



## Memoria per audizione in Commissione finanze, Camera dei deputati, 8 febbraio 2021

### 1. Premessa

Quanto paghiamo come imposta sul reddito?

Se chiedessimo a qualsiasi cittadino, noi compresi, quanta parte del nostro reddito devolviamo allo Stato con il pagamento dell'IRPEF, non sapremmo rispondere.

Se mai sapessimo l'aliquota applicabile (e c'è da scommettere che la maggioranza dei contribuenti italiani non la sappiano), non saremmo infatti in grado di conoscere la percentuale al netto delle detrazioni e deduzioni.

Il problema è noto e annoso. Ma vale la pena ribadirlo per sgretolare l'ancora assai comune idea – tranne che tra gli esperti del settore – che l'Irpef sia modellata come *comprehensive income tax* su base progressiva.

Non è *comprehensive* (cedolare secca, regime sostitutivo, attrazione imponibili stranieri) ed è solo blandamente progressiva (erosione fin dall'inizio con il decreto del 1973, evasione). I noti elementi di erosione dell'imposta hanno prodotto un andamento irrazionale delle aliquote marginali effettive, che talvolta superano addirittura il 100 per cento, come documentato dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato<sup>1</sup> e dall'Ufficio parlamentare di bilancio.<sup>2</sup> L'andamento erratico delle aliquote marginali, pur non compromettendo la pur blanda progressività dell'imposta nel suo complesso, come emerge dalla ricostruzione dell'aliquota media effettiva al crescere del reddito, genera tuttavia effetti perversi. In primo luogo, solleva questioni di equità orizzontale: contribuenti con reddito ante-imposte identico sono tassati in modo significativamente diverso in funzione della natura dei loro redditi o addirittura di loro caratteristiche soggettive. In secondo luogo, aliquote marginali molto alte possono incidere in misura assai significativa su incrementi di reddito di modesta entità (ma, in alcuni casi, anche per diverse migliaia di euro). Ciò induce tanto un disincentivo al lavoro, quanto un incentivo al lavoro nero.

L'aspetto paradossale è che molte di queste misure sono state introdotte proprio con l'obiettivo di limitare le conseguenze della crescente complessità e imprevedibilità dell'Irpef. Deduzioni, detrazioni e regimi sostitutivi, infatti, rispondono generalmente all'esigenza di alleviare il peso ritenuto eccessivo dell'imposta per specifiche categorie di contribuenti o tipologie di redditi, o a quello di rendere più facilmente intellegibile le

---

<sup>1</sup> Ufficio valutazione impatto, "Fisco. La giungla delle aliquote marginali", Documento di valutazione, 1, 14 luglio 2017.

<sup>2</sup> Ufficio parlamentare di bilancio, Testimonianza rilasciata il 2 febbraio 2021.

modalità di formazione della base imponibile e di determinazione dell'imposta, o a entrambe le cose. In un certo senso, dunque, si può dire che la stratificazione degli interventi nel tempo ha creato una molteplicità di soluzioni puntuali a un problema che, tuttavia, ogni volta veniva ingigantito.

Inutile dire cose note, utile però ribaltare il ragionamento su quale dovere, al momento, sia imperante. Che sia una delle "eterne urgenze" quella di dover rendere più chiara e efficiente la raccolta delle imposte non sembra infatti un'acquisizione matura né nell'opinione pubblica né, di riflesso, nella proposta politica, altrimenti non si spiegherebbero, accanto ai ripetuti e inascoltati ragionamenti su come riformarla, le ancor più frequenti modifiche che costantemente contraddicono l'assunto di partenza. Inoltre, la progressività dell'Irpef emerge dall'andamento delle aliquote medie effettive ma non rappresenta un dato puntuale: in funzione delle tipologie di reddito o delle caratteristiche soggettive dei contribuenti, anche senza contare le innumerevoli scappatoie elusive o evasive, esistono per certo contribuenti ad alto reddito che sostengono un carico fiscale inferiore ad altri con redditi analoghi o inferiori. E, questo, senza tenere conto di una pletora di ulteriori misure, che pur ricadendo al di fuori del perimetro Irpef, tendono a favorire i contribuenti ad alto reddito (ne sono esempi il bonus bici, il *cashback* e, in parte, l'*ecobonus*).

Dal punto di vista costituzionale, non è quindi azzardato ritenere che l'attuale sistema sia ai limiti della legittimità costituzionale: trattandosi di un'imposta tra molte, e trattandosi di un'imposta fortemente corretta da una pletora di spese fiscali e trattamenti tributari differenziati che sfuggono, nel complesso, alla verifica del principio di progressività, l'Irpef non ha potuto mantenere l'aspettativa di rendere compiutamente il sistema informato al principio di progressività né di equità, attraverso il suo meccanismo a scaglioni progressivi.

Rovesciando dunque la prospettiva dei doveri nel sistema fiscale, potremmo dire che è diventato il più urgente dovere costituzionale quello di riformare il sistema tributario e quindi, necessariamente, l'Irpef e ciò che l'ha resa un'imposta deforme.

Il circuito politico non può sottrarsi, ora più che mai, a questo impegno di equità.

Non può delegarlo ad altri: non al popolo, a cui è sottratta la materia (art. 75 cost.); non ai giudici, a fronte di una iniquità che è legislativa prima ancora che amministrativa; non alla Corte costituzionale, che non solo non può fare il vicario di reggenti minorenni, ma che – anche volendo – in materia impositiva non potrebbe, per le note difficoltà di trovarsi di fronte a pretese (quelle del contribuente) pressoché non azionabili.

Difatti, l'art. 53 cost. si riferisce al sistema tributario, e non alle singole imposte. È un dettaglio tutt'altro che secondario, ed è anzi indicativo dell'intenzione che l'articolo in questione fosse, oltre che la fonte dell'obbligazione tributaria, anche la garanzia che lo Stato fiscale, nella sua sistematicità, non violasse i limiti di cui all'articolo medesimo e assicurasse un'effettiva equità fiscale. L'alternativa consistente nella possibilità di considerare la capacità contributiva per ogni singola imposta rischierebbe di essere incostituzionale, laddove generasse un'incapacità finale e complessiva di equilibrare le esigenze fiscali con le garanzie per il contribuente. Si tratta di un'esigenza e un principio

che tuttavia rendono assai difficile per il giudice (costituzionale) sindacare le scelte legislative (come dimostra l'esiguità delle pronunce di incostituzionalità delle scelte impositive). Poiché, dunque, non è possibile procedere a un controllo nel suo complesso della capacità contributiva di un soggetto, e poiché la capacità contributiva è ritenuta collegata a ogni singolo presupposto, l'unico metodo per avvicinare la verifica casistica alla capacità globalmente considerata è quello di avere un sistema fiscale il più possibile semplice e lineare.

Di fronte a un diritto non facilmente azionabile, garantirlo a livello legislativo non è una *scelta politica*, è un *dovere politico*, se non si vuole violare non solo il principio di progressività, ma più semplicemente quello di capacità contributiva e di equità fiscale.

Che fare dunque?

Prima di tutto cosa volere:

1. L'obiettivo del sistema fiscale deve tornare a essere il finanziamento della spesa pubblica, nel rispetto della capacità contributiva e dell'equità del sistema; e non una politica di redistribuzione immediata.
2. Ricondurre all'equità, sia formale che sostanziale.
3. Attuare le politiche redistributive, più ancora che con una complessa modulazione sul prelievo, attraverso forme di trasferimento esplicito a favore dei ceti medio-bassi.

## 2. Equità

### 2.1 Equità formale

Non va sottovalutato il problema della complessità e della disparità di armi tra contribuenti e amministrazione fiscale.

La Corte costituzionale ha fin dall'inizio accettato l'asimmetria di posizioni tra amministrazione fiscale e contribuente, ritenendola coerente al soddisfacimento di un interesse fiscale che va protetto e garantito per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e per una efficiente raccolta di risorse economiche necessarie al finanziamento della spesa pubblica.

Benché sia ragionevole una semplificazione dei meccanismi di accertamento e riscossione delle imposte che garantiscano e persino accelerino le fasi attraverso cui si snoda il procedimento tributario, giustificate dalla combinazione tra le esigenze dell'interesse fiscale collettivo e le difficoltà di accertamento analitico dovute dalla fiscalità di massa, è tuttavia un rischio che la concettualizzazione di un conflitto tra contribuente e fisco possa condurre a una primazia dello Stato fiscale rispetto ai valori tutelati della sfera individuale.

Ne risultano ipotesi in cui l'equilibrio tra l'interesse dell'amministrazione fiscale, il diritto

di difesa e il principio del contraddittorio, dal punto di vista formale, e la capacità contributiva, da quello sostanziale, hanno dato esiti alterni, che smentiscono i presupposti stessi dello Stato di diritto e che non possono non essere ri-pensati in occasione di una riforma dell'Irpef.

Si faranno due esempi, che potrebbero essere corretti/abrogati agevolmente:

I. Le presunzioni sono un espediente molto frequente nel procedimento tributario, e rappresentano forse il momento più paradigmatico del conflitto fra l'interesse fiscale e la posizione del contribuente.

Il sistema delle presunzioni in diritto tributario è ancora oggi un presidio per l'accertamento dei debiti fiscali affrancato da un effettivo controllo di legittimità che si arresta dinanzi a una valutazione circa *l'id quod plerumque accidit*.

Si pensi al caso degli **accertamenti bancari**: i prelevamenti effettuati nell'ambito di rapporti bancari (ad esempio, i prelevamenti da conto corrente) possono essere imputati come ricavi, a base delle rettifiche o degli accertamenti dell'amministrazione finanziaria, a meno che il contribuente non indichi il beneficiario del prelevamento o queste operazioni non risultino da scritture contabili ( Art. 32, comma 1, n. 2, d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600).

Tale presunzione capovolge il significato economico della nozione di uscita come addebitamento in conto corrente, che, in questa sede, si trasforma, oltre che in ricavo lordo, anche in reddito. In altri termini, con una doppia presunzione un costo viene imputato a ricavo lordo, per poi essere tassato come reddito, a cui possono applicarsi le ulteriori sanzioni per la minor imposta dichiarata. La presunzione dunque contrasta, se non fosse per la possibilità di fornire la prova contraria che costituisce comunque un onere per il contribuente e una deroga alle regole processuali ordinari, con il principio di capacità contributiva, poiché, se si considera imponibile quello che può essere, nel caso concreto, un costo e non un ricavo, si spezza il nesso col presupposto. Se questa presunzione si basa sulla necessità di facilitare la riscossione delle imposte a carico di chi più facilmente le può eludere, non può tuttavia tacersi che, sul piano del contraddittorio, essa accentua una forte asimmetria tra chi contesta le uscite, anche senza allegare particolari circostanze, e chi deve invece dimostrare il contrario. Solo parzialmente la Corte costituzionale ne ha riconosciuto l'illegittimità, limitatamente ai lavoratori autonomi<sup>3</sup>. La Corte ha infatti ridotto l'estensione della presunzione alla sola figura dell'imprenditore, riconoscendo l'arbitrarietà della presunzione per cui i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari siano destinati a un investimento nell'ambito della propria attività professionale (mentre ha continuato a ritenere legittima la presunzione che i costi siano investimenti in beni e servizi che

---

<sup>3</sup> Con sentenza n. 225/2005, la Corte aveva infatti rigettato la questione. Pochi mesi prima, la norma è stata modificata per estendersi anche ai lavoratori autonomi, estensione che è stata poi censurata da Corte cost. 228/2014.

produrranno futuri ricavi nel caso delle imprese). Il legislatore potrebbe completare l'intervento della Corte abrogando la presunzione a carico della categoria residua degli imprenditori.

2. Il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, ha introdotto nel sistema tributario italiano l'**esecutività dell'avviso di accertamento** per la riscossione di imposte sui redditi, sul valore aggiunto e dell'imposta regionale sulle attività produttive<sup>4</sup>, che, per quanto diverso dal *solve et repete*, riproduce il senso della soddisfazione immediata e celere del debito tributario, prima che possa essere contestato.

A stretto rigore, il *solve et repete* è il meccanismo che condiziona l'azionabilità giurisdizionale alla previa esecuzione dell'obbligazione oggetto di contestazione<sup>5</sup>. Diverso è invece il caso in cui l'atto possa essere eseguito prima della definizione della controversia in giudizio, ipotesi che, secondo la Corte, profilerebbe non già la subordinazione del diritto di difendersi al pagamento dell'imposta contestata, ma la sola esecutorietà dell'atto amministrativo.<sup>6</sup>

Pertanto, la Corte ha già dichiarato la legittimità della norma che prevedono il pagamento dell'imposta o della maggiore imposta nel caso di ricorso contro l'accertamento, in quanto essa non pone «alcuna condizione di procedibilità all'azione giudiziaria e quindi non costituisce espressione del principio del *solve et repete*».<sup>7</sup>

L'esecutività dell'avviso ha infatti l'effetto di obbligare il contribuente a pagare anticipatamente la maggior imposta pretesa dal fisco rispetto a un eventuale contenzioso, in deroga al meccanismo dell'iscrizione ai ruoli e dell'emissione delle cartelle esattoriali. L'esecuzione forzata è sospesa per un periodo di 180 giorni dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione e, su richiesta di parte, può essere sospesa dal giudice fino alla sua decisione e, comunque, fino a centoventi giorni<sup>8</sup>.

Come confermato dalla stessa Corte costituzionale, l'effetto della regola del *solve et repete* è di invertire «il principio giuridico generale per cui qualsiasi prestazione pretesa dalla controparte, in tanto è dovuta, nel caso di contestazione, in quanto ne sia stata accertata l'esistenza in sede giurisdizionale»<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 29. Lo stesso meccanismo vale anche, ai sensi del successivo art. 30, per il recupero delle somme dovute a qualunque titolo dall'Inps, effettuato mediante notifica di avviso di addebito.

<sup>5</sup> Corte cost. 59 e 96/1967.

<sup>6</sup> Corte cost. 86/1962.

<sup>7</sup> Corte cost. 21 e 79/1961, 63/1982, 168 e 367/1983.

<sup>8</sup> Decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011 n. 106.

<sup>9</sup> Corte cost. 268/1984.

Anche l'accertamento esecutivo dunque sembra raggiungere lo stesso effetto, tanto che lo stesso legislatore che lo ha introdotto ha accostato i due istituti laddove ha riconosciuto testualmente che, per ridurre il peso della burocrazia sui contribuenti, si sarebbe dovuto attenuare il principio del *solve et repete*,<sup>10</sup> portando il termine di sospensione al momento di emissione della decisione del giudice.

In definitiva, l'imposizione al contribuente del pagamento di un debito che deve essere ancora accertato definitivamente, pur se tecnicamente diversa dal *solve et repete* anche grazie all'aggiunta dei termini di sospensione, sembra riprodurre il senso di fondo di un'asimmetria di posizioni dovuta a esigenze di celerità di riscossione che deroga ai principi tributari per raccogliere il maggior gettito possibile, il prima possibile.

Proprio in ciò esso sembra essere ai limiti della compatibilità della capacità contributiva, poiché impone di pagare previamente rispetto all'accertamento definitivo di un debito fiscale magari "accertato" dal fisco con metodi presuntivi.

Abrogare la norma riparerrebbe non già a una illegittimità in senso stretto, ma a una inopportunità di rilievo costituzionale.

## 2.2. Equità sostanziale

L'Irpef continua a rappresentare la voce di entrata di gran lunga più significativa del nostro sistema fiscale: attraverso di essa vengono raccolte all'incirca i tre quarti delle imposte sul reddito e sul patrimonio delle famiglie, le quali hanno prodotto nel 2018 un gettito pari a circa 204 miliardi di euro su un totale di circa 737 miliardi di euro (di cui 230 miliardi entrate contributive).<sup>11</sup> Tuttavia, l'Irpef è anche un'imposta estremamente frammentaria.<sup>12</sup> Per esempio, la Commissione per le spese fiscali presso il Ministero dell'Economia e delle finanze ha individuato un totale di 602 voci, una gran parte delle quali incidenti proprio sull'Irpef o sull'Ires. Sono circa 150, in particolare, le spese fiscali connesse al trattamento delle persone fisiche.<sup>13</sup>

Di fronte alla schizofrenia che si è richiamato all'inizio e che è lampante e pacificamente riconosciuta, è difficile indicare interventi specifici o anche solo indicare le distorsioni più pericolose, sebbene in alcune delle audizioni precedenti siano stati sollevati numerosi casi paradossali. Interventi chirurgici non farebbero altro che risolvere i problemi dell'Irpef puntualmente, spostandoli – nella migliore delle ipotesi – su altre categorie di contribuenti o tipologie di redditi. Al contrario, appare necessario ripensare alla radice la struttura dell'Irpef e, come detto, degli altri tributi che con essa concorrono a determinare il reddito effettivamente disponibile a famiglie e imprese, quali l'Ires, l'Irpef e l'Iva.

<sup>10</sup> Art. 7, c.1, lett. m), decreto legge 13 maggio 2011 n. 70.

<sup>11</sup> Commissione europea, *Taxation Trends in the European Union*. 2020 Edition, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2020.

<sup>12</sup> Si veda, in particolare, Dario Stevanato, *Testimonianza rilasciata il 1 febbraio 2021*.

<sup>13</sup> Commissione per le spese fiscali – Ministero dell'Economia e delle finanze, *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020*, 24 ottobre 2020.

Nella parte conclusiva di questa audizione, intendiamo pertanto affrontare tre questioni:

- L'esigenza di razionalizzare l'Irpef, semplificandola;
- L'esigenza di ridurre il carico fiscale, in particolare sui ceti medio-bassi;
- L'esigenza di introdurre meccanismi di garanzia di un reddito minimo a favore delle fasce sociali più deboli.

### 3. Proposte di riforma

#### 3.1. La semplificazione dell'Irpef

Un processo di semplificazione investe almeno due aspetti:

- La semplificazione del sistema delle aliquote, con una riduzione del numero di aliquote e con una sostanziale riduzione dell'aliquota marginale.
- La riduzione a poche eccezioni del complesso sistema di deduzioni e detrazioni che frammenta sia la determinazione della base imponibile, sia la determinazione dell'aliquota effettivamente applicabile.

Le proposte che qui illustriamo brevemente sono tratte in gran parte dal contributo curato, per conto dell'Istituto Bruno Leoni, dal Professor Nicola Rossi e raccolto nel volume *Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo* (IBL Libri, 2017), del quale alleghiamo una sintesi specie per la copertura per la riduzione delle spese fiscali.

La semplificazione qui proposta consiste nella razionalizzazione del gran numero di deduzioni e detrazioni oggi esistenti in un numero limitato di voci, finalizzate a tenere conto delle condizioni reddituali o patrimoniali delle famiglie (inclusi figli o altri famigliari a carico) e di talune spese particolarmente meritevoli che rispondono, pertanto, a interessi generali (previdenza complementare, spese sanitarie incluse quelle assicurative, ecc.). Anche queste, tuttavia, andrebbero ripensate, passando dall'attuale forma di spesa fiscale a una più efficace di esplicito trasferimento o sussidio, come in parte già accade coi medicinali a carico del Sistema Sanitario Nazionale. Peraltro, molte delle spese fiscali esistenti vengono concretamente fruite dai soggetti a più alto reddito: un esempio è il programma di *cashback* di recente introduzione.

In via appunto esemplificativa, si citano:

- le spese veterinarie fino all'importo di 550 euro, per la parte che eccede 129,11 euro (DPR 22 dicembre 1986, n. 917)
- le spese per un importo non superiore a 210 euro per l'iscrizione annuale e l'abbonamento dei ragazzi tra i 5 e i 18 anni a palestre e impianti e associazioni sportivi
- Le erogazioni liberali in denaro al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'art. 45, c. I, DPR 30 dicembre 2003 n. 398
- Il bonus mobili, confermato anche dall'ultima legge di bilancio, peraltro con una base di spesa aumentata

### 3.2. La riduzione del carico fiscale

A dispetto della asserita progressività, l'Irpef presenta numerosi elementi distorsivi. Essi sono legati, da un lato, al trattamento differente di diverse basi imponibili e, dall'altro, al fatto che la progressività viene quasi interamente scaricata in una fascia di reddito medio-basso (all'incirca tra i 15 e i 30 mila euro).

Per essere coerente con quanto detto sopra, la riduzione del carico fiscale – e in particolare del prelievo sul reddito delle persone fisiche – dovrebbe avere come target prioritario i redditi medio-bassi e, contemporaneamente, passare attraverso una decisa semplificazione sia delle aliquote, sia della determinazione della base imponibile.

A tal fine, fermo restando che l'Istituto ritiene difficile disgiungere la riforma dell'Irpef dal ripensamento complessivo del sistema tributario e dalla convergenza verso un sistema ad aliquota unica, sarebbe utile perseguire una duplice trasformazione: la riduzione del numero delle aliquote (per esempio dalle attuali cinque a tre) e la riduzione della loro entità (prevedendo una graduale riduzione dell'aliquota marginale in modo da ottenere uno "schiacciamento" delle aliquote nominali verso quelle effettive). Questo genere di approccio è compatibile col requisito della progressività che, peraltro, secondo la Costituzione si applica all'intero sistema e non alle singole imposte. La progressività è infatti garantita, in primo luogo, dall'esistenza di una no tax area che agisce sull'aliquota media effettiva, facendola convergere verso quella nominale solo in corrispondenza di redditi medio-alti; e, secondariamente, dal passaggio da un sistema di spese fiscali a uno basato sui trasferimenti, di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

Il risultato potrebbe essere raggiunto attraverso un accorpamento delle ultime tre aliquote (38, 41 e 43 per cento) in un'unica aliquota attorno al 38 per cento e, contemporaneamente, la riduzione della prima aliquota dal 23 al 20 per cento, lasciando immutata l'aliquota intermedia. Inoltre, andrebbero elevati gli scaglioni in corrispondenza dei quali scatta il passaggio di aliquota, per esempio da 15 a 20 mila euro per quanto riguarda la prima aliquota, da 28 a 50 mila euro quella intermedia, e da 75 a 100 mila euro quella marginale. La prossima Tabella riassume.

Sistema attuale		Riforma proposta	
Fino a 15.000 euro	22%	Fino a 20.000 euro	20%
Da 15.001 a 28.000 euro	27%		
Da 28.001 a 55.000 euro	38%	Da 20.001 euro a 50.000 euro	27%
Da 55.001 a 75.000 euro	41%		
Oltre 75.001 euro	43%	Oltre 100.000 euro	38%

Nell'avanzare questa proposta, ci sentiamo in dovere di sottolineare un aspetto che riteniamo essenziale per il buon esito di qualunque riforma il tema della copertura. La determinazione del fabbisogno esula dagli obiettivi di questa audizione. Ci riserviamo, nel caso, di farla pervenire a queste Commissioni in un secondo momento, anche perché l'ipotesi precedente viene proposta a scopo puramente esemplificativo. Inoltre, la

determinazione degli effetti di bilancio non dipende solo dalla rideterminazione di aliquote e scaglioni, ma anche dalle scelte relativamente a deduzioni, detrazioni e altre spese fiscali. Tuttavia, è cruciale che una riforma dell'Irpef abbia un impatto neutrale sui saldi di bilancio. Vale a dire, se la rideterminazione di aliquote, scaglioni ed eccezioni determina (come è auspicabile) una riduzione del gettito, esso dovrebbe essere compensato da un mix tra maggiore gettito da altre imposte e, soprattutto, minori spese su capitoli di bilancio inefficienti o improduttivi. Anche su questo, qualora richiesto, ci riserviamo di far pervenire ulteriori considerazioni.

In ogni caso, elementi importanti ai fini dell'individuazione delle coperture vengono dai Rapporti sulla revisione della spesa approntati, seppure in momenti e con obiettivi diversi, dai Commissari che si sono avvicinati presso la Presidenza del Consiglio propri con la funzione di razionalizzare la spesa pubblica.<sup>14</sup> Altri aspetti possono essere dedotti dalla citata indagine sulle spese fiscali, nonché dal ricorso fatto nel passato alle clausole di salvaguardia (in particolare per quanto riguarda le aliquote Iva). Tutto ciò lascia intendere che una riforma graduale e articolata sul medio termine (tre-cinque anni) potrebbe coniugare le citate esigenze di semplificazione e riduzione del carico fiscale (sia generale, sia attribuibile alle imposte sul reddito) senza compromettere la stabilità delle finanze pubbliche.

### 3.3 Un nuovo sistema di garanzia per i redditi bassi

Per sostenere i redditi bassi, bisognerebbe passare da un sistema basato sulla ridefinizione di aliquote e basi imponibili a uno più diretto che risponda a una duplice esigenza: i) non introdurre disincentivi al lavoro (con particolare attenzione a non scoraggiare il lavoro femminile, come invece rischiano di fare taluni sistemi di detrazione per il coniuge a carico o di quoziente familiare); ii) beneficiare coloro che effettivamente ne hanno bisogno.

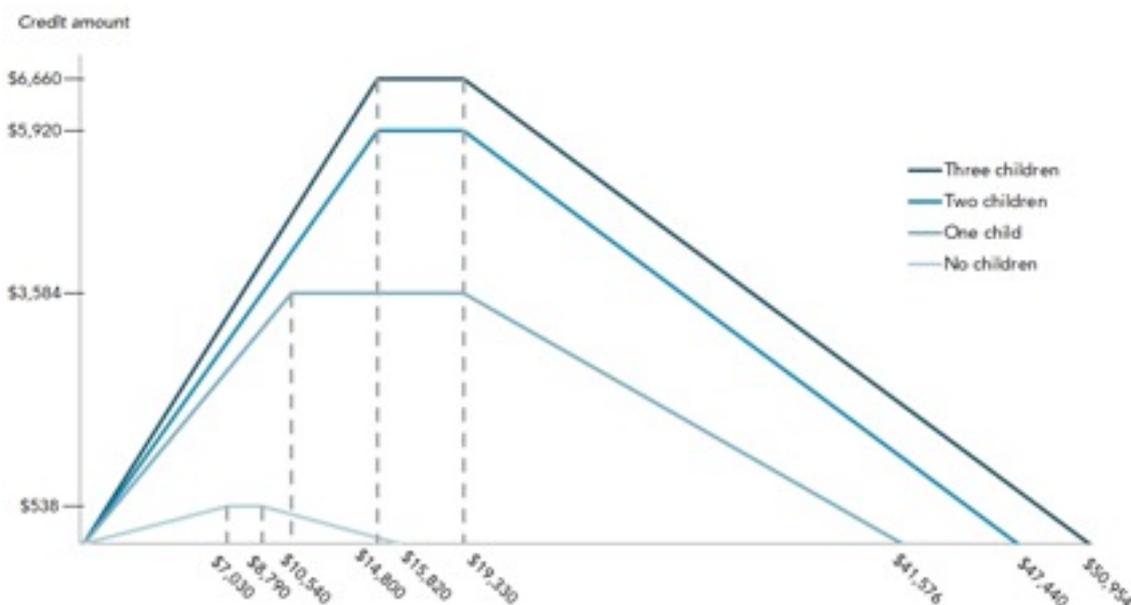
Il *framework* di riferimento dovrebbe essere quello dell'imposta negativa sul reddito, un meccanismo attraverso il quale ai contribuenti vengono riconosciuti – anche attraverso trasferimenti diretti – tutti i benefici fiscali potenzialmente disponibili ma concretamente non fruiti a causa proprio della scarsa capienza fiscale. Un meccanismo particolarmente interessante, nella realtà italiana, potrebbe essere mutuato dall'*Earned Income Tax Credit* statunitense, un credito d'imposta determinato in proporzione al reddito dichiarato e caratterizzato da una curva molto dolce di *phase in* e, poi, *phase out*.

La figura sottostante mostra l'andamento dell'ETIC.

---

<sup>14</sup> Si vedano Piero Giarda "Elementi per una revisione della spesa pubblica", 2012; Piero Giarda, "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica", 2013; Carlo Cottarelli, "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)", 2014; Yoram Gutgeld, "Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016", 2017. A nostra conoscenza non è stato reso pubblico l'esito del lavoro condotto da Roberto Perotti. Si veda anche Francesco Giavazzi, "Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese", 2012. Infine, ci permettiamo di rinviare a Istituto Bruno Leoni, *Liberare l'Italia. Manuale delle riforme 2018* (che alleghiamo a questa testimonianza).

**FIGURE 1**  
**Earned Income Tax Credit**  
**2020**



**Source:** Urban-Brookings Tax Policy Center (2020), Internal Revenue Procedure 2019-44, Internal Revenue Service.  
**Notes:** Assumes all income comes from earnings. Amounts are for taxpayers filing a single or head-of-household tax return. For married couples filing a joint tax return, the credit begins to phase out at income \$5,890 higher than shown.

Fonte: Tax Policy Center.

L'ETIC presenta due limiti che andrebbero corretti: i) tende a privilegiare le famiglie con figli, mentre assume un valore modesto per le famiglie (o i single) senza figli (ovviamente questa scelta riflette anche l'orientamento politico in materia di demografia); ii) si riferisce ai contribuenti che hanno un reddito da lavoro. Per i contribuenti privi di reddito, ovviamente, occorre ragionare su politiche di sostegno di altra natura, che non rientrano nel dominio dell'Irpef e che possono prendere la mosse da una sostanziale modifica del reddito di cittadinanza. Anche in quest'ottica, il framework della tassazione negativa sul reddito ci sembra utile a disegnare bene le politiche.

Nel citato volume *25% per tutti* viene proposta un'ipotesi di minimo vitale garantito da trasferimenti ai contribuenti a basso reddito o privi di reddito, che potrebbe essere complementare anche a una riforma dell'Irpef non ad unica aliquota.

#### 4. Conclusioni

In conclusione, una riforma dell'Irpef non può:

1. Essere estranea a una riconsiderazione del ruolo delle imposte come fonte di risorse per la spesa pubblica, e non di redistribuzione del reddito
2. Ricondursi nell'alveo costituzionale dei principi in materia impositiva, che impongono di individuare il sistema il più chiaro e comprensivo possibile rispetto ai fattori generatori di capacità contributiva e di ridimensionare l'interesse fiscale come interesse strumentale, e non obiettivo finale delle politiche fiscali
3. Essere a saldo zero

4. Considerare gli aspetti distorsivi sia in termini formali di rapporto con il fisco che sostanziali di equità verticale e orizzontale. Quanto ai primi, si sono qui segnalati, in via esemplificativa, due elementi di distorsione che potrebbero essere immediatamente rimossi, con un semplice tratto di penna. Quanto ai secondi, l'Istituto – che già aveva avanzato una proposta di aliquota unica della cui validità continua ad essere convinto – propone in via subordinata almeno la riduzione delle aliquote a tre, attraverso un accorpamento delle ultime tre aliquote (38, 41 e 43 per cento) in un'unica aliquota attorno al 38 per cento e, contemporaneamente, la riduzione della prima aliquota dal 23 al 20 per cento. Inoltre, andrebbero elevati gli scaglioni in corrispondenza dei quali scatta il passaggio di aliquota, per esempio da 15 a 20 mila euro per quanto riguarda la prima aliquota, da 28 a 50 mila euro quella intermedia, e da 75 a 100 mila euro quella marginale. Infine, per introdurre un ulteriore elemento di progressività e equità, andrebbe prevista una forma di imposta negativa sul reddito.