

**CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA**

VI Commissione della Camera dei Deputati (Finanze)  
e 6° Commissione del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva in tema di riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario

Audizione del prof. Giuseppe Vegas

Roma, 5 febbraio 2021

## PREMESSA<sup>i</sup>

Il presente lavoro si propone di fornire al legislatore una serie di considerazioni, che possano essere valutate in sede di una eventuale riforma del sistema tributario, con particolare riferimento alle caratteristiche dell'imposizione diretta sulle persone fisiche. Pertanto, in questa sede, pur tenendo conto degli aspetti sistematici, non vengono trattate questioni specifiche di altre imposte né del sistema contributivo.

### A cosa servono le imposte

Le imposte sono finalizzate a reperire le risorse finanziarie indispensabili per far fronte ai costi dei servizi pubblici. Pertanto:

- preliminarmente è indispensabile operare una riflessione per definire non tanto gli obiettivi tradizionali della spesa pubblica (difesa, sicurezza, ecc.), ma soprattutto quelli, più controversi, del *welfare*. Concetto che ha una latitudine variabile nel tempo e nei diversi tipi di società, anche in funzione del livello di benessere della popolazione;
- occorre inoltre considerare l'efficienza e l'economicità dei servizi, anche in rapporto alle risorse disponibili e alla praticabilità della richiesta di uno sforzo fiscale adeguato ai contribuenti. Il tutto senza trascurare il peso dei costi di gestione amministrativi, più o meno giustificati, finalizzati alla gestione del servizio;
- non da ultimo, è indispensabile valutare la loro compatibilità in riferimento alle possibilità offerte dal bilancio pubblico, nel momento in cui si adottano e si confermano le decisioni in materia, con particolare riguardo alla tollerabilità dei possibili effetti sui livelli del *deficit* e del debito.

È noto, tuttavia, che, ad avviso di molti, lo scopo principale delle imposte sarebbe quello di redistribuire reddito e ricchezza; esse costituirebbero un mezzo per la riduzione delle disuguaglianze. In realtà, quello della redistribuzione è un tema che può riguardare la spesa pubblica in sé, ma non gli strumenti utilizzati per raggiungere una adeguata ripartizione della spesa pubblica. In tutti i casi in cui viene utilizzato il meccanismo fiscale a fini redistributivi, infatti, si assisterebbe ad una doppia penalizzazione, che sposta le caratteristiche degli interventi redistributivi dal campo della solidarietà a quello della coazione, contravvenendo al principio-cardine dell'einaudiana giustizia tributaria, quello di sapere per che cosa si paga. Provocando per tal via una non banale lesione del "principio del sacrificio".

### I problemi della capacità contributiva e della progressività

- Secondo la vulgata, per capacità contributiva si intenderebbe affermare il principio secondo il quale chi ha di più dovrà pagare di più, indipendentemente dalla circostanza che il proprio denaro vada a finanziare una spesa ragionevole o meno e, soprattutto, dal fatto che il denaro che in tal modo viene sottratto al contribuente

---

<sup>i</sup> L'autore si è avvalso, anche per le elaborazioni quantitative, di un Documento – allegato alla presente relazione – redatto per la Fondazione Respubblica, da Alessandro Barbina e Matteo Callegari, che ringrazia per l'opera preziosa.

possa pregiudicare o meno il soddisfacimento dei bisogni suoi e della sua famiglia (naturalmente questa valutazione deve essere storicizzata). Il tutto sulla base di un approccio che ha come obiettivo esclusivo quello di soddisfare le esigenze finanziarie complessive dell'operatore pubblico, indipendentemente dalle condizioni economiche di chi è chiamato a farvi fronte.

- Secondo invece l'approccio del Vanoni (manifestato già in sede di Costituente), il concetto di capacità contributiva mira ad individuare esattamente il fenomeno opposto: limitare allo stretto indispensabile il sacrificio di coloro che sono percossi dall'imposta (c.d. "principio del sacrificio"). In sostanza, secondo tale condivisibile opinione, è solo sulla base delle risorse disponibili che si deve adeguare l'onere della spesa pubblica e non viceversa, come invece accade nella realtà.
- Quanto alla progressività, occorre innanzitutto rammentare che la Costituzione non ha stabilito che vi debba essere necessariamente un'imposta personale con aliquote crescenti più che proporzionalmente rispetto agli incrementi del reddito, ma che il sistema tributario nel suo complesso sia improntato a tale principio. Ciò comporta la conseguenza che detto principio può essere reso effettivo con qualsiasi tipo di imposta, o anche con un *mix* tra varie imposte. Difficilmente potrebbe funzionare quando risulta applicato ad una sola imposta, che, tra l'altro, colpisce solo una parte dei redditi (e quindi non tutti i contribuenti).
- Se poi la progressività corrisponde ad una regola solidaristica e di buon senso, secondo la quale chi più ha è meglio in grado di sopportare oneri più elevati rispetto a chi ha meno, essa deve essere tuttavia conciliata con quella, sopra esposta, della capacità contributiva.
- In realtà, la progressività rappresenta il "prezzo differenziale" che i più abbienti sono tenuti a corrispondere per ottenere l'accesso gratuito e universale ai servizi pubblici<sup>ii</sup>. Il che pone un problema di compatibilità sistematica e di sovrapposizione dal punto di vista economico in tutti i casi in cui, come accade da noi, sia previsto un accesso selettivo alle prestazioni sociali.
- Se ciò accade, si assiste ad una doppia penalizzazione, che sposta le caratteristiche degli interventi redistributivi dal campo della solidarietà a quello della coazione, contravvenendo al principio-cardine dell'einaudiana giustizia tributaria, quello di sapere per che cosa si paga. Anche in questo caso, dunque, ne potrebbe risultare leso il "principio del sacrificio".
- Ne discende che la richiesta di denaro al contribuente dovrà essere la minore possibile, dovrà essere destinata a finanziare esclusivamente spese ragionevoli e il cui onere va misurato con oculatezza e, soprattutto, che, una volta sottrattogli le risorse destinate all'erario, il contribuente, secondo le sue condizioni economiche, sia in grado di far fronte dignitosamente alle proprie necessità di vita.
- In conclusione, occorre molta cautela nel muoversi in questo campo, dove il non tener conto dei principi fondamentali che lo regolano porta inevitabilmente al venir meno del consenso sociale nei suoi confronti. Con inevitabili conseguenze.

#### **Ne consegue che il sistema tributario dovrà essere:**

- gravoso nella misura minore possibile, in modo da non scoraggiare i contribuenti nella legittima ricerca di nuove fonti di incremento dei loro redditi o patrimoni;

---

<sup>ii</sup> V. Paolo Liberati, Note per una revisione del sistema tributario

- attrattivo, nei confronti dei sistemi esteri, in modo da non far mancare al Paese sia i capitali sia i lavoratori indispensabili per la sua crescita economica;
- orientato in ogni modo allo sviluppo, al fine di incentivare la ricerca delle migliori condizioni economiche a cui aspira ciascun contribuente, agevolando per tal via l'incremento del benessere complessivo;
- differenziato in ragione delle reali condizioni di vita del contribuente, calibrando il sacrificio imposto a ciascuno alla sua possibilità di sopportazione (equità verticale) e prevedendo, pertanto, almeno una soglia minima di esenzione;
- mirato a realizzare un sistema nel quale si tenga conto di tutti i redditi e di tutti gli elementi che compongono il tenore di vita del contribuente, indipendentemente dalla loro provenienza (equità orizzontale);
- coesivo, orientato cioè a scongiurare il rischio che un gruppo di contribuenti, o una classe sociale, si senta penalizzato o svantaggiato rispetto ad altri; evitando in tal modo di alimentare il fenomeno della cd. invidia sociale;
- in questo quadro, si dovrebbe far carico del problema della tendenziale scomparsa delle classi medie (che, come è noto, costituiscono l'elemento più dinamico della società e il suo vero motore di sviluppo), a vantaggio di un ristrettissimo gruppo di plutocrati e con la conseguenza di un impoverimento generale;
- facilmente comprensibile e generalmente condiviso, per scongiurare il rischio di una "fuga" dei contribuenti, dal Paese o da un tipo di imposta ritenuta troppo penalizzante, verso altri luoghi o sistemi di tassazione, che potrebbero dimostrarsi distorsivi del mercato;
- attuabile nel modo più semplice e meno costoso (comprimendo i costi di riscossione e quelli amministrativi);
- razionale, anche evitando l'applicazione di soglie che possano creare "trappole della povertà" o che possano in qualche modo provocare comportamenti elusivi o evasivi (spingere verso il "nero"), o il cui onere possa indurre a non voler incrementare i propri guadagni;
- non punitivo, nel senso che è opportuno che non sia adottato in base a scelte pubbliche orientate a colpire, con un maggiore sacrificio economico, i ceti non rappresentati dalla maggioranza di governo.

### **Come è cambiata la società**

- innanzitutto non è più omogenea: è venuta meno la segmentazione tra datori di lavoro, lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti. I dipendenti a reddito fisso vanno man mano diminuendo e crescono gli autonomi, sia perché le imprese stentano a sopportare i costi di personale, sia perché le nuove generazioni optano per sistemi (anche fiscali) più elastici e che lasciano maggiore libertà;
- d'altra parte, la rivoluzione tecnologica in atto ha profondamente modificato il valore, assoluto e relativo, di molti beni e servizi, e conseguentemente il livello di reddito di chi li produce e di chi li consuma. Con le successive emarginazione di imprese ed espulsione di lavoratori dal mercato del lavoro, nonché i vistosi fenomeni di concentrazione dei mezzi di produzione e della ricchezza in poche potentissime mani;

- il monopolio delle *Big Tech* ha portato le quattro grandi imprese tecnologiche del mondo occidentale (*Google, Microsoft, Facebook ed Amazon*) a disporre dei dati vitali di miliardi di cittadini (i cd, *big data*). La disponibilità di questa immane massa di dati, ottenuti gratuitamente, ha consentito a queste imprese di spiazzare la concorrenza di tutti quei soggetti, anche *in primis*, che, per poter operare proficuamente, devono acquisire a pagamento i dati necessari. Con due conseguenze: quella di spingere fuori mercato gli operatori tradizionali, anche sostituendosi in molti settori (ad esempio in quello del credito al consumo), e quella di aver assunto dimensioni tali da rendere praticamente impossibile un'azione di contrasto da parte del vecchio potere costituito (gli Stati), che si trova inerme (per timore di rappresaglie nel campo della riallocazione di capitali) di fronte alla pretesa di mantenere una sostanziale esenzione dalla imposizione fiscale;
- la nuova struttura economica di queste organizzazioni ha prodotto in brevissimo tempo una rivoluzione nel mercato del lavoro, che ha provocato l'espulsione di milioni di lavoratori e la chiusura di innumerevoli attività, prevalentemente autonome. Con l'effetto di far uscire tutti questi soggetti dal novero dei contribuenti, intesi nel senso tradizionale;
- di conseguenza, i sistemi fiscali, per effetto dell'apertura dei mercati e della rivoluzione tecnologica, si sono trovati nella necessità di competere tra loro per cercare di attrarre in qualche modo nuovi contribuenti. Da qui l'esplosione dei paradisi o dei quasi-paradisi fiscali, una realtà in crescita anche nella zone che dovrebbero essere regolate unitariamente, come l'Europa;
- gli Stati non sono più in grado di garantire il controllo della società e dell'economia. A causa dei loro costi di gestione, accresciutisi sproporzionatamente negli ultimi decenni ed esplosi ultimamente in ragione del Covid, e della conseguente ingentissima massa di debito pubblico che si è creata a livello mondiale, essi, per poter garantire la continuità dell'erogazione dei loro servizi, sono in balia dei mercati, che sono oggi governati da interessi transnazionali;
- il valore di alcune grandi imprese in molti casi equivale a quello del prodotto di interi Stati. Ne consegue che, poiché, a differenza della realtà di questi ultimi, le decisioni delle imprese sono rapide, dettate dal mercato ed indifferenti al consenso politico, ingenti masse di denaro possono essere spostate improvvisamente attraverso frontiere non più esistenti e mutare gli equilibri tra creditori e debitori, anche quando si tratta di Stati sovrani;
- la moneta stessa non rappresenta più lo strumento visibile dell'esercizio della forza del potere pubblico. Ciò in ragione sia della apertura e della progressiva evanescenza economica delle frontiere - ovvio corollario di quella dei commerci internazionali - sia del nuovo dirompente fenomeno dell'esplosione della moneta elettronica privata. Essa gode di una circolazione fiduciaria in ragione del fatto che chi la utilizza ritiene di compiere una scelta oculata, nella convinzione che le valute tradizionali continuano a circolare solo grazie alla forza di legge, mentre hanno perso la fiducia dei consociati, dato che sono emesse da soggetti (gli attuali Stati) che, a causa dei disavanzi e dei debiti che producono, sarebbero già da considerarsi in *default*;
- si va dunque assistendo ad una fuga, o, forse meglio, ad una sorta di liquefazione, dei contribuenti tradizionali dalle storiche imposte personali, che pure nel passato – in una realtà ordinata di lavoro stabile nel territorio – erano viste come lo strumento principe della fiscalità e che oggi sono la fotografia di un mondo antico e sostanzialmente inadatto a garantire efficienza ed equità al prelievo;

- a questa difficile condizione si devono poi aggiungere anche gli effetti negativi derivanti dalla pandemia e dall'andamento demografico.

### **Ha ancora senso un sistema fiscale che si regge principalmente sull'imposta personale sul reddito?**

Occorre a questo punto chiedersi se un sistema basato sull'imposta personale sul reddito costituisca ancora una impostazione razionale, nel momento in cui:

- il reddito, o per lo meno un flusso certo e costante nel tempo di reddito omogeneo, non costituisce più un fattore che accomuna la quasi generalità dei contribuenti;
- del reddito non si ha una visione complessiva, ma alcune parti di esso vengono considerate, e tassate, secondo parametri ed aliquote diversificati (ad es. immobili e rendite finanziarie);
- per la determinazione del *quantum* di imponibile ed imposta si applicano agevolazioni che tengono conto di oneri, ritenuti una sorta di "bene meritevole", individuati in base a criteri e finalità difficilmente riconducibili ad unità logica (si pensi che si tratta di agevolazioni assai spesso sono concesse dal legislatore a seguito della considerazione di interessi settoriali di ben individuati operatori economici in grado di farsi valere in sede governativa e parlamentare, scaricandone l'onere sulla fiscalità generale. E non raramente con effetti regressivi a danno dei contribuenti più deboli);
- in realtà deduzioni e detrazioni rivestono il più delle volte la caratteristica di strumenti di sostegno del reddito, cioè di strumenti per erogare spesa pubblica. Il che non serve certo a rendere maggiormente trasparente il rapporto tra fisco e contribuente. Basti considerare, come esempio, il caso del cd. "reddito di cittadinanza", che in realtà costituisce una spesa di *welfare* – come dimostra la circostanza che ben può essere attribuito a contribuenti incapienti - ma che risulta incluso, e come tale contabilizzato, tra le agevolazioni fiscali;
- poco importa che, in materia, si riscontrino le caratteristiche tipiche del *fiscal churning*, laddove la maggioranza dei contribuenti è favorevole ad un simile meccanismo, nell'erronea convinzione di poterne trarre un vantaggio personale a danno della generalità dei suoi simili (i quali, anch'essi nutrono la medesima convinzione nei suoi confronti);
- a causa dei costi delle "spese fiscali" occorre innalzare le aliquote nominali in modo da garantire il gettito dell'imposta, colpendo così più pesantemente i redditi che non sono protetti dalle agevolazioni;
- sempre le spese fiscali provocano inoltre l'effetto di modificare surrettiziamente la curva delle aliquote, con la conseguenza che l'aliquota effettiva può divergere anche significativamente da quella nominale. Viene meno per tal via al principio-cardine della trasparenza della pretesa impositiva;
- in conseguenza delle mutate condizioni dell'economia, nel futuro non è più assicurato il conseguimento della parte più rilevante del gettito, che tradizionalmente proveniva dagli scaglioni centrali. Occorre adottare gli interventi necessari per scongiurare un simile rischio;
- se si guarda alla principale imposta diretta, l'IRPEF, non si può fare a meno di notare come oggi essa sia sostanzialmente un onere permanente posto a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, categorie che, come si è visto, sono in netto declino numerico ed economico. Con la conseguenza che mantenere il sistema attuale sortirebbe l'effetto di provocare un progressivo ineluttabile peggioramento delle

condizioni di vita di queste categorie (che, come è noto non possono sfuggire all'imposizione);

- come se non bastasse, le addizionali comunali e regionali sono applicate esclusivamente all'IRPEF, con la conseguenza di rendere l'imposta eccessivamente gravosa in paragone alle altre. Ne risulta accresciuta la sua iniquità, a danno dei soggetti che ne sono sottoposti;
- il tutto senza trattare in questa sede il tema dei contributi previdenziali, e dei trattamenti di pensione, il cui *deficit* viene coperto dalla fiscalità generale, e quindi, in primo luogo, dalla maggiore imposta, quella appunto sul reddito, che già contiene elementi di sperequazione;
- ovvio dunque che, trattandosi di imposta assai gravosa, anche in funzione del numero decrescente dei suoi contribuenti, si sia assistito in tempi recenti ad una vera e propria "fuga dall'IRPEF", atta a provocare in un futuro non lontano seri problemi di gettito e, in definitiva, la necessità di vagliarne la permanente validità.

### **Razionalizzare, innovare o riformare**

Se questo è lo stato dell'arte per quanto riguarda il tema dell'imposizione diretta personale, di fronte a chi reputa che sia giunto il tempo di prendere una decisione, anche per tener conto dei cambiamenti intervenuti nell'economia e nella società, si presentano tre strade:

- a. razionalizzare il sistema
- b. innovarlo
- c. riformarlo

Esaminiamo le tre diverse opportunità.

#### **1. La razionalizzazione**

È la strada apparentemente più semplice, ma, come si è visto negli anni successivi alla riforma degli anni '70 e nei tempi più recenti, non ha portato ad interventi strutturali di rilievo.

Nel tempo si è sostanzialmente lavorato al margine: sono variati scaglioni, aliquote, deduzioni, detrazioni e quote esenti. Ovviamente, ogni razionalizzazione è pur sempre la benvenuta, ma rischia di produrre molto probabilmente effetti limitati. Come è accaduto nel caso delle più recenti variazioni in materia di minimi, scaglioni ed aliquote. Ben diversi effetti hanno avuto le spese fiscali, ma in questo caso si tratta di null'altro che spesa pubblica.

Nel passato si è cercato di adattare la curva delle aliquote al decrescente valore della moneta, di alleviare le difficoltà dei meno abbienti (senza tuttavia introdurre la salvaguardia dell'imposta negativa sul reddito); si sono variate le aliquote, soprattutto nella loro parte alta, prevalentemente per necessità di gettito o per premiare o punire i contribuenti con maggior reddito (indicati a volte come il nemico da "far piangere" o come l'esempio di *self made man* da imitare), non si è risolto il problema del rischio di una "trappola della povertà" al passaggio allo scaglione superiore. Con la conseguenza che, per evitare l'onere del superamento di questa serie di "soglie", non sono mancati i contribuenti che hanno adottato due tipi di comportamento autodichiaratamente "difensivo": limitare la propria attività lavorativa oppure evadere. In entrambi i casi, si tratta di un danno per l'intera società,

che provoca anche un decremento del prodotto potenziale e, conseguentemente, del benessere nazionale.

Sono stati favoriti di volta in volta i portatori di interessi più o meno qualificati, che hanno ottenuto deduzioni e detrazioni (stimati in circa 170 fattispecie) per i loro rappresentati, vantaggi non sempre giustificabili in ragione dell'effettivo bisogno di questi ultimi (in molti casi si è trattato di agevolazioni con conseguenze regressive, basti solo pensare alle spese mediche, agli sgravi edilizi e a quelli per l'acquisto di automobili, per tacere di altre futilità: chi le ha ottenute si è giovato della partecipazione alla propria spesa anche di contribuenti che non si potevano permettere questo tipo di beni). Con la conseguenza che la curva delle aliquote reali è risultata più bassa rispetto a quella delle aliquote nominali.

Ma soprattutto si è accumulato un sistema ad aliquote progressive con interventi di spesa pubblica diretta o di "spesa fiscale" indirizzati ai titolari di redditi bassi o molto bassi. Con la conseguenza, questa volta, di inasprire la curva del costo fiscale rispetto alla crescita del reddito ben oltre il livello delle aliquote marginali.

In definitiva, una grande confusione nella forma.

Ma, se si guarda alla sostanza e si esaminano i gettiti non si può fare a meno di constatare che, tra poveri, aiutati dall'ampliamento della fascia esente e dalle agevolazioni sul costo dei servizi, e ricchi, favoriti da un'ampia gamma di deduzioni e detrazioni (in ragione del fatto di potersi permettere di acquisire i beni oggetto di agevolazione), si sono trovati collocati loro malgrado tutti i titolari di redditi troppo alti per poter godere delle agevolazioni destinate ai più poveri, ma contemporaneamente troppo poveri per poter utilizzare molti dei *benefit* attribuiti ai più ricchi.

Quest'ultimi cittadini, i più colpiti, la cosiddetta "classe media", rappresentano il gruppo centrale di contribuenti (da 28.000 a 55.000 euro circa di reddito annuo lordo) e pagano oltre il 50 per cento dell'onere complessivo dell'IRPEF.

## 2. L'innovazione

Assistiamo ad un ampio dibattito circa la necessità di innovare il sistema dell'imposta personale sul reddito apportando robuste novità, ma riconoscendone la sostanziale validità, corroborata anche dalla constatazione del fatto che si tratta di una imposta generalmente applicata nel mondo.

Innovazione può coincidere con razionalizzazione in tutti i casi in cui si propone di abolire, o per lo meno applicare un consistente taglio percentuale, tutte (o quasi tutte) le deduzioni e detrazioni. La prospettiva è condivisibile e permetterebbe, fra l'altro, di ridare al contribuente la libertà di scegliere, nelle proprie decisioni di spesa, i beni che più gli si confanno e non quelli preferiti dal legislatore fiscale.

Il corollario irrinunciabile rispetto a questa soluzione è l'adozione di un diverso sistema di aliquote, meno gravoso rispetto all'attuale, con la finalità di restituire ai *taxpayers* quegli oltre 30 miliardi, che oggi rappresentano il costo del sistema delle spese fiscali. Ma qui probabilmente sorgerebbe un terreno di scontro, tra i detentori delle scelte pubbliche, tra chi vuole "tagliare" le spese fiscali e chi vuole mantenerle tutte o in parte, e tra chi tutela le ragioni di questa o quella categoria di contribuenti. Ulteriore innovazione potrebbe essere quella di modificare il sistema di aliquote e scaglioni, prevedendo, attraverso un algoritmo, una curva continua dell'aliquota che tenga conto, per ciascun contribuente, degli effetti dell'eventuale passaggio allo scaglione superiore e dell'applicazione delle agevolazioni fiscali di cui può usufruire.



Si tratterebbe in ogni caso di un progresso non banale, poiché consentirebbe di evitare una “trappola della povertà” (che si verifica tutte le volte in cui il passaggio di scaglione provoca un ingiustificato accrescimento dell’onere fiscale) o di scongiurare il rischio che, pur di non essere assoggettato all’aliquota superiore, il contribuente riduca la propria attività (senza qui valutare possibili conseguenze di carattere elusivo).

È un obiettivo che comporta qualche difficoltà in sede di attuazione, dato che presuppone l’uguale trattamento di tutti i contribuenti che si trovano nelle medesime condizioni. Calcolo alquanto complesso da realizzare, anche ad opera di un algoritmo sofisticato. Infatti, occorrerebbe dare un “peso” comparabile e quantificabile a tutte le diverse situazioni personali e familiari e alle differenti agevolazioni usufruibili. Ciò per scongiurare il possibile rischio che due contribuenti che oggi dispongono del medesimo reddito netto si possano trovare domani ad essere trattati in modo diverso. La mancanza di certezza *ex ante* sulla reale aliquota che sarà applicata potrebbe, poi, rendere difficoltoso a molti contribuenti programmare le proprie attività.

Innovazioni ben più sostanziali sono rappresentate dall’adozione di un meccanismo di quoziente familiare, nelle sue diverse modalità pratiche di attuazione, da un sistema di *flat-tax*, oppure da un meccanismo con solo due aliquote.

In questa sede non ci soffermeremo sulle peculiarità di questi sistemi, ben noti al parlamento. Ciò non di meno, va sottolineato come entrambi corrispondano a finalità assolutamente condivisibili.

Nel primo caso, si tratta di un meccanismo già recepito, ancorché assai parzialmente, nel nostro sistema e adottato con successo in altri, finalizzato a favorire economicamente le famiglie e soprattutto ad incentivare la natalità (in una fase storica nella quale le proiezioni dell’andamento demografico suscitano crescenti preoccupazioni per il futuro). Ovviamente, tutto dipende dalle modalità pratiche della sua attuazione e principalmente dall’entità dello sgravio fiscale a vantaggio delle famiglie.

Nel secondo caso, il sistema di “tassa piatta”, in realtà adottato con estrema parsimonia nel resto del mondo, mira nella sostanza a produrre un forte abbassamento della pressione fiscale attraverso un meccanismo che vede la presenza di una sola aliquota, o al massimo due, situata nella zona bassa della curva attuale. L’effetto dovrebbe essere quello di liberare risorse private, che potrebbero ragionevolmente essere indirizzate allo sviluppo, e di incentivare i contribuenti ad aumentare il proprio livello di attività, nella consapevolezza che ad ogni dose di impegno in più corrisponderà una dose aggiuntiva di reddito non assoggettato ad una aliquota crescente.

In sostanza, si tratta di un approccio culturale, diverso da quello corrente nel nostro Paese, favorevole alla realizzazione di un efficiente sistema di economia di mercato orientato allo sviluppo economico; nel presupposto che l’esistenza di diseguaglianze possa favorire una competizione positiva, in grado di produrre un miglioramento delle condizioni di vita di ognuno.

Perché questa innovazione possa funzionare è tuttavia indispensabile disporre dei mezzi finanziari indispensabili per far fronte ad un consistente presumibile calo di gettito. In realtà, le proposte avanzate finora si fanno carico di entrambi i problemi, adottando un approccio che, tra quote esenti ed agevolazioni - nel desiderio di mostrarsi politicamente corrette e di non scontentare nessuno - finirebbe in qualche

modo per ricostruire la situazione *quo ante*. Con il risultato che il nuovo sistema servirebbe a poco.

In definitiva, in tutti i casi ricordati si tratta di innovazioni di assoluto rilievo e sostanzialmente condivisibili nella finalità. Esse tuttavia potrebbero dar luogo a difficoltà nelle loro fasi deliberativa ed attuativa, in ragione delle differenti sensibilità politiche e dei diversi effetti che potrebbero produrre a seconda delle loro modalità pratiche di attuazione.

### 3. La riforma. Guardare alle classi medie

Le strade dunque della razionalizzazione e dell'innovazione sono assolutamente perseguibili, pur negli effetti limitati, e talvolta di complessa attuazione, che esse intendono perseguire. In ogni caso, la criticità principale di questo tipo di scelte non deriva tanto dal fatto di non voler approfittare dell'occasione per realizzare una innovazione di più ampia portata, sebbene dalla circostanza di non voler mutare l'approccio "filosofico" che aveva contraddistinto i presupposti della riforma degli anni '70.

A quei tempi tecnologia, economia e società erano sostanzialmente diverse dalla realtà odierna. L'Italia faceva parte del ristretto gruppo delle società industriali avanzate, la globalizzazione era circoscritta e ordinata, si viveva nella convinzione che i Paesi ricchi avrebbero mantenuto per sempre quel tenore di vita e che nulla sarebbe cambiato per quelli poveri, il tasso di incremento del Pil era ragionevolmente elevato e costante, il Paese disponeva di un solido settore produttivo ad alta intensità di lavoro, il lavoro dipendente a tempo indeterminato rappresentava il paradigma prevalente, la classe media era in continua crescita e costituiva il motore dello sviluppo, la rivoluzione tecnologica non minacciava l'occupazione, le proiezioni demografiche erano favorevoli, le finanze pubbliche erano ragionevolmente affidabili e la spesa contenuta.

Logica conseguenza fu quella di costruire un sistema fiscale adatto ad un Paese maturo e stabile, che consentisse a ciascun contribuente, attraverso un meccanismo il più possibile chiaro, comprensibile e semplice, di condividere la ragionevolezza della pretesa fiscale e di programmare la propria vita nella consapevolezza dell'impegno che avrebbe comportato la necessità di finanziare la spesa pubblica.

Oggi il quadro risulta completamente differente: i nuovi equilibri mondiali stanno rapidamente portando al declino del mondo occidentale, la rivoluzione tecnologica ha di fatto distrutto la classe media e ha scavato un fossato tra ricchi e poveri. Ne è emerso un mondo nuovo, la cui cifra è caratterizzata dall'incertezza. Il Covid-19 ha accelerato e rafforzato questo processo.

In questo quadro, anche il sistema fiscale non può più far finta che la realtà sia ancora esattamente quella di cinquant'anni fa. D'altronde, le innumerevoli modifiche alla normativa apportate in questi anni sono proprio la dimostrazione della riconosciuta necessità di adeguare in qualche modo il fisco alla realtà. Tuttavia, il complesso delle innovazioni introdotte ha sortito l'effetto di rendere il sistema crescentemente gravoso, farraginoso e fonte di conflittualità. Il tentativo di inseguire la realtà giovandosi di interventi correttivi parziali e non sempre tra loro coordinati non ha finora prodotto un risultato soddisfacente. Occorre, in conclusione, domandarsi se non sia oggi più conveniente per i contribuenti e la pubblica amministrazione procedere, invece, ad una innovazione radicale.

Ciò pur nella considerazione che una riforma che un cambiamento di abitudini consolidate da entrambe le parti del tavolo è destinato a trovare la forte resistenza di molti e necessita di un ragionevole periodo transitorio per poter divenire completamente operativo.

A nostro avviso occorrerebbe valutare l'opportunità di porsi l'obiettivo ambizioso di realizzare una riforma che miri contemporaneamente a:

- adeguare il sistema fiscale alla mutata realtà tecnologica, economica e sociale;
- attribuirgli una connotazione premiale e positiva, orientandolo verso un approccio culturale incentivante la crescita e che veda nelle classi medie il motore dello sviluppo;
- far pagare di meno (diminuendo la pressione tributaria) e in modo più semplice.

Quanto all'ultimo punto, in un sistema e in un'epoca storica di forti difficoltà in conseguenza del preoccupante andamento del Pil, la diminuzione del peso dell'imposizione costituisce sicuramente uno strumento indispensabile su cui tutti possono concordare. In realtà, il tema principale da affrontare è quello relativo al *quantum* sia desiderabile e fattibile (il tutto unito ad una forte semplificazione, per limitare il più possibile i costi e gli oneri che incontrano i contribuenti per adempiere ai loro doveri fiscali).

Relativamente agli altri obiettivi sopra indicati, la riforma dovrebbe farsi carico del fatto che il fatto stesso di ragionare avendo come riferimento il lavoro dipendente a tempo indeterminato ha oggi perduto di significato, come lo ha la tradizionale divisione tra produttori (categoria prevalentemente composta da lavoratori) e *rentier*.

Attualmente un individuo è considerato dal mercato come fonte di valore in quanto consumatore. Reddito e ricchezza restano indubbiamente parametri significativi, ma ciò che costituisce il potenziale attrattivo di una realtà territoriale è la capacità di consumo dei suoi abitanti.

E la valutazione di questo potenziale avviene mediante l'estrazione dei dati sensibili che ciascuno di noi concede gratuitamente - salvo rare eccezioni - mentre procede alle transazioni che lo riguardano (dalle scelte di ogni tipo, ai pagamenti). Conservando e processando questa ingente massa di dati, le grandi imprese tecnologiche sono andate costruendo monopoli dotati di tale forza, da una parte, per poter prevalere sulle spinte regolatorie dei poteri pubblici e, dall'altra, per indirizzare a proprio vantaggio sia la domanda per consumi, sia, soprattutto, la produzione di beni e servizi.

Di conseguenza, l'immane spostamento di ricchezza da individui ed imprese verso le grandi società tecnologiche ha originato, grazie anche alla delocalizzazione di importanti settori della produzione mondiale, la creazione di ingenti economie di scala, che hanno permesso ai monopolisti di abbassare i prezzi (e con essi il loro livello generale), sino ad un livello compatibile con i bisogni di una classe lavoratrice (ma anche di ex-reddituari) ormai espropriata del precedente tenore di vita, per tal via attraendo milioni - o, meglio, miliardi - di consumatori.

La risposta dei governi (angosciati dalla necessità di far fronte a spese pubbliche sempre crescenti) a questo fenomeno non è stata, come sarebbe stato lecito attendersi, quella di ostacolare un simile processo e di inasprire la tassazione sui monopolisti, ma si è concentrata nello sforzo di cercare di recuperare il gettito che si andava man mano perdendo. Ne è risultato per tal via un inasprimento generalizzato della pressione fiscale (prevalentemente incentrato sulle fasce alte e medio-alte), che ha portato con sé la conseguenza di un'ulteriore compressione del reddito disponibile.

L'effetto complessivo è stato quello di ridurre fortemente o addirittura di sopprimere quel minimo di *buffer* precedentemente a disposizione della fascia centrale dei contribuenti, destinato a far fronte a nuove esigenze e ad indirizzare l'andamento del prodotto nazionale. Ne è uscita rafforzata la tendenza in atto di impoverimento della collettività, ad eccezione di tutti coloro che erano sufficientemente agiati (*rentier*) da non subire effetti negativi rilevanti

(come dimostra anche la crescita impetuosa del consumo di beni di lusso) ovvero in condizione di tali difficoltà da essere destinatari di provvidenze economiche da parte del settore pubblico.

In sostanza, il peso prevalente, se non totale, della rivoluzione informatica e della fame di denaro degli Stati è finito per gravare sulla sezione più numerosa della popolazione - per quantificare, i titolari di reddito tra i 20 mila e i 60 mila Euro annui - che si suole definire come classe media. Con la conseguenza non solo di provocare un danno per gli interessati, ma di causarne uno ancora maggiore all'economia nazionale (non solo italiana, ma di tutti i Paesi occidentali). Se, da una parte, la mancanza di disponibilità che ne è derivata ha compresso i consumi e la qualità dei beni acquisiti, dall'altra, l'inasprimento della pressione fiscale al crescere delle soglie di reddito ha infatti operato come potentissimo disincentivo alla ricerca di un più soddisfacente *status* economico.

Si tratta di un processo apparentemente inarrestabile. A meno che non si assumano decisioni eterodosse.

Una via potrebbe essere quella di superare l'attuale struttura del prelievo, incentrata esclusivamente sul reddito personale, per considerare anche i consumi, in base alla circostanza che essi rappresentano pur sempre un indice indiretto di capacità contributiva. A dire la verità, si potrebbe trattare di una strada quasi obbligata, essendosi gli Stati dimostrati incapaci di tassare adeguatamente i titolari di poteri monopolistici. Una strada che comunque in qualche modo produrrebbe di per sé l'effetto, anche questo indiretto, di traslare parte dell'onere che genera su questi ultimi soggetti.

Tra l'altro, per tal via si potrebbe risolvere con generale soddisfazione la questione della progressività del sistema fiscale, riferendola ai consumi. Si eviterebbe così di discriminare i redditi da lavoro dipendente e si scongiurerebbero effetti disincentivanti, senza far venir meno l'obiettivo di tendere a realizzare l'equità verticale.

In definitiva, considerare i consumi come manifestazione indiretta di capacità contributiva (traendo qualche spunto dalla imposta complementare, ideata da Vanoni e vigente prima della riforma degli anni '70) potrebbe consentire, insieme ad una sua potente semplificazione, di adeguare il sistema alla nuova realtà tecnologica, economica e sociale, di far gradualmente diminuire la discriminazione fiscale a danno dei ceti medi e di non penalizzare lo sviluppo del Pil potenziale.

Vediamo come si potrebbe operare a questo fine. Non prima però di aver cercato di dare una risposta alle obiezioni del Cosciani in tema di imposta sui consumi e di aver svolto una rapida ricognizione relativamente a quali vie percorrere, reperendo fonti adeguate, per poter contenere la richiesta di denaro ai contribuenti.

## **Le considerazioni di Cesare Cosciani**

Prima di procedere può essere utile esaminare le obiezioni mosse dal Cosciani, nel suo manuale di scienza delle finanze, alla questione dell'imposizione personale sulla spesa, così come da ultimo proposta da Nicolas Kaldor, per la Gran Bretagna, nel suo volume *An expenditure tax*.

L'Illustre Autore, premesso che "l'imposta sul reddito crea notevoli preoccupazioni per i suoi effetti negativi sullo sviluppo economico, dati gli elevati tassi attualmente raggiunti in tutti i paesi, a causa degli effetti disincentivi che provoca", ricorda che "queste preoccupazioni si sono concretizzate nell'idea di una imposta personale sulla spesa, atta ad evitare entrambi gli inconvenienti". Egli non formula un giudizio di valore sul tema, bensì si limita ad esprimere "preoccupazione riguardo la scarsa praticabilità di un simile tributo".

Vediamo pertanto le obiezioni avanzate sul terreno pratico.

In primo luogo, Cosciani osserva che “per accertare l’ammontare effettivo della spesa si incorre in tutte le difficoltà pratiche che danno luogo alle critiche che si muovono alle imposte sul reddito, in quanto anche lo schema del Kaldor presuppone l’accertamento del reddito annuo, che è un elemento di determinazione del reddito personale speso”, opera alquanto macchinosa e dagli esiti incerti. Si tratta ovviamente di una obiezione fondata. Tuttavia, si deve osservare che oggi la realtà è assai diversa dal passato. Infatti, oggi è possibile conservare e classificare, ad opera dei *Big Data*, tutti i dati sensibili che riguardano il contribuente, a cominciare dalle transazioni economiche: non solo le entrate e i pagamenti effettuati attraverso il canale bancario e gli altri simili, ma anche tutti quelli relativi all’acquisizione di beni e servizi (anche grazie alla fatturazione elettronica, strumento di recente introduzione), anche dall’estero, e i prelievi di contante, nonché avere contezza delle sue abitudini di vita (trasporti e viaggi, pasti e soggiorni fuori casa, frequentazioni personali e relativi oneri, carattere necessario o voluttuario delle spese, utilizzo di strumenti informatici e di comunicazione, solo per citarne alcune). Tutti i dati disponibili, inoltre, possono essere incrociati con quelli dell’amministrazione e di tutti gli altri contribuenti, con una sola eccezione in tema di utilizzo del contante, su cui ci soffermeremo più avanti. Ne risulta che ai tempi odierni potenzialmente nulla - non solo redditi, spese e perfino attitudine mentale del contribuente - potrebbe sfuggire all’amministrazione finanziaria.

Il Cosciani osserva poi che, anche nel caso fosse adottata una imposta sulla spesa, sorgerebbero ben presto forze che, per interessi particolari, anche giustificabili, premerebbero per modificare il concetto di “spesa imponibile”, soprattutto per “erodere” la base, non diversamente da quanto accade per le imposte sui redditi. Si tratta ad esempio del caso di quando si è “costretti a fare delle spese che non rientrano in quelle volontarie”, come le spese mediche o per l’istruzione dei figli. Quello delle possibili esenzioni costituisce ovviamente un problema reale, come pure quello della modalità di contabilizzazione dell’acquisto di beni durevoli, ad esempio un immobile o un mezzo di trasporto, o anche di beni destinati a “un piacere diretto o a un reddito psicologico”, come l’acquisto di quadri e gioielli, o delle spese eccezionali che possono esplodere in uno specifico anno. In questi ultimi casi, la soluzione può essere trovata, non diversamente da quanto avviene per le imposte sul reddito, mediante l’adozione di un meccanismo, che consenta la deduzione di alcuni investimenti e spese che l’imposta non dovrebbe colpire, e che, pur non essendo di agevole definizione, non rappresenterebbe una novità, in quanto “ci riporta alle difficoltà dell’imposta sul reddito”.

Circa, infine, la questione della differenziazione tra spese volontarie e necessitate, occorrerebbe riflettere sulla inesistenza di un reale confine tra le due categorie. Se certamente la spesa medica non è “volontaria”, non si può in realtà sostenere che quella per l’alimentazione lo sia. Infatti, senza alimentazione non si sopravvive. In realtà, il cibo dovrebbe essere il primo bene a rientrare tra le spese necessitate, ma così non è. Non a caso, la spesa pubblica garantisce l’istruzione, ma non il pranzo. E d’altronde si può ritenere che le spese mediche siano necessitate anche quando ci si rivolge ad una clinica lussuosa? Lo stesso principio può valere ad esempio per il vestiario e i mezzi di trasporto? In definitiva, risulta assai difficile, se non impossibile, definire una differenziazione soddisfacente e rigida tra le diverse finalità della spesa. E dunque probabilmente tutte le spese dovrebbero essere trattate allo stesso modo.

In conclusione, il Cosciani si dichiara a favore dell’imposta sul reddito (a condizione di estendere al massimo il concetto di reddito imponibile e di spostare una parte dell’imposizione sulla base patrimoniale per colpire la capacità contributiva potenziale), che però, per incrementare il gettito, deve essere affiancata (come è oggi) da una imposta oggettiva su tutti i consumi (con aliquote calibrate in funzione del tipo di bene percosso), che formerebbero un sistema più soddisfacente di quello della sola imposta sui consumi. Il che costituisce la realtà odierna.

La quale, tuttavia, come dimostra anche il fatto che il parlamento sta svolgendo una procedura informativa in materia, non risulta soddisfacente sia per i contribuenti, sia per l'amministrazione. Tanto è vero che il confine tra correttezza dell'adempimento tributario ed elusione è divenuto negli anni tanto flebile da rappresentare un problema per l'amministrazione ed un rischio per il contribuente. Contribuente che, gravato dalla logica contraddittoria per cui, da una parte si aumenta il numero dei tributi e dall'altra si incrementano le fattispecie di esenzione, deve orientarsi in un sistema di inaudita complessità, che, proprio per la sua natura, finisce per incentivare casi di disobbedienza fiscale. Si sente dunque oggi la mancanza di un sistema fiscale oggettivo, semplice e meno gravoso. Occorre in sostanza un sistema "accettato".

Iniziamo a vedere come potrebbe essere organizzato. A cominciare dal difficile tema di quale via intraprendere per alleggerirne l'onere complessivo a carico dei contribuenti.

### **Il problema del gettito e delle coperture**

Se uno dei presupposti razionali della riforma è quello di alleggerire il carico fiscale complessivo a carico delle persone fisiche, occorre definirne le modalità. A cominciare dal fatto che non avrebbe senso diminuire il peso di una imposta e compensare la mancanza di gettito con l'incremento di un'altra, fosse anche a carico di un'altra categoria di contribuenti, oppure con altre forme di entrata, anche di carattere contributivo. La sola strada razionalmente percorribile è quella di compensare il mancato gettito con riduzioni di spesa, di valore e, soprattutto, di durata corrispondente (se la riduzione dell'entrata è destinata a durare un tempo indefinito, occorrerà tagliare una spesa permanente). Via che comporta un certo grado di difficoltà.

Ne consegue che il legislatore si trova a muoversi in un sentiero stretto e secondo una logica apparentemente contraddittoria: non quella di definire una riforma fiscale che comporti gli effetti finanziari desiderati, bensì quella di reperire una fonte di finanziamento adeguata per volume e qualità e, di conseguenza, disegnare i meccanismi quantitativi della riforma entro i limiti delle disponibilità. Non si tratta di un approccio entusiasmante, ma è il solo che può consentire di avviare sul serio una innovazione, ancorché nella fase iniziale il suo effetto quantitativo possa attestarsi ad un valore sub-ottimale.

Occorre dunque rivolgersi al grande magma della spesa pubblica per trovare una soluzione al nostro problema, sapendo che la gran parte di essa costituisce onere inderogabile ed evitando di incorrere in trite litanie, del tipo "tagli agli sprechi" o "lotta all'evasione".

Trovandosi nella necessità di definire un criterio che ci possa guidare in questo terreno minato, non si può non convenire con quello magistralmente enunciato da Luigi Einaudi in tema di pareggio di bilancio, secondo il quale, in base ai principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione, un bilancio in *deficit* non è un vero bilancio e pertanto occorrerebbe domandarsi se abbia senso "partire dalla premessa che, poiché un dato disavanzo era previsto al principio dell'anno finanziario, il disavanzo medesimo sia considerato come una specie di idolo a cui non si possa recare offesa tentando di farlo scomparire".

Tale essendo la premessa, e senza alcuna pretesa di esaustività, ci si può orientare a sopprimere o contenere alcune delle spese che sono state poste a carico del bilancio dello Stato nei tempi più recenti e che hanno avuto l'effetto di aggravarne il *deficit*. Si tratta di un elenco meramente indicativo, ampiamente modificabile dal legislatore secondo le sue sensibilità, allargabile o restringibile in funzione del rilievo quantitativo che questi voglia collegare alla riforma fiscale. In ogni modo, può costituire la base di un ragionamento concreto.

Ad esempio, si potrebbero sommare i risparmi che potrebbero derivare dalla soppressione delle seguenti misure: "quota 100" (3,5 mld), il fondo per la riforma fiscale contenuto nel bilancio 2021

(8 mld)<sup>iii</sup>, il finanziamento per la c.d. “legge mancia” contenuta nel bilancio 2021 (0,8 mld), le *tax expenditures* (30 mld), considerando, in questo caso, di sopprimere buona parte delle deduzioni e detrazioni a fini IRPEF (ivi compresi il “bonus 80 e ora 100 euro” e il reddito di cittadinanza) - che assommano complessivamente a circa 43 mld - ad eccezione delle detrazioni per lavoro dipendente e per familiari a carico, compresi gli assegni di separazione e divorzio, e le imposte sostitutive sui redditi da capitale, la deducibilità delle pensioni di invalidità, anche di guerra, e di consentire la deducibilità delle spese per la previdenza complementare e le assicurazioni sanitarie.

Si potrebbe inoltre ipotizzare un lavoro di revisione complessiva della spesa, ad esempio attraverso un processo di digitalizzazione della PA (il Politecnico di Milano ha stimato risparmi possibili per 43 miliardi) per 10 mld, la definizione di un sistema di costi *standard* per gli acquisti nei settori dell’istruzione e della sanità (la CGIA di Mestre valuta possibili risparmi di 80 mld) per 15 mld, la valorizzazione degli *asset* improduttivi, dai beni demaniali, alle concessioni portuali, all’etere, ecc. (il cui valore estraibile stimato da Fondazione Respublica è di oltre 10 mld) per 5 mld, la valorizzazione, infine, del patrimonio immobiliare dello Stato centrale, per circa 6 mld. Il tutto senza far riferimento ad una ragionevole *spending review*, che potrebbe reperire facilmente nella soppressione di spese non strettamente necessarie, disposte nella legislazione passata e in quella recente, risorse di impatto non trascurabile, che in questa sede per prudenza vengono quantificate in 15 miliardi.

Il totale di risparmi, e quindi di corrispondente riduzione del peso dell’imposizione, che ne potrebbe derivare assommerebbe a poco più di 63 mld, che rappresentano oltre un quarto del valore della sola IRPEF, una cifra tutt’altro che disprezzabile che potrebbe tornare nelle tasche dei contribuenti.

<b>Ipotesi di copertura</b>	<b>Ammontare</b>
Cancellazione quota 100	3,57 mld
Digitalizzazione PA	10 mld
Applicazione costi standard PA	15 mld
Risorse destinate alla riforma fiscale 2021	8 mld
Fondo nella disponibilità del parlamento	0.8 mld
Valorizzazione beni demaniali	5 mld
Valorizzazione patrimonio immobiliare stato centrale	6 mld
Spending review – Piani Commissari	15 mld
<b>Totale</b>	<b>63,37 miliardi</b>

## **La proposta**

Ciò che si intende proporre è una riflessione su di un sistema misto in una fase iniziale, ma che, dopo un rodaggio, potrebbe tendenzialmente orientarsi verso un regime che veda, tra le imposte dirette personali, la prevalenza - in armonia con i nuovi orientamenti della società sopra illustrati - di quella progressiva sui consumi, o sul tenore di vita.

Prima di illustrarne la struttura, occorre specificare, tenendo anche conto che uno dei principali obiettivi della riforma è quello della semplificazione del sistema, quali imposte verrebbero contestualmente soppresse.

<sup>iii</sup> Le risorse da destinarsi al nuovo assegno unico potrebbero trovare definizione ad esempio in materia di ristori.

Oltre all'assorbimento dei regimi sostitutivi IRPEF, sarebbe logica conseguenza cancellare anche l'IMU (19 mld) o, in alternativa, l'IRAP (25 mld) e l'imposta di registro (4,7 mld), che risulterebbe incompatibile con il nuovo sistema (tuttavia quest'ultima opzione non è stata quantificata in questa sede). L'onere complessivo della riforma, comprendendo in esso l'attuale gettito dell'IRPEF di competenza statale depurato delle spese fiscali, equivalente a 186 mld (dato 2018), e quello dell'IMU equivale a circa 210 mld.

Potendosi operare una riduzione complessiva del carico fiscale per 63 mld, grazie alle possibili riduzioni di spesa sopra illustrate, si può definire l'obiettivo in termini di gettito del nuovo sistema proposto, che, rispetto a quello oggi vigente sopra indicato, si attesterebbe in poco meno di 148 mld.

Inoltre, come già accennato sopra, il possesso di tutti i dati che riguardano il contribuente (redditi e transazioni) da parte dell'Amministrazione lo esimerebbe, se non dal momento di avvio della riforma, ma sicuramente a regime, dall'onere di presentare la dichiarazione annuale.

Il possibile nuovo sistema verrebbe strutturato come un sistema misto, che, come tale, si riprometta di superare le difficoltà e i colli di bottiglia tipici dei meccanismi unitari.

Nei cinquant'anni di applicazione dell'IRPEF il legislatore è parso a volte intenzionato a rendere molto incisivo (anche perché applicato direttamente a questa sola imposta) il principio costituzionale della progressività. Altre volte invece ha inteso moderarne il peso, in funzione degli effetti disincentivanti per la crescita economica, introducendo deduzioni e detrazioni per oneri prevalentemente a carico delle fasce più abbienti. Ne è derivato un *mix*, tra interventi progressivi e regressivi, che ha fatto perdere la coerenza logica del sistema, privilegiando in molti casi l'occasionalità dell'intervento.

Come è il caso, ad esempio, dei "salti" che si verificano ai passaggi di scaglione, che, per non creare eccessivi impoverimenti, hanno richiesto l'applicazione di una serie di benefici fiscali, che tuttavia in molti casi si rivelano distorsivi e a volte regressivi. A loro volta compensati dalla loro graduale diminuzione, a volte fino alla soppressione, al crescere del reddito e da analoghi interventi in materia di tasse e di corrispettivi per la prestazione di servizi. D'altronde, anche la stessa differenziazione nel trattamento della deduzione degli oneri per la produzione del reddito tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti è frutto della mancanza di un approccio olistico.

Si tratta di un meccanismo che ha cercato di compensare le criticità, insite nel sistema, con la complessità. Come spesso accade, se questo metodo, pur essendo tendenzialmente indirizzato all'equità, ha favorito una serie di *constituencies* ben organizzate, d'altra parte, proprio a causa della sua complessità, ha contemporaneamente scontentato la maggioranza dei contribuenti, anche di quelli che hanno ottenuto agevolazioni, e ha rischiato spesso di mettere gli uni contro gli altri.

Ciò che si propone è un sistema che integri, creando sostanzialmente una sorta di sintesi *a posteriori*, la valutazione delle entrate e delle spese, facendo emergere una considerazione "a tutto tondo" del contribuente.

Se da una parte, infatti, l'entità effettiva del reddito prodotto non viene depurata da una serie di agevolazioni, si otterrà una rappresentazione più realistica del livello di partecipazione del contribuente alla produzione del reddito nazionale. Ma poiché quello stesso reddito è formato anche dai consumi, occorre conoscere anche quale parte di essi entri nel patrimonio del nostro contribuente. Ciò in considerazione del fatto che, come abbiamo ricordato, i consumi stanno diventando la principale espressione della capacità contributiva. Senza trascurare la circostanza che, incrociando i dati sui consumi con quelli del reddito, sarà possibile ottenere una fotografia più realistica anche del livello della sua fedeltà fiscale. Pervenendo per tal via ad un maggior grado di equità orizzontale.

Il meccanismo ipotizzato si baserebbe su due imposte:



- La prima, sostanzialmente riproduttiva dell'attuale IRPEF, ma con una aliquota unica;
- La seconda, nuova, progressiva sui consumi e il tenore di vita.

La **prima imposta** provvederebbe a tassare, con una aliquota unica del 15 per cento, ma con un innalzamento della fascia esente a 10.000 euro (aumentato nel caso di familiari a carico), a differenza dell'IRPEF attuale, tutti i redditi: sarebbero compresi pertanto i redditi da lavoro dipendente ed autonomo e quelli da pensione, le rendite finanziarie e quelle da locazione immobiliare (in questi due ultimi casi, verrebbero superate le aliquote agevolate oggi esistenti, ma i proventi verrebbero ricompresi nel *plafond* complessivo). Tutte le agevolazioni sarebbero eliminate, ad eccezione di quelle già sopra individuate, e tutti i contribuenti di tutte le fasce di reddito ne otterrebbero un beneficio netto.

Per questo motivo (onnicomprendività delle entrate e abolizione delle agevolazioni), in considerazione del fatto che ne risulterebbe ampliato l'ambito dei redditi assoggettati ed escluso l'utilizzo di sistemi di riduzione dell'imponibile o dell'imposta finalizzati ad addolcirne l'onere a vantaggio dei contribuenti in migliori condizioni economiche, è razionale fissare una aliquota unica (tenendo conto che in ogni caso il meccanismo progressivo interviene sulla seconda imposta, laddove il reddito "fa" la differenza nella capacità di spesa) e definirla ad un livello adeguatamente contenuto, al fine di non danneggiare i livelli di reddito più bassi.

Ne deriverebbe un sistema semplice ed onnicomprensivo, che produrrebbe un gettito complessivo di 70,6 miliardi ed escluderebbe dal pagamento dell'imposta tutti i contribuenti con redditi fino a 15.000 euro, agevolerebbe quasi del 70 per cento i contribuenti con redditi da 15.000 a 28.000 euro e del 50 per cento circa i redditi da 28.000 a 55.000 euro, il cosiddetto ceto medio. Anche i redditi più elevati otterrebbero uno sconto significativo, nell'ordine del 65 per cento. Si tratta ovviamente di riduzioni del carico fiscale che devono tener conto dell'altra componente tributaria.

Vale la pena di precisare che il motivo razionale in base al quale resterebbe il vincolo della dichiarazione annuale dei redditi a carico del contribuente (almeno fino a quando, come detto, si passerà ad un sistema automatizzato direttamente gestito dall'amministrazione finanziaria) si basa sulla necessità di poter gestire un controllo tra quanto percepito e la spesa per consumi, permettendo l'applicazione delle detrazioni che non vengono soppresse (come ad es. quella per lavoro dipendente e carichi di famiglia), e, in continuità con il sistema vigente, consentendo alle regioni ed agli enti locali di disporre di una base certa per poter continuare ad applicare le addizionali di loro spettanza.

Ne deriverebbe un quadro del seguente tenore:

Ipotesi di Flat tax al 15% con innalzamento della fascia esente a 10.000 euro <sup>iv</sup>						
Fasce di contribuzione	Numero di contribuenti	IRPEF attuale	IRPEF flat tax 15%	Nuova aliquota effettiva <sup>v</sup>	Delta gettito	
Da 0 a 15.000 €	18.15 mln	7,7 mld	0.0 mld <sup>vi</sup>	0.00 %	- 7,7 mld	
Da 15.001 a 28.000 €	13.89 mln	53,4 mld	18.0 mld	7.46 %	- 35.4 mld	
Da 28.001 a 55.000 €	7.40 mln	58,6 mld	27.7 mld	11.92 %	- 30.9 mld	

<sup>iv</sup> Elaborazione ResPublica su dati MEF. La soglia di esenzione è oggi 8.145 per i dipendenti e 5.000 per gli autonomi.

<sup>v</sup> Ricavato dal totale dichiarato dalla classe di reddito e l'ipotesi di versamento IRPEF al 15%

<sup>vi</sup> Il gettito IRPEF, supponendo la distribuzione attuale nel godimento delle *tax expenditures*, verrebbe fortemente ridotto portando nella maggioranza dei casi nell'annullamento della capienza imponibile. Lo "zero" stimato è indicativo di un gettito che può essere considerato irrisorio nel calcolo del gettito di imposta

Da 55.001 a 75.001 €	0.91 mln	17,9 mld	7.1 mld	12.65 %	- 10,8 mld
Oltre 75.000 €	1 mln	48,0 mld	17.8 mld	13.86 %	- 30.2 mld
<b>Totale</b>	<b>41.37 mln</b>	<b>186 mld<sup>vii</sup></b>	<b>70.6 mld</b>		<b>- 115 mld</b>

La **seconda imposta** colpirebbe i consumi. Si tratta in sostanza di considerare a fini tributari anche la capacità di spesa del contribuente che si riflette nel suo tenore di vita. Si tratta di un elemento importante e fondamentale per comprendere appieno quale sia la sua vera capacità contributiva (che non può essere rappresentata esclusivamente dall'IVA, che è una imposta anonima e che comunque non viene modificata). Non avrebbe nulla in comune con il cosiddetto "redditometro", che costituisce esclusivamente uno strumento funzionale all'accertamento.

Proprio per questo motivo, per rendere la tassazione progressivamente adeguata alla crescita del tenore di vita, si è previsto di fissare una serie di fasce di consumo annuo sottoposte ad aliquota impositiva crescente, con esclusione delle spese per consumi fino a 10.000 Euro l'anno.

La nuova imposta, che dovrebbe avere, come la prima imposta, la caratteristica di essere corrisposta annualmente, ha lo scopo di colpire i consumi individuali derivanti dalla sommatoria dei pagamenti effettuati attraverso ogni tipo di circuito, bancario e non, e i prelievi di denaro contante, che, come tale, è presunto essere destinato direttamente al consumo.

L'imposta non colpisce il risparmio, comprese le sue declinazioni, quali gli investimenti finanziari. Per il motivo che, se è vero che il risparmio non è spesa e quindi non entra direttamente nel circuito del reddito, esso tuttavia è fondamentale per finanziare gli investimenti, e dunque per trasformare il Pil potenziale in Pil reale. Dalla crescita del prodotto deriva quella del reddito e, di conseguenza, ne discenderà anche una più robusta consistenza di materia imponibile. In merito, occorre osservare che anche se la situazione attuale vede la presenza di un abbondante risparmio inutilizzato, a fronte di una relativa scarsità di impieghi interessanti, si tratta di una situazione non destinata a permanere nel tempo. In ogni caso, è indispensabile disporre di adeguati capitali per colmare tutti i *gap* infrastrutturali e tecnologici che oggi penalizzano il Paese.

La nuova imposta è disegnata per sottoporre a tassazione tutte le spese per consumi, senza vincoli di limite quantitativo; i canoni di locazione residenziali e commerciali; tutte le spese individuali, ad esclusione di quelle effettuate da partite IVA e strettamente connesse allo svolgimento della propria attività (macchinari e attrezzature, esclusi gli autoveicoli, tranne che per le categorie per le quali il mezzo è fattispecie essenziale di lavoro, come ad es. per servizi di trasporto di persone o merci); l'acquisto di veicoli, per il quale, trattandosi di beni durevoli, andrebbe prevista la possibilità di ripartire l'onere in un periodo pluriennale (ad es. sette anni per i mezzi di trasporto individuale); l'acquisto di immobili, anche in questo caso ripartendo l'onere in 25 anni per la parte capitale e il mutuo per la durata dello stesso. Nel caso di altri investimenti in beni durevoli o di spese straordinarie o eccezionali in rapporto alla capacità di spesa del contribuente, è ragionevole prevedere la possibilità di riparto in più anni, secondo i criteri che potranno essere definiti nella normativa attuativa. In questo modo si potrebbe forse anche risolvere il problema dell'utilizzo dei risparmi derivanti da redditi dichiarati in anni precedenti.

Per quanto riguarda gli oneri a carico dei contribuenti, vale solo la pena di sottolineare che gli attuali sistemi informatizzati di pagamento consentono a tutti di tenere sotto controllo le spese, anche fissando un limite da non oltrepassare.

Al fine dell'applicazione dell'imposta è stato considerato il livello di consumo annuo. Esso varia in funzione del reddito. Il calcolo del consumo è stato redatto sottraendo dal reddito disponibile il

<sup>vii</sup> Fonte MEF bilancio 2018, il dato è al netto delle *tax expenditures* e considera il valore dei regimi sostitutivi sulle rendite patrimoniali.

risparmio, secondo il tasso stimato nel periodo più recente (8,9 per cento nel suo complesso) e in riferimento alla diversa propensione a seconda delle fasce di reddito. Esso è compendiato nella seguente tabella:

<i>Fascia di reddito</i>	<i>Tasso di risparmio medio</i>
Da 0 a 15.000 €	5,00%
Da 15.001 a 28.000 €	8,00%
Da 28.001 a 55.000 €	12,00%
Da 55.001 a 75.000 €	18,00%
Oltre 75.000 €	25,00%

Sulla base di questi dati si sono definite le aliquote impositive riferite ai diversi scaglioni possibili di spesa. In proposito, occorre far presente che le aliquote ipotizzate sono state fissate in modo che la sommatoria tra la nuova imposta sui consumi e la “vecchia IRPEF” rivisitata risulti conveniente per ogni classe di reddito. In particolare, le aliquote sono state previste in modo da avere un impatto minimo sui redditi medio-bassi e da garantire anche ai redditi medi e medio-alti un risparmio rispetto al sistema oggi vigente. Le aliquote sono indicate nella seguente tabella:

<i>Fascia di consumo annuo<sup>viii</sup></i>	<i>Aliquota ipotizzata</i>
Da 0 a 15.000	6%
Da 15.000 a 28.000	7%
Da 28.000 a 55.000	7%
Da 55.000 a 75.000	21.5%
Oltre 75.000	22.5%

L'imposta media versata da ciascun contribuente è descritta nella seguente tabella:

<i>Fascia di reddito</i>	<i>Numero di contribuenti</i>	<i>Tasso di risparmio</i>	<i>Imponibile per persona (Reddito-Risparmio)</i>	<i>Aliquota</i>	<i>Imposta media (per persona)</i>	<i>Entrate per lo Stato (mln)</i>
Da 0 a 15.000 €	18.156.997	5,00%	4.750 €	6,00%	270,75 €	4.916 €
Da 15.001 a 28.000 €	13.890.867	8,00%	11.959 €	7,00%	1.040,91 €	14.459 €
Da 28.001 a 55.000 €	7.408.234	12,00%	23.759 €	7,00%	2.504,46 €	18.554 €
Da 55.001 a 75.000 €	918.516	18,00%	16.399 €	21,50%	5.395,61 €	4.956 €
Oltre 75.000 €	998.237	25,00%	131.509 €	22,50%	27.587,82 €	27.539 €
<b>Totale</b>	41.372.851					70.424 €

In conclusione, come dimostra la seguente tabella,

<sup>viii</sup> Per garantire uniformità dei dati si è ipotizzato degli scaglioni di consumo pari agli scaglioni attuali IRPEF

Fascia di reddito	Imposta media IRPEF 15% (per persona)	NUOVA imposta media (per persona)	Sommatoria NUOVA imposta + IRPEF 15%	Imposte IRPEF situazione attuale	Risparmi per scaglione (Delta positivo)	Risparmi per scaglione di reddito (%)
Da 0 a 15.000 €	0,00 €	270,75 €	<b>270,75 €</b>	476,40 €	+ 205,65 €	-43%
Da 15.001 a 28.000 €	1.298,67 €	1.040,91 €	<b>2.339,58 €</b>	3.822,66 €	+ 1.483,08 €	-39%
Da 28.001 a 55.000 €	3.739,45 €	2.504,46 €	<b>6.243,92 €</b>	7.889,87 €	+ 1.645,95 €	-21%
Da 55.001 a 75.000 €	7.720,53 €	5.395,61 €	<b>13.116,14 €</b>	19.487,96 €	+ 6.371,82 €	-33%
Oltre 75.000 €	17.895,83 €	27.587,82 €	<b>45.483,65 €</b>	47.984,60 €	+ 2.500,95 €	-5%

il nuovo sistema, derivante dalla sommatoria della “nuova IRPEF” con l’imposta sui consumi risulta conveniente per ogni fascia di reddito. I contribuenti del primo e secondo scaglione vedrebbero una diminuzione del loro carico fiscale, rispettivamente, del 43 e del 39 per cento, mentre per quelli con redditi tra 28.000 e 55.000 euro si attesterebbe sul 21 per cento, per quelli fino a 75.000 equivarrebbe al 32 per cento e, infine, per i redditi superiori sarebbe del 6 per cento circa. Va però considerato che a questi risparmi, che si attesterebbero nell’ordine di circa 45 miliardi complessivi, occorre sommare gli ulteriori 19 miliardi complessivi, che discenderebbero dalla soppressione dell’IMU.

#### Costi e coperture della Riforma

<b>Fabbisogno (mld)</b>	<b>Ipotesi Coperture (mld)</b>	
<b>205 miliardi euro (IRPEF 186– IMU 19)</b>	IRPEF “flat” 15%	<b>70,7</b>
	Nuova Imposta “Tenore di vita”	<b>70,4</b>
	<b>Gettito Imposte</b>	<b>141.1</b>
	Cancellazione quota 100	<b>3,57</b>
	Digitalizzazione PA	<b>10</b>
	Applicazione costi standard PA	<b>15</b>
	Risorse destinate alla riforma fiscale 2021	<b>8</b>
	Fondo nella disponibilità del Parlamento	<b>0.8</b>
	Valorizzazione beni demaniali	<b>5</b>
	Valorizzazione patrimonio immobiliare Stato centrale	<b>6</b>
	Spending review – Piani Commissari	<b>15</b>
	<b>Gettito “Spending review” e altre fonti</b>	<b>63.37</b>
	<b>Totale</b>	<b>204.47</b>

## Pros & cons

La proposta sopra illustrata costituisce un suggerimento al legislatore circa un possibile indirizzo per la via da intraprendere. Occorrono pertanto alcune precisazioni.

Innanzitutto, molte delle indicazioni contenutistiche (come ad esempio in tema di singole agevolazioni fiscali o di fonti di possibili risparmi di spesa da destinarsi a fini di copertura dell'alleggerimento fiscale) e quantitative (aliquote e livello degli scaglioni) devono considerarsi null'altro che suggerimenti, ovviamente coerenti con l'impianto complessivo della proposta, ma ampiamente modificabili in sede di una sua concreta attuazione, ovviamente ove se ne condividano lo spirito e l'obiettivo.

Il sistema delineato ha le specifiche di un sistema misto: in parte basato su una imposta sul reddito e in parte su una sui consumi. Questa caratteristica consente di non rinunciare ai vantaggi che può offrire ciascuno dei due sistemi e - contemporaneamente - di bilanciare il rischio incorporato in ognuno di essi. Inoltre, permette di calibrare la quota-parte percentuale fornita al gettito da ciascun modello di imposta secondo le esigenze del legislatore e con la graduazione temporale ritenuta più opportuna. Si presenta pertanto come un modello flessibile sotto i profili del *quando* e del *quantum* e consente anche una sua adozione dilazionata nel tempo.

Certamente, sotto questo profilo, il fatto che venga mantenuta una dichiarazione dei redditi (che in realtà, come detto, potrebbe essere superflua in considerazione dei dati detenuti dall'amministrazione. Il tutto si potrebbe contenere in una attestazione che l'amministrazione invia al contribuente e che, in caso di mancati rilievi, si intende accettata) può ritenersi un fastidioso aggravio. Tuttavia, risulta necessaria al fine di fornire un indispensabile parametro per valutare la capacità di spesa del dichiarante (come d'altronde in sede dottrina si ritiene necessario).

Essa risulta inoltre funzionale per consentire a comuni e regioni di definire la base sulla quale calcolare le addizionali di spettanza di ciascuno.

Resta, infine, aperto il tema relativo a quale imposta riferire le attuali quote dell'otto e del cinque per mille, sulle quali sono costruite le devoluzioni alle confessioni religiose e per finalità umanitarie. Una precisazione occorre fare circa la questione della base imponibile. IVA e l'imposta sui consumi non percuotono la stessa base. Infatti, la prima è una imposta reale, che colpisce cioè un bene, mentre quella sui consumi è personale, dato che guarda ai singoli contribuenti, valutandone le manifestazioni indirette di capacità contributiva. È chiara inoltre la differenza con l'imposta sul reddito. Quest'ultima infatti ha lo scopo di sottoporre a imposizione un reddito solo in ragione della sua percezione, mentre quella sul consumo lo fa in base all'utilizzo del reddito. E, non considerando il reddito come una massa di denaro indistinto, è in grado di offrire un giudizio di valore sulle diverse finalità a cui esso è destinato. Come è il caso dell'esclusione dall'imposizione del risparmio, cui è conferita la connotazione positiva di strumento per la crescita.

Rispetto al sistema oggi vigente, quello proposto, oltre, come già detto, ad adeguarsi alla nuova realtà economica e sociale e ad utilizzare gli strumenti offerti dalla tecnologia, consente:

- un controllo più efficiente da parte dell'amministrazione fiscale. Con la conseguenza di porla in condizione di recuperare quote significative di evasione (che in questa sede ovviamente non vengono quantificate a fini di copertura), consentendole per tal via di dar luogo, dopo la prima fase operativa, ad una ulteriore riduzione delle aliquote nominali;
- la crescita del livello complessivo delle attività economiche, non essendovi più ragione di temere una "trappola della povertà" ad ogni incremento del reddito dichiarato. Con l'effetto di innescare un meccanismo che di per sé provoca una espansione del prodotto interno lordo e, di conseguenza, del benessere e del tasso di soddisfazione dei consociati;

- la possibilità di disporre di un sistema fiscale orientato allo sviluppo, anche grazie al ragionevole incremento del tasso di risparmio (che non è tassato) che esso è in grado di provocare;
- l'occasione di modernizzare il nostro sistema sociale, orientandolo verso un modello che non penalizzi lo spirito costruttivo degli individui;
- di disporre di uno strumento che consenta di più equamente calibrare il peso delle imposte tra le diverse fasce della popolazione, innalzando la quota esente, offrendo una nuova capacità economica alle classi medie e rinforzando il gettito che proviene dai consumi elevati e di beni di lusso;
- di ottenere un sistema più equo. La soppressione di molte spese fiscali, oltre al vantaggio di alleggerire corrispondentemente il carico fiscale generale, risponde al principio secondo cui è più ragionevole lasciare decidere le loro spese agli individui piuttosto che alle pubbliche amministrazioni. Le quali ultime, anche nel caso che lo facciano a fin di bene (ad esempio per motivazioni ecologiche e non spinte dal desiderio di aiutare i produttori del bene di volta in volta dichiarato meritorio), scelgono quale debba essere l'interesse di ciascun consociato, invece di lasciarlo libero in questa cernita. Non si deve trascurare poi la circostanza che assai spesso si tratta di agevolare l'acquisto di beni anche molto costosi (automobili, lavori edili, ecc.), che i contribuenti meno prosperi hanno difficoltà ad acquisire, ma per la cui fruizione da parte di quelli più agiati viene destinata una parte delle imposte che i meno agiati sono tenuti a pagare;
- un sistema più semplice, con la soppressione di alcune imposte e la semplificazione dei documenti da presentarsi da parte del contribuente (l'elenco delle spese potrà essere ragionevolmente estraibile dai *big data* che lo riguardano);
- un sistema meno oneroso: a seguito dell'applicazione dei contenimenti della spesa pubblica proposti in questa sede per dare copertura al nuovo sistema – che ovviamente ben possono essere modificati ed anche rafforzati - il contribuente medio si troverebbe a godere di una diminuzione del proprio carico fiscale nell'ordine del 25 per cento, cioè potrebbe pagare un quarto in meno di oggi.

D'altra parte, si potrebbe obiettare che il sistema proposto:

- poiché i consumi dipendono da scelte individuali, nel caso in cui i contribuenti/consumatori decidessero di contenere le proprie spese - come sta accadendo in questa particolare fase a seguito della pandemia - potrebbe provocare un calo del gettito, anche di rilevanti dimensioni, che potrebbe mettere in difficoltà i pagamenti del settore pubblico. Si tratta di un rischio reale, ma proprio il fatto che il nuovo sistema ha caratteristiche miste e le risorse derivanti dall'imposta sul consumo costituiscono meno della metà del gettito complessivo, esso consente di ridurre il rischio ad un livello ragionevole, atteso il fatto che, per quanto ridotti, i consumi non potranno mai essere azzerati. Non solo. La circostanza che il nuovo sistema elimini il "salto" nelle aliquote e il relativo incremento dell'onere a carico del contribuente, facendo in sostanza venir meno la cosiddetta "trappola della povertà", consente a quest'ultimo di disporre di maggior denaro, parte del quale sarà quasi certamente destinato ai consumi;
- escludendo dall'imposizione il risparmio diretto, porterebbe ad un incremento del tasso di risparmio nel suo insieme. È vero che il denaro risparmiato risulta sottratto al circuito del consumo, ma riportare il tasso di risparmio ai valori che, per un lunghissimo periodo, hanno contraddistinto l'attitudine delle famiglie italiane può essere visto come una straordinaria opportunità per accrescere i finanziamenti alle famiglie stesse e, soprattutto, alle imprese, aiutandole a superare una fase di difficoltà come quella attuale e per affrontare con successo

la sfida delle nuove tecnologie, che, come è noto, impone la necessità di cospicui investimenti per poterne sfruttare l'irrinunciabile potenziale;

- potrebbe indurre, inoltre, il contribuente, anche senza che egli attraversi un periodo di difficoltà finanziaria, a limitare i propri consumi al fine di non pagare la relativa imposta (magari anche per non attirare l'attenzione dell'amministrazione finanziaria). Egli potrebbe anche essere spinto a ridurre le proprie spese, ritenendo che la nuova imposta rappresenti una duplicazione dell'IVA sui beni che avrebbe potuto acquistare. In realtà, pur essendo possibile che, nel periodo iniziale di applicazione dell'imposta si possano riscontrare simili atteggiamenti psicologici, non si può non sottolineare come un approccio razionale di quello stesso contribuente lo porterebbe a constatare che il nuovo sistema lo pone in condizione di disporre di maggiori risorse economiche, e quindi di poter acquisire senza alcuno sforzo aggiuntivo più beni e servizi di prima. Senza tener conto del fatto che la maggiore disponibilità di denaro potrebbe finalmente dar modo a molti consumatori di soddisfare bisogni precedentemente insoddisfatti. Il risultato potrebbe essere dunque un incremento del volume dei traffici e non il suo temuto contrario. Il conseguente aumento del gettito consentirebbe assai probabilmente di compensare l'atteggiamento di "paura" di una parte dei contribuenti. A tal fine potrebbe essere utile spiegare con chiarezza ai contribuenti i vantaggi del nuovo sistema;
- finirebbe per favorire i traffici illeciti di denaro contante. Ipotesi che si potrebbe verificare in due casi:
  - a. quando il contante, originariamente prelevato da uno sportello bancario e contabilizzato a carico di chi opera il prelievo, passa di mano senza lasciare traccia;
  - b. quando viene utilizzato contante precedentemente accumulato e di cui si ha la disponibilità.

Premesso che, ovviamente, la nuova normativa fiscale manterrebbe in vigore l'intera disciplina antiriciclaggio, non si può fare a meno di ricordare come il contante costituisca ormai uno strumento di pagamento del passato, destinato a scomparire, sia per la decisione della BCE di immettere in circolazione l'Euro elettronico, sia per la necessità di tutti gli Stati di avere pieno controllo di tutte le transazioni, anche al fine di contenere fenomeni di criminalità economica. Già accade in molti Stati che i mezzi di pagamento informatici, comprese le carte di debito e di credito, abbiano soppiantato la cartamoneta. Si tratta di una tendenza inarrestabile, sostenuta da tutti i governi. Come dimostra il fatto che nel nostro Paese si stanno utilizzando strumenti premiali (lotteria degli scontrini, *cashback*) ed altri se ne potrebbero definire, per invogliare i consumatori ad abbandonare il contante. Tale essendo la realtà, è ragionevole presumere che nel giro di pochissimi anni (quelli necessari all'attuazione di una eventuale riforma) la questione del cattivo uso del contante non costituirà più un problema. Ciò non significa che, nel periodo intermedio, non si possano e debbano rafforzare i controlli antievasivi. Come accade, ad esempio, nel campo dell'IVA, le cui caratteristiche di oggettività dovrebbero in teoria metterla a riparo dal rischio di evasione.

Quanto alla questione del possibile utilizzo di contante accumulato, la via più semplice è quella - per cui occorrerebbe un accordo, ragionevolmente perseguibile, con la BCE - di cambiare più frequentemente le caratteristiche dei biglietti di banca, mandando contemporaneamente fuoricorso quelli preesistenti.

Grazie dell'attenzione.

-----

Commissioni Riunite  
03.02.2021