

MANOVRA IRPEF: UN SISTEMA FISCALE PER TUTTE LE STAGIONI?

di Fabio Ghiselli

Quando un cultore del diritto tributario riflette su una ipotesi di riforma fiscale, immagina di poter costruire un puzzle con tutti i tasselli perfettamente combacianti, un mondo non fantastico ma reale, non perfetto ma perfezionabile, un impegno entusiastico e non vincolato da mille limiti. Si immagina, insomma, di realizzare un "sistema" che per quanto possa essere all'apparenza complicato - perché la semplicità si accompagna quasi sempre all'approssimazione - risulti, nel suo insieme, in equilibrio, così come volevano i padri costituenti che, non a caso, nell'art 53, hanno utilizzato proprio l'espressione "sistema tributario" per esprimere la volontà di costruire un insieme coordinato ed equilibrato di strumenti impositivi. Un insieme che il compianto e a me caro, Prof. G. Marongiu (già Sottosegretario alle finanze nel Governo Prodi), amava paragonare al sistema solare, perfettamente equilibrato nel suo funzionamento.

Ma poi c'è la realtà, nella quale forze politiche di aree diverse si ritrovano insieme a sostenere un governo, ciascuna con la propria visione del mondo, del futuro del Paese, del ruolo dello Stato e, non ultimo, del ruolo dell'imposta. E, allora, quando si tratta di "riformare" o semplicemente di "rivedere" il sistema di imposte, nascono le difficoltà.

Perché se è sicuramente vero che non esiste un sistema impositivo oggettivamente migliore di un altro - perché in tal caso tutti avrebbero interesse a realizzarlo - esiste, invece, un solo sistema che si adatta perfettamente alla visione di Paese, alla configurazione di un determinato equilibrio sociale e di composizione dei naturali interessi contrapposti, che ciascuna forza politica esprime. In altre parole, il sistema fiscale è funzionale all'assetto sociale che si intende realizzare in concreto.

Nel nostro Paese questo assetto è già stato individuato. Lo esprime la Carta costituzionale, e fintanto che una maggioranza qualificata in Parlamento non deciderà di cambiarla, il sistema tributario deve fondarsi sui principi di progressività, di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, ai quali si lega il principio di equità orizzontale e verticale, e che tutti insieme contengono il concetto di giusta imposta, che è l'esatto opposto di imposizione "vessatoria" o "espropriativa".

Ma sappiamo bene che nella realtà, nonostante i principi innanzi detti possano ben ritenersi cogenti, il legislatore, sin dall'introduzione della grande riforma tributaria del 1972-73, si è spesso dimenticato di perseguirli, cedendo alle pressioni di questa o quella categoria economica o del fabbisogno di cassa, fino al punto di realizzare un sistema fiscale non più sostenibile.

Se quello che abbiamo oggi è il prodotto di coalizioni più o meno omogenee che hanno guidato il Paese nel tempo, è facile immaginare come sia praticamente impossibile per l'attuale larga maggioranza che sostiene il Governo, perseguire quegli obiettivi e costruire quel sistema tributario che dovrebbe essere strutturato e funzionale a una comune visione di Paese.

E infatti, i contenuti del disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale all'esame del Parlamento, stanno in tutta evidenza a suffragare questa preoccupazione.

Tuttavia, la stessa onestà intellettuale che porta alla conclusione appena tracciata, non può non riconoscere lo sforzo di mediazione e di sintesi svolto sia dai Presidenti delle Commissioni riunite Finanze e Tesoro di Camera e Senato, on. L. Marattin e sen. L. D'Alfonso - tradottosi nel "Documento conoscitivo" approvato il 30 giugno scorso al termine dell'indagine sulla riforma del sistema tributario - sia dal Presidente del Consiglio M. Draghi e dal Ministro dell'Economia A. Franco, che ha portato alla stesura della stessa legge delega. Ciò sul presupposto che le aspettative devono fare i conti con la realtà, e il governo del Paese richiede necessariamente delle sintesi politiche che devono tradursi in scelte augurabilmente efficaci, anche se non pienamente condivisibili.

Lo stesso giudizio potrebbe valere per la proposta formulata dai partiti all'Esecutivo su come allocare i 6 miliardi stanziati dal DDL di Bilancio 2022, e i 2 miliardi per il 2022 previsti dall'apposito Fondo per la riduzione della pressione fiscale creato con l'ultima legge di bilancio.

La proposta presentata mercoledì prevede una riduzione da cinque a quattro degli scaglioni Irpef, con relativa rimodulazione delle aliquote, l'abolizione dell'Irap per le persone fisiche, lavoratori autonomi e ditte individuali, e un primo intervento - assolutamente necessario - di rimodulazione delle detrazioni fiscali (ancora da definire ma che dovrebbe interessare anche il "bonus Renzi" di 100 euro). Non ci sarebbe traccia, invece, dell'ipotesi da tempo in discussione, della sostituzione dell'Irap con una addizionale o sovraimposta Ires, sulla cui validità ed efficacia ho già espresso dubbi in precedenti occasioni.

Limitando questa breve analisi all'Irpef, e lasciando l'Irap a un commento successivo, gli scaglioni di reddito e le aliquote sarebbero i seguenti:

- 1° scaglione: -----fino a 15.000 €: aliquota Irpef del 23% - come oggi;
- 2° scaglione: oltre 15.000 e fino a 28.000 €: aliquota Irpef del 25% - due punti in meno rispetto al 27% di oggi;
- 3° scaglione: oltre 28.000 e fino a 50.000 €: aliquota Irpef del 35% - tre punti in meno rispetto al 38% di oggi e riduzione del limite reddituale di 5.000€ (rispetto ai 55.000 di oggi);
- 4° scaglione: oltre 50.000€ -----: aliquota Irpef del 43% - due punti in più rispetto al 41% di oggi fino a 75.000€;
- Viene eliminato il 5° scaglione, oltre i 75.000€ sui quali graverà comunque l'aliquota marginale del 43%.

Quali sarebbero i benefici nominali?

Se adattiamo gli scaglioni attualmente vigenti avremo la seguente evidenza:

- -----fino a 15.000 €: nessun beneficio;
- oltre 15.000 e fino a 28.000 €: - 260€/anno (6.960 vecchia imposta - 6.700 nuova imposta);
- oltre 28.000 e fino a 50.000 €: - 920€/anno (15.320 v.i. - 14.400 n. i.);
- oltre 50.000 e fino a 55.000 €: - 1.770€/anno (17.220 v.i. - 16.550 n.i.);
- oltre 55.000€ e fino a 75.000 €: - 270€/anno (25.420 v.i. - 25.150 n.i.);
- oltre 75.000 e, per esempio, fino a 80.000 €: - 270€/anno (27.570 v.i. - 27.300 n.i.)

Dai numeri si posso trarre alcune osservazioni:

- l'aliquota si riduce di 2 punti sul secondo scaglione e di 3 punti su una parte del terzo, mentre aumenta di ben 5 punti sui redditi in fascia 50-55.000, e di 2 punti sul quarto scaglione. Tale oscillazione fa sì che il salto tra il primo e il secondo scaglione si riduce da 4 a 2 punti percentuali, mentre quella tra il secondo e il terzo passa da 11 a 10, per poi appiattirsi. Direi un po' poco per dichiarare, come ha fatto qualcuno che la scelta "va nella giusta direzione perché prima c'era un salto tra soglie troppo ampio che generava squilibri tra redditi tra loro non così distanti";
- la scelta di ridurre le aliquote sul secondo e sul terzo scaglione, unita a una ridefinizione dei limiti massimi di reddito, centra l'obiettivo di ridurre il peso fiscale sulla "classe media" - come definita anche dall'OCSE, quella che dichiara redditi tra i 28-55.000€ e sulla quale si concentrano i maggiori risparmi - che più è stata penalizzata in quest'ultimo decennio di crisi economica;
- l'assetto realizzato trascina l'agevolazione anche sui redditi superiori e soddisfa in varia misura tutte le forze politiche, soprattutto quelle che proclamavano di voler ridurre tout court la pressione fiscale. Tenuto conto della limitata disponibilità di risorse, un obiettivo come quello evidenziato sopra avrebbe richiesto una diversa e più efficace ridefinizione delle aliquote e degli scaglioni di reddito e, come minimo, la neutralizzazione del beneficio sulle classi di reddito superiori. Questo avrebbe richiesto di rinunciare al mantra del "non è il momento di togliere ma di dare", in nome di un migliore equilibrio del sistema;
- ridurre il numero degli scaglioni, includendo in un unico scaglione tutti i redditi superiori a 55.000€, come se oltre tale importo i "ricchi" fossero tutti uguali, appiattisce l'aliquota marginale e media d'imposta e fa tendere il sistema verso un regime potenzialmente piatto. Tale effetto sarà ancora più evidente quando si realizzerà la seconda fase dell'intervento sull'Irpef e la già annunciata ulteriore riduzione a tre sole fasce di reddito. E non si dica che la progressività sarà mantenuta rimodulando le detrazioni, perché sappiamo benissimo che dopo una certa soglia non trovano più applicazione. Questo risultato, detto francamente, non appare in linea con gli obiettivi di progressività ed equità che ritroviamo nel discorso di insediamento del Presidente Draghi in Senato, e che sono imposti dall'art. 53 Cost..

Occorre ricordare però, che l'assetto dei risparmi d'imposta non può considerarsi definitivo, perché sono ancora da definire sia un riordino minimo delle detrazioni - il cui valore è pari a 36,41 mld, oltre ai 16 mld di bonus Irpef - sia la nuova *no tax area*, che si spera possa essere unica per tutti, in sintonia con il principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost.. Probabilmente questi due effetti - negativo il primo, qualora il restyling non sia di facciata, e positivo il secondo - si compenseranno tra loro o richiederanno l'utilizzo di quei 2/3 mld che sono accantonati nell'apposito Fondo, più qualche miliardo che potrebbe essere recuperato nella prossima manovra di bilancio per il 2023.

In ogni caso, l'accordo raggiunto, e quello che si raggiungerà nei prossimi mesi, consentirà al Presidente del Consiglio Draghi di rispettare l'impegno che si è assunto direttamente nei confronti della Commissione Ue, di "riformare" il sistema fiscale, anche se, come è noto, l'attuazione della riforma non è condizione essenziale per l'erogazione dei fondi del NGEU-PNRR.