

## INTRODUZIONE

Il sistema tributario italiano ha alla base due articoli costituzionali fondamentali: l'articolo 23 e più precisamente l'articolo 53. Quest'ultimo è considerato il pilastro del diritto pubblico ed è espressione di due principi: quello di capacità contributiva e quello che impone progressività.

La nostra trattazione avrà proprio a fondamento l'articolo 53 e in particolare il secondo comma; si disciplina infatti che “il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Progressività significa maggiore incidenza percentuale del prelievo mano a mano che aumentano le ricchezze sulla cui base il prelievo è commisurato. Tutto ciò differenziandosi dal principio opposto; quello di proporzionalità, che risulta invece essere un criterio «neutrale», con una percentuale identica a prescindere dalla base imponibile<sup>1</sup>.

Ai fini della nostra discussione, citeremo inoltre numerose sentenze della Corte Costituzionale<sup>2</sup> che dichiarano evanescente il vincolo di progressività, vincolo invece sostenuto da A. Giannini nel Commentario alla Costituzione del 1950.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. FALSITTA: *Corso istituzionale di diritto tributario*, Wolters Kluwer \ Cedam, 2016.

<sup>2</sup> Sentenze della Corte Costituzionale: n. 128/1966; n. 12/1960, 30/1964, 159/1985, 102/1993, 238/1993, 500/1993, 263/1994, 107/1995, 143/1995, 21/1996; inoltre l'ordinanza n. 377/1996.

Si arriverà, quindi, alla conclusione che la norma non richiede che ogni imposta tributaria sia progressiva ma piuttosto si preferisce che ad esserlo sia il sistema nel suo complesso, lasciando dunque discrezionalità al legislatore sul modo in cui attuarla.

L'imposta oggetto della nostra discussione è principalmente l'imposta sul reddito delle persone fisiche, meglio conosciuta come IRPEF e disciplinata nel Testo Unico delle imposte sui redditi, DPR. n. 971/1986.

Il primo capitolo si occuperà di descrivere la disciplina, i redditi a questa assoggettata, la determinazione della base imponibile e le eventuali *tax expenditures*.

È importante però qui annotare che l'attuale disciplina è frutto di numerosi interventi normativi che si sono susseguiti negli anni. Questi hanno portato ad avere un'IRPEF *ab origine* in crisi, come sostiene la maggior parte della dottrina-

Si parla di crisi in quanto l'IRPEF non è un'imposta generale, applicata ad un reddito "complessivo", ma piuttosto si applica solo ad alcuni tipi di reddito (in particolare il reddito da lavoro e da pensione). L'imposta è poi soggetta alla concessione di numerose *tax expenditures*. La situazione, addirittura, peggiora quando si parla di tassazione cedolare, quindi sostitutiva e proporzionale.

Tutto questo è fonte di diseguaglianza e di scarsa competitività nei confronti dei sistemi internazionali.

La scelta di questo argomento per la tesi nasce proprio dall'esigenza sentita da parte di tutte le maggiori forze politiche di riformare il sistema del prelievo tributario, e in particolare dell'IRPEF. La riforma dovrà risolvere i problemi prima descritti a favore di una nuova imposta sui redditi.

Le proposte sono molte ma ad attirare l'attenzione, soprattutto dei partiti politici di destra, è la Flat Tax. Ma cos'è? La trattazione sarà contenuta nel secondo capitolo della tesi ma possiamo dire brevemente che è un'imposta sui redditi avente un'unica aliquota, chiamata per l'appunto piatta.

La proposta nasce in America con l'economista Friedman, per poi essere ripresa negli anni Ottanta grazie a Hall e Rabushka.

Alcuni stati hanno già una tassazione proporzionale ma entra nel panorama italiano solo nel 1994 grazie al programma politico di Forza Italiana. La proposta sarà poi ripresa dalla Lega e, notizia recente, è stata anche inserita nel contratto di Governo stipulato da Movimento 5 Stelle e Lega.

Con la Flat Tax si eliminerebbero tutte le attuali deduzioni e detrazioni a favore di una più generale imposizione che presenti un'unica aliquota piatta. La discrezionalità relativa al valore da attribuire all'aliquota è lasciata ai vari gruppi politici.

Proprio nel secondo capitolo si fa un piccolo *excursus* relativo alle imposte italiane che presentano già un'imposta piatta, come l'imposta per il regime dei minimi, il regime forfettario agevolato e la *world wide taxation principle*. Non si trascurerà, inoltre, la proposta di cui si

sta discutendo proprio in questi giorni relativa alla manovra per il 2019, si parla al riguardo di Flat Tax per partite IVA e per *start – up*.

Solo nel terzo e ultimo capitolo ci si soffermerà su un'eventuale applicazione pratica della Flat Tax in Italia. Si analizzerà preliminarmente la questione di costituzionalità relativa all'articolo 53 della Costituzione, questione sollevata spesso dai detrattori della Flat Tax. Ci si soffermerà anche su eventuali correttivi da mettere in atto per superare il vaglio costituzionale.

Dopo l'analisi attenta della disciplina, si dovranno analizzare i pro e i contro di un'eventuale attuazione. Tra i vantaggi, serve subito annoverare la maggior semplificazione del sistema e l'ampliamento della base imponibile. Sicuramente un'imposizione piatta inoltre ridurrebbe la pressione fiscale, che purtroppo in Italia si attesta a livelli molto alti. A tutto ciò, potenzialmente, potrebbe seguire una riduzione dell'evasione fiscale.

I detrattori della Flat Tax, invece, considerano uno svantaggio il fatto di avvantaggiare ulteriormente i soggetti benestanti, pesando di conseguenza sempre di più su soggetti con redditi medio - bassi.

Inoltre, per una riforma così intesa, i costi da sostenere sono molto alti, anche se i vari partiti politici non sono riusciti a quantificarlo in maniera univoca.





## **CAPITOLO PRIMO**

### **IL SISTEMA TRIBUTARIO OGGI IN ITALIA, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AL PRINCIPIO DI PROGRESSIVITA’**

**SOMMARIO:** 1. Brevi cenni sui principi costituzionali in materia tributaria, in particolare all’art. 53 della Costituzione. 1.1 Il principio di capacità contributiva. Definizione e funzioni: solidaristica, di uguaglianza, garantista (tutela del minimo vitale). 1.2 Il principio di progressività: definizione e differenza con il principio di proporzionalità. 1.3 (Segue) Vincolo della progressività (Giannini) e successivi interventi della Corte Costituzionale. 2. L’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF): definizione, presupposti e soggetti passivi. 2.1 Determinazione della base imponibile. Deduzioni e detrazioni. Lo scomputo dei crediti d’imposta e delle ritenute d’acconto. I redditi soggetti a tassazione separata. 2.2 Singoli redditi (fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, i redditi diversi). 2.3 Piccolo excursus relativo all’imposta sul reddito delle società (IRES) 3. Crisi dell’IRPEF ed erosione del principio di progressività. 3.1 L’Irpef progressiva si riferisce ad un reddito “complessivo” ma in realtà risulta essere parziale, in quanto limitato ad alcune categorie reddituali. 3.2 Il problema della tassazione cedolare. 3.3 Non concessione su base universale dell’esenzione del minimo d’esistenza. 3.4 Concessione di deduzioni, “bonus” e tax expenditures. 4. Le conseguenze della crisi della progressività.

1. *Brevi cenni sui principi costituzionali in materia tributaria, in particolare all'art. 53 della Costituzione.*

La potestà normativa tributaria incontra numerosi vincoli costituzionali. La presente trattazione si soffermerà però in particolare sull'articolo 23 e sull'articolo 53 della Costituzione, quest'ultima intesa come norma cardine del sistema tributario italiano.

Il primo in esame è l'articolo 23<sup>1</sup> che sancisce il principio di riserva legale in materia di imposte. La norma impone che sia solo il legislatore ad introdurre e prevedere le prestazioni tributarie. Questa riserva è volta a tutelare la libertà e la proprietà dei cittadini assicurando che solo il Parlamento<sup>2</sup> abbia la facoltà di imporre prestazioni personali e patrimoniali. Il principio appena enunciato è espressione del brocardo *"no taxation without representation"*, riconosciuto per la prima volta da Giovanni Senza Terra nel giuramento della *Magna Charta Libertatum* del 1215<sup>3</sup>. Il principio è stato poi anche codificato nello Statuto Albertino all'articolo 30<sup>4</sup>.

La necessità di un intervento parlamentare garantisce inoltre che ogni atto normativo che impone prestazioni tributarie sia suscettibile di

---

<sup>1</sup> Così infatti recita l'articolo 23 della Costituzione: *"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"*.

<sup>2</sup> Il parlamento è l'organo titolare della funzione di indirizzo politico, rappresentativo anche delle minoranze. Cosa che non accade invece negli atti adottati solo dal governo. Così, P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte Generale*. Giuffrè Editore, 2007.

<sup>3</sup> Cfr.: D. MORANA, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte: l'art. 23 Cost. come norma di chiusura* Giuffrè Editore, 2007. In tal senso anche G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria: profili storici e giuridici*, Giappichelli, 1995.

<sup>4</sup> Articolo 30 dello Statuto Albertino: *"Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re."*



essere sottoposto al controllo della Corte Costituzionale, in relazione alla conformità ai principi costituzionali.

È necessario fare una piccola precisazione in relazione al concetto di “legge” contenuto nell’articolo: sono sicuramente comprese al suo interno le leggi in senso formale (quindi gli atti emanati dagli organi e con il procedimento di cui agli artt. da 71 a 74 Cost.), leggi costituzionali ed atti aventi forza di legge. Per il decreto legislativo, *nulla quaestio*. Mentre, per il decreto legge si deve fare riferimento all’articolo 4 della legge 27 luglio 2000, n. 212<sup>5</sup>. Le ragioni di questa preclusione sono due: la prima è tutelare la rappresentanza nella sua totalità; consentire, infatti, che il governo possa istituire tributi sarebbe garantire solo la maggioranza escludendo la rappresentanza della minoranza; la seconda invece è che i decreti legge entrano subito in vigore e sono quindi applicabili fino alla loro mancata conversione. Il legislatore dello statuto dei diritti del contribuente<sup>6</sup> ha ritenuto, invece, che il dettato costituzionale esiga l’intervento della legge ordinaria per la individuazione degli elementi essenziali della fattispecie impositiva e della sfera dei soggetti passivi della relativa prestazione; e, conseguentemente, ha escluso l’utilizzabilità dello strumento del decreto legge per l’istituzione di nuovi tributi e per l’estensione di tributi già esistenti a nuove categorie di contribuenti.

Va però detto che la riserva di legge è relativa. La Consulta, infatti, ha più volte ripetuto che non è necessario che tutti gli elementi della prestazione ritrovino nella legge la loro determinazione ma prescrive

---

<sup>5</sup> Così: “*Non si può disporre con decreto legge l’istituzione di nuovi tributi né prevedere l’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti*”.

<sup>6</sup> Legge 27 luglio 2000, n. 212

che essa abbia «base» in una legge; così infatti si richiede che la determinazione di un *minimum* di normativa debba necessariamente essere rimessa alla legge. Nella legge infatti si prescrive che sia racchiusa la disciplina degli elementi necessari ad identificare le «prestazioni», ossia dei fatti al cui verificarsi esse sono dovute (presupposto del tributo) e dei soggetti obbligati ad effettuarle. Mentre la determinazione degli elementi non essenziali o secondari può essere rimessa a fonti diverse, quali l'esecutivo o gli organi di enti locali<sup>7</sup>.

Il secondo articolo preso in considerazione è l'articolo 53<sup>8</sup> Cost., norma «polmone» del sistema tributario. L'articolo è espressione di due principi fondamentali: il primo è che la totalità dei soggetti, senza distinzione o privilegi o discriminazioni<sup>9</sup>, deve concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva; il secondo è che il sistema tributario è «informato a principi di progressività»<sup>10</sup>.

*1.1 Il principio di capacità contributiva. Definizione e funzioni: solidaristica, di eguaglianza, garantista (tutela del minimo vitale).*

---

<sup>7</sup> Così: P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte Generale*. Giuffrè Editore, 2007, p. 45.

<sup>8</sup> Cfr.: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività."

<sup>9</sup> In armonia con il principio di uguaglianza affermato dall'art. 3 Cost.

<sup>10</sup> Per un approfondimento si veda il punto 1.2 di questo capitolo.

Si preferisce analizzare l'articolo suddividendo il primo e il secondo comma. Il primo comma ha come concetto cardine quello di «capacità contributiva».

Il precedente storico di questa espressione si rinviene nell'articolo 25 dello Statuto Albertino<sup>11</sup>, secondo cui l'imposizione tributaria doveva avvenire secondo gli «averi» del soggetto; inoltre lo Statuto rinvia all'articolo 13 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789<sup>12</sup>.

Sulla base di tutto ciò possiamo ben dire che il principio di capacità contributiva impone il riferimento alla forza economica del soggetto. La capacità contributiva deve risultare da «indici concretamente rilevatori di ricchezza, dai quali sia razionalmente deducibile l'idoneità soggettiva all'obbligazione di imposta»<sup>13</sup>.

I fattori costitutivi essenziali della capacità contributiva sono due: il primo è la necessità che ogni imposta abbia a suo «fatto-generatore» un indice di forza economica costituito o da denaro o da ricchezze non monetarie ma agevolmente traducibili in denaro<sup>14</sup>. Il secondo consiste nella «imputabilità» dell'indice al soggetto passivo del tributo, designato dalla legge.

Il primo comma dell'articolo 53 certamente però rinvia agli articoli 2 e 3 della Costituzione, i quali manifestano il principio solidarista e di

---

<sup>11</sup> Così recita l'art. 25 dello Statuto Albertino: *“Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato”*.

<sup>12</sup> Art. 13 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: *“Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese d'amministrazione, è indispensabile un contributo comune: esso deve essere ugualmente ripartito fra tutti i cittadini in ragione delle loro capacità”*.

<sup>13</sup> Corte cost., 28 luglio 1976, n. 200.

<sup>14</sup> G. FALSITTA: *Corso istituzionale di diritto tributario*, Cedam, 2016, p. 73.

eguaglianza di tutti i cittadini dello Stato Italiano. L'articolo 2 della Costituzione infatti chiama tutti i membri della collettività all'adempimento «dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; la funzione solidaristica emerge inoltre dalla sua collocazione, nel titolo IV dedicato ai «rapporti politici». La funzione solidaristica consiste nel carattere universale della contribuzione: tutti devono fare la propria parte nel sostenere le spese delle quali la collettività deve farsi carico per le proprie ragioni di funzionamento (si pensi ai servizi base che il nostro sistema garantisce alla collettività, come la sanità, la giustizia e l'istruzione)<sup>15</sup>.

L'articolo 3 Cost. sancisce ancora di più il principio di uguaglianza<sup>16</sup>. L'articolo 53 Cost. in combinato disposto con l'articolo 3 Cost. introduce nel nostro ordinamento il principio di eguaglianza tributaria, secondo il quale «a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale<sup>17</sup>». Il principio di uguaglianza presuppone una tassazione uguale in caso di uguale capacità contributiva e trattamenti diseguali in caso di capacità contributiva diversa<sup>18</sup>.

L'articolo 53 Cost. presenta però un'altra funzione, quella garantista: si vincola la potestà tributaria chiamando al concorso solo coloro che hanno una effettiva capacità di contribuzione, nella misura e nei limiti della stessa.

---

<sup>15</sup> In tal senso si veda, M. BEGHIN, *Diritto tributario*, Wolters Kluwer \ Cedam, 2015

<sup>16</sup> La totalità dei soggetti, senza distinzione o privilegi o discriminazioni di sorta, deve concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

<sup>17</sup> Corte cost., 6 luglio 1972, n. 120.

<sup>18</sup> Cfr., F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*. Utet Giuridica, 2017. P. 72.

La funzione garantistica della capacità contributiva si ritrova anche nella tutela costituzionale del minimo vitale. Come si legge già dai “lavori preparatori” alla Costituzione, si vede la necessità di esentare dalla tassazione ciò che è indispensabile per vivere. L’esclusione da imposizione del minimo vitale fu ricollegata al principio della capacità contributiva e non già ad altri parametri costituzionali<sup>19</sup>. È così che, all’interno dello stesso concetto di capacità contributiva, si racchiude in sé la specifica tutela del minimo vitale<sup>20</sup>. Tutto questo è stato più volte affermato dalla Corte Costituzionale<sup>21</sup>, la quale precisa che “l’obbligo tributario non possa sorgere ove la capacità contributiva manchi del tutto”.

Oltre a ciò, si prevede il principio dell’esenzione per carichi di famiglia. Non può esistere idoneità alla contribuzione se non dopo che il soggetto, oltre ai bisogni primari propri, abbia soddisfatto le esigenze primarie di sopravvivenza dei propri familiari a carico<sup>22</sup>.

### *1.2 Il principio di progressività: definizione e differenza con il principio di proporzionalità.*

---

<sup>19</sup> Si veda D. STEVANATO, *Dalla crisi dell’Irpef alla flat tax. Prospettiva per una riforma dell’imposta sul reddito*. Il Mulino, 2016, P. 132.

<sup>20</sup> Cfr: G. FALSITTA, *Storia veridica, in base ai “lavori preparatori”, della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2009.

<sup>21</sup> Cfr. Corte Costituzionale: 10 luglio 1968, n. 97; 14 luglio 1982, n. 134; 29 luglio 1982, n. 151; 17 dicembre 1987, n. 556 e molte altre.

<sup>22</sup> Si veda in tal senso l’articolo 31 della Costituzione, relativo alla tutela della famiglia.

Passando ad analizzare il secondo comma, si legge che “Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

La differenza tra progressività e proporzionalità è da analizzare sotto il profilo dell'applicazione del tasso alla base imponibile. Nel sistema proporzionale si parla di criterio «neutrale», secondo il quale il prelievo incide in misura percentuale identica quale che sia l'ammontare delle ricchezze da tassare.

Il criterio di progressività, invece, presuppone che il tasso dell'imposta non sia uniforme ma cambi col variare della base imponibile, la quale è divisa in scaglioni. Si parla infatti di progressività a scaglioni ad esempio nell'imposta dell'IRPEF.

Da quanto appena detto, emerge il fatto che il criterio di proporzionalità comporti situazioni di disuguaglianza iniziale; tutto questo sarà oggetto della nostra attenzione nei capitoli successivi. Il principio di progressività, invece, non solo ha lo scopo di fornire mezzi finanziari allo Stato ma ha anche finalità redistributive, con la riduzione del divario tra le situazioni economiche dei soggetti. Tutto questo in virtù del principio di uguaglianza sostanziale dei cittadini affermato dall'articolo 3 comma 2 della Costituzione<sup>23</sup>.

### *1.3 (Segue) Vincolo della progressività (Giannini) e successivi interventi della Corte Costituzionale.*

---

<sup>23</sup> Si veda l'articolo 3 comma 2 Cost. “E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

È necessario qui chiarire cosa si intende per “informato a criteri di progressività”. Il quesito che si deve porre è se deve essere progressivo tutto il sistema tributario o se basta che lo siano solo alcuni singoli tributi.

L'autorevole studioso A. Giannini, nel Commentario alla Costituzione del 1950, redatto da Calamandrei e Levi, parlò dell'articolo 53 comma 2 della Cost. come un vincolo di progressività<sup>24</sup>.

Questo vincolo, però, fu più volte dichiarato evanescente dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza 29 dicembre 1966, n. 128, dichiarò che il sistema tributario deve avere nel suo complesso il carattere progressivo lasciando che alcuni singoli tributi possano rispondere a criteri diversi<sup>25</sup>. Tutto questo senza incorrere nella violazione costituzionale dell'articolo 53.

## *2 L'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF): definizione, presupposti e soggetti passivi.*

Nel sistema tributario italiano, ci sono due imposte che hanno ad oggetto il reddito: l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e l'imposta sul reddito delle società (IRES). Entrambe sono state

---

<sup>24</sup> Cfr., G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Giuffrè Editore, 2008, p. 123.

<sup>25</sup> In tal senso, G. FALSITTA: *Corso istituzionale di diritto tributario*, Cedam, 2016, p. 87; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte Generale*. Giuffrè Editore, 2007, p. 61.

istituite con la riforma del 1971-1973. Oggi sono disciplinate dal DPR n. 971/1986 (Testo unico delle imposte sui redditi<sup>26</sup>).

In questa sezione ci si soffermerà principalmente sull'IRPEF, le cui principali caratteristiche sono il fatto di essere un'imposta diretta, personale e progressiva.

Il presupposto fondamentale è quello contenuto nell'articolo 1 del TUIR, cioè il possesso di "redditi di denaro o in natura" che rientrino nelle categorie indicate nell'articolo 6 TUIR (redditi fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, d'impresa e i redditi diversi). L'IRPEF ha proprio come obiettivo ideale quello di tassare secondo il criterio progressivo il reddito globale delle persone fisiche.

I soggetti passivi dell'imposta sono quindi le persone fisiche, residenti o meno in Italia. Sulla base della residenza viene in rilievo solo una differenza sul piano della base imponibile. Per i residenti<sup>27</sup> nel territorio dello Stato, il reddito complessivo risulta dalla somma dei redditi prodotti in Italia con quelli prodotti all'estero. Invece, i soggetti non residenti nello Stato hanno come base imponibile solo i redditi prodotti in Italia, come regola l'art. 3 comma 1 TUIR<sup>28</sup>. Possiamo dunque constatare un criterio di collegamento di tipo personale per

---

<sup>26</sup> Noi successivamente lo chiameremo sempre TUIR.

<sup>27</sup> Si intendono residenti ai sensi dell'art. 2 TUIR coloro i quali siano iscritti nelle anagrafi della popolazione residente, oppure abbiano nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza.

<sup>28</sup> Art. 3 comma 1 TUIR. *L'imposta si applica sul reddito complessivo del soggetto, formato per i residenti da tutti i redditi posseduti al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10 e per i non residenti soltanto da quelli prodotti nel territorio dello Stato.*



quanto riguarda i soggetti residenti in Italia, mentre di tipo reale per i non residenti. Non rileva quindi in alcun modo la cittadinanza.

*2.1 Determinazione della base imponibile. Deduzioni e detrazioni. Lo scomputo dei crediti d'imposta e delle ritenute d'acconto. I redditi soggetti a tassazione separata.*

L'articolo 7 del TUIR equipara il periodo di imposta all'anno solare e ad ogni anno corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria.

In maniera semplicistica si può affermare che la base imponibile dell'IRPEF dipende dai componenti positivi e negativi di reddito, calcolati a seconda delle diverse categorie imputabili al soggetto passivo. Questo risulta essere il reddito complessivo lordo da cui sono esclusi i proventi soggetti a tassazione sostitutive (ex art. 3 TUIR) e quelli soggetti a tassazione separata (ex art.17 TUIR).

Alla base imponibile così determinata, si applicano le aliquote (progressive per scaglioni). Le aliquote per l'anno in corso vanno dal 23% per i redditi fino a 15 mila euro, al 43% per i redditi superiori a 75 mila euro<sup>29</sup>.

A questo punto si parla di imposta lorda, da cui poi bisogna scomputare tre categorie di detrazioni:

---

<sup>29</sup> Cfr. art. 11 TUIR.

- Per carichi di famiglia: sono attribuite a chi ha familiari a carico (coniuge, figli minorenni e soggetti per cui vi è l'obbligo di mantenimento)<sup>30</sup>.
- Per lavoratori dipendenti, pensionati e coloro che hanno un reddito di lavoro autonomo o d'impresa di ammontare minimo<sup>31</sup>;
- Per oneri (nella misura del 19%; sono detraibili, ad esempio, le spese sanitarie, le spese funebri, le spese di istruzione. Per l'elencazione completa si veda il contenuto dell'articolo)<sup>32</sup>.

Dopo aver decurtato le *tax expenditures*, si giunge così alla determinazione dell'imposta netta alla quale bisogna sottrarre i crediti d'imposta, i versamenti d'acconto e le ritenute subite a titolo d'acconto; mentre bisogna aggiungere le addizionali regionali e comunali.

I crediti d'imposta, ex art. 22, possono essere, ad esempio, le imposte pagate all'estero, il credito per gli investimenti o per l'assunzione di nuovi dipendenti ed il credito per le attività di ricerca e di sviluppo.

Ci sono, invece, dei redditi soggetti a tassazione separata. Sono i redditi che, percepiti *una tantum*, derivano da un processo produttivo pluriennale e che se fossero inclusi nel reddito complessivo di un solo periodo sconterebbero aliquote più elevate di quelle applicabili se fossero state tassate via via che si formavano. Sono le indennità di fine rapporto percepite dai lavoratori dipendenti e da altre categorie o le plusvalenze derivanti dalla cessione di aziende.

---

<sup>30</sup> Cfr. art. 12 TUIR.

<sup>31</sup> Art. 13 TUIR.

<sup>32</sup> Art. 15- 16 bis TUIR.

Con la tassazione separata si applica un'aliquota apposita, salvo la clausola di salvaguardia che lascia al contribuente la scelta della tassazione ordinaria se più conveniente.

## *2.2 Singoli redditi (fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, i redditi diversi).*

Come abbiamo detto al punto 2 il presupposto dell'IRPEF è il possesso di uno reddito riconducibile ad una specifica categoria contenuta nell'articolo 6 del TUIR.

La prima è quella dei redditi fondiari, disciplinati dagli artt. 25-43 TUIR; sono i redditi inerenti ai terreni e ai fabbricati, situati nel territorio italiano che sono iscritti in catasto con attribuzione di rendita. Sono esclusi dunque quelli siti all'estero e quelli derivanti da usi differenti da quelli previsti dalle rendite.

Si parla dunque di redditi dei terreni, in particolare dominicale, agrario e dei fabbricati. La tassazione avviene in base al reddito medio ordinario ottenibile da terreni e fabbricati; a prescindere dalla stessa percezione di un provento. Infatti viene tassata l'idoneità produttiva del bene, non un reddito.

*Deinde*, agli artt. 44-48 TUIR, si parla di redditi di capitale. Per questi non esiste una definizione generale ma solo un'elencazione<sup>33</sup> secondo la quale possiamo distinguere due grandi categorie: - i proventi

---

<sup>33</sup> Art. 44 TUIR.

derivanti dalla partecipazione in società ed enti soggetti all'imposta sul reddito delle società; - gli interessi ed altri proventi che derivano da mutui e da altre forme di impiego del capitale<sup>34</sup>.

L'art. 45 TUIR è espressione di due principi cardine della categoria in esame: il primo è che la tassazione debba avvenire "al lordo" dell'importo risultante dal titolo, senza la deduzione delle spese di produzione o delle perdite; il secondo è il principio di cassa secondo il quale si tassa la somma percepita nel periodo d'imposta, senza contare il credito maturato.

La terza categoria in esame è quella relativa ai redditi di lavoro dipendente, disciplinata agli artt. 49-52 TUIR; sono quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro alle dipendenze e sotto la direzione di altri (si faccia un confronto con l'art. 2094 del codice civile, per la prestazione di lavoro subordinato). In questa categoria si ricomprendono anche le pensioni di ogni genere. Sulla base dell'art. 51 TUIR, la base imponibile risulta essere formata da "tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro"<sup>35</sup>. I costi sostenuti dal lavoratore dipendente, invece, possono essere detratti ma in maniera forfettaria, secondo il criterio di detrazione standard regressiva.

Si passa ora ad esaminare la categoria dei redditi di lavoro autonomo che, come disciplinano gli artt. 53-54 TUIR, sono i redditi derivanti da arti e professioni, ossia dall'esercizio per professione abituale, anche

---

<sup>34</sup> Cfr. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*. Utet Giuridica, 2016. P. 45.

<sup>35</sup> Per i casi di esclusione si veda l'art. 51 comma 2 TUIR.

in forma associata, di attività di lavoro autonomo, diversa da quelle produttive di redditi d'impresa. Si tratta dunque di tutte le professioni intellettuali, protette e non. Per il calcolo della base imponibile vengono sommati i componenti positivi e negativi, secondo il principio di cassa cioè rilevano quando avviene l'esborso monetario. Tra i componenti positivi sono conteggiate anche le plusvalenze dei beni strumentali realizzate in caso di cessione a titolo oneroso o risarcimento per perdita o danneggiamento. Sono qui però deducibili le spese relative allo svolgimento dell'attività.

Sempre nel titolo I del TUIR, agli articoli 55-66 TUIR si annovera il reddito d'impresa. All'articolo 55 TUIR, sono individuate le attività alle quali, in quanto "commerciali" ai fini delle imposte sui redditi, si applica la disciplina di detta categoria reddituale<sup>36</sup>. Sono redditi d'impresa, infatti, quelli derivanti dall'esercizio di imprese commerciali, definito come esercizio per professione abituale delle attività di cui all'art. 2195 c.c. e di quelle eccedenti i limiti del reddito agrario di cui all'art. 32 TUIR, ancorché non organizzate in forma di impresa.

Come ultima categoria, troviamo i redditi diversi, artt. 67-71 TUIR. Sono ricompresi in questa categoria tutti i redditi considerati dal legislatore meritevoli di essere tassati, anche se non riconducibili nemmeno in via di assimilazione alle categorie precedenti. Si precisa quindi che i proventi elencati nell'articolo devono comunque non costituire redditi di capitale, non essere conseguiti nell'esercizio di arti

---

<sup>36</sup>Cfr. G. FALSITTA: *Corso istituzionale di diritto tributario*, Wolters Kluwer \ Cedam, 2016, P. 408.

e professioni o di imprese commerciali o da snc e sas o in relazione alla qualità di lavoratore dipendente.

### *2.3 Piccolo excursus relativo all'imposta sul reddito delle società (IRES).*

IRPEF e IRES sono tributi che incidono sul reddito, in particolare l'IRES ha come presupposto il possesso di redditi da parte di tutti i soggetti diversi dalle persone fisiche, come ad esempio le società di capitali, gli enti pubblici e privati commerciali e non, sempre residenti in Italia, ma anche le società di ogni altro tipo, non residenti nello stato Italiano.

L'IRES è un'imposta diretta, personale e proporzionale. Questa infatti presenta un'aliquota unica fissata al 24% (fino all'anno 2016 era al 27,5%).

### *3 Crisi dell'IRPEF ed erosione del principio di progressività.*

Già negli anni Ottanta, ci furono due convegni a Pavia nei quali si discusse della crisi del sistema tributario italiano. Negli anni sicuramente la situazione non è cambiata, infatti l'IRPEF oggi presenta numerosi problemi, che si cercherà di analizzare qui di seguito.

Ritornando ai principi generali che abbiamo visto nella prima parte di quest'elaborato, possiamo affermare che, sulla base del dato costituzionale, l'Irpef, in linea generale e teorica, avrebbe come obiettivi fondamentali l'equità orizzontale, intesa come eguale trattamento di contribuenti con la stessa capacità contributiva, e l'equità verticale, qui intesa come tensione alla perequazione e progressività<sup>37</sup>.

Tutto questo però non è stato poi mantenuto nella pratica poiché troviamo un'imposta applicata solo ad alcuni redditi e con forti differenziazioni sul piano dei carichi fiscali a carico dei contribuenti<sup>38</sup>.

L'equità orizzontale oggi non è rispettata in quanto l'Irpef viene applicata solo ad alcuni tipi di redditi, principalmente infatti si parla di reddito da lavoro e da pensione<sup>39</sup>. Non si può certo dire essere un'imposta universale e generale. La violazione dell'equità verticale, invece, emerge in quanto si parla di «discriminazione qualitativa» contro natura, con uno sgravio di tassazione per le imposte cedolari<sup>40</sup>.

L'economista Reviglio indicava, come causa dell'erosione della progressività, la diversità di trattamento che i soggetti a parità di reddito in eguali condizioni soggettive ed oggettive si trovano a

---

<sup>37</sup> Cfr. V. VISCO, *Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83*, p. 89.

<sup>38</sup> Così anche, P. LIBERATI, *Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 1 MARZO 2018, pag. 30.

<sup>39</sup> Cfr. SSEF-MEF, *Libro Bianco*, in «Tributi», Supplemento n. 1, 2008.

<sup>40</sup> Così, D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettiva per una riforma dell'imposta sul reddito*. Il Mulino, 2016. P. 11.

scontare<sup>41</sup>. Questa discriminazione è una caratteristica peculiare propria del nostro sistema tributario e difficilmente trovabili all'estero.

*3.1 L'Irpef progressiva si riferisce ad un reddito "complessivo" ma in realtà risulta essere parziale, in quanto limitato ad alcune categorie reddituali.*

L'IRPEF progressivo, come abbiamo già visto, ha come base imponibile non un reddito complessivo ma bensì "parziale", in quanto limitato ad alcune categorie reddituali.

Infatti la pressione fiscale è molto alta per i lavoratori dipendenti<sup>42</sup>, pensionati e lavoratori autonomi che non evadono<sup>43</sup>. Il lavoratore non autonomo italiano risulta essere penalizzato rispetto ai lavoratori europei<sup>44</sup>. Questo porta l'Italia ai primi posti della classifica internazionale OCSE relativa agli oneri fiscali sui lavoratori<sup>45</sup>.

L'IRPEF è meglio definibile come un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi di lavoro dipendente e pensione, su

---

<sup>41</sup> Si veda, F. REVIGLIO, *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, cit., p.56.

<sup>42</sup> Nella *Taxing Wages*, secondo l'OCSE, la pressione fiscale per un lavoratore dipendente senza figli e *single* raggiunge il 49 per cento.

<sup>43</sup> Alla stessa conclusione giungono P. LIBERATI e A. SCIALA', *L'ingiusta progressività dell'Irpef*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 16 gennaio 2015. Nel Libro Bianco del 2008 del Mef, si precisa che il peso proprio su questi redditi è causato dall'esclusione dalla base imponibile di alcuni cespiti, da fenomeni di erosione provocati da vari interventi normativi e dall'evasione vera e propria.

<sup>44</sup> Così, F. REVIGLIO, *L'imposta sul reddito delle persone fisiche*, in AA.VV. *E' fallita la riforma tributaria?*, di E. GERELLI e M. VITALE, Milano, Angeli, 1979, p.43.

<sup>45</sup> Dati riscontrabili nel sito [www.oecd.org](http://www.oecd.org).



alcuni redditi di lavoro autonomo (quelli soggetti a ritenute alla fonte) e su alcuni redditi di capitale (i dividendi azionari)<sup>46</sup>.

La progressività dell'IRPEF è meglio definibile come progressività selettiva, applicata ad una nozione frammentaria di reddito complessivo.

### *3.2 Il problema della tassazione cedolare.*

Un ulteriore problema del nostro sistema tributario è quello di riservare ad alcune categorie di reddito un regime cedolare, quindi una tassazione sostitutiva e proporzionale. I redditi correnti del capitale immobiliare e finanziario, i plusvalori realizzati vendendo azioni, fabbricati o terreni sono soggetti a regimi sostitutivi, alle “cedolari secche”, o possono essere “affrancati” pagando imposte poco più che simboliche.

Con la tassazione cedolare questi sono esclusi dal reddito complessivo per essere assoggettati ad un'apposita aliquota. Ciò è concesso salvo però lasciare al contribuente la facoltà di scegliere comunque l'aliquota ordinaria, nel caso in cui sia più conveniente.

---

<sup>46</sup> Cfr., V. VISCO, *Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83*, in AA.VV. *La crisi dell'imposizione progressiva del reddito*, cit., p. 153.

In tal senso anche, C. COSCIANI, *I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale*, in AA.VV. *La crisi dell'imposizione progressiva del reddito*, cit., p. 40 ss. Inoltre anche, *Libro Bianco sulla riforma fiscale*, Milano, in «Il Sole 24 Ore», 1994, p. 83.

La critica che si può muovere a questa tassazione è di ridurre la neutralità del sistema e accrescere l'iniquità orizzontale, spingendo verso l'elusione e l'evasione<sup>47</sup>. L'equità orizzontale presupporrebbe che i redditi dello stesso ammontare fossero assoggettati ad analogo carico impositivo secondo i principi di uguaglianza degli artt. 3 e 53 della Costituzione. Ma questo nel nostro sistema odierno non viene rispettato perché a parità di reddito c'è una discriminazione in relazione al tipo di fonte produttiva. Rispetto agli autori posti in citazione, la situazione ora è anche peggiorata in quanto ci sono sempre più redditi che non scontano l'Irpef ed inoltre ci sono sempre più regimi sostitutivi e norme di esenzione. Le imposte cedolari e sostitutive, con aliquota costante e proporzionale, sono applicate principalmente ai proventi che conseguono all'impiego di capitale, finanziario o immobiliare.

La ratio che sta alla base dell'utilizzo delle cedolari secche e della tassazione sostitutiva è quella di tutela del risparmio.

Il sistema italiano è meglio definibile come un sistema «schedulare», basato sull'applicazione di cedolari e imposte sostitutive proporzionale per i risparmi, per i dividendi, per i *capital gains* e le plusvalenze immobiliari, per i canoni di locazione e per i lavoratori autonomi che iniziano un'attività o generano un basso volume d'affari<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Si veda, A. PEDONE, *Su alcuni problemi ricorrenti della politica tributaria italiana*, in «Economia italiana», 3, 2006, p. 521 ss.

<sup>48</sup> Si parla in questo caso del regime agevolato cd. «dei minimi»; che si vedrà successivamente in dettaglio nel capitolo secondo del presente elaborato.

### *3.3 Non concessione su base universale dell'esenzione del minimo d'esistenza.*

Come si è visto nel paragrafo 1.2 del presente capitolo, l'imposizione tributaria deve tener conto dell'esenzione delle ricchezze minime. Al di sotto di una certa soglia, necessaria per assicurare un'esistenza dignitosa al soggetto e alla sua famiglia, non ci può essere prelievo fiscale<sup>49</sup>. Il minimo per l'esistenza non presenta capacità contributiva<sup>50</sup>.

Si passa ora ad esaminare come l'imposta sul reddito delle persone fisiche tuteli la disciplina del minimo vitale. Sono, infatti, previste detrazioni d'imposta concesse ai redditi di minore ammontare riservate, però, alla categoria del lavoro dipendente e pensione, in misura insufficiente per i lavoratori autonomi, escludendo di fatto tutti gli altri redditi, come quelli imprenditoriali o fondiari.

Alcuni giustificano questa scelta richiamando l'art. 36 della Costituzione<sup>51</sup>, basandosi sul concetto di «giusto salario»; ma questo va contro la precisazione che abbiamo fatto all'inizio della trattazione.

---

<sup>49</sup> D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettiva per una riforma dell'imposta sul reddito*. Il Mulino, 2016, p. 132.

<sup>50</sup> Cfr. B. GRIZIOTTI, *Principii di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 1929, pp. 72 s; A. GRAZIANI, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, Fratelli Bocca, 1897, p. 312 s.

<sup>51</sup> Così recita l'articolo: *“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”*.

È quindi meglio ricollegare il principio del minimo vitale all'articolo 53 della Costituzione e quindi alla capacità contributiva.

Questa riserva ad alcuni redditi soltanto comporta la violazione, non solo, dei principi di progressività ed equità orizzontale, ma anche, della capacità contributiva.

Non esiste quindi una deduzione e una detrazione universale ma piuttosto una detrazione riservata ad una categoria di redditi<sup>52</sup>.

### *3.4 Concessione di deduzioni, "bonus" e tax expenditures.*

Come abbiamo già visto al punto 2.1, l'IRPEF risulta essere un'imposta personale in quanto rende possibile la detrazione e deduzione di spese varie. Tutto questo è ricollegabile al concetto di *tax expenditures*, con cui lo Stato incentiva determinati comportamenti. Il Libro Bianco del 2008 vede l'IRPEF come lo strumento di elargizione di incentivi specifici (spese fiscali)<sup>53</sup>; con i quali però si complica di molto l'imposta.

Si passano in rassegna ora solo alcuni dei problemi scaturiti da queste deduzioni; sicuramente il primo è la loro difficile individuazione. È il

---

<sup>52</sup>La discriminazione in relazione all'attività svolta risulta essere non giustificabile sul piano della logica, come affermato chiaramente da V. VISCO, *Disfunzioni ed iniquità dell'Irpef e possibili alternative: un'analisi del funzionamento dell'imposta sul reddito in Italia nel periodo 1977-83*, in AA.VV. *La crisi dell'imposizione progressiva del reddito*, cit., p. 107. Della stessa idea anche C. COSCIANI, *I principi informatori della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale*, in AA.VV. *La crisi dell'imposizione progressiva del reddito*, cit., pp.32.

<sup>53</sup> Cfr. SSEF - MEF, *Libro Bianco*, cit., 2008.

soggetto a doverli dichiarare, presentando anche eventualmente stime complesse (come quelle richieste per la valutazione degli appezzamenti patrimoniali). Tutto questo con il conseguente dispendio di energie amministrative nell'effettuare i successivi ed eventuali controlli<sup>54</sup>.

Il secondo problema è che le spese fiscali inducono i contribuenti a preferire alcuni tipi di consumi, resi più convenienti con lo sgravio d'imposta, annullando la normale discrezionalità del soggetto.

Come ultimo punto preso in considerazione, si trova la violazione del principio di equità, conseguente al quale proprio i soggetti più bisognosi non hanno la possibilità di usufruire di queste deduzioni e detrazioni<sup>55</sup>.

#### *4 Le Conseguenze della crisi della progressività.*

Le conseguenze di questa progressività selettiva, applicata ad un reddito non complessivo ma parziale, comporta un effetto negativo sull'efficienza e sull'equità del sistema italiano, causando una serie di

---

<sup>54</sup> Per i controlli specifici si veda l'art. 36 – *ter* del d.p.r. n. 600 del 1973.

<sup>55</sup> Si parla, a tal proposito, di incapienza, cioè dell'impossibilità di usufruire di detrazioni e deduzioni per un livello non sufficientemente elevato di imposta lorda. Questo è così analizzato da M. BALDINI e P. BOSI, «Flat rate tax». *Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», 109, 2001, p. 256.

La soluzione trovata dagli autori potrebbe essere l'erogazione di un sussidio indipendente dall'imposta personale sui redditi, come un programma di spesa autonomo.

distorsioni. I problemi relativi all'equità sono stati esaminati ampiamente nei paragrafi precedenti.

Ma non è stato detto che l'iniquità si riscontra anche guardando le aliquote: infatti, non c'è una reale differenziazione nel prelievo tra redditi medi e redditi elevati. Dopo i 28 mila euro, c'è un'aliquota al 38 per cento, che è inferiore di soli 5 punti percentuali a quella marginale del 43 per cento che vale per i redditi superiori a 75 mila euro. Come si nota, infatti, la curva delle aliquote si appiattisce molto velocemente a discapito di redditi medio - bassi<sup>56</sup>.

Un altro fenomeno contro cui si deve combattere è quello dello splitting, cioè la ripartizione del reddito tra più soggetti all'interno della stessa famiglia, con il quale si consegue la graduazione delle aliquote con la conseguente erosione della progressività del singolo individuo, anziché della famiglia.

Tutti i problemi che abbiamo fin qui visto possono portare alla conseguenza che il politico ed ex Ministro Giulio Tremonti definisce "trappola della progressività"<sup>57</sup>. Infatti si sottolinea come un'Irpef non generale, per sopportare i sempre più alti livelli di spesa che il nostro stato moderno richiede, sarà costretto a imporre ai cittadini una pressione fiscale man mano più alta. Tutto questo con la conseguenza di aumentare la pressione fiscale sulle aree residue della base imponibile. La progressività infatti si concentra prevalentemente sui redditi di lavoro, gravando sui contribuenti con reddito medio, i quali

---

<sup>56</sup> L'Italia, appunto, si colloca tra i paesi con il più basso grado di progressività come infatti riscontra E. LONGOBARDI, *Economia tributaria*, Milano, MacGraw-Hill, 2009.

<sup>57</sup> Si veda, G. TREMONTI, *Strumenti giuridici utilizzati ed utilizzabili*, in *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, cit., p. 242.

invece avrebbero più bisogno di beneficiare degli effetti redistributivi del sistema progressivo<sup>58</sup>. È qui che risiede la trappola.

---

<sup>58</sup> In tal senso, L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività*, Roma, Dike, p. 60; inoltre, F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 38.