



**RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE
E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

**EQUITÀ, PROGRESSIVITÀ, INTERGENERAZIONALITÀ:
L'IRPEF SECONDO CONFPROFESSIONI**

A cura del gruppo di lavoro "Riforma fiscale" di Confprofessioni

Andrea Dili (Coordinatore e delegato di Giunta Confprofessioni)

Luigi Alfredo Carunchio (Giunta Confprofessioni)

Leonardo Nesa (UNGDCEC)

Giuseppe Oliveri (ADC)

Domenico Pezzotti (ANCL)

Claudio Zambotto (ANC)

Sommario

1. Premessa	3
2. L'IRPEF	5
3. Le principali problematiche e gli obiettivi di una “buona riforma”	9
3.1 Il vulnus dell'equità orizzontale	9
3.2 L'andamento irregolare delle aliquote marginali	12
3.3 La “curva” dell'IRPEF e l'equità verticale	14
3.4 Gli obiettivi di una “buona riforma”	15
4. La riforma dell'IRPEF: la proposta di Confprofessioni	17
5. Le misure a sostegno delle famiglie e dell'istruzione	25
5.1 Misure a sostegno delle famiglie	25
5.2 Misure a sostegno della “buona” istruzione	27
6. La riforma delle imposte sui redditi: rivisitazione e razionalizzazione dell'imposizione sui cosiddetti redditi “residuali”	31
6.1 La tassazione delle rendite finanziarie	32
6.2 La tassazione delle vincite derivanti da giochi a premio, lotterie, pronostici scommesse	34
6.3 La WEB tax	36
6.4 Nuove regole per il sistema della tassazione sui redditi fondiari e razionalizzazione dell'imposizione nel settore agricolo e nelle attività connesse	37
6.4.1 I redditi derivanti dalle locazioni di immobili	38
6.4.2 I redditi derivanti dalle imprese agricole e dalle attività connesse	39
7. La revisione delle ritenute d'acconto e del sistema degli acconti d'imposta	42
8. Un nuovo calendario fiscale	47
9. Le imposte “occulte”: addizionali regionali e comunali IRPEF	50

1. Premessa

La riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) può rappresentare l'occasione – da non sprecare – per ripensare l'intero sistema tributario italiano, superandone le attuali criticità.

Se, infatti, si volesse – come auspichiamo – mettere in campo una riforma che, superando l'ottica emergenziale e quella dei cosiddetti interventi di “manutenzione” prodotti nell'ultimo ventennio, perseguisse l'obiettivo di rendere il fisco italiano (o quantomeno il prelievo sul reddito) più equo, certo, semplice e atto a cogliere le complessità della società di oggi, occorrerebbe partire da alcuni imprescindibili capisaldi. Con la consapevolezza che anche il miglior modello possibile (inteso quale “strumento tecnico”), magari mutuato dalle migliori esperienze di altri paesi, non produrrebbe i suoi effetti se collocato all'interno di un sistema che non funziona.

Per tali ragioni, quindi, riteniamo che qualsiasi ipotesi di riforma dell'IRPEF, o più in generale delle imposte sui redditi, non debba prescindere dalla preventiva acquisizione di alcuni fondamentali obiettivi, ovvero:

- 1) superare la percezione negativa del fisco da parte di imprese e cittadini, riequilibrando il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente, attraverso l'elevazione dello Statuto del Contribuente a rango costituzionale;
- 2) riformare la giustizia tributaria, professionalizzando i giudici tributari (con inquadramento a tempo pieno) e affidandone l'organizzazione e la gestione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in luogo del Ministero dell'Economia e delle Finanze);
- 3) universalizzare l'utilizzo degli strumenti digitali al fine di ridurre la numerosità e la farraginosità degli adempimenti fiscali, la cui proliferazione nel recente passato è stata promossa più per migliorare i saldi delle manovre di bilancio che per reali esigenze di efficientamento del sistema o di lotta all'evasione. Senza, a tale proposito, considerare che la riduzione degli adempimenti,

unitamente alla razionalizzazione della diffusione e dell'utilizzo della digitalizzazione, favorirebbe proprio il contrasto all'evasione¹;

4) ricondurre l'estrema frammentazione normativa in campo tributario a specifici testi unici, in modo da ridurre la complessità;

5) razionalizzare il calendario fiscale, con l'obiettivo di superare la "transitorietà temporale" dei relativi termini.

Fatte queste dovute premesse, nel presente documento prenderemo in esame le imposte sui redditi delle persone fisiche, trattando specificatamente di:

1) la riforma del modello IRPEF: la proposta di Confprofessioni;

2) le misure a sostegno delle famiglie e dell'istruzione;

3) la rivisitazione e la razionalizzazione dell'imposizione sui cosiddetti redditi "residuali";

4) la revisione delle ritenute d'acconto e del sistema degli acconti d'imposta;

5) il nuovo calendario fiscale;

6) le cosiddette imposte "occulte" (addizionali regionali e comunali).

Sebbene il presente documento sia focalizzato sull'IRPEF si vuole porre particolare attenzione alla proposta di revisione del calendario degli adempimenti e dei versamenti fiscali, con una generale anticipazione delle principali scadenze fondata sulla certezza del rilascio dei corrispondenti modelli dichiarativi entro e non oltre il termine dell'anno solare.

¹A tale proposito, risulta oggi ancora più attuale l'affermazione secondo cui *"evasione ed elusione fiscale sono il divario che si crea fra il sistema effettivamente operante e l'ordinamento legale vigente per effetto dei comportamenti di fisco e contribuenti"*. ANTONIO PEDONE, *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, Bologna, 1979.

2. L'IRPEF

Se l'IRPEF è la principale fonte di entrata tributaria nelle casse dello Stato, assicurando un gettito che per il 2020 si è attestato su 187.436 milioni di euro, essa allo stesso tempo rappresenta l'imposta con il più alto tasso di "percezione sociale": tant'è che ogni qual volta si parla di "riforma fiscale", interesse e aspettative dei cittadini si concentrano quasi esclusivamente sull'IRPEF.

Senza dubbio essa rappresenta la principale imposta con cui viene data attuazione ai principi di "capacità contributiva" e di "progressività" fissati dall'articolo 53 della Costituzione: per tali ragioni intervenire sull'IRPEF significa innovare le regole del "contratto sociale" su cui si fonda il rapporto tra Stato e cittadini.

Tutto ciò è ancora più evidente se si considera che l'IRPEF genera il 74,21% delle entrate dello Stato per imposte dirette e il 41,95% delle entrate tributarie erariali complessive (Tabella 1); mentre le relative addizionali (addizionale regionale IRPEF, addizionale comunale IRPEF) complessivamente assorbono il 31,19% delle entrate tributarie degli enti territoriali e locali² (Tabella 2).

TABELLA 1 - INCIDENZA IRPEF SU ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI (dati in milioni di euro)				
IMPOSTE	ANNO 2019	% IRPEF	ANNO 2020	% IRPEF
IRPEF	191.614		187.436	
TOTALE IMPOSTE DIRETTE	252.549	75,87%	252.572	74,21%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI	471.979	40,60%	446.796	41,95%

Elaborazione Centro Studi Confprofessioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

TABELLA 2 - INCIDENZA ADDIZIONALI IRPEF SU ENTRATE TERRITORIALI E DEGLI ENTI LOCALI (dati in milioni di euro)				
IMPOSTE	ANNO 2019	% ADDIZIONALI IRPEF	ANNO 2020	% ADDIZIONALI IRPEF
ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF	11.410		12.047	
ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF	4.670		4.732	
TOTALE ADDIZIONALI IRPEF	16.080		16.779	
TOTALE ENTRATE TERRITORIALI E DEGLI ENTI LOCALI	58.705	27,39%	53.788	31,19%

Elaborazione Centro Studi Confprofessioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

La ripartizione dell'IRPEF per tipologia di reddito prodotto è nota: stando ai più recenti dati disponibili, relativi alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019, il 54,48% del reddito dichiarato afferisce il

²Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle Entrate Tributarie 2020.

lavoro dipendente, il 30,20% le pensioni, il 4,80% il lavoro autonomo e il 3,73% l'impresa.

TABELLA 3 - RIPARTIZIONE IRPEF PER LE PRINCIPALI FONTI DI REDDITO		
FONTI DI REDDITO	% REDDITO COMPLESSIVO	% IMPOSTA TOTALE
LAVORO DIPENDENTE	54,48%	54,19%
PENSIONE	30,20%	27,90%
LAVORO AUTONOMO	4,80%	6,34%
IMPRESA	3,73%	3,57%
PARTECIPAZIONE	4,03%	4,59%
CAPITALE	0,69%	1,17%
FABBRICATI	2,07%	2,24%

Fonte: Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tali dati vengono spesso utilizzati per dimostrare come la maggior parte del carico fiscale IRPEF gravi sulle spalle di lavoratori dipendenti e pensionati: in realtà le percentuali evidenziate nella Tabella 3 sono sostanzialmente corrispondenti al numero dei soggetti passivi dell'IRPEF suddiviso per categoria reddituale, novero composto per il 54% da lavoratori dipendenti, per il 35% da pensionati e per l'8% da imprenditori e professionisti.

Meno noti sono i dati relativi al reddito medio dichiarato e all'imposta media determinata per tipologia di reddito prevalente³, dove il reddito complessivo medio dichiarato ai fini IRPEF dai lavoratori autonomi abituali con partita iva, ammontante a 61.647 euro, risulta superiore sia rispetto a quello degli imprenditori sia rispetto a quello dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. La medesima corrispondenza, più marcata, si determina sull'imposta media dovuta (Tabella 4).

³Ci si riferisce ai dati disponibili più recenti, afferenti le dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019.

TABELLA 4 - REDDITO COMPLESSIVO MEDIO E IMPOSTA MEDIA IN BASE AL REDDITO PREVALENTE		
REDDITO PREVALENTE	REDDITO COMPLESSIVO	IMPOSTA MEDIA
LAVORATORI DIPENDENTI	22.273	4.237
PENSIONATI	19.384	3.362
IMPRENDITORI	26.605	4.896
LAVORATORI AUTONOMI	61.647	16.602
Elaborazione Centro Studi Confprofessioni su dati del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze		

Il divario risulta ancora più evidente raffrontando – sempre con riferimento ai redditi complessivi medi dichiarati e alle imposte medie dovute – lavoratori dipendenti, pensionati e imprenditori con i lavoratori autonomi. La successiva Tabella 5 espone, in termini percentuali, il reddito complessivo dichiarato e l'imposta media dovuta da tali categorie rispetto alle medesime grandezze afferenti i lavoratori autonomi.

TABELLA 5 - REDDITO COMPLESSIVO MEDIO E IMPOSTA MEDIA RISPETTO A LAVORATORI AUTONOMI		
REDDITO PREVALENTE	REDDITO COMPLESSIVO	IMPOSTA MEDIA
LAVORATORI DIPENDENTI	36,13%	25,52%
PENSIONATI	31,44%	20,25%
IMPRENDITORI	43,16%	29,49%
Elaborazione Centro Studi Confprofessioni su dati del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze		

In buona sostanza, quindi, rispetto ai lavoratori autonomi i lavoratori dipendenti, i pensionati e gli imprenditori determinano una imposta media rispettivamente di circa un quarto, un quinto e un terzo⁴.

Ulteriori considerazioni devono essere svolte in merito alla provenienza del gettito IRPEF. Se è assodato come circa il 90% del reddito dichiarato afferisca a lavoro (autonomo e dipendente) e pensioni,

⁴Per comprendere l'effettiva portata di tali numeri va considerato che il dato deve essere letto alla luce del fatto che i regimi agevolati sostitutivi dell'IRPEF previsti a favore dei titolari di partita iva (imprenditori e lavoratori autonomi) hanno richiamato proprio i contribuenti con redditi bassi e medio bassi (il dato fa riferimento alle dichiarazioni presentate nell'anno 2019 relative al 2018, quando i limiti di accesso al regime forfettario erano inferiori agli attuali), determinando la sottrazione dei redditi prodotti da tali soggetti dalla base imponibile IRPEF. In seguito si tornerà sulle "distorsioni" prodotte dai regimi sostitutivi.

va altresì rilevato, come peraltro evidenziato da molteplici studi, che il peso dell'imposta grava essenzialmente su un numero circoscritto di soggetti passivi, fondamentalmente per effetto dei bonus varati a favore dei percettori di reddito da lavoro dipendente e dell'ampliamento del numero e della portata delle detrazioni, politiche di intervento che hanno fortemente caratterizzato l'ultimo decennio.

L'esame dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019, confermando il *trend* descritto, evidenzia che:

- circa 10 milioni di contribuenti IRPEF non sono gravati dall'imposta;
- oltre la metà del gettito IRPEF (circa il 52%) proviene dai contribuenti che dichiarano redditi compresi tra 20mila e 55mila euro (che costituiscono circa il 38% dei soggetti passivi dell'imposta), mentre coloro che si trovano nella fascia reddituale 55mila/75mila euro (che rappresentano circa il 2% dei contribuenti) generano circa il 10% dell'imposta;
- un ulteriore 11% del gettito afferisce ai soggetti con redditi dichiarati fino a 20mila euro (circa il 58% dei contribuenti);
- mentre il restante 27% dell'imposta viene determinato dai contribuenti con redditi superiori a 75mila euro (che rappresentano il restante 2% della platea).

3. Le principali problematiche e gli obiettivi di una “buona riforma”

L'IRPEF nasce nel 1973 nell'ambito della grande riforma organica del diritto tributario italiano dei primi anni '70 del secolo scorso. Rispetto al modello originario, essa oggi subisce il logorio del tempo, a causa di una pluralità di interventi, spesso estemporanei, che, stratificandosi nel corso degli anni, ne hanno ampiamente trasformato l'impianto.

In estrema sintesi potremmo ricondurre le principali problematiche che ne derivano a tre varietà di azioni, ovvero:

- 1) la sottrazione di base imponibile causata dalla traslazione di alcune tipologie di reddito dall'IRPEF a una selva di regimi sostitutivi (premi di produttività, cedolari, forfettario, etc.);
- 2) il varo di bonus e detrazioni a favore dei soli lavoratori dipendenti;
- 3) la revisione degli scaglioni e delle aliquote.

Gli effetti di tali politiche sono stati devastanti sulla tenuta dell'equità del sistema ovvero, in altre parole, sulla stessa capacità dell'attuale modello di garantire il raggiungimento del fine costituzionale del prelievo fiscale, centrato sulla capacità contributiva e improntato a criteri di progressività.

3.1 Il vulnus dell'equità orizzontale

La prima conseguenza delle summenzionate politiche è piuttosto evidente: oggi a parità di reddito prodotto il prelievo fiscale può variare in misura considerevole, a seconda di una pluralità di variabili che inquinano l'equità orizzontale del modello. Ci riferiamo, in particolare, non soltanto alla tipologia di reddito prodotto ma anche alle modalità organizzative con cui viene svolta l'attività da cui esso si origina.

Un esempio eclatante è rappresentato dalla differenza che intercorre nel prelievo fiscale tra redditi da lavoro dipendente e redditi da lavoro autonomo (o cosiddetto “precario”, quali generalmente quelli derivanti da lavoro non dipendente), divario che impatta più che proporzionalmente i redditi bassi rispetto a quelli medi per poi annullarsi al raggiungimento della soglia reddituale di 55mila euro, come si evince dalla successiva Tabella 6.

TABELLA 6 - PRELIEVO IRPEF	IMPOSTA NETTA		
	REDDITO	DIPENDENTI	AUTONOMI
8.000	0	806	806
10.000	0	1.310	1.310
12.000	0	1.814	1.814
14.000	411	2.318	1.908
16.000	1.001	2.862	1.862
20.000	2.261	4.030	1.769
24.000	3.522	5.198	1.677
28.000	4.782	6.366	1.584
32.000	6.584	7.974	1.390
36.000	8.544	9.582	1.038
40.000	10.977	11.190	213
45.000	13.058	13.200	142
50.000	15.139	15.210	71
55.000	17.220	17.220	0

In buona sostanza a 14mila euro di reddito un lavoratore autonomo dovrà versare una imposta pari a 5,64 volte quella di un lavoratore dipendente (2.318 contro 411 euro), a 20mila euro una imposta di 1,96 volte, a 28mila euro di 1,33 volte.

Tale divario è ancora più evidente (Tabella 7) se si prende in considerazione l'aliquota media effettiva IRPEF sui redditi di lavoro dipendente e autonomo, che a 14mila euro di reddito ammonta rispettivamente al 2,93% e al 16,56%, a 20mila euro al 11,31% e al 20,15% e a 28mila euro al 17,08% contro il 22,74%.

Senza considerare che a livelli reddituali inferiori a 12.500 euro il lavoratore dipendente non determina alcuna imposta, mentre il lavoratore autonomo già a 8mila euro viene colpito da una aliquota media superiore al 10%.

TABELLA 7 - PRELIEVO IRPEF %	ALIQUOTA MEDIA EFFETTIVA		
	REDDITO	DIPENDENTI	AUTONOMI
8.000	0,00%	10,08%	10,08%
10.000	0,00%	13,10%	13,10%
12.000	0,00%	15,12%	15,12%
14.000	2,93%	16,56%	13,63%
16.000	6,26%	17,89%	11,63%
20.000	11,31%	20,15%	8,85%
24.000	14,67%	21,66%	6,99%
28.000	17,08%	22,74%	5,66%
32.000	20,58%	24,92%	4,34%
36.000	23,73%	26,62%	2,88%
40.000	27,44%	27,98%	0,53%
45.000	29,02%	29,33%	0,32%
50.000	30,28%	30,42%	0,14%
55.000	31,31%	31,31%	0,00%

Il che, per altro verso, implica che un lavoratore dipendente raggiunge una aliquota media d'imposta del 15%⁵ a un livello di reddito di 24.468 euro (contro 15.632 euro di un pensionato e 11.854 di un lavoratore autonomo) e del 23%⁶ a un livello di 35.605 euro (contro 29.941 euro di un pensionato e 28.421 di un lavoratore autonomo).

Va, infine, osservato come il cuneo tra "lordo" e "netto" sui redditi prodotti da lavoratori autonomi e dipendenti venga ulteriormente divaricato, a favore di questi ultimi, dalla dinamica dei contributi previdenziali obbligatori, di cui professionisti e imprenditori sopportano integralmente il carico⁷.

⁵Corrispondente all'aliquota del regime forfettario.

⁶Corrispondente all'aliquota nominale del primo scaglione IRPEF.

⁷Seppure trattasi di oneri deducibili dal reddito imponibile IRPEF.

Occorre inoltre considerare gli effetti distorsivi generati dai regimi agevolati sostitutivi⁸: in questa sede può essere interessante analizzare sinteticamente quelli prodotti dal cosiddetto “forfettario”. Come noto il forfettario è uno specifico regime sostitutivo dell'IRPEF (e delle relative addizionali, nonché dell'IRAP) dedicato alle persone fisiche con partita iva con compensi (o ricavi) annui non superiori a 65mila euro, caratterizzato dalla determinazione del reddito imponibile attraverso l'applicazione di un coefficiente di redditività al volume dei compensi (o ricavi) realizzati. Il reddito così determinato viene tassato mediante l'applicazione di una aliquota proporzionale del 15% (ridotta al 5% per i primi 5 anni di esercizio dell'attività). Ne consegue che a parità di reddito prodotto l'adozione del regime forfettario comporta significativi risparmi di imposta per lavoratori autonomi e imprenditori che possono accedervi rispetto a coloro che, invece, rimangono soggetti all'IRPEF.

In tal senso l'accesso al forfettario rimane sostanzialmente precluso proprio ai soggetti più “strutturati”, ovvero:

- nel caso in cui l'esercizio dell'attività avvenga attraverso forme aggregate (associazioni, società di persone e società a responsabilità limitata a ristretta base sociale), per effetto delle specifiche incompatibilità dettate dalla normativa di riferimento;
- nel caso in cui l'attività presenti una significativa incidenza delle spese (costi) sui compensi (ricavi), rendendo sconveniente la determinazione del reddito attraverso la forfetizzazione standardizzata delle spese.

A ben vedere, quindi, il regime forfettario non solo determina una sperequazione nel calcolo delle imposte a parità di reddito, ma costituisce un rilevante disincentivo all'aggregazione delle attività professionali e imprenditoriali, penalizzando proprio i soggetti più organizzati.

3.2 L'andamento irregolare delle aliquote marginali

La seconda conseguenza delle summenzionate politiche di revisione dell'IRPEF si manifesta nell'andamento irregolare delle aliquote

⁸Per una disamina dei regimi sostitutivi si rimanda allo specifico paragrafo.

marginali, effetto paradossale dovuto alle detrazioni decrescenti e al cosiddetto “bonus 100 euro”, tant'è che tale irregolarità risulta più marcata sui percettori di reddito da lavoro dipendente.

In particolare occorre rimarcare la profonda differenza tra gli scaglioni e le aliquote nominali, o legali, individuate dall'articolo 11 del T.U.I.R. (Tabella 8) e quelli effettivi, che scaturiscono dall'applicazione di bonus e detrazioni.

TABELLA 8 - SCAGLIONI E ALIQUOTE NOMINALI			
SCAGLIONI	DIPENDENTI	PENSIONATI	AUTONOMI
DA ZERO A 15.000 EURO		23,00%	
DA 15.000 A 28.000 EURO		27,00%	
DA 28.000 A 55.000 EURO		38,00%	
DA 55.000 A 75.000 EURO		41,00%	
OLTRE 75.000 EURO		43,00%	

In altre parole si determina uno spezzettamento dell'IRPEF, che viene frammentata – orizzontalmente e verticalmente – in una pluralità di scaglioni e aliquote, come si evince dalla Tabella 9.

TABELLA 9 - SCAGLIONI E ALIQUOTE EFFETTIVE			
SCAGLIONI EFFETTIVI	DIPENDENTI	PENSIONATI	AUTONOMI
DA ZERO A 4.800 EURO		0,00%	0,00%
DA 4.800 A 8.125 EURO	0,00%		
DA 8.125 A 12.505 EURO		31,33%	25,20%
DA 12.505 A 15.000 EURO	27,51%		
DA 15.000 A 28.000 EURO	31,51%	30,24%	29,20%
DA 28.000 A 35.000 EURO	45,05%		
DA 35.000 A 40.000 EURO	60,82%	41,24%	40,20%
DA 40.000 A 55.000 EURO	41,62%		
DA 55.000 A 75.000 EURO	41,00%	41,00%	41,00%
OLTRE 75.000 EURO	43,00%	43,00%	43,00%
Elaborazione Centro Studi Confprofessioni			

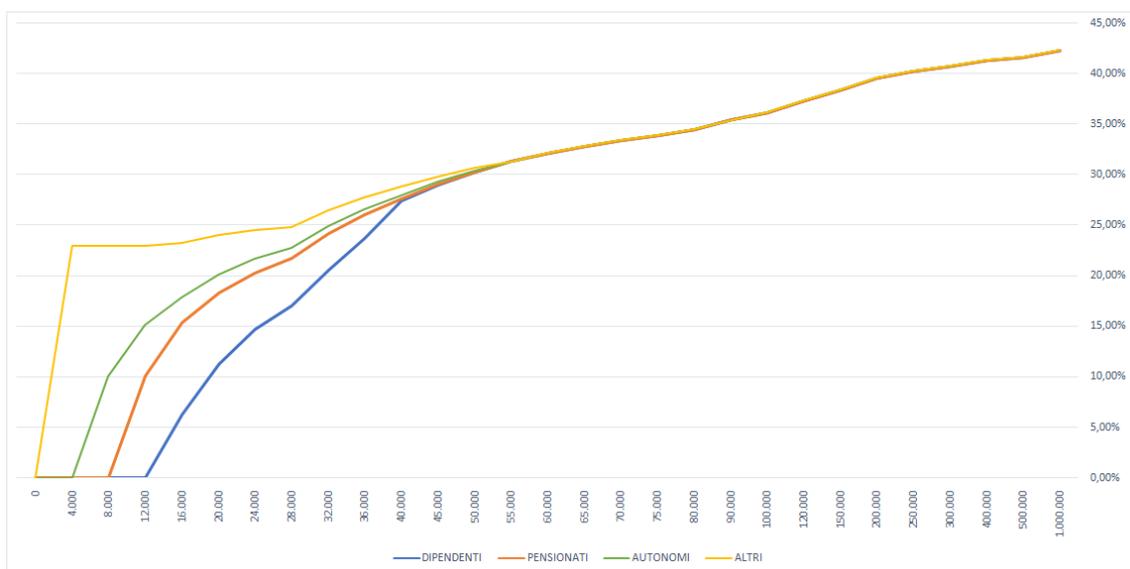
Ne scaturisce un assetto singolare che sui redditi da lavoro dipendente assume aspetti assai paradossali, con l'aliquota marginale che raggiunge il livello massimo (60,82%) tra i 35mila e i 40mila euro di reddito, per poi ridursi al 41,62%. Non meno evidente l'irregolarità della

progressione dell'aliquota marginale al passaggio da uno scaglione a quello successivo, con variazioni positive di oltre 15 punti percentuali al superamento dei 35mila euro di reddito e negative di quasi 20 punti percentuali al passaggio dei 40mila. Vi è, infine, una ulteriore osservazione: il superamento della soglia del terzo scaglione legale (28mila euro) comporta un salto di aliquota di circa 13,5 punti percentuali per i redditi di lavoro dipendente e di 11 punti percentuali per gli altri redditi.

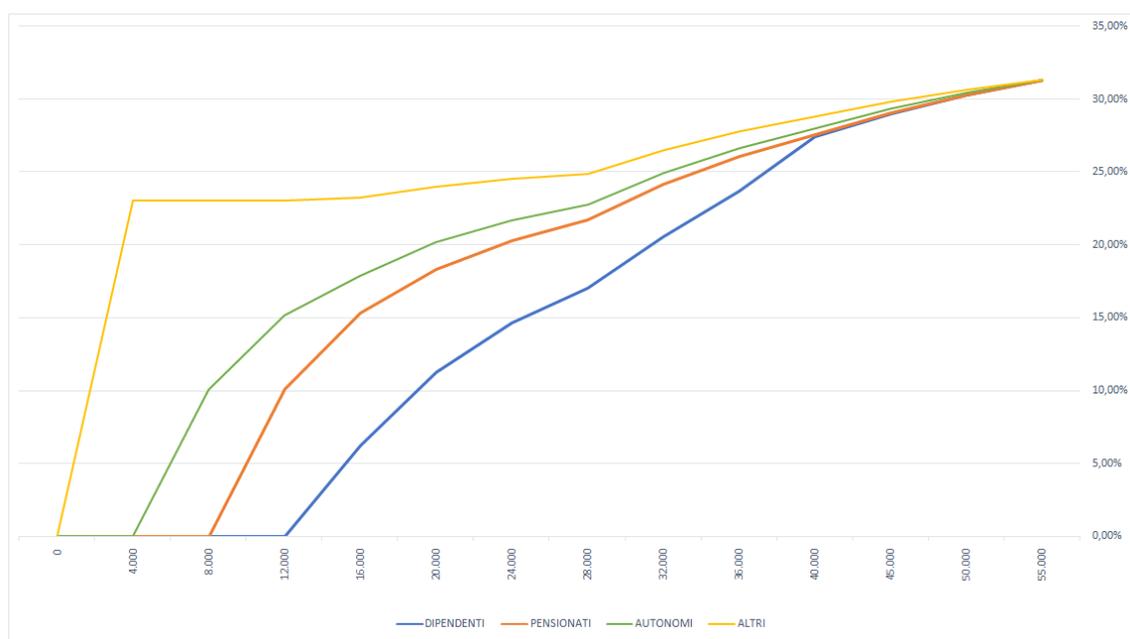
3.3 La “curva” dell'IRPEF e l'equità verticale

Il terzo effetto delle modifiche intervenute sull'originario disegno dell'IRPEF è logica conseguenza di quanto appena illustrato. L'attuale struttura dell'imposta è il risultato, come evidenziato nitidamente nei successivi grafici (che espongono la variazione dell'aliquota media IRPEF al crescere del reddito), di due fenomeni:

- 1) una progressività marcata fino a redditi di 40mila euro e, successivamente, un appiattimento della curva;
- 2) la presenza, di fatto, di quattro diverse curve dell'IRPEF con andamenti irregolari, progressivamente convergenti fino alla soglia di 55mila euro di reddito, dove le differenze si annullano.



Equità, progressività, intergenerazionalità: l'IRPEF secondo ConfProfessioni



È palese, quindi, come si sia prodotta una “scissione” dell’IRPEF, con quattro distinte curve sui redditi fino a 55mila euro – fascia che rappresenta il 95% dei contribuenti, il 79% del reddito dichiarato e il 64% dell’imposta – rendendo ancora più evidente, in termini di equità orizzontale, la già descritta penalizzazione dei lavoratori autonomi.

In questa sede, tuttavia, è interessante focalizzare l’attenzione sull’equità verticale del modello: va, infatti, sottolineato come la progressività sia concentrata quasi esclusivamente sui redditi bassi e medio bassi (come testimoniato dall’andamento iniziale quasi verticale della curva), per poi sfumare al crescere del reddito. Di conseguenza è evidente come i soggetti più sfavoriti da tale impianto siano indubbiamente i contribuenti appartenenti alla cosiddetta “classe media”, ovvero coloro che conseguono redditi lordi compresi tra 25mila e 60mila euro, che scontano aliquote medie non molto dissimili da quelle calcolate su redditi ben più elevati.

3.4 Gli obiettivi di una “buona riforma”

Una “buona riforma” dell’IRPEF, quindi, dovrebbe mirare, se non alla risoluzione, quantomeno alla riduzione sostanziale delle iniquità e delle distorsioni generate dall’attuale modello. A nostro avviso, per intercettare tale obiettivo occorre mettere in campo una riforma che:

1) persegua in primo luogo la realizzazione del principio di equità orizzontale, in modo tale che a redditi uguali corrispondano debiti d'imposta equivalenti;

2) implementi, conseguentemente, la parità di trattamento tra tutti i redditi da lavoro (dipendente, autonomo, atipico);

3) riequilibri la progressività dell'imposizione, attraverso soluzioni che rendano regolare l'andamento graduale della relativa curva;

4) riduca, in ossequio al punto precedente, il carico impositivo sulla classe media;

5) superi la logica dei bonus e degli interventi a pioggia e, parallelamente, riduca il ricorso ai regimi sostitutivi;

6) riconosca il principio del diritto alla deduzione delle spese sostenute per la produzione del reddito da lavoro, indipendentemente dalla forma con il quale viene svolto;

7) rappresenti, finalmente, un punto di equilibrio intergenerazionale, prevedendo una specifica agevolazione per i giovani che entrano nel mondo del lavoro dipendente e indipendente;

8) avvii un percorso di semplificazione, attraverso il disboscamento delle detrazioni non dettate da necessità di tutela sociale o da comprovate esigenze di contrasto di interessi nella lotta all'evasione.

Ricordando, ovviamente, che non si può prescindere dai vincoli imposti dalle limitate risorse finanziarie a disposizione.

4. La riforma dell'IRPEF: la proposta di Confprofessioni

Con riferimento alle finalità delineate, la proposta di riforma dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche potrebbe essere declinata sulla base di due differenti approcci, verosimilmente sintetizzabili:

- nella costruzione di un nuovo modello di imposta (anche mutuato dalle migliori esperienze di altri paesi), segnando una discontinuità assoluta con l'IRPEF;
- nella rivisitazione dell'attuale modello, preservandone le caratteristiche di fondo ed eliminando le distorsioni sopra evidenziate.

La scelta di Confprofessioni è caduta su quest'ultima opzione: in primo luogo poiché nell'attuale contesto socio-politico riteniamo poco probabile che si riesca a sintetizzare un intervento di riforma radicale della principale imposta italiana; in secondo luogo poiché, a nostro avviso, la struttura dell'IRPEF è particolarmente idonea a rappresentare le complessità della società attuale, dando attuazione ai principi di capacità contributiva e di progressività e, conseguentemente, esaltando la funzione redistributiva dell'imposta.

Per raggiungere tali obiettivi, dando concreta attuazione alle finalità descritte nel precedente paragrafo, è necessario muoversi su cinque diverse direttrici:

- 1) ripristino dell'equità orizzontale⁹;
- 2) perfezionamento dell'equità verticale;
- 3) armonizzazione della progressività del modello;
- 4) riequilibrio intergenerazionale;
- 5) razionalizzazione del complesso delle deduzioni e detrazioni.

⁹In merito al ripristino dell'equità orizzontale si concorda con quanto recentemente proposto, in sede di audizione presso le Commissioni riunite Finanze della Camera dei Deputati e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, dal Prof. Vincenzo Visco, secondo il quale *“andrebbe valutata seriamente l'ipotesi di integrare l'art. 53 della Costituzione prevedendo che il sistema tributario sia informato non solo a criteri di progressività (l'equità verticale), ma anche di generalità e uniformità del prelievo per contribuenti con la stessa capacità contributiva (equità orizzontale)”*.

Il primo intervento – **ripristino dell'equità orizzontale** – può essere attuato mettendo in campo tre specifiche misure, ovvero:

a) riconoscimento della stessa detrazione per tutti i redditi da lavoro e di impresa¹⁰. Tale detrazione, fissata su un valore di 12mila euro (mille euro al mese), viene calcolata, secondo un meccanismo di “decalage” analogo all'attuale e fino a redditi pari a 55mila euro¹¹, mediante l'applicazione della seguente formula matematica: $2.760 \times (55.000 - R) / 43.000$ ¹²;

b) soppressione del trattamento integrativo (cosiddetto bonus 100 euro) e dell'ulteriore detrazione previsti a favore dei titolari di redditi da lavoro dipendente ai sensi di quanto disposto dal DL 5 febbraio 2020, n. 3 e successive modificazioni e integrazioni;

c) introduzione di una deduzione forfettaria pari al 5% del reddito da lavoro dipendente, con un tetto di 2mila euro, a titolo di “spese per la produzione del reddito”.

Il costo di questo insieme di interventi viene complessivamente stimato in circa 5,6 miliardi di euro (di cui 3,2 miliardi sui lavoratori dipendenti e assimilati e 2,4 miliardi sulle persone fisiche titolari di partita iva¹³).

Il secondo e il terzo obiettivo – **perfezionamento dell'equità verticale e armonizzazione della progressività del modello** – possono essere raggiunti mediante la razionalizzazione degli scaglioni e delle aliquote attualmente contemplate dall'articolo 11 del T.U.I.R., ovvero:

a) riduzione di tre punti dell'aliquota del terzo scaglione, portandola dall'attuale 38% al 35%;

b) inserimento di un ulteriore scaglione (il sesto), con aliquota del 45%, per i redditi superiori a 150mila euro.

¹⁰I redditi da pensione, invece, manterrebbero l'attuale detrazione.

¹¹ In alternativa a quanto proposto, si potrebbe ipotizzare l'applicazione di una detrazione in misura fissa (in ipotesi a 8.000 euro), ma per l'implementazione di tale misura occorrerebbero risorse finanziarie decisamente maggiori. Tale sistema, rispetto alla soluzione indicata, penalizzerebbe i redditi compresi tra 8.000 e 12.000 euro mentre favorirebbe quelli superiori.

¹²Dove “R” rappresenta il reddito imponibile.

¹³Stima Centro Studi Confprofessioni su dati del Dipartimento delle Finanze del MEF, riferiti alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019 per l'anno 2018.

La realizzazione di tali azioni ha un costo stimato in 2,3 miliardi di euro¹⁴. Tenendo presente che esse potrebbero essere ulteriormente perfezionate qualora si rendessero disponibili risorse aggiuntive dal processo di razionalizzazione del complesso di deduzioni e detrazioni.

Nelle seguenti tabelle si espone il confronto tra IRPEF attuale e proposta Confprofessioni in termini di imposta netta (Tabella 10) e di aliquota media effettiva (Tabella 11) dettagliato per lavoratori dipendenti¹⁵, pensionati e lavoratori autonomi (ovvero imprenditori in contabilità semplificata¹⁶).

TABELLA 10 - DALL'IRPEF ATTUALE ALLA PROPOSTA DI CONFPROFESSIONI									
REDDITO	DIPENDENTI			PENSIONATI			AUTONOMI		
	IMPOSTA NETTA ATTUALE	IMPOSTA NETTA PROPOSTA	DIFFERENZA	IMPOSTA NETTA	IMPOSTA NETTA PROPOSTA	DIFFERENZA	IMPOSTA NETTA ATTUALE	IMPOSTA NETTA PROPOSTA	DIFFERENZA
8.000	0	0	0	0	0	0	806	0	-806
10.000	0	0	0	587	587	0	1.310	0	-1.310
12.000	0	0	0	1.213	1.213	0	1.814	0	-1.814
14.000	411	382	-28	1.840	1.840	0	2.318	588	-1.730
16.000	1.001	949	-51	2.455	2.455	0	2.862	1.217	-1.646
20.000	2.261	2.219	-42	3.665	3.665	0	4.030	2.553	-1.477
24.000	3.522	3.489	-32	4.875	4.875	0	5.198	3.890	-1.308
28.000	4.782	4.759	-23	6.085	6.085	0	6.366	5.227	-1.139
32.000	6.584	6.221	-363	7.734	7.614	-120	7.974	6.884	-1.090
36.000	8.544	7.795	-749	9.384	9.144	-240	9.582	8.540	-1.042
40.000	10.977	9.369	-1.608	11.034	10.674	-360	11.190	10.197	-993
45.000	13.058	11.440	-1.618	13.096	12.586	-510	13.200	12.268	-932
50.000	15.139	13.511	-1.628	15.158	14.498	-660	15.210	14.339	-871
55.000	17.220	15.582	-1.638	17.220	16.410	-810	17.220	16.410	-810
60.000	19.270	17.640	-1.630	19.270	18.460	-810	19.270	18.460	-810
65.000	21.320	19.690	-1.630	21.320	20.510	-810	21.320	20.510	-810
70.000	23.370	21.740	-1.630	23.370	22.560	-810	23.370	22.560	-810
75.000	25.420	23.790	-1.630	25.420	24.610	-810	25.420	24.610	-810
80.000	27.570	25.900	-1.670	27.570	26.760	-810	27.570	26.760	-810
90.000	31.870	30.200	-1.670	31.870	31.060	-810	31.870	31.060	-810
100.000	36.170	34.500	-1.670	36.170	35.360	-810	36.170	35.360	-810
120.000	44.770	43.100	-1.670	44.770	43.960	-810	44.770	43.960	-810
150.000	57.670	56.000	-1.670	57.670	56.860	-810	57.670	56.860	-810
200.000	79.170	78.460	-710	79.170	79.360	190	79.170	79.360	190
250.000	100.670	100.960	290	100.670	101.860	1.190	100.670	101.860	1.190
300.000	122.170	123.460	1.290	122.170	124.360	2.190	122.170	124.360	2.190
400.000	165.170	168.460	3.290	165.170	169.360	4.190	165.170	169.360	4.190
500.000	208.170	213.460	5.290	208.170	214.360	6.190	208.170	214.360	6.190
1.000.000	423.170	438.460	15.290	423.170	439.360	16.190	423.170	439.360	16.190

Come si evince dai dati riportati nella Tabella 10, la soluzione di riforma proposta beneficerebbe generalmente i contribuenti della fascia

¹⁴Elaborazione Centro Studi Confprofessioni.

¹⁵Al fine di mostrare gli effetti della proposta, per i dipendenti il reddito indicato nelle tabelle si assume al lordo della deduzione forfettaria per le spese di produzione del reddito, nei termini sopra esposti.

¹⁶ Per gli imprenditori in contabilità ordinaria con redditi fino a 55mila euro, considerando che attualmente non beneficiano della detrazione prevista per i redditi di lavoro autonomo e i redditi di impresa in contabilità semplificata, il beneficio sarà più ampio.

media (con redditi superiori a 30mila euro) e penalizzerebbe i redditi molto elevati (quelli superiori a 250mila euro). Venendo alle singole categorie i vantaggi maggiori sarebbero per i lavoratori autonomi con redditi bassi e medio bassi e per i lavoratori dipendenti con redditi superiori a 40mila euro (per effetto della contestuale soppressione del “bonus 100 euro” e del riconoscimento di una deduzione forfettaria per spese di produzione del reddito). È importante sottolineare come anche le classi che negli ultimi anni hanno beneficiato dei tagli d'imposta introdotti dai vari governi (particolarmente i lavoratori dipendenti con redditi fino a 40mila euro) non avrebbero nocimento dall'adozione della proposta.

REDDITO	DIPENDENTI		PENSIONATI		AUTONOMI	
	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA ATTUALE	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA PROPOSTA	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA ATTUALE	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA ATTUALE	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA PROPOSTA
8.000	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,08%	0,00%
10.000	0,00%	0,00%	5,87%	5,87%	13,10%	0,00%
12.000	0,00%	0,00%	10,11%	10,11%	15,12%	0,00%
14.000	2,93%	2,73%	13,14%	13,14%	16,56%	4,20%
16.000	6,26%	5,93%	15,35%	15,35%	17,89%	7,60%
20.000	11,31%	11,10%	18,33%	18,33%	20,15%	12,77%
24.000	14,67%	14,54%	20,31%	20,31%	21,66%	16,21%
28.000	17,08%	17,00%	21,73%	21,73%	22,74%	18,67%
32.000	20,58%	19,44%	24,17%	23,79%	24,92%	21,51%
36.000	23,73%	21,65%	26,07%	25,40%	26,62%	23,72%
40.000	27,44%	23,42%	27,58%	26,68%	27,98%	25,49%
45.000	29,02%	25,42%	29,10%	27,97%	29,33%	27,26%
50.000	30,28%	27,02%	30,32%	29,00%	30,42%	28,68%
55.000	31,31%	28,33%	31,31%	29,84%	31,31%	29,84%
60.000	32,12%	29,40%	32,12%	30,77%	32,12%	30,77%
65.000	32,80%	30,29%	32,80%	31,55%	32,80%	31,55%
70.000	33,39%	31,06%	33,39%	32,23%	33,39%	32,23%
75.000	33,89%	31,72%	33,89%	32,81%	33,89%	32,81%
80.000	34,46%	32,38%	34,46%	33,45%	34,46%	33,45%
90.000	35,41%	33,56%	35,41%	34,51%	35,41%	34,51%
100.000	36,17%	34,50%	36,17%	35,36%	36,17%	35,36%
120.000	37,31%	35,92%	37,31%	36,63%	37,31%	36,63%
150.000	38,45%	37,33%	38,45%	37,91%	38,45%	37,91%
200.000	39,59%	39,23%	39,59%	39,68%	39,59%	39,68%
250.000	40,27%	40,38%	40,27%	40,74%	40,27%	40,74%
300.000	40,72%	41,15%	40,72%	41,45%	40,72%	41,45%
400.000	41,29%	42,12%	41,29%	42,34%	41,29%	42,34%
500.000	41,63%	42,69%	41,63%	42,87%	41,63%	42,87%
1.000.000	42,32%	43,85%	42,32%	43,94%	42,32%	43,94%

La Tabella 11 mostra come la soluzione adottata armonizzerebbe la crescita dell'aliquota media effettiva al crescere del reddito dichiarato, rendendo più regolare e incisivo lo spiegamento della progressività. Non solo: sul piano dell'equità orizzontale il nuovo modello genererebbe una curva unica per tutti i redditi da lavoro, che si collocherebbe moderatamente più in basso rispetto a quella afferente i redditi da pensione¹⁷.

La necessità di perseguire il quarto obiettivo – **riequilibrio intergenerazionale** – nasce da una duplice constatazione. In primo luogo la condizione occupazionale dei giovani italiani, che, se rapportata con quella dei pari età europei, assume connotazioni drammatiche: a un tasso di disoccupazione che ormai sfiora il 30%¹⁸ si accompagnano il poco lusinghiero record europeo dei NEET¹⁹, al 24,1% contro una media europea del 13,4%²⁰, il penultimo posto, davanti alla Grecia, per tasso di occupazione giovanile, che si attesta al 42,7%²¹, e, infine, all'ultimo posto (-9,5%) per divario tra lavoratori giovani e anziani²². In secondo luogo, occorre sottolineare come in via generale le condizioni dei giovani italiani abbiano registrato un sensibile peggioramento negli ultimi anni, tant'è che dalla metà degli anni '80 del secolo scorso a oggi il reddito dei soggetti di età compresa tra 60 e 64 anni è cresciuto di circa il 25% in più rispetto a quello dei giovani tra 30 e 34 anni, mentre la media dei paesi OCSE si attesta al 13%²³. Per non parlare degli squilibri

¹⁷Ricordando che mentre i redditi da lavoro, oltre IRPEF e addizionali, scontano anche gli obblighi della contribuzione previdenziale, i redditi da pensione, ovviamente, ne sono esenti.

¹⁸Secondo l'ISTAT a dicembre 2020 il tasso di disoccupazione giovanile si è attestato al 29,7%. In Europa soltanto Spagna e Grecia fanno peggio dell'Italia.

¹⁹Giovani inoccupati che non sono inseriti né in percorsi di studio né di formazione.

²⁰Il dato si riferisce alla percentuale dei NEET tra i 15 e i 29 anni di età. Fonte OPENPOLIS, Focus Occupazione 2020.

²¹Il dato si riferisce alla percentuale degli occupati di età compresa tra 20 e 29 anni. Fonte OPENPOLIS, Focus Occupazione 2020.

²²Il dato si riferisce al divario, in punti percentuali, tra tasso di occupazione dei lavoratori giovani (20-29 anni) e dei lavoratori anziani (55-64 anni). Fonte OPENPOLIS, Focus Occupazione 2020.

²³Fonte: OECD, Preventing Ageing Unequally. Il medesimo report evidenzia come siano corrispondentemente cresciute le disuguaglianze, misurate mediante l'indice di Gini, all'interno delle classi di età più giovani.

intergenerazionali in campo previdenziale²⁴. Riteniamo, quindi, che tra le priorità del Paese vi debba essere la “questione giovanile” e che essa debba trovare una prima significativa risposta proprio in un modello di imposizione sui redditi che incentivi l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani, utilizzando la leva fiscale per promuovere auto imprenditorialità e assunzioni²⁵. La nostra proposta, pertanto, è elevare a 18mila euro (1.500 euro al mese) la detrazione per i redditi da lavoro e di impresa se prodotti da giovani fino a 35 anni di età²⁶. Il costo di tale intervento può essere approssimativamente stimato tra 2,5 e 3 miliardi di euro²⁷. Tale soluzione viene esposta nella successiva Tabella 12, che mostra l'imposta netta e l'aliquota media effettiva sui redditi di lavoro²⁸ e di impresa realizzati da giovani fino a 35 anni di età. Il vantaggio generazionale si esaurisce al raggiungimento dei 55mila euro di reddito, soglia oltre la quale il “premio” intergenerazionale non opera.

²⁴In effetti, le considerazioni da svolgere su tale tema sarebbero ben più ampie di quanto assai sinteticamente rappresentato in questa sede.

²⁵In merito riteniamo che tale soluzione debba combinarsi con specifici e mirati incentivi, di natura contributiva, all'assunzione dei giovani, dando vita a un modello che minimizzi il cuneo fiscale sulle corrispondenti retribuzioni, avvicinando il costo del lavoro al netto percepito.

²⁶La proposta non integrerebbe profili di incostituzionalità per la transitorietà del requisito soggettivo (età) richiesto.

²⁷Non sono disponibili al pubblico dati analitici irpef suddivisi per classi di età fino a 35 anni.

²⁸Si ricorda che nel modello proposto la deduzione forfettaria per le spese di produzione del reddito a favore dei lavoratori dipendenti, nei termini sopra esposti, spetterebbe, ovviamente, anche ai giovani (la Tabella 12 considera i redditi al netto delle deduzioni).

TABELLA 12 - PROPOSTA CONFPROFESSIONI IRPEF GIOVANI (fino a 35 anni di età)		
REDDITO	IMPOSTA NETTA	ALIQUTA MEDIA EFFETTIVA
8.000	0	0,00%
10.000	0	0,00%
12.000	0	0,00%
14.000	0	0,00%
16.000	0	0,00%
20.000	770	3,85%
24.000	2.311	9,63%
28.000	3.851	13,75%
32.000	5.712	17,85%
36.000	7.572	21,03%
40.000	9.433	23,58%
45.000	11.759	26,13%
50.000	14.084	28,17%
55.000	16.410	29,84%

Una analoga misura, a tutela dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, andrebbe introdotta nel regime forfettario, vincolando la possibilità di avvalersi dell'aliquota ridotta del 5% per i primi cinque anni di attività all'età anagrafica di 35 anni. Inoltre, anche per le ragioni sopra esposte, andrebbe sancita l'incompatibilità del regime forfettario con il contestuale possesso di redditi da pensione, indipendentemente dall'ammontare degli stessi.

Infine, il quinto obiettivo – **razionalizzazione del complesso delle deduzioni e detrazioni**²⁹ – dovrebbe essere perseguito nell'ottica della semplificazione del sistema, attualmente caratterizzato da una miriade di oneri deducibili e detraibili. Il processo dovrebbe essere compiuto con particolare attenzione, preservando esclusivamente i casi afferenti necessità di tutela sociale o comprovate esigenze di contrasto di interessi nella lotta all'evasione. Fermo restando che, in quest'ultimo caso, si potrebbe ipotizzare di sostituire il meccanismo di deduzione/detrazione dall'IRPEF con un più efficiente sistema di accredito automatico e immediato di quota parte delle corrispondenti

²⁹Processo da cui potrebbe generarsi parte delle risorse necessarie a finanziare gli interventi precedentemente descritti.

spese effettuate mediante strumenti di pagamento elettronici. In merito alle detrazioni per carichi di famiglia e oneri legati allo studio si rimanda alla proposta contenuta nel successivo paragrafo 5.

5. Le misure a sostegno delle famiglie e dell'istruzione

Il presente paragrafo è dedicato a uno specifico focus sulle misure a sostegno della famiglia e dell'istruzione, politiche che riteniamo fondamentali nel quadro della complessiva riforma dell'ordinamento tributario e, in particolare, del modello di imposizione sui redditi delle persone fisiche.

5.1 Misure a sostegno delle famiglie

La legge di Bilancio 2021 (art. 1, comma 362, della legge n. 178 del 2020) ha rinnovato l'assegno di natalità (c.d. Bonus bebè) per ogni figlio nato o adottato dal primo gennaio al 31 dicembre 2021 con le modalità previste dal comma 340 della legge di Bilancio 2020 (legge n. 160/2019), ovvero esclusivamente fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione. La prestazione è stata rimodulata dalla legge di Bilancio 2020 con nuove soglie di ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) e spetta, in applicazione del principio dell'accesso universale, nei limiti di un importo minimo, anche per ISEE superiori alla soglia di 40mila euro o anche in assenza dell'indicatore ISEE. Più precisamente, l'importo dell'assegno annuo è così modulato:

- a) 1.920 euro (160 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni non superiore a 7mila euro annui;
- b) 1.440 euro (120 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni compreso fra i valori ISEE di 7mila e 40mila euro;
- c) 960 euro (80 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni superiore a 40mila euro;

d) in caso di figlio successivo al primo, nato o adottato tra il primo gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021, l'importo dell'assegno di cui alle lettere a), b) e c) è aumentato del 20 per cento.

Il presente incentivo, salvo modifiche, terminerà al 31/12/2021.

Venendo all'assegno unico, esso, che riformerà radicalmente le politiche di sostegno alle famiglie, sarà previsto, a partire dal settimo mese di gravidanza, per ciascun figlio a carico fino ai 21 anni: circa 12,5 milioni di bambini e ragazzi, di cui 10,1 milioni minori, stando agli ultimi dati ISTAT sui residenti. Il disegno di legge S.1892, in corso di esame in commissione parlamentare, reca la delega al Governo per l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, di uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. Il provvedimento intende pertanto superare l'attuale polverizzazione delle misure a sostegno della genitorialità (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari, detrazioni fiscali) mediante una complessiva razionalizzazione e una parziale soppressione degli istituti vigenti, finalizzando le risorse così reperite per l'istituzione dell'assegno unico. Per il raggiungimento delle finalità sopra illustrate, viene appunto istituita la nuova figura dell'assegno unico, misura di sostegno economico per i figli a carico, il cui ammontare è modulato sulla base della condizione economica del nucleo familiare, come individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) o sue componenti, tenendo conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare. L'assegno, proprio perché basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e dei risparmi di spesa derivanti da graduale superamento o dalla soppressione delle seguenti misure: assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; assegno di natalità (c.d. bonus bebè); premio alla nascita (Bonus mamma domani) e fondo di sostegno alla natalità (fondo

rotativo inteso a favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli, nati o adottati a decorrere dal 2017). Inoltre, nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale, si intendono utilizzare anche le risorse rivenienti dal graduale superamento o dalla soppressione delle detrazioni IRPEF per i figli a carico e degli assegni per il nucleo familiare. Infine viene previsto un apposito stanziamento di 3 miliardi nel 2021 che arriverà a 6 miliardi nel 2022. In particolare, le risorse complessivamente disponibili, dovrebbero essere le seguenti³⁰:

Fonte (dati in milioni di euro)	2020	2021	2022	2023
FONDO ASSEGNO UNIVERSALE		1.044	1.244	1.244
ASSEGNO 3 FIGLI MINORI	372,7	372,7	372,7	372,7
ASSEGNO NATALITÀ	790			
PREMIO ALLA NASCITA	392	392	392	392
FONDO SOSTEGNO ALLA NATALITÀ	13	6	6	6
DETRAZIONI FISCALI FIGLI A CARICO (Fonte UPB)	8.200	8.200	8.200	8.200
ASSEGNO NUCLEO FAMILIARE (Fonte UPB)	5.900	5.900	5.900	5.900
TOTALE	15.667,7	15.914,7	16.114,7	16.114,7

Complessivamente si esprime un giudizio positivo sulla misura, a cominciare dal fatto che – ponendo rimedio a una ingiustificabile discriminazione – saranno ammessi a beneficiarne anche lavoratori autonomi e soggetti incapienti, attualmente esclusi da questa tipologia di sostegno. Con la precisazione che non avendo, ad oggi, informazioni circa gli importi effettivi che potranno percepire le famiglie è difficile stabilire se la disposizione sia adeguata e/o debba esser migliorata.

5.2 Misure a sostegno della “buona” istruzione

I commi 252-267 della legge di bilancio 2007 contengono una ridefinizione della disciplina in materia di contributi corrisposti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale delle università statali. In estrema sintesi viene previsto che l'importo del contributo onnicomprensivo annuale sia stabilito da ciascuna università statale con apposito regolamento e che l'esonero dal relativo pagamento sia concesso per il primo anno accademico agli iscritti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 13mila euro e per gli anni

³⁰Fonte: dossier Senato disegno di legge S.1892.

successivi agli iscritti che, oltre a presentare i medesimi requisiti ISEE, soddisfino congiuntamente le seguenti condizioni:

- 1) iscrizione universitaria da un numero di anni accademici non superiore alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno;
- 2) conseguimento di almeno 10 crediti formativi, entro la data del 10 agosto del primo anno, nel caso di iscrizione al secondo anno accademico; conseguimento di almeno 25 crediti formativi, nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto precedente la relativa iscrizione, nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi al secondo.

Tali criteri vengono più dettagliatamente declinati dai commi da 255 a 258 della legge, i cui testi si riportano in nota ³¹. Va, infine, sottolineato che le soglie di esenzione possono essere determinate dalle singole università: in merito si registra come molte università italiane le abbiano aumentate a 20.000/24.000 euro di ISEE.

In merito a tale modello, si ritiene che manchino interventi specifici finalizzati ad incentivare il prosieguo degli studi universitari. Infatti, occorre rilevare come, oltre alla riduzione delle rette universitarie in

³¹In particolare, i commi da 255 a 258 prevedono:

255. Sono esonerati dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale gli studenti che soddisfano congiuntamente i seguenti requisiti:

a) appartengono a un nucleo familiare il cui Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), calcolato secondo le modalità previste dall'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dall'articolo 2-sexies del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2016, n. 89, è inferiore o eguale a 13.000 euro;

b) sono iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno;

c) nel caso di iscrizione al secondo anno accademico abbiano conseguito, entro la data del 10 agosto del primo anno, almeno 10 crediti formativi universitari; nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi al secondo abbiano conseguito, nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto precedente la relativa iscrizione, almeno 25 crediti formativi.

256. Nel caso di iscrizione al primo anno accademico, l'unico requisito da soddisfare è quello di cui al comma 255, lettera a).

257. Per gli studenti che appartengono a un nucleo familiare il cui ISEE sia compreso tra 13.001 euro e 30.000 euro e che soddisfano entrambi i requisiti di cui alle lettere b) e c) del comma 255, il contributo onnicomprensivo annuale non può superare il 7 per cento della quota di ISEE eccedente 13.000 euro.

258. Per gli studenti che appartengono a un nucleo familiare il cui ISEE sia inferiore a 30.000 euro e che soddisfano il requisito di cui alla lettera c) del comma 255, ma non quello di cui alla lettera b) del medesimo comma 255, il contributo onnicomprensivo annuale non può superare quello determinato ai sensi dei commi 255 e 257, aumentato del 50 per cento, con un valore minimo di 200 euro.

base alle soglie ISEE e alla detrazione fiscale pari al 19% delle spese sostenute per istruzione³², non esista alcuna specifica misura che abbia un significativo impatto sull'IRPEF in base ai risultati conseguiti.

Si ipotizza pertanto una proposta legata proprio a tali casistiche, correlata con l'assegno unico familiare e con il fine di incentivare e premiare le famiglie degli studenti più meritevoli con possibili vantaggi.

Un tale modello:

- incentiverebbe il proseguimento degli studi universitari;
- costituirebbe un premio al merito;
- promuoverebbe il miglioramento del livello di istruzione generale.

Per raggiungere tali obiettivi proponiamo di mettere in campo quattro specifici interventi, ovvero:

1) l'eliminazione della detrazione fiscale del 19% per le spese universitarie. Si segnala che la detrazione non pone distinzione tra i redditi dei fruitori, anzi agevola i redditi più alti a discapito degli incapienti;

2) la soppressione della detrazione fiscale per le locazioni universitarie. Anche in questo caso la detrazione non discerne tra i redditi dei fruitori, favorendo i redditi più alti a discapito degli incapienti;

3) **in caso di iscrizione a un corso di laurea, l'estensione dell'assegno unico** (ora dovrebbe essere limitato a 21 anni, salvo modifiche) **fino al raggiungimento dell'età prevista per il conseguimento della laurea magistrale;**

4) **il potenziamento dell'assegno unico di base**, considerando gli stessi scaglioni ISEE, **collegandolo al rendimento universitario** del figlio. Si ipotizzano le seguenti misure:

³²Le detrazioni fiscali per spese di istruzione hanno il seguente impatto finanziario sul bilancio statale (fonte MEF):

- detrazione per spese di istruzione: 590 milioni di euro (impatto procapite 154,9 euro);
- detrazione canoni locazione per studenti universitari: 93,7milioni di euro (fruita da 282.010 oggetti, con impatto pro capite di 322,1 euro).

- ciclo di laurea triennale:
 - media ≥ 18 a ≤ 25 : nessun potenziamento;
 - media $\geq 26 \leq 28$: potenziamento dell'assegno nella misura del 50%;
 - media ≥ 29 : potenziamento dell'assegno nella misura del 100%;
- ciclo di laurea magistrale:
 - media ≥ 18 a ≤ 25 : nessun potenziamento;
 - media $\geq 26 \leq 28$: potenziamento dell'assegno nella misura del 90%;
 - media ≥ 29 : potenziamento dell'assegno nella misura del 150%.

6. La riforma delle imposte sui redditi: rivisitazione e razionalizzazione dell'imposizione sui cosiddetti redditi "residuali"

Negli ultimi venti anni si è assistito a una continua riduzione della base imponibile dei redditi soggetti a tassazione cumulativa e progressiva, per effetto del varo, anche per favorirne l'emersione, di varie forme di tassazione sostitutiva³³. Tale soluzione, di fatto, ha prodotto nell'immediato due conseguenze:

- l'incentivazione dell'emersione di redditi non dichiarati al fisco;
- la sottrazione di base imponibile all'IRPEF, evitando che tali introiti concorressero alla formazione del reddito complessivo.

Quest'ultima tendenza ha annacquato il concetto della cumulabilità dei redditi, dando un diverso significato al principio della progressività contributiva del sistema tributario, anche perché, generalmente, tale meccanismo è stato declinato attraverso l'adozione di regimi a tassazione piatta o proporzionale.

In tale contesto può essere utile riprendere uno degli obiettivi che della legge delega per la riforma tributaria degli anni '70 del secolo scorso³⁴, ovvero l'affermazione del principio di tassazione del cosiddetto reddito "effettivo", concetto decisamente attuale pensando alle cosiddette "nuove forme di reddito".

Il progresso tecnologico che ha caratterizzato gli ultimi 30 anni, infatti, ha generato varie forme di "globalizzazione", che, annullando i confini nazionali e transnazionali, hanno prodotto radicali trasformazioni sul sistema economico. L'avvento delle tecnologie di comunicazione di massa³⁵, in particolare, ha rivoluzionato il mercato della produzione e del commercio di beni e servizi. Da questo scenario, sommariamente riportato, origina la necessità di ripensare l'intero sistema regolatorio, non ultima la questione "tributaria". L'avvento dei

³³ Incerta appare la legittimità dei metodi "forfettari", "sintetici" o "induttivi" di quantificazione della base imponibile e, specialmente, del sistema di determinazione dei redditi fondiari che, incentrandosi su criteri di "media" riferibili alla "massa" e non alla "persona", paiono, *prima facie*, confliggere con il requisito di effettività che dovrebbe connotare la capacità contributiva riferibile al soggetto passivo del tributo.

³⁴ Legge 9 ottobre 1971, n. 825.

³⁵ Dalla rete internet ai social media.

nuovi modelli di produzione del reddito, infatti, impone il ripensamento degli strumenti di imposizione, attraverso:

- la rivisitazione delle regole sottostanti la determinazione dei redditi imponibili, razionalizzando l'imposizione tributaria in settori che storicamente hanno goduto di trattamenti speciali;
- l'individuazione delle nuove fonti di reddito, che in ogni caso dovrebbero essere ricondotte alla classica partizione ad oggi declinata dal T.U.I.R..

Con lo scopo di fondo di assicurare la perequazione³⁶ del sistema tributario, tale azione riformatrice dovrebbe perseguire l'equità sociale, in una visione di redistribuzione del reddito nazionale anche attraverso l'implementazione di maggiori servizi per la collettività, attraverso una rivisitazione del sistema delle imposte sostitutive dei redditi ed una nuova definizione dei criteri sottostanti la classificazione degli stessi.

6.1 La tassazione delle rendite finanziarie

Attualmente la tassazione dei redditi derivanti dagli investimenti finanziari prevede un'aliquota del 12,5% per i titoli di stato (BOT, BTP, CCT, CTZ) e del 26% per gli altri strumenti finanziari (azioni, fondi comuni, valute e obbligazioni societarie).

La rappresentazione contenuta nella successiva Tabella 13 evidenzia il peso percentuale della tassazione dei redditi di capitale in comparazione con altri stati occidentali. Dal confronto emerge chiaramente come la politica del legislatore italiano, volta a incentivare l'acquisto di titoli del debito pubblico, si sia distinta per l'adozione di aliquote particolarmente favorevoli sui rendimenti dei titoli di Stato. Peraltro, sul fronte impositivo delle altre tipologie di rendite finanziarie l'Italia, con una tassazione sostitutiva al 26%, si attesta su un livello molto competitivo.

³⁶Il termine "perequazione" ha origine nel latino *aequo*, che significa "alla pari" e da esso deriva *aequum*, che significa "giusto".

TABELLA 13 - IL CONFRONTO INTERNAZIONALE SULLE ALIQUOTE FISCALI				
IMPOSTE	CAPITAL GAIN	INTERESSI SUI TITOLI DI STATO	INTERESSI SUI BOND SOCIETARI	INTERESSI SUI DEPOSITI
ITALIA	26,00%	12,50%	26,00%	26,00%
FRANCIA	22,50%	45,00%	45,00%	45,00%
GERMANIA	26,37%	26,37%	26,37%	26,37%
SPAGNA	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%
STATI UNITI	20,00%	39,60%	39,60%	39,60%
REGNO UNITO	20,00%	45,00%	45,00%	45,00%
N.B.: Per interessi sui titoli di stato, bond societari e depositi per Francia e Regno Unito è stata indicata l'aliquota massima				
Fonte: Banca d'Italia				

L'attuale sistema, a nostro parere, potrebbe essere rivisto, avvicinandolo a quello degli altri principali paesi europei, in ragione delle seguenti direttrici di riforma:

1) confermando il trattamento di favore per i capitali investiti nell'acquisto di titoli di Stato, **ma alzando l'aliquota al 15% per gli investitori professionali** e mantenendo l'aliquota attuale per i piccoli risparmiatori;

2) **differenziando il prelievo impositivo sulle rendite finanziarie**, attraverso l'applicazione di un'aliquota del 30% per gli investimenti ricorrenti sul mercato borsistico (sia sui rendimenti che sui capital gains) e mantenendo l'attuale aliquota del 26% per i capitali derivanti dagli investimenti in piccole e medie imprese non quotate in borsa (sia sul fronte dei rendimenti che degli stock di vendite plusvalenti).

Affrontando la tematica dell'imposizione sulle rendite finanziarie non possiamo non evidenziare come le pensioni dei liberi professionisti iscritti alle Casse autonome scontino una iniqua doppia tassazione. Specificatamente, i contributi versati dai professionisti alle Casse vengono da queste investiti, generando rendimenti che successivamente, secondo sistemi di calcolo predefiniti, andranno a comporre la futura prestazione pensionistica. Per tali ragioni il modello di tassazione generalmente applicato contempla l'esenzione da imposta dei contributi versati e dei relativi rendimenti, rimandando l'imposizione al momento della percezione dell'assegno pensionistico (cosiddetto modello EET). In Italia, invece, il frutto dei rendimenti viene tassato due

volte: in primis al momento della effettiva maturazione, successivamente al momento dell'erogazione della pensione (cosiddetto modello ETT). La peculiarità della scelta italiana è dimostrata dal fatto che all'interno dell'Unione Europea soltanto altri due stati hanno adottato il modello ETT³⁷.

Nell'ambito, quindi, di una disciplina fiscale sulla previdenza già particolarmente penalizzante per i professionisti, al danno della doppia tassazione si aggiunge la beffa di un trattamento peggiore anche rispetto alla previdenza complementare. Se infatti i rendimenti degli investimenti della cosiddetta previdenza di secondo pilastro sono tassati al 20%, quelli afferenti gli investimenti messi in atto dalla previdenza obbligatoria, primo pilastro, dei professionisti scontano una aliquota d'imposta del 26%. Una discriminazione inammissibile in un sistema che dovrebbe assicurare al risparmio previdenziale pari dignità³⁸.

Per tali ragioni si propone di **consentire alle Casse di previdenza dei liberi professionisti di avvalersi del modello EET, superando le iniquità della doppia tassazione** e allineandosi alla maggior parte degli altri paesi europei. L'adozione di tale proposta richiederebbe un impegno finanziario di circa 480 milioni di euro. In subordine andrebbe quanto meno riportata al 20% l'aliquota di imposizione sui rendimenti realizzati dalle Casse (in questo caso l'impegno ammonterebbe a circa 110 milioni di euro).

6.2 La tassazione delle vincite derivanti da giochi a premio, lotterie, pronostici scommesse

Le cosiddette "tasse sulla fortuna" colpiscono selettivamente soltanto coloro i quali hanno la meglio sulla dea bendata. Tuttavia, la sfida al fato potrebbe alimentare fenomeni di ludopatia, con le relative conseguenze sul piano psico-sociale e sulla spesa afferente il Sistema Sanitario Nazionale. Per tali ragioni siamo convinti che sensibilizzazione e prevenzione passino anche attraverso un equilibrato modello di

³⁷Si tratta di Svezia e Danimarca.

³⁸ Anzi, il risparmio previdenziale afferente il primo pilastro dovrebbe essere maggiormente tutelato rispetto a quello complementare.

imposizione fiscale, che dovrebbe penalizzare le fattispecie dove la componente “azzardo” assume maggiore rilevanza.

In sintesi si rileva come attualmente vi siano varie modalità di prelievo in ragione dei vari tipi di gioco, essenzialmente derivanti dal flusso delle raccolte al netto dei premi corrisposti e degli aggi spettanti al gestore (flussi inerenti Lotto, lotterie istantanee ed a estrazione differita) o dalle vincite. Nello specifico si tratta:

- del Prelievo erariale Unico (PREU), che si applica sugli apparecchi da divertimento ed intrattenimento, ovvero sulle new slot machine (AWP) e videolottery (VTL) collegate al sistema telematico dell' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;
- dell'Imposta Unica, afferente i concorsi pronostici e le scommesse di qualsiasi tipo su eventi che si svolgono in Italia o all'estero, che prevede una pluralità di aliquote su imponibili che mutano in ragione della tipologia del gioco.

In generale, per le ragioni sopra esposte, si propone un incremento generalizzato dei prelievi sostitutivi previsti sui giochi in questione – focalizzato sulla semplificazione e razionalizzazione delle aliquote applicate, nonché delle relative basi imponibili, nell'ottica di tassare maggiormente quelle fattispecie in cui la componente “azzardo” assume maggiore rilevanza – come si evince dalla seguente tabella.

TABELLA 14 - TASSAZIONE DELLE VINCITE DERIVANTI DA GIOCHI A PREMIO, LOTTERIE, PRONOSTICI SCOMMESSE				
GIOCHI	TIPOLOGIA	BASE IMPONIBILE	ALIQUOTA ATTUALE	ALIQUOTA PROPOSTA
SUPERENALOTTO	IMPOSTA UNICA	RACCOLTA	28,27%	33,00%
SUPERSTAR	IMPOSTA UNICA	RACCOLTA	38,27%	33,00%
WIN FOR LIFE	IMPOSTA UNICA	RACCOLTA	23,27%	33,00%
CONCORSI PRONOSTICI	IMPOSTA UNICA	AMMONTARE SOMMA GIOCATA	33,84%	33,00%
SCOMMESSE A QUOTA FISSA	IMPOSTA UNICA	MARGINE LORDO	18,00%/22,00%	40,00%
SCOMMESSE A TOTALIZZATORE	IMPOSTA UNICA	AMMONTARE SOMMA GIOCATA	20,00%	40,00%
SCOMMESSE IPPICHE A QUOTA FISSA	IMPOSTA UNICA	MARGINE LORDO	43,00%/47,00%	40,00%
V7	IMPOSTA UNICA	POSTA DI GIOCO	15,00%	40,00%
BINGO	IMPOSTA UNICA	MARGINE LORDO	20,00%	40,00%
APPARECCHI COMMA 6A (NEW SLOT - AWP)	PREU	RACCOLTA	23,85%	40,00%
APPARECCHI COMMA 6B (VLT - VIDEOLOTTERY)	PREU	RACCOLTA	8,50%	40,00%
APPARECCHI COMMA 7	ISI e IVA	IMPONIBILE MEDIO ANNUO	8,00%	8,00%
GIOCHI DI ABILITÀ A DISTANZA	IMPOSTA UNICA	MARGINE LORDO	20,00%	33,00%
POKER CASH / GIOCHI DA CASINÒ	IMPOSTA UNICA	QUOTA RACCOLTA NON RESTITUITA	20,00%	40,00%
Elaborazione Centro Studi ConfProfessioni				

6.3 La WEB tax

Negli ultimi anni il commercio interno di beni e servizi ha subito un radicale cambiamento dei paradigmi organizzativi: il passaggio dal luogo fisico della vendita al luogo virtuale ha di fatto reso eteree le transazioni e la legittima manifestazione del consenso dei contraenti nel contratto di compravendita. Tutto ciò sta danneggiando il vitale sistema del commercio al dettaglio delle città e dei piccoli centri urbani, nonché la stessa sopravvivenza del tessuto sociale in luoghi in cui gli esercizi commerciali costituiscono “botteghe della socializzazione” e di trasmissione delle idee, delle vere e proprie agorà.

La sostituzione del commercio di prossimità con l'e-commerce è stata prevalentemente appannaggio di grandi multinazionali, che spesso, paradossalmente, si sono avvalse di condizioni fiscali favorevoli, competendo sullo stesso campo ma con diverse “regole del gioco”. Per tali ragioni la tassazione delle transazioni in cui il consumatore finale è un contribuente interno e il venditore una multinazionale con sede extra UE dovrebbe rappresentare un caposaldo anche della futura politica fiscale europea. In tale contesto, quindi, diviene fondamentale tanto garantire l'identificazione a monte e a valle degli operatori quanto,

soprattutto, **facilitare un prelievo che venga indirizzato ai singoli stati membri in ragione delle transazioni ivi effettuate.**

6.4 Nuove regole per il sistema della tassazione sui redditi fondiari e razionalizzazione dell'imposizione nel settore agricolo e nelle attività connesse

La principale caratteristica riferibile alla disciplina sui redditi fondiari è relativa alla circostanza che oggetto dell'imposizione non è la ricchezza realmente prodotta dai singoli beni immobili, quanto l'astratta e potenziale capacità di produrre un reddito (ciò a prescindere dal concreto manifestarsi e dall'entità dello stesso³⁹).

La disamina dei vari sistemi di determinazione della base imponibile utilizzati ai fini della tassazione reddituale delle attività agricole è inserita nell'inquadramento generale della disciplina sui redditi fondiari, nel cui ambito, rientrano tutti i proventi generati dalla gestione degli immobili.

Attualmente, in ragione delle disposizioni del T.U.I.R. i redditi fondiari sono ripartiti nelle seguenti categorie:

- a) il reddito dominicale dei terreni, che si configura in capo al proprietario o al titolare di un diritto reale di godimento sul terreno;
- b) il reddito agrario dei terreni, che remunera il lavoro di organizzazione svolto nell'esercizio dell'attività agricola e il relativo capitale;
- c) il reddito dei fabbricati, che si configura solo in capo al proprietario o al possessore di un reddito reale di godimento su di un fabbricato.

Di fatto, mentre i redditi dominicali e i redditi da fabbricati costituiscono forme di produzione del reddito collegate alla realizzazione di un atto di gestione, consistente nella messa a reddito dell'immobile, il reddito agrario rappresenta una tipologia di produzione reddituale più

³⁹Il reddito presumibilmente prodotto da un immobile concorre, invero, a formare il reddito complessivo del soggetto passivo anche nel caso in cui si tratti di un fabbricato disabitato, non locato o di un terreno non coltivato.

complessa. Esso, infatti, ha a oggetto la realizzazione di un'attività stabilmente funzionale allo sfruttamento della potenzialità produttiva del fondo agricolo, attraverso la predisposizione di un idoneo assetto organizzativo.

6.4.1 I redditi derivanti dalle locazioni di immobili

Se un immobile a destinazione abitativa o commerciale è soggetto a IMU – la cui base imponibile tiene conto della destinazione urbanistica e della rendita catastale – e non è locato o affittato non rileva nella determinazione del reddito imponibile IRPEF delle persone fisiche⁴⁰. Al contrario, l'affitto e la locazione di un bene immobile commerciale o abitativo, ha un riflesso sulla posizione del proprietario ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF con immediati effetti sull'intensità della tassazione progressiva per scaglioni.

A quest'ultimo principio generale, fanno eccezioni gli affitti, ancorché temporanei o parziali, degli immobili a destinazione abitativa. Come noto, infatti, il legislatore tributario nel 2011 ha introdotto il regime opzionale della “cedolare secca” per i contribuenti che ritraggono proventi dalla locazione di un immobile ad uso abitativo. Dopo i vari interventi normativi, l'essenza del sistema opzionale⁴¹ del reddito assoggettato a cedolare comporta, a favore delle persone fisiche titolari del diritto di proprietà o del diritto reale di godimento, l'applicazione di una imposta sostitutiva dell'IRPEF pari al 21% del canone di locazione annuo stabilito dalle parti, salvo che per i contratti a canone concordato, per cui si applica un'aliquota del 10% (in quest'ultimo caso è prevista una riduzione dell'IMU).

Dopo dieci anni dall'entrata in vigore del modello – nato sul principio del contrasto di interessi, volto a incentivare l'emersione delle locazioni

⁴⁰A meno che non si tratti di immobile a uso abitativo ubicato nel medesimo comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale.

⁴¹L'opzione può essere esercitata per unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali da A1 a A11 (esclusa l'A10 - uffici o studi privati) locate a uso abitativo e per le relative pertinenze, locate congiuntamente all'abitazione. In ogni caso non è consentito avvalersi dell'opzione relativamente a immobili locati a soggetti che sottoscrivono il contratto nell'esercizio di attività di impresa o di arti e professioni.

in nero – riteniamo necessari alcuni specifici correttivi. In particolare si propone di:

- consentire la locazione a conduttori che agiscono nell'esercizio di imprese o attività professionali;
- ampliare le categorie catastali al fine di includere le locazioni commerciali;
- innalzare l'aliquota del 10% per i canoni concordati al 15%, escludendo ovviamente il contraente che agisca nell'esercizio di attività d'impresa o professionali;
- innalzare l'aliquota del 21% al 26%, parificandola con l'aliquota prevista per i redditi di capitale.

In alternativa a questi ultimi due punti si potrebbe pensare a una **specifico tassazione sostitutiva non proporzionale (o “piatta”) ma con un sistema di scaglioni e aliquote corrispondenti a quelle dell'IRPEF**, modello che salvaguarderebbe i piccoli proprietari e penalizzerebbe coloro che dalle locazioni immobiliari traggono redditi significativi.

6.4.2 I redditi derivanti dalle imprese agricole e dalle attività connesse

La tassazione delle imprese agricole ha sempre ricevuto da parte del legislatore fiscale un trattamento di favore, sul presupposto che l'agricoltura svolge un'azione di presidio del territorio ed è chiamata a sopportare il rischio connesso alle avversità atmosferiche. Tale concezione, pur fondata, risulta antinomica con la modernità dei processi organizzativi e, di fatto, determina significative disparità di trattamento, considerato che anche le altre tipologie di iniziative imprenditoriali e professionali sopportano un rischio d'estinzione sul mercato di riferimento. Impostazione, peraltro, che potrebbe non essere compiutamente in linea con i principi costituzionali di uguaglianza e capacità contributiva.

La disciplina del reddito agrario, che si applica alle tradizionali attività agrarie e alle specifiche attività connesse⁴², prevede, in estrema sintesi, che il reddito venga determinato mediante l'applicazione di tariffe d'estimo⁴³. Vi sono poi ulteriori norme tributarie di carattere agevolativo afferenti la rivalutazione dei terreni, l'esenzione IRPEF per redditi dominicali e agrari, relativi ai terreni, dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, confermata anche dalla legge di Bilancio 2021, e l'esenzione IRAP per tutti i produttori agricoli⁴⁴. Analoghe agevolazioni, infine, sono previste in materia di imposte indirette.

Se la *ratio* di tale scelta normativa poteva avere una giustificazione storica, negli anni '20 del ventunesimo secolo essa risulta anacronistica. Oggi occorre prendere atto della sostanziale trasformazione del comparto agricolo, caratterizzato dal progresso tecnologico e dalla meccanizzazione dei processi, particolarmente imponente negli ultimi 20 anni. Tant'è che il classico modello di coltivazione del "coltivatore diretto", che con l'ausilio della sua famiglia raccoglieva i frutti dei raccolti, ha lasciato il passo a un modello caratterizzato da coltivazioni intensive, standardizzazione dei processi e conseguente riduzione dei rischi connessi all'esercizio dell'attività primaria. Senza dimenticare che oggi l'esercizio dell'attività agricola deve essere collocato nell'ottica della salvaguardia del sistema ecologico, della gestione sostenibile dell'ambiente attraverso la salvaguardia del territorio, della conservazione delle risorse naturali, della preservazione delle biodiversità e del mantenimento della vitalità socio-economica delle aree rurali.

⁴²Limitatamente a quelle dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, con riferimento ai beni individuati, da ultimo, con D.M. 13 febbraio 2015.

⁴³Inoltre l'articolo 56-bis del T.U.I.R. stabilisce, al comma 3, che per le attività agrarie connesse dirette alla fornitura di servizi, di cui al terzo comma dell'articolo 2135 c.c., il reddito è determinato applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni registrate o soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, conseguiti con tali attività, il coefficiente di redditività del 25 per cento.

⁴⁴Sono invece soggette all'IRAP le attività di agriturismo, di allevamento di animali con terreno insufficiente a produrre almeno un quarto dei mangimi necessari e delle altre attività connesse.

Constatazioni che impongono un ripensamento anche dell'attuale disciplina tributaria, coniugandola oggettivamente con riferimento:

- alla reale dimensione dell'impresa;
- all'impatto sul sistema economico sociale;
- alla libertà di concorrenza.

In conclusione, sul fronte delle imprese operanti nel settore agrario è necessario, sotto il profilo tributario, operare un allineamento alle imprese commerciali, razionalizzando gli attuali regimi di favore (anche per le imposte indirette) ed uniformando la determinazione dei redditi e le relative modalità di tassazione⁴⁵.

⁴⁵Si vuole sottolineare anche l'estrema "frammentazione tributaria" del sistema. Ad esempio, le società semplici – e le società di fatto ad esse equiparate – sono sottoposte alla disciplina sui redditi fondiari e devono determinare il proprio reddito su base catastale, al pari di quanto avviene per le persone fisiche esercenti attività agricola. Ricadono, invece, nella categoria dei redditi d'impresa assoggettati alla determinazione dell'imponibile secondo i principi della correlazione costi-ricavi propri di ogni attività d'impresa commerciale, i redditi prodotti dagli imprenditori agricoli, costituiti sotto forma di società di persone. Stessa sorte è riservata se l'attività agricola è intrapresa con una struttura giuridica propria di una società di capitali, ovvero di una società cooperativa o dagli enti pubblici o privati aventi quale scopo esclusivo o principale l'esercizio di un'attività commerciale. Anche rispetto alle forme delle imprese collettive si pone, del resto, la necessità di svolgere delle opportune distinzioni in merito al regime impositivo del reddito fiscalmente rilevante. Infatti, mentre alle società in nome collettivo, alle società in accomandita semplice, alle società a responsabilità limitata e alle società cooperative è offerta la possibilità di scegliere se mantenere il criterio di determinazione analitica del proprio reddito, o optare per il regime di imposizione catastale sulla base del reddito agrario, le società per azioni e le società in accomandita per azioni sono, in ogni caso, sottoposte a tassazione in base al bilancio. Ulteriore esempio è il caso dell'attività agrituristica che, pur inclusa tra le attività agricole dal novellato disposto dell'art. 2135 c.c., non viene, in alcun modo, menzionata dall'art. 32 del T.U.I.R., di guisa da essere sottoposta a tassazione alla stregua di un'attività commerciale.

7. La revisione delle ritenute d'acconto e del sistema degli acconti d'imposta

È fenomeno noto che le ritenute d'acconto, nella misura del 20%, sul volume lordo dei compensi incassati dal professionista raggiungono molto spesso un valore ben superiore alle imposte effettivamente dovute. Tale meccanismo, paradossalmente distorsivo, risulta tanto più impattante quanto più la struttura operativa del professionista è organizzata e complessa. Mentre, infatti, il prelievo di ritenute a carico di professionisti che non sostengono significativi costi di struttura⁴⁶ può rivelarsi congruo e dar luogo a conguagli "a debito"; nella maggior parte dei casi, con riferimento agli studi più strutturati (che si avvalgono di lavoratori subordinati e collaboratori e che investono in beni materiali e immateriali), le ritenute d'acconto versate risultano certamente maggiori dell'imposta dovuta a consuntivo.

Tutto ciò genera crediti d'imposta che, oltre a costituire ingiusti prelievi anticipati di somme non dovute, possono essere compensati, per la parte eccedente i primi 5mila euro, solamente previa apposizione del cosiddetto visto di conformità e non prima di aver presentato la corrispondente dichiarazione dei redditi. Oltre al danno di anticipare imposte non dovute, quindi, si aggiunge la beffa di non poter recuperare tali somme prima della metà dell'anno successivo, con il contribuente che – suo malgrado – finisce per diventare un prestatore di denaro non remunerato a favore dell'erario.

Tutto ciò viene evidenziato nella seguente Tabella 15, mettendo a confronto professionisti che, a parità di reddito, evidenziano una bassa (10%) e alta (60%) incidenza dei costi di struttura⁴⁷: mentre i primi determineranno un debito d'imposta (sostanzialmente assorbito dagli acconti), i soggetti strutturati saranno costantemente a credito.

⁴⁶Occorre considerare che attualmente molti professionisti "piccoli" operano per lo più attraverso il regime forfettario, che non contempla l'applicazione di ritenute sulle somme incassate.

⁴⁷Trattasi di modello semplificato che non considera la dinamica dei contributi previdenziali né eventuali detrazioni per carichi di famiglia.

TABELLA 15 - RITENUTA D'ACCONTO SU REDDITI LAVORO AUTONOMO (ATTUALE)				
COMPENSI	25.000	50.000	100.000	150.000
RITENUTA 20%	5.000	10.000	20.000	30.000
CASO 1 - COSTI 10% COMPENSI	2.500	5.000	10.000	15.000
IRPEF	4.030	13.200	31.870	51.220
CREDITO/DEBITO	970	-3.200	-11.870	-21.220
CASO 2 - COSTI 60% COMPENSI	15.000	30.000	60.000	90.000
IRPEF	1.310	4.030	11.190	19.270
CREDITO/DEBITO	3.690	5.970	8.810	10.730
Elaborazione Centro Studi Confprofessioni				

L'attuale meccanismo, quindi, genera una evidente aggravio proprio a carico dei soggetti che creano occupazione, i quali, paradossalmente, si trovano a pagare le imposte anticipatamente, recuperando la differenza soltanto nell'anno successivo.

Per tali ragioni risulta imprescindibile mettere in campo strumenti atti a limitare tale effetto distorsivo: a nostro avviso, la soluzione potrebbe essere consentire ai professionisti "organizzati" (considerando tali tutti coloro che si avvalgono della collaborazione di almeno un lavoratore dipendente) di avvalersi della **possibilità di dimezzare (dal 20% al 10%), previa comunicazione ai propri clienti, la ritenuta d'acconto**, analogamente a quanto già previsto per agenti e rappresentanti di commercio.

La successiva Tabella 16, che prende in considerazione le medesime simulazioni della precedente ma applicando una ritenuta d'acconto dimezzata, evidenzia come la soluzione proposta andrebbe a smussare il divario tra professionisti che si avvalgono di personale dipendente e con maggiore propensione agli investimenti e professionisti privi di organizzazione.

TABELLA 16 - RITENUTA D'ACCONTO SU REDDITI LAVORO AUTONOMO (PROPOSTA)				
COMPENSI	25.000	50.000	100.000	150.000
RITENUTA 10%	2.500	5.000	10.000	15.000
CASO 1 - COSTI 10% COMPENSI	2.500	5.000	10.000	15.000
IRPEF	4.030	13.200	31.870	51.220
CREDITO/DEBITO	-1.530	-8.200	-21.870	-36.220
CASO 2 - COSTI 60% COMPENSI	15.000	30.000	60.000	90.000
IRPEF	1.310	4.030	11.190	19.270
CREDITO/DEBITO	1.190	970	-1.190	-4.270
Elaborazione Centro Studi Confprofessioni				

Con l'applicazione della ritenuta differenziata la situazione creditoria dei soggetti che impiegano personale dipendente risulterebbe marginale, nella maggior parte dei casi sotto i 5mila euro e, di conseguenza, con possibilità di compensazione immediata.

Andrebbe, infine, valutata, previa verifica di fattibilità tecnica, la possibilità di riformare gli obblighi afferenti gli adempimenti in tema di ritenute d'acconto: mutuando il modello utilizzato per beneficiare delle detrazioni edilizie, si potrebbe ipotizzare di traslare sul sistema bancario, che assumerebbe gli oneri del sostituto d'imposta, tutti gli adempimenti connessi all'effettuazione e al versamento delle ritenute⁴⁸.

In merito alla tematica delle ritenute d'acconto e più in generale dei versamenti delle imposte sui redditi destano molto interesse le proposte presentate dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Avv. Ernesto Maria Ruffini, e successivamente dagli Onorevoli Luigi Marattin e Alberto Gusmeroli.

Per quanto riguarda la cosiddetta "cash-flow tax", proposta dall'Avv. Ruffini, si rilevano indubbi aspetti positivi: l'adozione del principio di cassa "puro", infatti, semplificherebbe la determinazione delle basi imponibili e potrebbe costituire un significativo incentivo agli investimenti. Non si condivide, invece, l'idea di abbinare il nuovo modello al versamento mensile delle imposte, poiché, considerato che

⁴⁸ Tale idea va valutata sotto il profilo della fattibilità, ma potrebbe consentire l'eliminazione di un adempimento molto oneroso (Ritenuta - F24 - CU - 770) per le imprese; mentre le banche potrebbero automatizzare il flusso mediante specifici campi opzione, che i contribuenti potrebbero inserire nella documentazione afferente le transazioni di pagamento delle relative fatture.

l'IRPEF è caratterizzata dall'applicazione di aliquote progressive su scaglioni di reddito, sarebbe complicato identificare l'aliquota d'imposta mensile nei casi di andamento irregolare di incassi e pagamenti.

Di più semplice realizzazione appare la proposta formulata dagli Onorevoli Marattin e Gusmeroli, che si estrinseca nel superamento del meccanismo degli acconti, con versamenti concentrati in due soli momenti dell'anno, a favore di una rateizzazione su base mensile, specificatamente in 12 rate, ciascuna pari a un dodicesimo delle imposte pagate l'anno precedente. Il nuovo modello implicherebbe la soppressione della ritenuta d'acconto.

Non vi è dubbio che l'abolizione della ritenuta d'acconto comporterebbe un notevole alleggerimento degli adempimenti a carico dei soggetti che erogano compensi ai professionisti, superando, peraltro, i summenzionati effetti distorsivi. Occorre tuttavia considerare che il sistema potrebbe generare criticità nei casi in cui dovessero verificarsi sbalzi di reddito (rischio di prelievi maggiori rispetto a quanto effettivamente maturando nell'anno d'imposta in corso ovvero rischio di prelievi minimi a fronte di importante incremento di reddito) mentre la ritenuta d'acconto, essendo direttamente legata ai compensi incassati, potrebbe risultare più efficace.

Vi sono poi ulteriori valutazioni che varrebbe la pena sviluppare:

- in primo luogo osservando che per i lavoratori autonomi il problema della concentrazione dei versamenti si manifesta anche (soprattutto) sulla contribuzione previdenziale, alla quale, quindi, andrebbe esteso il medesimo meccanismo di rateizzazione;
- in secondo luogo considerando che per coloro che adottano il regime forfettario il versamento delle imposte su base mensile mal si adatterebbe alle caratteristiche, estremamente semplificate, del modello⁴⁹.

Per le esposte ragioni si ritiene che il sistema di prelievo con periodicità mensile debba essere attivato soltanto su opzione del

⁴⁹ Considerato il volume, ridotto, delle imposte versate dai soggetti forfettari, il passaggio da 2 a 12 versamenti annuali potrebbe generare un significativo aggravio degli oneri amministrativi.

contribuente interessato, in modo da consentire al contribuente la scelta del modello più confacente alle proprie caratteristiche⁵⁰.

In tal senso l'esercizio dell'opzione consentirebbe ai contribuenti di valutare con ponderazione i possibili benefici della scelta, in termini di:

- minori adempimenti e, presumibilmente, minori spese;
- prelievi costanti, in modo da giungere senza “sorprese” all'appuntamento con la dichiarazione dei redditi;
- possibilità di revocare l'opzione qualora si verificano fatti o situazioni che rendano sconveniente continuare con il prelievo su base mensile.

⁵⁰In caso contrario vi potrebbe essere il rischio che la riduzione degli adempimenti in capo al sostituto d'imposta (connessi alla disapplicazione della ritenuta d'acconto) capo al sostituto d'imposta) determini un parallelo incremento degli adempimenti in capo al percettore (in termini di versamento delle imposte).

8. Un nuovo calendario fiscale

Riteniamo che una riforma fiscale all'insegna della semplificazione e della riduzione degli adempimenti, nel senso auspicato nei precedenti paragrafi, debba accompagnarsi alla revisione del calendario degli obblighi di versamento e dichiarativi. In via generale si propone **un'anticipazione della scadenza del pagamento del saldo delle imposte dell'anno precedente scaturenti dalla dichiarazione dei redditi e del relativo acconto per l'anno in corso**. Per quanto riguarda le persone fisiche, una data logica, tenuto conto del tempo necessario alla predisposizione delle dichiarazioni, potrebbe essere il 30 aprile.

Presupposto essenziale, al fine di potere ottemperare al rispetto della suddetta scadenza, è la definizione di un termine ultimo e perentorio, fissato al 31 dicembre di ciascun anno solare, per porre in essere qualsiasi integrazione o modifica atta a incidere sulle dichiarazioni dei redditi dell'anno in scadenza a tale data. In tal modo gli addetti ai lavori (software house, professionisti e contribuenti) alla data del primo gennaio di ciascun anno avranno a disposizione il materiale necessario (normativa, tracciati, scadenze, ecc.) per poter predisporre ed elaborare i dichiarativi nei termini previsti. Nel caso in cui l'Amministrazione Finanziaria rendesse disponibili in ritardo i modelli dichiarativi, dovrebbe essere previsto un automatico slittamento dei termini per l'effettuazione dei relativi versamenti e la presentazione delle corrispondenti dichiarazioni.

Nelle successive Tabelle 17 e 18 si riporta, relativamente ai principali versamenti e adempimenti dichiarativi, una ipotesi di riforma del corrispondente calendario⁵¹.

Si precisa che per quanto riguarda, in particolare, la presentazione della dichiarazione annuale IVA, di cui si propone lo slittamento del termine al 30 settembre, va garantita al contribuente la possibilità di procedere alla trasmissione a partire dal 1° febbraio.

⁵¹Il calendario per quanto riguarda le società di capitali fa riferimento a soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare.

TABELLA 17		
PRINCIPALI VERSAMENTI	SCADENZA ATTUALE	SCADENZA PROPOSTA
VERSAMENTO IVA ANNUALE	16 MARZO	31 MARZO
VERSAMENTO SALDO E 1° ACCONTO IRPEF	30 GIUGNO	30 APRILE
VERSAMENTO SALDO E 1° ACCONTO IRAP PERSONE FISICHE E SOCIETÀ DI PERSONE	30 GIUGNO	30 APRILE
VERSAMENTO SALDO E 1° ACCONTO IRES	30 GIUGNO	16 MAGGIO
VERSAMENTO SALDO E 1° ACCONTO IRAP SOCIETÀ DI CAPITALI	30 GIUGNO	16 MAGGIO
VERSAMENTO 2° ACCONTO IRPEF	30 NOVEMBRE	30 SETTEMBRE
VERSAMENTO 2° ACCONTO IRES	30 NOVEMBRE	30 SETTEMBRE
VERSAMENTO 2° ACCONTO IRAP	30 NOVEMBRE	30 SETTEMBRE

TABELLA 18		
PRINCIPALI ADEMPIMENTI	SCADENZA ATTUALE	SCADENZA PROPOSTA
INVIO CU	16 MARZO	16 MARZO
INVIO DICHIARAZIONE IVA	30 APRILE	30 SETTEMBRE
INVIO DICHIARAZIONE REDDITI PF/SP/SC	30 NOVEMBRE	31 OTTOBRE
INVIO DICHIARAZIONE IRAP	30 NOVEMBRE	31 OTTOBRE
INVIO MODELLO 770	31 OTTOBRE	31 OTTOBRE

Conseguentemente, **dovranno variare anche le scadenze delle relative rateizzazioni**, per le quali si propone lo schema evidenziato nelle successive Tabelle 19 e 20, afferenti rispettivamente il saldo e il primo acconto delle imposte e il secondo acconto delle imposte.

TABELLA 19 - RATEIZZAZIONE SALDO E 1° ACCONTO D'IMPOSTA					
RATE	1	2	3	4	5
PERSONE FISICHE NON TITOLARI DI PARTITA IVA	30 APRILE	31 MAGGIO	30 GIUGNO	31 LUGLIO	31 AGOSTO
PERSONE FISICHE TITOLARI DI PARTITA IVA (E SOCIETÀ DI PERSONE)	30 APRILE	16 MAGGIO	16 GIUGNO	16 LUGLIO	20 AGOSTO
SOGGETTI DIVERSI DALLE PERSONE FISICHE (E DALLE SOCIETÀ DI PERSONE)	16 MAGGIO	16 GIUGNO	16 LUGLIO	20 AGOSTO	16 SETTEMBRE

TABELLA 20 - RATEIZZAZIONE 2° ACCONTO D'IMPOSTA				
RATE	1	2	3	4
PERSONE FISICHE NON TITOLARI DI PARTITA IVA	30 SETTEMBRE	31 OTTOBRE	30 NOVEMBRE	27 DICEMBRE
PERSONE FISICHE TITOLARI DI PARTITA IVA (E SOCIETÀ DI PERSONE)	30 SETTEMBRE	31 OTTOBRE	30 NOVEMBRE	27 DICEMBRE
SOGGETTI DIVERSI DALLE PERSONE FISICHE (E DALLE SOCIETÀ DI PERSONE)	30 SETTEMBRE	31 OTTOBRE	30 NOVEMBRE	27 DICEMBRE

In alternativa si potrebbe prevedere il superamento del meccanismo dei due acconti, riducendo i versamenti al saldo e a un unico acconto: tale schema potrebbe essere declinato attraverso la possibilità di optare per un frazionamento delle corrispondenti somme in 9 rate mensili.

Relativamente al secondo acconto, riprendendo le considerazioni svolte nel paragrafo precedente e in analogia con la proposta formulata dagli Onorevoli Marattin e Gusmeroli precedentemente commentata, **proponiamo l'introduzione della possibilità di rateizzare gli importi dovuti in quattro rate mensili** (settembre, ottobre, novembre, dicembre). Il medesimo meccanismo andrebbe implementato anche per il versamento dei contributi previdenziali con scadenza corrispondente a quella del versamento delle imposte sui redditi.

Relativamente alla gestione dei versamenti di imposte e tasse, infine, si potrebbe ipotizzare l'implementazione di un sistema informatico (portale) che consentisse la possibilità, su opzione del contribuente, di addebitare direttamente sul conto corrente imposte e tasse predeterminabili dall'erario, analogamente a quanto già previsto per il pagamento di alcuni tributi a favore di enti locali. Ciò, allo stesso tempo, ridurrebbe gli adempimenti (F24) per i contribuenti e i costi (commissioni) per l'erario.

9. Le imposte “occulte”: addizionali regionali e comunali IRPEF

Nel 2019 Confprofessioni pubblicò un rapporto⁵² sulle addizionali regionali e comunali IRPEF, denunciando le criticità di un modello che nel tempo era divenuto particolarmente iniquo. Oggi quel rapporto risulta ancora più attuale, considerando il peso – continuamente crescente – delle addizionali sulla composizione delle imposte sui redditi.

In via generale, pertanto, occorre prendere atto della costante crescita del prelievo da addizionali IRPEF registrata negli ultimi anni, volta a soddisfare le crescenti esigenze di cassa degli enti locali, colpiti dai tagli attuati negli ultimi anni dalle manovre di finanza pubblica. Come si evince dalla Tabella 21, infatti, dal 2006 al 2018 in termini di “imposta netta” le addizionali IRPEF sono cresciute complessivamente del 88,79%, registrando un incremento del 64,92% a livello regionale e, addirittura, del 194,55% a livello comunale.

TABELLA 21 - ADDIZIONALI IRPEF: VARIAZIONE IMPOSTA NETTA 2006-2018				
TIPOLOGIA	2018	2006	VARIAZIONE	VARIAZIONE %
ADDIZIONALI REGIONALI	12.314.502	7.466.951	4.847.551	64,92%
ADDIZIONALI COMUNALI	4.962.954	1.684.910	3.278.044	194,55%
TOTALE ADDIZIONALI	17.277.456	9.151.861	8.125.595	88,79%

Elaborazione Centro Studi Confprofessioni su dati del Dipartimento delle Finanze del MEF

Sebbene non si ricordi nella storia recente un incremento impositivo di tale portata, sorprende come l'aumento dell'imposizione “locale” sui redditi sia passato completamente “sotto traccia”, mentre per altre tipologie di tributi (si pensi all’IVA o alla tassazione degli immobili) la sola ipotesi di revisione al rialzo ha contestualmente alimentato dibattiti molto vivaci. Le ragioni, presumibilmente, risiedono nelle caratteristiche proprie delle addizionali che – mostrandosi come “appendici” dell’IRPEF sia nelle modalità di determinazione che, soprattutto, in quelle di pagamento – risultano poco visibili⁵³.

In altre parole, chiaramente, intervenire sulle addizionali produce effetti marginali sul “consenso” dell’opinione pubblica, diversamente, ad

⁵²Si tratta del “Report sulle addizionali IRPEF” curato dall’Assemblea dei presidenti regionali di Confprofessioni e dall’Osservatorio delle libere professioni.

⁵³Da qui la definizione di imposte “occulte”.

esempio, dall'ipotesi di incremento delle aliquote IVA o del taglio di quelle IRPEF. Effetto ulteriormente consolidato dal fatto che il taglio delle risorse e il contestuale incremento delle addizionali trasferisce sugli enti locali la responsabilità politica della scelta di aumentare la pressione fiscale.

Fatte queste considerazioni di carattere generale, non si può non considerare un effetto strettamente correlato alla crescita quasi esponenziale dell'incidenza delle addizionali locali sulle complessive imposte sul reddito delle persone fisiche: ci riferiamo al fatto che il peso delle addizionali non è distribuito uniformemente su tutto il territorio nazionale, a causa dell'estrema eterogeneità delle policy fiscali degli enti territoriali. Se, considerando il complesso delle addizionali regionali e comunali, l'imposta media pro capite che grava su un contribuente residente nel comune di Roma ammonta a 6,4 volte quella di un contribuente residente nel comune di Bolzano⁵⁴, è evidente che alle summenzionate problematiche connesse al mancato rispetto dei principi di equità orizzontale e verticale si aggiunge l'ulteriore criticità derivante dalla disomogeneità territoriale. Che, inevitabilmente, finisce per determinare rilevanti distorsioni del concetto di progressività.

⁵⁴Un residente nel comune di Roma versa mediamente 770,96 euro, contro i 120,35 euro di un contribuente residente nel comune di Bolzano. I dati sono riferiti alle dichiarazioni dei redditi relative all'anno d'imposta 2016, "Report sulle addizionali IRPEF" curato dall'Assemblea dei presidenti regionali di Confprofessioni e dall'Osservatorio delle libere professioni.