiari. Un ulteriore fattore di trasparenza, individuato dal Libro bianco, consiste nell'espressione delle esenzioni personali in termini di reddito, piuttosto che di detrazioni (alla base). Soprattutto, sarebbero opportuni quei ritocchi, degli imponibili e degli oneri detraibili, che potrebbero consentire di ridimensionare l'attività dichiarativa, che oggi coinvolge quasi tutti i contribuenti, e si estrinseca in particolare nell'inoltro annuale di circa 20 milioni di modelli 740/730 all'amministrazione finanziaria, con notevoli costi, non solo monetari, di adempimento da parte dei contribuenti e una massiccia dislocazione di risorse dell'amministrazione in attività di rettifica formale, piuttosto che in funzioni di controllo sostanziale, che potrebbero assicurare una maggiore efficienza degli accertamenti.

La riduzione del numero di scaglioni (e della tipologia delle detrazioni personali) soddisfa più obiettivi di trasparenza che di alleggerimento significativo degli adempimenti. I maggiori effetti di semplificazione indotti dal Libro bianco sono invece quelli che potrebbero riguardare la contrazione del numero delle dichiarazioni, che si ridurrebbero in misura macroscopica, escludendo i titolari di soli redditi di lavoro dipendente e/o da affitti imputati; questa contrazione potrebbe aumentare ancora, nel caso di una completa forfetizzazione degli oneri deducibili, e potrebbe beneficiare infine anche del diverso trattamento ipotizzato per i redditi di partecipazione in società di persone.

Sotto un punto di vista, quindi, si può convenire con la relazione governativa²¹ quando essa afferma che la riduzione e conseguente dilatazione degli scaglioni contribuirà a disincentivare l'evasione fiscale finalizzata ad evitare il superamento di una determinata aliquota marginale e, quindi e tra l'altro, neutralizzare l'attuale spinta a non cumulare più redditi tra loro.

Tuttavia, la semplificazione proposta è una riforma a vasto raggio, per cui è poco verosimile che da questa possa discendere una riduzione del numero di leggi, circolari e risoluzioni; inoltre bisogna considerare che, essendo la riforma ad ampio raggio, non potrà che essere condotta e portata avanti gradualmente e per moduli, aumentando l'incertezza del diritto stesso.

Inoltre, come abbiamo visto poc'anzi, le cause che inducono all'evasione fiscale sono molteplici, molte volte non dettate da incomprendimento della normativa fiscale, bensì da una percezione di iniquità del sistema tributario stesso.

Sotto questo punto di vista, la riforma potrebbe causare addirittura un aggravamento, dal momento in cui l'impatto sui meno abbienti è sicuramente una percezione di ingiustizia.

Molto probabilmente, il problema dell'evasione fiscale non può essere risolto manovrando aliquote e scaglioni, bensì necessita di altri tipi di intervento, molto più profondi, volti a rimuovere disagi dei cittadini; disagi che affondano le radici in una scarsa fiducia nelle istituzioni, nel loro ruolo che consiste nell'amministrazione della cosa pubblica e del sistema fiscale nello specifico.

Così come, molto probabilmente, può risultare impensabile che un cittadino medio, poco conscio delle dinamiche economiche e informato scarsamente sui cavilli legislativi che circondano l'imposta personale sul reddito (caratteristiche frequenti nelle persone meno agiate), con un reddito pari a 20.000 euro, debba pagare la stessa aliquota di un altro il cui reddito è di 99.999 euro, probabilmente anche più informato sulle metodologie di aggiramento della legge stessa.

Sono aspetti che vanno tenuti in considerazione qualora si decida di rimodellare il sistema fiscale e apportare delle variazioni, soprattutto per gli effetti che possono derivarne in termini di evasione fiscale, poiché spesso volte un rifiuto

²¹ Annessa al progetto della riforma.

alla contribuzione della spesa pubblica deriva da una scarsa fiducia nel mondo politico e una percezione di forte ingiustizia.

CONCLUSIONI

Dall'esame del sistema impositivo attuale e della proposta di riforma che si deduce dalla legge delega n.80/2003, possono emergere alcune considerazioni finali.

Innanzitutto è sempre importante tenere presente che, non esistendo sistemi fiscali "perfetti", un sistema fiscale generalmente può essere più "efficace" che "giusto" o più "giusto" che "efficace".

La problematica del nostro sistema fiscale, invece, è che attualmente esso non è né efficace (stante l'enorme "buco nero" dell'evasione fiscale che è cresciuto negli anni), né giusto (stante la grave discriminazione dei lavoratori dipendenti e dei pensionati rispetto ai lavoratori autonomi: i primi tassati con pesanti prelievi alla fonte, i secondi liberi di auto-denunciare il proprio reddito). Segno evidente del marcato "disequilibrio" del nostro sistema fiscale è che mentre sulle spalle dei lavoratori dipendenti e pensionati grava gran parte del "carico fiscale" pendente sugli italiani, i lavoratori autonomi sono in grado di "difendersi" dall'elevata pressione fiscale evadendo le tasse (essendo il loro reddito effettivo difficilmente accertabile), eludendo le imposte e dividendo le fonti di reddito tra i componenti della famiglia (di modo che, pur a parità di reddito complessivo, il livello di reddito di ogni componente familiare si mantenga più basso di quello effettivo e rientri i scaglioni Irpef inferiori).

Del taglio dell'imposizione si discute ormai da anni, perlomeno dal 1994 (con lo slogan "meno tasse per tutti" è avvenuta la scesa in campo dell'attuale presidente del consiglio Silvio Berlusconi); salvo qualche intervento settoriale e sporadico (come l'abolizione dell'Ici sulla prima casa), però, di risultati concreti non ce ne sono stati.

L'imposizione fiscale in Italia continua ad essere tra le più alte d'Europa.

Il progetto al quale attualmente si sta lavorando al Governo è quello che era stato appunto previsto nel 2003 dalla legge delega in questa trattazione esaminata, ovvero quello di ridurre il numero delle aliquote Irpef da cinque a due, con conseguente allargamento degli scaglioni, includendo tra i soggetti passivi

dell'imposta anche gli enti non commerciali, e operando una progressiva trasformazione delle detrazioni in deduzioni,

In Italia l'Irpef si articola attualmente in cinque scaglioni di reddito, ad ognuno dei quali corrisponde una propria aliquota imponibile, progressiva all'aumentare del reddito. Sui redditi più bassi, inoltre, grazie ad un complesso sistema di "deduzioni" dal reddito e di detrazioni dall'imponibile, l'incidenza effettiva media dell'Irpef risulta pari all'1,6% per i redditi fino a 8000 euro e al 9% per i redditi compresi tra 8000 e 15000 euro.

Che l'Irpef rappresenti l'"imposta perno" del nostro sistema fiscale, infine, lo dimostra il suo enorme gettito, pari a 163,4 miliardi di euro (contro i soli 43 dell'Ires e 38 dell'Irap), ad oltre i due terzi dell'intero gettito delle imposte indirette e a ben un terzo delle intere entrate tributarie dello Stato (pari a 471 miliardi di euro).

	Tipo di imposta	Gettito	% delle entrate tributarie in senso stretto
Entrate tributarie in senso stretto:		431.914	100
<i>di cui, in ordine di gettito:</i>			
Irpef, imposta sul reddito delle persone fisiche	Diretta	142.061	32,9
Iva, imposta sul valore aggiunto	Indiretta	114.166	26,4
Ires, imposta sul reddito delle società	Diretta	39.475	9,1
Irap, imposta regionale sulle attività produttive	Diretta*	37.542	8,7
Imposte sugli oli minerali	Indiretta	21.353	4,9
Isos, imposte sostitutive sui redditi di capitale	Dirette	12.193	2,8
Ici, imposta comunale sugli immobili	Patrimoniale*	10.843	2,5
Lotto e lotterie	Indiretta	10.191	2,4
Gettito delle otto principali imposte		387.824	89,8

Le principali imposte del sistema tributario italiano nel 2006.

*** Secondo la classificazione della Contabilità nazionale.**

Se la riforma prospettata entrasse in vigore, il sistema dell'Irpef, quindi, si articolerebbe in due soli scaglioni di reddito con aliquote fiscali notevolmente ridotte rispetto alle attuali: per i redditi tra 0 e 100.000 euro l'aliquota risulterebbe del 23%, mentre per i redditi oltre i 100.000 euro, si ridurrebbe al 33%.

E' purtroppo da notare che un simile disegno riformatore risulterebbe premiante soprattutto per i ceti sociali più alti; più in dettaglio, per le fasce sociali basse (dichiaranti fino a 15.000 euro) il beneficio fiscale sarebbe "nullo"; per le fasce medio-basse (dichiaranti dai 15.000 ai 28.000 euro) lo "sconto fiscale" risulterebbe già sostanziale, beneficiando di una riduzione dell'aliquota (dal 27% al 23%); le fasce medio-alte (ossia dichiaranti oltre i 75.000 euro) risulterebbero paradossalmente essere quelle in assoluto più "premate", beneficiando di una riduzione dell'aliquota dal 43% al 33%.

A seguito della riforma suddetta, mentre chi dichiarerà 100.000 euro di reddito annuo beneficerà di 14.000 euro di sconto fiscale, la maggioranza dei pensionati e dei lavoratori (dichiaranti non più di 15.000 euro) non beneficerà di alcun taglio Irpef.

A dimostrazione del fatto che in pochi beneficerebbero della riforma in oggetto basti considerare il fatto che mentre il 50,9% dei contribuenti dichiara meno di 40.000 euro, solo il 6,8% dichiara più di 40.000 euro, solo l'1% dichiara più di 100.000 euro e solo lo 0,5% dichiara oltre 150.000 euro.

Inoltre, secondo l'articolo 53, comma 2 della Costituzione, il sistema tributario è informato a criteri di progressività. Progressività dell'imposizione fiscale significa che coloro i quali guadagnano di più, per un principio di equità sociale, deve pagare più imposte, mentre chi guadagna meno, è tenuto a contribuire in misura minore alla finanza pubblica.

Se si considera che il 99,5% dei contribuenti italiani dichiara redditi inferiori a 100.000 euro, tale riforma comporterebbe, di fatto, un'unica aliquota del 23% su tutti i redditi.

Alle considerazioni sull'impatto sociale della prospettata riforma vanno aggiunte quelle sul suo impatto economico: esiste infatti il problema di coniugare la notevole diminuzione del gettito provocata dalla riduzione degli scaglioni e delle aliquote Irpef (intorno ai venti miliardi di euro) con la tenuta dei conti pubblici dell'Italia (un Paese fortemente indebitato).

Sorgono così forti e non accantonabili interrogativi in merito all'equità e alla "giustizia" di questo tipo di riforma, ritenendo che le metodologie per

riformare il sistema fiscale potrebbero seguire vie alternative, forse meno inique della riforma così presentata.

Una riduzione dell'Irpef, sia pur necessaria, non può che avvenire nel rispetto del principio della progressività dell'imposta stessa e nel quadro di una lotta all'evasione fiscale.

Stante le limitate risorse finanziarie di cui dispone attualmente lo Stato, se è improponibile una "riduzione generalizzata" delle imposte per tutti, è, di contro, auspicabile una rimodulazione del carico fiscale su lavoratori, pensionati e famiglie, di modo da alleviare il carico fiscale specificamente sui percettori di redditi minori e sulle famiglie numerose.

Sarebbe quindi certamente opportuna una progressiva riduzione del numero degli scaglioni e delle aliquote Irpef, ma in una maniera meno incisiva rispetto alla riforma ideata.

Una riduzione così sostanziale del gettito Irpef, ovviamente, sarebbe sostenibile solo riequilibrando il sistema fiscale nel suo complesso.

A tal fine, è possibile prendere in considerazione altri tipi di "leve" fiscali, che prescindono dalla meccanica delle aliquote Irpef; misure senz'altro di aiuto alla grave situazione del nostro sistema fiscale, come ad esempio introdurre una tassa patrimoniale sui grandi patrimoni, una sorta di imposta di solidarietà sociale che garantirebbe un nuovo gettito fiscale in grado di compensare, almeno in parte, la riduzione del gettito Irpef; un altro esempio di misura utilizzabile è quello dell'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie.

In Italia, infatti, l'aliquota sulle rendite finanziarie è del 12,5%. Ciò significa che un lavoratore paga un'aliquota dal 23% al 43%, chi fa impresa paga fino al 50% di imposte e chi consuma paga l'Iva dal 4% al 20%, chi dispone solo di rendite finanziarie, paga solo il 12,5%. Ragioni di equità fiscale, quindi, imporrebbero di portare la tassazione delle rendite ad un livello più adeguato, comparabile con quello europeo.

Potrebbe inoltre essere auspicabile spostare progressivamente sempre di più l'imposizione dal reddito ai consumi, sulla base della constatazione che la capacità di consumo cresce (salvo che per i beni primari) all'aumentare del reddito: l'imposta sui consumi di beni di lusso, dunque, potrebbe essere utilizzata

alla stregua di un'imposta progressiva, agendo sull'aliquota Iva, in aumento, per questo tipo di beni.

Inoltre si potrebbe pensare di reintrodurre l'aliquota Ici sulla prima casa, per i redditi più alti, ad esempio per i proprietari di case con redditi personali superiori a una determinata soglia e per i proprietari di abitazioni con un valore stimato superiore a un certo ammontare.

Infine, fondamentale, è accostare a misure di questo tipo, che perseguono fortemente un ideale di equità, una lotta centrale all'evasione fiscale, una piaga fin troppo distorsiva nel nostro sistema.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Attualità o declino del principio della capacità contributiva, Simone Francesco Cociani, Rivista di Diritto Tributario, 2004

L'Irpef: ragioni di una riforma e analisi di una proposta, Luigi Bernardi, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 1995

Opinioni: la riforma dell'Irpef tra esigenze di gettito ed il rispetto dei principi costituzionali, Francesco Capasso, Il Fisco, 2002

La legge delega per la riforma fiscale, Enzo Russo, Il Fisco n. 37 del 14 ottobre 2002, pag. 1-5850

La riforma dell'imposta sul reddito: profili generali, Pasquale Russo e Philip Laroma Jezi, Rassegna Tributaria, n. 5 di settembre/ottobre 2002, pag. 1643

Istituzioni di diritto tributario, Francesco Tesauro

Scienza delle finanze, Harvey S. Rosen

I tributi nell'economia italiana, nona edizione, anno 2008, Paolo Bosi, M. Cecilia Guerra, Il Mulino

Libro bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie, Claudio De Vincenti e Ruggero Paladini

Libro bianco: La riforma fiscale, Giulio Tremonti

Istituzioni di diritto pubblico, Paolo Caretti, Ugo De Siervo

La riforma tributaria, Cosciani C., La Nuova Italia, Firenze

Nuova IRPEF, redditi medi ad alto rischio, Paladini R., Visco V., Il Sole 24 ore,
20/11/2002

Equità e incentivi nell'imposta personale sul reddito, Patrizi V., Il Fisco n.39 del
2002

*L'evoluzione dell'imposta personale sul reddito: aspetti di equità verticale e
orizzontale*, Ernesto Longobardi