

IOTESI PER UN NUOVO MODELLO FISCALE

Superare L'IRPEF "dai redditi alle cose"

Una riflessione sulla fattibilità economica di un nuovo paradigma fiscale

INDICE

Premessa	3
Riforma fiscale 1973 vs. Riforma fiscale 2021 – Il mondo allora e il mondo oggi	4
L’economia degli anni 2000-2020	5
L’IRPEF: un imposta da riformare	6
1 - Perdita di proporzionalità nella progressività	6
2- Scomparsa della semplificazione	7
3- Impatto delle nuove modalità di lavoro	7
Cambiare paradigma: Una riflessione su modello fiscale basato su quattro imposte	8
- Come finanziare una riforma fiscale	9
- La riduzione della tassa sul reddito – Un’imposta “flat” al 15%	12
- Una nuova imposta su “Tenore di vita e consumi”	17
- Il tasso di risparmio	18
- Coperture per la Riforma	20
Il confronto	22
Le problematiche legate al contante	24
Conclusioni	26

Premessa

Le finanze pubbliche di tutti i Paesi europei hanno subito un enorme stress conseguente l'epidemia COVID19 che ha caratterizzato il 2020 e rischia di estendere i suoi effetti a gran parte del 2021.

La spesa pubblica necessaria a garantire misure di sostegno ai settori più colpiti dalla Pandemia è tornata a livelli che non si vedevano dalla Seconda guerra mondiale. I debiti pubblici della maggioranza dei 37 Paesi OCSE hanno superato ampiamente il volume delle loro economie.

Conseguentemente i sistemi fiscali hanno visto ridursi la base imponibile aumentando la pressione e le incertezze sul futuro.

In questo scenario di forte criticità il sistema fiscale italiano necessita da anni di una riforma che lo renda idoneo ad affrontare le molteplici sfide connesse ad un mondo economicamente interdipendente e dove la **componente digitale** sta assumendo un peso sempre maggiore in tutti i campi delle attività umane.

Con questo documento si è voluto provare ad **immaginare un sistema fiscale alternativo** a quello attualmente in vigore, incentrato sulla tassazione sul reddito, spostando parte degli oneri di finanza pubblica **“dai redditi alle cose”**.

Un esercizio preliminare, pur corredato da ipotesi tecnico-economiche, per ipotizzare forme alternative capaci di raggiungere il triplice obiettivo di:

- Spostare una quota maggiore del prelievo **dai redditi ai consumi**;
- **Ridurre la pressione fiscale** complessiva pagata oggi dai contribuenti e liberare risorse alla crescita;
- **Semplificare** il sistema di imposizione rendendolo più trasparente.

Il modello di seguito descritto è stato concepito a saldi invariati e tale da consentire una riduzione delle imposte sulle persone fisiche pari, in media, a **circa un quarto del totale** rispetto alla situazione attuale.

Nel definire tale contributo appare evidente come rimangano **diversi punti ancora aperti** che rendono non ancora pienamente matura la proposizione di un tale sistema.

Ciononostante crediamo importante far maturare la discussione anche pensando “laterale” per giungere ad un sistema fiscale maggiormente coerente e resiliente rispetto al modello economico delle società globalizzate¹.

¹ Contributo realizzato dall'Ufficio Ricerche e Studi di Fondazione ResPublica: **Alessandro Stefano Barbina** (a.barbina@fondazionerespublica.org); Matteo **Callegari** (m.callegari@fondazionerespublica.org).

Si ringrazia per la collaborazione il prof. Giuseppe Vegas e per il supporto Eugenio Belloni, Laura Carbone, Luca Colussa, Stefano Morelli

Riforma fiscale 1973 vs. Riforma fiscale 2021 – Il mondo allora e il mondo oggi

La grande riforma fiscale in Italia del 1973, con l'introduzione dell'IRPEF, l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, ha rappresentato l'ultima grande rivoluzione nel sistema fiscale italiano.

La riforma degli anni 70 eseguì un totale riordino del sistema tributario con l'introduzione oltre che dell'IRPEF dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sull'incremento dei valori immobiliari. Al contempo vennero modificate nella base imponibile e nelle aliquote le imposte di registro, di successione, di bollo, ipotecarie e gli altri tributi in vigore dall'unità d'Italia

Prima di allora il modello, figlio della cosiddetta "**Legge Vanoni**" del 1951, aveva introdotto le prime dichiarazioni dei redditi per cercare di raggiungere gli obiettivi di progressività delineati dall'articolo 53 della Costituzione.

Le due riforme avevano entrambe obiettivi di tipo "organizzativo":

- La prima, la Vanoni, riduceva il numero e il peso di alcune imposte, chiedendo ai contribuenti di dichiarare quanto guadagnato e successivamente lo Stato avrebbe potuto verificare la veridicità delle dichiarazioni;
- La seconda diminuì ulteriormente il numero delle imposte e legò la tassazione sul reddito a principi di individualità e proporzionalità.

Queste riforme furono adeguate ai tempi in cui vennero formulate ed indicate per rispondere alle caratteristiche dell'economia italiana del secondo dopoguerra così sintetizzabili:

- Una **crescita costante della base imponibile**, dovuta all'aumento demografico e all'aumento della ricchezza pro capite;
- L'importanza dei **settori primario e secondario**, per definizione poco - o per nulla – mobili;
- Un eccesso di consumi e investimenti sul prodotto nazionale, generato dal disavanzo pubblico, che, a sua volta, generava un disavanzo con l'estero (**Import>Export**);
- Una forte dipendenze dal **mercato domestico** con una minore importanza delle esportazioni sul PIL rispetto a quanto avviene oggi.

Le due riforme ebbero l'indubbio merito di allargare la base imponibile, portando alla partecipazione del sistema fiscale un maggior numero di cittadini, rendendolo quindi più equo e moderno, e di razionalizzare il sistema fiscale mettendo ordine in un complesso sistema di tributi che si erano via via aggiunti dal 1861 in poi.

L'economia degli anni 2000-2020

Dopo aver raggiunto i livelli delle grandi economie avanzate, l'Italia all'inizio del nuovo millennio è entrata in una profonda stagnazione del tasso di crescita economica.

Non si entrerà qui nei motivi sottostanti tale situazione di difficoltà, ma l'entrata della **Cina nel WTO nel 2004** ha segnato simbolicamente l'inizio del periodo di globalizzazione che ha ridefinito gli equilibri e le regole stesse dei mercati.

L'Italia, entrata nell'euro nel 2002, si è trovata di fronte a questo nuovo scenario in condizioni non ottimali:

- Un debito pubblico ben al di sopra della soglia del 100% del PIL²;
- Una manifattura ad alto valore aggiunto e volta alle esportazioni che non poteva più contare sulle frequenti svalutazioni della Lira;
- Una micro e piccola impresa italiana, il cui costo del lavoro incide pesantemente sul valore finale, che si trovavano a competere con economie a basso costo del lavoro.

Al netto di crisi esogene (quale quella finanziaria del 2008 o sanitaria del 2020) **la competitività italiana si è ridotta costantemente**, unendosi a un **declino demografico**, che comporta una progressiva riduzione della "torta" della ricchezza prodotta dal Paese: meno italiani, meno persone che lavorano e meno consumi domestici.

A fronti di tali mutamenti il sistema fiscale è rimasto lo stesso degli anni '70, pur con continui aggiustamenti, in particolare per l'introduzione di **nuove spese fiscali**, che ne hanno in parte snaturato l'impostazione originaria

Le caratteristiche dell'economia italiana di oggi sono così riassumibili:

- **Ridotta crescita** della base imponibile (solo +10% nominale da 2002 al 2019);
- Prevalenza assoluta del **settore terziario**, per sua natura più mobile rispetto a quelli primario e secondario (circa 80% PIL);
- Bilancia commerciale positiva (**esportazioni > importazioni**) e forte peso dell'export sul PIL con peso **crescente** del mercato unico europeo³;
- Mercato **calo demografico**⁴;
- **Basso tasso di occupazione**, molto inferiore alla media dei Paesi OCSE⁵.

² 101,9 nel 2002 dopo le politiche di riduzione del debito pubblico portate avanti per aderire alla moneta unica dai governi dal 1994 al 2001 che ridussero il debito rispetto al picco del 121,8% raggiunto nel 1994.

³ 52,94 miliardi di surplus della bilancia commerciale (ISTAT 2019)

⁴ La crescita demografica incide fortemente sul livello dei consumi. Oggi i consumi pesano per circa l'80% del PIL; Le variazioni anche minime a livello demografico possono quindi comportare un pesante impatto, in negativo o in positivo, sul livello di ricchezza nazionale.

⁵ 62,3% contro il 72,1% della media OCSE (fonte OCSE 2018).

Stante il protrarsi della condizione di bassa crescita dell'economia italiana, una riforma fiscale coerente con il momento storico non potrà quindi prescindere dal porsi quale **stimolo alla crescita economica** e alla **creazione di nuovi posti di lavoro**.

Dovrà inoltre essere orientata a criteri di:

1. **Semplificazione:** garantendo la chiarezza nella percentuale di prelievo;
2. **Competitività**, creando condizioni di attrattività per favorire il rientro di talenti, capitali e imprese;
3. **Equità**, per ricalibrare il carico fiscale, riducendo l'imponibile sul lavoro per rivitalizzare la "classe media", colonna portante del sistema economico e ad oggi la più pesantemente colpita dal sistema fiscale in vigore;
4. **Crescita demografica:** agevolando il sostegno alle nuove famiglie con politiche familiari capaci di aumentare il tasso di fertilità⁶;

L'IRPEF: un'imposta da riformare

L'esigenza di superare il modello IRPEF vigente emerge da una serie di criticità che possono essere così riassunte:

1 - Perdita di proporzionalità nella progressività.

- Su circa 40 milioni di dichiarazioni, le persone che non entrano nella soglia di esenzione e pagano almeno "un euro" sono circa **30 milioni**;
- Quasi il 50% del totale dei contribuenti IRPEF, circa **19 milioni** di persone, si colloca nello scaglione più basso che contribuisce solamente per il **4,5% del gettito IRPEF** complessivo;
- **Più del 50%** dell'imposta è pagata dai redditi medi, da 20.000 a 55.000 €; circa 20 milioni di contribuenti, con una curva che, per via della riduzione di deduzioni e detrazioni, si impenna superati i 30.000 euro;
- I redditi medio alti, sopra i 55.000 euro, pur rappresentando solo il **4% dei contribuenti**, garantiscono un significativo gettito che copre il **35% del totale**;
- La tassazione grava quindi su una porzione molto piccola di popolazione, **22 milioni** di contribuenti, che garantiscono il **96% dell'IRPEF** complessivo.

⁶ 1,34 figli per donna la media dell'Italia, contro 1,57 in Germania e 1,97 in Francia. Quest'ultima in particolare ha dimostrato come politiche familiari capaci di garantire maggiore sostegno economico alla nascita possano aumentare significativamente la natalità anche nelle economie avanzate, raggiungendo quel livello (tasso di fertilità pari a 2) che garantisce la stabilità demografica.

- L'aggravarsi della situazione demografica e la conseguente **pressione sul lato contributivo** amplificano il problema, rendendo il cuneo fiscale complessivo insostenibile rispetto a molti Paesi OCSE⁷.

2- Scomparsa della semplificazione

- L'accumularsi di eccezioni, sgravi, detrazioni, **bonus e imposte sostitutive** hanno demolito le premesse della riforma Vanoni. Questo insieme di misure consegna un'imposta che, più che al principio di progressività, risponde a logiche strettamente politiche, di fatto **addossando all'IRPEF un onere che non dovrebbe avere**, quello di sussidiare categorie di contribuenti; un compito che più correttamente dovrebbe essere demandato alla spesa pubblica.
- Spesso dietro a molte delle deduzioni e detrazioni si nasconde l'azione di **lobby organizzate**, che più di altre sono state in grado di influenzare il legislatore, distorcendo il mercato. Questo penalizza l'intero sistema economico;
- L'effetto distorsivo si allarga alla percezione sull'" **aliquota effettiva**" pagata dai contribuenti che, rispetto all'aliquota marginale applicata alla soglia di reddito, è spesso molto ridotta, inducendo la percezione, specialmente nelle fasce di reddito medio-basse, di pagare sui propri redditi più di quanto realmente pagano.

Scaglione di reddito - €	Aliquota marginale sullo scaglione	Aliquota effettiva sul reddito*
Da 0 a 15.000 (soglia di esenzione 8.174)	23%	5,2%
Da 15.001 a 28.000	27%	14,4%
Da 28.001 a 55.000	38%	21,3%
Da 55.001 a 75.000	41%	27,4%
Oltre 75.000	43%	33,2%

*calcolata ripartendo il gettito dello scaglione sul numero di dichiarazioni dello stesso

3- Impatto delle nuove modalità di lavoro

- I lavoratori, così come, seppur in misura minore, i capitali, ricercano condizioni ottimali. L'aumento del lavoro da remoto faciliterà le scelte localizzative dei lavoratori in **Paesi che presentano condizioni fiscali più favorevoli**. Per evitare un'ulteriore emigrazione degli italiani, ma anzi sostenere un aumento dei lavoratori nel nostro Paese è necessario un sistema fiscale **non punitivo, ma attrattivo nei confronti del lavoro**.

⁷ Si prenda ad esempio le analisi del *data site "talent.com"* che mostrano come su uno stipendio lordo di 45.000 euro le imposte totali, considerando IRPEF e contributi previdenziali pagati sia dal lavoratore che dal datore di lavoro, al lordo delle detrazioni e deduzioni, gravino per 31.600 euro in Italia e 22.000 euro in Germania. *Fonte Talent.com*.

Cambiare paradigma: una riflessione su un modello fiscale basato su quattro imposte

Per riportare l'imposta sul reddito ad uno stato più coerente con la sua funzione è necessario rivedere il sistema tornando ai principi che avevano ispirato le prime riforme di imposizione sul reddito; ovvero **ampliare il numero di contribuenti** e legare il sistema alla loro **capacità contributiva**. Questo senza dimenticare l'obiettivo di rendere la tassazione più competitiva rispetto ai Paesi con cui dovremo confrontarci, nel rispetto dei principi costituzionali di progressività.

Il presente documento intende analizzare non tanto i piccoli aggiustamenti al sistema, ma contribuire ad una **riflessione più ampia** su un possibile cambio di paradigma nell'imposizione fiscale delle economie avanzate.

Nel caso specifico verso un modello capace di **spostare significativa quota dell'imposizione sui redditi all'imposizione sui consumi**.

La logica di fondo insiste sulla possibilità di **basare la capacità contributiva, non tanto sul reddito prodotto, sempre più mobile e talvolta difficilmente rilevabile, quanto sul "tenore di vita"**, indicatore delle capacità di spesa dei contribuenti.

L'esercizio, pur consapevole dei limiti e delle difficoltà che incontra, vuole essere uno stimolo a ripensare i sistemi fiscali assicurando:

- **Riduzione della pressione** fiscale complessiva ed **in particolare sui redditi da lavoro**;
- **Equità contributiva**, intesa come capacità di aumentare la base imponibile;
- Garanzia della **progressività dell'imposta**;
- **Limiti dell'imposizione patrimoniale**, sistema alla base di molti sistemi fiscali, ma significativamente diversi dal modello italiano che vede nell'abitazione il principale impiego del risparmio;
- Le **coperture finanziarie** necessarie ad una riforma.

Le due grandi difficoltà dell'esercizio qui proposto risiedono:

1. Nell'introduzione di forme di **progressività sull'imposizione indiretta**, ad oggi mai attuate⁸;
2. Nell'intercettare ai fini della base imponibile le transazioni esterne ai circuito dei pagamento elettronici ed effettuate tramite utilizzo di denaro contante⁹.

⁸ La progressività è oggi attuata principalmente attraverso l'imposizione sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) mentre tutti gli altri regimi fiscali sui consumi (IVA) e sulle imprese (IRES) sono a tassa piatta (flat), così come sono "flat" i regimi applicati sui redditi sostitutivi anche nell'IRPEF, dai canoni immobiliari ai rendimenti finanziari.

⁹ Oggi la percentuale di utilizzo del contante sul totale dei pagamenti è ancora maggioritaria intorno al 68% sul valore delle transazioni e oltre l'80 per cento sul numero di transazioni.

Il modello qui proposto è basato su 4 imposte con il duplice obiettivo di semplificare e ridurre l'imposizione fiscale:

- 1- **Un'imposta sul reddito "flat"**, con **un'aliquota fortemente ridotta** (15%) che considera l'abolizione della maggior parte delle spese fiscali;
- 2- Un'imposta **societaria** invariata al 24% sugli utili di impresa (IRES);
- 3- Un'imposta **sui consumi** unica, al 22%, mantenendo quindi l'attuale sistema comprensivo delle due aliquote agevolate (4% e 10%).
- 4- **Un'imposta sul tenore di vita progressiva**, addizionale rispetto a quella sui consumi, basata sulla capacità contributiva e corrisposta alla fine di ogni anno sulla base dei consumi effettuati (**elettronici più contante**).

Al fine di semplificare il sistema fiscale, e consentire un ulteriore risparmio alternativamente ai cittadini (nel caso dell'IMU) o alle imprese (nel caso dell'IRAP) abbiamo ipotizzato l'eliminazione **di una di queste due imposte** (lasciando alla politica la scelta di quale prediligere).

Si ricorda in proposito che l'IMU produce un gettito di circa **19 mld** mentre l'IRAP di circa **25 mld**.

Il modello prevede quindi la **cancellazione/semplificazione di alcune imposte** al fine di rendere più chiaro il sistema tributario, garantire un risparmio per i contribuenti e superare alcune forme di imposizione particolarmente invise agli italiani (IRAP e IMU) oggi presenti. Nello specifico:

- **Abolizione dei regimi sostitutivi IRPEF**, i cui redditi verrebbero assoggettati alla nuova imposta sul reddito ad aliquota ridotta;
- **Abolizione IMU¹⁰** (19 miliardi) con estensione della prevista imposta sul "tenore di vita" estesa anche alle compravendite immobiliari¹¹.
- In alternativa all'IMU, **l'abolizione IRAP** (25 miliardi);

¹⁰ Ad eccezione dell'imposta dovuta sugli immobili di lusso e già oggi non esente anche per la prima casa.

¹¹ Andrebbe altresì considerata l'abolizione dell'imposta di registro (4.7 mld €) su cui oggi viene applicata un'aliquota pari al 2% nel caso di prima casa e del 9% del valore catastale per le altre abitazioni. Il mantenimento dell'imposta di registro e l'estensione, come ipotizzato, della nuova imposta sul "tenore di vita" anche delle compravendite immobiliari comporterebbe infatti un eccessivo carico fiscale sugli immobili. All'acquisto si avrebbe quindi un'imposta progressiva che sostituirebbe l'attuale imposta di registro in vigore.

Come finanziare una riforma fiscale

L'attesa riforma fiscale in Italia non potrà prescindere dallo stretto vincolo di bilancio imposto dalle risorse disponibili. Un percorso credibile che volesse recuperare nuove risorse per riformare l'imposizione fiscale dovrebbe agire almeno su tre fronti:

- Intervenire sulle uscite con **tagli di spesa**, al fine di contenere il costo della riforma;
- Introdurre misure di rilancio del sistema-paese: non solamente tagliare i costi, ma anche **umentare le entrate** valorizzando gli *asset* pubblici nella disponibilità dell'Italia;
- Valutare l'introduzione di diverse forme di imposizione che possano **ampliare il gettito**;

Stante l'obiettivo di una riforma incisiva del sistema di imposizione, una revisione della spesa dovrà essere:

- Quantitativamente adeguata;
- Tale da escludere incrementi di spesa corrente;
- Tendente all'obiettivo di ottenere saldi positivi su deficit e debito;
- Non depressiva per il Paese e quindi volta a sostenere la crescita dei redditi;
- Atta ad invertire il trend di stagnazione e recessione che interessa l'Italia dal 2008 e attirare nuovi investimenti.

Le evidenze empiriche¹², da considerare prima di avviare un processo di *spending review* propedeutico a una riforma fiscale, mostrano che:

- Aumenti "keynesiani" di spesa in deficit non portano mai ad una riduzione del deficit e del rapporto debito PIL;
- Anche importanti riduzioni delle imposte, non hanno effetti sulla riduzione del deficit e del rapporto debito/PIL se non accompagnate da riduzioni di spesa pubblica di entità adeguata al taglio delle tasse che si intende perseguire¹³.

La strada maestra per ridurre le tasse e contribuire alla crescita economica richiede quindi:

- Di **ridurre anche le uscite**;
- Di destinare al contempo i risparmi **non a nuove politiche di spesa**, ma alla riduzione della pressione fiscale.

¹² Si veda in proposito anche Roberto Perotti "Status quo" Edizioni Feltrinelli 2016

¹³ "Un aumento del deficit per finanziare misure fiscali espansive potrebbe portare ad una temporanea riduzione del rapporto debito/PIL attraverso un aumento del PIL stesso. Tutti i paesi avanzati che con successo sono riusciti a ridurre il rapporto tra debito e PIL negli ultimi decenni si sono basati tipicamente su una moderata stretta fiscale, ovvero su una riduzione del deficit e tale da non compromettere la crescita dell'economia" Giampaolo Galli, Osservatorio sui conti pubblici dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Anche senza agire sulle due principali macro aree di spesa pubblica (le pensioni e la sanità) alcune azioni immediate per un'efficace *spending review* e *revenue review* finalizzata alle coperture per una riforma fiscale potrebbero riguardare:

- La **cancellazione di leggi costose** del passato (es. quota 100) che hanno dimostrato la loro inefficacia e le cui risorse potrebbero finanziare interventi di sistema;
- L'eliminazione del **bonus 80 €**¹⁴, poi innalzato a 100 €, per i lavoratori dipendenti;
- Il superamento del **sistema delle spese fiscali** che nel tempo hanno snaturato la struttura dell'imposta. Oggi oltre 170 spese fiscali (senza includere detrazioni da reddito da lavoro dipendente, le detrazioni per familiari a carico e le imposte sostitutive sui redditi da capitale), costano oltre **43 mld**¹⁵ (dato 2020);
- Una profondo rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana, attraverso un processo di **digitalizzazione** che consenta risparmi per almeno 10 mld di euro¹⁶. La pandemia COVID ha dimostrato la disponibilità di un progressivo ed esteso intervento di dematerializzazione dei servizi offerti dalla PA;
- L'accelerazione, attraverso la nomina di un Commissario Straordinario, del processo di adozione dei **Costi Standard** per gli acquisti della PA nei settori dell'istruzione e della sanità, che risparmi circa 15 mld €¹⁷ sugli 80 stimati dalla totale applicazione a livello nazionale. La nomina di un Commissario per l'adozione dei costi standard potrebbe accelerare un processo già in corso e anticipare i risparmi conseguibili;
- La **valorizzazione di molti asset** improduttivi, oggi nella disponibilità del sistema pubblico; dai beni demaniali alle concessioni portuali, aeroportuali: etere il cui valore estraibile è stato stimato in oltre 10 mld, ma che prudenzialmente viene considerato in 5 mld¹⁸;
- La **valorizzazione del patrimonio immobiliare** pubblico, oggi pari a circa 283 mld di euro¹⁹, di cui 48 mld in capo alle amministrazioni centrali. Di questi, il 77% (37 mld) è in uso alla PA e quindi non utilizzabile nel breve termine. Degli 11 mld rimasti, risultano 6 mld non in uso il cui valore sarebbe estraibile nel breve termine (destinazione d'uso, limiti urbanistici). La loro valorizzazione (non cessione) è stimata in un valore di 300 mln di nuovi canoni annui, atualizzabili in **6 mld** che potrebbero in parte finanziare una riforma fiscale.

¹⁴ Aumentato grazie al taglio del cuneo fiscale della Legge di Bilancio 2020 oggi incluso nelle *tax expenditures*

¹⁵ Escluse quelle per lavoro dipendente e famigliari a carico. Più in dettaglio, le detrazioni per carichi di famiglia nel 2018 ammontano a circa 12 miliardi di euro (8 mld circa nelle fasce di reddito che vanno da 12 a 35.000 euro) mentre oltre 42 miliardi valgono le detrazioni per reddito da lavoro dipendente.

¹⁶ Gli Osservatori *Ict&Management* (dicembre 2011) del Politecnico di Milano hanno stimato un risparmio possibile fino a 43 miliardi di euro l'anno per la Pubblica Amministrazione attraverso tre sole importanti azioni: Riduzione della spesa per gli acquisti della Pubblica Amministrazione attraverso *l'eProcurement* (4 miliardi l'anno). Aumento della produttività del personale della PA, grazie ad un miglioramento dell'efficienza: (15 miliardi). Riduzione dei "costi di relazione" tra la PA e le imprese attraverso la digitalizzazione di alcuni processi burocratici (23 miliardi) e una più snella gestione dei pagamenti (1 miliardo).

¹⁷ Vedi CGIA Mestre – "*La spesa pubblica regionale*" 2014. Il report quantificava in 80 mld euro il risparmio susseguente l'applicazione dei costi standard in tutti gli EE.LL.

¹⁸ ResPublica "Agire sul debito pubblico italiano" 2016

¹⁹ Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico – 2015 MEF – Direzione Tesoro,

- **L'attuazione di un piano di *spending review***²⁰: se consideriamo gli ultimi report delle commissioni Cottarelli (2016) e Gutgeld (2017) si stimano, senza incidere sui servizi offerti ai cittadini, tagli intorno ai 35 mld²¹. È ragionevole supporre che una percentuale di quanto calcolato dalle Commissioni possa essere destinato a finanziare una riforma fiscale. In ottica prudentiale abbiamo stimato una cifra di **15 mild di euro** (essendo le voci di spesa da tagliare oggetto di scelte politiche).

Nella tabella si evidenziano quindi alcune coperture che potrebbero essere recuperate per il finanziamento della riforma.

Ipotesi di copertura	Ammontare
Cancellazione quota 100	3,57 ²² mld
Digitalizzazione PA ²³	10 mld
Applicazione costi standard PA ²⁴	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
Totale	63,37 miliardi

Le ulteriori risorse necessarie deriverebbero dalla nuova imposta sul “tenore di vita” descritta nel prosieguo.

²⁰ A partire dal 2012 è stata istituita la figura del Commissario alla “*spending review*”. Le varie Commissioni che si sono succedute hanno delineato i perimetri entro i quali trovare risorse da risparmiare per lo Stato. Si è trattato di lavori preziosi e autorevoli, fondamentali per indentificare e ridurre gli sprechi nella spesa pubblica.

²¹ Del piano Cottarelli circa 8 miliardi sono stati già tagliati.

²² Il costo stimato dalla Ragioneria Generale dello Stato è di 0,2 punti di PIL annui medi, con andamento di costo decrescente fino al 2036.

²³ Il COVID ha accelerato questo trend; una parziale implementazione di queste innovazioni potrebbe portare un risparmio pari ad almeno il 33% del valore di 43 mld stimato dal Politecnico di Milano (15 mld circa).

²⁴ I costi standard sono oggi applicati per redistribuire “equamente” tra regioni le risorse spese negli acquisti di beni e servizi sanitari (oltre che di istruzione); una figura commissariale che imponga l’acquisto centralizzato tramite meccanismi di *benchmarking* potrebbe portare a significativi risparmi. I benchmark tra Regioni sono stati pubblicati per la prima volta l’anno scorso, ponendo le basi per questo tipo di riforma. Si è qui deciso di considerare un risparmio pari a circa il 20% (15 mld) del valore di 80 mld stimato dalla CGA di Mestre relativi alla totale adozione anche negli EELL .

La riduzione della tassa sul reddito – Un’imposta “flat” al 15%

L'imposizione personale, applicata principalmente sui redditi pone oggi alcune criticità sia dal punto di vista dell'efficacia che dal punto di vista dell'equità contributiva.

La crescente **mobilità del capitale umano** e la difficoltà di registrare numerose tipologie di reddito che sfuggono ai controlli dell'IRPEF, richiede un ripensamento del modo di imposizione che possa essere competitivo e attrattivo sullo scenario internazionale.

Le nuove forme di lavoro a distanza (*smart working*) le cui potenzialità sono state evidenziate dalla pandemia Covid19, possono portare a **nuove forme di concorrenza fiscale** tra stati, per attrarre talenti e lavoratori nei propri paesi, più di quanto fosse possibile in passato. I Paesi con sistemi fiscali premianti sui redditi da lavoro saranno più attrattivi, garantendo nuove opportunità economiche per i rispettivi territori.

Si è voluto escludere in questa elaborazione numerica la possibilità di eliminare totalmente la tassazione sul reddito, in quanto essa rimane uno strumento necessario al fine di:

- Garantire il controllo attraverso le dichiarazioni sui redditi, tra quanto guadagnato e la spesa per consumi;
- Permettere il mantenimento delle detrazioni da lavoro dipendente e per carichi di famiglia che non verrebbero toccate dal modello ipotizzato;
- Consentire continuità con il sistema attuale e permettere agli Enti Locali di applicare le tradizionali addizionali per il finanziamento dei servizi locali;

Si è ipotizzata a tal fine un **aliquota unica “flat” al 15%**²⁵, eliminando molte delle deduzioni o detrazioni oggi presenti che hanno snaturato il senso stesso dell'imposta, e con **l'innalzamento della soglia esente a 10.000 euro**²⁶.

²⁵ La proposta di introduzione di una “flat tax” a aliquota unica, come quella avanzata da Rebusk et Hall nel 1981, poi ripresa in diversi sistemi fiscali a livello globale, implicherebbe l'estensione della flat tax a tutti i redditi sia per le persone fisiche che per le imprese. Il vantaggio consisterebbe sicuramente nella semplicità, oltre che nella forte riduzione della pressione fiscale. Rebusk e Hall ipotizzarono una tassa piatta al 19%, la quale sarebbe però insostenibile in Italia alle condizioni attuali per la significativa perdita di gettito. Recentemente l'Istituto Bruno Leoni ha presentato una proposta di flat tax unica al 25%, www.25pertutti.it che certamente più praticabile richiederebbe però una profonda revisione della spesa (maggiore rispetto a quella qui ipotizzata). Si tratta però di una sollecitazione interessante che gli autori di questo *paper* reputano meritoria di ulteriori approfondimenti.

²⁶ In “Fiscalità per la crescita” Fondazione ResPublica 2018, ha ipotizzato invece un sistema IRPEF a due aliquote al 25% e 35% in luogo dell'attuale sistema a cinque scaglioni. Un'unica aliquota “flat” senza l'introduzione di forma di progressività, qui ottenute tramite aliquote differenziate sulla tassa sul “tenore di vita”, risultava infatti eccessivamente premiante per i redditi medio alti ed alti rispetto al beneficio sulle classi medie e basse. Il documento con le elaborazioni numeriche è disponibile al link <http://www.fondazione-respublica.org/wp-content/fiscalit-per-la-crescita.01.2020.pdf>

Il modello proposto prevede **l'abolizione di circa il 75% delle spese fiscali oggi presenti**, riducendo di molto l'effetto distorsivo da queste causato sull'imposta. Su circa 43 miliardi di spese fiscali si è considerata **l'eliminazione di 30 miliardi** delle stesse, garantendo la rimanenza solo di alcune tipologie di spese ritenute meritevoli di attenzione. Tra queste, per esempio:

- Le spese per previdenza complementare e assicurazioni sanitarie (che riducono l'onere per le finanze pubbliche);
- Le spese che consentono la non imposizione sulle pensioni di invalidità e per mutilati di guerra;
- Le *"tax expenditure"* sugli assegni di divorzio per coniugi o figli di coppie separate.

Dovrebbero essere altresì pienamente salvaguardate **le detrazioni da lavoro dipendente e per carichi di famiglia** che non vengono tecnicamente considerate *tax expenditures*, come da definizione del rapporto annuale sulle spese fiscali del MEF, e che quindi sono contabilizzate separatamente.

La scelta sulle spese fiscali che potrebbero restare in vigore e quelle eliminabili **rimane una scelta strettamente politica**, su cui il legislatore potrà approfondire circa la minore o maggiore utilità delle singole voci di spesa.

Tutti i redditi, **compresi quelli oggi in regime sostitutivo**, verrebbero quindi invece assoggettati alla nuova "IRPEF 15%":

- I redditi da lavoro dipendente;
- I redditi lavoro autonomo;
- Le rendite finanziarie;
- Le rendite da locazione immobiliare²⁷.

Il gettito IRPEF ammonta oggi a circa **186 miliardi euro**, rappresentando la principale entrata del bilancio dello Stato.

Come indicato nella tabella a pagina 6, per la presenza delle detrazioni e deduzioni e della soglia di esenzione (oggi per redditi fino a 8.145 euro) **l'aliquota effettiva** pagata dai contribuenti è **oggi sempre fortemente inferiore a quella marginale** e supera la soglia del 15% solo per redditi lordi compresi nelle nostre simulazioni tra i 26.000 e i 29.000 euro.

E' dunque per rendere conveniente la "nuova IRPEF" anche per le fasce economicamente più deboli della popolazione ²⁸che è stato necessario nella simulazione prevedere **l'innalzamento della soglia di esenzione da 8.145 a 10.000 euro**.

²⁷ Queste ultime due in particolare godono oggi di forme agevolate al 20% e al 26% che verrebbero superate.

²⁸ Altrimenti nella fascia di redditi più bassi, in conseguenza dell'eliminazione di gran parte delle deduzioni presenti si avrebbe avuto un impatto negativo sul livello di prelievo fiscale.

La tabella sotto mostra la distribuzione delle *tax expenditures* per scaglione²⁹ad oggi. Si ricordi che nel modello ipotizzato è stata **mantenuta una quota delle attuali *tax expenditures*** (15 miliardi) sulla nuova “IRPEF flat” al 15%, distribuendole con la stessa percentuale di oggi sui relativi scaglioni.

Fascia di reddito	Quota <i>tax expenditures</i>
Da 0 a 15.000 €	43,90%
Da 15.001 a 28.000 €	36,20%
Da 28.001 a 55.000 €	15,20%
Da 55.001 a 75.000 €	2,20%
Oltre 75.000 €	2,20%

Nella tabella successiva viene mostrato **l’impatto sulle classi di reddito** (per comodità si è considerato quelle relative agli attuali scaglioni IRPEF) in caso di introduzione di una *flat tax* al 15%, con soglia esente a 10.000 euro, e mantenimento di circa il 25% delle *tax expenditures* (15 mld) oggi in vigore, oltre che a quelle per famigliari a carico e lavoro dipendente.

Ipotesi di Flat tax al 15% con innalzamento della fascia esente a 10.000 euro ³⁰					
Fasce di contribuzione	Numero di contribuenti	IRPEF attuale	IRPEF <i>flat tax</i> 15%	Nuova aliquota effettiva ³¹	Delta gettito
Da 0 a 15.000 €	18.15 mln	7,7 mld	0.0 mld ³²	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
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
Totale	41.37 mln	186 mld³³	70.6 mld		- 115 mld

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati MEF

²⁹ Fonte: elaborazione Osservatorio Conti Pubblici Italiani su dati Corte dei Conti (2018).

³⁰ Elaborazione ResPublica su dati MEF. La soglia di esenzione è oggi 8.145 per i dipendenti e 5.000 per gli autonomi.

³¹ Aliquota media effettiva reale stimata per ciascuna classe di reddito.

³² 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.

³³ Fonte MEF bilancio 2018, il dato è al netto delle *tax expenditures* e considera il valore dei regimi sostitutivi sulle rendite patrimoniali.

E' evidente che, grazie al combinato disposto dell'innalzamento della soglia di esenzione, **tutte le fasce di reddito otterrebbero un beneficio netto** rispetto alla situazione ex ante.

Dalla tabella emerge un delta negativo sul bilancio dello Stato pari a circa **115 mld** di euro da reperire. A questi è necessario aggiungere le risorse per coprire l'ipotizzata abolizione dell'IMU o, alternativamente dell'IRAP (19-25 mld).

I redditi fino a **15.000 euro** beneficerebbero, grazie all'innalzamento della soglia di esenzione e al mantenimento di una quota delle *tax expenditures* (che incidono per la maggior parte in questa fascia) del quasi **azzeramento della tassa sul reddito**, risparmiando circa **7,7 miliardi** di euro. Si tratta di un punto importante affinché la riforma sia conveniente anche per le fasce economicamente più fragili.

E' tuttavia il cosiddetto **"ceto medio"**, compreso nei due scaglioni centrali da 15.000 a 55.000 euro, su cui si concentrerebbe il taglio IRPEF più significativo, pari a **quasi 66 miliardi di euro**, e una riduzione media dell'imposizione sul reddito pari al 43% per redditi da 15 a 28.000 e del 50% circa per i redditi da 28 a 55.000 euro.

Anche i redditi più elevati, oltre i 75.000 euro, otterrebbero uno sconto importante pari al 35% in media rispetto alle imposte oggi pagate sul reddito. Sconto che andrà poi riducendosi per l'impatto della nuova imposta sul tenore di vita progressiva.

La nuova IRPEF continuerebbe a produrre gettito per circa **70 miliardi**, rappresentando la seconda fonte di entrata per lo stato dopo l'IVA, con un gettito simile a quello stimato per la nuova "imposta sul tenore di vita" descritta nel prosieguo.

Una nuova imposta su “Tenore di vita e consumi”

Spostare una quota rilevante della tassazione dai redditi ai consumi è un obiettivo che, seppur non facilmente realizzabile, consentirebbe di cambiare radicalmente il sistema fiscale.

Alla nuova imposta verrebbe demandato di **garantire la progressività** prevista in Costituzione.

L'imposta ipotizzata verrebbe corrisposta solo alla **fine dell'anno**, con un **aliquota progressiva in base al consumo individuale**, derivante dalla sommatoria dei:

- **Pagamenti digitali** effettuati tramite circuiti elettronici;
- Dei **prelievi di contanti** effettuati agli sportelli bancari.

Il vantaggio del pagamento dell'imposta in un'unica soluzione, una volta l'anno, garantirebbe di non toccare il sistema dei prezzi di mercato, che rimarrebbero uguali per tutti i cittadini, con la sola applicazione, al momento dell'acquisto, dell'aliquota IVA.

Il rapporto tra consumo e risparmio è una delle determinanti principali in campo macroeconomico, analizzata da grandi del passato (da Fisher a Friedman³⁴). La scelta di privilegiare una o l'altra componente è stata spesso legata a decisioni di tipo politico volte a massimizzare l'impatto sul PIL nel momento attuale o in un momento futuro.

Il consumo, rispetto agli investimenti e alla spesa pubblica, rappresenta la componente essenziale del nostro PIL; piccole variazioni nello stesso possono comportare importanti variazioni nella ricchezza nazionale annua.

E' però il risparmio che traina, attraverso gli investimenti specialmente quelli produttivi, la crescita di lungo periodo. Un percorso di crescita sostenibile avviene quindi trovando un equilibrio tra le scelte di consumo immediato e la possibilità di destinare una parte del reddito a spese/investimenti futuri.

Uno degli obiettivi di questo modello rimane infatti **ridurre la pressione fiscale complessiva sulle persone**, consentendo un aumento del **tasso di risparmio**.

Il tasso di risparmio in Italia

La propensione al risparmio delle famiglie italiane nel secondo trimestre 2019 è stata pari **all'8,9%**³⁵ del reddito disponibile, in aumento di 0,8 punti percentuali rispetto al trimestre precedente, ma ben lontana da quei livelli di risparmio, oltre il 20%, che facevano dell'Italia la cosiddetta “formica d'Europa”.

³⁴ Milton Friedman introdusse la teoria del reddito permanente, secondo cui il consumo non dipende solo dal reddito corrente, ma anche da quelli passati e attesi in futuro. Per gli studi sulle curve di indifferenza che legano le scelte intertemporali tra consumo e risparmio si vedano anche gli studi del premio Nobel Joseph Stiglitz.

³⁵ Dati ISTAT 2019

Ci sono molte spiegazioni alla base di tale riduzione del tasso di risparmio, non ultima le difficoltà dell'economia italiana che rendono sempre più difficile per i contribuenti accantonare quote significative di reddito³⁶.

Il tasso di risparmio **non è distribuito linearmente** per le fasce di reddito e **sale al crescere del reddito disponibile**. Anche a livello generazionale il tasso è molto basso nei giovani, per la presenza di redditi minori e per le spese necessarie a costruire il proprio percorso di vita, rispetto alla popolazione in età tardo-adulta: che gode di redditi più elevati di fine carriera e si trova spesso nella condizione di aver portato a termine alcuni investimenti importanti, dall'acquisto della casa (il cui mutuo si ripaga in media in circa 20 anni) all'istruzione dei figli.

I **quintili di spesa** in Italia sono così distribuiti³⁷ e danno un'idea del livello di consumi medio annuo degli italiani:

- Primo quintile 14.800 € spese annue;
- Secondo quintile 21.880 € spese annue;
- Terzo quintile 27.668 € spese annue;
- Quarto quintile 35.581 € spese annue;
- Quinto quintile 53.612 € spese annue;

In base ai quintili sopra riportati si è cercato di stimare un **tasso medio di risparmio per scaglione di reddito**. Si tratta di un esercizio certamente "grezzo", ma indispensabile per una simulazione economica dei potenziali costi e proventi della nuova imposta.

Definito il tasso di risparmio è possibile calcolare i consumi medi per scaglione come risultanti di:

Reddito medio dello scaglione – tasso di risparmio medio* (reddito medio dello scaglione)

Al fine garantire la progressività si sono ipotizzate le seguenti aliquote per la nuova imposta:

Fascia di consumo annuo³⁸	Aliquota ipotizzata
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%

La scelta delle aliquote ipotizzate è stata fatta in modo da consentire che **la sommatoria della nuova imposta con la "nuova IRPEF" al 15% risultasse conveniente per ogni classe di reddito**.

³⁶ Aumento del tasso di disoccupazione, aumento dell'incertezza e impossibilità a far fronte a spese impreviste, stagnazione dei salari.

³⁷ Dati ISTAT

³⁸ Per garantire uniformità dei dati si è ipotizzato degli scaglioni di consumo pari agli scaglioni attuali IRPEF.

Solo per questo motivo si è dovuto optare per un forte “scalone” tra le fasce di **consumo** (non fasce di reddito) entro i 55.000 euro/annui e superiori. È evidente che una maggiore gradualità delle aliquote sopra i 55.000 euro sarebbe altamente auspicabile, ma possibile solo introducendo ulteriori scaglioni intermedi³⁹.

Al fine non pesare sulle fasce economicamente più deboli che sono in soglia esente IRPEF, si è deciso di creare anche in questo caso **una soglia di esenzione pari ai primi 10.000 euro di consumo** sulla nuova imposta sul “tenore di vita”.

La nuova imposta colpirebbe la gran parte dei consumi (le spese più rilevanti sarebbero però contabilizzabili su un periodo maggiore di anni):

- Tutte le **spese di consumo**, senza vincoli di limite;
- Tutte le spese ad esclusione di quelle effettuate da partite IVA e **strettamente connesse** allo svolgimento della propria attività (macchinari e attrezzature esclusi gli autoveicoli⁴⁰)
- I **canoni di locazione** sia residenziali che commerciali;
- L’acquisto di **veicoli**⁴¹ con la possibilità di spalmare l’importo su più anni (es. fino a 7 nel caso dei mezzi di trasporto individuale);
- L’acquisto di **immobili**⁴², con la possibilità di spalmare la parte capitale (es a 20 anni) o la rata del mutuo per la durata dello stesso⁴³.

Tutte le spese di investimento dovrebbero invece poter essere **dedotte dal totale** dei consumi annui⁴⁴;

Va sottolineato che, tramite i sistemi di pagamento e di controllo digitale delle spese sempre più diffusi, anche come App nei telefoni, è oggi più semplice per i cittadini avere una ragionevole contezza sul proprio livello di spesa annua e programmare nel tempo i propri consumi per gestire il bilancio familiare.

³⁹ Ovviamente essendo l’imposta progressiva, l’aliquota al 21,5% si applicherebbe solo alla parte eccedente i 55.000 euro così come avviene oggi per l’IRPEF.

⁴⁰ Tranne che per le categorie per le quali il mezzo è fattispecie essenziale del lavoro: servizi di trasporto di persone o merci.

⁴¹ Per tutte le spese superiori a una certa soglia (es. 10.000 euro) dovrebbe permanere la possibilità di “spalmare” l’importo su più anni.

⁴² L’importo medio delle compravendite immobiliari in Italia è pari a ca. 150.000 euro. In questo caso si potrebbe “spalmare” l’importo soggetto a tassazione per esempio su 20 anni, durata media dei mutui, con un importo risultante di 7.500 euro l’anno in più sul livello dei consumi. Si consideri che questo comporterebbe nella grande maggioranza dei casi un’imposta all’acquisto pari al 7% per i contribuenti con consumi fino a 55.000 euro annui, inferiore all’aliquota attuale applicata sulle seconde case, pari al 9% del valore catastale. Si noti altresì che negli altri Paesi, le transazioni immobiliari vengono tassate ad aliquote maggiori, mentre in Italia vige una “anomala” imposizione pari al 30% entro i 5 anni e pari a zero negli anni successivi.

⁴³ In caso di cancellazione dell’IMU come proposto, l’onere complessivo sugli immobili sarebbe fortemente ridotto.

⁴⁴ Sarà necessario estendere la definizione delle spese per “investimenti” in modo tale da poter essere facilmente individuabili da parte del contribuente.

Il timore di eccedere con gli acquisti, e quindi passare nello scaglione di consumi successivo (con un effetto negativo sul consumo) potrebbe quindi trovare un valido aiuto in questi strumenti capaci di avvertire il contribuente del rischio di superare la soglia di consumi del proprio scaglione. Lo stesso problema si ha oggi per l'IRPEF e provoca, come noto, un disincentivo all'aumento del reddito. Nel caso dell'imposta sui consumi si potrebbe in parte risolvere con una maggiore proporzionalità delle aliquote, come sopra auspicato.

In base alle aliquote ipotizzate è stato possibile calcolare l'**imposta media annua versata da ciascun contribuente in base al consumo annuo**, dedotto dal tasso di risparmio per scaglione di appartenenza.

<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 €
Totale	41.372.851					70.424 €

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati MEF

L'imponibile per persona è evidenziato nella quarta colonna (consumi medi soggetti alla nuova imposta), e va da 4750 euro fino a 131.509⁴⁵ euro della fascia più agiata.

La nuova imposta, secondo le ipotesi sopra rappresentate, potrebbe garantire un gettito per lo Stato pari a circa **70 miliardi di euro**, che compenserebbe in parte il minor gettito IRPEF, assicurando comunque un **importante sconto fiscale complessivo sui contribuenti**.

Le aliquote della nuova imposta sul tenore di vita sono state ipotizzate al fine di avere un **impatto minimo sui redditi medio bassi** (comparabile con il previsto aumento dell'IVA poi non verificatosi, al 25%) e tale da **garantire anche per i redditi medi e medio alti un risparmio** derivante dalla

⁴⁵ Si consideri che il reddito medio dell'ultimo scaglione (sopra i 75.000 euro) è di 132.000 euro. L'elevato valore assoluto dell'imposta (27.000 euro) si riferisce quindi a redditi molto elevati (con consumi annui medi pari a circa 100.000 euro) che comunque avrebbero un forte beneficio sull'IRPEF passando dal 43% al 15%. Un contribuente con un RAL di 75.000 pagherebbe una cifra intorno a 11.000 euro di nuova imposta.

sommatoria della nuova IRPEF al 15%, con la nuova imposta sul tenore di vita. Anche in virtù della soglia di esenzione a 10.000 euro si otterrebbe **un'imposta media annua** sui consumi dai 270 euro ai 27.000 euro per le fasce di reddito a maggior consumo.

Coperture per la Riforma

L'introduzione di un'aliquota "flat" del 15% sui redditi comporterebbe un *delta* gettito negativo stimato, nella tabella a pagina 15 pari a **115 mld** di euro.

A questo, ai fini della semplificazione del sistema fiscale, abbiamo ipotizzato l'abolizione dell'IRAP (**25 mld**) o dell'IMU (**19 mld**).

L'intera riforma richiederebbe quindi coperture complessive pari a almeno **134 mld**⁴⁶ che dovrebbero essere reperite in parte attraverso l'abolizione di alcune voci di spesa oggi presenti, come da tabella a pagina 11 (e qui ripresa), in parte dalla nuova imposta sul "tenore di vita".

Ipotesi di copertura	Ammontare
Cancellazione quota 100	3,57mld
Digitalizzazione PA ⁴⁷	10 mld
Costi standard ⁴⁸	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
Sub Totale	63,37 miliardi
Gettito della nuova imposta "tenore di vita"	70.4 mld
Totale	133,8 miliardi

L'applicazione del modello ipotizzato consentirebbe quindi una **riduzione del carico fiscale di circa 65 miliardi**⁴⁹ di imposte per i contribuenti rispetto alla situazione attuale.

⁴⁶ Considerando per semplicità un valore medio delle due imposte di 21 miliardi.

⁴⁷ Si ricorda il valore stimato in via conservativa partendo dai 43 stimati dal Politecnico di Milano.

⁴⁸ Si ricorda il valore stimato in via conservativa partendo dal dato base degli 80 stimati dalla CGA di Mestre.

⁴⁹ Il risultato è ottenuto sottraendo dalle entrate IRPEF attuali (186 mld) l'ipotesi di gettito di IRPEF flat al 15% (70 mld), il gettito della nuova tassa (70,4 mld). A questa cifra viene aggiunto il gettito IMU (19 mld) di cui è ipotizzata l'eliminazione.

Il confronto

Per valutare la **convenienza del nuovo modello fiscale**, per tutti gli scaglioni di reddito si è provveduto a stimare la sommatoria della “nuova IRPEF *flat*” e della nuova “imposta sul tenore di vita”, confrontandole con l’attuale grado di imposizione fiscale.

Nel calcolo della nuova IRPEF al 15% è stato calcolato anche l’impatto delle detrazioni e deduzioni che nell’ipotesi presentata rimarrebbero in vigore (circa 15 mld).

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 €	270,75 €	476,40 €	+ 205,65 €	-43%
Da 15.001 a 28.000 €	1.298,67 €	1.040,91 €	2.339,58 €	3.822,66 €	+ 1.483,08 €	-39%
Da 28.001 a 55.000 €	3.739,45 €	2.504,46 €	6.243,92 €	7.889,87 €	+ 1.645,95 €	-21%
Da 55.001 a 75.000 €	7.720,53 €	5.395,61 €	13.116,14 €	19.487,96 €	+ 6.371,82 €	-33%
Oltre 75.000 €	17.895,83 €	27.587,82 €	45.483,65 €	47.984,60 €	+ 2.500,95 €	-5%

Il confronto mostra la **riduzione della pressione fiscale** per tutte le fasce di reddito conseguente l’adozione del modello a doppia imposta con riduzione della tassazione sul reddito e introduzione di una nuova imposta sul livello di consumo annuo.

In base alle aliquote ipotizzate, i contribuenti del primo e del secondo scaglione avrebbero un impatto molto positivo con un **minor costo fiscale di circa rispettivamente il 43% e il 39% in meno** rispetto alla situazione attuale (più o meno lo stesso sconto di cui beneficerebbero i redditi medio-alti tra 55.000 e 75.000 euro).

Anche i contribuenti tra i 28 e i 55.000 beneficerebbero di circa il **21% di imposte in meno rispetto ad oggi**, sconto che si ridurrebbe di più di due terzi per i redditi oltre i 75.000 euro.

In sintesi il modello analizzato consentirebbe **minori imposte per circa 45 miliardi** di euro, a cui dovrebbero essere sommati i vantaggi sui contribuenti e sulle imprese derivanti dall'ipotizzata abolizione dell'IMU (o dell'IRAP) pari ad ulteriori circa **20 miliardi**.

Tabella riassuntiva – Costi e coperture della Riforma

Si riporta qui di seguito tabella sintetica con il fabbisogno necessario al modello di riforma fiscale e le ipotesi di coperture stimate.

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

Le problematiche legate al denaro contante

L'introduzione di un'"imposta sul tenore di vita" che utilizza come base imponibile il livello di consumo annuo, genera da subito alcune problematiche, concernenti in particolare il tema del contante, che non è possibile ignorare ai fini della fattibilità del impianto illustrato.

In un'ipotesi di totale digitalizzazione dei pagamenti sarebbe pressoché immediato risalire al livello di consumo annuo del contribuente. Nella situazione attuale tuttavia, la **presenza di molto denaro contante** fa emergere la possibilità che questo rimanga esterno al circuito dei conti correnti, e quindi più facilmente evaso, consentendo numerosi arbitraggi che già si verificano attualmente sui pagamenti tra privati per l'evasione IVA.

Si tratta certamente di una problematica **dirimente per la stessa tenuta del modello ipotizzato**. Pur se in uno scenario di progressiva diminuzione dell'utilizzo dell'uso del contante, sul quale il legislatore, nel solo 2020, è intervenuto con importanti strumenti che intendono contribuire all'aumento della componente di transazioni digitali e tracciabili⁵⁰, i pagamenti in contante rappresentano ancora oltre **l'80% del totale** e per un valore del transato superiore al 60%⁵¹.

Anche l'arrivo del cosiddetto "euro digitale", che la BCE si attende a cinque anni⁵², potrebbe spingere le transazioni elettroniche e i pagamenti digitali, garantendo sistemi sicuri anche al di fuori dei circuiti bancari⁵³.

Stante la forte presenza di denaro contante in circolazione è quindi possibile al momento solo ipotizzare meccanismi che ridurrebbero il livello degli arbitraggi e di quelle transazioni che rimarrebbero escluse dalla base imponibile della nuova imposta:

- **Mantenimento del limite di 1000 euro** per i pagamenti in contanti;
- Potenziamento degli attuali sistemi di **incentivazione** per i pagamenti elettronici;
- Introduzione di incentivi per favorire il **deposito del contante** detenuto dai contribuenti nei conti correnti, al fine di renderlo "visibile".⁵⁴

⁵⁰ Si vedano allo scopo i provvedimenti relativi al "cashback" per gli acquisti effettuati tramite mezzi digitali, o alla partenza della cosiddetta "lotteria degli scontrini" che incentiva l'utilizzo delle carte per gli acquisti.

⁵¹ Tra i motivi per cui ancora si privilegia il contante anche per piccoli importi (escludendo quindi motivazioni legate ad attività criminali e/o riciclaggio che rimarrebbero da far emergere in quanto reati) vi sono spese che, anche in ambito familiare, spesso si preferisce non far comparire nei conti correnti. Lungi dal individuare una casistica anche questo rappresenta un freno, solo in parte aggirabile, attraverso sistemi comunque tracciabili di carte di debito/app di pagamento collegate al conto principale.

⁵² Si vedano in proposito le dichiarazioni del 13 gennaio 2021 del Governatore BCE Christine Lagarde.

⁵³ In accordo con la BCE si potrebbe ipotizzare di limitare la validità temporale delle serie di banconote in circolazione. Le nuove serie potrebbero mandare fuori corso le vecchie incentivando il deposito del contante sui conti correnti. Oggi le banconote vengono gradualmente sostituite con nuovi modelli più sicuri e contro l'usura di quelle più vecchie.

⁵⁴ In caso di introduzione della nuova "tassa sul tenore di vita" sui prelievi dai conti correnti gli incentivi potrebbero prevedere una riduzione dell'imposizione sui successivi prelievi per un ammontare analogo a quello depositato.

La progressiva riduzione del contante è quindi un tema in forte maturazione ed evoluzione che seguirà anche le scelte di indirizzo politico e il coraggio che i futuri esecutivi vorranno mettere su questo aspetto.

La digitalizzazione crescente delle nostre economia è tuttavia un **punto che non può essere ignorato** in una riflessione di una revisione del modello fiscale che si dia un orizzonte di più lungo periodo, quando la familiarità con i pagamenti elettronici sarà certamente più diffusa nella popolazione⁵⁵.

⁵⁵ Non si affronta qui il tema della lotta all'evasione, che in ipotesi di forte limitazione o abolizione del denaro contante consentirebbe da sé di finanziarie ben oltre il costo del modello qui proposto.

Conclusioni

Il contributo analitico qui proposto ha voluto rappresentare uno **stimolo alla riflessione** sulle possibili evoluzioni dei sistemi fiscali, ed in particolare per un nuovo modello di imposizione che, alla luce dei cambiamenti occorsi nella società dal momento in cui l'IRPEF venne creato negli anni '70, consenta di spostare parte dell'imposizione oggi gravante sui redditi sui consumi.

Dall'analisi emerge come gli strumenti a disposizione non sembrano attualmente sufficientemente adeguati a supportare un cambiamento come quello descritto. La preponderanza delle transazioni attraverso denaro contante, rispetto alle forme elettroniche e tracciabili, rende ancora difficoltosa la possibilità di seguire efficacemente le spese e offre diverse possibilità di eludere o evadere un'imposta sul consumo come quella descritta.

I trend dimostrano tuttavia la progressiva riduzione del denaro contante, fenomeno ulteriormente accresciutosi durante la pandemia del 2020. Non si può quindi escludere la possibilità che nei prossimi anni si giunga ad un modello di sistema di pagamenti più moderno, che prescindano quasi totalmente dall'utilizzo dello strumento cartaceo.

Il modello ipotizzato consentirebbe una maggiore semplicità (meno imposte) abbattendo significativamente l'imposta sul reddito e introducendo un nuovo tributo sul livello di consumo annuo. L'analisi mostra come tutte le fasce di contribuenti otterrebbero un **beneficio in termini di minori imposte**, con una riduzione particolarmente importante per il cosiddetto "ceto medio" oggi fortemente colpito dal peso dei tributi.

Nell'aver evidente i limiti nell'introduzione di modelli di questo tipo, crediamo però necessario sottolineare l'importanza di sviluppare una discussione che, uscendo dal normale modello di pensiero, a cui siamo ormai abituati, offra spunti per **ridiscutere ed innovare i sistemi di redistribuzione del reddito** nei paesi occidentali, liberando risorse a favore dei contribuenti e garantendo maggiore competitività al lavoro.

Non possono infine essere ignorati i legittimi timori (che potrebbero sorgere da parte degli stessi contribuenti) di fronte a cambi radicali del sistema fiscale. Qualsiasi modello, come quello ipotizzato, che ribalta la prospettiva dominante negli ultimi decenni, richiederebbe tempi non brevi, oltre che piena trasparenza, per essere compreso e interiorizzato.

Un cambiamento di paradigma non potrebbe quindi avvenire dall'oggi al domani, ma necessiterebbe di una lunga fase di ascolto e condivisione delle criticità e dei benefici da esso scaturiti nei confronti delle persone, delle categorie dei contribuenti, delle imprese e del sistema economico in generale.

Un percorso quindi solo all'inizio, a cui il presente studio intende offrire uno spunto di riflessione, che andrà portato avanti con uno sguardo verso le future generazioni, per comprendere il mondo verso cui ci stiamo indirizzando e **realizzare un Paese moderno, attrattivo e capace di sostenere una crescita sostenibile e inclusiva**.

Allegato

Note metodologiche – Calcolo aliquote

Media dichiarazione (esenzione 10.000 €)	Media dichiarazione (€)	Classi di reddito complessivo (€)	Numero contribuenti	Totale dichiarato (mld €)	IRPEF Flat tax 15% o 20% versato
-	-	minore di -1.000	3.414,00	-	-
-	-	da -1.000 a 0	2.007,00	-	-
-	-	-	748.072,00	-	-
-	500	da 0 a 1.000	2.361.867,00	1.180.933.500	-
-	1.250	da 1.000 a 1.500	612.171,00	765.213.750	-
-	1.750	da 1.500 a 2.000	513.154,00	898.019.500	-
-	2.250	da 2.000 a 2.500	468.366,00	1.053.823.500	-
-	2.750	da 2.500 a 3.000	442.162,00	1.215.945.500	-
-	3.250	da 3.000 a 3.500	386.418,00	1.255.858.500	-
-	3.750	da 3.500 a 4.000	383.299,00	1.437.371.250	-
-	4.500	da 4.000 a 5.000	762.130,00	3.429.585.000	-
-	5.500	da 5.000 a 6.000	765.207,00	4.208.638.500	-
-	6.500	da 6.000 a 7.500	2.433.396,00	15.817.074.000	-
-	8.750	da 7.500 a 10.000	2.720.882,00	23.807.717.500	-
1.000	11.000	da 10.000 a 12.000	2.312.440,00	25.436.840.000	346.866.000
3.500	13.500	da 12.000 a 15.000	3.242.012,00	43.767.162.000	1.702.056.300
7.500	17.500	da 15.000 a 20.000	5.724.419,00	100.177.332.500	6.439.971.375
13.000	23.000	da 20.000 a 26.000	6.529.233,00	150.172.359.000	12.732.004.350
17.500	27.500	da 26.000 a 29.000	2.337.215,00	64.273.412.500	4.297.689.375
22.000	32.000	da 29.000 a 35.000	3.216.463,00	102.926.816.000	12.924.327.900
27.500	37.500	da 35.000 a 40.000	1.543.807,00	57.892.762.500	6.368.203.875
35.000	45.000	da 40.000 a 50.000	1.536.053,00	69.122.385.000	8.064.278.250
42.500	52.500	da 50.000 a 55.000	411.911,00	21.625.327.500	2.625.932.625
47.500	57.500	da 55.000 a 60.000	307.712,00	17.693.440.000	2.192.448.000
55.000	65.000	da 60.000 a 70.000	442.051,00	28.733.315.000	3.646.920.750
62.500	72.500	da 70.000 a 75.000	168.753,00	12.234.592.500	1.582.059.375
67.500	77.500	da 75.000 a 80.000	142.239,00	11.023.522.500	1.440.169.875
75.000	85.000	da 80.000 a 90.000	209.991,00	17.849.235.000	2.362.398.750
85.000	95.000	da 90.000 a 100.000	143.228,00	13.606.660.000	1.826.157.000
100.000	110.000	da 100.000 a 120.000	177.355,00	19.509.050.000	2.660.325.000
125.000	135.000	da 120.000 a 150.000	132.643,00	17.906.805.000	2.487.056.250
165.000	175.000	da 150.000 a 200.000	94.003,00	16.450.525.000	2.326.574.250
240.000	250.000	da 200.000 a 300.000	57.829,00	14.457.250.000	2.081.844.000
490.000	500.000	oltre 300.000	40.949,00	20.474.500.000	3.009.751.500
		TOTALE	41.372.851,00	880.403.472.500	81.117.034.800

	Percentuale	Versamento (mld)	Versamento pro capite €
da 0 a 15.000	4,65%	8,65	476,35
da 15.001 a 20.000	9,12%	16,96	2.963,31
da 20.001 a 35.000	33,17%	61,70	5.106,07
da 35.001 a 55.000	19,15%	35,62	10.200,84
da 55.001 a 100.000	16,79%	31,23	22.086,26
da 100.001 a 200.000	9,67%	17,99	44.520,19
da 200.001 a 300.000	2,68%	4,98	86.198,97
oltre 300.000	4,77%	8,87	216.664,63
Totale	100,00%	186,00	

REPUBBLICA

FONDAZIONE DI CULTURA LIBERALE

Honos et Virtus

Totale versato per classi di reddito			
			Con tax expenditures
Flat tax 15% (0-15.000)	Imposta media		Flat tax 15% (0-15.000)
2.048.922.300	112,84	-	4.536.077.700,00
Flat tax 15% (15,001-28.000)	Imposta media		Flat tax 15% (15,001-28.000)
23.469.665.100	1.689,58		18.039.665.100,00 €
Flat tax 15% (28,001-55.000)	Imposta media		Flat tax 15% (28,001-55.000)
29.982.742.650	4.047,22		27.702.742.650,00 €
Flat tax 15% (55,001-75.000)	Imposta media		Flat tax 15% (55,001-75.000)
7.421.428.125	8.079,80		7.091.428.125,00 €
Flat tax 15% (oltre 75.000)	Imposta media		Flat tax 15% (oltre 75.000)
18.194.276.625	18.226,41		17.864.276.625,00 €
			Totale 15% con expenditures
			66.162.034.800,00
Versa			con azzeramento prima fascia
19.691.632.125,00			70.698.112.500,00
Dichiarazione media oltre			
131.509,40			

<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 (mli)</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 €
Totale	41.372.851						70.424 €
<i>Fascia di reddito</i>	<i>Imposta media IRPEF 15% (per persona)</i>	<i>Imposta media IRPEF 15% (per persona) con tax expenditures</i>	<i>Imposta NUOVA TASSA media (per persona)</i>	<i>Imposte IRPEF medie ATTUALI</i>	<i>Imposte NUOVA TASSA + IRPEF 15%</i>	<i>Risparmi per scaglione</i>	<i>Risparmi per scaglione %</i>
Da 0 a 15.000 €	112,84 €	0,00 €	270,75 €	476,40 €	270,75 €	205,65 €	-43%
Da 15.001 a 28.000 €	1.689,58 €	1.298,67 €	1.040,91 €	3.822,66 €	2.339,58 €	1.483,08 €	-39%
Da 28.001 a 55.000 €	4.047,22 €	3.739,45 €	2.504,46 €	7.889,87 €	6.243,92 €	1.645,95 €	-21%
Da 55.001 a 75.000 €	8.079,80 €	7.720,53 €	5.395,61 €	19.487,96 €	13.116,14 €	6.371,82 €	-33%
Oltre 75.000 €	18.226,41 €	17.895,83 €	27.587,82 €	47.984,60 €	45.483,65 €	2.500,95 €	-5%
Totale							