

**COMMISSIONI RIUNITE
FINANZE (VI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FINANZE E TESORO (6^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 FEBBRAIO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI **LUIGI MARATTIN**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	11
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	De Bertoldi Andrea (FdI)	9, 14
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO		Fenu Emiliano (M5S)	10
Audizione in videoconferenza del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro:		Fragomeli Gian Mario (PD)	9
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3, 8, 11, 16	Perosino Marco (FIBP-UDC)	10
		Pisauro Giuseppe, <i>presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio</i>	3, 12, 14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Centro Democratico-Italiani in Europa: Misto-CD-IE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo !-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C !-AC; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero-PSI: Misto-MAIE-PSI.

	PAG.		PAG.
Audizione in videoconferenza del professor Maurizio Leo:		<i>ALLEGATI:</i>	
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	16, 21, 23, 24	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dal professor Pisauro	25
D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	21	<i>Allegato 2:</i> Risposta scritta del professor Pisauro a un quesito del senatore De Bertoldi	107
Leo Maurizio, <i>professore ordinario di diritto tributario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione</i>	16, 23	<i>Allegato 3:</i> Documentazione depositata dal professor Leo	110
Martinciglio Vita (M5S)	22		
Ungaro Massimo (IV)	22		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI LUIGI
MARATTIN

La seduta comincia alle 11.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione in videoconferenza del presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, Giuseppe Pisauro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, professor Giuseppe Pisauro.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del Presidente della 6^a Commissione Fi-

nanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al professor Giuseppe Pisauro, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al professor Pisauro, al quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento ad una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (intervento da remoto)*. Un saluto a tutti i presenti e a entrambi i presidenti. Il testo che è stato distribuito è molto voluminoso. Nella mia presentazione mi limiterò alle conclusioni principali che si raggiungono dall'analisi, rinviando, ove opportuno, alle parti del testo distribuito, in cui queste conclusioni vengono supportate da elementi conoscitivi.

La riforma dell'IRPEF ovviamente dovrebbe mirare a superare le criticità evidenti dell'attuale struttura dell'imposta, di cui parlerò tra poco, e quelle che emergono considerando il sistema delle imposte e dei sussidi, il *tax-benefit* nel suo complesso. Il disegno della riforma dovrebbe tener presente allo stesso tempo le esigenze di sostenibilità dei conti pubblici nel medio e nel lungo termine, l'esigenza di favorire la crescita, riducendo i disincentivi al lavoro e all'accumulazione di capitale umano e fisico. Vanno poi considerate contemporaneamente le caratteristiche degli altri segmenti di tassazione che costituiscono il sistema tributario italiano e i riflessi che una modifica dell'attuale struttura dell'IRPEF avrebbe sul finanziamento di regioni e comuni.

Un modo di partire può essere quello di considerare quanto emerge finora dai documenti ufficiali. Faccio riferimento in par-

ticolare alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza – NADEF e alla proposta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il PNRR, trasmesso al Parlamento lo scorso 15 gennaio. In questi documenti si afferma l'intenzione di attuare una riforma del sistema tributario, in particolare dell'IRPEF, finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza e al contrasto dell'evasione. Tra gli obiettivi viene esplicitamente menzionata la riduzione delle aliquote effettive sul reddito da lavoro dipendente e autonomo, in particolare per i contribuenti con redditi bassi e medio-bassi, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione di donne e giovani. Si tratta, quindi, di obiettivi ampiamente condivisibili.

Un punto interrogativo riguarda le risorse che sono a disposizione per finanziare il raggiungimento di questi obiettivi. Che cosa possiamo dire a questo proposito? Ad oggi le risorse stanziare per la riforma fiscale sono quelle previste dalla legge di bilancio per il triennio 2021-2023, che ha istituito un apposito fondo per il finanziamento di questi interventi. Le risorse sono 8 miliardi nel 2022 e 7 miliardi annui a decorrere dal 2023. Tuttavia, di questi 8 e 7 miliardi, una quota compresa tra 5 e 6 miliardi l'anno viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico, in corso di definizione. Quindi, allo stato attuale per la riforma fiscale sono disponibili tra 2 e 3 miliardi nel 2022 e tra 1 e 2 miliardi a partire dal 2023. Questo è il quadro attuale. Naturalmente questa entità di risorse, che, ripeto, ammonta tra i 2 e 3 miliardi nel 2022 e tra 1 e 2 miliardi dal 2023, non è sufficiente per finanziare gli obiettivi indicati nei documenti ufficiali.

Ulteriori risorse da destinare al ridisegno dell'IRPEF potrebbero derivare, tuttavia, da una serie di opzioni alternative o da perseguire anche contemporaneamente. Innanzitutto vi è l'opzione di una riallocazione del carico fiscale all'interno dell'IRPEF attraverso un aumento del prelievo sui redditi più elevati per compensare le per-

dite di gettito, conseguenti alla riduzione del prelievo sui redditi bassi e medio-bassi, indicata come obiettivo della riforma, come abbiamo visto prima. La seconda opzione consiste in un ripensamento dell'entità del prelievo sui redditi fuoriusciti nel tempo dalla base imponibile dell'IRPEF, riconducendoli nell'alveo della tassazione progressiva. Un ruolo non irrilevante nel recupero delle risorse all'interno dell'IRPEF potrebbe essere anche giocato da una revisione del catasto, dallo sfoltimento delle spese fiscali e da un efficace contrasto dell'evasione fiscale. La terza possibilità riguarda una ricomposizione del prelievo complessivo, spostando la tassazione dai fattori produttivi verso i consumi, accogliendo una richiesta che viene riproposta annualmente dalla Commissione europea nelle raccomandazioni specifiche per l'Italia. Infine, vi è la possibilità di una riduzione delle spese che, tuttavia, appare problematica sia alla luce della loro compressione, già avvenuta negli ultimi anni ai fini del risanamento dei conti pubblici, sia, soprattutto, in relazione alle nuove esigenze che si stanno manifestando con l'attuale crisi pandemica e che influenzeranno le politiche pubbliche nei prossimi anni.

Come vedete, escludiamo dal nostro punto di vista un finanziamento della riforma in disavanzo. È inutile spiegare i motivi di questa esclusione, mi sembra superfluo. Dato il quadro finanziario di riferimento, che è comunque un aspetto cruciale da fissare prima di cominciare a fare qualsiasi ragionamento, è importante definire la direzione di riforma che si vuole intraprendere, a cominciare dal modello di tassazione. La prima questione consiste nel decidere se rimettere in discussione gli elementi fondanti dell'attuale IRPEF, quindi modello di tassazione onnicomprensivo o duale, tassazione individuale o familiare, grado di progressività dell'imposta, oppure partire dal sistema attuale e correggerne le principali criticità, che sono gli effetti distorsivi delle elevate aliquote marginali effettive, problemi di equità orizzontale e verticale nel disegno dell'imposta, complessità, pluralità di obiettivi, *mix* di detrazione di imposta e di strumenti di spesa.

Proviamo a fermarci su questi punti. Partiamo dal modello di tassazione. Come è ampiamente noto e come evidenziamo anche nel testo distribuito, il sistema attuale è un ibrido, si è allontanato dal modello onnicomprensivo, che già non era seguito in modo preciso. La struttura dell'IRPEF fin dall'inizio era già abbastanza un ibrido, ma l'evoluzione negli ultimi decenni ha portato a un allontanamento ancora maggiore. Allontanamento da un modello in cui il complesso dei redditi è sottoposto a un'unica forma di tassazione di tipo progressivo, ma anche lontano dal modello duale puro, un modello in cui i redditi da lavoro sono tassati con un'imposta progressiva e quelli da capitale con aliquota proporzionale, un'aliquota generalmente uguale all'aliquota più bassa del sistema progressivo. La scelta del modello di tassazione, e quindi l'ampiezza della base imponibile che ricade nell'ambito dell'IRPEF, è determinante per stabilire la misura della capacità contributiva e tassarla in maniera adeguata. Quindi, una prima questione che si pone è la scelta se far riconfluire o meno nella base imponibile dell'IRPEF i redditi che ne sono progressivamente usciti e andare nella direzione di riavvicinarsi a un modello onnicomprensivo, oppure muoversi in modo deciso e coerente verso un sistema più vicino a quello duale. Non mi riferisco tanto al trattamento dei redditi da capitale finanziario che, fin dall'inizio, in gran parte sono rimasti fuori dalla tassazione progressiva, per la loro natura mobile e per la loro sensibilità alla concorrenza fiscale tra Paesi, sebbene quest'ultimo fattore sia oggi in parte attenuato dall'obbligo di scambio di informazioni tra Paesi.

Tralasciando la questione dei redditi di natura finanziaria, vale la pena concentrarsi sulle due tipologie di reddito che sono via via uscite dall'ambito dell'IRPEF nel corso dei decenni. Ci riferiamo in particolare ai redditi prodotti da professionisti e imprese individuali e a quelli derivanti da locazioni immobiliari.

Per quanto riguarda i primi, una riflessione andrebbe fatta sul mantenimento del regime forfettario introdotto nel 2019 per i

titolari di partita IVA, professionisti e imprenditori individuali, con ricavi fino a 65.000 euro. Tale regime, a differenza dei precedenti — minimi e forfettari — non si configura come un'agevolazione a soggetti con attività professionale o d'impresa marginale e non strutturata, ma come una vera e propria detassazione che riguarda il 60 per cento dei lavoratori autonomi e degli imprenditori individuali. Questo crea ovviamente un problema di equità orizzontale con altro tipo di contribuenti e ha anche effetti negativi sul potenziale di crescita, in quanto frena la crescita dimensionale delle imprese, e, dal punto di vista del contrasto all'evasione, incentiva la sottofatturazione dei ricavi, in quanto oltre i 65.000 euro, un euro in più oltre i 65.000, si fuoriesce dal regime e si rientra a pieno titolo nell'imposta progressiva. Per ristabilire l'equità del sistema e per rendere neutrale il prelievo rispetto alla forma giuridica delle imprese, perseguendo così anche l'obiettivo della neutralità rispetto alla forma giuridica di società di capitale o di società di persone, una possibile opzione potrebbe essere quella di riproporre un meccanismo, come quello, mai entrato in vigore, dell'imposta sul reddito d'impresa, l'IRI, in base al quale il reddito derivante dall'attività di impresa verrebbe tassato con un'aliquota unica al 24 per cento, la stessa alla quale sono soggette oggi le società di capitale, determinando la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, mentre la remunerazione del professionista o dell'imprenditore, vale a dire la parte di utili distolta dall'attività professionale o dall'impresa, verrebbe assoggettata a tassazione progressiva come tutti gli altri redditi da lavoro, ristabilendo l'equità orizzontale del prelievo. Questo schema sarebbe perfettamente coerente con un sistema di tassazione duale, in cui il reddito da capitale viene tassato separatamente con un'aliquota proporzionale.

La seconda area riguarda i redditi da locazione, in cui andrebbe valutato il loro reinserimento nell'ambito della base imponibile IRPEF. Le motivazioni originariamente indicate per l'introduzione del regime cedolare sono state quelle di favorire

l'emersione di base imponibile, di incentivare l'offerta di alloggi e aumentare l'accessibilità al mercato. Tuttavia, secondo le evidenze di cui disponiamo, ovvero una serie di studi tra cui uno del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze - nel testo trovate i riferimenti alle varie evidenze - la misura ha determinato un costo netto per il bilancio dello Stato, visto che l'effetto peso morto, vale a dire quello relativo ai contribuenti che già dichiaravano i redditi da locazione e che, entrando nello schema della cedolare, si trovano a pagare una minore imposta, non pagano le addizionali locali e sono esenti dalle imposte di bollo e di registro, ha pesato di più dei benefici in termini di emersione di base imponibile e di riduzione dell'evasione fiscale. Questo è il quadro che abbiamo.

Un'alternativa, quindi, è quella di riportare questi redditi all'interno dell'IRPEF e così si andrebbe nella direzione di avvicinarsi al modello onnicomprensivo. Una seconda alternativa è quella di andare di nuovo in modo coerente verso il modello duale. In questo caso questi redditi dovrebbero essere tassati separatamente, ma uniformando il livello di tassazione, vale a dire l'aliquota, dei diversi regimi a un livello almeno pari a quello del primo scaglione dell'IRPEF, ovvero all'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle rendite finanziarie, che attualmente è del 26 per cento, anche per evitare distorsioni sulle scelte individuali rispetto a diverse forme di investimento.

Questo per quanto riguarda il modello di tassazione, quindi si tratta o di riavvicinarsi in qualche misura allo schema onnicomprensivo oppure andare in modo più deciso ma coerente verso uno schema duale.

Passiamo alla struttura dell'imposta. Particolare attenzione andrebbe posta all'incidenza del prelievo sul reddito, vale a dire all'aliquota media effettiva, e alla irregolarità del prelievo sull'unità di reddito aggiuntivo, l'aliquota marginale effettiva. Rispetto al disegno originario del 1973, l'attuale curva delle aliquote medie effettive risulta più bassa ai due lati estremi della distribuzione del reddito e più elevata per i redditi medio-alti. Nei primi due para-

grafi del testo trovate ampia evidenza di questo. La presenza di detrazioni per tipologia di lavoro determina differenze nelle aliquote medie effettive delle diverse categorie di contribuenti, ovviamente fino al livello in cui queste detrazioni decrescenti non si azzerano. Il loro profilo decrescente, unito all'aumento delle aliquote marginali legali, comporta aliquote medie effettive, vale a dire l'incidenza del prelievo, che crescono molto rapidamente appena si supera la soglia di esenzione dall'imposta, quindi in corrispondenza di redditi relativamente bassi e medio-bassi, e aliquote marginali effettive con un profilo irregolare. Questi possono sembrare aspetti tecnici, ma sono molto importanti e spiegano molto di quello che è accaduto negli ultimi decenni.

La questione delle aliquote marginali con profilo irregolare è particolarmente preoccupante ed è evidente, in particolare, nel caso dei lavoratori dipendenti, in buona parte a causa del cosiddetto *bonus* IRPEF. In questo caso, rispetto all'aliquota marginale legale del 43 per cento per lo scaglione interessato, l'aliquota marginale effettiva raggiunge il 45 per cento tra 28 e 35.000 euro di reddito e addirittura il 61 per cento tra 35.000 e 40.000 euro. Nell'insieme ciò riguarda una quota di lavoratori dipendenti molto importante. Se consideriamo quelli che lavorano per dodici mesi, quindi i lavoratori dipendenti regolari, il 20 per cento dei lavoratori dipendenti ha un'aliquota marginale uguale o superiore al 45 per cento e rientra nella casistica che ho appena citato. Va aggiunto che, al rapido aumento delle aliquote medie effettive e all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive, contribuiscono anche le addizionali locali dell'IRPEF, le detrazioni per familiari a carico, anch'esse decrescenti con il reddito, e altri componenti del sistema di imposte e sussidi, quali gli assegni familiari e le altre forme di trasferimento sottoposte alla prova dei mezzi. Quindi, per una quota non piccola di contribuenti, eventuali redditi aggiuntivi possono essere significativamente erosi dall'incremento dell'imposta e dalla riduzione dei trasferimenti. Per fare esempi ovvi, un lavoratore,

che si trovi all'interno di questo 20 per cento che ha un'aliquota maggiore del 45 per cento, vede tassati i suoi redditi aggiuntivi, come può essere il reddito dell'affitto oppure un premio di produttività, con quelle aliquote così alte. Questo in qualche misura spiega anche le pressioni per cui si cerca di escludere questi redditi aggiuntivi dal regime normale, quindi cedolari oppure trattamento agevolato dei premi di produttività, esclusione delle spese per *welfare* aziendale e così via. È un esempio di scuola, di come interventi non coordinati poi provocano a loro volta nuovi interventi non coordinati.

Alla luce di ciò, un obiettivo prioritario e non rinviabile della riforma dell'IRPEF deve essere quello di eliminare l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti, per ridurre i conseguenti effetti distorsivi. È un obiettivo che può essere perseguito in modi infiniti e naturalmente dipende molto dalle risorse finanziarie che saranno a disposizione.

Diamo un esempio, senza nessuna ambizione di presentare una proposta compiuta, ma è un esempio di come si potrebbero regolarizzare le aliquote marginali nel caso dei lavoratori dipendenti e quanto costerebbe anche un intervento minimo di questo tipo. Nella figura 16 a pagina 34 potete vedere qual è l'esercizio che abbiamo fatto. In poche parole quello che facciamo nell'esempio è riproporzionare gli scaglioni. Innanzitutto rendiamo meno ripido il profilo di riduzione del complesso delle detrazioni da lavoro del *bonus* IRPEF rispetto al reddito, un *décalage* lineare e una soglia di reddito massimo spostate in avanti di 20.000 euro e poi riduciamo il differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione. In particolare, nell'esempio, si diminuisce di 3 punti l'aliquota legale del terzo scaglione, dal 38 al 35 per cento, e di due punti quella del quarto, dal 41 al 39 per cento, controbilanciando parzialmente l'effetto positivo sulla parte alta della redistribuzione del reddito di minori aliquote sugli scaglioni più bassi attraverso l'aumento di un punto dell'aliquota marginale massima dal 43 al 44 per cento e si

modificano anche le ampiezze del terzo e quarto scaglione. Per chi è interessato a maggiori dettagli, nella figura 16 a pagina 34 potete confrontare l'attuale schema delle aliquote marginali legali con quello che deriverebbe applicando questo esercizio. L'andamento erratico delle aliquote marginali verrebbe così regolarizzato con una riduzione massima tra 35 e 40.000 euro di oltre 17 punti percentuali. Il risparmio maggiore in termini di aliquota media raggiunge i 3 punti in corrispondenza di 40.000 euro di reddito. Questo intervento è un intervento minimo che serve solo a risistemare un po' la curva delle aliquote ed evitare quei picchi del 61 per cento e del 45 per cento e così via costerebbe tre miliardi. Ripeto che è un esempio, se ne possono fare infiniti, ma serve a dare l'idea delle risorse necessarie anche per fare cose apparentemente molto piccole.

Sempre in questa direzione, la riforma dell'IRPEF è un'occasione per rendere il sistema impositivo meno complesso e più trasparente di quello attuale attraverso una riduzione e una razionalizzazione delle spese fiscali. L'area delle spese fiscali è ampia, vi sono varie misure. Nell'insieme, escludendo quelle che sono in qualche misura un elemento strutturale dell'imposta, siamo su circa 15 miliardi di onere e la voce più importante è quella legata alle ristrutturazioni edilizie, circa 8,7 miliardi. Faccio notare per inciso che questa cifra corrisponde a circa metà del gettito dell'IMU, non è una cifra piccola. Lo stesso vale anche per quelle sanitarie che hanno una giustificazione in termini di misurazione della capacità contributiva. Queste e tutte le altre spese fiscali sono in generale un appannaggio dei contribuenti con redditi più alti. Ad esempio, per quanto riguarda le ristrutturazioni edilizie, l'1 per cento *top* dei contribuenti trae un vantaggio pari al 10 per cento del totale, il 15 per cento *top* trae, invece, il 50 per cento del totale del beneficio delle detrazioni. Questo ha anche qualche effetto sulla progressività di fatto del sistema e non su quella che deriva solo dalla struttura dell'imposta.

Si tratta in buona parte di politiche che nulla hanno a che fare con l'obiettivo pri-

mario dell'IRPEF della redistribuzione del reddito e sarebbe importante una semplificazione nella direzione della trasparenza. Un passo in questa direzione è realizzato consentendo la scelta di usufruire delle detrazioni connesse alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica degli immobili mediante la loro trasformazione in credito d'imposta cedibile a terzi, scollegando l'incentivo dall'IRPEF e rendendolo un vero e proprio *bonus*, una vera e propria misura di spesa. Questo serve a dare maggiore trasparenza al sistema e renderebbe più semplice una riflessione sull'opportunità o meno di conservare queste detrazioni e sull'opportunità di proseguire con queste politiche di incentivazione, sia dal lato della loro efficacia e sia dal lato degli aspetti redistributivi.

Sempre in tema di complessità e trasparenza, la riforma dell'IRPEF potrebbe essere l'occasione per introdurre meccanismi di calcolo dell'imposta più chiari in modo da rendere più immediata ai contribuenti la percezione dell'effettiva incidenza del prelievo, ovvero l'aliquota media effettiva. Naturalmente, da quello che si diceva prima, il sistema attuale non consente una chiara percezione né dell'incidenza media del prelievo né di quella marginale, quindi da questo punto di vista è difettoso sotto tutti gli aspetti. Una possibilità che è stata avanzata nel dibattito è quella di disegnare le aliquote medie come una funzione continua, abolendo gli scaglioni di reddito e le aliquote. Questo sarebbe più trasparente per il contribuente e avrebbe il pregio di assicurare un profilo regolare delle aliquote medie e di conseguenza di quelle marginali effettive. Naturalmente va tenuto presente che una funzione continua corrisponde a un numero di scaglioni infiniti. Obiettivi di questo tipo si possono conseguire anche diciamo ridisegnando gli scaglioni.

Un ulteriore aspetto da valutare è il ruolo che l'IRPEF dovrebbe avere nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e quindi il problema del coordinamento con tutti gli altri schemi dal lato della spesa, oltre che dal lato delle entrate. Su questo non mi dilungo.

Un'ultima battuta riguarda l'interazione tra l'IRPEF e le imposte locali, quindi le addizionali. L'attuale sistema consente a ciascuna regione e a ciascun comune di fissare autonomamente, entro i limiti massimi e i criteri stabiliti dal legislatore, le proprie aliquote d'imposta, anche differenziandole per scaglioni di reddito. A pagina 53 del testo, nella tabella 5, viene documentata la grande varietà dei sistemi scelti dalle varie regioni ed è una varietà della quale, onestamente, si fa fatica a capire la logica complessiva.

Se assumiamo l'ottica che la capacità redistributiva dell'imposta debba essere decisa a livello centrale, la riforma dell'IRPEF dovrebbe includere anche quella delle addizionali, prevedendo una semplificazione drastica della loro struttura, consentendo alle regioni e ai comuni di fissare un'aliquota di addizionale costante per tutti i livelli di reddito all'interno di un intervallo prefissato a livello centrale, escludendo così la possibilità di costruire schede delle aliquote regione per regione. Alternativamente, forse dal punto di vista tecnico sarebbe la scelta più ordinata, si potrebbe sostituire l'addizionale, vale a dire una percentuale del reddito imponibile, con una sovraimposta, vale a dire una percentuale del gettito, con un intervallo di possibile applicazione da parte delle varie regioni, ma senza differenziazioni all'interno di una singola regione. Dal punto di vista tecnico, questo avrebbe il vantaggio di preservare la progressività del sistema disegnata a livello centrale, di non modificare quella progressività. Mi fermo qui.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, presidente Pisauro, anche per il rispetto dei tempi, che abbiamo deciso di allargare di una decina di minuti in virtù dell'audizione estremamente precisa e corposa che ha svolto e del testo che ha consegnato ieri sera, che è a disposizione dei commissari e che per la sua corposità necessita indubbiamente di uno studio molto approfondito. Di questo, la ringrazio.

Chiedo ai colleghi che intendono formulare quesiti od osservazioni di intervenire, ricordando loro il tempo congruo di due o tre minuti, al fine non solo di consentire di

parlare a tutti coloro che lo desiderano, ma anche al presidente Pisauro di poter svolgere poi un'adeguata replica.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Ringrazio il professor Pisauro per l'audizione molto istruttiva, perché ha toccato molti temi. Cercherò di ridurre il mio intervento a tre questioni che mi interessano in modo particolare. Lei ha descritto un saldo zero rispetto alla cedolare secca. Mi permetto però di dire che chiaramente, anche da quanto lei ha detto, sostanzialmente c'è un passaggio tra coloro che non pagavano e pagano e coloro che invece pagavano e pagano di meno. Quindi da questo punto di vista c'è un saldo zero, ma si evidenzia che c'è un abbassamento delle tasse sugli affitti riferito a chi già pagava. Questo tema secondo me va evidenziato, perché il saldo di per sé non è sufficiente a descrivere gli effetti della cedolare, anche se poi sono perfettamente d'accordo sugli interventi di modifica delle cedolari e di questi strumenti, ma rimane il fatto che gli effetti vadano rilevati anche rispetto al contrasto all'evasione.

Una questione che mi interessa sottoporle poi riguarda la *flat tax*. Viste le ultime estensioni che sono andate ben oltre i regimi forfettari, cosa ne pensa lei di mantenere la *flat tax* solo per alcune tipologie di inizio attività per un periodo limitato, o in determinati contesti socioeconomici invece che a regime per tutti? Diversamente, dalle sue parole mi è sembrato che il tema del riaccorpamento sia meno praticabile rispetto a un sistema duale, seppur rettificato nelle aliquote che vengono introdotte sui redditi da capitale. Volevo capire se questa è una sua opinione: rispetto al riaccorpamento complessivo - quindi tutto nella progressività IRPEF - è meglio continuare sul sistema duale.

Per quanto riguarda le aliquote marginali, lei ci ha fatto un resoconto anche attraverso la tabella. Volevo chiederle se la tabella tiene già conto anche dell'ultima modifica del cuneo fiscale che si applica dal primo luglio 2020, perché mi sembrava che alcuni effetti distorsivi fossero stati superati in parte, aumentando anche oltre 28.000 euro il limite di reddito. Invece voi

segnalate da 28 a 45.000 euro questo effetto altamente distorsivo sull'aliquota marginale, che pensavo che in parte fosse stato rettificato. A questo punto, le chiedo, vista la vostra opzione di questa soluzione che ha un costo di circa 3 miliardi, quanto questa non sia in parte contigua con un sistema progressivo alla tedesca, seppure in termini ridotti. Quindi le chiedo, come vedete voi un sistema di tassazione progressiva alla tedesca che non sia così limitato solo per questa fascia e che possa quindi attenuare gli effetti delle aliquote marginali.

In ultimo, sulle *tax expenditures*, mi interessa molto capire la sua opinione rispetto ai *superbonus*, in particolare quello del 110 per cento, perché lei ha specificato l'effetto regressivo e le criticità che ha rispetto a una mancata perequazione dei contribuenti in relazione al reddito, quindi i più ricchi possono investire e gli altri no. Volevo chiederle se questo effetto, rapportato in particolare all'adeguamento della rendita catastale, non dico che sia una riforma catastale, ma una pseudo modifica, che permetterà una maggiore entrata dell'IMU. Mi spiego meglio. Facendo degli interventi edilizi, chiaramente si deve optare per una serie di certificazioni urbanistiche ed edilizie che comportano la ridefinizione della rendita e contestualmente un aumento del prelievo fiscale locale. Da questo punto di vista c'è, quindi, un effetto di maggiore entrata che molto spesso non viene conteggiato. Secondo lei questo aspetto può essere un avvio di una riforma del catasto, che sentivo da voi come giustamente sollecitata?

ANDREA DE BERTOLDI. Ringrazio il professor Pisauro per la sua relazione e vado direttamente alle domande. Innanzitutto vorrei sentire il suo parere sul tema delle retroazioni fiscali, in quanto l'ultima legge di bilancio - siamo vicini nel tempo - prevede diversi miliardi a copertura con riferimento alle retroazioni fiscali dei fondi europei, soprattutto. Cosa ne pensa del fatto che si possono fare e considerare le retroazioni fiscali anche ai fini di una riduzione dell'imposizione fiscale? Perché fino adesso è stato sempre detto che nel

momento in cui si prevedesse una riduzione delle aliquote fiscali, non si terrebbe conto delle retroazioni fiscali, cioè dei benefici effetti che ovviamente una riduzione della tassazione avrebbe sul sistema economico e produttivo. Mi piacerebbe sapere il suo parere su questo.

Il tema che interessa noi professionisti riguarda la doppia tassazione, che è in capo alle casse di previdenza degli ordinistici, cioè le casse di previdenza degli avvocati, dei commercialisti, che hanno una doppia tassazione sia sulle posizioni finanziarie e sia dopo, ribaltate sulle pensioni degli iscritti. Questa è una cosa probabilmente unica in Europa ed è sicuramente priva di senso.

Un altro aspetto, collegato sempre ai professionisti, è l'attuale differenza di trattamento tributario tra i lavoratori dipendenti e le partite IVA più in generale, quindi i professionisti e i lavoratori autonomi, che non riteniamo giustificata. Anzi, ritengo che sia una violazione dei principi anche costituzionali che dovrebbero caratterizzare l'uniformità di trattamento di tutti i cittadini e di tutti i lavoratori.

Per ultimo vi è il tema degli immobili. Avrei piacere di sentire il suo parere su quella che è una nostra proposta di Fratelli d'Italia, ovvero la tassazione per cassa e non più per competenza del settore immobiliare, perché oggi purtroppo, in conseguenza della tassazione per competenza, abbiamo situazioni nelle quali i proprietari devono di fatto pagare le imposte su affitti che non percepiscono, perché appunto vi sono frequenti situazioni di morosità. Su questi aspetti mi farebbe piacere avere il suo parere, soprattutto dal punto di vista tecnico.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Ringrazio anche io il presidente Pisauro, perché è stato molto chiaro nell'esposizione. Gli spunti propositivi sono interessanti anche per quella che può essere l'utilità finale di questo ciclo di audizioni, come, ad esempio, pensare effettivamente di conservare un sistema duale, però, nell'ottica della semplificazione, unificare, più che razionalizzare, l'imposta sostitutiva, quindi un'unica imposta sostitutiva e ricondurre a quell'unica imposta sostitui-

tiva tutte le eventuali tassazioni sostitutive, sia sul lavoro sia sulle rendite finanziarie, mentre per quanto riguarda l'IRPEF, ristabilire il principio di progressività, con quelle che sono le varie proposte di cui stiamo parlando anche in questi giorni.

La mia domanda è sull'altro spunto molto interessante, che consiste nel riapplicare al reddito d'impresa il modello dell'IRI. Quindi, applicando, come per l'IRES, un'aliquota unica sul reddito d'impresa anche per le imprese individuali, distinguendo quindi il reddito di impresa dal reddito personale dell'imprenditore individuale. È molto interessante, però volevo chiedere, dal punto di vista della semplificazione, come si potrebbe conciliare questa giusta distinzione tra il reddito d'impresa e il reddito personale in capo, ad esempio, all'imprenditore individuale. Come si dovrebbe fare? Perché temo che questo comporti delle complicazioni, nel senso che l'impresa individuale, magari in contabilità semplificata, dovrebbe destinare una sorta di dividendo alla persona fisica. Volevo chiedere tecnicamente come si potrebbe applicare il sistema dell'IRI in un'impresa individuale.

MARCO PEROSINO (*intervento da remoto*). Buongiorno, presidente Pisauro. Ho cinque o sei brevi annotazioni. Mi pare che l'importo che viene riservato alla riforma, detratto l'assegno unico, sia effettivamente un po' basso. La relazione dice che possiamo cercare ulteriori risorse in alcuni settori, tra cui la revisione del catasto. È vero che l'eventuale riforma avrà decorrenza tra minimo uno, due o tre anni, ma la revisione del catasto verrebbe effettuata in un periodo in cui il settore immobiliare è sottoterra in termini di valori e di possibilità e quindi verrebbe effettuato a prezzi e a valutazioni troppo alte rispetto al passato in cui, viceversa, le valutazioni erano troppo basse. È da tenere presente il momento in cui si fa la revisione del catasto.

Viene sottolineata anche la possibilità di ridurre le spese pubbliche e statali di tutto il sistema, che è definita « problematica », ma io ritengo che abbia ancora qualche spazio con il buon senso e con parsimonia.

In fondo alla pagina 57 del documento, si fa riferimento al regime forfettario fino a 65.000 euro di cui alla riforma del 2019. Concordo sul fatto che questo sistema andrebbe rivisto per equità.

Per quanto riguarda i redditi da locazione che usufruiscono della cedolare secca, volevo proporre, ma sono solo idee personali alla luce di esperienze vissute, che la percentuale di tassazione della cedolare secca possa essere eventualmente aumentata, mantenendo questo sistema, che senz'altro è servito all'emersione in un momento particolarmente favorevole per il settore.

Da ultimo, sul 110 per cento, avevo già letto le sue precedenti relazioni sulla NA-DEF, in cui quantificava i costi di questa operazione. Mi astraggo dalla politica e dal partitismo e penso che tecnicamente sia un gioiellino inventato, emesso e trasformato in legge sul quale concordo, ma forse la percentuale poteva essere un po' più bassa, perché effettivamente è alta. Ci sono aspetti positivi e aspetti negativi. Tra gli aspetti positivi vi è il fatto che porterebbe a un cambiamento epocale urbanistico, paesaggistico, eccetera se partisse, e ci sono i presupposti perché parta, salvo complicazioni di interpretazione dell'Agenzia delle entrate. Credo che lei lo abbia già fatto, ma in questo momento mi sfugge, bisognerebbe calcolare il beneficio indiretto di ritorno della tassazione su questa operazione, perché se dovesse veramente partire, e ci sono tutte le premesse, il costo potrebbe essere molto più alto di quello che lei ha detto nella relazione, anche perché in un'altra occasione lo aveva quantificato in 11 o 12 miliardi. Si tratta di studi e di revisioni da fare. Tutte queste sono annotazioni brevi rispetto a una problematica enorme che man mano andremo a sviscerare.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica*. Mi complimento con il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, perché quando mi trovo davanti a questo livello di competenza, è come se avvertisse pedagogia. Davvero, la ringrazio.

Detto questo, ho bisogno di essere aiutato a capire un nodo tematico che mi sta circondando il cervello. Sono preoccupato per il bilancio dello Stato in ragione di questo necessitato anno fiscale in bianco. Sono preoccupato anche per la ripresa della ruota della nostra economia, che poi permetterà la ripresa della consistenza delle nostre entrate, però all'orizzonte si muove un fatto nuovo per il quale la politica sta mostrando minimalismo e anche la tecnica, della quale lei è un autorevole rappresentante convincente, ancora ci mette tutta la concentrazione di cui pure siete capaci e di cui lei è capace. Parlo della possibilità di ritrovare consistenza, per esempio, al bilancio dello Stato italiano, ma non solo dell'Italia, a proposito di quella capacità di vedere come cespiti i dati dell'economia digitale. Ovunque si parla di capitalismo predittivo che cerca come un rapace i dati di ciò che le scelte volitive dei consumatori fanno pervenire alle grandi centrali dell'economia digitale. Questi dati vengono trasformati e lavorati, diventando così delle informazioni e le informazioni sono i nuovi lingotti di questa economia innovativa. Le chiedo, non tanto come presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che ha già fatto questa mattina e per il quale si è guadagnato abbondantemente sei mesi di lavoro stimato dal Parlamento, ma come intellettuale di questa materia, trattata in termini stitici dalla disciplina, le chiedo come sia possibile fare in modo che i dati diano luogo a una loro lavorazione tributaria a favore dei diritti dei cittadini nei confronti di questi colossi, che hanno due livelli di attività: l'attività che si vede è l'economia digitale; l'attività che non si vede è la presa dei dati, la vendita di informazione e una crescita del loro patrimonio che è gigantesca. Su questo, come ci può indirizzare per fare in modo che il legislatore non faccia cose sempre uguali nell'arco degli ultimi cento anni?

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi, ho una velocissima considerazione. Sarò molto breve.

Presidente, anche io ovviamente mi unisco agli apprezzamenti sulla qualità del lavoro svolto e sugli spunti che ci dà. Ho

due veloci questioni. La prima è in merito alla vostra proposta a pagina 34, o meglio, in merito all'esercizio che avete fatto per facilitare il lavoro concreto di analisi dei possibili interventi sull'IRPEF. Se ha queste informazioni al momento, ma immagino di no, le chiedo se può cortesemente farci avere nei prossimi giorni una base di sensitività in relazione a questa proposta con questi effetti di gettito e di numero dei contribuenti avvantaggiati — tra l'altro ne approfitto anche per chiederle, sempre nel materiale che vorrà inviare, quali sono gli effetti distributivi, quindi quali sono i decili di reddito maggiormente avvantaggiati. Al di là di questo, le chiedo se ci può fornire degli elementi per fare analisi di sensitività. Qui abbassate l'aliquota dal 38 al 35 per cento, ma che effetti avrebbe ogni punto in meno o in più sul costo e sugli effetti distributivi? Vorremmo avere un cruscotto sulla base di questo esercizio per valutarne la sensitività a scenari alternativi. Questo perché è evidente che questo percorso, ovunque esso sfocerà, o veramente arriva — come personalmente auspico — a un modello duale, che lei ha citato nel suo discorso vale a dire quello in cui è la prima aliquota sul lavoro che riassume altre tassazioni cedolari. Ma questo significa rifare l'IRPEF daccapo, che personalmente credo che sia la strada ottimale, ma è evidente che noi dobbiamo fornirci un'assicurazione qualora l'intervento sull'IRPEF non sia come un edificio che si abbatte e si ricostruisce, ma sia un intervento sulla struttura esistente, magari un intervento radicale, ma un intervento sulla struttura esistente. Ritengo che il vostro esercizio sia un'ottima base per fornirci gli elementi per valutare questa opzione, ma, ripeto, a patto che abbiamo un cruscotto per valutarne la sensitività.

La seconda e ultima considerazione è la questione delle addizionali locali e della sovrainposta, che ci è stata suggerita anche ieri nell'audizione del professor Vincenzo Visco ed è un tema noto e dibattuto. Mi chiedo cosa lei pensi di un altro fantasma che si aggirava su questa vicenda ed era contenuto addirittura, se non ricordo male — ma potrei sbagliarmi — anche nella de-

lega fiscale approvata nella scorsa legislatura, vale a dire tagliare la testa al toro, ovvero costruire un sistema in cui tutte le imposte sul reddito sono appannaggio dello Stato e tutte le imposte sul patrimonio sono appannaggio degli enti locali, ovviamente con i criteri perequativi necessari, ma questo è un altro discorso. Io stesso non ho un'opinione precisa in merito e vorrei formarmela nel corso di questi mesi. Dal punto di vista generale, le chiedo se sia desiderabile avere l'imposta sul reddito articolata su tre livelli — Stato, regioni e comuni — ancorché poi addizionale o sovrainposta, così come avere imposte sul patrimonio che sono articolate su due livelli — Stato e comuni — perché abbiamo l'IMU che in parte va allo Stato. È desiderabile, invece, un sistema ordinato da questo punto di vista, in cui tutte le imposte sul patrimonio vanno ai comuni, assicurando, siccome sono basi imponibili statiche, la corretta determinazione della base imponibile e il necessario meccanismo perequativo, ma tutte le imposte sul reddito sono appannaggio dello Stato. Era una riflessione che le chiedevo in merito. La ringrazio ancora e le cedo la parola per la replica.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (intervento da remoto)*. Spero di rispondere a tutto. Vado in ordine, quindi inizio dall'onorevole Frangomeli. Sulla questione della cedolare per gli affitti, il saldo non è zero. Il saldo è negativo e questo va tenuto presente. È vero che quella misura ha favorito emersione, ma i benefici dell'emersione non bastano a compensare le perdite di gettito su quelli che già erano emersi. Le alternative sono due. Probabilmente quella più realistica in questo momento sarebbe quella di portare, per fare un esempio concreto, al 26 per cento l'aliquota di quella misura. Mi rendo conto anche io che il rientro nella base dell'IRPEF sarebbe un passaggio che, dal punto di vista logico, di per sé, non sarebbe privo di senso, ma creerebbe anche un problema di fondo, perché se si scegliesse di andare nella direzione del modello duale in modo ordinato e coerente, allora questa dovrebbe rimanere una forma

di tassazione proporzionale e quindi una forma cedolare. La questione è la misura dell'aliquota in questo caso. Tutti questi tentativi tesi a far emergere la base imponibile poi non si possono fermare quando la base imponibile è emersa, perché progressivamente devono riordinare il prelievo su quel settore. È chiaro che noi potremmo far emergere tanta base imponibile se riducessimo le aliquote nei pressi di zero, ma non è quello che vogliamo. Noi vogliamo far emergere la base imponibile per recuperare gettito nell'insieme e non per perderlo. Da questo punto di vista, questo va tenuto presente.

La seconda questione che l'onorevole Fragomeli poneva è quella sulle forme di *flat tax* agevolate in particolari circostanze, come le *start up* o l'inizio di attività e così via. Credo che questa sia una possibilità che si possa perseguire. Questo vale anche, poi ci ritorno perché ci sono varie domande sulle detrazioni, per altre forme di incentivo. In generale le forme di incentivo devono essere temporanee, non possono essere un incentivo permanente, per sempre, perché un incentivo permanente è chiaramente distorsivo — sussidia un'attività per sempre — e non si capisce la logica di questa scelta. Sicuramente sono possibili forme di agevolazione fiscale in particolari situazioni temporanee.

Sull'aliquota marginale e sul *bonus* IR-PEF, i dati che citavo riguardano la situazione dopo l'aumento del *bonus* a 100 euro e l'intervento di riduzione del cuneo fiscale dello scorso anno. Prima l'aliquota marginale massima in quell'area era dell'80 per cento. Il problema rimane ed è ancora forte.

Sullo schema di tassazione progressiva tedesca, prima ho detto qualcosa. Dal punto di vista della trasparenza del sistema e anche dell'ordine dell'imposta, quello schema ha indubbi pregi, poiché per definizione l'aliquota media sarebbe regolare, perché è costruita sulla base di una formula e un'aliquota media regolare, difficilmente intaccabile da misure *ad hoc*, comporta anche un'aliquota marginale regolare. Da quel punto di vista è sicuramente una proposta pregevole. Quello su cui non

mi esprimo, perché ho molti dubbi in proposito, riguarda il fatto che un sistema sia più semplice dell'altro. Onestamente non saprei se un sistema con la formula sia più semplice del sistema per scaglioni. Sono tutti punti di vista opinabili.

Un'altra questione interessante posta dall'onorevole Fragomeli è se il *superbonus* al 110 per cento non potrebbe in qualche modo essere prodromico alla riforma del catasto. Faccio un intervento molto importante su un immobile che, come sperimentano tutti quelli che ristrutturano la casa, di per sé poi comporterà una revisione catastale della rendita. Questo è sicuramente possibile e dipende molto da quanto questa misura sarà diffusa. Sul *superbonus* e sulle detrazioni edilizie in particolare, dirò qualcosa più avanti, rispondendo anche ad altre domande.

Per quanto riguarda la domanda del senatore De Bertoldi, la retroazione fiscale ha poco a che fare con la questione di cui ci occupiamo della riforma di una particolare imposta. Cosa ne penso? Ci siamo espressi già abbastanza diffusamente su questo. La questione è che ovviamente tutte le misure che aumentano il disavanzo e, da questo lato, stimolano l'attività produttiva, poi hanno un *feedback*, un effetto diretto di ritorno, una retroazione. La questione che noi abbiamo posto in passato è che questo *feedback* è di difficile misurazione e che esigenze di prudenza vorrebbero che non fosse destinato in modo preventivo a copertura di misure che poi vengono decise effettivamente. Lo si può usare quando si manifesta *ex post*, ma *ex ante* bisognerebbe essere molto prudenti.

Sulla doppia tassazione sulle casse di previdenza dei professionisti, confesso di non essere particolarmente preparato. Ho chiesto aiuto ai miei colleghi, che mi dicono che per le casse degli ordinisti lo schema è quello di esenzione, esenzione e tassazione — EET del primo pilastro, come per il lavoratore dipendente. Su questo mi riserverei una risposta scritta nei prossimi giorni.

Sull'attuale differenza a sfavore dei lavoratori autonomi nel sistema generale, forse si riferisce alla detrazione? Si riferisce alla detrazione differenziata dei lavoratori di-

pendenti e dei lavoratori autonomi? Si può anche sostenere una tesi, che dipende dalla natura di quella detrazione. Se la natura, come era originariamente, ha a che fare con le spese di produzione del reddito, allora è una differenza giustificata, perché i lavoratori dipendenti sono tassati sul reddito lordo, quindi al lordo delle spese di produzione del reddito e i lavoratori autonomi sono tassati sul reddito netto, al netto delle spese di produzione del reddito. Può darsi che io non abbia capito esattamente qual è la differenza.

ANDREA DE BERTOLDI. La detrazione più i 100 euro del cuneo fiscale.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (intervento da remoto)*. Ho capito. Quindi la detrazione, più i 100 euro e così via? Sì, da questo punto di vista, nell'esercizio che si faceva prima, quindi la modifica degli scaglioni e così via, una riforma dell'IRPEF, anche minima, che intervenga sugli scaglioni e sulle detrazioni e così via ha come sottoprodotto, come prodotto complementare, quello di ridurre queste differenze. Credo che il problema ci sia, certamente.

Sugli immobili e la tassazione per cassa dei redditi d'affitto, mi rendo conto che si tratta di un problema che è molto legato a questa particolare contingenza nella quale ci troviamo. Forse immaginerei qualche soluzione per questa particolare contingenza e non soluzioni di tipo strutturale. In questa fase particolare, sicuramente è un problema che si potrebbe affrontare in qualche modo, ma con una misura temporanea, che valga in questa particolare contingenza.

Passo poi alla domanda del senatore Fenu sull'IRI, l'imposta sul reddito d'impresa, e come applicarla a livello di impresa individuale. L'idea è molto semplice. A livello di cassa, si riferisce a quello che l'imprenditore trae dall'impresa. Sostanzialmente verrebbe tassato il consumo come reddito da lavoro e il resto, quello che rimane nell'impresa, verrebbe tassato come reddito da capitale e quindi verrebbe tassato con la stessa aliquota dell'imposta

sulle società. Questa sarebbe l'idea. Tecnicamente ha qualche elemento di complicazione, ma è un esercizio possibile.

Il senatore Perosino fa notare che una revisione del catasto, visto che si tratta di risorse aggiuntive, naturalmente dovrebbe comportare un aumento delle rendite, anche se la revisione del catasto si impone anche per altre considerazioni, anche a parità di gettito complessivo, per un riequilibrio tra situazioni molto diverse, in cui la differenza con il valore di mercato è molto diversa da situazione a situazione. Sono discorsi che sono stati fatti già mille volte sulle periferie, sui centri storici e così via. Questo è vero; però rispondo nello stesso modo in cui ho risposto alla domanda precedente: chiaramente, se qui ragioniamo su una riforma dell'IRPEF, ragioniamo su una riforma che dovrebbe durare nel tempo. Come qualcuno ricordava, abbiamo avuto la riforma del 1973, venti anni dopo abbiamo avuto un intervento di un certo rilievo e poi da allora abbiamo avuto interventi non strutturali di natura secondaria. Quindi queste riforme, se si fanno davvero, si fanno una volta ogni vent'anni. Si possono immaginare periodi transitori, però l'ottica non può essere determinata completamente dalla contingenza nella quale ci troviamo oggi.

Sul regime forfettario mi pare che anche lei dicesse che fosse eccessivamente esteso.

Per i redditi da locazione mi pare che la scelta probabilmente più ovvia sia quella di aumentare l'aliquota mantenendo un regime di tassazione proporzionale, e portare l'aliquota al livello di quella che oggi grava sui redditi finanziari o perlomeno, nell'ambito di un riordino generale, a livello dell'aliquota sul primo scaglione dell'IRPEF.

Sul *bonus* 110 per cento ci sono aspetti positivi e negativi, certamente concordo anch'io. Nella mia esposizione non ho parlato del *bonus* del 110 per cento. Quando io parlavo di 8,6 miliardi mi riferivo ai dati 2018. Nel 2018, 8,6 miliardi sono il costo delle detrazioni per ristrutturazioni edilizie. Ovviamente nel 2019 e 2020 interverranno, cosa che nei dati non c'è ancora perché gli ultimi dati che abbiamo delle

dichiarazioni dei redditi riguardano il 2018, il *bonus* facciate e il *bonus* 110 per cento. Certamente aspetti positivi o negativi. Questa è una mia opinione personale, non ne abbiamo discusso molto all'interno dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Il problema è la misura. Dal punto di vista teorico, davanti a una cosa del genere si dovrebbe dire che una particolare attività va sussidiata. Va sussidiata la ristrutturazione a fini di efficientamento energetico degli edifici privati. Va sussidiata perché produce un'esternalità positiva, produce effetti positivi per tutta la collettività; è inutile elencarli. Però produce anche effetti positivi privati, vale a dire, il più banale, un risparmio in bolletta, il valore dell'immobile che aumenta; questi sono effetti positivi privati. Normalmente, dal punto di vista scientifico, dottrinale, se un'attività produce un'esternalità positiva, va sussidiata l'esternalità; il sussidio deve essere commisurato all'esternalità. Ma poiché produce anche benefici privati — ripeto, aumenta il valore dell'immobile, c'è un risparmio nella bolletta che paga il proprietario e così via — quei benefici privati dovrebbero rimanere a carico del privato. Certamente un *bonus* al 110 per cento va oltre questo schema, ma la cosa cruciale che riguarda il *bonus* al 110 per cento, ma anche le altre forme di detrazione, è che le misure di incentivazione hanno efficacia — leggo dal nostro testo — « quando sono introdotte e mantenute nel sistema per un periodo limitato di tempo ». Possono essere anche molto generose per perseguire finalità particolari. Può essere anche questo il caso, nella fattispecie specifica del *bonus* del 110 per cento; ma è importante che siano mantenute per un periodo limitato nel tempo.

Lo stesso vale per le spese fiscali introdotte per contrastare l'evasione fiscale, che andrebbero riconosciute per il tempo necessario a far emergere base imponibile e successivamente eliminate, specie se si tratta di basi imponibili che non sono mobili. Se ciò non accade, le tipologie di misure fiscali con il tempo si trasformano in forme di erosione dell'imposta, determinando conseguenze rilevanti solo in termini di gettito. Faccio notare che le detrazioni per ristrutturazioni edilizie sono lì dal 1998 e via via se ne sono aggiunte altre. Dal punto di vista del modello generale di imposizione questo è qualcosa di criticabile. La misura in sé in particolare può essere ottima e i suoi vantaggi possono superare i costi. Il problema è che le misure devono essere temporanee. Gli incentivi devono essere temporanei per loro natura, altrimenti non sono più incentivi. È come avere un'IVA negativa, un'imposta indiretta negativa, su particolari categorie di beni. Perché mai?

Tassazione dell'economia digitale, quesito del presidente D'Alfonso. Questo è un tema molto complesso, è un tema fondamentale soprattutto per il futuro. È un tema, però, che si riesce ad affrontare. Come lei sa, ci sono stati vari tentativi, sia a livello nazionale sia a livello europeo, di affrontare questa questione. La natura stessa delle entità che gestiscono questi dati, che è una natura sovranazionale — non mi dilungo di più su questa questione — porta a una considerazione ovvia: una soluzione nazionale difficilmente funzionerà. L'unica possibilità sono soluzioni in cui il coordinamento internazionale tra Paesi sia l'elemento cruciale.

Infine, per quanto riguarda le domande del presidente Marattin, il nostro esercizio purtroppo non può fornire una macchina nella quale si possano a piacere cambiare i parametri, perché ogni simulazione richiede un lavoro particolare; non è così facilmente trasformabile in un cruscotto. Però c'è la totale disponibilità da parte nostra a simulare le ipotesi che le Commissioni ritengano di interesse. Da questo punto di vista siamo a disposizione.

Addizionali, sovrainposta, distinzioni di basi imponibili tra livelli di Governo: qui credo che ci sia una questione anche pratica. Io adesso non ricordo a memoria i dati, ma siamo vicini a destinare tutta l'imposizione sul patrimonio alle autonomie locali, anche perché l'imposizione sul patrimonio è sostanzialmente quella sugli immobili. Poi ci sono quelle forme pseudo-patrimoniali per quanto riguarda i patrimoni finanziari. Credo che anche riservare alle autonomie la quota di IMU, perché poi di questo parliamo, che oggi è appannaggio

dello Stato, non basterebbe a coprire le addizionali IRPEF attuali in termini di gettito. Guardando un po' il panorama internazionale, mi pare che forme di tassazione sul reddito, o anche di tassazione indiretta in alcune situazioni, che si affiancano a quelle statali siano caratteristiche abbastanza diffuse, abbastanza comuni in tutti i sistemi. Poi lì dipende anche dal livello di governo di cui parliamo. Sicuramente nel caso dei comuni l'imposta patrimoniale sugli immobili è la forma di imposizione più ovvia. Nel caso di entità più ampie, come le regioni, non mi è tanto chiaro se sia questa la più ovvia. Forse si può pensare a una contribuzione dei cittadini sulla base del loro reddito, sulla base della loro capacità contributiva. L'80 per cento di quello che fanno oggi le regioni è sanità. Pensare che la sanità venga finanziata con imposte patrimoniali lo troverei un po' bizzarro.

Credo che forse lì sia completamente sensato utilizzare il reddito, ossia la capacità contributiva misurata dalla parte del reddito, come forma di finanziamento. Comunque sicuramente alcune razionalizzazioni, come quella di cui parlavo prima, cioè riportare il segmento patrimoniale immobiliare completamente a livello delle autonomie locali, credo siano meritevoli di attenzione.

Spero di aver risposto a tutto, avrei finito.

PRESIDENTE. Assolutamente sì. Ha risposto a tutto, presidente Pisauro. Io la ringrazio per tutto. Ci ha fornito numerosi di spunti di lavoro, di studio e di approfondimento, che era esattamente quello che volevamo da lei e dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che è incluso nei ringraziamenti. Ne sono inclusi non solo i suoi due colleghi, ma anche tutta la struttura eccellente. Io la ringrazio nuovamente e le do appuntamento alla prossima occasione. Grazie ancora e arrivederci.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Pisauro (*vedi allegato 1*) e della preannunciata risposta scritta al quesito del

senatore De Bertoldi (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 12.15, riprende alle 12.30.

Audizione in videoconferenza del professor Maurizio Leo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione del professor Maurizio Leo, professore ordinario di diritto tributario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audit, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al professor Maurizio Leo, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al professor Leo, alla quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento ad una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

MAURIZIO LEO, *professore ordinario di diritto tributario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (intervento da remoto).* Ringrazio lei e il presidente D'Alfonso per avermi fornito questa opportunità di parlare di una tematica che mi sta particolarmente a cuore. Ringrazio anche tutti i parlamentari di Camera e Senato.

Innanzitutto volevo precisare che nella legge di bilancio di quest'anno è lodevole

l'iniziativa di aver posto l'attenzione su una riforma del sistema tributario. Consentitemi di segnalare un aspetto: la penuria delle risorse che vengono messe a disposizione per questo intervento. Parliamo di 8 miliardi per il 2022 e 7 a regime dal 2023, tenuto conto poi che una parte cospicua riguarderà l'assegno unico per i figli, circa 5 miliardi e mezzo; quindi non penso che si possa fare una riforma molto analitica e ben strutturata.

Per quanto riguarda l'IRPEF, il primo tema che mi preme segnalare è l'adozione di una scelta di fondo. Si vuole mantenere l'impostazione attualmente vigente, quindi un meccanismo duale dove i redditi da lavoro, sia dipendente sia autonomo, ma anche di impresa minore, scontano un meccanismo di progressività e lasciare quindi una tassazione proporzionale, *flat*, per quanto riguarda altre tipologie di redditi, i redditi di secondo livello? Mi riferisco ai redditi di capitale, ai redditi diversi, ma anche in parte ai redditi immobiliari. Io penso che questa sia una scelta che il legislatore deve fare e penso che mantenendoci nel solco di quella che è l'impostazione fino ad oggi seguita, possa essere mantenuta. Si tratta di non andare a un meccanismo di *comprehensive income tax*, ma mantenere un meccanismo duale.

Per quanto riguarda l'IRPEF, va innanzitutto segnalato che, come è noto, si tratta dell'imposta regina del nostro sistema delle entrate fiscali, perché a fronte di 516 miliardi di entrate fiscali di tutti i tipi, la parte più rilevante è quella che riguarda l'IRPEF e le addizionali regionali e comunali. Parliamo di dati 2019: IRPEF circa 176 miliardi, addizionale regionale circa 12 miliardi, addizionale comunale 4,7 miliardi. Ci attestiamo a 193 miliardi. Pensiamo che l'IVA invece produce un gettito di 111 miliardi.

Il primo aspetto che va segnalato è che fino a un reddito di 55.000 euro concorrono le cosiddette detrazioni decrescenti, che rendono un po' capricciosi i livelli di tassazione. Basti pensare che per i contribuenti titolari di reddito da lavoro autonomo l'aliquota IRPEF effettiva è pari a 0 sino a 4.664 euro. È invece pari a 0 fino a

8.128 euro per i titolari di reddito da pensione. Invece per i titolari di reddito da lavoro subordinato e parasubordinato ci si ferma a 8.145; ma se ci aggiungiamo il cosiddetto *bonus* 100 euro avremmo una *no tax area* che si attesta a 12.506 euro. Questo è lo scenario nel quale ci si muove.

A questo proposito quali possono essere le scelte? Noi sappiamo che ci sono due ipotesi sul campo. La prima ipotesi è di ragionare sulla curva delle aliquote, tenendo conto che nell'attuale sistema — 23, 27, 38, 41 e 43 per cento — abbiamo uno scalone molto significativo di 11 punti che va dal 27 per cento al 38 per cento, dove si concentra una parte rilevante dei contribuenti, che rappresenta un elemento distorsivo nel nostro sistema tributario. Ragionando anche sulle risorse disponibili, che non possono essere quei due miliardi e mezzo a cui facevo cenno poc'anzi, l'intervento sarebbe di eliminare quello scalone dal 27 al 38 per cento. C'è anche una proposta del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Io ho fatto parte di una Commissione di esperti presieduta dal professor Cottarelli, che è stata istituita dal Consiglio nazionale, dove si prevedeva di spezzare questo scaglione con due aliquote, 32 per cento e 38 per cento. Questo è un primo intervento da fare per rendere più morbido questo passaggio. Un intervento di razionalizzazione delle aliquote si può fare.

A questo aggiungerei, tenuto conto anche dell'attuale situazione, dell'attuale emergenza, di valutare anche un'ipotesi di detassazione del reddito incrementale, che potrebbe riguardare tutte le tipologie di reddito, non solo il lavoro autonomo e l'impresa, ma anche il lavoro dipendente. Perciò per tutti i soggetti titolari di reddito si potrebbe pensare che l'incremento di reddito rispetto all'anno precedente potrebbe scontare un'aliquota più bassa, 15-20 per cento e via dicendo. Questo per raggiungere un duplice obiettivo. Il primo obiettivo è quello di contrastare il fenomeno dell'evasione e il secondo obiettivo è quello di spingere alla crescita, di spingere agli investimenti, di spingere allo svolgimento dell'attività in modo molto più significativo

e avendo un beneficio sul versante del carico fiscale. Quindi questa è la prima proposta: rimodulazione delle aliquote, spezzando lo scalone del 27-38 per cento e, in aggiunta a questo, introdurre, a partire già dal 2021, un meccanismo di detassazione del reddito incrementale rispetto all'anno precedente.

La seconda proposta va nella direzione della cosiddetta equità orizzontale. Prima l'abbiamo visto sulla *no tax area*, abbiamo trattamenti differenziati a seconda delle diverse tipologie di percettori di reddito: i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi, i pensionati e le imprese minori. Si potrebbe pensare di costruire un primo scaglione con un'aliquota del 15 per cento per tutti quanti, quindi non solo per gli attuali soggetti *flat tax*, ma anche per le altre categorie. Ovviamente mi rendo conto che qualcuno potrebbe essere penalizzato. Penso a lavoratori dipendenti che magari potrebbero pagare ora molto meno del 15 per cento. Si potrebbe temperare questo aggravio con una clausola di salvaguardia, stabilendo che il carico fiscale non potrà mai essere più penalizzante rispetto all'anno precedente, rispetto alla situazione precedente. Questa può essere una seconda opzione.

Una terza e ultima opzione potrebbe essere quella di lasciare l'attuale disciplina della *flat tax* per le imprese con fatturato sino a 65.000 euro, però, per non penalizzare dal punto di vista sostanziale i lavoratori dipendenti, elevare un po' i famosi 100 euro, il *bonus* 100 euro, in modo tale da creare una sostanziale perequazione e riconoscere anche un determinato ammontare per i pensionati. Sarebbe una manovra di parziale riequilibrio, anche se non con una precisione millimetrica, per superare queste disegualianze orizzontali e fare in modo che sostanzialmente si arrivi allo stesso carico fiscale.

Queste sono le tre ipotesi su cui si può ragionare. Preferirei la soluzione del 15 per cento sino a un tetto di 45-50.000 euro e poi applicare a tutti le aliquote attualmente previste, ferma restando l'ipotesi di una clausola di salvaguardia.

Detto questo, presidente, brevemente mi soffermerei sull'altro segmento importante della riforma, che dovrebbe essere la rivisitazione all'interno delle categorie reddituali. Purtroppo abbiamo tante asimmetrie e tanti aspetti problematici all'interno delle singole categorie che compongono il reddito complessivo. Mi riferisco ai redditi di lavoro autonomo, ai redditi di impresa, ai redditi fondiari, eccetera.

Brevemente, per i redditi di lavoro autonomo la cosa che mi permetto di segnalare è che oggi assistiamo proprio a un disallineamento tra la disciplina di determinazione del reddito da lavoro autonomo rispetto alla disciplina del reddito d'impresa. Si tratterebbe di razionalizzare questo aspetto. Faccio degli esempi. Per quanto riguarda gli immobili dei professionisti, a differenza di quello che avviene per le imprese, non sono consentiti dal 2010 la deduzione di quote di ammortamento, mentre per le imprese questo è possibile.

Un altro tema, che è stato già affrontato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e che mi trova sicuramente d'accordo, è quello della riduzione della ritenuta a titolo di acconto sui redditi di lavoro autonomo che, come abbiamo visto proprio in occasione dei recenti provvedimenti, viene a generare situazioni creditorie che possono trovare la loro soddisfazione poi con la presentazione della dichiarazione dei redditi, e quindi a distanza di molto tempo rispetto a quando si chiude l'esercizio.

L'altro tema è l'estensione del regime dei minimi ai professionisti che svolgono attività di lavoro autonomo in forma associata, proprio per evitare che poi si sfavoriscano strutture più articolate e più strutturate. In aggiunta a questo abbiamo la deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali dei professionisti, direttamente nella determinazione del reddito di lavoro autonomo e non nella determinazione del reddito complessivo.

Poi un'altra misura che mi sento di segnalare, analogamente a quello che avviene per le imprese, è prevedere un meccanismo di neutralità nell'aggregazione professionale. Se oggi, fenomeno frequente,

uno studio professionale vuole confluire in una struttura più grande, questo passaggio genera emersione di plusvalore tassabile; invece bisognerebbe, al pari di quello che avviene per le imprese, individuare meccanismi di neutralità. Questo per quanto riguarda i redditi di lavoro autonomo.

Per il reddito fondiario abbiamo tre tipologie di reddito: reddito dominicale, reddito agrario e reddito dei fabbricati. Per le attività agricole sappiamo che abbiamo temporalmente delle misure di vantaggio, nel senso che non vengono ad essere assoggettati a tassazione né il reddito dominicale né il reddito agrario per alcuni anni. C'è stata una proroga anche per il 2021. Ma forse una misura da valutare è proprio quella di evitare che, per effetto di una minor produzione interna, anche a seguito della crisi epidemiologica, si sconfini nel reddito di impresa quando i prodotti del fondo sono inferiori a quelli che si acquistano da terzi. Si prevede che nel 2021 transiteranno nel reddito d'impresa soggetti che purtroppo non hanno potuto produrre in misura sufficiente ciò che serve per la loro attività. Questo è un tema che va sicuramente attenzionato.

Per i redditi dei fabbricati, ricordo che i canoni di locazione oggi vengono tassati sulla base di un criterio di competenza, indipendentemente dalla percezione. Un intervento che a mio modo di vedere deve essere fatto è quello di prevedere che il fabbricato dato in locazione venga a essere tassato per cassa, cioè nel momento in cui c'è l'effettiva percezione del canone e non sulla base della maturazione contrattuale. Inoltre, si potrebbe pensare a introdurre una misura che già c'era, che poi non è stata riprodotta nei successivi provvedimenti, ovvero la cedolare secca sugli immobili oggetto di locazione commerciale.

Per quanto riguarda brevemente il reddito d'impresa, questo abbraccia non solo i soggetti IRPEF, ma anche i soggetti IRES. Tra gli interventi da fare per razionalizzare un po' il sistema c'è quello dell'eliminazione dell'attuale limite di riporto in avanti delle perdite. Oggi abbiamo la possibilità di riportare le perdite nei limiti dell'80 per cento dal reddito imponibile, quindi con un

differenziale che genera sempre un pagamento di imposta. Questo limite, soprattutto in questo periodo, non ha senso.

Un altro intervento che è stato fatto in altri ambienti — mi riferisco alla Germania, alla Francia, agli Stati Uniti — è il cosiddetto *carry back* delle perdite. Queste cose sono analiticamente sviluppate nel documento che ho inviato. Il *carry back* delle perdite è sicuramente un tema da affrontare, soprattutto in periodi come questo dove si generano delle perdite, ma negli anni precedenti ci sono stati redditi imponibili. Attraverso questo meccanismo si può ottenere un credito di imposta che è poi riportabile negli anni successivi.

Altro tema è quello delle modifiche alla disciplina delle società non operative e delle società in perdita sistemica. Per le società non operative è impensabile avere oggi una redditività da un immobile, compreso nel patrimonio aziendale, del 4,25 o del 4,50 per cento. Purtroppo in questi anni vediamo tanti casi di società in perdita sistemica e, in questa situazione, non mi sembra sia giusto far pagare le imposte.

Interventi sulle spese di pubblicità. Oggi l'amministrazione finanziaria sovente interviene sul recupero di spese di pubblicità, in qualche modo contestando l'inerenza di queste spese. Allora si potrebbe adottare un meccanismo analogo a quello che oggi è previsto per le società sportive dilettantistiche: sino a un certo tetto la spesa di pubblicità è deducibile.

Poi l'ultimo tema che mi permettevo di sottolineare è quello relativo alla disciplina di deduzione delle auto aziendali. Siamo ancora fermi al 20 per cento di deduzione. Se dobbiamo spingere *l'automotive* e dobbiamo tener conto anche dell'afferenza di questi beni all'attività di impresa, sarebbe giusto portare la deduzione almeno al 50 per cento della spesa sostenuta.

Velocemente, per quanto riguarda l'IRAP l'idea è quella di eliminare questo tributo, ma il gettito potrebbe essere recuperato attraverso un'addizionale IRES, ovviamente poi da modulare da regione a regione. Per quanto riguarda le società personali, visto che si tratta di soggetti trasparenti, ogni socio dovrà poi pagare la

sua quota di IRAP; mentre per quanto riguarda le imprese individuali, le persone fisiche e i lavoratori autonomi si potrebbe prevedere un tetto entro il quale non far pagare l'IRAP e si supererebbe la problematica della distinzione tra organizzati e non organizzati. Questo perché oggi sappiamo che molta parte degli interventi giurisprudenziali riguarda la qualificazione e l'assoggettabilità all'IRAP di questi soggetti.

L'ultimo tema che mi permetto di segnalare, che è un tema di grande attualità, è quello della fiscalità internazionale e della *web tax*. Sappiamo che di recente l'Agenzia delle entrate ha emanato dei provvedimenti. La mia preoccupazione è che a livello globale, come voi sapete molto bene, ci sono delle perplessità sull'introduzione di una misura solo nazionale. Poi teniamo conto anche della parvità del prelievo. Un 3 per cento sui ricavi di questi giganti del *web* mi sembra che non sia un risultato molto proficuo per le casse erariali.

L'idea che io sottoporrei alla vostra attenzione è questa. Noi oggi nel Testo unico delle imposte sui redditi — TUIR abbiamo una norma, l'articolo 162, che parla della cosiddetta stabile organizzazione virtuale. È una norma di un certo interesse, che però l'amministrazione finanziaria ha difficoltà ad azionare nella sua completezza. Ha difficoltà perché è difficile dimostrare la stabile organizzazione. Allora potremmo creare un meccanismo di inversione dell'onere della prova, analogamente a quello che avviene per i soggetti esteri, per cui diciamo che, laddove c'è una presenza economica significativa nel territorio dello Stato, indipendentemente da un radicamento fisico, c'è una presunzione relativa di stabile organizzazione virtuale. Quindi sarà il soggetto interessato che deve poi vincere questa presunzione e fornire elementi di prova. Questo comporta che si riesce a realizzare in Italia una stabile organizzazione e si fanno pagare le imposte al pari di quello che pagano le imprese nazionali. Bisogna lavorare sull'articolo 162 del TUIR e fare quello che già oggi avviene per il cosiddetto fenomeno dell'esterovestizione, quindi inversione dell'onere della prova e dire che il soggetto estero, che ha una significativa

presenza economica, è considerato residente nel territorio dello Stato, salvo prova contraria. Questo lo potrà fare poi il contribuente.

Velocemente, presidente, per rispettare il suo invito di contenere gli interventi, c'è tutta una serie di altre materie, che ho sviluppato nel documento che ho presentato. Bisogna intervenire con correzioni in materia di accertamento, perché non ha senso oggi escludere dal contraddittorio preventivo l'accertamento parziale, come pure, nel caso di acquiescenza, non poter ancora azionare un meccanismo di acquiescenza parziale. Bisognerebbe poi prevedere un termine per le risposte da parte dell'amministrazione finanziaria all'istanza di autotutela e rivedere i meccanismi di riscossione. Oggi la riscossione è molto frastagliata, con diversi provvedimenti. Bisogna creare una discussione molto più strutturata, distinguendo la riscossione spontanea, quella a mezzo ruolo, la coattiva e via dicendo.

L'ultima tematica che mi permetto di segnalare riguarda il contenzioso tributario. È l'aspetto a mio modo di vedere su cui è più urgente intervenire, perché abbiamo un sistema di contenzioso tributario che è allarmante. Di recente pure il Primo Presidente della Corte di cassazione ha fatto presente il carico enorme che c'è presso la Corte di cassazione e lo squilibrio che c'è tra il contenzioso civile e il contenzioso tributario. Il contenzioso tributario prevale su tutto. C'è bisogno di una riforma della giustizia che crei sezioni specializzate. Non dimentichiamoci che oggi il reddito d'impresa è un qualcosa di assolutamente diverso rispetto al passato. Il reddito d'impresa per tutto il comparto imprenditoriale, eccezion fatta per la micro impresa, è tutto fondato sui principi contabili nazionali e internazionali. Non penso che oggi giudici non specializzati possano conoscere a fondo tematiche che sono scivolosissime, di enorme complessità. Bisogna creare un giudice a tempo pieno, magari affidando a un giudice monocratico le controversie di minore ammontare, pensare a rivedere l'istituto della mediazione, affidandolo non all'amministrazione finanziaria ma a un

soggetto terzo, ampliare la conciliazione giudiziale, estendendola anche alle questioni che sono presso la Corte di cassazione. Mi permetto di segnalare, consentitemi, in modo accurato un intervento da fare in tempi rapidissimi sulla giustizia tributaria, perché ci troviamo in una situazione dove o c'è denegata giustizia oppure non c'è assolutamente modo di poter gestire questa materia.

Ultima cosa, completando un po' questa rassegna di tematiche, bisogna pensare a un codice tributario che sia strutturato in tre parti: una disciplina sostanziale, una disciplina di accertamento, sanzioni e riscossione e una disciplina che può riguardare il processo tributario.

Spero di essere stato nei tempi.

PRESIDENTE. Sì, è stato assolutamente nei tempi e la ringrazio per una relazione ricca di spunti che, come lei sottolineava, ci ha inviato e che è stata messa a disposizione di tutti i commissari. Sull'ultimo accenno che ha fatto, riguardo alla giustizia tributaria, il presidente D'Alfonso potrà confermare che all'esame della Commissione Finanze e Tesoro del Senato ci sono diversi disegni di legge abbinati in quella direzione. Anche in questa indagine conoscitiva finora abbiamo avuto modo di individuare quello come un punto cruciale di qualsiasi azione di riforma.

Cedo la parola ai colleghi che vogliono intervenire per commenti, domande o considerazioni, ricordando cortesemente il tempo di due o tre minuti per poi consentire la replica.

LUCIANO D'ALFONSO, presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica. Grazie al professore Maurizio Leo. Io sono convinto del fatto che anche in Italia dovrebbe accadere che un *civil servant*, come è stato il professor Maurizio Leo, a un certo punto poi completi la dorsale della propria attività facendo un'altra prestazione professionale, come quella che lo caratterizza. Io non credo all'unicità delle proprie attività professionali quando si ragiona dei destini individuali, ma anche l'ordinamento ha bisogno di questo, di plura-

lizzare le consistenze di bravura conoscitiva per fare cose che magari sono anche pretese come importanti, difficili.

Mi sento sfidato dalla pluralità di formazione esperienziale del professor Maurizio Leo. Per questo faccio due domande. Mi ricordo anche il mestiere precedente di Maurizio Leo. Maurizio Leo ha fatto il dirigente generale delle finanze. Oggi è un autorevole dicatore di cose giuste sul versante professionale ed è anche componente dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa. Su questo piano le mie due domande.

Io mi aspetto molto da quell'istituto che oggi si chiama il 110 per cento per la rigenerazione del patrimonio abitativo con finalità di resistenza sismica, statica e anche energetica, però vedo che ci sono delle condizioni che non renderanno pervasivo il numero dei cantieri che riguarderà l'Italia. Intanto gli anni di controllo sono eccessivi e, siccome il rapporto è sempre tra Moloch e cittadini, noi dobbiamo lì concepire qualcosa che stringa il tempo del controllo. Secondo, c'è quella questione delle difformità, che dovrebbero avere un'attività di riscontro istruttorio, sul modello di quello che accade sull'istruttoria riferita a ciò che deve essere condonato. C'è una difformità quando c'è di mezzo l'istituto del condono? A quel punto si verifica se è condonabile, si paga il dovuto e si passa appresso, altrimenti noi dei milioni di cantieri che ci attendiamo da questa fondamentale intuizione di defiscalizzazione, di collaborazione pubblico-privato, allo stato rischiamo che se ne aprano soltanto alcune migliaia. Nei fatti non è partita la macchina che pure ci attendevamo.

Seconda questione, riferita alla giustizia tributaria. Noi abbiamo dei numeri impegnativi di giustizia tributaria. Più si sale nel livello della giurisdizione, più i numeri sono consistenti e dal tempo incerto. Noi adesso stiamo iniettando nel nostro ordinamento fiscale tributario strumenti di grande flessibilità. Penso alle Zone economiche speciali — ZES. Io mi aspetto molto nel Centro-Sud dalla funzionalità delle ZES. Le ZES chiedono poi capacità della giustizia tributaria di inseguire la sinuosità delle fatti-

specie. Non è possibile che la formazione non sia un carico di impegno anche dei componenti della giustizia tributaria, una formazione che non va rimessa al senso etico degli individui. La formazione deve essere uno specifico del rapporto, starei per dire « contrattuale », tra il giudice tributario, l'ordinamento tributario e la cittadinanza, che si vede destinataria, in attesa della giustizia tributaria.

Le ZES rivoluzioneranno. Daranno luogo a una complessità di lettura della realtà che non si può soltanto leggere con la giuridicizzazione. Poi ci serve una competenza mirata e adeguata. Questo riguarda quello che porteranno con loro le ZES, ma anche tutto quello che noi ogni volta iniettiamo dal punto di vista delle convenienze delle spese fiscali, che voi giustamente chiamate « detrazioni », « semplificazioni », « rapporti di *compliance* ».

Quando il sistema insegue la complessità sinuosa della realtà, deve crescere la competenza, la dedizione sulla formazione professionale, altrimenti noi corriamo il rischio di una giustizia che sia una scimitarra, ed è sbagliato. Quando la giustizia non può fare la scimitarra, perde tempo; ci vogliono gli anni. Per esempio, rispetto alla sezione dedicata della Cassazione ci sono avvocati che si raccomandano con preghiere davvero ebraiche, perché non si capisce come « fare in modo che ».

Al Senato ci sono quattro testi di legge più uno. Noi adesso semplificheremo, stiamo aspettando che il Ministero della giustizia esprima il suo punto di vista; ma davvero ci deve essere una chiamata a raccolta di tutta la competenza normativa di legislazione e anche di attrezzatura tecnica, per fare in modo che questa sia la volta giusta. Poi ne ripareremo tra trent'anni.

MASSIMO UNGARO (*intervento da remoto*). Io volevo ringraziare il professor Leo per la sua relazione molto esaustiva, con tantissime proposte molto precise e molto puntuali. Veramente devo ringraziarlo, perché sicuramente è molto utile per i lavori di noi commissari. Io mi limito soltanto a due questioni nel merito, se posso.

La prima riguarda gli scaglioni. Lei faceva riferimento al problema nell'IRPEF dello scaglione centrale e al fatto che per renderlo più morbido se ne potrebbero crearne due. Io volevo sapere se lei aveva un'opinione formata sul fatto che forse abbiamo troppi scaglioni in Italia e andrebbero diminuiti, non aumentati.

La seconda domanda. Lei faceva riferimento anche a un abbassamento della prima aliquota per favorire, in un Paese come il nostro, l'emersione del lavoro nero. Io volevo proporle, invece, il caso degli Stati Uniti o del Regno Unito, che hanno introdotto su questo fronte importanti imposte negative, gli *earned income tax credits*, che negli anni hanno favorito molto l'offerta di lavoro. Nel nostro Paese potrebbe essere uno strumento utile per l'emersione di lavoro nero. Volevo sapere cosa ne pensa lei di un'eventuale introduzione di un'imposta negativa in Italia per rispondere a questo problema.

VITA MARTINCIGLIO (*intervento da remoto*). Io volevo leggermente andare oltre il tema IRPEF e soffermarmi sull'istituto dell'autotutela — affrontato tra l'altro a pagina 23 della relazione del professor Leo — istituto che consente e dovrebbe agevolare il rapporto tra fisco e contribuente. Mi chiedevo quali possibili correttivi o modifiche potrebbero essere apportati proprio per colmare quel vuoto normativo a tutela del contribuente, che è tuttora esistente nel nostro ordinamento giuridico.

Parlo soprattutto di quelle modifiche finalizzate a incentivare un modello di rapporto fisco-cittadino, per cui gli uffici finanziari non debbono perseguire soltanto il movimento delle entrate, ma debbono procedere, nei casi di accertamento, di liquidazione e di rimborso, anche in sede di autotutela, secondo principi di legalità, correttezza ed equità, soprattutto mirando a prevedere un vero e proprio obbligo da parte dell'amministrazione finanziaria a comunicare al contribuente l'accoglimento parziale o il diniego, nel caso in cui il contribuente decida di utilizzare questo strumento.

PRESIDENTE. Cedo la parola al professor Leo per la sua breve replica.

MAURIZIO LEO, *professore ordinario di diritto tributario della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (intervento da remoto)*. Innanzitutto ringrazio il presidente D'Alfonso per le belle parole che ha avuto la cortesia di rivolgermi. Conosco perfettamente la sua sensibilità sulla tematica della giustizia tributaria e condivido appieno le sue osservazioni.

Per quanto riguarda le due tematiche specifiche, è vero che il 110 per cento è una misura di grande *appeal*, di grande interesse; però purtroppo il diavolo sta nei dettagli, perché tutti gli adempimenti che bisogna osservare, tutti gli aspetti, sia con riferimento agli anni di controllo sia agli aspetti di difformità che ha segnalato, sono obiettivi. È una misura di grande *appeal*, di grande interesse, che purtroppo mostra la corda proprio nella parte attuativa. Mi permetto di segnalare, presidente, anche tutti gli interventi per quanto riguarda il comparto ristrutturazione. Sono sicuramente molto mirati e interessanti, però abbiamo molti interventi. Oltre al 110 per cento, abbiamo il *bonus* facciate, abbiamo l'*Eco-bonus*, il *Sismabonus*, il *bonus* mobili, abbiamo il *bonus* verde, eccetera. Io penserei, nell'interesse un po' di tutti, di razionalizzare queste misure, magari crearne una sola, elevando la percentuale e semplificando proprio gli aspetti amministrativi e gestionali, perché altrimenti si rischia di introdurre una miriade di misure che poi il contribuente ha difficoltà a gestire.

Per quanto riguarda la formazione dei giudici tributari, ha perfettamente ragione il presidente D'Alfonso, anche in vista delle ZES, nel voler creare un *corpus* giudicante veramente all'altezza dei suoi compiti. Prima mi permettevo di dire che oggi il giudice tributario deve affrontare delle sfide enormi. Basti pensare che, come vi dicevo, tranne le micro imprese — parliamo di imprese che hanno cinque dipendenti, un valore patrimoniale e *asset* minimali — tutte le imprese devono determinare il loro reddito imponibile sulla base prevalentemente dei principi contabili nazionali per le imprese italiane. Per le società quotate, le banche e le

assicurazioni si adottano i principi internazionali, dove non c'è più un elemento giuridico formale a cui ispirarsi, dove non c'è più la norma del TUIR, ma dove bisogna andare a vedere la sostanza dell'operazione, la prevalenza della sostanza sulla forma, i rischi e benefici. Sono attività che esulano proprio dalla conoscenza giuridico-formale che hanno i nostri giudici. Se non si specializzano in questa materia, si rischia di non consentire un approfondimento della tematica. Concordo pienamente con quello che diceva il presidente D'Alfonso. Occorre una professionalizzazione, un giudice a tempo pieno. Non è pensabile che oggi si faccia il giudice solamente nel pomeriggio e la mattina si è impegnati in altre attività.

Mi consenta di dirlo, qualcuno ha sostenuto che la giustizia tributaria possa essere affidata alla Corte dei conti. Questo è un aspetto che francamente non mi sento di condividere. Basti pensare a un solo esempio. Supponiamo che un giudice della Corte dei conti sia anche il giudice tributario, e supponiamo che l'amministrazione finanziaria sia soccombente e il giudice della Corte dei conti/tributario condanni alle spese l'amministrazione finanziaria. Che succede? Oltre alla condanna alle spese sul versante tributario, deve avviare un'azione nei confronti dell'amministrazione per danni erariali? Vediamo che questa commistione non ha senso.

L'onorevole Ungaro ha fatto domande su cui sono d'accordo. L'imposta negativa degli Stati Uniti è sicuramente un qualcosa di interessante. È chiaro che poi deve fare i conti con quelle che sono le risorse finanziarie disponibili, però è una misura che è sicuramente di stimolo. Se fosse possibile introdurla nel nostro ordinamento, mi troverebbe sicuramente favorevole, però dobbiamo pensare anche a individuare le risorse.

A questo proposito, un altro tema che non ho trattato per brevità, ma che troverete nella relazione, è quello relativo alle *tax expenditures*. Noi oggi abbiamo circa 600 micro misure tra detrazioni, crediti, deduzioni, meccanismi agevolati, che cubano circa 70 miliardi di euro. Qui magari,

oltre alla famosa Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali, che ogni anno fa un monitoraggio di queste *tax expenditures*, ci vorrebbe proprio una Commissione dedicata che esamini e selezioni una per una queste *tax expenditures*, magari adottando dei criteri, prevedendo che quelle di minor rilevanza possono essere eliminate, prevedendo per esempio un tetto, visto che se andiamo verso una riduzione delle aliquote forse si potrebbero evitare che le classi che hanno maggior reddito possano fruire di detrazioni, salvo quelle più significative, come spese mediche e ristrutturazioni. Un lavoro razionale sulle *tax expenditures* penso debba essere fatto.

L'onorevole Martinciglio mi chiedeva che cosa si può fare per l'autotutela. Io già mi permettevo di dire che si potrebbe fissare un termine, dire che entro un certo lasso temporale l'amministrazione finanziaria deve rispondere. Io avevo individuato un lasso temporale di 45 giorni. Sono consapevole che oggi l'amministrazione finanziaria è gravata di tanti adempimenti, accertamenti con adesione, interPELLI, pratiche di autotutela; però è un tema sicuramente importante, come ha rilevato l'onorevole Martinciglio, e che dovrebbe essere atten-

zionato. Una proposta potrebbe anche essere quella di affidare a un soggetto terzo un esame — significativo — delle istanze di autotutela. Oggi abbiamo il Garante del contribuente, che praticamente è una figura più simbolica che reale. Si potrebbe attribuirgli delle funzioni reali in materia di autotutela, irrobustendo la sua struttura, in modo tale da poter dare riscontro a quelle che possono essere le legittime istanze dei contribuenti.

Mi sembra di aver risposto.

PRESIDENTE. Assolutamente sì. Io la ringrazio non solo per la risposta, ma anche per la sua relazione e la sua presenza qui in questa indagine conoscitiva. Le do appuntamento magari a una futura prossima occasione.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Leo (*vedi allegato 3*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.10.

*Licenziato per la stampa
il 13 dicembre 2021*

ALLEGATO 1

Documentazione depositata dal professor Pisauro



**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulla riforma dell'imposta sul reddito
delle persone fisiche e altri aspetti
del sistema tributario**

**Commissioni riunite
VI della Camera dei deputati (Finanze) e
6^a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)**

2 febbraio 2021

PAGINA BIANCA

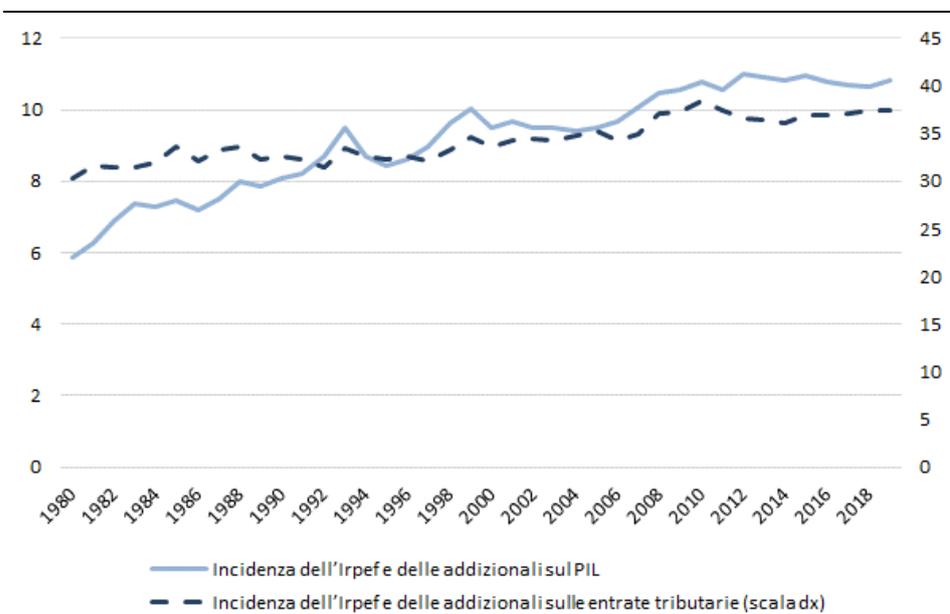
Indice

1.	Cenni sull'evoluzione storica dell'imposta personale sul reddito	5
2.	Le caratteristiche attuali dell'Irpef	15
2.1	<i>La struttura dell'imposta: aliquote legali, aliquote marginali e aliquote medie effettive</i>	16
2.2	<i>La platea dei contribuenti, il reddito imponibile e l'imposta</i>	25
3.	Le principali criticità del sistema	29
3.1	<i>Le aliquote marginali effettive</i>	29
3.2	<i>L'erosione della base imponibile</i>	35
3.3	<i>Detrazioni per oneri e altre tax expenditures</i>	40
3.4	<i>Semplificazione e trasparenza</i>	44
3.5	<i>Il coordinamento tra Irpef e strumenti di sostegno alla famiglia e assistenziali</i>	47
3.6	<i>L'evasione fiscale</i>	50
3.7	<i>Il coordinamento tra diversi livelli di governo</i>	52
4.	Considerazioni generali	55
Appendice 1	Modelli di riferimento per l'imposizione personale sul reddito	62
Appendice 2	L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale	65
Appendice 3	Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi	69
A3.1	<i>La tassazione sugli immobili</i>	69
A3.2	<i>La tassazione dei redditi finanziari</i>	76
A3.3	<i>Tassazione dei redditi di professionisti e imprese individuali</i>	80

1. Cenni sull'evoluzione storica dell'imposta personale sul reddito

L'Imposta personale sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è stata introdotta con la riforma del 1973 e da allora ha progressivamente assunto un ruolo fondamentale nel finanziamento della spesa pubblica con un gettito (comprensivo, dal 1998, di quello delle addizionali locali) che è quasi raddoppiato in rapporto al PIL tra il 1980 e il 2020 (dal 5,9 al 10,8 per cento) e che è passato da poco più del 30 per cento a più del 37 per cento del totale delle entrate tributarie (fig. 1). La sua struttura progressiva ne ha inoltre sancito il ruolo redistributivo nell'ambito del sistema tributario. Il modello originario dell'Irpef e la sua evoluzione fino all'attuale assetto rappresentano un compromesso tra la coerenza teorica di un modello ideale di imposta generale di tipo omnicomprensivo e le difficoltà della sua applicazione nella pratica. Si sono, inoltre, aggiunte le pressioni dei soggetti economici maggiormente rappresentati nelle varie fasi di riforma e la sovrapposizione non sempre coerente di una molteplicità di obiettivi oltre a quello redistributivo a cui l'imposta doveva e deve dare realizzazione. Il processo di riforma degli anni '70 e i successivi aggiustamenti nei quattro decenni successivi hanno inoltre risentito dell'evoluzione del contesto economico-sociale e della teoria economica, nonché della imposizione prevalente nel contesto internazionale. Questa evoluzione ha portato a un sistema di tassazione ibrido rispetto ai modelli puri di disegno dell'imposta con la definizione di fatto di una imposta "speciale" progressiva sui redditi da lavoro, a cui negli anni recenti sono anche state sottratte importanti componenti di base imponibile (come i premi di produttività per il lavoro dipendente, la maggior parte dei redditi da fabbricati e i redditi da lavoro autonomo e da impresa al di sotto di specifiche soglie).

Fig. 1 – Incidenza dell'Irpef e delle addizionali regionale e comunale sul PIL e sul totale delle entrate tributarie



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'Irpef viene introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del sistema tributario, quando l'imposta personale progressiva sul reddito svolgeva già un ruolo fondamentale nei sistemi tributari della maggior parte dei paesi a economia avanzata.

Prima della riforma, l'Italia presentava una pressione fiscale nettamente più bassa degli altri paesi europei e la composizione del prelievo vedeva le imposte indirette e i contributi sociali prevalere sulle imposte dirette che erano basate su un sistema cedolare di tipo reale con aliquote prevalentemente proporzionali. Alla fine degli anni '80 la pressione fiscale si avvicina a quella degli altri paesi europei, il peso delle imposte dirette aumenta e l'Irpef diventa la principale imposta in termini di gettito.

Il modello di riferimento prevedeva una base imponibile di tipo reddito entrata (*comprehensive income*) e l'applicazione di aliquote legali fortemente crescenti all'aumentare della base imponibile¹ (si veda l'Appendice 1: "Modelli di riferimento per la imposizione personale sul reddito"). L'Irpef prevedeva inizialmente 32 scaglioni con aliquote legali crescenti dal 10 al 72 per cento (tab. 1). La progressività era anche garantita da un sistema di deduzioni e detrazioni in somma fissa che definivano implicitamente un livello di reddito esente e correggevano l'ammontare dell'imposta dovuta (imposta netta) con finalità di equità orizzontale – tenendo conto dei carichi familiari – e di incentivo con riferimento ad alcune spese meritorie. Detrazioni forfettarie specifiche erano presenti fin dall'inizio per definire un carico fiscale più favorevole sul reddito da lavoro rispetto alle altre fonti di reddito in ragione della sua temporaneità e del maggior sacrificio implicito nella sua produzione (discriminazione qualitativa). Inoltre, detrazioni più elevate per i redditi da lavoro dipendente e da pensione rispetto a quelle da lavoro autonomo sono giustificate, non solo, dal loro

Tab. 1 — Numero degli scaglioni e aliquote legali dell'Irpef

Anni	Numero degli scaglioni	Aliquota marginale minima	Aliquota marginale massima	Differenza tra aliquota massima e minima
1974-1982	32	10,0	72,0	62,0
1983-1988	9	18,0	65,0	47,0
1989-1991	7	10,0	50,0	40,0
1992-1997	7	10,0	51,0	41,0
1998-2000	5	18,5	45,5	27,0
2001-2002	5	18,0	45,0	27,0
2003-2004	5	23,0	45,0	22,0
2005-2006	4	23,0	43,0	20,0
Dal 2007	5	23,0	43,0	20,0

¹ La Commissione Cosciani, istituita nel 1962, aveva sancito alcuni obiettivi fondamentali della riforma del sistema tributario: realizzare i principi di equità e di progressività contenuti nella Costituzione; conseguire la discriminazione qualitativa a favore dei redditi da lavoro (con una imposta patrimoniale destinata ai Comuni) e contemperare esigenze di semplicità e di chiarezza, attraverso una forte centralizzazione del sistema tributario, ritenuto allora il metodo più idoneo per perseguire anche la funzione redistributiva e di stabilizzazione dell'attività economica. Premessa di tutta la proposta era poi l'adeguamento degli strumenti operativi e organizzativi dell'Amministrazione finanziaria.

accertamento al lordo delle spese di produzione, ma anche dalla maggiore evasione che caratterizza i redditi da lavoro autonomo. Il passaggio a detrazioni da lavoro decrescenti rispetto al reddito avvenuto negli anni successivi ha circoscritto questa discriminazione ai soli redditi più bassi².

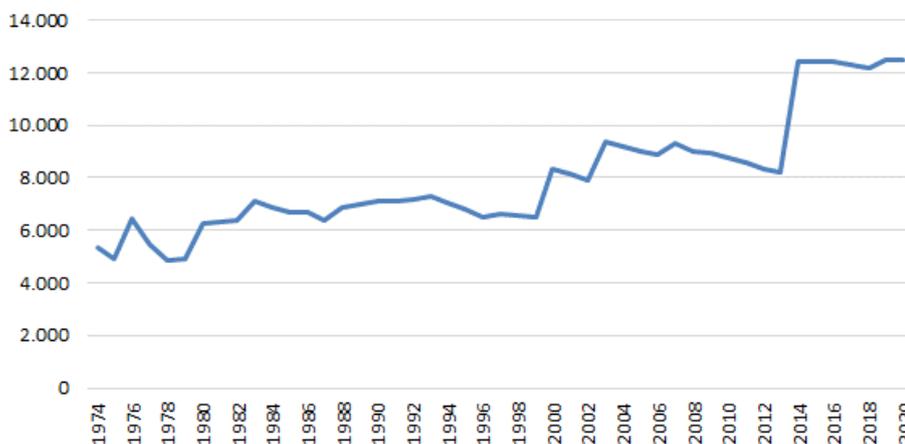
In tutti i sistemi impositivi sono generalmente presenti deduzioni dall'imponibile e detrazioni dall'imposta che oltre a influire sulla progressività del prelievo definiscono anche implicitamente i limiti di esenzione del reddito (si veda l'Appendice 2: L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale). In generale, con aliquote legali crescenti, le deduzioni stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente all'aumentare del reddito. Questo aspetto può trovare consenso quando la deduzione definisce correzioni di capacità contributiva nella definizione della base imponibile (spese obbligatorie, come quelle di produzione del reddito, spese sanitarie, ecc.). Se la deduzione è decrescente con il reddito, queste assumono un ruolo redistributivo per le fasce di reddito medio-basse. Le detrazioni stabilite in misura fissa accrescono la progressività dell'imposta accentuando la redistribuzione in favore delle classi di reddito più basse e questo effetto viene amplificato con le detrazioni decrescenti con il reddito.

A seguito delle varie modifiche apportate all'Irpef negli anni, il sistema di imposizione è passato da una progressività definita essenzialmente dalle aliquote legali crescenti con deduzioni e detrazioni fisse a una progressività che dipende maggiormente dal sistema di deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro e soprattutto per i carichi familiari. Queste sono rese più generose e decrescenti al crescere del reddito privilegiando i contribuenti nelle classi di reddito più basse (la maggior parte delle deduzioni per oneri che aggiustavano la capacità contributiva sono state trasformati in oneri detraibili). Ciò ha determinato un progressivo ampliamento della soglia implicita di esenzione dall'imposta, ossia dell'importo del reddito al di sotto del quale non è dovuto il tributo. La figura 2 mostra, a titolo esemplificativo, l'evoluzione della soglia di esenzione per un lavoratore dipendente senza carichi familiari dal 1974 a oggi. Di contro, è stato amplificato il problema dell'incapienza rispetto all'imposta dovuta – ossia l'impossibilità di beneficiare di detrazioni perché di ammontare superiore all'imposta lorda – con conseguenze di rilievo sulla efficienza dello strumento tributario rispetto ad altri strumenti di intervento (trasferimenti e servizi specifici) per le politiche di sostegno della famiglia e di contrasto della povertà, che costituiscono obiettivi che hanno caratterizzato gli ultimi anni di politica tributaria.

La scelta dell'unità impositiva. – Per quanto riguarda l'unità impositiva, inizialmente era stato previsto il cumulo di tutti i redditi della famiglia ma dopo la sentenza della Corte

² Come si vedrà oltre, negli ultimi anni il ruolo delle detrazioni da lavoro è cambiato. La detrazione da lavoro dipendente è aumentata e, con la previsione del *bonus* Irpef, è stata estesa anche ai contribuenti incapienti definendo piuttosto uno strumento di sostegno ai redditi più bassi. In alcuni casi la discriminazione qualitativa sembra ormai a favore dei redditi da lavoro autonomo e da impresa (fino a un certo livello di ricavi) e di alcuni redditi fondiari che possono beneficiare di aliquote proporzionali molto più basse anche della aliquota minima dell'Irpef.

Fig. 2 – Soglia di esenzione dell'Irpef per un lavoratore dipendente senza carichi familiari
(valori in euro 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.

Costituzionale del 1976³ si è passati a un sistema di imposizione dei redditi individuali coadiuvato da una detrazione per il coniuge a carico che definisce un correttivo dell'imposta dovuta dalle famiglie monoreddito altrimenti penalizzate, con questo sistema, rispetto a quelle bireddito. Va considerato che negli anni della riforma vi era una netta prevalenza dei nuclei familiari monoreddito su quelli bireddito che nel tempo si è notevolmente attenuata. Diverso è il ruolo delle detrazioni per i figli e per gli altri carichi familiari che invece consentono di tener conto delle diverse numerosità dei componenti del nucleo familiare e contribuiscono a ristabilire l'equità del prelievo.

In presenza di un'imposta progressiva la scelta della unità impositiva, l'individuo o la famiglia con il cumulo dei redditi, non è neutrale. Nessuna delle due opzioni risulta pienamente soddisfacente sul piano della equità e della efficienza. La scelta di tassare separatamente gli individui presuppone che la capacità contributiva del singolo sia indipendente da quella del nucleo familiare ed evita distorsioni nelle scelte personali: l'onere dell'imposta non dipende dallo stato civile o dalla convivenza dei contribuenti. La famiglia come unità contributiva viene giustificata dal fatto che nel nucleo familiare esistono economie di scala e una connessione nel godimento del reddito e che le decisioni vengono prese in base alle disponibilità complessive. In questi termini l'unità familiare dovrebbe definire in modo appropriato il benessere e quindi la capacità contributiva. In questo caso, la tassazione individuale comporta problemi di tipo equitativo in quanto a parità di dimensione e di reddito, l'imposta dovuta dipende dalla struttura economica del nucleo familiare: i nuclei con una ripartizione del reddito molto sperequata pagano un'imposta maggiore rispetto a quelli con i redditi equidistribuiti e l'onere è massimo per i nuclei monoreddito. Problemi vengono identificati anche sul piano dell'efficienza in quanto si

³ La Corte Costituzionale con la sentenza n. 179 del 1976 ha affermato che il cumulo dei redditi della moglie (non legalmente ed effettivamente separata) con quelli del marito costituisce una violazione del principio di eguaglianza di tutti i cittadini (art. 3 della Costituzione), di eguaglianza giuridica (art. 29) e di eguaglianza tributaria (art 53).

incentivano comportamenti elusivi con l'allocazione di alcuni redditi sui componenti del nucleo con il reddito più basso⁴. Sul piano della equità, contro motivazioni per questa discriminazione vengono avanzate rispetto alle spese aggiuntive (non volontarie e quindi riduttive della capacità contributiva) che le coppie bireddito devono sostenere (costi per la produzione del reddito, per la cura della casa e degli altri componenti del nucleo familiare); sul piano dell'efficienza la tassazione individuale non rischia di interferire sulle decisioni relative alla partecipazione al mercato del lavoro. In questo caso una argomentazione importante riguarda i possibili disincentivi alla partecipazione femminile e, più in generale, del secondo percettore di reddito. D'altra parte, sia la tassazione individuale sia la tassazione familiare presentano problemi rispetto alla numerosità e alla composizione familiare. La capacità contributiva sia dell'individuo sia della famiglia dipende dalla numerosità e dalle caratteristiche dei soggetti a carico (minori, disabili, ecc.). Qualsiasi sia la scelta dell'unità impositiva i sistemi di tassazione prevedono diversi correttivi. Per la tassazione individuale sono previste le deduzioni/detrazioni per le famiglie monoreddito e per gli altri familiari a carico; per la tassazione familiare i metodi più comuni sono quelli dello *splitting* (adottati, ad esempio, su base opzionale, in Germania, in Irlanda e negli Stati Uniti) e del quoziente familiare (in Francia). Il primo prevede che i redditi dei coniugi siano sommati, il risultato diviso per due prima di essere sottoposto alla progressività delle aliquote e l'imposta di nuovo moltiplicata per due. Per la diversa numerosità si ricorre ancora alle deduzioni e detrazioni. Il secondo metodo consente di tenere conto anche della numerosità ed è basato sul principio teorico delle scale di equivalenza: a ogni componente viene attribuito un peso e la base imponibile cumulata viene divisa, prima del calcolo dell'imposta, per la somma dei pesi e poi l'imposta di nuovo moltiplicata per essa. Non esiste un sistema più equo di un altro e le scelte dipendono dagli obiettivi e dalla diversa realtà economica oltre che dagli altri strumenti utilizzati per la politica di sostegno alla famiglia.

Si può infine osservare che il problema della unità impositiva assume maggiore rilievo con una progressività determinata da elevate aliquote marginali e si attenua in presenza di una loro riduzione e al limite con un sistema di tipo *flat rate*. Il passaggio da una tassazione individuale a una tassazione familiare determina costi elevati in termini di gettito e favorisce i contribuenti nelle classi più elevate di reddito generando problemi di equità verticale (Commissione istituita per l'attuazione di un sistema di tassazione familiare in base alla delega prevista dalla legge 408 del 1990).

La detrazione per il coniuge a carico, sebbene considerata da sempre non sufficiente per compensare le famiglie monoreddito degli effetti della tassazione individuale, è stata via via rivista negli anni essenzialmente per recuperare, parzialmente, la perdita di valore dovuta all'inflazione. Nella seconda metà degli anni '90 la politica tributaria è stata maggiormente orientata ai contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per i carichi familiari sono state aumentate e sono state correlate inversamente al reddito; se ne è differenziata l'entità in relazione alla numerosità dei carichi; successivamente sono state previste misure *ad hoc* per i figli di età inferiore a 3 anni o disabili. Le detrazioni per carichi familiari, oltre a essere necessarie per l'equità del prelievo, hanno assunto nel tempo un ruolo rilevante nel perseguire finalità di contrasto della povertà e di sostegno familiare benché risultino meno efficienti di altri strumenti a causa del fenomeno dell'incapienza.

⁴ Ciò tipicamente avveniva con i redditi immobiliari. Oggi questo aspetto è di fatto superato dalla quasi totale esclusione di questi redditi dalla base imponibile dell'Irpef e dalla possibilità di pagare sui redditi di locazione, al posto dell'imposta progressiva, la cedolare con un'aliquota inferiore a quella del primo scaglione dell'Irpef.

Un'eccezione al sistema di imposizione individuale è prevista per la tassazione dell'impresa familiare che, nonostante la natura individuale dell'impresa (e non di tipo partecipativo), prevede un'imputazione del reddito prodotto all'imprenditore (titolare) e ai familiari partecipanti. Si tratta in questo caso di un'agevolazione importante in termini di attenuazione della progressività.

La definizione del reddito complessivo ai fini dell'Irpef. — In base ai lavori preparatori della Commissione Cosciani l'Irpef avrebbe dovuto assumere la forma di un'imposta personale, omnicomprensiva e progressiva. Tuttavia, sin dalla sua introduzione la definizione della base imponibile si discostò significativamente dal disegno originario⁵.

In primo luogo, è stata prevista l'esclusione della maggior parte dei redditi da attività finanziarie e la loro tassazione con un sistema di imposte sostitutive proporzionali. Le plusvalenze venivano incluse solo se realizzate con operazioni a fini speculativi. Inizialmente si trattava di una dizione generica che rendeva difficile l'accertamento dell'intento speculativo. Solo con il Testo unico del 1986 sono stati individuati dei casi tassativi, tra cui le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate e le cessioni di immobili realizzate prima che siano trascorsi cinque anni dall'acquisto.

Nella tassazione sostitutiva emergeva immediatamente una forte disomogeneità delle aliquote applicate e l'esenzione degli interessi sui titoli pubblici con una elevata possibilità di elusione dovuta alle opportunità di arbitraggio; vi era inoltre l'incapacità del sistema impositivo di inseguire l'innovazione finanziaria. Le aliquote variavano dal 10 per cento applicabile sui rendimenti dei conti correnti al 47,5 per cento degli utili distribuiti. Solo alla fine degli anni '90 con la riforma Visco si procede a una razionalizzazione del sistema di imposizione sostitutiva e anche le plusvalenze rientrano in modo più organico nel sistema di tassazione (per una breve descrizione del sistema di tassazione attuale dei redditi delle attività finanziarie, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi").

L'esclusione di questi redditi trovava scarso fondamento sotto il profilo equitativo in un'ottica di tipo omnicomprensivo. Si trattava piuttosto, da un lato, della volontà di evitare l'applicazione della progressività e favorire i possessori di queste attività e, dall'altro, di semplificare il sistema attraverso l'applicazione di ritenute alla fonte operate direttamente da parte dell'intermediario finanziario. A partire dalla fine degli anni '80, in seguito alla liberalizzazione dei mercati finanziari e alla sempre più estesa mobilità dei capitali, l'inclusione di questi redditi incontra sempre maggiori difficoltà. La concorrenza fiscale e la presenza di paradisi fiscali determina la difficoltà di applicare aliquote troppo elevate che determinerebbero fughe di capitali e quindi perdita di

⁵ Una esclusione particolare riguarda i contributi previdenziali. In una ottica pluriperiodale (ciclo di vita del contribuente) la quota di risparmio previdenziale obbligatorio segue un modello di imposizione più conforme alla definizione di reddito spesa: esenzione nella fase della contribuzione e della accumulazione e imposizione progressiva del reddito da pensione (fase della prestazione). Si deve poi sottolineare che, più di recente, anche il risparmio previdenziale integrativo gode di un regime più favorevole rispetto alle altre forme di risparmio. In particolare, sono previste esenzioni nella fase della contribuzione e aliquote agevolate sia nella fase di accumulazione sia in quella della prestazione.

gettito. Per quanto riguarda i sostenitori di un sistema duale, quindi, l'assenza della maggior parte dei redditi da attività finanziarie non costituisce necessariamente un problema e l'aliquota del 26 per cento potrebbe risultare anche troppo elevata, potendosi collocare a livello dell'aliquota legale del primo scaglione dell'imposta personale sul reddito.

Per quanto riguarda l'erosione dei valori dei redditi fondiari questa era già presente in forma parziale per la necessità di fare riferimento a rendimenti normali, definiti con le rendite catastali, e quindi inferiori a quelli di mercato. La rendita figurativa dell'abitazione principale era inizialmente inclusa nella base imponibile. Solo dopo l'introduzione dell'Ici questa è stata progressivamente esentata fino alla sua completa esclusione dall'anno di imposta 2000. Inoltre per i redditi che potevano essere inclusi con il valore effettivo, come ad esempio il canone di locazione dei fabbricati, si riteneva che fossero più facilmente evasi e per limitare le perdite di gettito, questi potevano essere dichiarati dai contribuenti al loro valore catastale. Dal 2011 per il reddito da locazione degli immobili viene prevista la possibilità di optare per una imposta sostitutiva del 21 o del 19 per cento poi ridotta al 10 per cento (cedolare secca). Dal 2013 il reddito figurativo degli immobili a disposizione viene escluso; viene considerato al 50 per cento qualora l'immobile sia situato nello stesso Comune dell'abitazione principale. La valutazione di queste agevolazioni non può prescindere dalla considerazione della tassazione patrimoniale (per una breve descrizione del sistema attuale di tassazione sugli immobili, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi"). Tuttavia, si può osservare che, per quanto riguarda l'abitazione principale, la sua esenzione dall'imposta personale, giustificata in base al principio di garanzia di un bisogno primario, determina una disuguaglianza di trattamento rispetto agli affittuari che beneficiano, solo in alcuni casi, di detrazioni esigue. Le altre agevolazioni invece trovano spesso giustificazione nell'elevato grado di evasione che caratterizza questi redditi con conseguenze di rilievo sotto il profilo della equità e della efficienza.

Anche la tassazione del reddito agrario e dominicale dei terreni è basata fin dall'origine sul reddito normale calcolato sulle tariffe d'estimo catastali. Tale trattamento, che rispondeva all'esigenza di tenere conto dell'incertezza ed erraticità della produzione agricola, è particolarmente favorevole dato che le tariffe castali sottostimano ampiamente i redditi effettivi derivanti dall'utilizzo dei terreni.

Oltre a quelle già citate, alcune misure più recenti hanno alimentato l'erosione della base imponibile dell'imposta personale. Per il reddito di impresa, fino al 2018, erano previsti regimi forfettari, di vantaggio e dei minimi, con imposte sostitutive ridotte che trovano giustificazione nella minimizzazione dei costi di adempimento e nella semplificazione dell'attività delle imprese di piccola dimensione. Dal 2019, il regime sostitutivo dei "minimi" è stato ampliato fino a ricomprendere i redditi da lavoro autonomo e di impresa dei soggetti con ricavi fino a 65.000 euro, con evidenti

distorsioni sia sul piano dell'equità sia su quello dell'efficienza (per una breve descrizione del sistema di tassazione attuale dei liberi professionisti e delle imprese individuali, si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi"). Nel 2017 è stato previsto un regime temporaneo, fino al 2019, di esenzione del reddito agrario e dominicale dei terreni che è stato poi prorogato per il 2020 e per il 2021. Anche per il lavoro dipendente sono previste esclusioni di rilievo: dal 2008 sono escluse dal reddito imponibile le retribuzioni erogate a livello aziendale per premi di risultato e assoggettate a un'aliquota proporzionale sostitutiva del 10 per cento; dal 2017 sono escluse le prestazioni erogate attraverso il cosiddetto *welfare* aziendale. Entrambe queste misure contribuiscono a ridurre sensibilmente l'equità orizzontale del prelievo anche nell'ambito della più stretta categoria dei lavoratori dipendenti.

La tabella 2 mostra l'evoluzione della composizione del reddito complessivo ai fini Irpef dal 1975 al 2018. Il reddito da lavoro dipendente e da pensione rappresentava già nel 1975 la quota più elevata del reddito complessivo, attestandosi al 73,4 per cento. Nei successivi quarant'anni, per effetto delle modifiche descritte, oltre che dei cambiamenti strutturali dell'economia, tale quota è aumentata di oltre 10 punti, all'83,8 nel 2018.

La struttura del prelievo. – La struttura dell'Irpef (definizione delle basi imponibili, scaglioni e aliquote di imposta) rimane sostanzialmente invariata tra il 1974 e il 1982 (solo piccoli aggiustamenti agli scaglioni). Questa struttura definiva una elevata elasticità dell'imposta rispetto al reddito nominale, determinata essenzialmente dalla progressione delle aliquote. In presenza di elevata inflazione innesco immediatamente incrementi importanti dell'onere tributario (drenaggio fiscale), soprattutto per i contribuenti con redditi medio-bassi, e quindi un aumento sensibile del gettito Irpef senza necessità di interventi di natura discrezionale.

Nel 1983 questi effetti vengono attenuati, ma non risolti, con una revisione della struttura. Il nuovo disegno aumenta l'elasticità dell'imposta per i redditi più bassi attraverso un aumento degli importi delle detrazioni di lavoro (con una quota fissa e una decrescente al crescere del reddito) e un contestuale incremento dell'aliquota minima dal 10 al 18 per cento per compensare la perdita di gettito. La scala delle aliquote viene inoltre ridimensionata per tutti i redditi con la riduzione del numero da 32 a 9 e

Tab. 2 – Composizione percentuale del reddito complessivo ai fini dell'Irpef

	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2005	2010	2015	2018
Dipendente e pensione	73,4	80,5	78,8	77,5	76,9	75,3	75,8	79,3	80,4	81,6	83,2	83,8
Lavoro autonomo	3,2	2,5	4,0	5,8	6,7	7,0	6,9	3,9	4,4	4,3	4,4	4,2
Impresa	11,9	7,1	7,0	6,2	5,2	5,5	5,1	4,9	4,6	3,8	3,8	3,7
Altri redditi	11,5	9,9	10,2	10,5	11,2	12,2	12,2	11,9	10,6	10,3	8,6	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

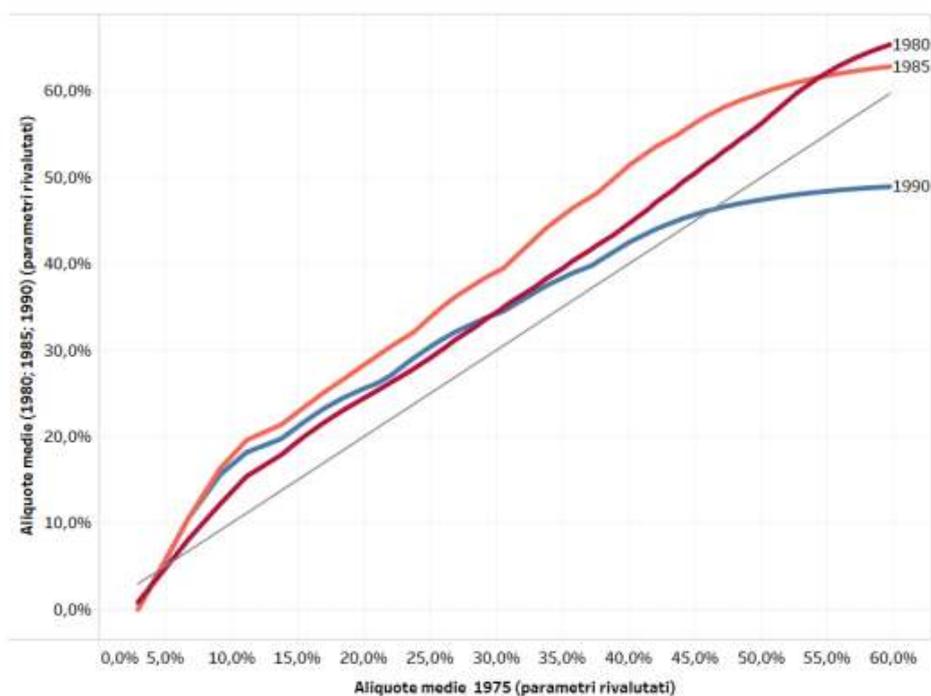
Fonte: elaborazioni su dati delle Analisi delle dichiarazioni dei redditi, vari anni.

l'abbassamento della aliquota massima dal 72 al 65 per cento. Nel 1986 l'aliquota minima viene di nuovo ridotta al 12 per cento e altre revisioni vengono effettuate sulle detrazioni fino al 1989 sempre per compensare gli effetti del drenaggio fiscale (tab. 2).

Nel 1989 viene stabilita un'ulteriore riduzione degli scaglioni (da 9 a 7) e delle aliquote di imposta (la minima torna al 10 e la massima scende al 50 per cento). Per il recupero del drenaggio fiscale si prevede un meccanismo automatico di revisione degli scaglioni e degli importi delle detrazioni qualora il tasso di inflazione superi il 2 per cento.

Nella figura 3 si confrontano le aliquote medie effettive per un lavoratore dipendente senza carichi familiari in quattro diversi anni: 1975, 1980, 1985 e 1990. Le aliquote medie effettive sono calcolate applicando i parametri di struttura dell'imposta (scaglioni di reddito, aliquote e detrazioni da lavoro dipendente) di ciascun anno rivalutati in base al coefficiente Istat al 2020. La distanza tra ciascuna curva e la retta a 45 gradi rappresenta lo scostamento percentuale della aliquota media di imposta calcolata con riferimento al 1980, al 1985 e al 1990 rispetto a quella risultante nel 1975 – assunto come base di riferimento. Tra il 1975 e il 1980 si può osservare un incremento della aliquota media, generalizzato e crescente con la base imponibile che, in assenza di variazioni significative nella struttura nominale del prelievo, è dovuto al solo effetto del drenaggio fiscale. Nonostante gli aggiustamenti alla struttura dell'Irpef, nel 1985 l'aliquota media,

Fig. 3 – Aliquota media effettiva di imposta negli anni 1980, 1985 e 1990 rispetto al 1975: redditi fino a 3 milioni di euro
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.

a parità di reddito reale, continua a crescere, ma si può già apprezzare nella parte finale della curva la riduzione degli scaglioni e delle aliquote più alte. Nel passaggio al sistema del 1990 si può osservare sia il recupero sistematico del drenaggio fiscale sia la riduzione più marcata delle aliquote marginali più elevate.

Dal 1992 fino alla riforma del 1998, nella fase di risanamento della finanza pubblica, le aliquote vengono elevate di un punto percentuale mentre non vengono rivisti gli scaglioni (il recupero del drenaggio fiscale diviene di nuovo parziale con la rivalutazione delle sole detrazioni). In generale, escludendo i redditi più bassi, aumenta di nuovo l'incidenza media del prelievo. In questo periodo, gli oneri deducibili (spese sanitarie, interessi sui mutui e altri oneri) vengono trasformati in oneri detraibili (riducendo il ruolo anche di alcune deduzioni correttive della capacità contributiva) determinando un aggravio di imposta per i contribuenti con le aliquote marginali più alte⁶. Nel 1996 la detrazione per il coniuge a carico da fissa diventa decrescente al crescere del reddito.

Una revisione importante del sistema avviene nel 1998. La legge delega prevedeva una razionalizzazione complessiva del sistema impositivo che comprendeva anche una revisione dell'Irpef ispirata al modello duale scandinavo e l'introduzione di addizionali regionali e comunali per il finanziamento degli enti locali. L'aliquota minima erariale viene aumentata al 18,5 per cento e la massima scende dal 51 al 45 per cento; gli scaglioni diminuiscono da 7 a 5. Per compensare i redditi bassi e contemporaneamente salvaguardare il gettito, la detrazione da lavoro viene aumentata ma resa decrescente in modo non lineare. Nel 2001 vengono ridotte tutte le aliquote di imposta e aumentate sensibilmente le detrazioni (a cui si aggiunge anche un'ulteriore detrazione per i pensionati) con una riduzione dell'onere per tutti i contribuenti e maggiormente concentrata sui redditi medio-bassi. Anche le detrazioni per figli e altri carichi familiari cominciano a variare in base al reddito.

Dal 2002 il sistema tende a prendere una direzione diversa con una nuova legge delega di riforma che prevedeva a regime un'imposta sul reddito ispirata al modello ad aliquota costante (*flat rate tax*), ma con due aliquote (23 e 33 per cento), e un sistema di deduzioni — che avrebbero sostituito le detrazioni esistenti — per realizzare la progressività e garantire una quota di reddito esente (la cosiddetta *no-tax area*). La riforma comportava una elevata perdita di gettito e un vantaggio significativo soprattutto per i redditi più elevati. La sua attuazione è stata quindi solo parziale ed è stata realizzata in due fasi (la prima nel 2003 e la seconda nel 2005). Complessivamente, è stata prevista una ridefinizione delle aliquote (scese da 5 a 4) con l'aliquota minima del 23 per cento e massima del 43 per cento e l'introduzione di un duplice sistema di deduzioni, in sostituzione delle detrazioni, volte a definire la quota di reddito esente, la progressività dell'imposta e per tenere conto dei carichi familiari.

⁶ La percentuale di detraibilità viene fissata inizialmente al 27 per cento (la terza aliquota dell'Irpef), viene ridotta al 22 nel periodo 1995-97 e ulteriormente al 19 dal 1998.

Nel 2006, l'Irpef presentava una struttura difficilmente conciliabile con qualsiasi modello di riferimento. La riforma, in presenza di un vincolo di gettito, ha riportato nel 2007 il sistema a 5 scaglioni (dal 23 al 43 per cento) e rimodulato il sistema delle detrazioni al posto delle deduzioni definendo un andamento della progressività più elevato per i redditi medi e medio-alti. Si opera una rimodulazione dell'Irpef che ne redistribuisce l'onere a favore dei soggetti a reddito medio-basso, attraverso una ridefinizione delle aliquote e l'abbandono del sistema delle deduzioni dalla base imponibile a favore di un sistema di detrazioni di imposta.

Nei tredici anni successivi, la presenza del vincolo costante delle risorse e lo spostamento del dibattito sul sistema fiscale su altri temi (revisione della tassazione delle imprese per favorire la competitività, riduzione del cuneo fiscale, revisione della tassazione immobiliare) fanno sì che la struttura generale dell'Irpef rimanga apparentemente immutata. In realtà sono numerosi gli interventi che senza una chiara direzione di riforma sono intervenuti su singoli aspetti dell'imposta, aggravando alcuni dei problemi strutturali dell'Irpef: erosione della base imponibile; uso intensivo delle agevolazioni fiscali quale strumento di politica economica; introduzione di regimi opzionali con aliquote differenziate. In questi anni, sebbene sia stata molto contenuta, l'inflazione ha comunque determinato effetti di drenaggio fiscale non trascurabili.

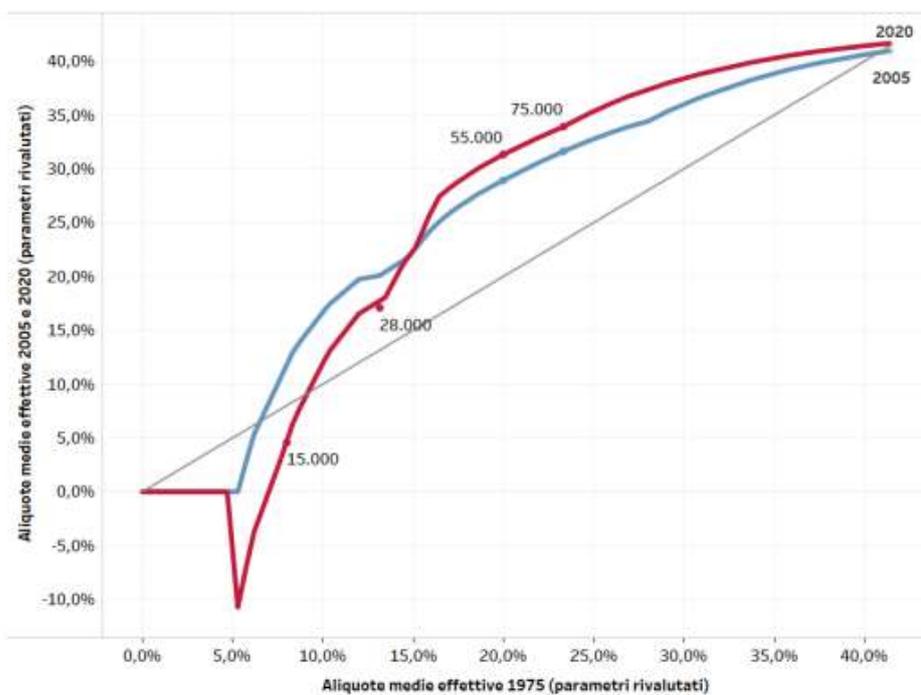
La figura 4, similmente a quanto fatto in quella precedente, confronta il sistema del 1975 con i sistemi più recenti del 2005 e del 2019 per diversi livelli di base imponibile fino a 500.000 euro che già definiscono i livelli di aliquota media più elevati in seguito alle revisioni attuate negli anni precedenti. Le due curve evidenziano in sintesi la progressiva riduzione delle aliquote medie sui redditi più bassi compensata da un incremento di quelle sui redditi medi e medio-alti.

In sintesi, l'attuale assetto non sembra coerente con alcuno dei modelli teorici di riferimento e la sua complessità sembra derivare piuttosto dal sovrapporsi di modifiche al di fuori di un disegno organico dell'imposta e dalla necessità di realizzare una molteplicità di obiettivi (sostegno alla famiglia, contrasto della povertà e riduzione dell'evasione) che ne rendono difficile la valutazione in termini di equità e di efficienza.

2. Le caratteristiche attuali dell'Irpef

In questo paragrafo si descrivono, in primo luogo, le caratteristiche di base della struttura attuale dell'Irpef (aliquote legali o statutarie, aliquote medie lorde, detrazioni per tipologia di reddito e per familiari a carico, aliquote medie e marginali effettive) con l'ausilio di figure tipo (par. 2.1) In secondo luogo, utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi del 2018, l'ultimo anno disponibile, e il modello di microsimulazione dell'UPB, si descrivono gli effetti dell'applicazione del tributo. In particolare, ci si sofferma sulla descrizione della platea dei contribuenti, della distribuzione della base imponibile e del prelievo, nonché delle detrazioni per carichi familiari (par. 2.2).

Fig. 4 – Aliquota media effettiva di imposta negli anni 2005 e 2020 rispetto al 1975: redditi fino a 500.000 euro (1)
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; parametri rivalutati al 2020)



Fonte: elaborazioni su normativa Irpef; gli importi in euro 2020 sono stati ottenuti applicando i coefficienti di rivalutazione dell'Istat.

(1) I numeri sulla curva rappresentano gli estremi superiori degli scaglioni di reddito dell'imposta vigente.

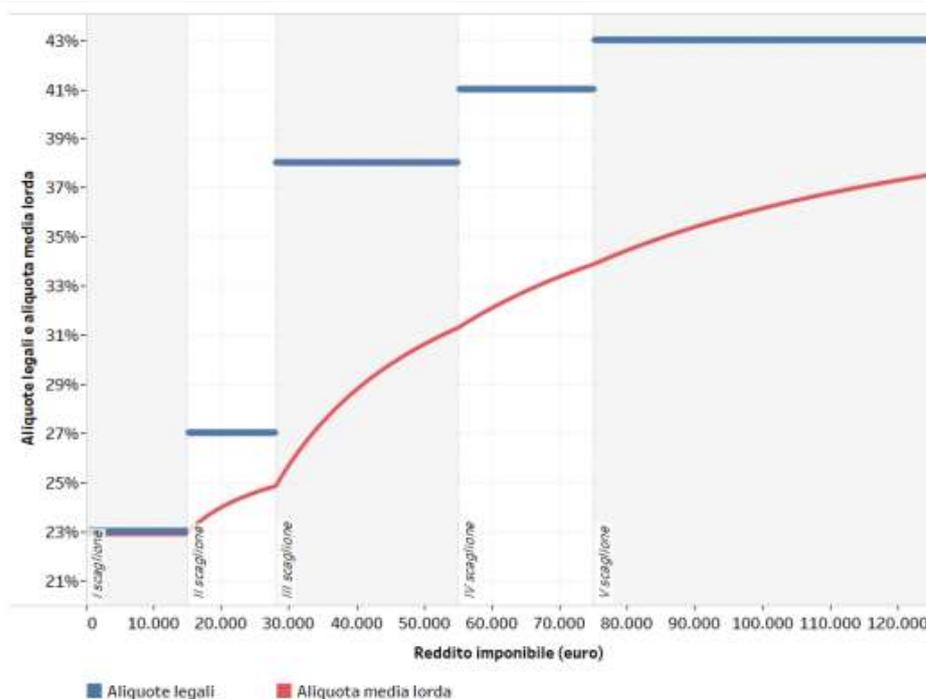
2.1 La struttura dell'imposta: aliquote legali, aliquote marginali e aliquote medie effettive

L'attuale assetto dell'imposta personale sul reddito in Italia è basato su un sistema progressivo ad aliquote crescenti per scaglioni di reddito integrato da detrazioni di imposta specifiche per le principali tipologie di contribuenti (dipendenti, pensionati, autonomi) decrescenti al crescere del reddito, che contribuiscono a definire il grado di progressività complessivo del sistema e garantiscono l'esenzione dall'imposta dei redditi più bassi. A questo schema si affianca un sistema di detrazioni di imposta per carichi familiari, anch'esse decrescenti al crescere del reddito, e un ampio ventaglio di detrazioni (e deduzioni dal reddito) connesse con alcune tipologie di spese sostenute dal

contribuente e motivate da differenti esigenze sia di equità orizzontale⁷, sia di incentivazione.

Le aliquote. – La figura 5 illustra il profilo delle aliquote legali o statutarie applicabili in corrispondenza dei diversi scaglioni di reddito imponibile e la risultante aliquota media di imposta al lordo delle diverse forme di detrazione (ossia il rapporto tra l'imposta lorda dovuta e il reddito imponibile). Per il meccanismo di calcolo dell'imposta (aliquote legali crescenti applicate a successivi scaglioni di reddito) e, soprattutto, a causa dei rilevanti salti delle aliquote marginali tra i diversi scaglioni di reddito, l'aliquota media lorda (il rapporto tra imposta lorda e reddito) è significativamente inferiore alle aliquote legali. Ad esempio, un contribuente con reddito di 40.000 euro applica un'aliquota marginale legale del 38 per cento mentre la sua l'aliquota media lorda è di circa il 29 per cento, a 100.000 euro corrisponde un'aliquota marginale legale del 43 per cento e un'aliquota media lorda del 36 per cento.

Fig. 5 – Scaglioni e aliquote legali e profilo dell'aliquota media lorda

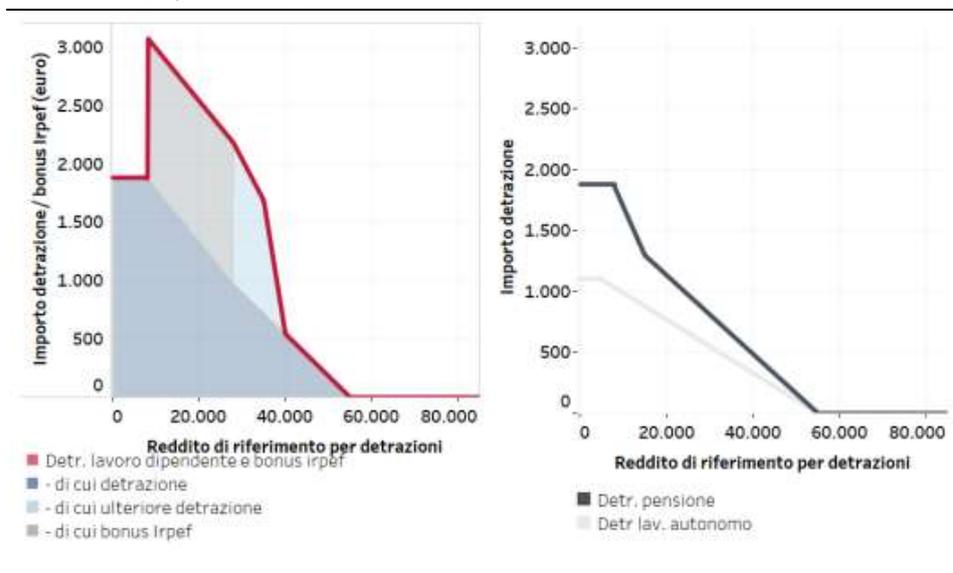


⁷ Con questo termine ci si riferisce all'esigenza di ristabilire l'equità del prelievo tra soggetti che, pur presentando il medesimo reddito, per una differente struttura di bisogni riconosciuti come rilevanti dal legislatore, dispongono di una capacità contributiva inferiore.

Detrazioni per tipologia di reddito. – Il profilo delle detrazioni specifiche per tipologie di contribuenti in funzione del reddito⁸ è riportato nella figura 6. I percettori di reddito da lavoro dipendente beneficiano, in aggiunta alla detrazione (area in grigio scuro del pannello sinistro), del cosiddetto *bonus Irpef*⁹ di 1.200 euro annui (aree in grigio chiaro e celeste del pannello sinistro). Il complesso di detrazioni per lavoro dipendente e bonus (linea rossa del pannello sinistro) raggiunge un massimo di 3.080 euro annui, si riduce linearmente al crescere del reddito con diverse pendenze (più ripida nell'area tra 35.000 e 40.000 euro) e si azzerava per redditi superiori a 55.000 euro.

La detrazione per i percettori di reddito da pensione (linea blu del pannello destro) si differenzia da quella per i lavoratori dipendenti prevalentemente per effetto del *bonus Irpef* di cui non usufruiscono i pensionati. Le detrazioni per lavoro dipendente e pensione spettano in ragione del periodo dell'anno in cui il reddito viene percepito.

Fig. 6 – Detrazioni per tipologie di reddito
(importi in euro)



⁸ A differenza delle aliquote, che sono applicate per scaglioni di reddito imponibile, le detrazioni sono modulate in funzione del reddito complessivo da cui è dedotta la rendita catastale dell'abitazione principale e a cui sono sommati i redditi da locazione in regime di cedolare.

⁹ Il *bonus Irpef* si compone di due elementi: un trasferimento monetario di 1.200 euro annui elargito in corrispondenza di redditi compresi tra 8.150 euro e 28.000 euro (il limite di reddito minimo deriva dal fatto che il trasferimento spetta solo se l'imposta lorda calcolata sul solo reddito da lavoro dipendente eccede le detrazioni da lavoro dipendente); un'ulteriore detrazione per redditi da lavoro dipendente, che definisce il *decalage* del *bonus* rispetto al reddito, pari a 1.200 euro annui in corrispondenza di 28.000 euro di reddito (quando il trasferimento monetario si annulla) che poi decresce dapprima lentamente fino a 960 euro per redditi pari a 35.000 euro e poi più rapidamente fino ad azzerarsi in corrispondenza di 40.000 euro di reddito. Sia il trasferimento monetario sia l'ulteriore detrazione sono attribuiti in ragione dei mesi lavorati.

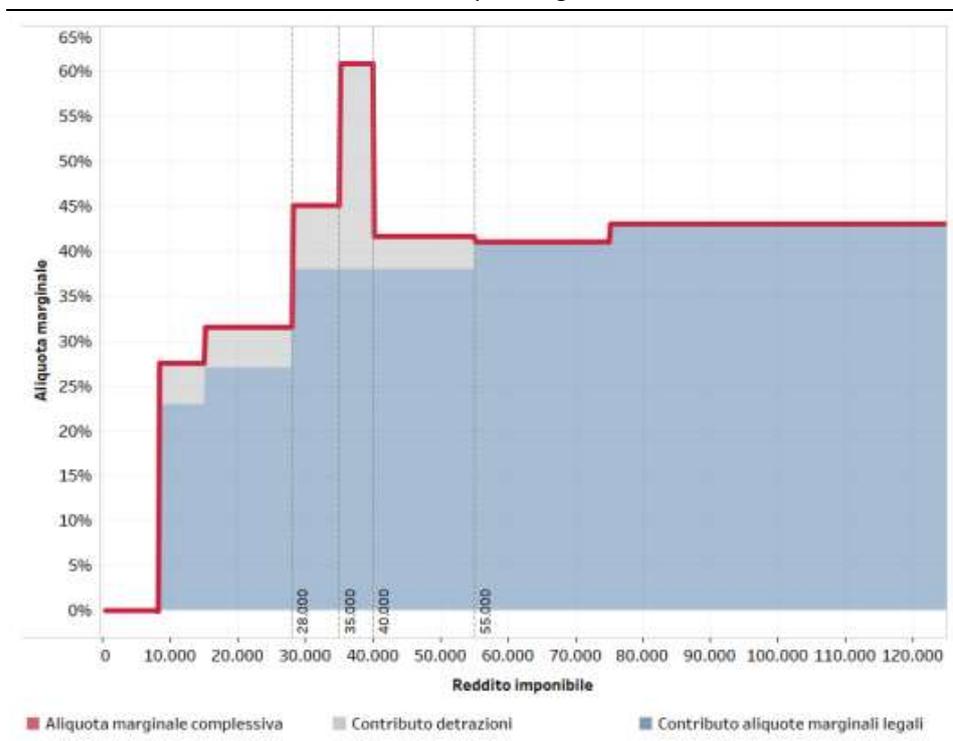
Una detrazione di importo più basso è riservata ai percettori di reddito da lavoro autonomo (esclusi i titolari di impresa in contabilità ordinaria e alcune forme di reddito da partecipazione) e di altri redditi assimilati al lavoro dipendente quali, ad esempio, gli alimenti ricevuti dall'ex-coniuge (linea grigio chiaro del pannello destro). Oltre i 55.000 euro di reddito non spetta alcuna detrazione.

Poiché le detrazioni per tipologia di reddito diminuiscono al crescere del reddito, la loro presenza comporta aliquote marginali effettive superiori rispetto alle aliquote marginali legali (l'imposta pagata in corrispondenza di un euro aggiuntivo di reddito è maggiore rispetto all'aliquota legale per effetto della riduzione/azzeramento delle detrazioni). Più la pendenza della curva delle detrazioni è ripida (ossia più velocemente si riducono le detrazioni all'aumentare del reddito), più elevato sarà il loro contributo all'aliquota marginale effettiva rispetto a quella legale. Le figure 7a, 7b e 7c illustrano l'andamento delle aliquote marginali effettive per percettori di redditi rispettivamente da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo, evidenziando in maniera distinta il ruolo della componente derivante dalle aliquote legali e quello delle detrazioni per le diverse tipologie di contribuente.

Per quanto riguarda il lavoro dipendente (fig. 7a), si evidenziano otto diversi livelli di aliquote marginali effettive a fronte dei 5 livelli delle aliquote legali. Le detrazioni contribuiscono per 4,5 punti all'aliquota marginale effettiva per redditi inferiori a 28.000 euro, portando l'aliquota marginale complessiva al 27,5 per cento nel primo scaglione (dal 23 per cento dell'aliquota marginale legale) e al 31,5 per cento nel secondo (dal 27 per cento dell'aliquota marginale legale). Per redditi superiori a 28.000 euro, tratto in cui la detrazione si riduce velocemente al crescere del reddito per "riassorbire" il *bonus* Irpef, il contributo delle detrazioni all'aliquota marginale effettiva si fa più rilevante: ammonta a 7 punti percentuali tra 28.000 e 35.000 euro (aliquota marginale complessiva del 45 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento) e a circa 23 punti tra 35.000 e 40.000 euro (aliquota complessiva di circa il 61 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento)¹⁰. Tra i 40.000 e i 55.000 euro, tratto in cui la pendenza della curva delle detrazioni è minore, il relativo contributo all'aliquota marginale effettiva si riduce al 3,6 per cento (aliquota marginale complessiva al 41,6 per cento a fronte di un'aliquota legale del 38 per cento). Oltre tale soglia le detrazioni si azzerano e le aliquote marginali effettive coincidono con quelle legali. Nel caso del lavoro dipendente dunque, per effetto del complesso di detrazioni e *bonus* Irpef, le aliquote marginali effettive si discostano sensibilmente da quelle legali. Risultano così più alte negli scaglioni centrali rispetto agli ultimi due scaglioni di reddito raggiungendo valori molto elevati che, come vedremo nel paragrafo 3.1, costituiscono uno dei fattori critici dell'assetto attuale dell'imposta.

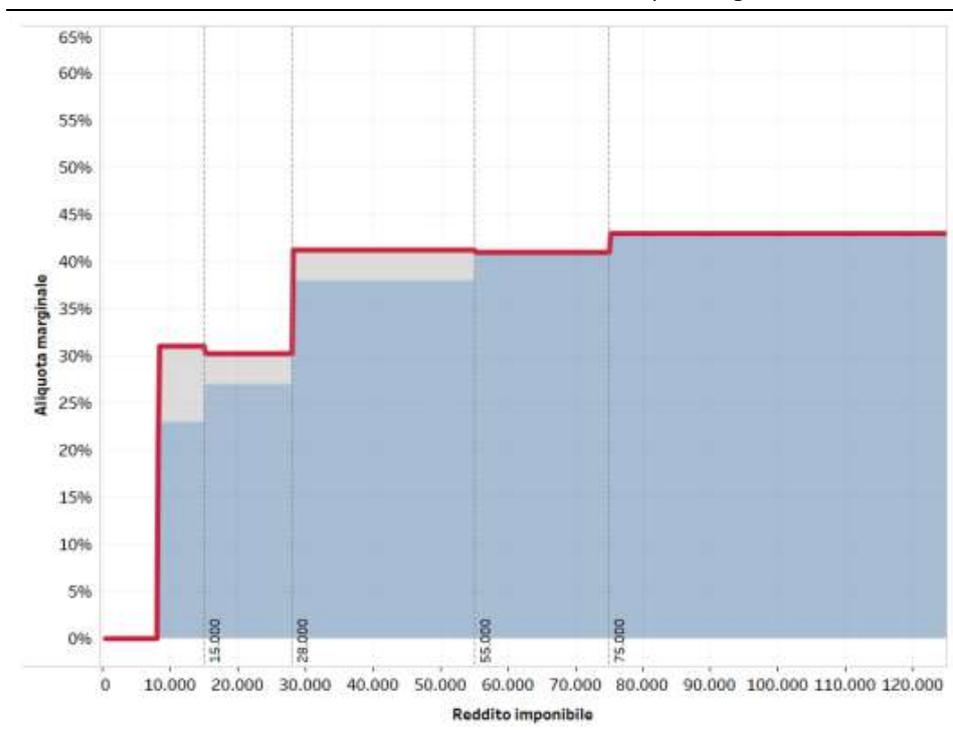
¹⁰ Prima dell'ampliamento e dell'estensione del *bonus* Irpef disposti a partire da gennaio 2020 l'impatto sull'aliquota marginale del complesso detrazioni/*bonus* risultava maggiore, superando il 50 per cento, anche se interessava un intervallo di reddito più ristretto (tra 24.600 e 26.600 euro) e quindi un minor numero di contribuenti.

Fig. 7a – Aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali



Più regolare appare l'andamento delle aliquote marginali effettive per i titolari di reddito da pensione (fig. 7b), per le quali si evidenziano sei diversi livelli (a fronte dei cinque delle aliquote legali): non essendo applicabile il bonus Irpef, questi contribuenti beneficiano esclusivamente, come visto in precedenza, di detrazioni che decrescono abbastanza lentamente al crescere del reddito. Il contributo delle detrazioni alle aliquote marginali effettive si attesta intorno a 3,2 punti percentuali in corrispondenza del secondo e terzo scaglione di reddito. Va tuttavia considerato che l'effetto delle detrazioni annulla sostanzialmente i differenziali di aliquota marginale tra il primo ed il secondo scaglione (risultando entrambi attorno al 30 per cento di aliquota marginale effettiva) e tra il terzo e il quarto (entrambi attorno al 41 per cento), realizzando di fatto per i pensionati un sistema a tre scaglioni effettivi invece dei cinque legali.

Fig. 7b – Aliquote marginali effettive per percettori di reddito da pensione: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali



Nel caso del lavoratore autonomo in regime di imposta progressiva (e quindi non forfettario), si evidenziano sei diversi livelli (a fronte dei cinque delle aliquote legali). Le aliquote marginali effettive risultano più elevate delle aliquote legali di soli 2,2 punti percentuali per i primi tre scaglioni di reddito per effetto della pendenza uniforme e contenuta della curva delle detrazioni (fig. 7c).

Le detrazioni per tipologia di reddito se, da un lato, contribuiscono all'incremento delle aliquote marginali effettive perché decrescenti rispetto al reddito, dall'altro, comportano una riduzione delle aliquote medie, ossia dell'incidenza dell'imposta (al netto delle sole detrazioni da lavoro) sul reddito imponibile. La figura 8 mostra le aliquote medie effettive risultanti dall'applicazione del sistema di aliquote e scaglioni e dalle detrazioni per tipologie di reddito.

Le detrazioni per tipologia di reddito attualmente vigenti influiscono in modo sensibile sulla determinazione del carico di imposta, riducendolo significativamente soprattutto per i redditi più bassi, così come si può osservare dal confronto dell'andamento dell'aliquota media lorda (linea grigio chiaro, relativa a contribuenti che non godono di detrazioni specifiche non essendo appartenenti alle categorie di lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati) e le aliquote medie di lavoratori dipendenti, pensionati ed

Fig. 7c — Aliquote marginali effettive per percettori di reddito da lavoro autonomo: contributo delle detrazioni da lavoro e delle aliquote legali

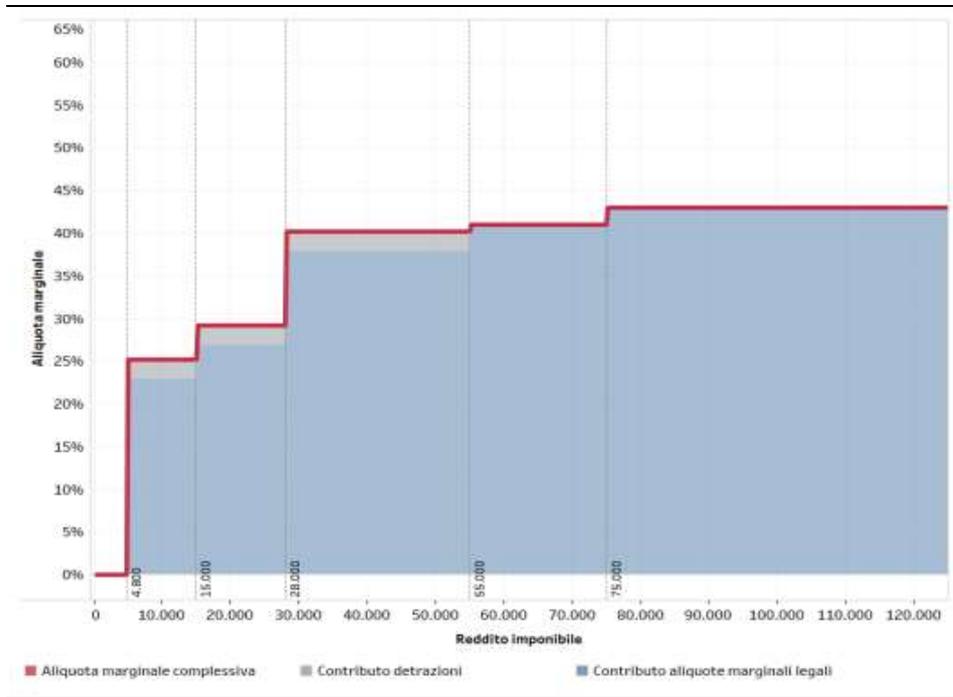
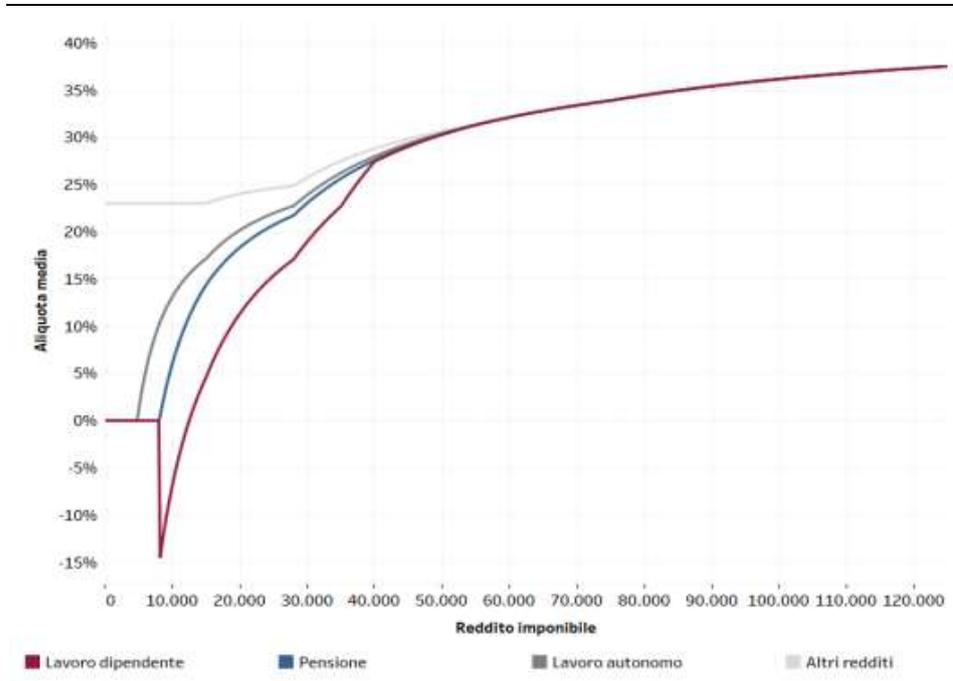


Fig. 8 — Aliquote medie effettive di imposta



autonomi. La differenziazione delle detrazioni tra tipologie di reddito comporta inevitabilmente rilevanti differenze nel carico tributario e quindi nelle aliquote medie effettive per le differenti categorie di contribuenti (con i lavoratori dipendenti che, per effetto anche del *bonus* Irpef, risultano i più avvantaggiati), che si riducono progressivamente al crescere del reddito per annullarsi oltre la soglia di 55.000 euro, quando le detrazioni specifiche per reddito si azzerano.

Nel caso del lavoro dipendente (linea rossa), l'operare delle detrazioni e del *bonus* Irpef fa sì che al disotto dei 12.500 euro non sia dovuta imposta. Tra gli 8.150 e i 12.500 euro, poiché il *bonus* è erogato integralmente anche in assenza di capienza fiscale (ossia di un'imposta lorda di specie inferiore all'importo delle detrazioni spettanti), i contribuenti beneficiano di un trasferimento che può valere fino al 15 per cento del reddito percepito (aliquota negativa). Per redditi inferiori agli 8.150 euro il *bonus* non spetta e non è dovuta imposta. In corrispondenza del reddito medio da lavoro dipendente (circa 21.000 euro) le detrazioni e il *bonus* Irpef valgono complessivamente circa il 13 per cento del reddito imponibile, riducendo l'aliquota media effettiva all'11 per cento.

Le detrazioni per carichi familiari. – Le detrazioni per carichi di famiglia sono anch'esse decrescenti al crescere del reddito e sono attribuite in ragione del numero dei figli, dell'eventuale coniuge e degli altri familiari conviventi considerati fiscalmente a carico del contribuente¹¹.

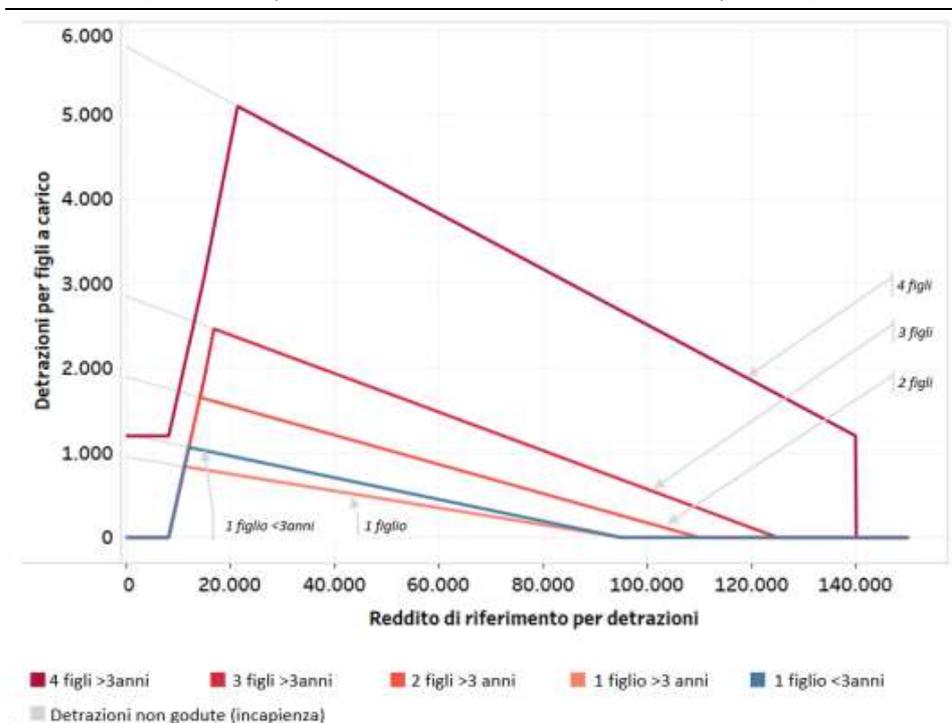
Per i figli a carico la detrazione si calcola a partire da un importo base di 950 euro (1.220 se minore di tre anni) per ogni figlio, che si riduce linearmente al crescere del reddito per azzerarsi oltre una soglia di 95.000 euro (incrementata di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo). Per i contribuenti con più di tre figli l'importo base è aumentato di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo a cui spetta un'ulteriore detrazione speciale di 1.200¹² euro che, a differenza delle detrazioni ordinarie, può essere erogata sotto forma di credito di imposta ai soggetti incapienti (fig. 9). La detrazione è attribuita in ragione dei mesi in cui il soggetto è a carico e può essere ripartita al 50 per cento tra i coniugi oppure integralmente al genitore con il reddito complessivo più alto.

Così come accade per le detrazioni per tipologia di reddito, la riduzione delle detrazioni per carichi familiari al crescere del reddito comporta un incremento delle aliquote marginali effettive. Tale aumento ammonta a circa un punto percentuale per ogni figlio a carico.

¹¹ Sono considerati fiscalmente a carico i familiari con redditi inferiori a 2.840,51 euro. Tale limite è elevato a 4.000 euro nel caso dei figli minori di 24 anni.

¹² Tale ulteriore detrazione si annulla in corrispondenza dell'azzeramento delle detrazioni ordinarie a 140.000 euro.

Fig. 9 – Detrazioni per figli a carico teoriche ed effettivamente godute (lavoratore dipendente; attribuzione delle detrazioni al 100 per cento)



Similmente alle detrazioni per figli a carico, la detrazione per altri familiari a carico segue un profilo linearmente decrescente con il reddito, a partire da un importo teorico di 750 euro che si azzerava per redditi superiori a 80.000 euro.

La detrazione per coniuge a carico parte da un importo leggermente superiore rispetto a quella degli altri familiari a carico e si azzerava sempre per redditi superiori a 80.000 euro, ma segue un profilo più irregolare che consente di usufruire di un beneficio maggiore per i redditi tra 15.000 e 40.000 euro.

Altre detrazioni. – Alle detrazioni per tipologia di reddito e a quelle per carichi familiari che possono essere considerate parte integrante della struttura dell'Irpef, per questioni di equità orizzontale e verticale, si affiancano ulteriori detrazioni con diverse finalità che vanno dal ristabilire la capacità contributiva dell'individuo, a sostenere l'effettuazione di spese meritorie, a fornire incentivi a migliorare l'assetto degli immobili esistenti o di tipo settoriale e, in taluni casi, a contrastare l'evasione fiscale. Si tratta, in particolare, tra le altre, del riconoscimento di detrazioni a fronte delle spese sanitarie e per l'istruzione, quelle per le attività sportive dei ragazzi e per gli addetti all'assistenza personale, degli interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale e delle spese connesse con la ristrutturazione e la riqualificazione degli immobili. La percentuale di detraibilità e i limiti massimi sono peraltro differenziati tra loro. L'applicazione di queste detrazioni,

abbattendo l'imposta lorda, modifica ulteriormente l'aliquota media effettiva dell'imposta.

2.2 La platea dei contribuenti, il reddito imponibile e l'imposta

Utilizzando un campione di dichiarazioni IRPEF relative al 2018, la più recente annualità disponibile, è stato possibile analizzare la composizione della platea dei contribuenti e la distribuzione dei redditi imponibili e dell'imposta. Nel calcolo di quest'ultima si tiene conto del provvedimento di riduzione del cuneo fiscale del gennaio 2020 e degli effetti degli altri principali interventi normativi intercorsi tra il 2018 e il 2020, ricostruiti mediante microsimulazione¹³, tra i quali l'estensione del regime forfettario.

I contribuenti con redditi assoggettati all'Irpef¹⁴ sono circa 39,9 milioni, di cui circa 26,5 milioni hanno effettivamente versato imposta¹⁵ mentre circa 13,4 milioni sono risultati esenti per effetto di deduzioni, detrazioni e del *bonus* Irpef. A fronte di un reddito imponibile totale di circa 815 miliardi, l'imposta di competenza, al netto del *bonus* Irpef erogato, ammonta a circa 146 miliardi, il 17,9 per cento. Il reddito imponibile medio ammonta a 20.600 euro e in media ogni contribuente dichiara 1,5 redditi imponibili di diversa natura.

L'insieme dei redditi sottoposti a tassazione personale è molto eterogeneo e la sua distribuzione evidenzia una notevole dispersione degli imponibili, con una quota rilevante di contribuenti con reddito di modesta entità. La figura 10 riporta le percentuali cumulate dei contribuenti, dell'imponibile e dell'imposta per livelli crescenti di reddito imponibile. Circa il 30 per cento dei contribuenti presenta un reddito inferiore a 10.000 euro (rappresentando circa il 7 per cento del reddito imponibile complessivo) e sostanzialmente non versa imposta. Un altro 30 per cento di contribuenti ha un reddito compreso tra 10.000 e 20.000 euro e versa circa il 10 per cento dell'imposta totale. Oltre la soglia dei 41.000 euro, si colloca solo l'8 per cento circa dei contribuenti, che paga la metà dell'imposta totale.

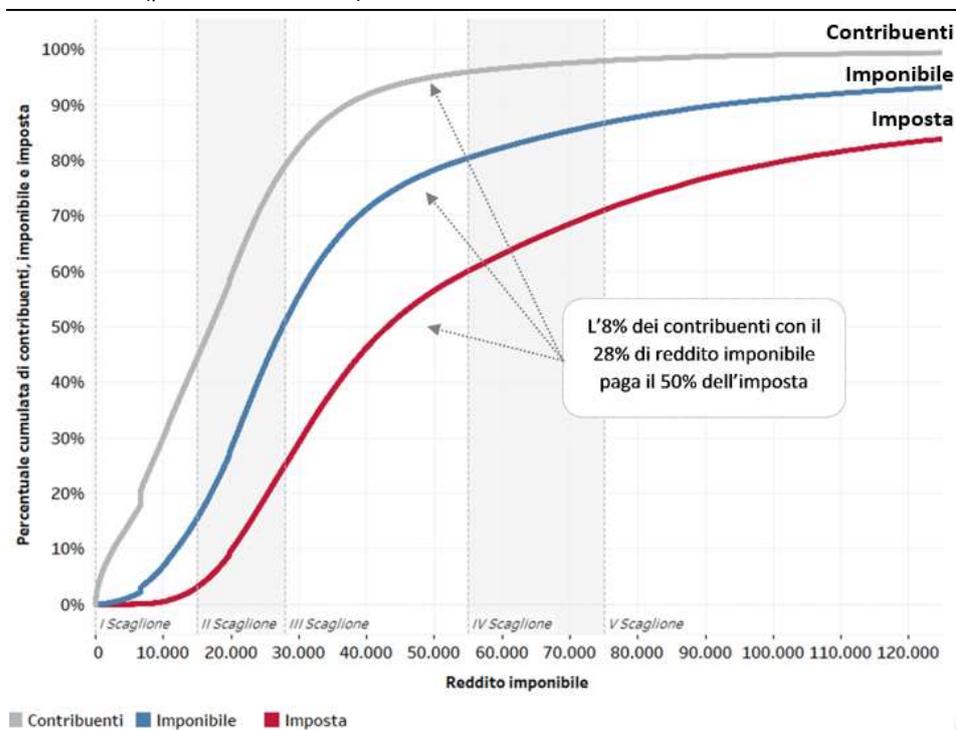
Va sottolineato che la differenza tra la distribuzione dell'imponibile e quella dell'imposta fornisce indicazioni sul grado di progressività dell'imposta.

¹³ Per una sintetica descrizione dei modelli di microsimulazione dell'UPB si rinvia a Pollastri, C. (2019), "Household tax-benefit microsimulation models at PBO".

¹⁴ Soggetti con reddito complessivo positivo, al netto della rendita figurativa per l'abitazione principale. Salvo esplicita menzione, anche nelle successive elaborazioni di questo paragrafo la rendita figurativa dell'abitazione principale non è stata considerata tra i redditi percepiti ai fini dell'Irpef.

¹⁵ Si considera il saldo tra Irpef netta e *bonus* Irpef.

Fig. 10 – Distribuzione dei contribuenti, dell'imponibile e dell'imposta per livelli di reddito imponibile (percentuali cumulate)



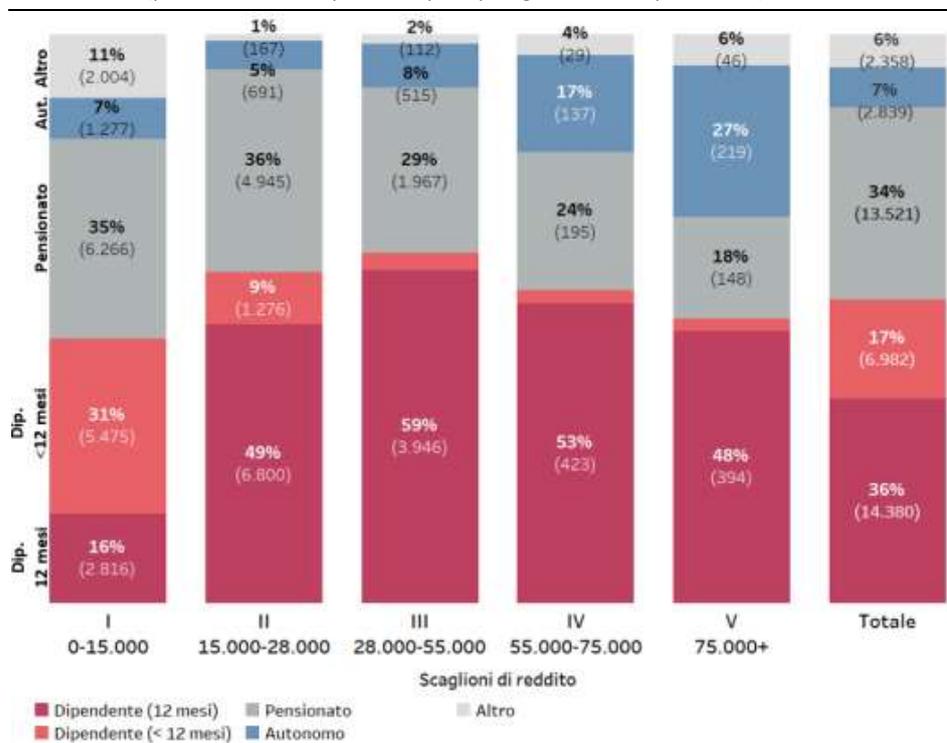
Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

Di fatto nei primi due scaglioni di reddito si concentra l'80 per cento dei contribuenti, che per la gran parte tuttavia percepiscono redditi di importo molto basso. Per effetto delle detrazioni che comportano, soprattutto per il lavoro dipendente, un'ampia area di esenzione da questo segmento di contribuenti si ricava una frazione limitata di imposta (il 26,6 per cento). La gran parte del gettito è versata dunque dal 20 per cento dei contribuenti collocati negli scaglioni superiori, caratterizzati da aliquote marginali molto elevate; come già osservato, a partire dal terzo scaglione l'aliquota legale aumenta di 11 punti e quella effettiva, per un lavoratore dipendente, di circa 14, superando il 45 per cento.

La gran parte dei soggetti a reddito molto basso è costituita da percettori di reddito prevalente da pensione (oltre il 35 per cento dei soggetti del primo scaglione), da lavoratori dipendenti e collaboratori¹⁶ che lavorano per una parte dell'anno (31 per cento) e da percettori di altri redditi, tra cui i fabbricati (11 per cento) (fig. 11). La maggior parte dei lavoratori dipendenti occupati per 12 mesi si trova invece nel secondo

¹⁶ I redditi da collaborazione sono fiscalmente assimilati al lavoro dipendente e sono sottoposti al medesimo regime fiscale.

Fig. 11 – Distribuzione dei contribuenti per scaglioni di reddito e reddito prevalente (1)
(percentuali di composizione per tipologia di reddito prevalente)



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

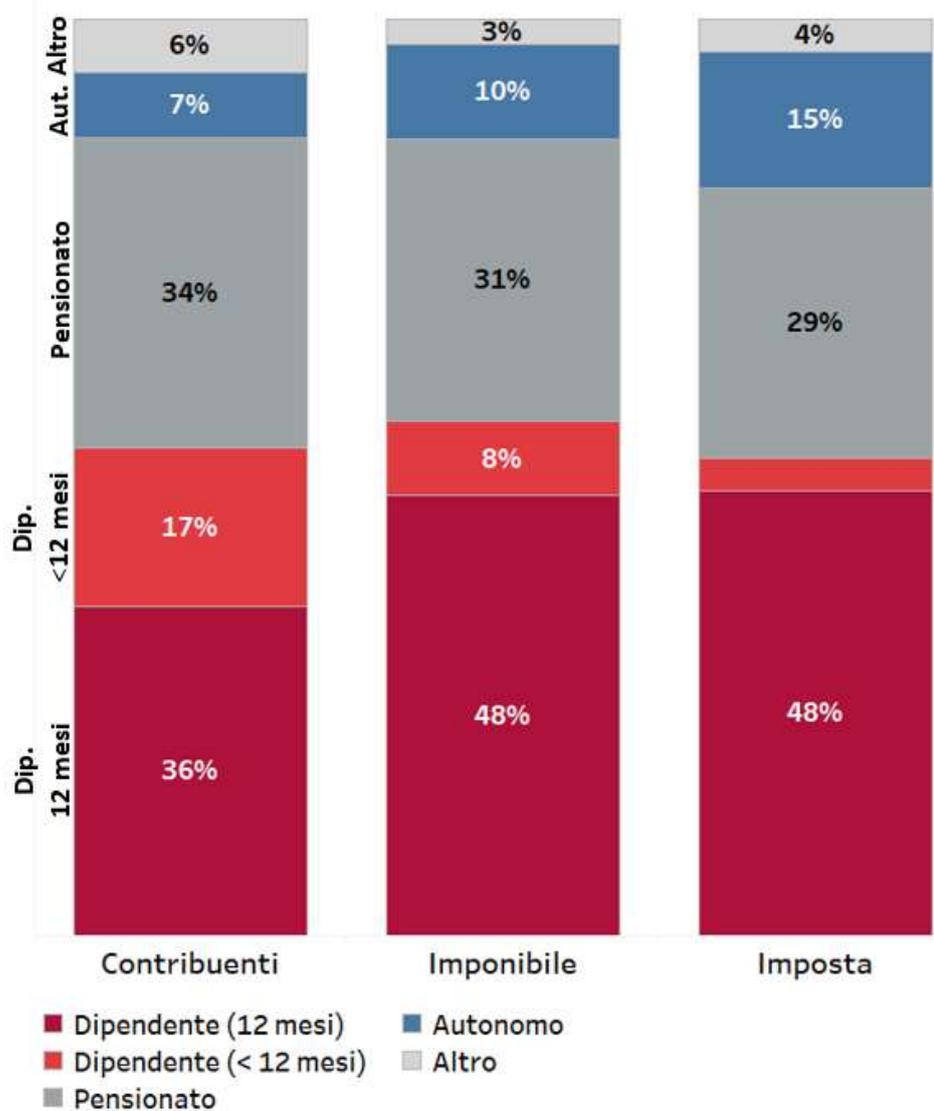
(1) Tra parentesi è riportata la numerosità dei contribuenti in milioni.

scaglione (6,8 milioni di lavoratori con redditi tra 15.000 e 28.000 euro), di cui ne costituisce circa il 50 per cento. Nel terzo scaglione l'incidenza dei lavoratori dipendenti occupati 12 mesi sale a circa il 60 per cento, per poi scendere negli scaglioni superiori, nei quali si rileva un incremento significativo dei percettori di reddito prevalente da lavoro autonomo¹⁷, che costituiscono circa il 27 per cento dei contribuenti dell'ultimo scaglione, un'incidenza circa 4 volte maggiore di quella dei lavoratori autonomi sull'intera platea dei contribuenti.

Nel complesso circa l'81 per cento dell'imposta è versata da lavoratori dipendenti e pensionati, un dato che sostanzialmente riflette la composizione della platea dei contribuenti, costituiti per l'87 per cento dall'insieme di queste due categorie di percettori (fig. 12). Il minore peso di lavoratori dipendenti temporanei e dei pensionati in termini di imposta rispetto alla loro quota di contribuenti è infatti solo parzialmente compensato dai dipendenti occupati per l'intero anno, che sono il 36 per cento del totale e versano quasi la metà dell'imposta totale. I percettori di reddito prevalente da

¹⁷ Redditi da professione, impresa individuale e da partecipazione in regime di imposta progressiva; non sono qui considerati i contribuenti aderenti ai regimi forfettari.

Fig. 12 – Composizione dei contribuenti, del reddito imponibile e dell'imposta
(percentuali di composizione per tipologia di reddito prevalente)



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

lavoro autonomo (che non aderiscono ai forfettari e dunque rimangono nel regime Irpef) costituiscono una quota molto limitata della platea dei contribuenti (il 7 per cento del totale) ma contribuiscono per circa un sesto al gettito totale.

Le detrazioni di imposta (escluse quelle per tipologia di reddito e il *bonus* Irpef) ammontano a circa 26,6 miliardi e per circa il 90 per cento danno luogo a una effettiva

riduzione di imposta¹⁸. Circa il 44 per cento del totale di queste detrazioni è costituito dalle detrazioni per carichi familiari, che possono essere considerate in qualche misura anch'esse un elemento di struttura dell'imposta necessario per correggere la capacità contributiva in funzione dei bisogni connessi con la composizione familiare del nucleo. Il restante 56 per cento (circa 15 miliardi di detrazioni potenziali) è ripartito tra altre tipologie di detrazione, generalmente legate alle modalità di impiego del reddito (cosiddette detrazioni per oneri) (par. 3.3).

3. Le principali criticità del sistema

In questa sezione vengono analizzate alcune delle principali criticità dell'Irpef che dovrebbero essere affrontate da una possibile azione di riforma per assicurare un assetto più coerente e trasparente del prelievo.

3.1 Le aliquote marginali effettive

La struttura originaria dell'Irpef è stata negli anni profondamente modificata (par. 1). La riduzione del numero degli scaglioni, la diminuzione delle aliquote sui redditi più alti e l'aumento di quelle sui redditi bassi e medi, l'innalzamento delle detrazioni per tipologia di reddito e il fatto di averle rese decrescenti rispetto al reddito hanno determinato un notevole innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta (il reddito minimo imponibile), aliquote marginali effettive che aumentano rapidamente nella parte bassa della distribuzione dei redditi e, di conseguenza, anche aliquote medie effettive che crescono velocemente nel primo tratto della distribuzione. L'Irpef è quindi divenuta negli anni più progressiva e più redistributiva di quella originaria¹⁹, un risultato apparentemente controintuitivo se si confrontano le aliquote legali massime di oggi e di allora²⁰. Il fatto di aver reso le detrazioni decrescenti con il reddito ha creato delle irregolarità nella curva delle aliquote marginali effettive.

¹⁸ La quota restante delle detrazioni riportate in dichiarazione non viene goduta per effetto di incapienza dei potenziali beneficiari.

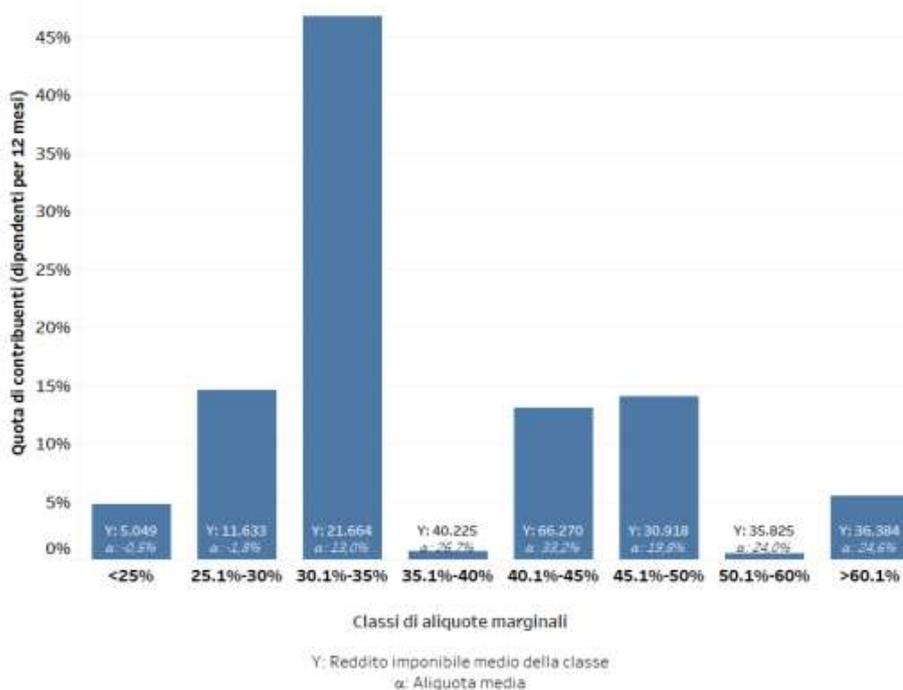
¹⁹ Si vedano, tra gli altri: Gastaldi, F. e Salvemini, G. (2007), "Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'imposta personale sul reddito", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 66, n. 1; Pellegrino, S. e Panteghini, P.M. (2020), "Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia", in *Economia Italiana*, n. 1; Baldini, M. (2020), "Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later", in *Fiscal Studies*. In quest'ultimo studio emerge che dal 1979 al 2019 il grado di redistribuzione dell'Irpef è passato, secondo l'indice di Reynolds-Smolensky, da 0,0253 a 0,0432 e quello di progressività, in base all'indice di Kakwani, da 0,1881 a 0,2068.

²⁰ Va tuttavia considerato che tale aumento della progressività è stato in parte controbilanciato, nella parte alta della distribuzione dei redditi, dall'introduzione di detrazioni (ad esempio, quelle sulle ristrutturazioni immobiliari e per la riqualificazione energetica) e di regimi agevolati (ad esempio, quello della cedolare secca sulle locazioni immobiliari) che per loro natura tendono a beneficiare i contribuenti con redditi più elevati.

Questo fenomeno delle irregolarità assume particolare rilievo per i lavoratori dipendenti che dal 2014 beneficiano, oltre che delle detrazioni decrescenti con il reddito, del *bonus* Irpef caratterizzato da un *decalage* molto ripido. Per questi contribuenti, come abbiamo mostrato nella figura 7a, al passaggio tra il secondo e il terzo scaglione l'aliquota marginale effettiva aumenta di 13,5 punti (al 45 per cento) per poi salire di ulteriori 16 punti (al 61 per cento) sempre all'interno del terzo scaglione, collocandosi ben oltre l'aliquota legale massima.

La presenza di aliquote marginali effettive molto elevate e con un andamento irregolare costituisce un problema per il funzionamento dell'imposta, soprattutto perché, a differenza di quanto accadeva negli anni '70, il fenomeno riguarda una platea ampia di contribuenti (fig. 13). Oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti (occupati 12 mesi l'anno) presenta aliquote marginali effettive superiori a quella legale massima del 43 per cento, collocandosi oltre il 45 per cento. Si tratta oltretutto di contribuenti il cui reddito è relativamente basso e che quindi presentano un'aliquota media contenuta: nella classe tra il 45 e il 50 per cento di aliquota marginale effettiva si trovano contribuenti (quasi il 15 per cento del totale) con in media redditi di 31.000 euro e aliquota media del

Fig. 13 – Distribuzione dei lavoratori dipendenti (occupati 12 mesi) per classi di aliquota marginale effettiva



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

19,8 per cento; nella classe superiore (aliquota marginale effettiva oltre il 60 per cento) il reddito medio è di circa 36.000 euro e l'imposta media non raggiunge il 25 per cento. Se si considera inoltre che a queste aliquote marginali si sommano gli effetti delle addizionali locali dell'Irpef, delle detrazioni per familiari a carico (circa un punto di aliquota marginale aggiuntiva per ogni figlio a carico) e di altre componenti del sistema *tax-benefit* quali i contributi sociali, gli assegni familiari e le altre forme di trasferimento basate sulla prova dei mezzi, è possibile che per una quota non irrilevante di contribuenti eventuali redditi aggiuntivi possano essere significativamente erosi dall'incremento dell'imposta e dalla riduzione dei trasferimenti.

I riflessi negativi di aliquote marginali così elevate e, soprattutto, così superiori all'aliquota media corrispondente, sono molteplici e riguardano l'influenza sulle scelte lavorative al margine, sui costi dell'adeguamento monetario dei salari (drenaggio fiscale) e, più in generale, impattano sul funzionamento stesso della imposta personale comprensiva, quando l'inclusione nell'imponibile di redditi tipicamente "aggiuntivi", come ad esempio quelli da immobili, genera un carico fiscale supplementare di entità molto rilevante.

Queste distorsioni possono aver spinto il legislatore a provvedimenti che hanno scorporato dalla base imponibile ad aliquota progressiva le fonti di reddito per le quali l'effetto di disincentivo dovuto alla distanza tra il prelievo marginale e quello medio ha un forte peso sulle scelte dei contribuenti, anche in termini di propensione all'evasione. Può essere stato questo il caso dell'introduzione della tassazione separata dello straordinario²¹ e della tassazione cedolare dei redditi da locazione. In altri casi si è cercato di aggirare il problema come, ad esempio, con l'incremento nel 2018 della soglia di reddito del *bonus* 80 euro in concomitanza con il rinnovo contrattuale del pubblico impiego, al fine di garantire una piena fruizione degli incrementi salariali in busta paga.

Un ulteriore effetto dovuto alla presenza di elevate aliquote marginali riguarda il trattamento fiscale dei nuclei familiari caratterizzati da un diverso numero di percettori di reddito. In un sistema di tassazione individuale, come quello dell'Irpef, a parità di reddito familiare il vantaggio fiscale a beneficio dei nuclei con due percettori di reddito (rispetto a quelli con un solo percettore) è tanto maggiore quanto più le aliquote marginali crescono velocemente al crescere del reddito. Tale risparmio, che può trovare giustificazione nei maggiori costi sostenuti da una coppia di genitori occupati e nella necessità di incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, risulta oggi particolarmente elevato e pone questioni di equità orizzontale del prelievo. A parità di

²¹ Una forma di tassazione "sperimentale" degli straordinari ad aliquota cedolare del 10 per cento è stata introdotta con la L. 126/2008 ed è rimasta in vigore con successive proroghe fino al 2011, anno in cui l'imponibile sottratto all'imposizione progressiva ha raggiunto i 9,8 miliardi. Successivamente sono state imposte restrizioni alla fruizione del regime di tassazione separata (nel 2014 la base dell'imposta sostitutiva si è ridotta a 3,8 miliardi). Nel 2015 la norma è stata soppressa e dal 2016 è stato introdotto un regime sostitutivo, sempre ad aliquota del 10 per cento, per i soli premi di produttività regolati da contrattazione collettiva. Nel 2018 questo regime ha riguardato circa 2,1 milioni di lavoratori per circa 2,7 miliardi di base imponibile. Nel 2020 la tassazione separata è applicabile fino a un massimale di 3.000 euro per dipendente.

condizione economica familiare, una coppia di due percettori paga fino a 7.700 euro di imposta in meno rispetto a un nucleo con un solo percettore. Il risparmio di imposta è crescente con il reddito del nucleo e raggiunge il massimo in corrispondenza di un reddito familiare di circa 56.000 euro, con un risparmio di imposta che supera i 14 punti percentuali²².

Alla luce di queste problematiche, l'obiettivo più immediato di un'azione di ridisegno dell'Irpef dovrebbe essere quello di eliminare le irregolarità nel profilo delle aliquote marginali effettive per ridurre gli effetti distorsivi.

La regolarizzazione delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti, ossia l'eliminazione dei picchi in corrispondenza del terzo scaglione di reddito, è realizzabile intervenendo in diversi modi sui parametri dell'imposta e con costi in termini di gettito differenti. Di seguito, si descrive attraverso un esercizio di simulazione un esempio di come, senza discostarsi troppo dalla struttura attuale, modificando marginalmente i tre parametri dell'imposta (detrazioni, aliquote e scaglioni), potrebbe essere realizzata una regolarizzazione delle aliquote marginali effettive.

Lo scenario simulato prevede detrazioni da lavoro dipendente (inclusive del *bonus* Irpef) che decrescono linearmente con il reddito a partire dalla soglia dei 28.000 euro per azzerarsi in corrispondenza di 75.000 euro. Risulterebbero dunque eliminati i tratti più pendenti delle detrazioni attuali, che costituiscono la causa delle irregolarità delle aliquote marginali effettive, e sarebbe spostata in avanti di 20.000 euro la soglia massima di reddito (fig. 14). Si è in particolare lasciato invariato il *bonus* Irpef, che genera un trasferimento monetario (aliquota marginale negativa) in corrispondenza di redditi compresi tra 8.150 euro e la soglia di reddito minimo imponibile (12.500 euro), mentre si è agito sul profilo delle detrazioni da lavoro dipendente in modo che la somma delle due componenti abbia un profilo di riduzione più regolare.

La regolarizzazione delle aliquote marginali effettive richiede inoltre una riduzione del differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione di reddito. In particolare, nell'esercizio si prevede l'abbassamento di tre punti dell'aliquota legale del terzo scaglione (da 38 a 35 per cento) e di due punti dell'aliquota del quarto (da 41 a 39 per cento) e, per controbilanciare parzialmente l'effetto positivo sulla parte alta della distribuzione del reddito di minori aliquote sugli scaglioni più bassi, l'incremento di un punto dell'aliquota marginale massima, dal 43 al 44 per cento (fig. 15). Inoltre, si riduce l'ampiezza del terzo scaglione (che riguarderebbe redditi da 28.000 a 35.000 euro) e si amplia il quarto (redditi da 35.000 a 75.000 euro).

²² Si veda l'[Audizione](#) del Presidente dell'UPB del 19 febbraio 2020 sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente".

Fig. 14 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle detrazioni da lavoro dipendente inclusive del bonus Irpef

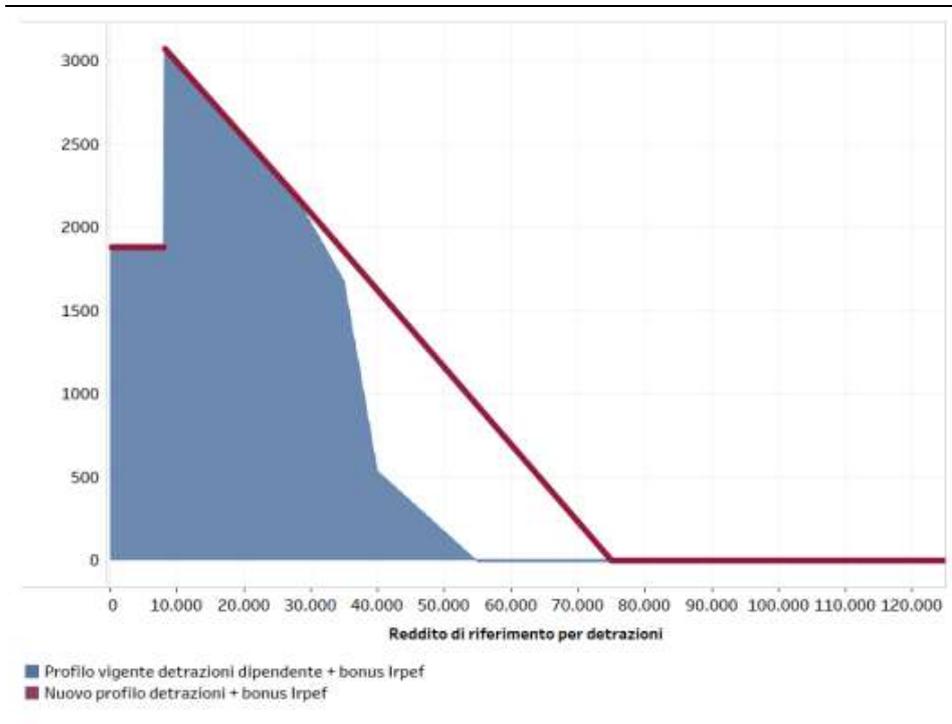
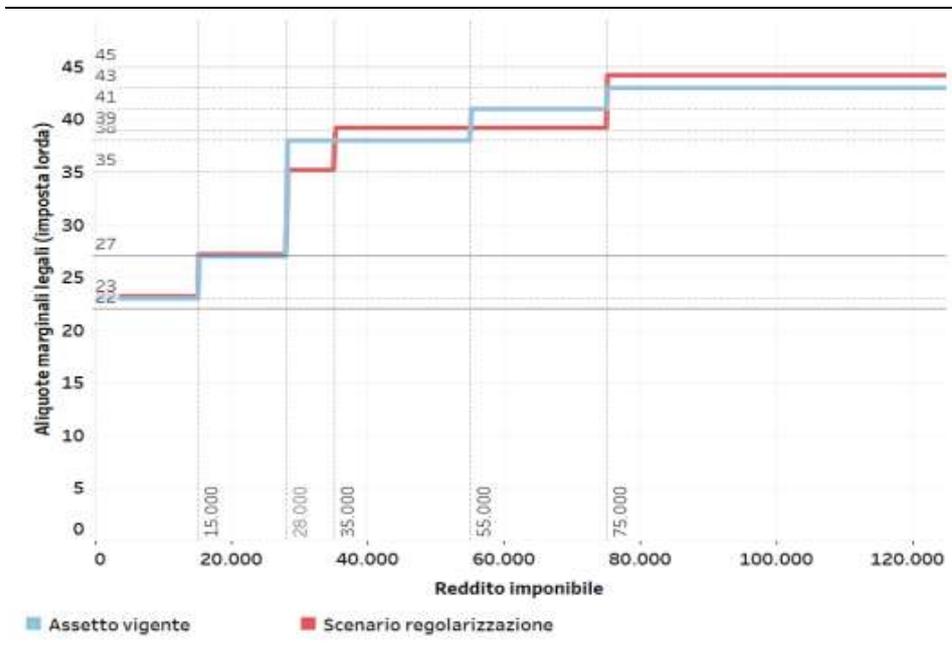


Fig. 15 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote marginali legali



Come si evince dalla figura 16, con questo intervento l'andamento erratico delle aliquote marginali effettive viene regolarizzato, con una riduzione massima tra i 35.000 e 40.000 euro di oltre 17 punti percentuali. In termini di aliquota media di imposta il risparmio maggiore raggiunge i 3 punti, in corrispondenza dei 40.000 euro di reddito (fig. 17), livello oltre il quale, come si è visto in precedenza, si colloca solo poco più dell'8 per cento dei contribuenti.

La riduzione complessiva di gettito associata all'esempio di intervento illustrato ammonta a circa 3 miliardi (di cui poco più di 2 dovuti al ridisegno delle detrazioni), distribuiti su circa 8,3 milioni di beneficiari, per una riduzione media di imposta di circa 365 euro (tab. 3).

In termini distributivi, l'esercizio di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive, che opera sui redditi superiori ai 28.000 euro, favorisce inevitabilmente i decili di reddito più alti (fig. 18). Oltre il 40 per cento dello sgravio di imposta si concentra nel decimo decile e la quota dei nuclei avvantaggiati è maggiore nel nono decile (oltre il 50 per cento). L'incidenza dello sgravio (ossia il rapporto tra minore imposta dovuta e reddito) raggiunge il massimo sul nono decile (0,4 punti percentuali), considerando anche l'incremento di un punto dell'aliquota legale massima.

Fig. 16 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote marginali effettive

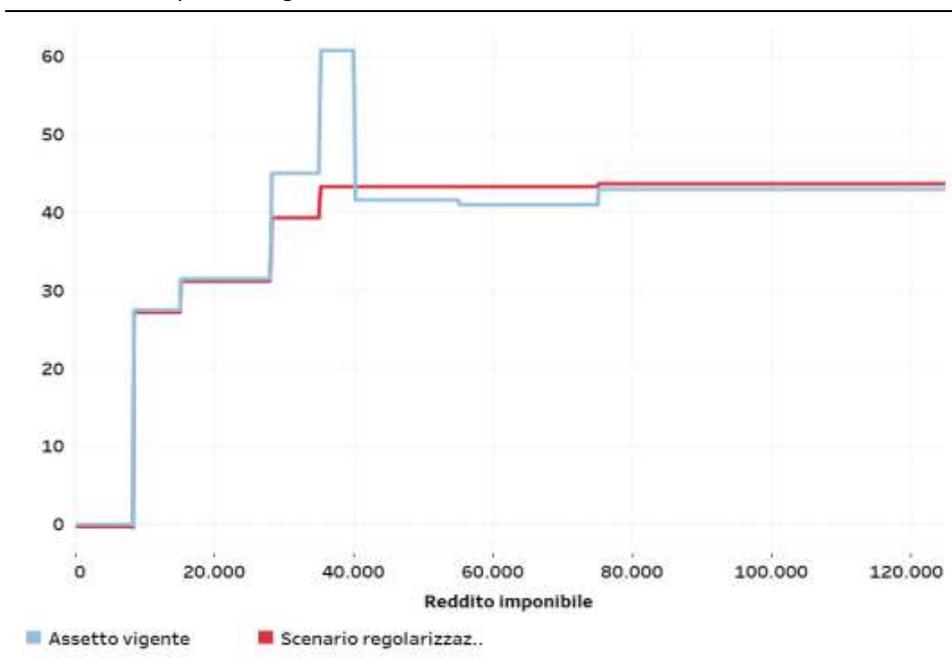
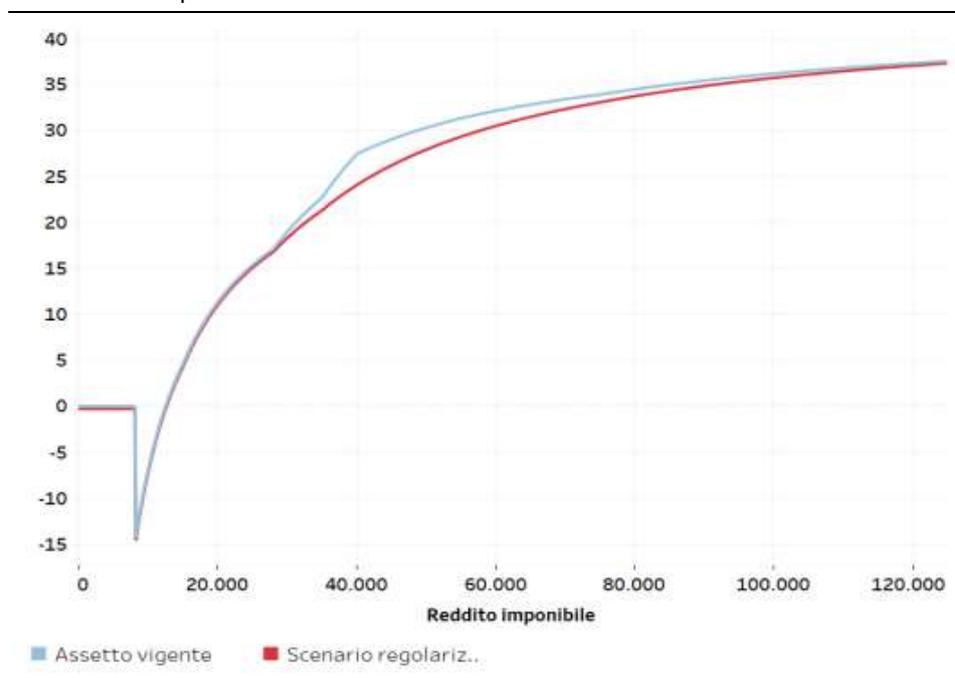


Fig. 17 – Scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali effettive: il profilo delle aliquote medie effettive**Tab. 3** – Impatto aggregato dello scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali

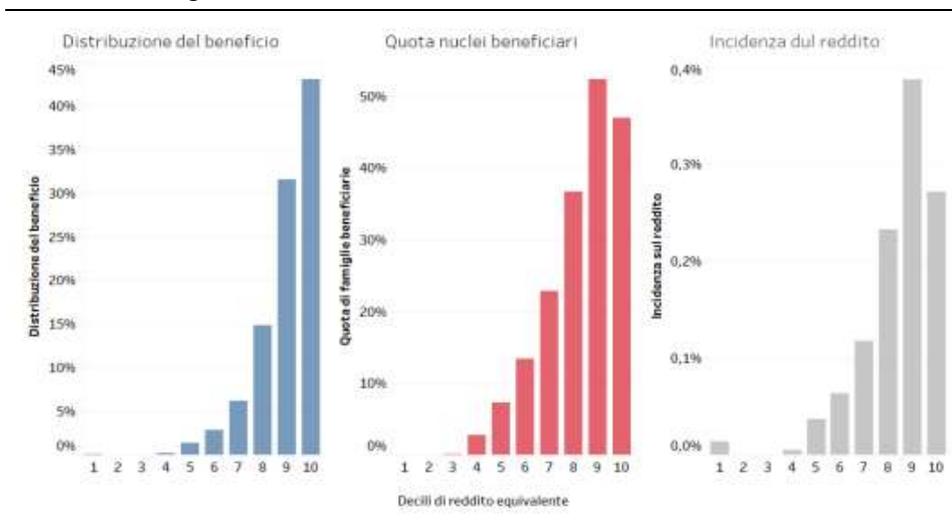
	Totale scenario	Di cui: effetto detrazioni
Minore imposta (milioni di euro)	3.025	2.181
Contribuenti avvantaggiati (migliaia)	8.282	5.310
Beneficio medio (euro)	365	411

Fonte: esercizio condotto con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

3.2 L'erosione della base imponibile

Nell'ambito di applicazione di un'imposta personale progressiva, l'esclusione dalla base imponibile di alcune fonti di entrata comporta la violazione del principio dell'equità orizzontale (soggetti con lo stesso reddito complessivo sono gravati da un carico fiscale differente) indebolendo le ragioni che sono alla base della progressività del sistema. L'imposta non risulterebbe infatti più commisurata all'effettiva capacità contributiva, che va necessariamente determinata sulla base del complesso delle risorse a disposizione del contribuente.

Fig. 18 – Impatto distributivo dello scenario di regolarizzazione delle aliquote marginali



Fonte: esercizio condotto con il modello di microsimulazione *tax-benefit* dell'UPB.

Come osservato nel paragrafo 1, già dalla sua introduzione l'Irpef presenta significative deviazioni dal modello ideale omnicomprensivo di imposta personale progressiva, con l'esclusione dalla base imponibile dei redditi da capitale finanziario, sottoposti ad aliquota proporzionale sostitutiva.

Negli anni la base imponibile dell'Irpef ha subito ulteriori forme di erosione che hanno continuato a riguardare in particolare i redditi da capitale, tra cui il trattamento dei dividendi (oggi inclusi parzialmente nel regime Irpef solo in caso di partecipazione qualificata detenuta da un titolare di reddito di impresa e altrimenti sottoposti a tassazione sostitutiva), le plusvalenze immobiliari (sottoposte a tassazione sostitutiva), i redditi immobiliari, sia di natura figurativa (con l'esenzione delle rendite catastali dell'abitazione principale dal 2001) sia derivanti da locazione (sottoposti a regime opzionale di cedolare secca dal 2011 per le locazioni abitative, estesa dal 2018 agli immobili strumentali di categoria C1 – negozi e esercizi commerciali).

La tendenza all'esclusione dei redditi da capitale finanziario e dei dividendi dall'imposta progressiva è comune ai principali paesi, in cui prevalgono forme di tassazione sostitutiva²³. In alcuni paesi, come ad esempio Germania e Francia, l'inclusione nella tassazione personale è comunque opzionale, consentendo ai percettori di redditi bassi di applicare le aliquote inferiori dell'imposta personale, generalmente più contenute delle aliquote sostitutive (si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'Irpef in Italia e in alcuni altri principali paesi").

Per quanto riguarda la tassazione sui redditi di natura immobiliare, la rendita figurativa dell'abitazione di residenza è esentata da imposta anche in quasi tutti i paesi europei, mentre il reddito da locazione è, a differenza del caso italiano, generalmente sottoposto

²³ Si veda OECD Tax Database (9/2020), Explanatory Annex Part II, "Taxation of corporate and capital income".

all'imposta personale (si veda l'Appendice 3: "Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'Irpef in Italia e in alcuni altri principali paesi"). È necessario considerare tuttavia che la tassazione dei redditi degli immobili è strettamente interconnessa con la tassazione patrimoniale e che in Italia, in concomitanza con l'introduzione della cedolare secca, il prelievo patrimoniale è aumentato in misura sostanziale (il gettito sugli immobili non adibiti ad abitazione di residenza è più che raddoppiato). Rimane invece un'eccezione italiana l'esenzione anche nell'ambito del prelievo patrimoniale delle abitazioni principali (con l'esclusione delle abitazioni di lusso).

Con alcune approssimazioni, dunque, il sistema italiano si avvicina di fatto a un sistema duale, adottato sin dalla fine degli anni '80 in alcuni paesi del Nord Europa, in cui il prelievo è progressivo sui soli redditi da lavoro e i redditi da capitale sono tassati ad aliquote proporzionali. Per attuare un sistema coerente di tassazione duale occorrerebbe tuttavia individuare un meccanismo per scorporare la quota di redditi derivanti dall'impiego di capitale investito dei lavoratori autonomi (operazione non priva di difficoltà applicative) e provvedere a una omogeneizzazione delle aliquote sulle rendite finanziarie, opportunamente raccordate con le aliquote del sistema progressivo.

Dato il contesto normativo internazionale, e alla luce di una elevata mobilità dei capitali, appare più complessa una riforma che tenti di ristabilire un modello di imposta personale omnicomprensiva, anche se, in questa direzione, potrebbero essere riviste alcune delle scelte intraprese negli ultimi anni, come ad esempio l'applicazione della cedolare secca sulle locazioni che, da un lato, ha avuto effetti distributivi ampiamente regressivi e, dall'altro, non sembra aver sortito gli effetti sperati sul versante dell'emersione di base imponibile.

Il numero di contribuenti che optano per la cedolare secca (sia quella ordinaria sia quella agevolata) è progressivamente aumentato nel tempo. Si è passati da circa 500.000 contribuenti del 2011 (l'1,2 per cento del totale dei contribuenti Irpef) a 2,5 milioni di contribuenti nel 2018. L'introduzione della cedolare secca sembrerebbe aver prodotto un'emersione di base imponibile. Il Dipartimento delle finanze²⁴ stima un recupero di evasione compreso tra 1 e 1,5 miliardi per l'anno 2013, mentre la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva evidenzia una riduzione del *tax gap* sulle locazioni²⁵ dovuto a un "cambiamento nei comportamenti dei contribuenti, orientato verso una maggiore *compliance* fiscale" in corrispondenza dell'introduzione del regime cedolare. Tuttavia, sempre il Dipartimento delle finanze rileva che il recupero di evasione non ha comportato un vantaggio netto per il bilancio dello Stato: "in termini di gettito, l'effetto positivo dell'introduzione della «cedolare secca» è più che compensato dagli effetti negativi riconducibili alla riduzione delle aliquote Irpef, alla mancata applicazione delle addizionali locali e

²⁴ Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle entrate.

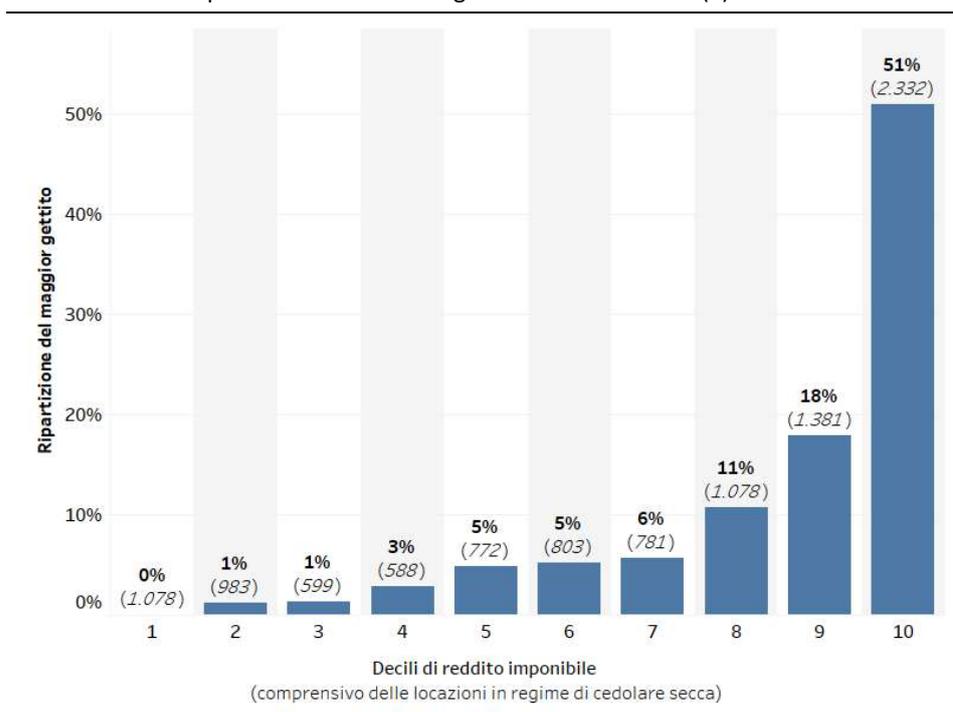
²⁵ Nelle Relazioni sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegate alla NADEF 2018, 2019 e 2020 si rileva che il *tax gap* relativo all'imposta sui redditi da locazione è oscillato, nel periodo, 2011-18, tra un massimo di 1,8 miliardi di euro, registrato nel 2011, e un minimo di poco meno di 0,7 miliardi nel 2018. La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra il gettito evaso e quello teorico, si è ridotta drasticamente, anche se non in modo continuativo, passando dal 21,6 per cento del 2011 all'8,4 del 2018. Infatti nel 2015 vi è stato un picco relativo pari al 14,8 per cento.

all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro". Simili evidenze emergono anche da un'analisi svolta su dati amministrativi da Di Caro *et al.* (2020)²⁶.

La reintroduzione dei redditi da locazioni (oggi sottoposti alla cedolare) nella base imponibile dell'imposta personale comporterebbe, senza considerare possibili mutamenti nelle scelte dei contribuenti, un recupero di gettito di circa 2,5 miliardi, prevalentemente a carico dei contribuenti con reddito più elevato, dato che i redditi da locazione si concentrano maggiormente nella parte alta della distribuzione del reddito: oltre il 50 per cento del maggior carico fiscale che deriverebbe dal reinserimento dei redditi da cedolare secca nell'imposta progressiva risulterebbe a carico dei contribuenti appartenenti all'ultimo decile di reddito (fig. 19).

Nell'ordinamento italiano sono state introdotte anche specifiche esclusioni dall'imposta personale riguardanti i redditi da lavoro, quali ad esempio i regimi forfettari per il lavoro autonomo, il cui campo di applicazione, inizialmente riservato a microimprese con la

Fig. 19 – Distribuzione della maggiore imposta derivante dalla reintroduzione nell'Irpef delle locazioni in regime di cedolare secca (1)



Fonte: elaborazioni su microdati delle dichiarazioni Irpef presentate nel 2018.

(1) Tra parentesi è riportato l'onere medio per contribuente coinvolto.

²⁶ Si veda Di Caro *et al.* (2020), "Assessing the effects of flat tax reforms: micro estimates of tax evasion response in Italy", paper presentato alla *International conference on tax compliance*, Assisi.

finalità di semplificarne la gestione amministrativa, è stato esteso a partire dal 2019 a imprenditori individuali e professionisti con fatturato fino a 65.000 euro. Come sottolineato nell'Audizione UPB del 12 novembre 2018²⁷ ciò ha comportato un importante riassetto della tassazione del lavoro autonomo e delle imprese individuali, coinvolgendo circa il 60 per cento dei soggetti di tale tipologia. Rilevanti sono gli effetti sull'efficienza (in termini di incentivi al lavoro e alla crescita dimensionale dell'attività) e sull'equità verticale e orizzontale complessiva del sistema. Se da un lato si abbassa sensibilmente il disincentivo all'attività lavorativa, poiché si riduce per i soggetti coinvolti l'aliquota marginale complessiva, in corrispondenza del passaggio tra regime forfettario e quello con imposta sostitutiva (in corrispondenza della soglia di 65.000 euro di ricavo), si verifica una cosiddetta trappola di povertà (aliquota marginale superiore al 100 per cento) dovuta al disegno della tassazione per classi e non per scaglioni. Questo assetto configura inoltre un sistema speciale di tassazione che sussiste in parallelo a quello dell'imposta personale progressiva al quale rimangono sottoposti i lavoratori dipendenti, i pensionati e gli altri contribuenti non coinvolti. Il differenziale di carico fiscale a parità di reddito è molto ampio e crescente con il reddito stesso (ad esempio, un lavoratore dipendente con 40.000 euro di reddito paga circa 5.000 euro di imposte sul reddito in più di un autonomo in regime forfettario; il differenziale passa a circa 10.000 euro in corrispondenza di un imponibile di 60.000 euro). La coesistenza di questi due regimi non appare coerente con i principi di equità orizzontale del prelievo.

Inoltre, l'uscita dei redditi di questi lavoratori autonomi dalla base imponibile dell'Irpef e la scelta di un'aliquota proporzionale del 15 per cento non risolve questioni rilevanti come quella della neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa. Un modo per affrontare tale questione è quello di tassare separatamente i compensi per il lavoro prestato dall'imprenditore individuale (da assoggettare come qualsiasi altra forma di reddito da lavoro ad aliquota progressiva) da quelli di remunerazione del capitale (da tassare in modo proporzionale coerentemente con quanto previsto per le persone giuridiche). Un tale meccanismo era stato introdotto nel nostro sistema nel 2017 con l'Imposta sul reddito di impresa (Iri) ma è stato abolito prima di entrare in vigore. In questo modo il sistema di tassazione si avvicinerebbe a un sistema duale e verrebbe incentivata la patrimonializzazione delle piccole imprese.

Sono inoltre sottoposti a tassazione sostitutiva i premi di risultato e diverse forme di *welfare* aziendale e a partire dal 2018 sono stati esentati i redditi fondiari (determinati usualmente su base catastale) per gli agricoltori professionali. Nell'ordinamento sono poi presenti numerose esclusioni dalla base imponibile di specifiche tipologie di reddito di portata più ridotta²⁸.

²⁷ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

²⁸ Si veda il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020 della Commissione per le spese fiscali, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Va infine ricordato il regime di favore riservato ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli che, allo stato attuale, sono esentati dall'Irpef, ma anche dall'Irap e dall'Imu e che beneficiano di un regime speciale IVA. Va considerato a tale proposito che in molti casi oggi le attività di questo settore sono assimilabili ad attività industriali.

3.3 Detrazioni per oneri e altre tax expenditures

Sulla determinazione dell'imposta dovuta incide in misura significativa un variegato insieme di deduzioni e detrazioni (diverse da quelle specifiche per tipologia di reddito e per carichi familiari) riconosciute a platee variabili di contribuenti a seconda del tipo e dell'ambito di applicazione che si sono stratificate nel tempo con finalità tra loro molto diverse. Si tratta di una parte delle spese fiscali che annualmente vengono censite nel Rapporto sulle spese fiscali redatto dall'apposita Commissione al fine di promuoverne il riordino e la razionalizzazione²⁹.

Dal 2011 lo Stato di previsione dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato presenta una ricognizione annuale delle spese fiscali vigenti. Dal 2016 il monitoraggio è affidato a una apposita Commissione, istituita presso il MEF, che è giunta alla pubblicazione del suo quinto rapporto. Il rapporto, sempre allegato allo Stato di previsione dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato, così come prescritto dal D.Lgs. 160/2015, contiene una quantificazione triennale delle spese fiscali. L'individuazione delle spese fiscali, come ampiamente documentato in letteratura³⁰, è condizionata da alcune assunzioni di base per identificare il modello di tassazione (*benchmark*) rispetto al quale i provvedimenti agevolativi rappresentano uno scostamento. Le valutazioni della Commissione sono basate sul cosiddetto *benchmark* legale, nel quale si prende a riferimento il sistema tributario vigente, piuttosto che un più generico modello teorico. Questo approccio tuttavia non esclude la presenza di elementi di soggettività nell'individuazione delle spese fiscali, in quanto alcune misure, identificate come spese fiscali dall'applicazione del *benchmark* legale, possono poi essere riconosciute come caratteristiche strutturali dell'imposta e, come tali, essere escluse dall'insieme delle spese fiscali, alla luce di un'analisi sul piano sostanziale. Rispetto alle valutazioni effettuate in precedenza basate su questo medesimo criterio, la Commissione ha ritenuto di considerare strutturali diverse agevolazioni di imposta precedentemente annoverate tra le spese fiscali. Si tratta, ad esempio, delle detrazioni per redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione (considerate un elemento definitorio della progressività dell'imposta), delle detrazioni per familiari a carico e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Sono inoltre considerate strutturali, e quindi non incluse tra le spese fiscali, le aliquote ridotte dell'IVA e, per quanto riguarda l'Ires, l'ACE (in un'ottica di tassazione duale) e la *participation exemption*. Complessivamente, la Commissione ha quindi ridotto il perimetro delle agevolazioni da considerare spese fiscali rispetto alle valutazioni precedenti, passando dai circa 160 miliardi riportati negli allegati allo stato di previsione dell'entrata fino al 2015 ai circa 54,5 miliardi per i tributi erariali e 22 miliardi per i tributi locali del primo rapporto della Commissione nel 2016³¹. I rapporti della Commissione costituiscono la base per la realizzazione, come previsto dalla normativa, dei rapporti programmatici sulle spese fiscali allegati alla NADEF nei quali dovrebbero essere individuati ogni anno gli interventi "volti a

²⁹ I Rapporti sono scaricabili dal sito:

https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html.

³⁰ Per una rassegna si veda OECD (2010), "Tax expenditures in OECD countries".

³¹ Ancora più ampio è l'insieme individuato dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale nel 2011 che, sulla base di un *benchmark* teorico, individuava circa 720 voci di spese fiscali per oltre 254 miliardi (comprensivi dei tributi locali).

ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica". Nei rapporti programmatici, tuttavia, sono state espresse finora esclusivamente linee di indirizzo molto generali, di fatto mai attuate.

Il Rapporto sulle spese fiscali 2020³² ha censito, per la componente erariale, 602 voci³³ a fronte delle 533 del Rapporto 2019, in aumento per effetto delle agevolazioni introdotte nel corso del secondo semestre 2019 e del primo semestre 2020 a seguito dell'emergenza sanitaria (DL 18/2020, DL 23/2020 e DL 34/2020)³⁴. Di queste, 171 (il 28,4 per cento del totale delle spese fiscali erariali) riguardano esclusivamente l'Irpef comportando una riduzione di gettito pari a 39,4 miliardi nel 2021 (il 57,8 per cento del totale). Si ricorda che, come rilevato in precedenza, tra queste voci non sono ricomprese le detrazioni per redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e da pensione e le detrazioni per familiari a carico. A queste si aggiungono ulteriori 63 voci – per un ammontare complessivo di 7,5 miliardi nel 2021 (circa l'11 per cento del totale) – che riguardano oltre l'Irpef, l'Ires, l'Irap e l'Imu.

Complessivamente è osservabile che a fronte di poche voci di importo rilevante che riguardano ampie platee di contribuenti ve ne sono molte di modesta entità che tuttavia, riguardando un numero molto contenuto di contribuenti, hanno importi unitari rilevanti.

Utilizzando i dati delle dichiarazioni dei redditi del 2018 è possibile ricavare alcune informazioni sull'entità e la distribuzione delle deduzioni e delle detrazioni. Di seguito ci si sofferma sulle principali.

Le deduzioni dall'imponibile ammontano a circa 26,7 miliardi, di cui le più rilevanti sono di natura strutturale o comunque funzionali a evitare doppie tassazioni, come i contributi sociali per la previdenza obbligatoria (circa 19 miliardi) e la deduzione degli assegni al coniuge (0,9 miliardi). Le altre deduzioni ammontano complessivamente a circa 6,5 miliardi e sono per oltre il 65 per cento costituite dai contributi per la previdenza integrativa³⁵.

Le detrazioni dall'imposta (escludendo quelle per tipologia di lavoro, il *bonus* Irpef e quelle per carichi familiari) ammontano a circa 15 miliardi. Tra queste prevalgono le detrazioni connesse a politiche di incentivazione delle ristrutturazioni edilizie (interventi di riqualificazione di immobili, di risparmio energetico e di acquisto di mobili ed elettrodomestici), che costituiscono oltre il 58 per cento del totale (circa 8,7 miliardi di detrazioni potenziali), distribuite su circa 10,5 milioni di beneficiari (fig. 20).

Seguono le detrazioni per spese sanitarie, che valgono circa 3,7 miliardi (circa un quarto del totale) e molteplici voci di importo minore per un totale di 2,7 miliardi, tra cui si

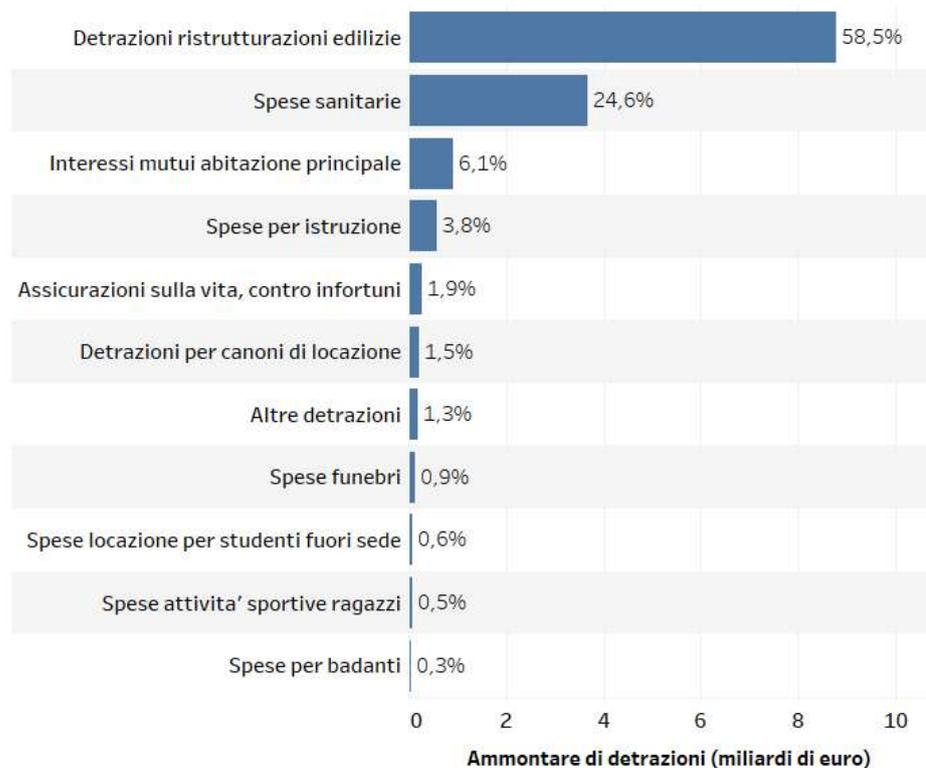
³² Ministero dell'Economia e delle finanze (2020), "[Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020](#)".

³³ Alle voci erariali si aggiungono altre 184 voci relative a tributi locali.

³⁴ Si tratta di agevolazioni a sostegno di famiglie, imprese, medici, infermieri, operatori sanitari, nonché misure settoriali (sanità, editoria, turismo e cultura, sport, infrastrutture e trasporti, agricoltura, pesca e acquacoltura).

³⁵ La deducibilità è consentita fino a un massimale di 5.164,57 euro l'anno.

Fig. 20 – Detrazioni per oneri
(miliardi di euro e, tra parentesi, percentuali di composizione)

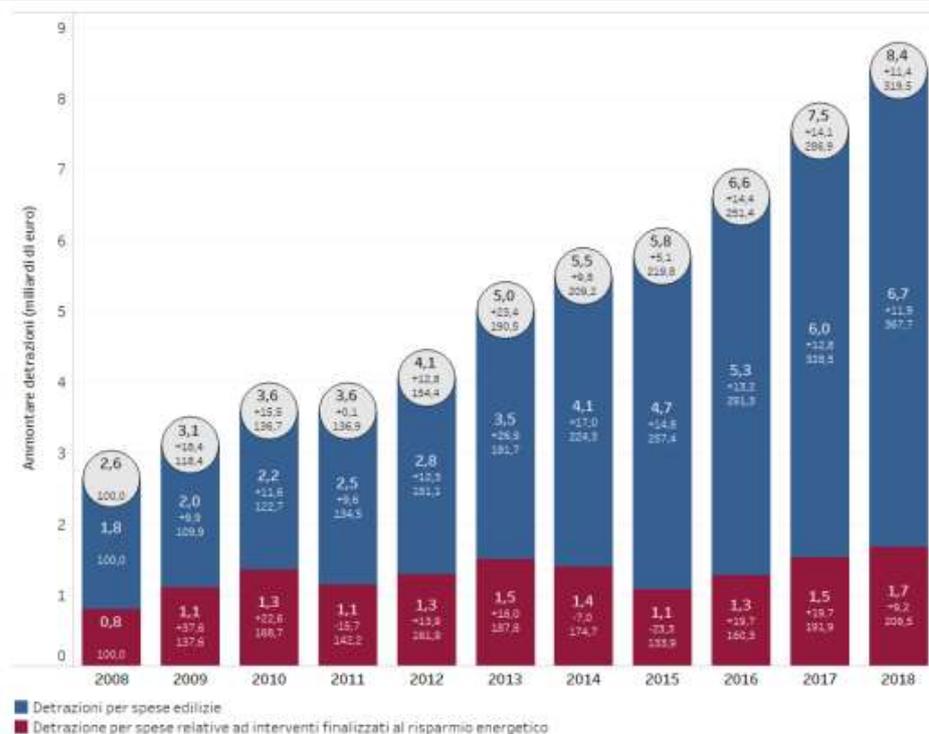


Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

segnalano le detrazioni degli interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale (circa 900 milioni) e le spese per istruzione (quasi 600 milioni).

Negli ultimi anni la tendenza è stata quella di un incremento del peso delle detrazioni piuttosto che una loro riduzione. In dieci anni l'ammontare totale annuo degli incentivi erogati attraverso detrazioni dall'Irpef è triplicato, passando da 2,6 miliardi del 2008 agli oltre 8,4 del 2018, causando nel decennio una perdita di gettito di circa 56 miliardi³⁶ (fig. 21). Nel 2020, con il DL 34, sono state inoltre introdotti l'"ecobonus" che prevede la detraibilità al 110 per cento degli interventi migliorativi dell'efficienza energetica degli edifici e a riduzione del rischio sismico e nuove modalità di fruizione dell'agevolazione, estese anche alle altre spese di riqualificazione degli edifici sostenute nel biennio 2020-21, per un onere complessivo stimato dalla relazione tecnica in ulteriori 12 miliardi su più anni.

³⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#)".

Fig. 21 – Detrazioni per spese di ristrutturazione e di riqualificazione energetica (1)

Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative al periodo 2008-2018.

(1) Nelle etichette sono riportati, in ordine, l'ammontare in miliardi, il tasso di crescita annuale e il numero indice, 2008 = 100. Non sono incluse le detrazioni relative a spese di arredo degli immobili ristrutturati.

Sempre il DL 34/2020 tuttavia rende più labile il legame tra questo tipo di incentivi e l'Irpef, disponendo la possibilità di fruire integralmente del beneficio fiscale attraverso uno sconto in fattura o la trasformazione dell'importo della detrazione in credito d'imposta cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario³⁷. L'Agenzia delle entrate ha specificato infatti che "alla fruizione della detrazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici sono ammessi i soggetti residenti o non residenti titolari di qualsiasi tipologia di reddito [...] e può essere esercitata anche dai soggetti che ricadono nella cd. no *tax area* [...] vale a dire i possessori di redditi esclusi dall'imposizione ai fini dell'Irpef o per espressa previsione o perché l'imposta lorda è assorbita dalle detrazioni di cui all'art. 13 del TUIR"³⁸. Si viene in questo modo a perdere l'unica connessione esistente tra l'incentivo, diventato un vero e proprio *bonus*, e l'Irpef, che sussisteva (esclusivamente) in quanto l'ammontare del beneficio poteva essere goduto fino a concorrenza dell'imposta.

³⁷ Tali modalità si applicano anche alle spese e ai soggetti che continuano a beneficiare delle detrazioni previste dalla normativa previgente, purché connesse all'ambito di applicazione dell'Ecobonus.

³⁸ Agenzia delle Entrate, Risposta ad interpello 25/2020. Analoga facoltà era disposta in precedenza per la cessione del credito delle opere di ristrutturazione sulle parti comuni degli edifici.

Questa soluzione, applicata anche ad altre tipologie di incentivazione minori che non costituiscono un elemento di struttura dell'imposta, aumenterebbe sicuramente i costi per l'erario, ma presenterebbe anche alcuni vantaggi. Da un lato, si potenzierebbe l'attrattiva degli incentivi (usufruiti in un'unica soluzione al momento della spesa) e li si rende più equi estendendoli anche ai soggetti incapienti a basso reddito; dall'altro, si porrebbero i presupposti per la trasformazione di un consistente segmento di *tax expenditures* in programmi di spesa, consentendo una semplificazione dell'impianto dell'Irpef e una maggiore trasparenza del sistema.

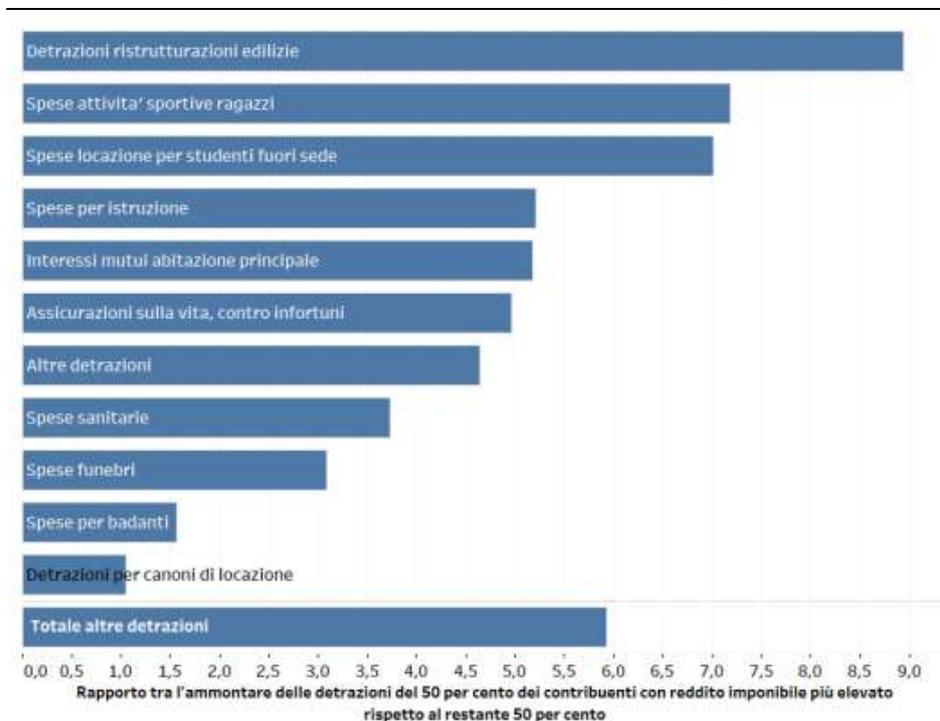
La trasformazione delle detrazioni in *bonus* lascerebbe comunque aperte le questioni riguardanti l'opportunità stessa di tali politiche di incentivazione, sia sul versante dell'efficacia, da verificare mediante opportune valutazioni *ex post*, sia sul piano distributivo. Relativamente al primo aspetto, va considerato che una misura per essere efficace nell'incentivare un comportamento, deve avere natura temporanea e non continuare a essere applicata per periodi troppo lunghi. Per quanto riguarda l'aspetto redistributivo, va rilevato che i benefici derivanti dalle detrazioni per oneri risultano fortemente sperequati a favore dei soggetti a più alto reddito a cui affrisce la quota maggiore di spesa agevolata. Nella figura 22 sono riportate le principali detrazioni per oneri, di cui si indica la distribuzione tra i contribuenti, espressa come rapporto tra l'ammontare di detrazioni afferente al 50 per cento dei contribuenti più ricchi rispetto all'altro 50 per cento più povero. Le detrazioni più sperequate sono quelle relative alle spese per mobili e in generale le spese per ristrutturazione edilizia (i più ricchi beneficiano di un ammontare circa 9 volte superiore a quello usufruito dai più poveri). Risultano comunque sperequate anche le spese sanitarie (i più ricchi beneficiano di un ammontare circa 3,5 volte superiore a quello dei più poveri), mentre sono solo le detrazioni per spese di locazione (soggette a limite di reddito) a risultare equamente distribuite tra le due metà della distribuzione del reddito.

3.4 Semplificazione e trasparenza

Sul versante della semplificazione degli adempimenti per il contribuente, l'introduzione della dichiarazione precompilata sta progressivamente consentendo un significativo snellimento delle procedure. Il numero delle dichiarazioni precompilate presentate è passato da 1,4 milioni nel 2015 a 3,9 milioni del 2020. La disponibilità di informazioni precaricate anche per alcune spese detraibili ha consentito a oltre il 20 per cento dei contribuenti di inviare il modello senza effettuare modifiche³⁹.

³⁹ Si veda Agenzia delle entrate, Comunicato stampa del 10 ottobre 2020.

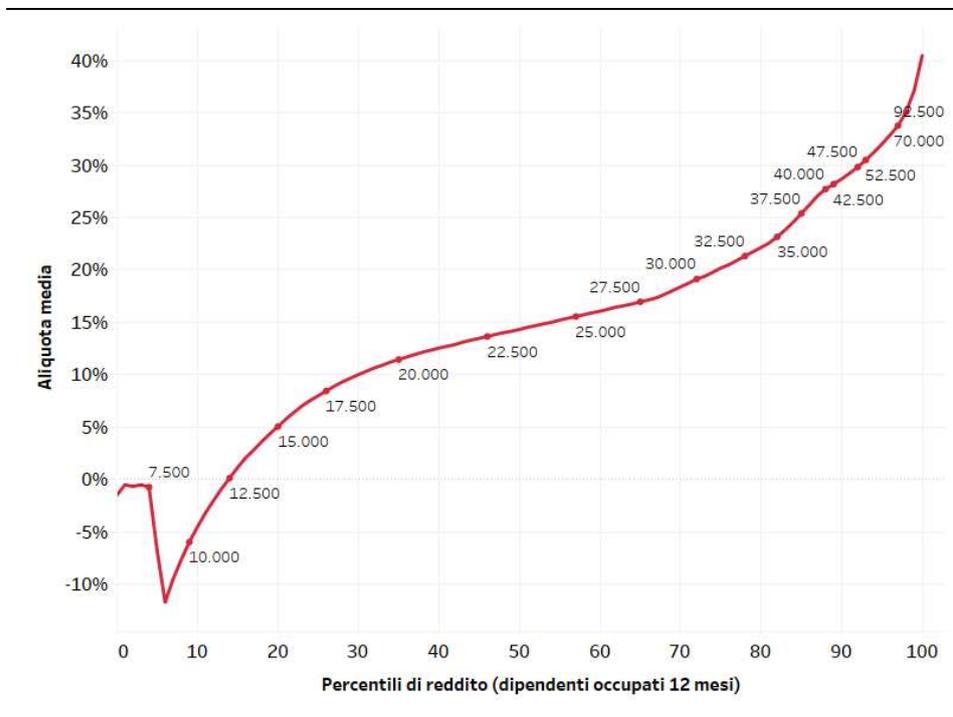
Fig. 22 – Distribuzione delle detrazioni per oneri
(rapporto tra l'ammontare delle detrazioni del 50 per cento dei contribuenti con reddito imponibile più elevato rispetto all'altro 50 per cento)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

Vale tuttavia la pena segnalare, oltre alla necessità di una semplificazione e un riordino del quadro normativo ormai caratterizzato da un'ampia stratificazione e segmentazione in più fonti normative, l'esigenza di una maggiore trasparenza e comprensibilità della struttura del tributo. Come mostrato in precedenza, la presenza congiunta di un sistema di calcolo dell'imposta ad aliquote e scaglioni con elevati salti delle aliquote legali e di detrazioni decrescenti di importo rilevante, non consente al contribuente un'immediata percezione dell'effettiva aliquota marginale a cui è sottoposto e tanto meno dell'effettiva incidenza dell'imposta. Le aliquote medie effettive non sono infatti immediatamente ricavabili dalla struttura delle aliquote legali e degli scaglioni. La figura 23 riporta la distribuzione dell'incidenza media del prelievo (aliquota media) per i lavoratori dipendenti risultante dall'azione degli scaglioni e delle aliquote e dell'applicazione delle sole detrazioni da lavoro dipendente e del *bonus* Irpef. Più della metà dei lavoratori dipendenti occupati per 12 mesi all'anno paga (senza considerare le detrazioni per carichi familiari e per oneri) meno del 15 per cento del proprio reddito imponibile, un'evidenza non immediatamente e chiaramente desumibile dalla struttura delle aliquote legali e dal complesso calcolo delle detrazioni e del *bonus*. L'introduzione di un meccanismo di calcolo dell'imposta più chiaro contribuirebbe a ridurre la salienza del prelievo.

Fig. 23 — Aliquota media effettiva per percentili di reddito
(lavoratore dipendente senza carichi familiari; imposta al netto delle sole detrazioni da lavoro dipendente)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi 2018.

Questo è un obiettivo che potrebbe essere perseguito attraverso l'esplicitazione chiara e diretta delle aliquote medie effettive di imposta che il contribuente applicherebbe direttamente al proprio reddito per determinare l'imposta. Ciò può essere realizzato in diversi modi. Una possibilità è quella di disegnare le aliquote medie effettive come una funzione continua, in analogia con il sistema applicato in Germania e in passato anche in Italia per l'Imposta complementare; verrebbero aboliti gli scaglioni di reddito e le aliquote, le detrazioni per tipologia di reddito e il *bonus* Irpef. I pregi di un approccio di questo tipo consistono, in primo luogo, nell'introduzione di un profilo regolare delle aliquote medie e, di conseguenza, di quelle marginali effettive e, in secondo luogo, in una maggiore trasparenza per il contribuente. Avrebbe oltretutto il vantaggio di una più agevole manovrabilità del sistema da parte del legislatore in funzione dei propri obiettivi di redistribuzione.

La forte differenziazione dei regimi attualmente applicati per le tre principali tipologie di reddito (dipendente, pensione e autonomo) dovuta alle diverse detrazioni e al *bonus* Irpef, potrebbe rendere complessa la transizione verso un sistema con un'unica curva delle aliquote medie, che in una prima applicazione potrebbe dover essere differenziata per tipologia di reddito percepito. Le altre detrazioni, compresi i trattamenti di famiglia

oggetto di una riforma in corso di definizione (par. 3.5), potrebbero essere applicate sull'imposta risultante⁴⁰.

3.5 Il coordinamento tra Irpef e strumenti di sostegno alla famiglia e assistenziali

L'Irpef, il cui obiettivo primario è quello della redistribuzione del reddito, è stata negli anni utilizzata anche come strumento per attuare politiche di sostegno o di incentivazione – realizzabili dal lato della spesa – mediante il riconoscimento ai contribuenti di detrazioni fiscali.

Un esempio in tal senso sono le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Dai primi anni 2000 si è registrato un sostanziale incremento delle detrazioni familiari, con particolare riferimento alle detrazioni per figli a carico, che sono state incrementate in misura considerevole e rese decrescenti con il reddito con il chiaro intento di sostenere specificamente le famiglie con redditi più bassi, allontanandosi dalla finalità originaria di tenere conto dei carichi familiari solo ai fini di una corretta misurazione della effettiva capacità contributiva⁴¹.

Tuttavia, per come è calcolata l'Irpef, il sostegno alle famiglie con figli con redditi bassi è ostacolato dall'incapienza fiscale (ammontare dell'imposta lorda inferiore all'importo delle detrazioni) o addirittura dall'assenza di reddito che implica la non presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini Irpef. Al crescere dell'entità delle detrazioni per carichi familiari (che si è associata nel tempo a un incremento delle altre detrazioni) il fenomeno dell'incapienza ha assunto un rilievo significativo. Si consideri che circa il 45 per cento delle famiglie con detrazioni per carichi familiari superiori a 2.000 euro è incapiente e quindi non usufruisce appieno dei benefici erogati⁴².

Questa criticità sarà, tuttavia, superata quando verrà data attuazione alla legge delega per il ridisegno dei trattamenti di famiglia in discussione in Parlamento. Questa dispone l'unificazione delle detrazioni per carichi familiari, degli assegni familiari e delle altre misure a sostegno dei figli nell'Assegno unico universale commisurato all'Isee. Il sostegno alle responsabilità familiari sarà quindi "veicolato" attraverso uno strumento dal lato della spesa che ingloberà oltre alle attuali erogazioni, i benefici oggi riconosciuti attraverso le detrazioni di imposta per i carichi familiari, consentendo il superamento del problema dell'incapienza.

⁴⁰ Longobardi et al (2020), "Per una riforma dell'IRPEF: la progressività continua dell'aliquota media", *Politica economica*, Fascicolo 1, aprile 2020.

⁴¹ A valori 2020, la detrazione per un figlio a carico valeva circa 75 euro nel 1995, indipendenti dal reddito, mentre oggi, in corrispondenza del reddito medio, è circa 10 volte maggiore.

⁴² Per questa ragione la detrazione supplementare di 1.200 euro destinata alle famiglie con 4 figli o più, introdotta dal 2008 (art. 1, comma 15, lettera a, L. 244/2008), è erogata sotto forma di trasferimento indipendentemente dalla capienza fiscale.

Il disegno di legge delega attualmente in discussione⁴³ dispone l'unificazione, anche graduale, dei diversi strumenti di sostegno delle responsabilità familiari oggi esistenti in un nuovo assegno, con caratteristiche di universalità e commisurato ai bisogni e alle risorse disponibili delle famiglie. Confluirebbero nel nuovo assegno: i) gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali per figli a carico (il cui superamento sarebbe comunque da attuare in coordinamento con la riforma dell'imposta sulle persone fisiche); ii) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; iii) l'assegno di natalità e il premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, della L. 232/2016.

L'assegno unico spetterà a tutti i figli minori a carico⁴⁴ di cittadinanza italiana ovvero ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo⁴⁵. Per i figli maggiorenni a carico l'assegno sarà ridotto e corrisposto fino al compimento del ventunesimo anno di età solo per studenti, disoccupati in cerca di lavoro o lavoratori. Sono previste specifiche maggiorazioni dell'assegno per nuclei in particolari situazioni. Non è prevista alcuna differenziazione dell'ammontare dell'assegno per singolo figlio in relazione al numero dei figli presenti nel nucleo familiare.

L'importo dell'assegno unico sarà modulato in funzione dell'ISEE (o delle sue componenti) ed è prevista la possibilità che possa essere azzerato per livelli di ISEE elevati. La delega specifica che si debba tenere conto, nel meccanismo di graduazione del beneficio, dei possibili effetti di disincentivo al lavoro del "secondo percettore" di reddito in famiglia.

Per i nuclei percettori di Reddito di cittadinanza (RdC) l'assegno sarà determinato tenendo conto della quota del beneficio economico del RdC riferibile ai minori in famiglia. La delega non chiarisce le modalità con cui l'importo dell'assegno unico debba variare in funzione dal beneficio percepito a titolo di RdC ma sembra tuttavia indicare che quest'ultimo (tutto o in parte) possa essere decurtato dell'ammontare dell'assegno unico.

Il disegno di legge delega non specifica, tuttavia, i criteri puntuali di erogazione dell'assegno, sia per quanto riguarda la sua entità, sia per quanto riguarda la relazione con l'ISEE (anch'esso non precisamente individuato).

Questa operazione consentirà anche di superare le distorsioni derivanti dal fatto che le attuali detrazioni sono graduate sulla base del reddito individuale, una misura distorta della effettiva condizione economica dei beneficiari. Il nuovo assegno sarà infatti regolato dall'Isee, un indicatore complesso più preciso nella misurazione del benessere familiare, già adottato per graduare la gran parte delle politiche di natura assistenziale in Italia. Si elimina anche la distorsione della esclusione dei lavoratori autonomi dal campo di applicazione degli assegni familiari.

L'unificazione dei due strumenti pone tuttavia anche alcune questioni legate alla transizione al nuovo regime, che dovranno essere affrontate nella definizione dei criteri applicativi della delega.

⁴³ Il Disegno di legge delega (AS. 1892) è stato approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2020 (AC. 687). Trasmesso al Senato, è attualmente in discussione in Commissione permanente Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale.

⁴⁴ Attualmente il limite di reddito per essere considerato a carico e poter quindi beneficiare dell'apposita detrazione è di 4.000 euro per i figli minori di 24 anni e di 2.840,51 per i figli di età superiore.

⁴⁵ Si richiede inoltre che il beneficiario sia soggetto al pagamento delle imposte sui redditi in Italia, di essere residente e domiciliato con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio e di essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale.

In particolare, l'accorpamento di due benefici, la cui entità è graduata secondo due differenti misure di reddito (il reddito individuale per le detrazioni e il reddito del nucleo per gli assegni familiari), in un nuovo strumento basato su un terzo indicatore diverso dai precedenti può comportare una forte ricomposizione dei benefici. Anche in presenza di un incremento delle risorse totali, alcuni degli attuali beneficiari possono risultare svantaggiati dall'applicazione della riforma.

Si consideri inoltre che la trasformazione delle detrazioni fiscali per carichi familiari in uno strumento di spesa non dovrebbe far perdere di vista la funzione originaria di tale istituto. Le detrazioni per carichi familiari sono infatti prima di tutto uno strumento di equità orizzontale, che consente di riconoscere ai fini fiscali l'onere del mantenimento dei figli (un onere sostenuto dalle famiglie che porta benefici all'intera società, in termini tecnici una esternalità). Una compensazione che, se riconosciuta, dovrebbe in linea teorica essere erogata indipendentemente dal livello del reddito del contribuente (dall'introduzione dell'Irpef fino agli anni '90 le detrazioni per familiari a carico erano infatti determinate in somma fissa). Nel disegno del profilo distributivo del nuovo istituto si dovrebbe dunque compenetrare le esigenze di equità verticale tipicamente legate alla natura assistenziale degli assegni familiari (più risorse ai nuclei più poveri) con quelle di equità orizzontale legate alla tassazione.

Un secondo esempio di utilizzo dell'Irpef per finalità diverse dalla mera redistribuzione del reddito è rappresentato dal *bonus* Irpef quale strumento di sostegno ai lavoratori più poveri.

Come già illustrato, il *bonus* garantisce a un sottoinsieme di lavoratori dipendenti con redditi bassi un'integrazione del reddito personale attraverso un meccanismo di imposta negativa. In seguito all'incremento del *bonus* disposto nel DL 3/2020 il complesso delle risorse erogate ai soggetti incapienti raggiunge 2,9 miliardi su un totale di poco meno di 14 miliardi.

Tuttavia, il *bonus* Irpef presenta una serie di criticità come strumento di sostegno ai *working poors*. In primo luogo, il trasferimento monetario (l'imposta negativa) è riservato ai lavoratori dipendenti con reddito compreso tra una soglia arbitraria (8.150 euro) e il reddito minimo imponibile, variabile in funzione del complesso delle altre detrazioni fiscali per tipologia di lavoro e carichi familiari spettanti, escludendo così i lavoratori con redditi più bassi. In secondo luogo, implica una forte discontinuità in corrispondenza della soglia d'ingresso al *bonus*, passando da un importo nullo a 1.200 euro. In terzo luogo, poiché l'entità del beneficio dipende dal reddito del percettore e non dalle condizioni economiche della famiglia, il *bonus* viene erogato anche a membri di nuclei familiari con elevate disponibilità economiche e, avendone le condizioni, a più soggetti dello stesso nucleo. Infine, è una misura categoriale, visto che i beneficiari sono rappresentati esclusivamente da lavoratori dipendenti.

Un più efficace *targeting* di questa misura a sostegno dei *working poors* potrebbe essere realizzato mediante una revisione dei criteri di applicazione del *bonus* Irpef. Una possibilità potrebbe essere quella di ricorrere a un credito di imposta commisurato al reddito da lavoro percepito in modo da incentivare la partecipazione al mercato del lavoro e di favorire anche gli incapienti⁴⁶. Alternativamente, si potrebbe optare per una corrispondente riduzione permanente dei contributi sociali da porre a carico della fiscalità generale per non alterare i diritti pensionistici⁴⁷.

Sia nel caso di ridisegno del *bonus* all'interno dell'Irpef, sia nel caso di una sua trasformazione in uno strumento di spesa, va in ogni caso garantito un adeguato coordinamento con il Reddito di cittadinanza per evitare sovrapposizioni e incoerenze.

3.6 L'evasione fiscale

Un altro elemento di criticità è l'elevata evasione dell'Irpef. Dalle recenti stime ufficiali sull'evasione fiscale e contributiva contenute nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2020 e nel suo aggiornamento⁴⁸ — che riguardano i contributi sociali e la quasi totalità delle imposte (circa il 93 per cento)⁴⁹ — emerge che nel 2018 il gettito evaso (*tax gap*) è stato pari a 104,6 miliardi (107,8 nel 2017), di cui poco più di 92 derivanti dalle entrate tributarie. La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra gettito tributario evaso e quello teorico, è risultato pari al 19,7 per cento (tab. 4). L'imposta per la quale la propensione è più elevata è l'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese (67,6 per cento). Tale propensione, se si esclude il picco registrato nel 2017, è rimasta stabile nel tempo. In valore assoluto si tratta di 32,7 miliardi (32,1 nel 2017). A questi si aggiungono 4,4 miliardi di Irpef evasa per effetto del lavoro irregolare e 0,8 miliardi di mancate addizionali locali per un totale di 38 miliardi. Complessivamente, la stima dell'evasione dell'Irpef si colloca al di sopra di quella dell'IVA, pari a 33,3 miliardi (36,9 nel 2017), e delle altre principali imposte.

⁴⁶ Nello stile dell'*Earned Income Tax Credit* (EITC) statunitense, esso potrebbe essere di importo crescente fino a una certa soglia di reddito, costante fino a una seconda soglia e poi decrescere linearmente fino ad azzerarsi.

⁴⁷ L'operare congiunto di minori contributi sociali (e quindi minore abbattimento del reddito ai fini fiscali) e progressività dell'imposta (calcolata su un reddito imponibile più elevato) assicurerebbero un beneficio inizialmente crescente (per gli incapienti) e poi decrescente in base al grado di progressività stesso.

⁴⁸ La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2020 e il suo aggiornamento sono disponibili al seguente link:
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.

⁴⁹ Sono escluse dalla stima dell'evasione le imposte sui redditi finanziari e sui trasferimenti immobiliari perché difficilmente oggetto di comportamenti evasivi.

Tab. 4 – *Stime dell'evasione fiscale e contributiva*
(gap in milioni di euro e propensione al gap in percentuale del gettito teorico)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Gap delle entrate tributarie e contributive</i>						
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449
Irpef lavoro autonomo e impresa	30.175	31.596	32.188	33.812	32.092	32.690
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	800
Ires	10.437	9.729	8.029	8.877	8.798	8.695
IVA	34.918	36.776	35.887	35.588	36.923	33.259
IRAP	8.383	8.061	5.483	4.955	5.182	5.149
Locazioni	760	754	1.275	767	729	695
Canone RAI	942	977	1.008	240	225	239
Accise sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490
Imu	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869
Tasi	n.d.	n.d.	n.d.	251	247	266
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	96.561	99.018	95.397	95.711	96.035	92.335
Entrate contributive carico lavor. dipend.	2.362	2.586	2.784	2.764	2928	2953
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8804	9357
Totale entrate contributive	10.021	11.014	11.300	10.883	11.731	12.310
Totale entrate tributarie (netto Tasi) e contributive	106.582	110.032	106.697	106.594	107.767	104.645
<i>Propensione al gap</i>						
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9	2,8
Irpef lavoro autonomo e impresa	66,5	67,6	67,8	67,9	69,8	67,6
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	6,6	7,1	7,3	7,1	7,3	7,1
Ires	30,4	28,0	22,6	23,8	24,0	23,4
IVA	27,2	27,9	27,1	26,6	27,2	24,0
IRAP	22,7	22,2	20,1	18,8	19,1	19,2
Locazioni	9,1	9,1	14,8	9,4	8,8	8,4
Canone RAI	34,4	35,6	36,6	9,9	10,3	10,8
Accise sui prodotti energetici	6,2	6,9	7,5	8,4	10,7	7,7
Imu	27,0	26,9	26,5	26,3	25,8	25,8
Tasi	n.d.	n.d.	n.d.	26,9	26,5	26,2
Totale entrate tributarie (netto Tasi)	22,1	22,4	21,3	21,0	21,0	19,7

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2020 allegata alla NADEF 2019 e relativo aggiornamento.

L'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese è determinata dall'occultamento di tutto o di parte del reddito netto e quindi dalla sopravvalutazione dei costi o dalla sotto-dichiarazione di ricavi. Quest'ultima componente è la parte preponderante dell'economia non osservata stimata dall'Istat nella costruzione dei conti nazionali. Peraltro, va ricordato che essendo le stime dell'evasione fiscale fondate su una metodologia *top-down*, esse dipendono in modo cruciale dai dati di contabilità nazionale e quindi dalle valutazioni dell'Istat sull'economia non osservata.

Si ricorda che l'economia non osservata è costituita da: 1) il sommerso economico, essenzialmente derivante dal valore aggiunto occultato attraverso comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi (rilevante principalmente per la stima dell'evasione dell'IVA e dell'Irpef dovuta dai lavoratori autonomi e dalle imprese), da quello prodotto dall'impiego di lavoro irregolare (rilevante per la quantificazione dell'evasione dell'Irpef dovuta dai lavoratori dipendenti) e da altre componenti minori (ad esempio, gli affitti in nero delle famiglie, le mance al personale di alberghi e ristoranti e la riconciliazione tra stime di aggregati di domanda e di offerta); 2) l'economia illegale, ossia le attività produttive di beni e servizi illegali o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza autorizzazione; 3) l'economia informale, che

include le attività produttive svolte in contesti poco o per niente organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, nell'ambito di relazioni personali o familiari; 4) il sommerso statistico, che include le attività che sfuggono all'osservazione diretta per inefficienze informative (errori campionari e non campionari, errori di copertura negli archivi, ecc.).

In base alle stime dell'Istat⁵⁰, nel 2018 l'economia non osservata è stata pari a 211 miliardi (13,3 per cento del valore aggiunto), in riduzione rispetto al 2017 (213,9 miliardi). La componente predominante è costituita dall'economia sommersa (90,9 per cento del totale, pari a 191,8 miliardi), di cui la sotto dichiarazione del valore aggiunto è la principale determinante (95,6 miliardi). In rapporto al valore aggiunto l'economia sommersa si attesta al 12,0 per cento, la sotto dichiarazione al 6,0.

3.7 Il coordinamento tra diversi livelli di governo

Un aspetto critico dell'attuale struttura dell'Irpef riguarda la sua dimensione multi-livello che richiede un più adeguato coordinamento. Come già richiamato, la normativa prevede la possibilità di Regioni e Comuni di applicare addizionali (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati alla base imponibile dell'imposta erariale) entro limiti massimi e con criteri stabiliti dal legislatore. I gettiti delle addizionali costituiscono un rilevante strumento di autonomia tributaria per gli enti territoriali contribuendo significativamente al finanziamento dei bilanci comunali e, nel caso delle Regioni, del SSN (mediante un vincolo di destinazione del gettito all'aliquota base).

Istituita con il D.Lgs. 446/1997, l'addizionale regionale dell'Irpef ha, a partire dal 2012, un'aliquota base pari all'1,23 per cento che può essere diminuita o maggiorata entro i limiti fissati dal D.Lgs. 68/2011⁵¹. A decorrere dal 2015, la maggiorazione non può essere superiore a 2,1 punti percentuali⁵². Ogni Regione può inoltre stabilire l'applicazione di un'aliquota unica o di un sistema progressivo di aliquote articolate in base agli stessi scaglioni previsti per l'Irpef nazionale. In base ai dati disponibili per il 2020 (tab. 5), emerge che 7 Regioni hanno adottato uno schema ad aliquota unica, di queste 4 hanno previsto l'applicazione dell'aliquota base. Altre 3 Regioni (le Province autonome di Trento e Bolzano e il Friuli Venezia-Giulia) hanno adottato un sistema con doppia aliquota. In particolare, il Friuli Venezia-Giulia è l'unica Regione che adotta un sistema progressivo per fasce, applicando un'aliquota ridotta per redditi entro i 15.000 euro e l'aliquota base su tutto il reddito qualora questo superi la soglia del primo scaglione. Le rimanenti Regioni (11) adottano un sistema progressivo per scaglioni più complesso, articolato su più di due aliquote. Cinque di queste Regioni⁵³ hanno l'aliquota del primo scaglione coincidente con l'aliquota base, le rimanenti partono da un'aliquota maggiorata rispetto a quella di base

⁵⁰ Istat (2020), "L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2015-2018", ottobre.

⁵¹ Il D.Lgs. 68/2011 prevedeva che la maggiorazione non potesse essere superiore: a 0,5 punti percentuali per l'anno 2013; a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; a 2,1 punti percentuali a decorrere dal 2015.

⁵² Il D.Lgs. 68/2011 dispone, inoltre, che: qualora la Regione decida di non adottare un'unica aliquota, le aliquote devono essere diversificate e crescenti rispettando la diversa articolazione degli scaglioni di reddito stabiliti per l'Irpef; ai redditi ricadenti nel primo scaglione non può essere applicata una maggiorazione di oltre 0,5 punti percentuali; le Regioni, tranne quelle interessate da piani di rientro del deficit sanitario, possono decidere detrazioni di imposta in favore delle famiglie e detrazioni dall'addizionale stessa in caso di erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale; le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, invece, possono maggiorare l'aliquota di base fino a 0,5 punti percentuali.

⁵³ Basilicata, Liguria, Lombardia, Marche e Umbria.

(dall'1,33 per cento di Emilia Romagna e Puglia all'1,73 del Lazio e al 2,03 del Molise). Per quanto riguarda l'aliquota applicata all'ultimo scaglione, il Lazio e il Piemonte hanno sfruttato per intero gli spazi di maggiorazione consentiti dalla norma, fissando l'aliquota massima al 3,33 per cento. Lombardia, Marche, Puglia e Toscana hanno invece le aliquote massime più basse e pari all'1,73 per cento. In molte Regioni sono poi previste agevolazioni in base al reddito, ai carichi di famiglia e alle caratteristiche del soggetto, che alterano il sistema di progressività stabilito dalle norme⁵⁴.

Tab. 5 — Struttura delle aliquote regionali all'Irpef nel 2020

Regione	Struttura	Aliquote (min - max)	Principali agevolazioni
Piemonte	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,62 - 3,33	Detrazioni per carichi di famiglia (maggiorate)
Valle d'Aosta	Aliquota unica	1,23	Esenzione per redditi inferiori ai 15.000 euro e deduzione di 15.000 euro
Lombardia	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,74	
Liguria	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 2,33	Detrazioni per carichi di famiglia (entro i 15.000 euro di reddito) e no maggiorazione di aliquota per chi sposta la residenza
PA Trentino	Progressività con due aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	Esenzione per redditi inferiori ai 15.000 euro
PA Alto Adige	Progressività con due aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	Deduzione di 35.000 e detrazioni per carichi di famiglia
Veneto	Aliquota unica	1,23	Aliquota agevolata (0,9%) per i soggetti disabili (entro 45.000 euro di reddito)
Friuli V.G.	Progressività con due aliquote per fasce	0,7 - 1,23	Aliquota agevolata per redditi fino a 15.000 euro
Emilia Romagna	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,33 - 2,33	
Toscana	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,42 - 1,73	
Umbria	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,83	
Marche	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,23 - 1,73	
Lazio	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,73 - 3,33	Aliquota 1,73% per redditi non superiori a 35.000 euro o 50.000 euro con tre figli o per soggetto con disabilità
Abruzzo	Aliquota unica	1,73	
Molise	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	2,03 - 2,63	
Campania	Aliquota unica	2,03	
Puglia	Progressività con cinque aliquote per scaglioni	1,33 - 1,73	Detrazioni per carichi di famiglia
Basilicata	Progressività con tre aliquote per scaglioni	1,23 - 2,33	Aliquota ridotta (1,23%) per carichi di famiglia se somma dei redditi entro la fascia 55.000-75.000 euro
Calabria	Aliquota unica	2,03	
Sicilia	Aliquota unica	1,23	
Sardegna	Aliquota unica	1,23	Detrazioni per carichi di famiglia (entro i 55.000 euro di reddito)

Fonte: elaborazioni sulla base dei dati presenti sul sito del Dipartimento delle Finanze.

⁵⁴ Nel Lazio, ad esempio, anche per il 2020, si applica l'aliquota dell'1,73 per cento per redditi non superiori a 35.000 euro, oppure non superiori a 50.000 euro per soggetti con tre figli fiscalmente a carico o uno o più figli diversamente abili o, infine, soggetti ultrasettantenni portatori di handicap appartenenti a un nucleo familiare con un reddito imponibile non superiore a 50.000 euro. In Basilicata si applica l'aliquota ridotta dell'1,23 per cento in caso di due o più figli a carico o nel caso di figli a carico di più soggetti, se la somma dei redditi imponibili è compresa tra 55.000 e 75.000 euro. In altre Regioni le agevolazioni per carichi di famiglia sono riconosciute nella forma di detrazioni di imposta, come nel caso della Puglia, del Piemonte e della Liguria, dove, inoltre, per il 2019 e il 2020 non si applica la maggiorazione di aliquota ai soggetti provenienti da altre zone italiane ed estere di età inferiore ai 45 anni che abbiano trasferito nel 2018 la propria residenza in un Comune ligure.

Istituita con il D.Lgs.360/1998, l'addizionale comunale ha un'aliquota massima dello 0,8 per cento⁵⁵ e modalità di applicazione simili a quelle previste per l'addizionale regionale. A decorrere dal 2007, infatti, i Comuni possono introdurre soglie di esenzione dal tributo per livelli di reddito complessivo. Ogni Comune può inoltre stabilire l'applicazione di un'aliquota unica o di un sistema progressivo di aliquote articolate in base agli stessi scaglioni previsti per l'Irpef nazionale. Per il 2020 (tab. 6) il 14,6 per cento circa dei Comuni ha deliberato la non applicazione dell'addizionale (o comunque non la applica) mentre il restante 85,4 per cento ne prevede l'applicazione secondo un'aliquota unica (70,7 per cento) o secondo una struttura di progressività per scaglioni (14,7 per cento). Dei Comuni che applicano l'aliquota unica solo lo 0,6 per cento la fissa al livello minimo dello 0,1 per cento (32 Comuni) mentre ben il 47,4 per cento la applicano al massimo livello consentito dello 0,8 per cento (2.648 Comuni). La maggior parte dei Comuni con aliquota unica (70 per cento) non prevede soglie di reddito esente da imposta; i rimanenti Comuni applicano soglie di esenzione per livelli di reddito variabili, che vanno da 700 a 55.000 euro, ma che nella quasi totalità si collocano nella fascia di reddito del primo scaglione. Sono, infine, 1.154 i Comuni che presentano un sistema progressivo per scaglioni. Di questi il 70 per cento combina la progressività per scaglioni a soglie di esenzione del reddito che, nella quasi totalità dei casi, sono concentrate nella fascia di reddito fino al limite del primo scaglione. L'esenzione, sia nel caso di aliquota unica sia nel caso di progressività per scaglioni, spesso riguarda solo i redditi da lavoro dipendente e assimilati o è combinata con altre caratteristiche del contribuente quali l'età e i carichi di famiglia.

Quanto emerge dall'applicazione delle addizionali regionali e comunali è dunque un quadro di grande variabilità tra territori nei livelli delle aliquote applicate, nelle strutture di prelievo adottate (aliquota unica, scaglioni, fasce) e nelle esenzioni e agevolazioni previste. Ne risultano allontanamenti talvolta eccessive rispetto al modello di progressività determinato dal disegno dell'imposta erariale e applicato in tutto il territorio nazionale con conseguenti violazioni dei principi di equità verticale e orizzontale eccessivi rispetto alle esigenze di preservare un adeguato grado di autonomia fiscale per Regioni e Comuni.

Tab. 6 – Struttura delle aliquote comunali all'Irpef nel 2020 (1)

Struttura	Percentuale di Comuni
Nessuna addizionale	14,6%
Aliquota unica	70,7%
<i>Aliquota unica minima (0,1%)</i>	0,6%
<i>Aliquota unica massima (0,8%)</i>	47,4%
<i>Aliquota unica senza soglie di esenzione</i>	70,0%
<i>Aliquota unica con soglie di esenzione entro i 15.000 euro</i>	29,0%
Progressività per scaglioni	14,7%
<i>Progressività per scaglioni senza soglie di esenzione</i>	29,9%
<i>Progressività per scaglioni con soglie di esenzione</i>	70,1%

Fonte: elaborazione su dati della sezione Fiscalità regionale e locale del sito web del Dipartimento delle finanze aggiornata al 29 gennaio 2021.

(1) Le percentuali in corsivo sono riferite alle categorie di livello superiore scritte in tondo.

⁵⁵ Salvo deroghe previste dalla legge, come nel caso di Roma Capitale, che, a decorrere dal 2011, può stabilire un'aliquota fino allo 0,9 per cento.

Allo scopo di meglio contemperare queste due esigenze e di affinare il coordinamento dell'Irpef tra i vari livelli di governo sarebbe utile procedere a una semplificazione e a un ridisegno delle forme di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni. Si tratterebbe innanzitutto di trasformare le attuali addizionali in sovrainposte (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati al debito di imposta erariale) che hanno rispetto alle prime il vantaggio di essere neutrali con riferimento alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante. In secondo luogo, sarebbe auspicabile circoscrivere maggiormente gli spazi di autonomia oggi riconosciuti a Regioni e Comuni limitandoli alla sola fissazione di un'aliquota, che dovrebbe rimanere costante per tutti i livelli di reddito (secondo dunque uno schema ad aliquota unica), all'interno di un *range* prefissato a livello centrale. In tal modo, si riconoscerebbe agli Enti territoriali la possibilità di chiedere ai propri cittadini-contribuenti gettiti aggiuntivi a fronte di maggiori servizi forniti (coerentemente con il criterio del beneficio), ma al contempo si assegnerebbe al livello di governo centrale l'esclusività nella determinazione della progressività del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

4. Considerazioni generali

La riforma dell'Irpef dovrebbe mirare a superare le criticità evidenti dell'attuale struttura dell'imposta (aliquote marginali effettive elevate ed irregolari in corrispondenza di redditi medi e medio-bassi, erosione della base imponibile e dell'imposta, scarsa trasparenza e complessità, diffusa evasione dei redditi da lavoro autonomo e da impresa) e quelle che emergono considerando il sistema di *tax-benefit* nel suo complesso. Nel disegnare la riforma va tenuta ben presente l'esigenza di sostenibilità dei conti pubblici nel medio-lungo termine e quella di favorire la crescita riducendo i disincentivi al lavoro e all'accumulazione di capitale umano e fisico. Vanno altresì considerate le caratteristiche degli altri segmenti di tassazione che costituiscono il sistema tributario italiano e i riflessi che modifiche all'attuale struttura dell'Irpef avrebbero sul finanziamento di Regioni e Comuni.

Per quanto riguarda gli obiettivi della riforma e il quadro finanziario attuale, nei più recenti documenti ufficiali (Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 e nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza trasmessa al Parlamento lo scorso 15 gennaio) si afferma l'intenzione di attuare una riforma del sistema tributario, in particolare dell'Irpef, finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza e al contrasto dell'evasione. Tra gli obiettivi viene esplicitamente menzionata la riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente e autonomo, in particolare per i contribuenti con redditi bassi e medio-bassi, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione delle donne e dei giovani. A oggi le risorse stanziare per la riforma fiscale sono quelle previste dalla legge di bilancio per il triennio

2021-23 che ha istituito un apposito fondo per il finanziamento di questi interventi dotandolo di risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e a 7 miliardi a decorrere dal 2023. Di queste, tuttavia, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico in corso di definizione. Allo stato attuale quindi per la riforma fiscale sono disponibili tra i 2 e 3 miliardi nel 2022 e tra 1 e 2 miliardi dal 2023. Dal 2022 ulteriori risorse per il Fondo potranno derivare dalle maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, un fenomeno particolarmente complesso da stimare in quanto molto specifico, legato a comportamenti individuali e la cui perimetrazione non è sempre chiara.

Va inoltre tenuto conto che le maggiori entrate permanenti sono già incluse nei conti a legislazione vigente e, pertanto, la loro assegnazione a un fondo con finalità specifiche (vincolo di destinazione) implica, ai fini del raggiungimento degli obiettivi in termini di saldo, la necessità di recuperare altrettante risorse da altre voci di bilancio.

L'entità delle risorse a oggi destinate alla riforma appaiono insufficienti a finanziare gli obiettivi indicati nei documenti ufficiali. L'attuale stato dei conti pubblici, fortemente appesantito dagli interventi per l'emergenza COVID, e l'esigenza di preservarne la sostenibilità nel medio-lungo periodo precludono la possibilità di un finanziamento in disavanzo. Ulteriori risorse da destinare al ridisegno dell'Irpef potrebbero, tuttavia, derivare:

- da una riallocazione del carico fiscale all'interno dell'Irpef, attraverso un aumento del prelievo sui redditi più elevati per compensare le perdite di gettito conseguenti alla riduzione del prelievo sui redditi bassi e medio-bassi indicata come obiettivo della riforma;
- da un ripensamento dell'entità del prelievo sui redditi fuoriusciti nel tempo dalla base imponibile dell'Irpef riconducendoli nell'alveo della tassazione progressiva; un ruolo non irrilevante nel recupero delle risorse potrebbe anche essere giocato da una revisione del catasto, dallo sfortimento delle spese fiscali e da un efficace contrasto dell'evasione fiscale;
- da una ricomposizione del prelievo complessivo, spostando la tassazione dai fattori produttivi verso i consumi⁵⁶, accogliendo una richiesta che viene

⁵⁶ Nel 2018 l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro (ossia il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente) in Italia è risultata di oltre 4 punti percentuali superiore a quella media dell'area dell'euro (42,7 per cento, contro 38,6), attestandosi al di sopra delle aliquote implicite di Francia (40,9 per cento), Germania (37,9 per cento), Spagna (34,2 per cento) e Paesi Bassi (33,2 per cento). Nello stesso anno, l'aliquota implicita di tassazione sui consumi (ossia il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico) è risultata di oltre un punto inferiore a quella media dell'area dell'euro (15,7 per cento, contro 16,8), ponendosi al di sotto delle aliquote implicite di tutti i paesi dell'area dell'euro ad eccezione della Spagna (13,8 per cento); i Paesi Bassi, la Francia e la Germania si collocano, rispettivamente al 19, 17,9 e 16,2 per cento. Decomponendo l'aliquota implicita sui consumi per tipologie di imposta, il peso dell'IVA è il più basso tra i paesi dell'area dell'euro e circa 2 punti percentuali

riproposta annualmente dalla Commissione europea nelle Raccomandazioni specifiche per il paese e che favorirebbe la crescita riducendo le distorsioni del sistema tributario;

- da una riduzione delle spese che, tuttavia, appare problematica sia alla luce della loro compressione già avvenuta negli ultimi anni ai fini del risanamento dei conti pubblici sia in relazione alle nuove esigenze che si stanno manifestando nell'attuale crisi pandemica e che influenzeranno le politiche pubbliche nei prossimi anni.

Fissato il quadro finanziario di riferimento, è importante definire la direzione di riforma che si vuole intraprendere: se rimettere in discussione gli elementi fondanti dell'attuale Irpef (modello di tassazione omnicomprensivo o duale, tassazione individuale o familiare, grado di progressività dell'imposta) oppure partire dal sistema attuale e correggerne le principali criticità (effetti distorsivi delle elevate aliquote marginali effettive, iniquità dell'imposta in termini sia verticali sia orizzontali, complessità del sistema, pluralità di obiettivi e mix di detrazioni d'imposta e di strumenti di spesa). Tali scelte, insieme a quella sulle finalità che l'imposta deve perseguire, andranno effettuate alla luce dell'equità e dell'efficienza dell'intero sistema tributario e del ruolo che oggi ricopre l'Irpef come principale fonte di finanziamento della spesa.

Quanto al modello di tassazione, come evidenziato nei precedenti paragrafi, il sistema attuale è ibrido, essendosi allontanato sia dal modello omnicomprensivo, in cui il complesso dei redditi è sottoposto a un'unica forma di tassazione di tipo progressivo, sia da quello duale puro, in cui i redditi da lavoro sono tassati con imposta progressiva e quelli da capitale con aliquota proporzionale, generalmente uguale all'aliquota più bassa del sistema progressivo. La scelta del modello di tassazione, e quindi dell'ampiezza della base imponibile, è determinante per stabilire la misura della capacità contributiva e tassarla in maniera adeguata. Ciò è alla base del funzionamento di un sistema di tassazione progressivo. Si pone quindi la scelta se far riconfluire o meno nella base imponibile dell'Irpef i redditi che ne sono progressivamente usciti oppure muoversi verso un sistema più vicino a quello duale. Non ci si riferisce in questo caso ai redditi da attività finanziarie, che sin dall'inizio sono rimasti fuori dalla tassazione progressiva per la loro natura mobile e la sensibilità alla competizione fiscale (sebbene attenuata oggi dall'obbligo di scambio di informazioni tra paesi), ma piuttosto ai redditi prodotti da professionisti e imprese individuali e quelli derivanti da locazioni immobiliari.

Per quanto riguarda i primi, una riflessione andrebbe fatta sul mantenimento del regime forfettario introdotto nel 2019 per i titolari di partita IVA (professionisti e imprenditori individuali) con ricavi fino a 65.000 euro. Tale regime, a differenza dei precedenti (minimi e forfettari), non si configura come un'agevolazione a soggetti con attività

inferiore a quello medio dell'area (Commissione europea (2020), "Taxation Trends in the European Union, 2020 edition", Directorate-General for Taxation and Customs Union).

professionale o di impresa marginale e non strutturata, ma come una vera e propria detassazione che riguarda circa il 60 per cento dei lavoratori autonomi e imprenditori individuali, creando iniquità nel sistema, frenando la crescita dimensionale delle imprese e incentivando la sottofatturazione dei ricavi (oltre i 65.000 euro si fuoriesce dal regime e si rientra nell'imposizione progressiva). Per ristabilire l'equità del sistema e per rendere neutrale il prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, un'opzione potrebbe essere quella di riproporre un meccanismo come quello, mai entrato in vigore, dell'Imposta sul reddito di impresa (Iri)⁵⁷, in base al quale il reddito derivante dall'attività d'impresa verrebbe tassato con aliquota unica al 24 per cento (la stessa alla quale sono soggette le società di capitale) determinando la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, mentre la remunerazione del professionista o dell'imprenditore, ossia la parte di utili che viene distolta dall'attività professionale o dall'impresa, verrebbe assoggettata a tassazione progressiva (ristabilendo l'equità orizzontale del prelievo). In questo modo il sistema di tassazione si avvicinerebbe a un sistema duale e verrebbe incentivata la patrimonializzazione delle piccole imprese.

Per quanto riguarda i redditi da locazione andrebbe valutato il loro reinserimento nell'ambito della base imponibile dell'Irpef. Le motivazioni originariamente indicate per l'introduzione del regime cedolare sono state quelle di favorire l'emersione di base imponibile, di incentivare l'offerta di alloggi e aumentare l'accessibilità al mercato. Tuttavia, come rilevato anche dal Dipartimento delle finanze del MEF⁵⁸, la misura ha determinato un costo netto per il bilancio dello Stato visto che l'effetto peso morto relativo ai contribuenti che già dichiaravano i redditi di locazione (minore imposta, mancata applicazione delle addizionali locali ed esenzione dalle imposte di bollo e di registro) ha pesato di più dei benefici in termini di emersione di base imponibile e di riduzione dell'evasione fiscale. Non sono invece disponibili analisi sull'efficacia *ex post* della cedolare secca nel ridurre i canoni di locazione.

In caso di mantenimento della struttura attuale del prelievo, quella di un sistema di tassazione ibrido, sarebbe comunque opportuno uniformare il livello di tassazione (l'aliquota) dei diversi regimi sostitutivi e cedolari a un livello almeno pari a quello del primo scaglione dell'Irpef, ovvero all'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle rendite finanziarie, anche per evitare distorsioni sulle scelte individuali rispetto a diverse forme di investimento.

Quanto alla struttura dell'imposta, particolare attenzione andrebbe posta all'incidenza del prelievo sul reddito (aliquota media effettiva) e alla irregolarità del prelievo sulle unità di reddito aggiuntivo (aliquota marginale effettiva). Rispetto al disegno originario del 1973, l'attuale curva delle aliquote medie effettive risulta più bassa alle due

⁵⁷ Prevista dalla legge delega di riforma del sistema fiscale (L. 11 marzo 2014, n. 23), l'Iri è stata introdotta nel sistema tributario con la legge di bilancio per il 2017 ma abolita, dopo una serie di rinvii e prima di entrare in vigore, con la legge di bilancio per il 2019.

⁵⁸ Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), "Gli immobili in Italia", a cura del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle entrate.

estremità della distribuzione dei redditi e più elevata per i redditi medio-alti. La presenza di detrazioni per tipologia di lavoro determina differenze nelle aliquote medie effettive delle diverse categorie di contribuenti fino al livello di reddito in corrispondenza del quale le detrazioni stesse si azzerano. Inoltre, il loro profilo decrescente, unito all'aumento delle aliquote marginali legali, comporta aliquote medie effettive (e quindi incidenze del prelievo sul reddito) che crescono molto rapidamente appena si supera la soglia di esenzione dall'imposta e quindi in corrispondenza di redditi relativamente bassi e medio-bassi (la "gobba" sinistra della curva delle aliquote) e aliquote marginali effettive con un profilo irregolare. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante per il lavoratore dipendente a causa del *bonus* Irpef; in questo caso l'aliquota marginale effettiva raggiunge il 45 per cento tra 28.000 e 35.000 euro di reddito (+7 punti percentuali rispetto a quella marginale legale dello scaglione rilevante) e il 61 per cento da 35.000 a 40.000 euro (+23 punti in più di quella marginale legale) e riguarda complessivamente oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti occupati 12 mesi l'anno. Al rapido aumento delle aliquote medie effettive e all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive contribuiscono, inoltre, le addizionali locali dell'Irpef, le detrazioni per familiari a carico anch'esse decrescenti con il reddito (circa un punto di aliquota marginale aggiuntiva per ogni figlio a carico) e altre componenti del sistema *tax-benefit*, quali gli assegni familiari e le altre forme di trasferimento sottoposte alla prova dei mezzi. Pertanto, per una quota non irrilevante di contribuenti eventuali redditi aggiuntivi possono essere significativamente erosi dall'incremento dell'imposta e dalla riduzione dei trasferimenti, con effetti di disincentivo all'offerta di lavoro e di incentivo alla creazione di nuovo sommerso economico.

Alla luce di ciò, un obiettivo prioritario e non rinviabile della riforma dell'Irpef deve essere quello di eliminare l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive dei lavoratori dipendenti per ridurre i conseguenti effetti distorsivi. Si tratta di un obiettivo che, a seconda delle risorse finanziarie che saranno disponibili, è raggiungibile intervenendo in diversi modi sulla struttura dell'imposta. Una possibilità, mostrata in questa audizione a titolo esemplificativo e che non implica cambiamenti radicali del sistema attuale, è quella di rendere meno ripido il profilo di riduzione del complesso delle detrazioni da lavoro e del *bonus* Irpef rispetto al reddito (*decalage* lineare e soglia di reddito massimo spostata in avanti di 20.000 euro) e di ridurre il differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione. In particolare, nell'esempio si diminuisce di tre punti l'aliquota legale del terzo scaglione (da 38 a 35 per cento) e di due punti quella del quarto scaglione (da 41 a 39 cento) e si controbilancia parzialmente l'effetto positivo sulla parte alta della distribuzione del reddito di minori aliquote sugli scaglioni più bassi attraverso l'aumento di un punto dell'aliquota marginale massima (dal 43 al 44 per cento). Si modificano anche le ampiezze del terzo e del quarto scaglione. L'andamento erratico delle aliquote marginali effettive verrebbe così regolarizzato, con una riduzione massima tra i 35.000 e 40.000 euro di oltre 17 punti percentuali. Il risparmio maggiore in termini di aliquota media raggiunge i 3 punti, in corrispondenza dei 40.000 euro di reddito, livello oltre il quale, si colloca solo poco più dell'8 per cento dei contribuenti. Ne

risulterebbero avvantaggiati i contribuenti nei decili di reddito più alti: l'incidenza dello sgravio (ossia il rapporto tra minore imposta dovuta e reddito) raggiunge il massimo sul nono decile (0,4 punti percentuali).

Sempre in questa direzione, la riforma dell'Irpef è un'occasione per rendere il sistema impositivo meno complesso e più trasparente di quello attuale attraverso una riduzione e razionalizzazione delle spese fiscali (esclusioni, deduzioni e detrazioni diverse da quelle per tipologia di reddito e per i carichi familiari). Si tratta di misure con diverse finalità che vanno dal ristabilire la capacità contributiva dell'individuo, a sostenere spese meritorie, a fornire incentivi a migliorare l'assetto degli immobili esistenti o di tipo settoriale e, in taluni casi, a contrastare l'evasione fiscale. La proliferazione di alcune di queste voci (molte delle quali di modesta entità complessiva ma che, riguardando un numero molto contenuto di contribuenti, hanno importi unitari rilevanti) è dovuta all'utilizzo dell'Irpef per veicolare politiche che nulla hanno a che fare con il suo obiettivo primario della redistribuzione del reddito e che, qualora ancora ritenute utili, potrebbero essere realizzate attraverso strumenti di spesa contribuendo alla semplificazione e trasparenza del sistema e ad attenuare la questione dell'incapienza fiscale. Un passo in questa direzione è stato realizzato consentendo la scelta di usufruire delle detrazioni connesse alla ristrutturazione e riqualificazione energetica degli immobili mediante la loro trasformazione in credito d'imposta cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario, di fatto scollegando l'incentivo, diventato un vero e proprio *bonus*, dall'Irpef. In ogni caso, la conservazione di queste detrazioni o l'eventuale trasformazione di detrazioni in crediti di imposta o *bonus* di qualche tipo dovrebbe essere preceduta da una riflessione sull'opportunità di proseguire con queste politiche di incentivazione sia dal lato della loro efficacia sia dal lato degli aspetti redistributivi, essendo i benefici fortemente sperequati a favore dei soggetti a più alto reddito a cui afferisce la quota maggiore di spesa agevolata. Relativamente al primo aspetto, va sottolineato che le misure di incentivazione hanno efficacia quando sono introdotte e mantenute nel sistema per un periodo limitato di tempo e lo stesso vale per le spese fiscali introdotte per contrastare l'evasione fiscale che andrebbero riconosciute per il tempo necessario a far emergere base imponibile e successivamente eliminate, specialmente se si tratta di basi imponibili che non sono mobili. Se ciò non accade, entrambe le tipologie di misure fiscali con il tempo si trasformano in forme di erosione dell'imposta determinando conseguenze rilevanti solo in termini di gettito.

Sempre in tema di complessità e trasparenza del sistema, la riforma dell'Irpef potrebbe essere l'occasione per introdurre un meccanismo di calcolo dell'imposta più chiaro in maniera da rendere più immediata ai contribuenti la percezione dell'effettiva incidenza del prelievo (aliquota media effettiva) la cui determinazione è complicata dal meccanismo di calcolo dell'imposta basato su scaglioni di redditi e aliquote e dalla presenza di detrazioni elevate e decrescenti con il reddito. Una possibilità è quella di sostituire questo complesso meccanismo con l'esplicitazione chiara e diretta dell'aliquota media da applicare sul reddito per calcolare l'imposta. Ciò può essere realizzato in diversi modi. Una possibilità è quella di disegnare le aliquote medie

effettive come una funzione continua abolendo gli scaglioni di reddito e le aliquote, le detrazioni per tipologia di reddito e, nel caso dei lavoratori dipendenti, il *bonus* Irpef. Oltre a essere più trasparente per il contribuente, questo sistema avrebbe il pregio di assicurare un profilo regolare delle aliquote medie e, di conseguenza, di quelle marginali effettive. Avrebbe inoltre il vantaggio di essere più agevolmente manovrabile da parte del legislatore in funzione dei propri obiettivi di redistribuzione.

Un ulteriore aspetto da valutare nel disegnare la riforma dell'Irpef è se essa debba avere un ruolo nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e come coordinarla con gli altri strumenti esistenti. L'attuale struttura dell'Irpef non si presta a sostenere i nuclei a rischio di esclusione sociale almeno per due motivi: l'unità impositiva è l'individuo mentre l'elemento di riferimento per le politiche di contrasto alla povertà non può che essere il nucleo familiare; non è prevista, tranne nel caso del *bonus* Irpef al di sopra della sua soglia di attivazione (circa 8.150 euro di reddito), alcun meccanismo di imposta negativa/credito rimborsabile in caso di incapienza con la conseguenza che i nuclei più poveri rimangono esclusi da misure veicolate attraverso il sistema impositivo. Strumenti più adatti a svolgere questo ruolo sono rappresentati dai trasferimenti monetari realizzabili dal lato della spesa e commisurati all'Isee, un indicatore che tiene conto della situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare. Anche per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà sarebbe auspicabile una razionalizzazione come quella che si sta approntando con la legge delega per il ridisegno degli strumenti di sostegno per i figli che prevede la riorganizzazione degli strumenti dal lato del prelievo (essenzialmente detrazioni) e dal lato della spesa (assegni familiari e vari *bonus*) in favore delle famiglie con un unico strumento dal lato della spesa commisurato all'Isee esteso anche a coloro risultati finora incapienti e ai lavoratori autonomi oggi esclusi dagli assegni familiari.

Infine, la riforma dell'Irpef potrebbe costituire anche l'occasione per una riflessione sull'attuale sistema delle addizionali locali, che consente a ciascuna Regione e Comune di fissare autonomamente, entro limiti massimi e criteri stabiliti dal legislatore, le proprie aliquote di imposta, anche differenziandole per scaglioni di reddito. Tale sistema ha portato a configurazioni assai eterogenee delle addizionali sul territorio con effetti progressivi differenziati a livello locale che si sommano a quelli stabiliti a livello centrale determinando un'eccessiva variabilità a livello territoriale della progressività dell'imposta personale. Nell'ottica che la capacità redistributiva dell'imposta debba essere decisa a livello centrale, la riforma dell'Irpef dovrebbe includere anche quella del sistema delle addizionali prevedendo una drastica semplificazione della loro struttura consentendo alle Regioni e ai Comuni di fissare un'aliquota di addizionale costante per tutti i livelli di reddito all'interno di un *range* prefissato a livello centrale. Alternativamente, le addizionali potrebbero essere sostituite da sovrainposte, che hanno il vantaggio rispetto alle prime di essere neutrali rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante.

Appendice 1

Modelli di riferimento per l'imposizione personale sul reddito

Negli anni '60 il modello di riferimento per l'imposta personale sul reddito è la **Comprehensive Income tax** (CIT), che aveva trovato negli studi di Haig e Simon degli anni '20 del secolo scorso una definizione rigorosa, come imposta caratterizzata da una base imponibile formata da un reddito definito nel modo più ampio, così da includere tutte le entrate del contribuente e quindi, oltre al reddito prodotto (che include i redditi da lavoro e da capitale), anche le plusvalenze e minusvalenze patrimoniali e le entrate straordinarie e occasionali. Un'influenza molto forte hanno anche le proposte ispirate a quel modello, avanzate dalla *Canadian Royal Commission on Taxation (Carter Report)*, elaborate a metà degli anni '60, e che hanno avuto una vasta risonanza nel dibattito internazionale. Sul piano applicativo la nozione del reddito omnicomprensivo, basato su un criterio effettivo e di competenza, lascia aperti alcuni problemi. Tra questi assumono rilevanza: la definizione del reddito netto e quindi la corretta valutazione della inerenza dei costi (ad esempio, la definizione delle quote di ammortamento del capitale utilizzato nella produzione e la valutazione delle rimanenze); la valutazione dei redditi non monetari (definizione di redditi figurativi); la scelta di tassare le plusvalenze alla maturazione – con un aggravio dei costi di adempimento e possibili problemi di liquidità – o alla realizzazione – determinando distorsioni allocative con effetti di immobilizzo per differire il pagamento dell'imposta.

Negli anni '70 il dibattito sui modelli impositivi a livello internazionale si è spostato sulla tassazione personale basata sulla spesa proposta nel 1978 nel Rapporto Meade nell'ambito della riforma del sistema tributario inglese⁵⁹. Si tratta di escludere dalla base imponibile il reddito risparmiato. Sul piano teorico questo può essere assimilato a una nozione di reddito prodotto che esenti i proventi delle attività finanziarie: il consumo può essere ricavato partendo dal reddito prodotto tenendo conto delle variazioni che intervengono nei conti patrimoniali (risparmio netto). Il modello sulla spesa non ha comunque avuto particolare seguito sul piano applicativo, nonostante le qualità sul piano della semplificazione, dell'equità e dell'efficienza.

Sul piano della semplificazione, in primo luogo, potrebbe permettere di superare le difficoltà connesse al criterio della competenza soprattutto con riferimento al reddito di impresa. Questo infatti presuppone l'adozione di un criterio di cassa – la base imponibile sarebbe costituita dalle entrate di cassa realizzate in un periodo (ricavi, interessi, rendite, donazioni, proventi derivanti dalla vendita di attività patrimoniali) al netto delle uscite di cassa dello stesso periodo, inclusi gli investimenti, gli acquisti di attività patrimoniali e donazioni – eliminando i problemi della valutazione delle diverse componenti di reddito netto. Si deve tuttavia osservare che l'adozione di un criterio di cassa nella determinazione del reddito di impresa comporterebbe una modificazione radicale delle prassi contabili che sono sempre più armonizzate a livello della UE e quindi comporterebbe complessità operative sul piano della tassazione internazionale

⁵⁹ Si tratta di un approccio che ha radici nel pensiero finanziario di Hobbes nel '600 e Mill nell'800 fino ad arrivare alle teorie di Fisher (1942), Kaldor (1955) ed Einaudi (1958).

soprattutto con riferimento alle società multinazionali. In secondo luogo, la nozione di reddito spesa non necessiterebbe di alcuna valutazione esplicita delle plusvalenze. Tuttavia, questo richiede che tutto il risparmio dei soggetti sia versato in conti registrati che siano facilmente controllabili da parte dell'Amministrazione finanziaria (sarebbe anche più complessa la valutazione del risparmio impiegato per beni immobili), una condizione poco realistica.

Sul piano equitativo la nozione di reddito spesa definisce la capacità contributiva in termini di capacità di consumo effettivo mentre quella di reddito entrata in termini di consumo potenziale includendo quindi il risparmio di natura volontaria e obbligatoria come, ad esempio, i prelievi contributivi di natura previdenziale. Inoltre, in un'ottica pluriperiodale (ciclo di vita) il reddito spesa potrebbe avere il vantaggio di evitare una "doppia imposizione del risparmio" implicita nella nozione di reddito entrata. In tale ottica, infatti, il risparmio risulta tassato sia nel momento in cui il reddito viene prodotto sia nei periodi successivi sul suo rendimento come reddito da capitale. In termini di valore attuale rispetto al ciclo vitale dei contribuenti, un'imposta sulla spesa è equivalente a un'imposta sul reddito che esenti i redditi da capitale. Questa equivalenza tuttavia richiede in generale un'imposta di tipo proporzionale, assenza di imperfezioni nel mercato dei capitali, scarsa mobilità delle basi imponibili e stabilità del patto fiscale tra Stato e contribuenti.

Sul piano della efficienza, infine, in generale il reddito spesa risulta preferibile in quanto riduce le distorsioni allocative tra consumo e risparmio.

A partire dall'inizio degli anni '80 il dibattito sui sistemi fiscali cambia sensibilmente a favore di una maggiore semplicità e neutralità del prelievo e un'attenuazione degli obiettivi redistributivi affidati al sistema tributario. Nei progetti di riforma, con riferimento alla base imponibile dell'imposta personale, si richiama la necessità di un suo ampliamento, si pone l'accento sulla struttura della progressività caratterizzata nella maggior parte dei paesi da numerose aliquote legali e da una aliquota massima nella maggior parte dei paesi superiore al 50 per cento. La questione degli effetti distorsivi sulla offerta di lavoro indotti dalla tassazione, seppure in assenza di adeguate evidenze empiriche, assume un peso importante nel dibattito di quegli anni. Per il sistema di imposizione personale si auspicano riforme che amplino la base imponibile soprattutto con la riduzione delle spese fiscali e contemporaneamente riducano la progressività del prelievo con aliquote meno elevate (soprattutto l'aliquota massima) fino alla proposta radicale della *flat tax* con aliquota unica proporzionale e la progressività definita prevalentemente dalle deduzioni e dalle detrazioni di base. In generale, in termini di curva della progressività questi sistemi producono un andamento della progressività molto accentuato per i redditi più bassi (con aliquote marginali effettive crescenti) per definire rapidamente un sistema di fatto proporzionale con l'aliquota media molto prossima all'aliquota marginale. Questo andamento si contrappone generalmente a quello definito da aliquote nominali crescenti che tendono a disegnare un andamento della progressività più graduale sulla scala dei redditi con un'aliquota media inferiore all'aliquota marginale. Si deve comunque sottolineare, come peraltro accade nel sistema italiano più recente, che l'andamento della progressività effettiva può essere molto diverso da quella formale delle aliquote marginali. Questa dipende non solo dal numero, ma anche dalla distanza delle aliquote sia rispetto alle classi di reddito sia in termini percentuali e dalla definizione delle deduzioni e detrazioni di imposta: lo stesso andamento della progressività può derivare dai due sistemi opposti (*flat tax* e aliquote

marginali crescenti). Nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Giappone e, successivamente, nella maggior parte dei paesi europei (tra cui l'Italia diversi anni dopo) le riforme attuate tentano di seguire questa impostazione, con una riduzione del numero delle aliquote e una loro diminuzione (senza tuttavia definire imposte tipo *flat tax*), ma l'ampliamento della base imponibile risulta più complesso dato che la soppressione di detrazioni e deduzioni e la limitazione dei fattori di erosione della base imponibile toccano interessi diffusi tra gli elettori.

Negli anni '90, la liberalizzazione dei mercati valutari definisce un ulteriore fattore di crisi per i sistemi di tassazione diretta per la difficoltà di tassare i redditi da capitale che hanno una maggiore mobilità a livello internazionale e per gli scarsi risultati in sede europea di coordinamento dei diversi sistemi. In questo contesto vengono avanzate proposte di revisione meno esigenti in termini di efficacia redistributiva con un sistema di imposizione di tipo duale che prevede la progressività per i soli redditi da lavoro e la tassazione proporzionale (con l'aliquota minima del sistema) per tutti i redditi da capitale. Sebbene questi sistemi definiscano un qualche vantaggio in termini di incentivo al risparmio, si tratta prevalentemente di arginare la perdita delle basi imponibili più mobili. A cavallo tra gli anni '80 e '90 i paesi scandinavi promuovono quindi un sistema di tassazione duale con una aliquota di base per tutti i redditi di capitale e una imposta personale e progressiva sui soli redditi di lavoro e pensione. Va tenuto presente che la liberalizzazione dei movimenti di capitale a livello internazionale e la creazione del mercato comune europeo determinano una situazione in cui il fattore capitale, mobile per eccellenza, si può spostare con la massima facilità. Il sistema duale sembra quindi fornire una soluzione al problema della concorrenza fiscale, ma può anche essere considerato una via di compromesso tra l'imposta sui redditi e l'imposta sulla spesa. Tuttavia l'esperienza del sistema nordico mostra numerosi problemi per la tassazione delle imprese minori; dei redditi finanziari e, in particolare, delle plusvalenze che necessitano comunque soluzioni complesse.

Appendice 2

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche nel confronto internazionale

Nella attuale struttura della tassazione sul reddito delle persone fisiche, l'Italia condivide con la maggior parte dei principali paesi europei e anglosassoni alcune caratteristiche del tributo e il complesso sistema di detrazioni e deduzioni. Nel resto del paragrafo si forniscono alcune indicazioni sulle similitudini e sulle principali differenze tra le imposte sul reddito delle persone fisiche vigenti in alcuni dei principali paesi (Francia, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti) che, tuttavia, vanno prese con cautela vista la complessità e la diversità dei sistemi tributari.

Con riferimento all'unità impositiva, è prevalente la scelta di tassare l'individuo anziché la famiglia (tab. A2.1). Costituiscono eccezioni la Francia e la Germania. Nella prima è applicato il sistema del quoziente familiare in base al quale il reddito familiare, dato dalla somma dei redditi dei componenti della famiglia, è diviso per un quoziente calcolato attribuendo un peso differenziato che tiene conto della composizione demografica e dei carichi di famiglia. Una volta calcolata l'imposta, essa viene rimoltiplicata per il quoziente stesso. In Germania viene applicato lo *splitting*, e cioè i redditi dei coniugi vengono sommati e il risultato diviso per due prima di essere sottoposto alla progressività delle aliquote e l'imposta viene poi di nuovo moltiplicata per due. In molti dei paesi considerati con unità impositiva costituita dall'individuo (dalla famiglia) è possibile optare per la tassazione familiare (individuale).

In tutti i paesi analizzati, le aliquote marginali legali sono determinate sulla base di scaglioni di reddito (2 nei Paesi Bassi; 5 in Italia, Francia, Germania e Spagna; 4 nel Regno Unito; 7 negli Stati Uniti). In Germania, in particolare, le aliquote applicate al secondo e al terzo scaglione sono continue e crescono al crescere del reddito da un minimo del 14 per cento a un massimo del 42⁶⁰. In tutti i paesi considerati, tranne gli Stati Uniti, l'aliquota relativa all'ultimo scaglione di reddito è più elevata che in Italia. In Spagna, la legge di bilancio per il 2021 ha introdotto una nuova aliquota del 47 per cento sui redditi superiori a 300.000 euro. L'ampiezza della *no tax area* è diversa tra i paesi. In Italia, varia a seconda delle diverse categorie di contribuenti e deriva dall'applicazione delle detrazioni per lavoro che decrescono al crescere del reddito: è pari a circa 8.174 euro per i lavoratori dipendenti e per i pensionati e a 4.800 per i lavoratori autonomi. Nei Paesi Bassi la *no tax area* varia a seconda del reddito; in Francia e in Germania sono fissate soglie di reddito esente; in Spagna e nel Regno Unito è prevista una deduzione

⁶⁰ Il sistema "alla tedesca" di imposizione del reddito delle persone fisiche si basa sul calcolo dell'aliquota marginale attraverso l'utilizzo di una funzione continua che assegna un'aliquota effettiva diversa che cresce in proporzione al reddito. Il sistema è attualmente composto da quattro classi di reddito con una fascia di esenzione al di sotto dei 9.168 euro. Nella classe di reddito compresa tra 9.169 e 55.961 euro, nella quale si concentra la maggior parte dei contribuenti, l'aliquota sale proporzionalmente al reddito da un minimo del 14 per cento a un massimo del 42. Dai 55.962 euro ai 265.327 euro è prevista una aliquota del 42 per cento mentre oltre questa soglia l'aliquota sale al 45 per cento.

Tab. A2.1 – Struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti	
Imposta	Irpef	Impot sur le revenu	Einkommensteuer	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas-IRPF	Inkomstenbelasting	Income Tax	Income Tax	
Unità impositiva	Individuo	Famiglia (quoziente familiare)	Coppie o scelta per tassazione individuale	Individuo o scelta per tassazione familiare	Individuo	Individuo	Individuo o scelta per tassazione familiare	
Numero scaglioni	5	5	5	5	2	4	7	
Aliquote	Fino a 15.000 €: 23%; da 15.000,01 a 28.000 €: 27%; da 28.000,01 a 55.000 €: 38%; da 55.000,01 a 75.000 €: 41%; oltre 75.000 €: 43%	Fino a 10.064 €: 0%; da 10.065 a 27.794 €: 14%; da 27.795 a 74.517 €: 30%; da 74.518 a 157.806 €: 41%; oltre 157.806 €: 45%	Fino a 9.168 €: 0%; da 9.169 a 12.254 €: continua (min 14% - max 24%); da 12.255 a 55.960 €: continua (min 14% - max 42%); da 55.961 a 265.326 €: 42%; oltre 265.327 €: 45%	Fino a 12.450 €: 19%; da 12.451 a 20.200 €: 24%; da 20.201 a 35.200 €: 30%; da 35.201 a 60.000 €: 37%; oltre 60.000 €: 45% (omma aliquote statali e della comunità autonoma)	Fino a 12.500 €: 0%; da 12.501 a 50.000 €: 20%; da 50.001 a 150.000 €: 37,35%; oltre 150.000 €: 45%	Per individuo: fino a 9.700 \$: 10%; da 9.701 a 39.475 \$: 12%; da 39.476 a 84.200 \$: 22%; da 84.201 a 160.725 \$: 24%; da 160.726 a 204.100 \$: 32%; da 204.101 a 510.300 \$: 35%; oltre 510.300 \$: 37%	Fino a 12.500 €: 0%; da 12.501 a 50.000 €: 20%; da 50.001 a 150.000 €: 40%; oltre 150.000 €: 45%	Per individuo: fino a 9.700 \$: 10%; da 9.701 a 39.475 \$: 12%; da 39.476 a 84.200 \$: 22%; da 84.201 a 160.725 \$: 24%; da 160.726 a 204.100 \$: 32%; da 204.101 a 510.300 \$: 35%; oltre 510.300 \$: 37%
Redditi esclusi dalla base imponibile e sottoposti a tassazione separata	Reddito figurativo immobiliare non locati; redditi immobili non locati; redditi da lavoro autonomo (in parte); redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e immobili non locati; redditi finanziari; straordinari (notturni e festivi); alcune tipologie di pensioni	Reddito figurativo abitazione principale e immobili non locati; redditi finanziari; straordinari (notturni e festivi); alcune tipologie di pensioni	Reddito figurativo abitazione principale; redditi da lavoro autonomo (in parte); redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale (esclusa con deduzione) e immobili non locati; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e altri immobili non locati; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e altri immobili non locati; redditi finanziari	
No tax area e detrazioni di base	Per dipendenti e pensionati: 8.174 € Per lavoratori autonomi: 4.800 €	Fino a 10.064 €	Fino a 9.168 €	Deduzione base di 5.500 € (cresce con l'età)	2.477 € per redditi fino a 7.258 €, decresce per redditi compresi tra 20.384 e 68.507 al di sopra dei quali si annulla	Personal allowance 12.500 €	Variabile per status contribuyente; per individuo 12.200 \$ di standard deduction	
Detrazioni/deduzioni per tipologia di lavoro	Per dipendenti: detrazione 1.880 € con no tax area fino a 8.174 € fino ad annullarsi per redditi superiori a 55.000 € e bonus Irpef 12.627 € Per pensionati: detrazione 1.880 € con no tax area fino a 8.174 € fino ad annullarsi per redditi superiori a 55.000 €	Per dipendenti: deduzione delle spese sostenute o il 10% del reddito (con minimo di 441 € e massimo fino a 12.627 €) Per pensionati: deduzione massi 10% della pensione (entro limiti)	Per dipendenti: deduzione di 5.565 € che decrescono fino ad annullarsi per redditi superiori a 16.825 € e detrazione per spese viaggio casa-lavoro Per pensionati: deduzione di 5.565 € che decrescono fino ad annullarsi per redditi superiori a 16.825 €	Per dipendenti: deduzione di 3.399 € fino a un reddito di 34.060 €, poi decrescente fino ad annullarsi per redditi superiori a 90.710 € Sono previste altre detrazioni a seconda del soggetto (income dependent combination tax credit). Spese di viaggio entro certi limiti Per pensionati: deduzione massima di 1.596 € per un reddito di 36.783 poi decrescente	Per dipendenti: detrazione crescente e massima di 3.399 € fino a un reddito di 34.060 €, poi decrescente fino ad annullarsi per redditi superiori a 90.710 € Sono previste altre detrazioni a seconda del soggetto (income dependent combination tax credit). Spese di viaggio entro certi limiti Per pensionati: deduzione massima di 1.596 € per un reddito di 36.783 poi decrescente	Per lavoratori variabili a seconda del reddito e delle condizioni familiari; crediti per determinate categorie di spese e lavoratori NO	Alcune tipologie di spese (riscaldamento e nelle itemized deductions)	
Detrazioni, detrazione crediti di imposta per carichi di famiglia	Per coniuge, figli e altri familiari a carico	Quoziente familiare	Per figli	Per figli e altri familiari a carico	Per figli	Per coppie, figli e altri familiari a carico	Per coppie e per figli	
Detrazioni, detrazione crediti di imposta per oneri	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; istruzione; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; istruzione; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Contributi sociali; previdenza complementare; polizze vita e sanitarie; ristrutturazione immobiliare; risparmio energetico; interessi mutui abitazione principale; istruzione; spese sanitarie; assistenza persone con disabilità; assegni divorzili e per mantenimento figli; donazioni	Detrazioni per singole spese (itemized deductions) se somma superiore alle standard deductions; spese sanitarie; interessi sui mutui su abitazioni principali e altri mutui; donazioni; altri e imposte	

Fonte: OECD (2020), "Taxing wages"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

fissa pari, rispettivamente, a 5.550 euro e 12.500 sterline (*personal allowance*); negli Stati Uniti sono previste delle deduzioni standard dal reddito che variano a seconda dello status del contribuente (per il 2019 pari a 12.200 dollari per contribuente singolo e 24.400 per coppie sposate).

Con riferimento alla base imponibile, caratteristica comune a tutti i paesi analizzati è l'esclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale e dei redditi finanziari dalla base imponibile dell'imposta personale. In Italia, sono esclusi anche i redditi da immobili non locati (come in Francia e Germania) se situati in un comune diverso da quello dell'abitazione principale, i redditi degli immobili locati (come nei Paesi Bassi), parte dei redditi da lavoro autonomo (come in Francia e in Spagna) e i premi di risultato dei lavoratori dipendenti (in parte come in Germania).

Le detrazioni per lavoro dipendente sono modulate in maniera diversa a seconda del paese: nel Regno Unito è previsto un credito di imposta che dipende dalle caratteristiche della famiglia e dalle ore lavorate; negli Stati Uniti il *tax credit* dipende dal reddito; in Germania, nei Paesi Bassi e in Spagna è prevista una deduzione analitica per le spese di viaggio. Al pari dell'Italia, anche nei Paesi Bassi e in Spagna è prevista una detrazione per redditi da lavoro dipendente che decresce al crescere del reddito. Con riferimento alle detrazioni per lavoro autonomo, queste sono previste nei Paesi Bassi (le detrazioni da lavoro non differenziano il lavoro dipendente dall'autonomo), nel Regno Unito (*trading allowance*) e negli Stati Uniti.

In tutti i paesi analizzati sono previste agevolazioni per carichi di famiglia nella forma di detrazioni con eccezione della Francia che adotta il sistema del quoziente familiare per il quale sono previsti specifici massimali che dipendono dalle caratteristiche del contribuente (ad esempio, se genitore vedovo o portatore di handicap); in Germania è ammessa una detrazione aggiuntiva nel caso di unico genitore; la Spagna riconosce una detrazione per il sostegno alla maternità per spese per figli al di sotto di 3 anni di età e una detrazione aggiuntiva per famiglie con più di tre figli (come in Italia la detrazione di 200 euro per il terzo figlio e di 1.200 euro per famiglie con più di tre figli); nel Regno Unito il credito di imposta è riconosciuto per figli fino a 16 anni mentre negli Stati Uniti il credito di imposta per figli decresce con il reddito. Si aggiungono a queste agevolazioni quelle previste, come in Italia, per le spese di istruzione per i figli a carico, per spese di mantenimento del coniuge e figli in caso di divorzio.

L'insieme delle altre agevolazioni (deduzioni, detrazioni e crediti di imposta) riconosciute in Italia appare più variegato per tipologie ammesse rispetto a quello riconosciuto negli alti paesi analizzati. Le principali sono rappresentate dalle contribuzioni sociali e spese per previdenza complementare, spese per il mantenimento del coniuge e dei figli a seguito di divorzio, spese per il recupero edilizio ed efficientamento energetico e quelle per oneri. Tra queste ultime vi sono le spese sanitarie, le spese per affitto per gli studenti fuori sede, spese per la frequenza di corsi universitari, spese funebri, spese per assistenza alle persone non autosufficienti, spese veterinarie, donazioni nei confronti di

associazioni no-profit, religiose, culturali e partiti politici. Detrazioni per spese connesse alle stesse tipologie di oneri sono riconosciute anche in altri paesi europei, sebbene per un numero più limitato di categorie. In Francia sono previste agevolazioni per le spese di ristrutturazione o manutenzione dell'abitazione principale, comprese quelle per il risparmio energetico, spese di istruzione per i figli, esenzione per assegni divorzili e detrazioni per donazioni a organizzazioni e associazioni. In Germania e in Spagna sono previste agevolazioni simili a quelle riconosciute in Italia quali quelle per il pagamento dei contributi sociali e per pensione complementare così come polizze vita e sanitarie, per le spese sanitarie, per istruzione dei figli, per persone con disabilità e per spese di ristrutturazione edilizia. Nei Paesi Bassi sono deducibili solo alcune tipologie di spese sanitarie e altre spese (ad esempio per vestiario o per trasporti) per le quali è prevista l'applicazione di un fattore moltiplicativo delle spese al di sotto di una certa soglia di reddito. Nel Regno Unito è riconosciuta una soglia di reddito di 12.000 sterline come *personal allowance* che può essere utilizzata per detrazioni anche su altri redditi, quali quelli finanziari. Negli Stati Uniti, infine, il contribuente può optare per la *standard deduction* riconosciuta in importo variabile a seconda della tipologia di soggetto (singoli contribuenti o coniugi in regime di tassazione separata; coniugi in regime di tassazione congiunta e i vedovi; capo famiglia non sposato) o per le *itemized deductions* quando queste superano nella loro somma la deduzione standard. Le tipologie di spese detraibili sono, tra le altre, le spese mediche (se superano il 10 per cento del reddito), interessi sui mutui per abitazione principale, donazioni, spese per la manutenzione dell'abitazione. Questo è l'unico caso, tra quelli considerati, in cui le soglie di spesa e/o i tetti massimi alle agevolazioni sono previsti per il complesso degli oneri; in tutti gli altri casi, compreso quello italiano, i limiti sono stabiliti per singole categorie di oneri.

Appendice 3

Cenni sulla tassazione dei redditi esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito in Italia e in alcuni altri principali paesi

A3.1 La tassazione sugli immobili

In Italia la tassazione sugli immobili si articola su tre componenti: imposte di natura reddituale, imposte di natura patrimoniale e imposte indirette sui trasferimenti e sulle locazioni. Le prime rappresentano circa un quinto del prelievo complessivo sugli immobili, le seconde circa la metà e le terze meno di un terzo (tab. A3.1). Complessivamente nel 2018 il gettito è risultato pari 41,1 miliardi (2,3 per cento del PIL)⁶¹.

Tab. A3.1 — Il prelievo sugli immobili in Italia

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	(miliardi di euro)							(composizione percentuale)						
Imposte di natura reddituale (a)	7,8	8,7	8,2	8,3	8,5	8,5	8,6	18,0	22,4	19,1	19,0	21,4	20,7	21,1
<i>In % del PIL</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5							
Irpef	5,9	6,6	5,8	5,5	5,5	5,4	5,4	13,7	16,8	13,5	12,6	13,9	13,0	13,3
Ires	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	1,5	1,8	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5
Cedolare secca	1,2	1,5	1,8	2,1	2,3	2,6	2,6	2,8	3,9	4,1	4,8	5,8	6,2	6,3
Imposte di natura patrimoniale (b)	24,7	20,6	25,1	25,1	20,6	20,4	19,8	57,0	52,8	58,5	57,7	51,6	49,7	48,8
<i>In % del PIL</i>	1,5	1,3	1,5	1,5	1,2	1,2	1,1							
Imu	24,7	20,6	20,3	20,3	19,4	19,3	18,7	57,0	52,8	47,4	46,7	48,7	46,9	46,1
<i>Abitazione principale</i>	4,1	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	9,4	1,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Altri fabbricati</i>	20,6	20,1	20,2	20,2	19,4	19,2	18,7	47,6	51,6	47,2	46,5	48,5	46,8	45,9
Tasi			4,7	4,8	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0	11,1	11,0	2,9	2,7	2,7
<i>Abitazione principale</i>			3,5	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,2	8,2	0,1	0,0	0,0
<i>Altri fabbricati</i>			1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	0,0	0,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6
Imposte su trasferimenti e sulle locazioni (c)	10,8	9,7	9,6	10,2	10,8	12,2	12,3	25,0	24,8	22,4	23,3	27,0	29,6	30,2
<i>In % del PIL</i>	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7							
IVA	5,0	4,1	4,4	4,8	4,9	6,0	6,0	11,4	10,6	10,3	11,0	12,3	14,5	14,6
Registro e bollo	2,2	2,0	2,2	2,4	2,7	2,9	3,0	5,1	5,1	5,2	5,4	6,8	7,0	7,4
Ipotecaria e catastale	2,1	1,9	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	4,8	5,0	3,4	3,4	4,0	4,1	4,2
Successioni e donazioni	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,3	1,6	1,4	1,5	1,8	1,9	1,9
Registro e bollo su locazioni	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	2,4	2,5	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0
Totale (a + b + c)	43,3	39,0	42,9	43,5	39,9	41,1	40,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>In % del PIL</i>	2,7	2,4	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3							
Per memoria:														
Detraz. spese ristruttur. e riqualif. energetica	4,1	5,0	5,5	5,8	6,6	7,5	8,4	76,6	81,2	82,2	82,8	84,5	85,9	86,5
Detraz. interessi su mutui ipotecari, agrari e per recupero edilizio	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	23,2	17,9	16,2	14,7	12,2	10,2	9,3
Altre detrazioni	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,9	1,6	2,5	3,3	3,9	4,2
Totale detrazioni	5,3	6,2	6,7	7,0	7,8	8,8	9,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle entrate (2019), "Gli immobili in Italia – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare".

⁶¹ Per i dettagli sulla tassazione degli immobili in Italia, si veda Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle Entrate (2019), "Gli immobili in Italia 2019 – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare".

Le imposte di natura reddituale si basano sull'attribuzione di un reddito effettivo o figurativo al proprietario o a chi gode di un diritto reale su un fabbricato, che sia o meno locato, o su un terreno. Tale reddito viene ricompreso nella base imponibile dell'Irpef e assoggettato alle aliquote progressive e alle relative addizionali (o, nel caso di imprese, nella base imponibile dell'Ires e tassato con aliquota proporzionale). Dal 2011 è prevista, in alternativa, la possibilità di tassare i redditi da locazione di immobili residenziali fuori dal sistema progressivo⁶² con un'aliquota proporzionale pari al 21 per cento o al 10 per cento, a seconda che l'immobile sia locato, rispettivamente, a canone libero o concordato (regime della cedolare secca)⁶³.

Nel sistema attuale rientrano nella base imponibile dell'Irpef i redditi dominicali dei terreni e, dal 2014⁶⁴, il 50 per cento della rendita catastale rivalutata degli immobili non locati solo se collocati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale. Sono quindi esclusi dalla base imponibile, in quanto soggetti a imposizione di tipo patrimoniale, i redditi dei fabbricati non locati se posseduti in comune diverso da quello in cui si possiede la prima casa. Nella base imponibile dell'Irpef (o dell'Ires) rientrano inoltre i redditi da locazione relativi a terreni e immobili a uso commerciale⁶⁵. È infine prevista la tassazione progressiva delle plusvalenze da vendita di immobili se la cessione è avvenuta entro 5 anni dall'acquisto, con la possibilità di optare, all'atto della cessione dell'immobile, per l'applicazione di un'imposta sostitutiva del 26 per cento⁶⁶, pari a quella sui redditi da capitale.

Le imposte di natura patrimoniale sono connesse con il godimento di un diritto reale su un terreno o fabbricato. La tassazione patrimoniale prevede l'applicazione dell'Imposta municipale unica (Imu)⁶⁷ e della Tariffa sui servizi indivisibili (Tasi), unificate dalla legge di bilancio per il 2020 in un'unica imposta, l'Imu. L'imposta è basata sulle rendite catastali rivalutate del 5 per cento e moltiplicate per opportuni coefficienti che variano in base alle caratteristiche dell'immobile e non gravano sull'abitazione principale (a meno che non siano di lusso). L'aliquota base per gli immobili diversi dall'abitazione principale⁶⁸ è pari allo 0,86 per cento e può essere modificata dai Comuni (portandola a un'aliquota massima dell'1,06 per cento o azzerandola). È inoltre prevista, dal 2012, l'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE) dovuta dai proprietari nella misura dello 0,76 per

⁶² Introdotta dal D.Lgs. 23/2011.

⁶³ Fino al 31 dicembre 2019 l'opzione di applicazione del regime di cedolare secca è stato possibile anche per gli affitti su immobili commerciali.

⁶⁴ In base a quanto stabilito dal DL 147/2013 che deroga alla disciplina dell'alternatività tra Imu e Irpef sugli immobili non locati.

⁶⁵ Vedi nota 58.

⁶⁶ Liberati, P. (2020), "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", *Economia Italiana* n. 1.

⁶⁷ Introdotta con il DL 23/2011 per sostituire l'Imposta comunale sugli immobili (ICI), l'Imu sarebbe dovuta entrare in vigore a partire dal 2014 sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Il successivo DL 201/2011 ne ha anticipato l'applicazione, in via sperimentale dal 2012 e a regime dal 2015, assoggettando anche le abitazioni principali e introducendo fattori moltiplicativi delle rendite catastali.

⁶⁸ E diversi dalle abitazioni principali di lusso e relative pertinenze, dai fabbricati rurali a uso strumentale, dai terreni agricoli e dagli immobili a uso produttivo classificati quali quelli destinati esclusivamente ad attività industriale (categoria catastale D) ai quali si applicano aliquote differenziate.

cento del valore dell'immobile e dello 0,4 per cento se l'immobile è abitazione principale⁶⁹.

Le abitazioni principali (ad eccezione di quelle di lusso), dunque, sono escluse sia dalla tassazione di tipo reddituale che di tipo patrimoniale e questa rappresenta, come vedremo, un'anomalia italiana nel panorama internazionale che favorisce i contribuenti nella parte alta della distribuzione del reddito.

A questa agevolazione sulle abitazioni principali se ne aggiungono altre previste dal sistema tributario sotto forma di detrazioni dall'imposta e di regimi agevolati che accentuano la disparità di trattamento tra i proprietari degli immobili e i locatari e, vista la distribuzione della proprietà, favoriscono i contribuenti con redditi relativamente più elevati. Ci si riferisce, in particolare, tra le altre, alle detrazioni per gli interessi passivi sui mutui ipotecari, le agevolazioni sulle imposte di registro, ipotecarie e catastali dovute all'atto dell'acquisto della prima casa, alle detrazioni sulle spese di manutenzione e ristrutturazione edilizia. Detrazioni in favore dei locatari sono relativamente contenute e sono previste solo sui canoni di locazione di immobili adibiti ad abitazione principale e per locazioni rese necessarie da trasferimenti di residenza per esigenze lavorative e per giovani fra i 20 e i 30 anni in presenza di redditi bassi.

Infine, l'ultima categoria di imposte che gravano sugli immobili riunisce essenzialmente i tributi connessi con i trasferimenti *inter vivos* e a causa di morte della proprietà di immobili e le imposte di bollo e registro sulle locazioni.

Nella tassazione degli immobili, sia di tipo reddituale che patrimoniale, le rendite catastali assumono una rilevanza assoluta quale riferimento per la determinazione della base imponibile delle imposte dovute (Irpef, Imu, imposte di registro, ipotecarie e catastali e imposte di successione). La loro obsolescenza e scarsa aderenza alle caratteristiche effettive degli immobili⁷⁰ e al loro valore di mercato costituiscono forme di erosione delle basi imponibili delle imposte, determinano gettiti inferiori a quelli potenzialmente ottenibili — sia a livello centrale sia locale — e causano inequità del sistema di tassazione. Allo stato attuale vi è infatti un trattamento relativamente più favorevole — perché più discosto dal valore di mercato — degli immobili meno recenti e generalmente localizzati in zone centrali rispetto a quelli di più recente costruzione, anche in virtù del mancato aggiornamento delle destinazioni d'uso degli stessi.

Si ricorda che con la L. 23/2014 era stato avviato un progetto di riforma del catasto in cui era prevista la fissazione delle rendite catastali sulla base dei valori medi di mercato di un triennio e l'aggiornamento degli stessi ogni cinque anni, il passaggio ai metri quadri e non più ai vani e il calcolo di tariffe d'estimo con stime che tenessero conto anche di altre caratteristiche dell'immobile quali il contesto, la tipologia edilizia, lo stato di conservazione, il piano e l'affaccio.

⁶⁹ L'imposta non è dovuta se di importo inferiore a 200 euro. Per evitare una doppia tassazione, è riconosciuto un credito di imposta per l'imposta patrimoniale dovuta nel paese nel quale è situato l'immobile. Infine, è riconosciuta a ciascun familiare una detrazione di 200 euro sull'imposta dovuta su abitazione principale e sue pertinenze, fino a concorrenza del suo ammontare.

⁷⁰ L'ultima revisione delle rendite catastali è stata effettuata nel 1988 per i terreni e nel 1990 per i fabbricati.

Il progetto è stato successivamente abbandonato⁷¹ soprattutto a causa degli effetti differenziati che si sarebbero realizzati a livello territoriale. La riforma del catasto è da diversi anni oggetto di Raccomandazione al paese da parte della Commissione europea ed è stato ribadito quale componente di semplificazione e per un sistema fiscale più equo nel recente *Country Report* del Fondo monetario internazionale. La necessità di una riforma, insieme al completamento dell'Anagrafe Immobiliare Integrata⁷², sono anche le conclusioni della recente indagine conoscitiva avviata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria.

Nel 2016, ultimo dato disponibile, il valore stimato di mercato è circa il doppio del valore catastale imponibile sia per le abitazioni principali sia per quelle non principali⁷³. Tale relazione presenta notevole variabilità a livello regionale, con i valori più bassi registrati in Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia e Puglia (circa 1,7 volte) e quello più alto in Trentino Alto-Adige (3,3).

Un confronto internazionale sulla tassazione degli immobili deve necessariamente riguardare l'imposizione sia di natura reddituale che di natura patrimoniale (tab. A3.2). Con riferimento alla prima, nei principali paesi europei, così come nel Regno Unito e negli Stati Uniti, i redditi figurativi dell'abitazione principale sono esclusi dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito, confermando una trattazione di favore dell'abitazione principale rispetto agli altri immobili e l'esistenza anche a livello internazionale di un *bias* di trattamento fiscale a favore della proprietà della prima casa rispetto all'affitto⁷⁴. Fanno eccezione i Paesi Bassi⁷⁵, la Norvegia e la Svezia che tassano il reddito figurativo della prima casa⁷⁶.

Sempre con riferimento alla componente reddituale, i redditi da immobili locati sono generalmente inclusi nella base imponibile a tassazione progressiva nei principali paesi industriali, con l'eccezione dei Paesi Bassi dove i redditi sono tassati con aliquota proporzionale e la base imponibile è determinata applicando un coefficiente di redditività al valore dell'immobile.

Con riferimento alle imposte di natura patrimoniale sugli immobili, tutti i principali paesi industriali hanno un sistema di imposizione che si basa sul valore catastale o sul valore di mercato dell'immobile con aliquote che riflettono la diversa tipologia e destinazione

⁷¹ Sono state attuate solo parti minori della riforma che non hanno riguardato il sistema estimativo e di aggiornamento delle rendite. Si veda al riguardo l'esito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria del 20 febbraio 2020.

⁷² Istituita con il DL 78/2010 l'Anagrafe Immobiliare Integrata è l'infrastruttura tecnologica che dovrebbe connettere le banche dati immobiliari dell'Agenzia delle entrate, in particolar modo quella relativa agli immobili e quella relativa ai titolari dei diritti reali. Il Sistema, attivato in forma sperimentale nel 2012 per 119 comuni, potrebbe essere completato alla fine del 2020.

⁷³ Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle Entrate (2019), "Gli immobili in Italia 2019 – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare", tabella 3.7.

⁷⁴ Si veda a questo proposito Barrios S., Denis C., Ivaškaitė-Tamošiūnė V., Reut A. e Torres E-V. (2019), "Housing taxation: a new database for Europe", European Commission, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms n. 8.

⁷⁵ Insieme al Lussemburgo fino al 2016 e alla Danimarca nel periodo 1995-99.

⁷⁶ Sebbene sia anche prevista una deduzione che spesso ne esclude la tassazione.

Tab. A3.2 — Tassazione dei redditi da fabbricati nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti
<i>Componente reddituale nella base imponibile dell'imposta personale progressiva</i>							
Redditi figurativi dell'abitazione principale	Esclusi	Esclusi	Esclusi	Esclusi	Inclusi nel Box 1	Esclusi	Esclusi
Redditi figurativi degli altri immobili non locati	Inclusi al 50% della rendita catastale rivalutata solo se nello stesso Comune dell'abitazione principale	Esclusi	Esclusi	Inclusi	Inclusi	Esclusi	Esclusi
Redditi da locazione	Regime opzionale di cedolare secca sugli affitti (aliquote proporzionali dal 10 al 21% a seconda della tipologia di contratto)	Inclusi	Inclusi	Inclusi	Esclusi dalla base progressiva. Inclusi nel Box 3 e tassati con aliquota del 30% su un reddito determinato applicando un coefficiente di redditività del 4 per cento al valore dell'immobile	Inclusi	Inclusi
<i>Componente patrimoniale</i>							
Imposte	Imposta municipale unica (Imu) e imposta sul valore degli immobili detenuti all'estero (IVIE)	<i>Taxe d'habitation</i> (TH) e <i>Taxe foncière</i> (TF)	<i>Grundsteuer</i> (GrSt)	<i>Impuesto sobre bienes inmuebles</i> (IBI)	<i>Onroerende-zaakbelasting</i> (OZB)	<i>Council Tax</i>	<i>Property tax</i>
Soggetti passivi	Proprietari e titolari diritti reali	Occupanti per la TH e proprietari e titolari diritti reali per la TF	Proprietari e titolari diritti reali	Proprietari e titolari diritti reali	Occupanti e proprietari e titolari diritti reali	Occupanti	Proprietari e titolari diritti reali
Base imponibile	Rendita catastale aumentata del 5% e moltiplicata per il coefficiente catastale nel caso dell'Imu Costo di acquisto o valore di mercato o valore catastale per l'IVIE	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione variabili	Valore catastale	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione variabili	Valore di mercato nell'anno t-1 stabilito dai singoli Comuni in base alle previsioni della legge di valutazione (WOZ)	Valore dell'immobile determinato per fasce di valore (attualmente 8)	Valore di mercato moltiplicato per l'assessment ratio (% del valore di mercato)
Aliquote	Per l'Imu sono deliberate dai Comuni entro un intervallo di valori: 0-0,6% per abitazioni principali di lusso; 0,76-1,06% per fabbricati industriali; 0-0,1% per fabbricati rurali strumentali; 0-1,06% per terreni e altri fabbricati; per l'IVIE, 0,76% (0,4% per abitazione principale)	Sono deliberate dai Comuni. Nel 2018: 25,4% in media per la TH; per la TF, 47% per i fabbricati e 72,1% per i terreni	Sono decise dall'Amministrazione centrale nell'intervallo 2,6-10% e moltiplicate per i moltiplicatori municipali: 0,3-0,9% per immobili non urbani; 0,4-1,3% per fabbricati industriali	Aliquote stabilite dai Comuni. Nel 2019, in media: 0,1245% per proprietari di abitazioni; 0,2495% per proprietari di altri immobili; 0,1917% per occupanti di abitazioni	Determinata da ogni Circoscrizione in base alla fascia di valore. In media nel 2018-19 la <i>Council tax</i> differenziate per Stato per la fascia di valore D è stata di 1.671 sterline	Aliquote differenziate per Stato	Deduzione della <i>property tax</i> locale dall' <i>income tax</i> federale Deduzione dei costi diversi per Stato, per tipologia di immobile e per caratteristiche del proprietario
Deduzioni / detrazioni	Per l'Imu, 200 euro per abitazioni principali di lusso; per l'IVIE, 200 euro per familiare per abitazione principale e credito d'imposta per imposta patrimoniale su beni esteri	10-15% per familiare per la TH e 50% per fabbricati e 20% per terreni per la TF	Nessuna	Se immobili rivalutati oltre il doppio, riduzione decrescente nell'arco di 9 anni	Nessuna	Dipendenti della composizione familiare (es. sconto del 25% se immobile occupato da una persona sola)	
Esenzioni	Abitazione principale; terreni agricoli, Comuni montani e terreni agricoli e aree fabbricabili di imprese agricole e coltivatori diretti	Esenzione per abitazione principale sotto determinate soglie di reddito per la TH; abitazioni nuove per 2 anni per la TF	Fino a 80% per perdite di valore di almeno il 20%	Imposta al di sotto di soglie determinate dai Comuni (Motivi di esenzione decisi dai Comuni)	Esenzioni per tipologia di immobile per immobili liberi e per tipologia di occupante / proprietario per immobili non liberi		
Aggiornamento valori catastrali	1990 per valori catastali e 1939 per le categorie catastali per l'Imu; nel caso dell'IVIE dipende dal paese in cui si possiede l'immobile	1981 per i terreni; 1978 per le abitazioni e 1974 per gli altri fabbricati	1964 (1935 per l'ex Germania dell'Est)	Aggiornati a richiesta del Comune (aggiornamento tra il 1984 e il 2019)	Annuali in base alla legge di valutazione nazionale (WOZ)		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle entrate (2019), "Gli immobili in Italia - Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare"; European Commission - TAXUD (2020), "Taxes in Europe Database v3"; OECD (2020), "The OECD tax database"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

dell'immobile (residenziale o commerciale). Tra i paesi considerati, l'Italia e la Francia sono gli unici che prevedono l'esenzione dalla tassazione patrimoniale dell'abitazione principale⁷⁷. Nei Paesi Bassi, così come in Italia, sono esentati anche i terreni agricoli⁷⁸. I soggetti passivi dell'imposta possono essere i proprietari, coloro che detengono diritti reali sull'immobile o anche gli occupanti, come nel caso della Francia, dei Paesi Bassi e del Regno Unito.

Dal confronto internazionale emerge che la mancata revisione delle rendite catastali non sia un problema solo italiano. Come già accennato in precedenza, l'ultima revisione delle rendite catastali in Italia è stata completata nel 1988 per i terreni e nel 1990 per i fabbricati; in Francia le ultime revisioni risalgono, rispettivamente, al 1981 e al 1978; in Germania al 1964 (1935 nella ex Germania dell'Est); in Spagna l'aggiornamento è fatto su richiesta del Comune e alcuni risalgono al 1984. In alcuni paesi, tra i quali la Francia, la Spagna e l'Italia, il mancato adeguamento è in parte controbilanciato dall'uso di coefficienti di attualizzazione delle rendite. In Italia, nelle more del completamento di una revisione del catasto, l'adozione di coefficienti di rivalutazione delle rendite differenziati anche a livello sub-urbano consentirebbe di aggiornare i valori catastali per tenere conto anche di differenze nella redditività degli immobili in aree territoriali omogenee.

Sia nei paesi europei considerati che nel Regno Unito e negli Stati Uniti, la tassazione patrimoniale sugli immobili rappresenta una fonte importante di finanziamento degli enti locali, che a livello territoriale determinano, talvolta entro limiti fissati a livello centrale, la misura delle aliquote. Ogni possibile intervento nell'attuale sistema di imposizione, compresa l'adozione di meccanismi per compensare l'obsolescenza delle rendite catastali, deve necessariamente tener conto dell'impatto sui sistemi di finanza locale.

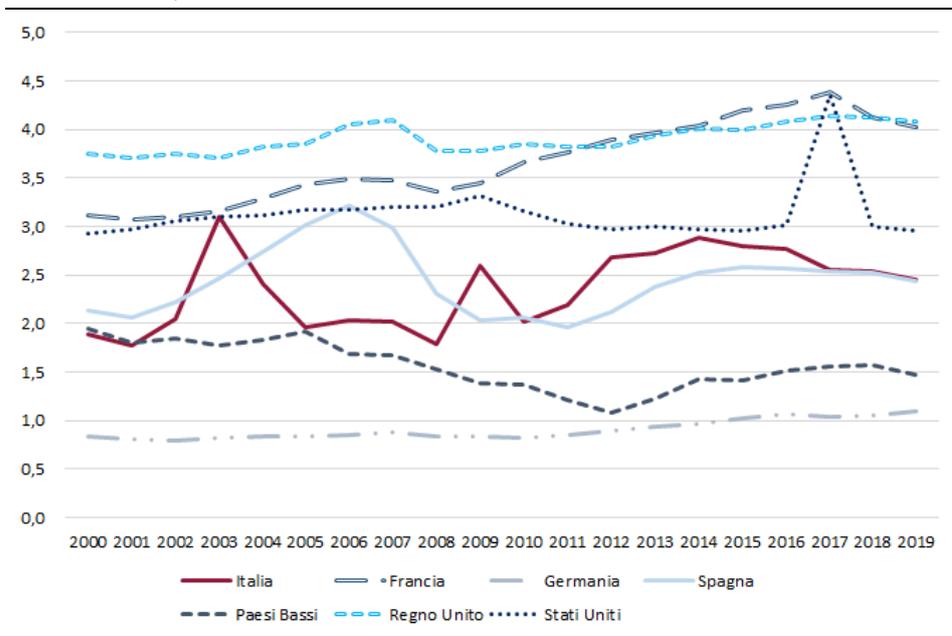
La figura A3.1 mostra l'evoluzione della tassazione sulla proprietà nell'ultimo ventennio in Italia e negli altri paesi considerati così come risulta dalle statistiche dell'OCSE. L'aggregato ricomprende le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (ad esempio, Imu e Tasi per l'Italia), quelle sui trasferimenti (imposta di registro, bollo, ipotecaria e catastale), sulle donazioni e sulle successioni e altre imposte sulla ricchezza. L'Italia si colloca in una posizione intermedia tra i valori particolarmente elevati del Regno Unito e della Francia e quelli relativamente contenuti della Germania e dei Paesi Bassi. Va tuttavia considerato che l'aumento della tassazione sulla proprietà in rapporto al PIL in Italia nel biennio 2012 e nel 2013 risente dell'effetto denominatore che vanifica la diminuzione del gettito dell'Imu dovuta all'esenzione della prima casa. La figura A3.2 mostra invece per il solo 2018 il confronto sulle imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare nell'ambito di quelle complessive sulla proprietà. L'Italia si posiziona, con

⁷⁷ In Francia è prevista una riduzione, fino all'esclusione, al di sotto di determinate categorie di reddito.

⁷⁸ In Italia sono esentati i terreni agricoli con sede nei comuni montani e, dal 2020, i terreni agricoli e aree edificabili posseduti da coltivatori diretti e imprese agricole.

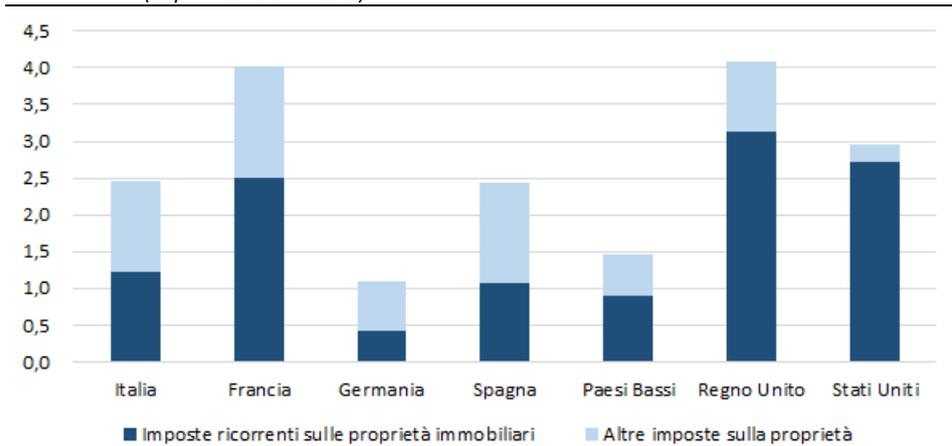
l'1,2 per cento del PIL, ben al di sotto delle incidenze registrate negli Stati Uniti e nel Regno Unito (pari, rispettivamente, al 2,7 e al 3,1 per cento del PIL) e in Francia (2,5 per cento). La Germania presenta il valore più basso, pari allo 0,4 per cento del prodotto.

Fig. A3.1 – Evoluzione della tassazione sulla proprietà (in percentuale del PIL)



Fonte: OECD (2020), "Revenue Statistics", <https://stats.oecd.org/>.

Fig. A3.2 – Tassazione sulla proprietà nel 2018 (in percentuale del PIL)



Fonte: OECD (2020), "Revenue Statistics", <https://stats.oecd.org/>.

A3.2 La tassazione dei redditi finanziari

L'attuale sistema di tassazione dei redditi finanziari distingue le due categorie di redditi da capitale e redditi diversi, la cui trattazione fiscale⁷⁹ è andata con il tempo uniformandosi progressivamente a una tassazione proporzionale con aliquota unica, anche se permangono regole distinte che la rendono disomogenea anche rispetto agli altri paesi europei e anglosassoni.

I redditi da capitale sono rappresentati da interessi e dividendi⁸⁰, che si caratterizzano per il fatto di essere certi nella loro realizzazione, sebbene non nel loro importo. Tali redditi, per definizione non negativi, sono tassati al loro valore lordo, senza quindi possibilità di dedurre le spese, in base al principio di cassa. Fanno eccezione i redditi da capitale generati nell'ambito del cosiddetto regime di risparmio gestito, che sono tassati al netto di spese e minusvalenze in base a un criterio di competenza, ossia alla maturazione. I redditi da capitale percepiti al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa sono soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo imposta del 26 per cento⁸¹. Scontano analoga tassazione anche i redditi da capitale rappresentati da interessi e altri proventi da certificati di deposito e buoni fruttiferi e da titoli obbligazionari, se diversi dai titoli di Stato sui quali si applica un'aliquota del 12,5 per cento⁸².

La legge di bilancio per il 2018 ha equiparato la trattazione fiscale dei proventi da partecipazioni qualificate e non qualificate detenute da soggetti non titolari di partita IVA⁸³ sottoponendo anch'esse a ritenuta alla fonte a titolo di imposta del 26 per cento⁸⁴. Fanno eccezione perché esenti, i proventi (dividendi e cedole) percepiti nell'ambito dei Piani di risparmio individuali (PIR) purché corrispondenti a investimenti detenuti oltre il quinquennio.

⁷⁹ Al cui riordino ha contribuito il D. Lgs. 461/1997.

⁸⁰ L'art. 44 del TUIR non prevede una definizione dei redditi di capitale, ma ne elenca le fattispecie che rientrano in tale categoria di redditi.

⁸¹ Sono invece esclusi da tassazione, sia ad aliquota progressiva che proporzionale le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento dipendente da invalidità permanente o da morte. I rendimenti finanziari percepiti da contratti di assicurazione sulla vita (polizze cosiddette *unit linked*) e la parte finanziaria delle rendite corrisposte da contratti assicurativi per previdenza complementare sono trattati al pari degli altri redditi da capitale e quindi tassati con aliquota sostitutiva del 26 per cento.

⁸² Sono soggetti alla medesima aliquota di tassazione prevista per i titoli del debito pubblico italiano gli interessi delle obbligazioni di progetto (*project bond*). Si applica invece un'imposta sostitutiva nella misura del 5 per cento, sugli interessi, premi ed altri proventi dei titoli di risparmio per l'economia meridionale.

⁸³ Per partecipazioni non qualificate si intendono le partecipazioni, i titoli e diritti che rappresentano una percentuale non superiore al 2 o al 20 per cento dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria, ovvero al 5 o al 25 per cento del capitale o del patrimonio, a seconda che si tratti, rispettivamente, di titoli negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri o di altre partecipazioni.

⁸⁴ In precedenza, i proventi da partecipazioni qualificate concorrevano alla formazione della base imponibile dell'Irpef nella misura ridotta del 49,72 per cento, a parziale correzione del problema della doppia imposizione dei redditi partecipativi a livello societario e in capo ai soci. La legge di bilancio per il 2018 è intervenuta anche innalzando al 58,14 per cento la quota di indeducibilità dalla base imponibile per i soggetti persone fisiche operanti in regime di impresa (ditte individuali) e le società di persone. Per le società di capitali, la base imponibile dei redditi da partecipazione è pari al 5 per cento.

Si discostano dal regime di tassazione prevalente con imposta proporzionale e dall'applicazione del principio di cassa i redditi imputati ai beneficiari di un *trust* e i proventi derivanti dalla partecipazione a organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR) se la quota di partecipazione è superiore al 5 per cento. In questo caso, i redditi conseguiti dal fondo e imputati al beneficiario del *trust*, a prescindere dal momento della percezione, sono imputati per trasparenza⁸⁵ al soggetto in proporzione alle quote di partecipazione e sottoposti, quindi, a imposta progressiva.

La tassazione dei redditi diversi⁸⁶, rappresentati per la maggior parte da plusvalenze (immobiliari e da cessione di partecipazioni) e proventi da prodotti derivati, è sostanzialmente analoga a quella della maggior parte dei redditi da capitale, ossia prevede l'applicazione del principio di cassa, tranne che nel caso di regime di risparmio gestito, e un'aliquota sostitutiva pari al 26 per cento e al 12,5 nel caso i redditi derivino da cessione di titoli di stato. Anche per i redditi diversi, a partire dal 2019, non rileva la differenza tra partecipazioni qualificate e non nell'applicazione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze realizzate alla loro cessione. Una differenza sostanziale invece, riguarda la determinazione della base imponibile, che nel caso dei redditi diversi prevede la tassazione al netto delle spese ovvero delle minusvalenze. In particolare, la possibilità di dedurre le minusvalenze diverge a seconda del regime di tassazione scelto. Nel regime di dichiarazione che prevede che sia il contribuente a indicare in dichiarazione i redditi diversi percepiti, l'eventuale eccedenza delle minusvalenze è riportata in deduzione delle plusvalenze della stessa specie realizzate nei periodi d'imposta successivi non oltre il quarto, a condizione che siano state indicate nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze stesse sono state realizzate. Il regime del risparmio amministrato da un intermediario finanziario che agisce quale sostituto di imposta, prevede la possibilità di compensare le plusvalenze con le minusvalenze precedentemente conseguite, anche di specie diversa, presso lo stesso intermediario e di riportare in avanti nel tempo le eccedenze negative, non oltre il quarto anno. Il regime del risparmio gestito prevede infine la tassazione dei redditi per competenza, ossia la tassazione avviene al momento della maturazione dei redditi ed è applicata al risultato netto conseguito considerando la somma algebrica sia dei redditi da capitale che dei redditi diversi con conseguente compensazione tra componenti positivi (redditi da capitale, plusvalenze e altri redditi diversi) e negativi (minusvalenze e spese).

A completamento dell'analisi, è necessario ricomprendere anche le plusvalenze derivanti da cessione di immobili e terreni, che se realizzate entro il quinquennio

⁸⁵ Il regime della trasparenza fiscale prevede la possibilità che gli utili della società siano imputati a ciascun socio indipendentemente dalla percezione del reddito e in proporzione alla propria quota di partecipazione agli utili. Tale regime è ordinariamente applicato dalle società di persone ma, sotto certe condizioni, può essere adottato, dietro specifica opzione, anche dalle società a responsabilità limitata. In particolare, l'opzione può essere esercitata dalle società di capitali con soci altre società di capitali e le società a responsabilità limitata i cui soci sono esclusivamente persone fisiche. Tale regime evita la doppia imposizione degli utili e prevede che il reddito prodotto dalla società sia soggetto all'aliquota progressiva del socio.

⁸⁶ Elencati nell'art. 67 del TUIR.

dall'acquisto sono soggette a imposta sostitutiva opzionale del 26 per cento applicata dal notaio.

Passando al confronto internazionale, la trattazione dei redditi finanziari (da capitale e diversi) segue nella maggior parte dei casi analizzati un modello di tassazione duale, con applicazione di un'aliquota proporzionale (tab. A3.3). Nel Regno Unito e Stati Uniti invece, i redditi finanziari rientrano nella base imponibile dell'imposta personale sul reddito, con applicazione però di aliquote più basse rispetto agli altri redditi, al fine di attenuare l'effetto della doppia tassazione dei redditi da capitale. Pur in un contesto di trattazione omogenea delle diverse tipologie di redditi finanziari, anche negli altri paesi sono presenti eccezioni, rappresentate da forme di agevolazioni legate a specifici piani di risparmio⁸⁷, come in Francia, Spagna e Regno Unito. In alcuni paesi, principalmente Francia e Germania, sono previste esenzioni per diverse categorie di investitori e, anche nel caso del Regno Unito, per livelli di reddito. In Francia e Germania è possibile optare per la tassazione progressiva, qualora fiscalmente più conveniente. Diversità nel calcolo della base imponibile tra redditi da capitale e plusvalenze e la possibilità di dedurre le minusvalenze si riscontrano anche in altri paesi, quali Germania e Spagna. Infine, analizzando il livello di aliquote legali applicate, queste variano, nei paesi europei considerati, dal 19 per cento della Spagna al 30 per cento di Francia e Paesi Bassi, con Italia e Germania con un livello simile di aliquota, rispettivamente del 26 e 26,375 per cento⁸⁸.

L'analisi del prospetto della tassazione dei redditi finanziari, anche nel confronto con i maggiori paesi industrializzati, suggerisce alcune considerazioni sull'attuale modello di tassazione a supporto di una riforma del sistema fiscale. Sebbene nel corso degli ultimi anni si sia proceduto a una omogeneizzazione della aliquota applicata sui tali redditi, differenze permangono nella trattazione di redditi da capitale e redditi diversi con riferimento alla determinazione della base imponibile, lorda per i redditi capitale e netta per le plusvalenze, che potrebbero non essere neutrali nella scelta degli strumenti di investimento. Sotto il profilo della neutralità, con implicazioni anche sul costo del capitale, ricadono le valutazioni sulla trattazione degli utili e sulla loro doppia imposizione. Infine, andrebbero considerate le implicazioni, e il loro trattamento, dell'utilizzo del principio di cassa che può portare a scelte di differimento della tassazione, nel caso in cui, come per i fondi comuni o polizze assicurative a contenuto finanziario, si scelga di differire la distribuzione dei redditi ai sottoscrittori.

⁸⁷ Simili ai Piani individuali di risparmio (PIR) italiani.

⁸⁸ OECD (2020), "Tax Database Explanatory Annex, Part II Taxation of corporate and capital income"; OECD e European Commission (2020), "Taxes in Europe database v3", TAXUD.

Tab. A3.3 – Tassazione dei redditi da capitale (interessi e dividendi) e plusvalenze nei principali paesi

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti	
Sistema di tassazione	Proporzionale	Dal 2018 scelta tra tassazione proporzionale e progressiva	Proporzionale; progressiva su opzione	Progressivo	Proporzionale su reddito da patrimonio netto	Progressivo (interessi e dividendi) e proporzionale sulle plusvalenze	Progressivo	
Modalità di applicazione	Interessi: ritenuta a titolo d'imposta o imposta sostitutiva Dividendi: ritenuta a titolo d'imposta Plusvalenze: imposta sostitutiva applicata da intermediari o inserite in dichiarazione	Interessi e dividendi: ritenuta d'acconto e aliquota proporzionale in dichiarazione o, su opzione, progressiva in dichiarazione dei redditi Plusvalenze: imposta proporzionale in dichiarazione	Interessi e dividendi: ritenuta a titolo di imposta o, su opzione, in dichiarazione dei redditi Plusvalenze: imposta sostitutiva applicata da intermediari o, su opzione, in dichiarazione dei redditi	Interessi e dividendi: ritenuta a titolo di imposta e saldo in dichiarazione Plusvalenze: in dichiarazione dei redditi	Interessi e plusvalenze: in dichiarazione dei redditi Dividendi: ritenuta a titolo di acconto del 15% e saldo in dichiarazione	Interessi e plusvalenze: dichiarazione dei redditi Dividendi: ritenuta a titolo di imposta o in dichiarazione dei redditi in base all'importo della tassa	Dichiarazione dei redditi	
Aliquote	26% (12,5% per titoli pubblici)	Interessi e plusvalenze: 30% (12,8% di imposta sul reddito e 17,2% di contributi sociali) oppure aliquote progressive Dividendi: 30% (12,8% di imposta sul reddito e 17,2% di contributi sociali) o aliquote progressive con una riduzione della base imponibile del 40% per evitare doppia tassazione utili e una deduzione del 6,8% sui dividendi lordi per i contributi sociali	Interessi e plusvalenze: 25% di aliquota base più una sovrattassa di solidarietà del 5,5% dell'aliquota base, ossia del 1,375% oppure aliquote progressive Dividendi: 23% al di sopra dei 50.000 euro	Aliquote progressive per i redditi da risparmio (interessi, dividendi e plusvalenze): 19% fino a 6.000 euro; 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro; 23% al di sopra dei 50.000 euro	30% su reddito figurativo del patrimonio (immobili e affitti, interessi, dividendi, plusvalenze) calcolato applicando specifici tassi di redditività	Interessi e dividendi: aliquote progressive applicate dai singoli stati su singole tipologie di interessi Plusvalenze: aliquote progressive e partecipazioni short term (dettentive da meno di 1 anno) o tra 0-20% se long term (dettentive da più di 1 anno). Se il reddito da investimenti supera una certa soglia, si applica l'ulteriore net investment income tax (NIT) con aliquota del 3,8%	Interessi e dividendi: aliquote progressive scaglioni di reddito personale (10%-37%); ulteriori imposte possono essere applicate dai singoli stati su singole tipologie di interessi Plusvalenze: aliquote progressive e partecipazioni short term (dettentive da meno di 1 anno) o tra 0-20% se long term (dettentive da più di 1 anno). Se il reddito da investimenti supera una certa soglia, si applica l'ulteriore net investment income tax (NIT) con aliquota del 3,8%	Interessi e dividendi: aliquote progressive scaglioni di reddito personale (10%-37%); ulteriori imposte possono essere applicate dai singoli stati su singole tipologie di interessi Plusvalenze: aliquote progressive e partecipazioni short term (dettentive da meno di 1 anno) o tra 0-20% se long term (dettentive da più di 1 anno). Se il reddito da investimenti supera una certa soglia, si applica l'ulteriore net investment income tax (NIT) con aliquota del 3,8%
Esenzioni	Interessi e dividendi: Piani Individuali di risparmio (PIR) Plusvalenze: nessuna	Interessi: previste esenzioni per redditi bassi e per i giovani Dividendi: nessuna Plusvalenze: riduzioni della base imponibile per titoli acquisiti prima del 2018, se viene scelta la tassazione progressiva	801 euro sul totale dei redditi da capitale e plusvalenze Nessuna	Nessuna	30.846 euro di patrimonio	Interessi: 12.500 GBP di Personal allowance su cui non viene applicata la tassa a prescindere dal tipo di reddito per capite; 5.000 GBP di soglia di esenzione (starting rate for savings) utilizzabile anche per altri redditi; Personal savings allowance, esenzioni decrescenti a seconda dello scaglione di reddito Dividendi: 12.500 GBP di Personal allowance Plusvalenze: 2.000 GBP di Dividend allowance Plusvalenze: 12.300 GBP (Annual exempt amount). Sono previste altre esenzioni e riduzioni di aliquota a seconda della tipologia di soggetto e di titolo posseduto	Nessuna	
Base imponibile e delle perdite	Redditi da capitale: proventi lordi Plusvalenze: minusvalenze deducibili solo dalle plusvalenze; nel risparmio gestito, le minusvalenze possono essere compensate con plusvalenze e altri redditi da capitale Le minusvalenze possono essere compensate portandole in avanti non oltre il quarto anno	Plusvalenze: compensazione delle minusvalenze con le plusvalenze dello stesso tipo; le perdite sono riportabili in avanti per i successivi 4 anni e possono essere utilizzate per ridurre gli altri redditi da risparmio fino al 25% senza scadenza	Plusvalenze: compensabili con minusvalenze solo se dello stesso tipo; le perdite sono riportabili in avanti per i successivi 4 anni e possono essere utilizzate per ridurre gli altri redditi da risparmio fino al 25% senza scadenza	Plusvalenze: compensabili con minusvalenze solo se dello stesso tipo; le perdite sono riportabili in avanti per i successivi 4 anni e possono essere utilizzate per ridurre gli altri redditi da risparmio fino al 25% senza scadenza	Plusvalenze: compensabili con le minusvalenze nel calcolo del reddito figurativo del patrimonio	Plusvalenze compensabili con le perdite riportabili in avanti di un anno	Minusvalenze possono essere compensate con plusvalenze di diverse tipologie (short term con long term) e con reddito fino a 3.000 \$; le perdite possono essere portate in avanti	

Fonte: OECD (2020), "The OECD tax database"; European Commission – TAXUD (2020), "Taxes in Europe Database v3"; siti dei Ministeri delle Finanze e delle Amministrazioni fiscali dei paesi considerati.

A3.3 Tassazione dei redditi di professionisti e imprese individuali

A comporre il quadro delle categorie di reddito escluse dalla base imponibile dell'Irpef contribuisce anche l'applicazione del regime forfettario dei minimi riservata alle persone fisiche titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo. La disciplina del regime forfettario contenuta nella legge di stabilità per il 2015 ha subito di recente, per effetto della legge di bilancio per il 2020⁸⁹, modifiche che hanno esteso il regime ai contribuenti professionisti e lavoratori autonomi che conseguono ricavi o compensi fino a 65.000 euro⁹⁰, introducendo anche semplificazioni per l'accesso. Il regime, a carattere opzionale, prevede la determinazione della base imponibile in modo forfettario mediante l'applicazione di coefficienti di redditività, differenziati per settore di attività economica, ai ricavi o compensi. Alla base imponibile così determinata si applica un'aliquota proporzionale del 15 per cento, ridotta al 5 per cento nei primi cinque anni di attività, che determina il pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale e Irap. L'applicazione del regime forfettario prevede inoltre l'esclusione dal pagamento dell'IVA e l'esonero dalla comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA. È però previsto un regime premiale per i contribuenti che utilizzano la fatturazione elettronica, sebbene non ne siano sottoposti all'obbligo.

Il regime forfettario è stato introdotto con lo scopo di agevolare il trattamento fiscale di imprese marginali, di dimensioni economicamente molto ridotte e poco strutturate⁹¹. Il recente significativo innalzamento della soglia dei ricavi/compensi consentita per accedere al regime pone tuttavia problemi che toccano aspetti di equità, di erosione della base imponibile e di evasione fiscale e di dimensione di impresa. A parità di ricavi o compensi il regime forfettario determina una tassazione più bassa per i lavoratori

⁸⁹ Quello contenuto nella legge di bilancio per il 2020 è solo l'ultimo degli interventi che hanno interessato il regime dei contribuenti minimi. Già, infatti, con la L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) era stato costruito un nuovo regime per i contribuenti minimi abrogando contemporaneamente tutti i regimi di favore esistenti per i piccoli imprenditori e professionisti con esclusione di quello delle Nuove iniziative produttive (N.I.P.) (art. 13, L. 388/2000). Venivano pertanto abrogati il Regime di franchigia IVA fino a 7.000 euro, introdotto con il 2007 (art. 32-bis, DPR 633/72), il Regime delle attività marginali (art. 14, L. 388/2000) e il cosiddetto Regime super-semplificato (art. 3, cc. 165-170 della L. 662/1996), mentre il Regime forfettario (art. 13, L. 662/1996) era già stato abrogato con decorrenza dal 1° gennaio 2007 dalla legge finanziaria per il 2006. Da allora hanno convissuto nel nostro sistema fiscale, fino al 31 dicembre 2011, due regimi soggetti a imposta sostitutiva sui redditi: quello delle Nuove iniziative produttive e quello dei Contribuenti minimi. Con l'art. 27 del DL 98/2011 vengono apportate sostanziali modifiche al regime dei contribuenti minimi che, a differenza di quanto indicato nella rubrica dell'articolo "Regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità" ricomprende tutti i contribuenti con ricavi o compensi al di sotto dei 30.000 euro senza lavoratori dipendenti o collaboratori nell'anno precedente e con acquisti di beni strumentali inferiori a 15.000 euro nel triennio precedente. La legge di stabilità per il 2015 nel riformare la disciplina dei minimi ha stabilito limiti ai ricavi o compensi differenziati per settore di attività economica (si passa da 15.000 euro per costruzioni e attività immobiliari a 40.000 euro per commercio all'ingrosso e al dettaglio) e limiti per le spese per collaboratori (entro i 5.000 euro) e innalzato a 20.000 euro il limite di acquisto di beni strumentali.

⁹⁰ Oltre ai ricavi e/o compensi è previsto un tetto di 20.000 euro lordi per spese inerenti il lavoro accessorio, il lavoro dipendente e compensi a collaboratori.

⁹¹ Ceriani, V., Liberati, P., Melis, G., Sestito, P., Zanardi, A. e Visco, V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale: Discussione e replica dell'autore", *Politica economica*, Fascicolo 3, dicembre 2019.

autonomi ammessi rispetto a quella a cui sono soggetti lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi e piccole imprese che optano per il regime di contabilità semplificata⁹². Inoltre, i contribuenti minimi, come ricordato, non sono soggetti agli obblighi di fatturazione elettronica e non rientrano nel campo di applicazione degli Indicatori sintetici di affidabilità (ISA)⁹³, previsioni queste che comprimono gli strumenti di incentivo alla *compliance* e di controllo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, aumentano lo spazio delle opportunità di evasione. Infine, convenienza fiscale e incentivi all'evasione o alla trasformazione del lavoro dipendente in autonomo creano inevitabili conseguenze sulla concorrenza e sulla struttura del mercato, con incentivi per le piccole imprese a mantenersi sotto la soglia dei ricavi che consente l'accesso al regime forfettario⁹⁴.

Regimi di tassazione riservati ai lavoratori autonomi e alla piccola impresa sono presenti anche in altri paesi europei. In Francia, il regime di tassazione dei lavoratori autonomi ("*versement libérateur*") è opzionale e prevede delle soglie di reddito familiare per accedervi. La base imponibile è rappresentata dai ricavi ai quali si applicano delle aliquote relativamente basse e differenziate per settore di attività economica⁹⁵. L'adesione al regime prevede l'esclusione dal pagamento dell'IVA⁹⁶. Anche in Spagna, su opzione del contribuente, è prevista l'applicazione di un regime forfettario di calcolo ("*régimen de estimación objetiva*") della base imponibile rappresentata dal reddito netto calcolato sulla base dell'attività svolta e delle spese sostenute, a cui vengono applicate aliquote diverse a seconda del settore di attività. L'appartenenza a determinati settori rappresenta, oltre al rispetto di determinate soglie di spese sostenute, la condizione per poter accedere al regime⁹⁷. In Germania non esiste un regime forfettario

⁹² Tra le cause di esclusione dal regime dei forfettari vi è l'aver percepito, nell'anno precedente, redditi di lavoro dipendente e/o assimilati di importo superiore a 30.000 euro, tranne nel caso in cui il rapporto di lavoro dipendente nell'anno precedente sia cessato.

⁹³ Gli ISA, applicati a partire dal 2019 in sostituzione degli studi di settore, sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori su un a scala da 1 a 10 della normalità e coerenza dei ricavi, valore aggiunto e reddito stimati rispetto a quanto dichiarato dal contribuente. I contribuenti "affidabili" hanno accesso a benefici premiali. In questo senso, gli ISA si differenziano da uno strumento di controllo massivo quali gli studi di settore, ma rappresentano uno strumento di incentivo alla *compliance*.

⁹⁴ Visco, V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale, Politica economica", Fascicolo 1, aprile.

⁹⁵ La distinzione riguarda imprese che vendono o forniscono alloggi, aziende che forniscono servizi e titolari di profitti non commerciali.

⁹⁶ Nel 2018, per accedere al regime, il reddito non doveva superare 27.519 euro per un contribuente singolo (per quota di quoziente familiare). Per determinare la soglia di reddito massimo, la quota individuale andava moltiplicata per il quoziente familiare. Per una coppia senza figli, ad esempio, il limite di reddito era pari a 55.038 euro. Erano previste soglie per il fatturato che non potevano essere superate: 176.200 euro per attività commerciali, del settore della ristorazione e del turismo; 72.600 euro per settore dei servizi e i professionisti. L'imposta si applicava sulla base dei ricavi utilizzando come aliquote: 1 per cento per imprese che vendono o forniscono alloggi; 1,7 per cento per fornitura di servizi; 2,2 per cento per profitti non commerciali.

⁹⁷ Il regime, opzionale, si applica alle piccole imprese e ai professionisti le cui attività rientrano in un elenco stabilito dal Ministero delle Finanze. I requisiti per accedere al regime riguardano il rispetto di determinate soglie di volume d'affari che variano per settore di attività: 150.000 euro per tutte le attività economiche, escluse quelle agricole, zootecniche e forestali. Il limite è calcolato considerando tutte le operazioni a prescindere dall'obbligo di emissione di fattura. Le operazioni per le quali esiste l'obbligo di emettere

di determinazione del reddito ma sono comunque previste agevolazioni per gli imprenditori individuali, quali ad esempio, una serie di deduzioni di costi e di altre spese determinate anche in modo forfettario, se il reddito è al di sotto di una certa soglia.

fattura quando il destinatario è un imprenditore non possono superare i 75.000 euro. Dal 2016 al 2020 le predette soglie sono state innalzate, rispettivamente, a 250.000 e 125.000 euro. Per le attività agricole, zootecniche e forestali il limite di fatturato è pari a 250.000 euro. Oltre alle soglie di fatturato, per accedere al regime è necessario che le spese per acquisti, escluse le immobilizzazioni, non superino il limite di 15.000 euro. Il regime prevede il calcolo di un reddito netto sulla base delle caratteristiche di *business* al quale vengono applicate aliquote differenziate a seconda dell'attività svolta.

ALLEGATO 2

Risposta scritta a un quesito del senatore De Bertoldi



**Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma
dell'imposta sul reddito delle persone fisiche
e altri aspetti del sistema tributario**

**Commissioni riunite
VI della Camera dei deputati (Finanze)
e 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)**

**Risposta del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Giuseppe Pisauro alla domanda del
senatore Andrea De Bertoldi**

Domanda:

“Oggi vi è una doppia tassazione in capo alle Casse di previdenza degli ordinistici (avvocati, commercialisti, ...). Sono tassati sia sulle posizioni finanziarie delle Casse sia sulle pensioni degli iscritti, un caso unico in Europa e privo di senso”.

Risposta:

Le Casse previdenziali, nella loro funzione di gestori del primo pilastro pensionistico per i professionisti, raccolgono annualmente i contributi pensionistici dai loro iscritti. Le pensioni sono calcolate alla stessa maniera dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) gestita dall'INPS, con regole, in parte, retributive e, in parte, contributive nozionali.

La parte retribuiva della pensione fa riferimento al valore medio degli ultimi redditi lordi professionali, mentre la parte contributiva è la trasformazione in rendita del montante dei contributi accumulati a un tasso annuale di capitalizzazione che generalmente è la media quinquennale del tasso di crescita dei redditi lordi professionali degli iscritti¹. Questo tasso di capitalizzazione in alcuni casi può, come scelta eventuale degli Organi direttivi delle Casse, essere incrementato di una quota del rendimento (netto) degli investimenti che le Casse gestiscono sui mercati².

Quando non c'è nessun collegamento tra il tasso di accumulazione dei contributi e il tasso di rendimento degli investimenti sui mercati, è corretto che alla piena deducibilità (senza limiti) dei primi dal reddito imponibile dei professionisti durante la vita attiva corrisponda, durante la quiescenza, il pieno assoggettamento a imposizione del reddito da pensione, calcolato in termini lordi come prima descritto. Il soggetto fiscale di riferimento resta sempre il professionista anche quando i flussi finanziari sono gestiti dalla Cassa, esattamente come accade per il lavoratore dipendente nei rapporti con l'INPS. Il sistema impositivo è quindi di tipo EET con deducibilità dei contributi versati ("E"), esenzione dei rendimenti nozionali che maturano sui contributi ("E") e tassazione dell'importo pensionistico ("T"), senza duplicazione di imposizione.

Solo quando il tasso di accumulazione dei contributi è in qualche misura collegato ai rendimenti netti degli investimenti che le Casse fanno sui mercati, allora trova un qualche fondamento il sollevato problema della doppia imposizione (in capo alle Casse sui redditi da capitale e poi in capo agli iscritti sulle loro pensioni). Tuttavia, anche in questa fattispecie, la doppia imposizione non riguarda tutti i rendimenti annuali degli investimenti delle Casse, ma solo quella loro quota che gli Organi direttivi decidono di

¹ La scelta del tasso rientra nella sfera di autonomia della singola Cassa. Alcune hanno optato per la media quinquennale del tasso di crescita del PIL (come nell'AGO), altre per il tasso di crescita dei redditi professionali dei loro iscritti. In alcuni casi, il tasso di accumulazione ha anche un *floor* al di sotto del quale non è possibile scendere.

² Anche questa scelta rientra nella sfera di autonomia della singola Cassa.

riconoscere come *mark-up* sul tasso nozionale a cui si accumulano i contributi versati dagli iscritti. È una quota solo eventuale e minoritaria rispetto al tasso nozionale che al massimo potrebbe giustificare il riconoscimento di un credito di imposta a essa commisurato.

Questa complicazione nasce dal fatto che si sovrappongono e mischiano due profili giuridici e fiscali diversi: quello dell'iscritto professionista e poi pensionato e quello delle Casse. Gli investimenti che le Casse fanno sui mercati costituiscono attività la cui soggettività giuridica sorge e resta in capo alle stesse Casse³, con il maturato tassato all'aliquota del 26 per cento (tranne la quota parte relativa ai titoli del debito pubblico, su cui l'aliquota è del 12,5 per cento). Anche se i frutti degli investimenti sono utilizzati anno per anno per il pagamento delle pensioni dei professionisti, affiancandosi alla raccolta contributiva, non c'è generalmente nessun collegamento finanziario e fiscale tra l'attività di investimento delle Casse e la contribuzione pensionistica versata dagli iscritti e il calcolo della loro pensione. Gli iscritti hanno già accesso a un'imposizione di tipo EET. Per loro, nella fase di accumulazione (la seconda "E") non c'è generalmente nessuna imposizione che debba poi essere scomputata dall'imposta dovuta durante la fase di accesso al beneficio ("T").

³ In tale senso si è già espressa la Corte di Cassazione con Sentenza n. 17961 del luglio 2013, che ha rigettato la richiesta della Cassa Nazionale del Notariato di esentare da imposizione le attività della Cassa in quanto sprovviste del fine di lucro e svolte al solo beneficio previdenziale degli iscritti: "[...] Orbene, nel caso di specie, come pure osservato dall'Agenzia delle Entrate nel controricorso, non pare revocabile in dubbio la diversità di presupposti – da intendere quali fatti al verificarsi dei quali sorge l'obbligazione tributaria in capo al soggetto che ha posto in essere i fatti medesimi – che l'ordinamento prevede rispetto all'assoggettamento ad IRPEG dei redditi della Cassa Nazionale del Notariato, decisamente diversi da quelli che lo stesso ordinamento prevede con riferimento al reddito pensionistico dei soggetti che ricevono il trattamento previdenziale da parte della Cassa medesima".

ALLEGATO 3

Documentazione depositata dal professor Leo

**CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA
REPUBBLICA
COMMISSIONI RIUNITE
VI (FINANZE) – VI (FINANZE E TESORO)**

**Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla Riforma
dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del
sistema tributario**

Audizione del Prof. Avv. Maurizio Leo

Roma, 2 febbraio 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

innanzitutto, consentitemi di esprimere il più vivo ringraziamento a questa Commissione per l'opportunità che oggi mi si offre di formulare osservazioni in relazione ad aspetti di così ampio respiro e di centrale importanza per il futuro delle politiche fiscali del nostro Paese.

I tempi per una complessiva riforma del nostro sistema fiscale sono ormai maturi: costituisce percezione diffusa, da più parti, infatti, quella di un sistema fiscale eccessivamente complesso e sproporzionato, bisognoso di un radicale intervento di sistemazione/semplificazione.

Negli scorsi mesi sono stato onorato di far parte della Commissione di esperti promossa dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, coordinata dal Prof. Carlo Cottarelli, che ha elaborato un Rapporto di proposte per una riforma dell'Imposta sul Reddito delle Persone fisiche.

A tal fine, poi, è sicuramente apprezzabile l'intenzione legislativa di iniziare un percorso di riforma condivisa, anche attraverso la previsione, nell'ultima Manovra (Legge n. 178 del 2020), di un apposito fondo per la riforma fiscale.

Ad oggi, però, purtroppo, gli stanziamenti effettuati non appaiono sufficienti, posto che le risorse a disposizione di quel fondo ammontano a 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e 7 miliardi a regime dall'anno 2023, di cui però 5,5 miliardi di euro l'anno risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell'assegno unico per i figli a carico.

Pensare di riformare il sistema tributario, soprattutto alleggerendo la pressione sui lavoratori e sulle imprese, avendo a disposizione 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall'anno 2023, rappresenta un obiettivo assai arduo da raggiungere. La riforma ha necessità dei giusti e più cospicui stanziamenti, che servano a ridurre la pressione fiscale, a intervenire in una logica di potenziamento sulle strutture dell'Amministrazione finanziaria, a creare un sistema (finalmente informatizzato) più efficiente per verifiche e controlli.

Ciò premesso, ritengo che le priorità da perseguire, come cercherò di evidenziare nel prosieguo del mio intervento, siano quelle di seguito illustrate.

A) RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO

IRPEF - un sistema fiscale, come il nostro, che, a parità di reddito, distingue tra le persone e la loro fonte di reddito (lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti, pensionati, titolari di patrimoni) è semplicemente ingiusto, perché è contrario al buon senso, prima ancora che ai precetti costituzionali di eguaglianza e capacità contributiva. Salvaguardare l'equità orizzontale

del prelievo deve, pertanto, essere una priorità della prossima riforma fiscale. La riduzione del numero delle aliquote dell'IRPEF e una cospicua revisione del sistema delle *tax expenditures* rispondono, poi, anche ad una logica di semplificazione del sistema di prelievo che potrebbe essere completato dall'introduzione di un'aliquota *flat* sui redditi incrementali (per tutti i contribuenti) allo scopo di stimolare una maggior emersione di materia imponibile.

B) RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO PER I SOGGETTI ESERCENTI ATTIVITA' D'IMPRESA – le medesime esigenze di semplificazione dovranno condurre, in tempi brevi, ad una riscrittura di molti istituti tipici del reddito d'impresa e, in particolare, all'eliminazione di alcune disposizioni limitative difficilmente giustificabili in generale e, ancor di più, nel contesto post-*coronavirus*. Si pensi alla limitazione all'80 per cento all'utilizzo delle perdite pregresse o ai limiti in materia di deduzione degli interessi passivi.

C) RAZIONALIZZAZIONE ISTITUZIONALE E CONTESTUALE RIEQUILIBRIO DEI RAPPORTI FISCO-CONTRIBUENTE – infine, è opportuno procedere ad una razionalizzazione istituzionale nell'ottica di un riequilibrio dei rapporti tra Fisco e contribuente. In primo luogo, si rende necessaria una riforma della giustizia tributaria con l'introduzione di sezioni specializzate. Vanno poi riscritte alcune disposizioni che creano un eccessivo sbilanciamento a favore dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito del procedimento tributario, quali l'immediata esecutività degli accertamenti o la competenza dell'Agenzia delle Entrate sulle istanze di reclamo-mediazione presentate dai contribuenti. Il tutto, infine, dovrebbe condurre a una complessiva semplificazione della fisionomia normativa dell'attuale sistema, riscrivendo testi di portata generale e sistematica, con l'obiettivo di pervenire a un unico codice tributario (recante le previsioni sostanziali, quelle di tipo sanzionatorio, nonché procedurale – accertamento, riscossione e contenzioso tributario).

*

1. RIDUZIONE DELLE DISUGUAGLIANZE E SEMPLIFICAZIONE DEL PRELIEVO IRPEF

Come è noto, l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), introdotta con la riforma tributaria del 1973, costituisce la voce di entrata più rilevante del bilancio dello Stato.

Come evidenziato nell'Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nell'anno 2019, su 516,6 miliardi di euro di entrate fiscali per imposte dirette, indirette e in conto capitale, le entrate IRPEF sono state 176,8 miliardi di euro che, sommate agli 11,9 miliardi di euro di addizionale regionale e ai 4,7 miliardi di euro di addizionale comunale,

portano a un totale di 193,4 miliardi, ossia il 37,4% delle entrate fiscali totali, ben superiore ai 111,5 miliardi del gettito IVA.

L'esame dell'attuale curva della progressività, disegnata sulla base di cinque aliquote nominali, dal 23% al 43%, applicabili ciascuna a un corrispondente scaglione di reddito imponibile, non può prescindere dalla constatazione che, per oltre il 96% dei contribuenti, ossia tutti quelli che sono titolari di reddito di lavoro dipendente, pensione o lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale, sia individuale che svolto in forma associata, alla determinazione dell'aliquota effettiva in corrispondenza di ciascun livello di reddito imponibile complessivo, da zero a 55.000 euro, concorrono anche le detrazioni di imposta, decrescenti all'aumentare del reddito, a favore dei titolari di redditi da lavoro dipendente, oppure da pensione, oppure da lavoro autonomo.

Il risultato di questa impostazione è che, per il 96% degli oltre 41 milioni di contribuenti IRPEF, la progressività del prelievo va dallo zero al 43% (non dal 23% al 43%), con una curva che è unica per tutti i contribuenti con redditi superiori a 55.000 euro e che è, invece, differenziata in quattro curve distinte per i contribuenti con redditi fino a 55.000 euro.

In particolare:

- per i contribuenti titolari di redditi da lavoro autonomo, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 4.664 euro;
- per i contribuenti titolari di redditi da pensione, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.128 euro;
- per i redditi da lavoro subordinato e parasubordinato, l'aliquota IRPEF effettiva è pari a zero fino a 8.145 euro, ma, se si tiene conto anche del c.d. "bonus 100 euro", la soglia di reddito a partire dalla quale scatta il prelievo IRPEF effettivo si alza sino a 12.506 euro, mentre resta a 8.145 euro quella per l'applicazione delle addizionali all'IRPEF.

Questa impostazione della curva della progressività, unita alle deduzioni per oneri dalla base imponibile e alle detrazioni per oneri dall'imposta, produce un risultato, in termini di distribuzione del prelievo IRPEF tra i contribuenti persone fisiche titolari di redditi imponibili, tale per cui su 41.211.336 contribuenti sono ben 13.197.507 (pari al 32,02% dei contribuenti totali) quelli che subiscono un prelievo IRPEF pari a zero.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, è poi essenziale sottolineare che i redditi da lavoro, oltre a valere il 66% dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100% della base imponibile che risulta gravata dal prelievo contributivo.

1.1. Una riforma dell'attuale curva della progressività

Come emerge anche nel Rapporto sulla Riforma dell'IRPEF della Commissione di esperti promossa dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, della quale, come già detto, ho fatto parte, l'attuale forma della curva dell'aliquota media (che emerge dagli attuali 5 scaglioni e aliquote marginali) presenta due fondamentali **criticità**:

- i. fino a circa 28.000 euro esistono marcate differenze tra contribuenti con reddito dello stesso importo, ma di tipologia differente (lavoro dipendente, autonomo, da pensione), dovute a detrazioni decrescenti differenziate e al bonus 100 euro;
- ii. col superamento dei 28.000 euro, l'aliquota media cresce molto rapidamente a causa del salto di ben 11 punti percentuali dell'aliquota marginale tra il secondo e il terzo scaglione di reddito e della progressiva decrescita delle detrazioni per redditi da lavoro e pensione.

Un **primo intervento** al fine del superamento di tali criticità, di facile ed immediata applicazione potrebbe consistere, volendo rimanere nell'attuale schema di progressività, nell'eliminazione dell'aliquota del 38 per cento (oggi prevista per i redditi tra i 28.000 e i 55.000), estendendo (a tali redditi) l'attuale misura del 27 per cento e, dall'altro lato, accorpando le ultime due aliquote d'imposta (41 e 43 per cento) in una misura intermedia, con un evidente effetto di riduzione del prelievo sui redditi di fascia media.

L'alleggerimento della pressione fiscale sull'attuale terzo scaglione eliminerebbe il forte disincentivo ad accrescere il proprio reddito sopra i 28.000 euro che esiste attualmente per il salto dell'aliquota marginale. I rimanenti salti nelle aliquote marginali sarebbero più modesti e probabilmente non costituirebbero un rilevante disincentivo all'offerta di lavoro addizionale in corrispondenza dei salti medesimi.

Analogo favore, a mio avviso, non può incontrare, specie in questa fase, la proposta, già avanzata, di un passaggio ad un sistema di progressività continua sul modello tedesco. In effetti, in Germania l'imposta federale sul reddito prevede, al di sopra del minimo esente (circa 9.000 euro), quattro fasce di imponibile. Nelle prime due (da 9.000 a 55.000 euro) la progressività è continua. In particolare, in entrambe le fasce, la funzione di imposta è quadratica, il che implica che l'aliquota marginale cresce linearmente: dal 14% al 24% nella prima fascia, dal 24% al 42% nella seconda. La terza e la quarta fascia sono invece scaglioni di reddito, con aliquota piatta, rispettivamente, al 42% (fino a 260.000 euro) e al 45% (al di sopra di 260.000 euro).

Una tale ipotesi, a mio parere, presenta delle rilevanti criticità. Da un lato, ritengo, allo stato, difficile valutarne la portata ancor prima di conoscere la struttura e le modalità applicative dell'**algoritmo** (che terrebbe conto anche delle attuali detrazioni decrescenti) su cui tale sistema è basato, giacchè da ciò dipende, come detto, il livello di tassazione effettiva e il confronto con gli

attuali livelli di imposizione, nonché la valutazione in ordine ai soggetti che potrebbero esserne avvantaggiati o svantaggiati. D'altro canto, le controindicazioni di natura sostanziale mi sembrano, invero, molteplici. La tassazione a progressività continua implica un incremento di aliquota personale per qualsiasi crescita reddituale, sicché potrebbe aversi un effetto di disincentivo alla creazione di ricchezza e alla crescita economica, soprattutto per quei soggetti esposti, nel tempo, a fluttuazione del reddito. Allo stesso tempo, potrebbe, anche stimolare possibili comportamenti evasivi da parte dei contribuenti, i quali ben saprebbero che il dichiarare anche una piccola ricchezza aggiuntiva comporterebbe un aggravio della tassazione. Si ritiene al contrario, da tempo (essendo state formulate molteplici proposte in tal senso) che gli incrementi reddituali vadano incentivati attraverso forme di prelievo agevolate (e non colpiti). La soluzione più consona in tal senso è, come si vedrà di seguito, l'introduzione di una *flat tax* al 15 per cento sugli incrementi reddituali registrati da un anno all'altro, in modo da stimolare anche l'emersione di nuova materia imponibile: ciò, in maniera non difforme (ma rivisitata) da quanto già avviene per i premi produttività dei lavoratori dipendenti soggetti ad una imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento (entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro).

1.1.1. L'introduzione di una *flat tax* incrementale

La semplificazione "a tre aliquote", come anticipato, dovrebbe essere completata da un meccanismo di immediata tassazione piatta sui redditi incrementali (*flat tax* incrementale), assecondando, peraltro, la fuga già in atto dalla progressività del nostro sistema Irpef, di modo da stimolare una maggior emersione di materia imponibile, con una opportuna aliquota d'imposta. Il maggior gettito generato da tale misura andrebbe, poi, destinato a una riduzione ulteriore delle tre aliquote *standard*. Il sistema di tassazione "piatta" degli incrementi reddituali troverebbe applicazione oltre che per i lavoratori autonomi e gli esercenti arti e professioni, anche per i lavoratori dipendenti (del settore pubblico e privato), con applicazione sugli aumenti salariali previsti anche dalla contrattazione collettiva.

1.1.2. Revisione mirata del sistema delle *tax expenditures*

Agli interventi sopra descritti deve, poi, accompagnarsi, in ogni caso, come anticipato, una profonda rivisitazione del sistema delle *tax expenditures*, vale a dire gli abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte, regimi sostitutivi, crediti di imposta.

Come risulta **dal Rapporto annuale 2020 delle spese fiscali** dell'apposita Commissione istituita presso il MEF, si contano oltre 600 misure agevolative (di varia natura) per un costo complessivo

prossimo ai 70 miliardi di euro. I recenti decreti *coronavirus*, nonché la Legge di bilancio 2021, hanno, peraltro, introdotto ulteriori molteplici misure aventi la medesima logica, alcune anche non di portata *una tantum*.

Si propone di incaricare un apposito **organismo tecnico** di predisporre un taglio delle *tax expenditures*, che porti ad una predeterminata riduzione (potrebbe essere del 20 per cento) delle attuali agevolazioni sulla base dei seguenti criteri direttivi:

- eliminare le agevolazioni che interessano un numero esiguo di contribuenti;
- eliminare le agevolazioni di modesto ammontare *pro capite*;
- eliminare le agevolazioni che si caratterizzano per il loro carattere di regressività in quanto utilizzate dai contribuenti che hanno i redditi più elevati;
- modulare l'entità delle detrazioni tenendo conto dell'entità del reddito del contribuente. Ad esempio: *i*) per le spese mediche si potrebbe pensare di elevare la franchigia (129,11 euro per tutti i contribuenti) ad un importo significativo (ad esempio 2.000 euro) per chi ha un reddito elevato (ad es. più di 100 mila euro); *ii*) per altre detrazioni si potrebbe pensare alla integrale eliminazione o ad una riduzione della percentuale detraibile;
- conservare le *tax expenditures* utili a stimolare il contrasto di interessi, semplificandone, tuttavia, i meccanismi applicativi (es. spese di ristrutturazione) o che incentivano consumi meritevoli (es. *bonus* energetici);
- salvaguardare le aspettative dei contribuenti che stanno fruendo di detrazioni connesse a presupposti che si sono realizzati prima dell'entrata in vigore delle modifiche: casi tipici, quelli relativi alle spese per ristrutturazioni edilizie e interessi passivi.

1.2. Un'ulteriore proposta nell'ottica di una maggiore equità orizzontale tra redditi di fonte diversa

L'attuale sistema dell'imposizione personale che, a parità di reddito complessivo, distingue tra le persone e la loro fonte di reddito (lavoratori autonomi e imprese minori, lavoratori dipendenti, pensionati) è ingiusto perché contrario al buon senso, prima ancora che ai precetti costituzionali di eguaglianza e capacità contributiva. In particolare, la struttura progressiva dell'IRPEF attuale è differenziata per tipologie di reddito mediante un sistema di detrazioni privo della necessaria omogeneità e uniformità.

Da un punto di vista sistematico ritengo preferibile il mantenimento di un **sistema “duale”**, quale quello che si è venuto a creare in Italia, con una tassazione diversificata su: *(i)* i redditi da lavoro (subordinato, parasubordinato, libero professionale e imprenditoriale, compresi i redditi “differiti” da lavoro, ossia le pensioni) e *(ii)* i redditi che derivano da impiego di capitali.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, poi, a mio parere, anche a tutela dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" - attraverso il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo - dovrà giungersi, gradualmente, con **un intervento maggiormente strutturato rispetto a quello descritto nel precedente paragrafo**, ad una **curva della progressività unica** per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro, ferma restando la necessità di introdurre una **clausola di salvaguardia** per non rendere più gravosa la nuova disciplina rispetto alla precedente.

L'obiettivo di realizzare un allineamento impositivo all'interno di tutti i redditi da lavoro, allo stato attuale della normativa è, però, reso impossibile da un ordinamento costruito più sulle eccezioni che sulla applicazione generalizzata di una regola unitaria. L'equità orizzontale, ma più in generale la progressività del nostro ordinamento, è messa in discussione da una serie di disposizioni che sottraggono basi imponibili al reddito complessivo (l'esempio più rilevante è il c.d. regime dei forfettari previsto, entro il limite di fatturato di 65.000 euro annui, per i titolari di partita IVA) o attribuiscono *bonus* che mettono in discussione gli equilibri della progressività Irpef (l'esempio più rilevante è il c.d. bonus 100 euro).

In proposito ritengo preferibile, anche nella citata logica di perseguimento della equità orizzontale, nonché dell'abbassamento generalizzato della pressione fiscale, mantenere la *flat tax* sui redditi di lavoro autonomo, "inglobandola", tuttavia, nel generale meccanismo applicativo dell'Irpef. Si tratterebbe di creare, conservando l'attuale *no tax area* per ciascuna tipologia di reddito, un primo scaglione nel quale potrebbero confluire i redditi fino ad un certo importo, più o meno identificabile in 55.000 euro (il regime forfettario attuale, infatti, trova applicazione nei confronti dei soggetti con un fatturato fino a 65.000 euro cui corrisponde, come noto, un reddito forfettariamente determinato più basso). Al di sopra di tale primo scaglione si applicherebbero le aliquote attualmente previste.

In questo modo, di fatto, il regime forfettario verrebbe "superato", ma nella logica di una sua "normalizzazione" e, di conseguenza, di una sua estensione agli altri redditi da lavoro e "surrogati" (redditi da lavoro dipendente, redditi da pensione, redditi diversi originanti comunque da lavoro), con conseguente venir meno, perché non più necessari in una logica di uniformazione del prelievo, di *bonus* quali i 100 euro attualmente riconosciuti ai lavoratori dipendenti. Naturalmente, nella medesima ottica, si supererebbero le modalità applicative attuali del regime forfettario, nel senso che la aliquota del 15% dovrebbe trovare applicazione nei confronti del reddito determinato in modo analitico, eliminando la, per certi versi iniqua, attuale imposizione "solo" per una quota parte del fatturato (in assenza, in non pochi casi, di costi effettivi).

Tale soluzione sarebbe coerente sul piano sistematico e preferibile in un'ottica di semplificazione. È, infatti, molto più immediato e lineare realizzare l'allineamento attraverso l'estensione di una aliquota minore che attraverso la riattribuzione di un *bonus*. Infatti, a mio giudizio, l'equità orizzontale è un tema indubabilmente legato all'allineamento delle aliquote.

Nella stessa logica dell'allineamento della tassazione dei redditi da lavoro, dovrebbe, poi, essere possibile dedurre i contributi previdenziali anche in sede di determinazione del reddito da lavoro autonomo, come affermato dalla Suprema Corte di Cassazione e contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione Finanziaria (che ne afferma la deducibilità dal reddito complessivo).

Tale progetto si completerebbe, anche in questo caso, con una complessiva e organica revisione delle c.d. *tax expenditures* (cfr. par. 1.1.2), da realizzare allo scopo sia di semplificare l'ordinamento sia di determinare recuperi di gettito utili a "finanziare" il predetto complessivo riassetto.

In sintesi, si tratterebbe di:

- i.* estendere la favorevole aliquota del 15% a tutti i redditi da lavoro fino a 55.000 euro, ferma restando la necessità di introdurre una clausola di salvaguardia per non rendere più gravosa la nuova disciplina rispetto alla precedente e, per questa via, "stimolare" la produzione di ricchezza;
- ii.* consentire, nell'ottica del riallineamento, la deduzione dei contributi anche in sede di determinazione del reddito di lavoro autonomo (analogamente a quanto avviene per il lavoro dipendente).
- iii.* attuare, nell'ottica della semplificazione e del recupero di gettito, una revisione organica delle c.d. *tax expenditures*.

Infine, una **diversa ed alternativa proposta**, di più facile attuazione, sempre nell'ottica del perseguimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro dei redditi di lavoro, potrebbe essere quella di conservare la *flat tax* già in vigore per le partite IVA con fatturato entro i 65.000 euro, riconoscendo, però, in chiave perequativa, un *bonus* anche ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, fino ai 55.000 euro di reddito, in misura tale che l'aliquota di imposizione effettiva di tali soggetti non sia superiore al 15 per cento previsto per gli autonomi.

*

2. INTERVENTI RELATIVI ALLE SPECIFICHE CATEGORIE REDDITUALI

2.1. REDDITI DI LAVORO AUTONOMO

2.1.1. I rapporti con la disciplina del reddito d'impresa

Una fondamentale finalità che la riforma fiscale deve perseguire è quella di **disciplinare il reddito di lavoro autonomo con la stessa analiticità e completezza riscontrabile con riguardo al reddito d'impresa**, al fine di fornire agli operatori un quadro chiaro dei criteri di deduzione dei componenti negativi. Appare auspicabile che la regolamentazione risulti semplice, stabile e coerente dal punto di vista sistematico, operando, ove necessario, precisi rinvii alle disposizioni riguardanti il reddito d'impresa.

Con riferimento ai rapporti tra reddito di lavoro autonomo e redditi d'impresa, si ritiene che siano applicabili nei confronti degli esercenti arti e professioni soltanto le norme in materia di reddito d'impresa espressamente riprodotte nell'art. 54 del TUIR o dallo stesso espressamente richiamate.

In alcuni casi appare, però, ragionevole applicare regole analoghe per entrambi i comparti impositivi, pur in mancanza di una esplicita previsione normativa. Si pensi, ad esempio, alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 54, in base alla quale le spese relative all'ammmodernamento, ristrutturazione e manutenzione che, per le loro caratteristiche, non sono imputabili ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono sono deducibili, nel periodo d'imposta in cui sono sostenute, nel limite del 5 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili quale risulta all'inizio del periodo d'imposta dal registro di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 600 del 1973 e, per l'eccedenza, in quote costanti nei cinque periodi d'imposta successivi. Si tratta di una norma "copiata" dall'art. 102, comma 6, del TUIR, che contiene l'analoga disciplina per le imprese, ma nella quale ci si è "dimenticati" di riportare la disposizione, contenuta, invece, in quest'ultimo articolo, riguardante il caso del primo anno di attività (nel quale il limite percentuale si calcola sul costo complessivo quale risulta alla fine dell'anno stesso).

L'urgenza di un intervento organico e chiarificatore è dimostrata dalla constatazione che l'Amministrazione finanziaria ha talvolta applicato in sede interpretativa le regole proprie del reddito d'impresa mentre in altri casi ha ritenuto di doversi discostare dalle stesse proprio per la mancanza di un'esplicita previsione normativa.

2.1.2. Equiparazione del regime fiscale degli immobili di imprese e professionisti

L'attuale assetto normativo è connotato da una differenza di trattamento, di difficile giustificazione, tra gli **immobili delle imprese e quelli detenuti da esercenti arti e professioni**. Per questi ultimi, infatti, qualora gli immobili siano costruiti o acquistati a titolo di proprietà dal 1° gennaio 2010, è prevista l'indeducibilità delle quote di ammortamento, a fronte, tuttavia, della non rilevanza fiscale di eventuali plusvalenze/minusvalenze da alienazione. Al contrario, per gli immobili strumentali

delle imprese è prevista la deducibilità delle quote di ammortamento, ai sensi e nei limiti dell'art. 102 del TUIR.

Da un lato, tale difformità di trattamento per situazioni spesso sostanzialmente analoghe non ha ragion d'essere e andrebbe, pertanto, eliminata. Assicurare la deducibilità delle quote di ammortamento sugli immobili anche ai professionisti, favorirebbe gli acquisti da parte di questi ultimi a titolo definitivo (e non in *leasing*, soluzione oggi spesso più conveniente fiscalmente, essendo prevista la deducibilità dei canoni versati) con conseguente crescita del mercato immobiliare.

2.1.3. La riduzione della ritenuta a titolo di acconto Irpef per i lavoratori autonomi

Andrebbe prevista, poi, per i **lavoratori autonomi una riduzione (dal 20 al 10 per cento) delle ritenute sui redditi di lavoro autonomo e assimilati** di cui al primo comma dell'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973, per gli esercenti arti e professioni che si avvalgono in via continuativa dell'opera di dipendenti o di terzi o altre tipologie di collaboratori, analogamente a quanto già previsto dall'art. 25-*bis* del medesimo d.P.R. n. 600 del 1973 per gli intermediari del commercio (nell'ambito di rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari). Un siffatto intervento normativo eviterebbe sistematiche posizioni creditorie da parte dei lavoratori autonomi ai fini dell'IRPEF determinate dal versamento di ritenute molto gravose, perché calcolate sui corrispettivi lordi e non sul reddito (che tiene conto di costi, spesso molto elevati).

2.1.4. La disciplina fiscale dei rimborsi spese

I rimborsi delle spese sostenute dagli esercenti arti e professioni per lo svolgimento della prestazione d'opera sono stati costantemente assimilati dalla prassi dell'Amministrazione finanziaria ai compensi, con conseguente obbligo di fatturazione e assoggettamento a ritenuta. Sarebbe opportuno superare tale orientamento, stabilendo normativamente, in via generale, la indeducibilità delle spese destinate ad essere rimborsate dal cliente anziché il loro concorso alla formazione del reddito alla stregua dei compensi.

Le limitazioni alla deducibilità sono state introdotte per “forfetizzare” l'inerenza di spese che potrebbero essere sostenute per finalità personali e familiari anziché professionali. Quando, però, le stesse sono analiticamente “riaddebitate” al cliente, il contrasto d'interessi tra quest'ultimo ed il professionista dovrebbe evitare possibili abusi, a differenza di quanto si potrebbe, invece, verificare per le analoghe spese dedotte ma non richieste a rimborso. In tali casi non si pone, peraltro, il problema di rimediare alla “sfasatura temporale” esistente tra l'anno in cui sono deducibili, per cassa, le spese sostenute e quello in cui avviene il rimborso, essendo certo sin dall'origine il diritto

ad ottenere quest'ultimo in base al rapporto contrattuale, il che rende indeducibili *ab origine* le dette spese. Qualora risulti eventualmente accertato, anche a seguito dell'intrapresa delle relative azioni legali, che il cliente non abbia provveduto al menzionato rimborso, le spese sostenute potrebbero essere recuperate con la presentazione di una dichiarazione integrativa "a favore".

Dovrebbe essere, pertanto, stabilito che i rimborsi spese non concorrono mai alla formazione del reddito di lavoro autonomo né quali compensi né quali spese deducibili.

2.1.5 Estensione del regime forfetario dei contribuenti minimi ai professionisti che svolgono l'attività di lavoro autonomo in forma associata

Si propone di eliminare la causa di esclusione dal regime forfetario costituita dalla partecipazione in società di persone, associazioni, imprese familiari e s.r.l. "trasparenti". In tal modo, si riduce il rischio che il regime forfetario possa determinare un effetto distorsivo in termini di incentivo implicito alla disgregazione delle attività professionali svolte in forma associata, in un contesto economico in cui sarebbe semmai opportuno concepire incentivi all'aggregazione, nell'interesse del mercato che richiede servizi sempre più specializzati.

2.1.6. Deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori dal reddito di lavoro autonomo

Al fine di garantire l'equità orizzontale nella tassazione dei redditi da lavoro, si propone che i contributi previdenziali e assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge dai lavoratori autonomi siano deducibili non dal reddito complessivo – come attualmente previsto – ma dal reddito di categoria, analogamente a quanto già previsto per i lavoratori dipendenti.

La differente modalità di computo dei contributi previdenziali e assistenziali nell'ambito del reddito complessivo crea infatti ingiustificate disparità di trattamento, a parità di reddito imponibile, tra lavoratori autonomi e dipendenti posto che le detrazioni d'imposta decrescenti riconosciute ai redditi da lavoro sono commisurate all'ammontare del reddito di categoria (di lavoro autonomo e di lavoro dipendente) e non a quello del reddito complessivo.

2.1.7. I disincentivi alla aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali

Due risposte ad interPELLI pubblicate dall'Agenzia delle entrate alla fine del 2018 hanno posto l'attenzione sulla assenza di una specifica disciplina, ai fini delle imposte sui redditi, delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali, che sancisca esplicitamente la neutralità fiscale delle stesse, analogamente a quanto previsto con riguardo alle operazioni societarie di carattere straordinario poste in essere dalle imprese.

In particolare, l’Agenzia delle entrate ha esaminato, nelle risposte ad interPELLI dell’11 aprile 2018, n. 107, e del 21 dicembre 2018, n. 125, due casi riguardanti, rispettivamente, la **trasformazione dell’associazione professionale in una** società commerciale di persone tra professionisti ed il conferimento di uno **studio professionale individuale in una STP**. Al riguardo è stato ritenuto, nel primo caso, che è non applicabile l’articolo 170 del TUIR – che stabilisce la **neutralità fiscale della trasformazione societaria** – e, nel secondo, che l’operazione **non** può beneficiare del **regime di neutralità fiscale** di cui all’art. 176 del TUIR, poiché il **professionista** conferente **non esercita**, prima del conferimento, un’**attività d’impresa**.

Risulta, quindi, necessario provvedere quanto prima a colmare le lacune normative, restituendo coerenza e sistematicità al nostro ordinamento tributario, non penalizzando le aggregazioni e le riorganizzazioni degli studi professionali.

2.2. UNIFICAZIONE DELLA CATEGORIA DEI REDDITI DI CAPITALE E DIVERSI

Come evidenziato nel Rapporto “*Redditi finanziari: distorsioni del sistema impositivo e prospettive di riforma*” del 4 gennaio 2021 del Laboratorio Fiscale, l’attuale sistema italiano di tassazione dei redditi finanziari si caratterizza in ragione delle seguenti peculiarità:

- la classificazione dei proventi all’interno di due distinte categorie reddituali, disciplinate da regole differenti di determinazione dell’imponibile: quella dei “**redditi di capitale**” – derivanti da forme statiche di impiego e assoggettati a imposizione nella loro misura lorda - e quella dei “**redditi diversi**” – derivanti da forme dinamiche o sintetiche di impiego (avendo ad oggetto investimenti nozionali) e determinati al netto di minusvalenze e perdite della medesima natura;
- la prevalente applicazione di una tassazione proporzionale con l’aliquota del 26%, divergente rispetto alle altre aliquote di tassazione proporzionale sui redditi riscontrabili nell’ordinamento e comunque contraddetta da numerose e significative eccezioni (costituite *in primis* dai titoli di Stato e dal risparmio postale);
- la doppia tassazione economica dei redditi partecipativi, su partecipazioni qualificate e non;
- la previsione di tre distinti meccanismi di tassazione – il “regime del risparmio gestito”, quello del “risparmio amministrato” e quello “dichiarativo” – con effetti differenti non solo in termini di determinazione dell’imponibile e dell’imposta, ma anche di *timing* del prelievo;
- la differenziazione degli strumenti finanziari nell’ambito di tre fattispecie – quella dei titoli azionari e similari, quella dei titoli obbligazionari e similari e quella, residuale, dei cd. “*titoli*

atipici” –, la cui configurabilità costituisce presupposto per l’applicazione di disposizioni di carattere valutativo, sostanziale e procedimentale.

In conseguenza di tale assetto, la tassazione dei redditi finanziari presenta significative asimmetrie applicative, riguardanti le regole di determinazione della base imponibile, il *timing* della tassazione e le aliquote.

In particolare, il sistema di tassazione dei redditi finanziari prevede:

- la possibilità per il contribuente di optare per il regime del ***risparmio amministrato***, che, con l’eccezione dei redditi derivanti da partecipazioni in società residenti in paradisi fiscali (salvo quelle negoziate in mercati regolamentati), demanda l’applicazione delle imposte sostitutive sui redditi diversi di natura finanziaria agli intermediari coi quali siano intrattenuti rapporti stabili (di amministrazione o deposito titoli), senza obbligo di successiva dichiarazione. Il regime è caratterizzato dall’imposizione per cassa dei redditi conseguiti in ciascuna operazione, con la possibilità di compensare eventuali minusvalenze, perdite o differenziali negativi con le plusvalenze successivamente conseguite nel periodo di imposta o nei successivi, ma non oltre il quarto. Gli intermediari prelevano l’importo del tributo da versare dai proventi intermediati, ovvero ne ricevono provvista dal contribuente;
- la possibilità per il contribuente di optare per il regime del ***risparmio gestito***, la cui applicazione è demandata ai gestori professionali di patrimoni individuali e ha ad oggetto il risultato **maturato** di gestione annuo (assunto al netto dei redditi esenti o esclusi o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, nonché dei proventi derivanti da partecipazioni in società non quotate residenti in paradisi fiscali, salvo l’esito positivo di una procedura di interpello), costituito dalla differenza algebrica tra il valore del patrimonio gestito al termine di ciascun anno solare, e pertanto comprensivo sia di redditi diversi che di redditi di capitale, con possibilità di compensare i risultati negativi di un periodo d’imposta con quelli positivi dei successivi quattro periodi. La differenza algebrica di cui sopra deve ovviamente essere aumentata dei prelievi e diminuita dei conferimenti effettuati in corso d’anno (oltre che, come detto, dei redditi esclusi dal risultato di gestione e di oneri e commissioni relativi al patrimonio gestito);
- la possibilità di accedere, in via ordinaria, al ***regime della dichiarazione***, caratterizzato dalla tassazione delle plusvalenze, dei differenziali e degli altri proventi solo in relazione al periodo d’imposta di **realizzo**, attraverso un’imposta sostitutiva liquidata dal contribuente direttamente in dichiarazione. Il regime dichiarativo si applica obbligatoriamente, per i redditi finanziari di qualunque tipo comunque percepiti al di fuori di tali regimi e senza

subire prelievi alla fonte. L'imposta sostitutiva sui redditi diversi si applica a una base imponibile determinata annualmente compensando plusvalenze e minusvalenze realizzate nel periodo di imposta (considerando autonomamente quelle derivanti da partecipazioni "paradisiache"). Le minusvalenze non utilizzate costituiscono eccedenze deducibili dalle plusvalenze nei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto.

Ritengo che la riforma fiscale debba **superare la ormai antistorica dicotomia** tra redditi di capitale e redditi diversi, provvedendo ad una sistematica rivisitazione delle norme che disciplinano la tassazione dei redditi finanziari, prevedendo la unificazione in un'unica categoria delle disposizioni attualmente collocate nelle due categorie sopra citate.

Il regime del risparmio amministrato si applica ai soli redditi diversi di natura finanziaria, tenendo conto il principio di cassa o del realizzato. In questo regime per i soli redditi diversi è possibile compensare minusvalenze, perdite e differenziali negativi con le plusvalenze conseguite nel corso del periodo di imposta e dei due successivi.

Il regime del risparmio gestito prevede: *i)* la tassazione, sulla base del principio della maturazione, dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria imputati al patrimonio gestito; *ii)* l'esclusione del risultato di gestione dall'assoggettamento alle imposte sui redditi; *iii)* la determinazione algebrica del risultato netto assoggettabile all'imposta sostitutiva da parte dell'intermediario, con conseguente compensazione tra componenti positivi (redditi di capitale, plusvalenze e altri redditi diversi) e negativi (minusvalenze e spese); *iv)* il riporto a nuovo dei risultati negativi di gestione.

Il regime dichiarativo ha come oggetto i redditi diversi ottenuti dal contribuente effettuando la differenza tra corrispettivo percepito e costo d'acquisto riconosciuto fiscalmente. Con il regime dichiarativo, il contribuente che ha ottenuto un *capital gain* versa le imposte (autonomamente calcolate) un anno dopo rispetto a chi utilizza gli altri regimi. È consentita la compensazione tra plusvalenze e minusvalenze realizzate nel periodo di imposta sui redditi diversi conseguiti. Le minusvalenze non utilizzate costituiscono eccedenze deducibili dalle plusvalenze nei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto.

Relativamente alle modalità di determinazione degli imponibili abbiamo visto come i regimi del risparmio amministrato e dichiarativo non ammettono la compensazione dei redditi di capitale con le minusvalenze e gli altri differenziali negativi, a differenza del risparmio gestito; ciò, è la inevitabile conseguenza dell'approccio seguito dal TUIR generata dalla separazione della classificazione dei redditi finanziari tra redditi di capitale e redditi diversi.

Queste asimmetrie inducono a porre in essere strategie volte a massimizzare la possibilità di effettuare compensazioni provocando distorsioni di mercato che indirizzano gli investimenti finanziari verso strumenti la cui tipologia consenta il conseguimento di proventi utilizzabili in compensazione delle perdite realizzate.

In relazione al momento della effettuazione del prelievo va evidenziato che la tassazione periodica con il criterio del maturato che caratterizza il regime del risparmio gestito risulta più penalizzante rispetto a quella basata sul criterio del realizzato che contraddistingue i regimi amministrato e dichiarativo perché opera un prelievo anticipato su plusvalori ancora latenti. È auspicabile che questa penalizzazione venga eliminata prevedendo che in ogni caso si adotti il criterio della tassazione sul realizzato.

Osservo, poi, che l'aliquota ordinaria dell'imposta sostitutiva è troppo elevata, se la si valuta tenendo anche conto del significativo prelievo determinato dalla applicazione dell'imposta patrimoniale derivante dall'imposta di bollo sulla ricchezza finanziaria e del fatto che si tratta di redditi di "secondo livello". Evidenzio, inoltre, che la stessa non è in linea (perché superiore) né con altre aliquote agevolate applicabili nell'ambito della tassazione del risparmio (ad esempio per il risparmio postale, quello previdenziale e per i PIR), né con altre aliquote che è possibile prendere a riferimento come: *a)* il 23% applicabile al primo scaglione dell'IRPEF *b)* il 24% dell'aliquota ordinaria IRES); *c)* la cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare, pari al 10% o al 21% .

2.3. REDDITI AGRARI

Ai fini IRPEF, il legislatore classifica i redditi fondiari in tre categorie: redditi dominicali, redditi agrari e redditi dei fabbricati. Per quanto riguarda le attività agricole sono rilevanti le prime due categorie.

Il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni che risulta imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione del soggetto che svolge sul fondo attività agricole, mentre il reddito dominicale si identifica con la rendita del fondo e degli interessi del capitale permanentemente investito in esso.

Nelle attività di manipolazione e trasformazione di prodotti di natura vegetale o animale, svolte dalle imprese agricole, occorre rispettare la prevalenza al fine di rientrare nel reddito agrario in base all'art. 32 del TUIR.

È necessario, però, assicurare la possibilità ai produttori agricoli, la cui determinazione del reddito avviene sulla base dei criteri previsti dall'art. 32 del TUIR, che effettuano attività agricola connessa di produzione di beni utilizzando in prevalenza prodotti ottenuti dal proprio fondo agricolo, di

mantenere il predetto *status* anche in ipotesi di necessario approvvigionamento all'esterno di prodotti agricoli necessari a compensare la minor produzione interna causata da eventi naturali (tra i quali gli eventi epidemiologici).

In questo caso si propone di misurare la prevalenza dei prodotti propri con quelli acquistati da terzi mediante confronto tra la media della quantità e/o del valore dei prodotti propri ottenuti nel biennio precedente l'evento calamitoso ed i prodotti acquistati nell'anno interessato. In caso di inizio di attività da meno di due anni si può assumere la media dell'anno precedente. Ne consegue che ai fini del calcolo della prevalenza occorre considerare come prodotto proprio, nell'anno dell'evento, un ammontare corrispondente di prodotto acquistato. Questa modalità consentirebbe all'imprenditore agricolo di mantenere il suo profilo giuridico e fiscale garantendo la continuità aziendale ed il soddisfacimento delle richieste di mercato. Per la parte eccedente la prevalenza non trattandosi di attività connessa la determinazione del reddito di impresa avverrebbe su base analitica.

2.4. REDDITI DI FABBRICATI

2.4.1. Tassazione per cassa dei redditi da locazione

L'attuale disciplina prevede che i redditi da locazione di fabbricati siano tassati secondo il criterio di competenza, indipendentemente dalla percezione dei canoni e dalla eventuale morosità del conduttore. In quest'ultimo caso, il locatore è costretto quindi a versare imposte in relazione a un reddito che, il più delle volte, è difficilmente recuperabile. Per una maggiore conformità del prelievo al principio di capacità contributiva si propone dunque di tassare i redditi da locazione di fabbricati in base al principio di cassa, ossia nel periodo d'imposta di effettiva percezione dei canoni.

2.4.2. Estensione della cedolare secca agli immobili oggetto di locazione commerciale

Andrebbe estesa, al fine di favorire la ripresa economica, la disciplina della cedolare secca a tutti i contratti di locazione ad uso non abitativo.

*

3. REDDITO D'IMPRESA

In via generale, in materia di reddito d'impresa sarebbero da eliminare alcune disposizioni limitative difficilmente giustificabili, specie in questo mutato contesto economico *post* crisi epidemiologica, che andrebbero, ove possibile, estese anche ai soggetti Irpef titolari di reddito d'impresa.

3.1. Eliminazione del limite di riportabilità delle perdite

Sarebbe opportuno eliminare la limitazione all'80 per cento dell'utilizzo delle perdite pregresse, prevista dall'art. 84 del TUIR. L'utilizzabilità delle stesse in misura non superiore all'80 per cento dei redditi prodotti negli anni successivi produce una penalizzazione per i contribuenti, che è stata in passato motivata dall'esigenza di realizzare, almeno nell'immediato, un effetto finanziario positivo per l'erario; per i contribuenti si verifica, invece, nei primi anni, un effetto finanziario negativo, in quanto si allunga il tempo di "assorbimento" delle stesse perdite, che restano, integralmente utilizzabili, ma in un periodo più lungo.

3.2. Carry back delle perdite

Si propone di introdurre anche nel nostro ordinamento l'istituto del riporto all'indietro delle perdite (cosiddetto "carry back"), che consente di riliquidare l'imposta degli esercizi precedenti a quello di realizzo della perdita, ottenendo il rimborso delle somme già versate. Tale forma di riporto è presente, ad esempio, in Francia (fino a concorrenza dell'intero importo degli utili non distribuiti nei tre periodi d'imposta precedenti), Germania (con riguardo al reddito, non superiore a 511.500 euro – 5 milioni di euro per il 2020-21 – del primo periodo d'imposta precedente), Regno Unito e USA (il *Coronavirus aid, relief, and economic security act* ha introdotto la possibilità di riportare indietro, fino a cinque anni, e senza il limite dell'80 per cento le perdite maturate nel triennio 2018-2020). Insomma, una misura di immediato riequilibrio delle posizioni finanziarie di contribuenti ed Erario, particolarmente utile nel contesto *post coronavirus*.

3.3. Modifiche alla deducibilità degli interessi passivi per le imprese soggette all'IRES

Andrebbe riformata la disciplina degli interessi passivi corrisposti da imprese soggette all'IRES per i quali l'art. 96 del TUIR ammette la deduzione nel limite del 30 per cento del Risultato operativo lordo (ROL), con una differenza, peraltro, difficilmente giustificabile rispetto ai soggetti Irpef che deducono integralmente gli interessi passivi. Tale limite, ispirato dalla finalità di forfetizzare il livello di indebitamento fisiologico, qualora non soffra di specifiche eccezioni, risulta invero troppo penalizzante, a maggior ragione in questa fase storica in cui l'asticella del debito tenderà ragionevolmente a innalzarsi. I limiti di deducibilità andrebbero depotenziati, tenendo anche presente che la Direttiva n. 2016/1164 UE (c.d. ATAD 1) (recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 29 novembre 2018, n. 142), ammette una serie di esclusioni e semplificazioni, mai adottate dal legislatore domestico, quali una *safe harbour* fino a 3 milioni di euro di interessi netti, oltre alla deduzione integrale per le entità indipendenti (non appartenenti a gruppi di imprese), in quanto inidonee a dar luogo ad effetti di erosione della base imponibile, nonché talune facilitazioni per le imprese appartenenti a gruppi e il *carry back* delle eccedenze di interessi.

3.4. Modifiche alla disciplina delle società non operative/in perdita sistematica

Sempre in una logica di semplificazione, sarebbe anche auspicabile abolire o modificare profondamente la disciplina delle società non operative, le cui presunzioni di redditività non appaiono, in ogni caso, in linea con l'attuale crisi economica, partendo da una rivisitazione organica e generalizzata dei coefficienti attuali (*in primis* quelli relativi agli immobili) che, già oggi, non sono in linea con il mercato. Contestualmente, andrebbe abolita la disciplina delle società in perdita sistematica, anche in considerazione dell'attuale fase di crisi economica, nella quale i risultati negativi delle imprese dipendono, sempre più spesso, non tanto dall'utilizzo strumentale dello schermo societario, bensì dall'impossibilità reale di conseguire il *quantum* di proventi richiesti dal legislatore.

3.5. Modifiche alla disciplina delle spese di pubblicità

Per evitare le sempre frequenti contestazioni in ordine alla corretta individuazione delle spese di sponsorizzazione e al regime fiscale ad esse applicabile, dovrebbe introdursi, a beneficio della generalità delle imprese, una norma simile a quella attualmente prevista per le associazioni sportive dilettantistiche.

Si ricorda che l'art. 90, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha introdotto una particolare presunzione legale per i corrispettivi in denaro o in natura elargiti, con finalità di sponsorizzazione, in favore dell'attività sportiva dilettantistica. Tale norma prevede che i corrispettivi in denaro o in natura elargiti in favore di soggetti specificamente individuati costituiscono, per il soggetto erogante, spese di pubblicità deducibili fino ad un importo annuo complessivamente non superiore a 200.000 euro. L'Agenzia delle Entrate ha chiarito, nella circolare n. 21/E del 2003, che tale disposizione “*introduce, in sostanza, una presunzione assoluta ai fini delle imposte sui redditi, circa la natura di tali spese, che vengono considerate, nel limite del predetto importo, comunque di pubblicità e, pertanto, integralmente deducibili ai sensi dell'art. 108, comma 2*” del TUIR.

3.6. Modifiche alla disciplina di deducibilità delle spese per veicoli

Si propone di elevare le percentuali di deducibilità/detraibilità relative ai mezzi di trasporto e di adeguare i limiti di rilevanza ai fini delle imposte sui redditi dei costi relativi ai mezzi di trasporto a deducibilità limitata di cui all'art. 164, comma 1, lett. b), del TUIR.

Attualmente, le spese e gli altri componenti negativi relativi alle autovetture, autocaravan, ciclomotori e motocicli sono deducibili nella misura del 20 per cento, con un ulteriore limite collegato alla rilevanza fiscale del costo di acquisto che non può eccedere: 18.075,99 euro per le autovetture e gli autocaravan, 4.131,66 euro per i motocicli, 2.065,83 euro per i ciclomotori (limiti introdotti ormai da oltre vent'anni e sino ad ora mai aggiornati). Il limite di deducibilità del 20 per

cento appare eccessivamente penalizzante e andrebbe elevato almeno al 50 per cento. Ai fini dell'Iva, l'articolo 19-*bis*.1, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 633 del 1972 dispone che l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di veicoli stradali a motore e dei relativi componenti e ricambi è ammessa in detrazione nella misura del 40 per cento se tali veicoli non sono utilizzati esclusivamente nell'esercizio dell'impresa, dell'arte o della professione.

È chiaro che la leva fiscale potrebbe fare molto per il rilancio di un settore come quello *automotive*. L'attuale ordinamento, invece, non è né particolarmente incentivante né equo, quantomeno rispetto a quello degli altri Paesi europei.

4. INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA IMPOSITIVO

4.1. Modifiche all'IRAP

In chiave di razionalizzazione normativa e non di riduzione della pressione fiscale, si propone l'abolizione dell'IRAP su tutte le attività produttive che andrebbe compensata in termini di gettito dall'introduzione di:

- una addizionale regionale all'IRES, con aliquote determinate da ciascuna regione in funzione dell'obiettivo di invarianza di gettito;
- un prelievo regionale da applicarsi ai partecipanti di società personali che tassano i propri redditi per trasparenza;
- un prelievo regionale sui soggetti IRPEF attualmente obbligati a pagare l'IRAP, con reddito lordo annuo superiore a 100.000 euro.

Con tale proposta, dunque, si confermerebbe il gettito derivante dall'IRAP, ma si consentirebbe ai contribuenti di procedere alla liquidazione dell'imposta nell'ambito della medesima dichiarazione presentata per le imposte sui redditi con un vantaggio stimato di circa mezzo miliardo di euro di soli costi amministrativi.

*

5. FISCALITA' INTERNAZIONALE

5.1. La stabile organizzazione virtuale delle imprese digitali

La difficoltosa attuazione dell'imposta sui servizi digitali impone una tassazione dei servizi digitali resi dai cd. Giganti del *web* che sia effettiva e, soprattutto, non penalizzante per i soggetti residenti che pagano l'IRES con aliquota ordinaria del 24 per cento (in luogo del 3 per cento previsto per le imprese non residenti soggette all'imposta sui servizi digitali).

La soluzione potrebbe essere, abrogando l'imposta sui servizi digitali, quella di applicare ai Giganti del *web*, al ricorrere delle condizioni attualmente previste proprio in materia di imposta sui servizi digitali (a) un ammontare complessivo di ricavi ovunque realizzati non inferiore a euro 750.000.000; b) un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali realizzati nel territorio dello Stato non inferiore a euro 5.500.000), l'art. 162, comma 2, lett. f-bis, del TUIR (norma che disciplina la stabile organizzazione), disposizione introdotta dal 2018 che consente la tassazione in Italia dei redditi prodotti da soggetti esteri tramite «una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso», tuttavia con un'inversione dell'onere della prova. Non sarebbe più l'Amministrazione finanziaria in tale ipotesi, a dover provare, la stabile organizzazione, la quale sarebbe oggetto di presunzione relativa, anche indipendentemente dalla sussistenza di qualunque consistenza fisica nel territorio dello Stato.

A tale presunzione relativa, le imprese coinvolte potranno fornire prova contraria presentando apposita istanza di interpello all'Agenzia delle Entrate.

*

6. RAZIONALIZZAZIONE ISTITUZIONALE E CONTESTUALE RIEQUILIBRIO DEI RAPPORTI FISCO-CONTRIBUENTE NELL'ACCERTAMENTO, NELLA RISCOSSIONE E NEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Da ultimo, ma non in ordine di importanza, l'opera riformatrice dovrà operare una complessiva razionalizzazione istituzionale della giustizia tributaria e di ammodernamento delle Agenzie fiscali per giungere ad un ormai non più procrastinabile riequilibrio dei rapporti Fisco-contribuente, **anche attraverso l'elevazione a norma di rango costituzionale dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000)**. Il tutto, infine, dovrebbe condurre a una complessiva semplificazione della fisionomia normativa dell'attuale sistema che risulta dispersivo e nel quale norme di pari contenuto sono spesso contenute in leggi differenti (si pensi al sistema sanzionatorio o all'accertamento), riscrivendo testi di portata generale e sistematica, con l'obiettivo di pervenire a un unico codice tributario (recante le previsioni sostanziali, quelle di tipo sanzionatorio, nonché procedurale-accertamento e contenzioso tributario).

6.1. INTERVENTI DI RIFORMA DELL'ACCERTAMENTO TRIBUTARIO

6.1.1. Estensione dell'obbligo del contraddittorio preventivo

Con l'art. 4-*octies* del Decreto Crescita (D.L. n. 34 del 2019) – che ha inserito *ex novo*, nel D.Lgs. n. 218 del 1997, l'art. 5-*ter* – è stata prevista un'estensione dell'obbligo del contraddittorio

preventivo, tramite invito a comparire da parte dell'Amministrazione finanziaria. Tuttavia, sono rimasti esclusi dall'applicazione dell'invito obbligatorio gli avvisi di accertamento parziale.

Si ritiene, al riguardo, che tale esclusione dovrebbe essere rimossa con conseguente estensione del contraddittorio obbligatorio anche agli accertamenti parziali che, nella prassi, costituiscono una parte rilevante degli atti emessi dagli uffici, per evitare di rendere vano, in molti casi, il principio del contraddittorio preventivo.

Si propone, altresì, di estendere l'obbligo del contraddittorio preventivo anche ai procedimenti riguardanti le imposte di registro, sulle successioni e donazioni ed ipotecarie e catastali (oggi escluse).

6.1.2. Acquiescenza parziale

Attualmente, il contribuente può prestare acquiescenza all'avviso di accertamento, provvedendo a pagare l'intero importo accertato ovvero la prima rata entro il termine per la proposizione del ricorso e rinunciando a presentare istanza di accertamento con adesione. A fronte di tale comportamento collaborativo, il contribuente ha diritto alla riduzione delle sanzioni a un terzo dell'importo irrogato.

Secondo l'interpretazione consolidata dell'Agenzia delle entrate, l'acquiescenza è ammessa solo con riferimento all'intero contenuto dell'avviso di accertamento mentre non è possibile aderire ai singoli rilievi indicati nell'atto stesso.

Tale interpretazione appare ora in contrasto con l'interpretazione data dalla Corte di cassazione, nell'ordinanza n. 11497 dell'11 maggio 2018 in cui si evidenzia che la funzione deflativa del contenzioso dell'istituto in esame induce a ritenere che sia possibile per il contribuente aderire anche solo a parte delle rettifiche. Viene, infatti, affermato che l'acquiescenza non deve necessariamente riguardare tutte le pretese contenute nell'avviso di accertamento, ben potendo essere parziale e diretta a singoli rilievi dotati di autonoma rilevanza.

Si propone pertanto di codificare in via normativa il principio sancito dalla Corte di cassazione, mediante norma di interpretazione autentica (come tale, valevole anche per il passato), lasciando impregiudicata la possibilità per il contribuente di contestare innanzi al Giudice tributario le violazioni non definite per acquiescenza oppure di definirle mediante l'utilizzo di altri strumenti deflattivi del contenzioso.

Allo stesso modo tali principi andrebbero codificati ed estesi in via normativa anche ai procedimenti di accertamento con adesione, disciplinati dal D.Lgs. n. 218 del 1997.

6.1.3. Obbligo di risposta dell'Amministrazione finanziaria alle istanze di autotutela

Come è noto, l'istituto dell'autotutela consente all'Amministrazione finanziaria, d'ufficio o su istanza del contribuente, di apportare correttivi ad eventuali errori commessi nell'attività di accertamento, al fine di evitare pericolose deviazioni nell'applicazione della legge (con il conseguente deterioramento del rapporto di fiducia tra Amministrazione e contribuente), con una diminuzione dei costi del contenzioso e un aumento dell'efficienza dell'attività amministrativa.

Attualmente, non è previsto un termine entro cui l'Amministrazione finanziaria è tenuta a rispondere alle istanze di autotutela presentate dai contribuenti. Al fine di garantire la tutela dei diritti del contribuente e dei principi di buon andamento e di efficienza dell'agire amministrativo, si propone pertanto che l'Amministrazione finanziaria sia tenuta a pronunciarsi con atto motivato, entro il termine di 45 giorni dalla presentazione dell'istanza di autotutela da parte del contribuente. Nel contempo, si rende necessario prevedere la sospensione del termine di impugnazione dell'atto impositivo oggetto dell'istanza di autotutela per il medesimo periodo di 45 giorni, al fine di garantire al contribuente l'esercizio del suo diritto di difesa.

6.2. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI RISCOSSIONE

6.2.1. Interventi di portata generale

Nell'ambito del sistema di riscossione, attualmente si distingue tra:

- **Ritenuta diretta:** che è operata dalle Amministrazioni pubbliche. Si definiscono dirette in quanto operate dallo stesso creditore alla fonte (es. dipendenti pubblici). Sono eseguite a titolo d'acconto o a titolo di imposta. Sono state definite come una sorta di compensazione tra l'obbligazione di imposta ed il credito del contribuente.
- **Versamenti diretti.** Si tratta di una forma di versamento anticipata da parte del contribuente, relativa alla autonoma liquidazione delle somme da versare (*cd. autoliquidazione*). Viene definita diretta per differenziarla dalla riscossione a mezzo ruolo. Le imposte su redditi ed IVA sono imposte periodiche, tuttavia la riscossione avviene già nel periodo d'imposta. Ad ogni periodo di imposta corrisponde una obbligazione tributaria.
- **Iscrizione a ruolo.** Si tratta del procedimento in forza del quale l'ente impositore, in forza del titolo esecutivo in suo possesso (ad esempio avviso di accertamento) iscrive a ruolo la pretesa.
- **Avvisi di accertamento esecutivi.**

Premessa la situazione attuale, al fine del riordino del sistema, appare necessario operare una preventiva maggiore differenziazione delle attività e dei processi che regolano ognuno dei sistemi sopraindicati.

Si ritiene indispensabile, quindi, un riordino dei testi legislativi che regolano i vari aspetti e momenti della riscossione, definendo, in maniera puntuale, quelli che attengono alla riscossione volontaria e quelli che si riferiscono, viceversa, a quella a mezzo ruolo e coattiva. Si riterrebbe, dunque, appropriato racchiudere le norme attuali in un unico testo, sopperendo, in tal modo, alla attuale mancanza di sistematicità.

Sempre da un punto di vista di inquadramento generale, si suggeriscono maggiori forme di dialogo tra cittadino ed ente impositore, concedendo forme di recupero del credito maggiormente elastiche e diluite nel tempo, che rendano allo stesso più facile la contribuzione. In tal modo, sarebbe altresì possibile evitare continui interventi legislativi, tesi alla rimessione in termini, che minano la certezza del diritto.

Con particolare riferimento agli **aspetti precedenti alla iscrizione a ruolo**, appare opportuno concedere ai contribuenti una maggiore elasticità negli istituti, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. Si pensi, per esempio, agli avvisi bonari ed al termine di pagamento rateizzato degli stessi. Allo stato, appare troppo rigido il sistema in vigore, che non permette una tolleranza nel caso di mancato pagamento di una o più rate del piano concesso (Il pagamento della rata nel termine di scadenza di quella successiva appare troppo rigido).

Nell'ambito del sistema **di riscossione a mezzo ruolo**, si suggerisce una qualificazione legislativa del ruolo come titolo esecutivo autoprodotta, espressamente equiparabile agli altri titoli esecutivi previsti nel nostro ordinamento.

In tema di **notifica** degli atti dell'Agente della riscossione - quali cartelle, intimazioni, avvisi - occorrono delle norme di maggiore chiarezza ed uniformità che prediligano le nuove forme digitali di comunicazione digitale, al fine sia di una riduzione dei costi per l'Amministrazione, che di maggiore certezza di ricezione per il contribuente (si pensi alla possibilità di estendere la notifica a mezzo PEC anche a soggetti e categorie oggi escluse o comunque dando prevalenza al domicilio fiscale).

Sempre in tema di **cartelle** di pagamento, appare necessario **concedere la possibilità di poter rateizzare gli importi in essa contenuti**, dal momento di notifica della stessa. Si potrebbero altresì prevedere delle soglie di rateazione, dettate dall'importo portato dalla cartella.

Nell'ambito del vero e proprio istituto della **rateazione** (art 19, d.P.R. n. 602/73) anche in questo caso sarebbe auspicabile estendere tale procedimento con minori limitazioni e più facilitazioni di accesso, al fine di far sì che lo stesso sia uno strumento veramente attuabile.

6.2.2. Eliminazione della riscossione provvisoria in pendenza di giudizio fino all'esito del primo grado

Vanno poi riscritte alcune disposizioni che creano un eccessivo sbilanciamento a favore dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito del procedimento tributario.

Nella logica di evitare un eccessivo sbilanciamento della fase di accertamento/contenzioso tributario, è prioritario superare o, comunque, graduare l'attuale meccanismo di provvisoria esecutività degli avvisi di accertamento: una sorta di "presunzione di colpevolezza", in virtù della quale - in attesa di un giudizio definitivo - il contribuente è costretto a versare provvisoriamente alle casse dello Stato parte delle somme contestate dall'Agenzia delle entrate, con ripercussioni di ordine finanziario sulla sua attività, anche qualora dovesse poi risultare vincitore (dopo molti anni) all'esito del contenzioso. Sarebbe auspicabile attendere, quantomeno, l'esito del giudizio di primo grado, se negativo, prima di iniziare l'attività di riscossione.

6.3. LA RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

6.3.1. La riforma della Giustizia Tributaria

In primo luogo, si rende necessaria una **riforma strutturale della giustizia tributaria** con l'introduzione di **sezioni specializzate**. Tale urgenza e necessità è ormai, a ragione, invocata da più parti. Lo scopo è dei più nobili: garantire un processo giusto, equo, veloce ed efficiente, affidato a giudici professionisti. Il punto è che senza una giustizia tributaria funzionante in maniera adeguata è messa in discussione l'equità stessa del rapporto Fisco-contribuente. Si dovrebbe, in sostanza, puntare ad una maggiore specializzazione dei giudici tributari nonché ad una giurisdizione tributaria autonoma e indipendente, come le altre giurisdizioni, con giudici di ruolo, assunti per concorsi che operino nell'ambito di sezioni specializzate tributaria.

L'esigenza di attuare, quanto, prima una revisione dell'attuale assetto della giustizia tributaria, è suggerita, inoltre, dai dati emergenti in relazione al contenzioso pendente in Corte di Cassazione: la sola sezione tributaria, infatti, ha registrato una pendenza, al 2019, di 52.537 procedimenti, mentre tutte le altre sezioni ordinarie civili assieme hanno una pendenza di 51.583 procedimenti (esclusa la materia dell'immigrazione). Peraltro, dal 1° gennaio al 30 novembre 2020, il dato si è ulteriormente aggravato, vedendo un aumento del numero delle pendenze, da 52.537 a 53.465.

A ciò si aggiunga che, secondo recenti statistiche, oltre il 45 per cento delle sentenze emesse dai Giudici tributari di secondo grado verrebbe annullato in Cassazione.

6.3.2. Giudice monocratico per le controversie di valore inferiore a 50.000 euro

Le controversie tributarie di valore non superiore **50.000 euro**, nonché le liti catastali, dovrebbero essere affidate, in prima battuta, al giudice tributario in composizione monocratica, che dovrebbe gestirle secondo il rito vigente (quale articolazione interna al Tribunale tributario, con mantenimento della collegialità in appello).

In tali casistiche, sarebbe opportuno che il giudice monocratico si adoperasse attivamente per favorire la conciliazione tra le parti del processo (anche mediante la concessione di rinvii a tal fine).

6.3.3. Revisione dell'istituto del reclamo-mediazione

Sarebbe opportuno provvedere ad una revisione dell'istituto del reclamo-mediazione disciplinato dall'art. 17-*bis* del D.Lgs. n. 546 del 1992 nella parte in cui prevede che la mediazione è affidata ad “*apposite strutture diverse ed autonome*” da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili mantenendo, però, le valutazioni pur sempre in capo all'Amministrazione finanziaria.

Sarebbe, di contro, auspicabile l'individuazione di un **organo *super partes***, come avviene, del resto, nel processo civile, in cui il mediatore non è mai una delle parti coinvolte nel gioco processuale o una loro propaggine.

L'iniquità dell'attuale assetto risulta, peraltro, ancor più evidente avuto riguardo delle procedure instaurate dinanzi agli **Enti locali**, posto che questi possono anche non attivare un'apposita struttura per la gestione dei reclami e assegnare la stessa al medesimo funzionario che ha formato l'atto.

6.3.4. Estensione del perimetro della conciliazione giudiziale

Nell'ottica di perseguire una finalità di **deflazione del contenzioso tributario** (e in particolare, allo scopo di alleggerire la mole di cause tributarie allo stato pendenti innanzi alla Suprema Corte), sarebbe auspicabile un potenziamento dell'istituto della conciliazione giudiziale, tramite la previsione dell'esperibilità della procedura (oggi limitata alle controversie incardinate innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale e Regionale) anche nel giudizio pendente innanzi alla Corte di **Cassazione**.

6.3.5. Eliminazione della disposizione sull'esclusione dalle gare d'appalto per irregolarità non definitive

La disciplina introdotta dal Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76/2020) in materia di esclusione dagli appalti per irregolarità fiscali non definitive sta creando notevoli problemi agli operatori del settore.

La disposizione, che rispondeva alla necessità di recepire taluni principi comunitari e, in particolare, di anticipare i possibili esiti della procedura di infrazione 2018/2273 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, con lettera del 24 gennaio 2019, nei fatti, fa riferimento alla

possibile esclusione dalla partecipazione a gare d'appalto in presenza di «*obblighi di pagamento (...) non definitivamente accertati*». Locuzione, quest'ultima, inspiegabilmente introdotta nella norma interna, visto che non viene mai utilizzata né dalle direttive comunitarie, né da altri ordinamenti europei.

Che il recepimento italiano sia andato “oltre” quanto richiesto dalla Commissione europea è testimoniato, peraltro, dalla omologa disposizione tedesca che prevede, testualmente, che “*Le stazioni appaltanti escludono una società dalla partecipazione a una procedura di aggiudicazione dell'appalto in qualsiasi fase della procedura di aggiudicazione, se: 1. la società non ha adempiuto ai propri obblighi di pagamento di imposte, prelievi o contributi alla sicurezza sociale e ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa definitiva o 2. le stazioni appaltanti possono dimostrare in altro modo adeguato la violazione*”, senza alcun riferimento, dunque, ad obblighi non definitivamente accertati.

Peraltro, considerato che la soglia di gravità non definitivamente accertata è di appena 5.000 euro, la norma è foriera di conseguenze non in linea con altre disposizioni dell'ordinamento ed eccessivamente penalizzanti: si pensi all'impresa che commetta un mero errore formale di 5.001 euro e riceva una comunicazione da artt. 36-*bis* o 36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973, perdendo la possibilità di partecipare alla gara pubblica.

L'esclusione in parola pare, poi, ribaltare il principio costituzionale di innocenza fino alla conclusione del giudizio.

Inoltre, la stessa è idonea a generare diverse conseguenze negative: i) un aumento delle richieste di sospensione degli atti impositivi (sia in via amministrativa che giudiziale) con conseguente appesantimento dell'attività delle Commissioni Tributarie; ii) probabili strascichi di natura risarcitoria nei confronti dell'Amministrazione in tutti i casi in cui, all'esito del successivo giudizio, questa dovesse risultare poi soccombente, con conseguente ingolfamento della magistratura civile e, potenzialmente, anche di quella contabile; iii) un aumento del contenzioso amministrativo in materia di appalti (per la legittimità dell'avvenuta esclusione o mancata esclusione di un partecipante).

6.4. LA PREDISPOSIZIONE DI UN CODICE UNICO TRIBUTARIO

Per quanto concerne la semplificazione normativa, l'obiettivo prioritario dovrebbe essere rivolto alla predisposizione di un “Codice tributario”, composto da tre libri:

- il primo, dedicato agli schemi generali di applicazione di tutti i tributi (controlli, accertamento, riscossione, sanzioni), in cui far confluire anche lo Statuto dei diritti del contribuente;
- il secondo, riservato agli aspetti sostanziali dei singoli tributi;
- il terzo, relativo al processo tributario.

Senza un'opera di sistematizzazione dei testi normativi e di ordine formale che deve essere anzitutto il legislatore ad imporsi, sarà impossibile realizzare una reale semplificazione del nostro sistema fiscale e, anche laddove dovesse venire realizzata, sarà impossibile garantire che essa sia stabile e duratura.

Con l'auspicio di aver fornito un contributo utile per l'ulteriore *iter* delle proposte in commento, resto a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Roma, 2 febbraio 2021

Prof. Avv. Maurizio Leo

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0134260