

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI LUNEDÌ 1° FEBBRAIO 2021

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

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fenu Emiliano (M5S)	9
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	Fragomeli Gian Mario (PD)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO		Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	8
		Pittella Gianni (PD)	9
Audizione in videoconferenza del professor Dario Stevanato:		Stevanato Dario, <i>professore ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trieste</i>	3, 11
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3, 8, 10, 13	Zanichelli Davide (M5S)	9

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 Vincenzo Visco:		ALLEGATI:	
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	13, 20, 23	<i>Allegato 1</i> : Documentazione depositata dal professor Stevanato	25
Fenu Emiliano (M5S)	22		
Fragomeli Gian Mario (PD)	21	<i>Allegato 2</i> : Appendice alla relazione del pro- fessor Visco	51
Ungaro Massimo (IV)	22		
Visco Vincenzo, <i>presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società — NENS</i>	14, 23	<i>Allegato 3</i> : Quesiti formulati da deputati e senatori e risposte del professor Visco	53

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

La seduta comincia alle 14.30.

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 professor Dario Stevanato.

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 professor Dario Stevanato, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trieste.

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 Dario Stevanato, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al professor Stevanato, 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.

DARIO STEVANATO, *professore ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trieste (intervento da remoto)*. Grazie di questa opportunità. Entro subito nel tema. Dal mio punto di vista, riterrei necessario fare una premessa che in parte riprende anche alcuni punti già trattati nelle altre audizioni che ho avuto modo di vedere e di sentire, ovvero in che modo l'attuale sistema di tassazione dei redditi si è evoluto e, in misura considerevole, si è discostato da quello che era il disegno originario. Credo che questa sia una premessa importante anche in chiave prospettica per individuare quali sono o quali siano le possibili linee di riforma di un intervento sull'IRPEF e, più in generale, sul sistema di tassazione dei redditi.

Ripercorrendo anche un poco la relazione scritta che ho depositato, l'IRPEF si è sostanzialmente discostata in maniera molto netta dal disegno originario, elaborato e concepito negli anni Sessanta, confluito nella legge di riforma del 1971 e poi nei decreti attuativi, in particolare nel decreto del 1973 che aveva alcuni capisaldi. Il primo punto era l'adozione di un sistema di tassazione progressiva dei redditi che presupponeva l'abbandono e il superamento dei precedenti sistemi di carattere reale di derivazione ottocentesca che tassavano ogni reddito in modo diverso, con aliquote diverse e con modalità sempre

disuguali. Quindi si tratta del principio di progressività, che, peraltro, è contenuto nell'articolo 53, secondo comma, della Costituzione. Il secondo punto su cui l'IRPEF doveva impernarsi era la personalità, ovvero il superamento di un insieme, di una congerie di imposte reali a favore di un'imposta personale, che tenesse conto della situazione personale e familiare del contribuente e che riuscisse a esentare il minimo vitale, il minimo d'esistenza e che fosse anche progressiva, ovvero che attuasse un principio di equità verticale oltre che orizzontale. Il terzo punto si rintraccia nelle discussioni precedenti alla riforma, che poi hanno trovato effettiva attuazione con la legge delega del 1971, ed era quello della cosiddetta discriminazione qualitativa dei redditi, cioè l'idea per cui i redditi fondati sul capitale evidenziano una maggiore capacità di contribuire, perché, in estrema sintesi, si ritiene che siano dei redditi perpetui, conseguiti senza sforzo e che non necessitano di accantonamenti a fini previdenziali. Per tutti questi motivi un aggravio di tassazione sui redditi di capitale era affidato all'imposta locale sui redditi — ILOR, ovvero un'imposta che, come sappiamo, oggi non esiste più. Infine, l'imposta sul reddito, come dice il nome stesso, è un'imposta sul reddito calcolata al netto dei costi di produzione.

Questi capisaldi della riforma, in parte fin dall'inizio e poi in modo via via sempre più evidente, sono stati smantellati o compromessi.

Con riguardo al principio di progressività, formalmente l'IRPEF è oggi un'imposta ad aliquote progressive per scaglioni, come ognuno di noi sa, ma vi è un altro problema, che spesso viene trascurato nel dibattito e sul quale invece va posta molta attenzione. Infatti, di estrema attualità negli ultimi mesi e nelle ultime settimane è il discorso relativo a quale disegno della progressività attribuire all'IRPEF. Si discute, ad esempio, se mantenere un impianto a scaglioni oppure passare al sistema ad aliquota continua, a progressività continua, sul modello tedesco. Tuttavia, si trascura un dato fondamentale: la progressività, ovvero la capacità dell'imposta di trattare

diversamente i redditi più elevati, presuppone che l'imposta venga applicata al reddito complessivo. L'IRPEF è formalmente un'imposta sul reddito complessivo, secondo le norme che la disciplinano, ma nella sostanza non lo è o non lo è più, perché molti redditi, le cui principali fattispecie sono elencate nella relazione scritta, non scontano più l'IRPEF progressiva, ma sono tassati quasi sempre in maniera proporzionale e soprattutto con aliquote sempre diverse. Anche questa è una caratteristica non esattamente positiva dell'ordinamento italiano che esclude dalla base imponibile molteplici fattispecie di reddito. Basti ricordare, infatti, i redditi finanziari, quelli immobiliari, ad esempio le locazioni o le plusvalenze immobiliari, e, da ultimo, anche i redditi di una significativa quota dei cosiddetti autonomi, ovvero gli imprenditori individuali e i professionisti che, accedendo al regime forfettario, possono pagare un'imposta proporzionale del 15 per cento e poi tante altre fattispecie minori che deteriorano questo impianto. Nel momento in cui la progressività colpisce e interessa soltanto un sottoinsieme di redditi, in particolare quelli di lavoro e di pensione, è chiaro che la progressività stessa rischia di trasformarsi non in un elemento di equità, ma in un fattore di discriminazione, perché ci possono essere soggetti in possesso di redditi elevati o molto elevati che pagano imposte più basse di quelle che pagano altri contribuenti a parità di reddito o, addirittura, con redditi inferiori.

Il secondo punto su cui soffermerei l'attenzione è che l'imposta italiana, oltre ad avere una progressività dimezzata, nel senso che riguarda soltanto alcune fattispecie reddituali, seppur importanti, ha un altro elemento che la connota negativamente. A mio avviso, questo elemento è la perdita dei tratti di personalità. In particolare l'IRPEF non attua uno dei corollari del principio costituzionale di capacità contributiva, che è quello dell'esenzione del minimo vitale. Se si vanno a leggere i lavori dell'Assemblea costituente, ci si accorge che la formula « capacità contributiva » in luogo di altre è stata scelta proprio perché si riteneva che la stessa includesse al suo interno l'esen-

zione dei redditi minimi, del minimo d'esistenza. Nel nostro sistema questa esenzione non è concessa su basi universali, ma trova applicazione in modo molto eterogeneo e parziale. Ad esempio, trova applicazione nell'ambito dei redditi di lavoro dipendente in una maniera indiretta, attraverso una detrazione di imposta a fronte della produzione di quei redditi, ma la stessa detrazione è concessa in misura molto inferiore sui redditi di lavoro autonomo, non è concessa affatto per i titolari di redditi di impresa e non è per nulla concessa a tutti quei soggetti titolari di redditi che sono tassati alla fonte a titolo d'imposta o in via sostitutiva. Quindi, anche sotto questo profilo, vi è stato il venir meno del principio di esenzione alla base dei redditi minimi su base universale, che invece si riscontra in maniera piuttosto diffusa negli altri ordinamenti europei e internazionali.

Per diversi aspetti l'IRPEF in parte segue la linea di tendenza riscontrabile in un panorama internazionale, ma se ne discosta in senso peggiorativo, ad esempio, sotto il profilo che ho appena evidenziato, ovvero quello della mancata esenzione del minimo vitale su base universale, e anche sotto il profilo del grande numero di redditi sottratti alla base imponibile che paga aliquote progressive. Anche in altri Stati e in altri ordinamenti esistono situazioni di quel tipo, ma sono inferiori per intensità e per numerosità. Sul piano della capacità degli altri sistemi di riuscire in qualche modo ad attuare principi di personalità e di progressività anche nell'ambito della tassazione dei redditi finanziari — tanto per citare il caso che più si riscontra in ambito internazionale e che si lega, peraltro, al fenomeno della concorrenza fiscale internazionale sui capitali, che spinge verso la riduzione delle aliquote — ci sono vari tentativi che compiono gli altri ordinamenti, come quello di graduare le aliquote in funzione dell'entità del reddito posseduto o della capacità complessiva del soggetto, tenendo conto, ad esempio, del rimanente coacervo dei suoi redditi, e che riescono anche a garantire dei minimi esenti anche a fronte di redditi di capitale che sono tassati alla

fonte. Per qualche riferimento ad altri ordinamenti, rinvio alla relazione scritta.

Sul piano della perdita dei tratti di personalità, segnalerei che nel nostro ordinamento non sono tendenzialmente possibili compensazioni intercategoriale di perdite. Una perdita realizzata nell'ambito di un reddito di una certa categoria non è quasi mai scomputabile in senso orizzontale, ovvero da redditi di altre categorie. Questo è in parte dovuto ai tanti meccanismi di tassazione cedolare e alla fonte, che rendono difficoltoso il riporto e la compensazione, dall'altro però non si spiega perché questo debba avvenire anche all'interno del perimetro dell'IRPEF progressiva, dove non vi sarebbe alcun motivo per non consentire la compensazione di perdite da redditi di altra categoria. Anche in questo caso il sistema italiano si connota per limitazioni che, invece, non si riscontrano in altri ordinamenti o che non si riscontrano in questa misura.

Un terzo elemento che vorrei evidenziare è che in molti casi vi è addirittura la perdita della fisionomia di quello che normalmente viene chiamato « presupposto impositivo » od « oggetto dell'imposta ». L'oggetto dell'imposta di cui discutiamo dovrebbe essere il reddito. Il reddito è ovviamente un concetto differenziale, perché è la differenza tra i proventi e i costi di produzione. Formalmente l'imposta sul reddito nelle varie forme in cui si applica, sia l'IRPEF progressiva sia le tante imposte sostitutive o cedolari, dovrebbero insistere sul reddito netto, ma non è così, perché in molti casi i redditi sono tassati al lordo dei costi. Quindi non è più il reddito a essere tassato, ma è il prodotto lordo. Questo vale, ad esempio, per i redditi di lavoro dipendente, che sono tassati senza tenere in considerazione i costi di produzione. Eppure all'inizio, nel 1971, e poi nel decreto del 1973 vi era una detrazione a fronte delle spese di lavoro dipendente. Molti altri ordinamenti stranieri, quasi tutti, concedono la deduzione dei costi di produzione del reddito di lavoro. Da noi questo non accade. La detrazione, che una volta aveva la funzione di forfettizzare i costi di produzione, oggi ha la diversa funzione di

attuare in parte l'esenzione del minimo d'esistenza e in altra parte di contribuire al disegno della progressività, peraltro creando dei problemi legati ai salti di aliquota marginale effettiva che si verificano allo svanire, al *phase out* della detrazione stessa. A mio avviso, il fatto che questa detrazione non abbia più la finalità di tenere luogo delle detrazioni di spese analitiche di produzione del reddito, è abbastanza pacifico, se solo si considera che questa detrazione comincia a decrescere oltre un certo livello di reddito e poi non spetta più quando si arriva a 55.000 euro, quando, invece, potremmo immaginare che al crescere del reddito vi sia probabilmente una correlazione positiva con le spese di lavoro che il soggetto sostiene. Questo è quindi un altro punto che, a mio avviso, andrebbe tenuto in considerazione in un'ipotetica riforma.

Il caso dei redditi di lavoro dipendente non è l'unico caso in cui i crediti sono tassati al lordo, perché lo stesso accade per i redditi di capitale. Non sto a ricordare il perché si è arrivati a questa interpretazione, sulla base di una norma letterale che inizialmente era letta in un altro modo, perché sarebbe troppo lungo fare la storia del diritto tributario italiano. Resta il punto fermo che i redditi di capitale sono tassati anch'essi al lordo dei costi di produzione, ma lo stesso vale anche per i redditi immobiliari. La deduzione forfettaria concessa a fronte dei costi di locazione è stata significativamente ridotta e oggi si attesta al 5 per cento del reddito, ma non spetta a chi è assoggettato a cedolare secca su base opzionale. Quindi è evidente che anche nel settore dei redditi fondiari, in questo caso di locazione, si assiste a una tassazione sul prodotto lordo anziché sul reddito netto. Purtroppo, questa tendenza si è nel tempo allargata ed estesa ad altri settori. Mi pare il caso di menzionare gli autonomi che accedono a un regime forfettario, laddove, sia pure in ossequio a esigenze di semplificazione e di mancata tenuta degli oneri di contabilità da parte di questi soggetti, non vi è alcun dubbio che la forfettizzazione, non di questo o di quel componente negativo di reddito, ma dell'insieme complessivo dei costi di produzione, non dico che ha

l'effetto di trasformare l'imposta in un'imposta sul prodotto lordo, ma certamente non è più un'imposta sul reddito netto effettivo, perché, nel momento in cui tutti i soggetti, indipendentemente dall'incidenza dei costi di produzione, sono tassati sulla base imponibile forfettizzata, mi pare evidente che viene meno la tassazione su un reddito netto di tipo effettivo.

Restando sul tema della base imponibile, un elemento che altri hanno evidenziato, e su cui non mi soffermo più di tanto, è quello per cui da un lato non si tiene conto in molti casi dei costi di produzione e dall'altro, invece, vengono defalcati dal reddito tassabile anche quegli elementi che non hanno nulla a che vedere con la determinazione del reddito stesso. Mi riferisco, ovviamente, al tema delle spese fiscali o *tax expenditures*, che in molti casi sono meritevoli di essere conservate, perché contribuiscono alla definizione del cosiddetto *clear income*, ovvero di un reddito che tiene conto dell'effettiva capacità contributiva dell'individuo e della famiglia. Penso, ad esempio, alle spese sanitarie o alle stesse detrazioni per lavoro dipendente, che erroneamente vengono qualificate tra le *tax expenditures*. Su questo si dovrebbe aprire una parentesi, ma non abbiamo certo il tempo di farlo. Ad ogni modo, occorrerebbe anche ripensare il modo di definire il concetto di spesa fiscale. Non mi pare che si possa semplicisticamente riferire il concetto ad ogni qualsivoglia deviazione da un modello teorico di tassazione del reddito che, per la verità, non è mai stato attuato in Italia e che comunque porta a inquinare il concetto stesso. È altrettanto vero che nel corso del tempo si sono stratificate tutta una serie di possibilità di deduzioni e detrazioni che inseguono più che altro contingenti interessi di gruppi di pressione elettorale ed è abbastanza fatale che sia così, però indubbiamente vi è un inquinamento significativo anche su questo versante nella determinazione della base imponibile.

Infine, l'ultimo punto che vorrei toccare, e che ho toccato nella relazione, è la difficile scelta che ogni tentativo di riforma si dovrà porre con riguardo alla scelta

dell'unità impositiva, ovvero se continuare a tassare l'individuo, la persona, o il nucleo familiare. La scelta è difficile perché in entrambi i casi si possono verificare dei problemi. Il sistema attuale è imperniato sulla persona e per certi aspetti appare disattento alle esigenze della famiglia. In una precedente audizione il rappresentante dell'ISTAT, se non sbaglio, aveva sottolineato che, per tutti i livelli di reddito, le famiglie con un unico percettore di reddito sono penalizzate rispetto alle altre. Altri ordinamenti, come molti di voi sicuramente sanno, prevedono dei correttivi, come, ad esempio, il ben noto quoziente familiare alla francese o lo *splitting* dei redditi che viene fatto in Belgio, dove una parte dei redditi di un coniuge viene spalmato sull'altro. A loro volta, però, anche questi sistemi possono creare dei disincentivi all'ingresso nel mondo del lavoro del secondo coniuge, ovvero quello che non lavora o quello a più basso reddito. Questo sarà sicuramente un altro dei punti su cui dovrà incidere un intervento di riforma.

Per concludere mi sembra che, da un lato, ogni ipotesi di riforma debba farsi carico di tutto ciò che sta in un cono d'ombra rispetto all'IRPEF. Le tante proposte formulate da studiosi, da osservatori, da enti di ricerca e anche in sede politica devono stare attente a non trascurare tutto ciò che sta fuori dall'IRPEF, che ormai consta di tanti elementi, ovvero tutti i redditi tassati in via sostitutiva, cedolare, e tutti i trattamenti differenziati, poiché, per quanto noi possiamo immaginare una riforma dell'IRPEF che attui i principi di equità, di progressività e di personalità, se questa è dimezzata e riguarda solo un sottoinsieme di redditi, non raggiungerebbe probabilmente nessuno dei risultati che ci si prefigge.

Un altro punto che ho cercato di evidenziare è che tutte le soluzioni teoricamente fondate, però al tempo stesso più radicali, difficilmente possono trovare sbocco in sede concreta. Ad esempio, l'idea di includere tutti i redditi, oggi tassati in via sostitutiva e alla fonte con ritenuta d'imposta, nell'ambito dell'IRPEF progressiva deve scontare diverse difficoltà. Questo por-

terebbe, ad esempio, a un aggravio di tassazione per molte categorie reddituali, farebbe perdere i benefici della semplicità o della semplificazione che sono garantiti dalla ritenuta d'imposta ed esporrebbe l'Italia alla concorrenza fiscale internazionale sul mercato dei capitali, se si trattasse di incrementare la tassazione sui redditi di capitale.

Un altro intervento, a mio avviso, si impone anche nell'ambito dei redditi di lavoro. Se fino ad oggi vi era la possibilità di fondare un diverso trattamento dei redditi di capitale rispetto a quelli di lavoro sulla scorta di teorie economiche, che io non trovo particolarmente condivisibili — mi riferisco all'idea della *dual income taxation*, secondo cui i redditi di capitale dovrebbero pagare di meno dei redditi di lavoro — viene così ribaltato il postulato che invece aveva imperniato la riforma degli anni Settanta. L'elemento del diverso trattamento di redditi di diversa natura è stato portato, a mio avviso, alle estreme conseguenze con l'ampliamento del regime forfettario. Questo regime si è allargato e quindi non è più riservato ai contribuenti di tipo marginale o minimi, come venivano chiamati, ma si estende a una platea che ormai è piuttosto significativa, perché, data l'attuale struttura di distribuzione dei ricavi e dei redditi in Italia, gli autonomi che rientrano in questo regime sono diverse centinaia di migliaia. Al di là di altre distorsioni che questo può creare, su cui non mi soffermo, questo regime pone in maniera abbastanza clamorosa il problema dell'equità di trattamento tra un reddito di lavoro dipendente e un reddito di lavoro autonomo della stessa dimensione quantitativa, che rischiano di scontare aliquote molto diverse, anche doppie l'una rispetto all'altra. Quindi, io credo che anche su questo fronte vada effettuata una riflessione in sede di riforma.

Se si scartano le ipotesi estreme del ricondurre tutto nell'ambito della base imponibile assoggettata alle aliquote progressive, la cui fattibilità politica mi pare difficile, e l'altro estremo, che non vedo con disfavore, del passaggio a una *flat rate tax*, ovvero a un'imposta ad aliquota unica con

esenzione universale, con altre deduzioni tarate sulle situazioni personali e familiari del contribuente, che invece pone altri problemi, soprattutto di gettito, una strada intermedia potrebbe essere quella, indicata in alcuni punti finali della relazione, quantomeno di riordinare i tanti regimi di tassazione sostitutiva, unificando l'aliquota, perché oggi abbiamo una miriade di aliquote diversificate che non trovano alcuna ragion d'essere, introdurre un minimo esente universale e allineato alla media dell'Unione europea, perché il nostro è più basso di quello di altri Paesi, e ripensare se si vogliono mantenere i regimi cedolari di tassazione, introducendo in essi un qualche elemento di differenziazione delle aliquote per contribuenti con redditi diversi e dei minimi esenti, e un riordino altresì della curva di progressività dell'IRPEF, poiché, come altri hanno già rilevato, come la stessa Banca d'Italia nella sua audizione e nei lavori dei propri ricercatori, il sistema dell'IRPEF necessita di un riordino tra salti di aliquota, aliquote marginali superiori al 100 per cento, aliquote marginali negative e tratti in cui l'aliquota media è addirittura decrescente. Ciò potrebbe essere attuato senza gravi problemi di saldi di finanza.

Mi sembra di essere andato ben oltre i venti minuti e per questo mi fermo qui.

PRESIDENTE. Grazie mille, professor Stevanato. Cedo la parola ai colleghi che intendono formulare quesiti od osservazioni, ricordando cortesemente di rimanere in due o tre minuti, onde consentire poi al professor Stevanato un'adeguata replica finale e consentire anche l'audizione successiva nei tempi previsti.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Buongiorno, professore. Intanto la ringrazio, perché sia il contributo scritto sia il suo intervento hanno colto l'esigenza di queste Commissioni riunite di Camera e Senato di avere degli spunti, poi non è detto che tutti siano condivisibili, ma la sua presentazione ci dà la possibilità di fare alcune riflessioni e lascia aperte quasi tutte le possibilità.

Il problema che l'IRPEF non è più un'imposta su tutti i redditi è una caratteristica

che, peraltro, è stata abbandonata quasi subito. Ultimamente io ho notato che in particolare le cedolari secche sugli affitti sono state introdotte, non tanto per semplificare un sistema non particolarmente critico, ovvero quello della tassazione dei redditi di locazione sommati a tutto il resto, ma per recuperare l'evasione. Sostanzialmente la cedolare secca sugli affitti nel giro di poco tempo si è autofinanziata. Forse la semplificazione del sistema e l'abbassamento dell'aliquota potrebbero essere una sufficiente motivazione per spingerci ad affrontare anche una semplificazione del tema delle cedolari secche, perché effettivamente c'è la *flat tax* al 15 per cento, ci sono quelle sugli affitti al 21 per cento, il 26 per cento sulle rendite finanziarie eccetera. Quindi, effettivamente qualcosa si può fare.

Invece sulla questione del reddito singolo e del reddito familiare, le volevo fare una domanda. Io credo al tema dell'innesto di meccanismi di favore quando si parla di due coniugi, di coniugi con figli o quant'altro, ma la tassazione del reddito familiare pone qualche perplessità quando poi si tratta di tradurla in casi concreti, come per esempio il lavoro dipendente, per il quale la tassazione è prevista tutti i mesi. Il mio timore è che, prevedendo un meccanismo di tassazione del reddito familiare, si vada verso una complicazione ulteriore del sistema fiscale. Volevo capire che cosa ne pensava.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Grazie, professor Stevanato. Finalmente, anche io mi aggiungo al collega Gusmeroli, siamo entrati nel merito di una riforma che ha l'ambizione di essere organica. Lei ci ha dato un quadro veramente organico della materia, che ci serviva e ci serve per la prosecuzione dei nostri lavori e ci ha fatto uscire un po' da questa logica tanto incentrata sulle aliquote, per entrare nel merito di quella che poi è una questione molto più complessa, ovvero quella della ricostruzione della base imponibile e dell'impianto delle deduzioni. Vengo alle domande.

Sull'accorpamento reddituale, che lei ci ha sollecitato con le dovute di criticità —

perché sappiamo bene cosa vuol dire oggi intervenire portando tutto in base imponibile — mi piacerebbe se potesse sviluppare il tema, utilizzando un ossimoro, della *flat tax* progressiva, cioè utilizzarla almeno con un paio di aliquote, che, in qualche modo, dividono da un'impostazione proporzionale, ma che però si riferiscono poi a determinate fattispecie di reddito che devono essere differenziate, a seconda del *quantum*, dal restante reddito che la persona ha.

L'altra questione è sull'impianto delle deduzioni nella ricostruzione del minimo vitale, che mi interessa molto. Da questo punto di vista, vorrei che ci dicesse qualcosa in più sulla riforma che dovremo fare delle *tax expenditures* e su come riorganizzare questo tema dell'impianto delle deduzioni, in particolare, per arrivare ad avere sempre più un'imposizione sul reddito netto e non tanto sul lordo.

In ultimo, volevo sapere cosa ne pensa della tassazione per cassa, che è un tema molto dibattuto per le partite IVA e per i liberi professionisti, e sulla questione, che ormai viene relegata al terzultimo o al quartultimo posto, ma che secondo me è molto importante, di una tassazione che comunque dovremo affrontare anche per le società di persone, dopo la non introduzione dell'imposta sul reddito imprenditoriale — IRI. Cosa ne pensa di questa fattispecie? Chiaramente per noi è importante, perché nel quadro della riforma dell'IRPEF non possiamo dimenticarci di questi soggetti.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Anche io mi unisco ai ringraziamenti per l'esposizione del professor Stevanato, perché è stata molto chiara e ricca di spunti. Ho una sola domanda. Nella sua esposizione lei ha fatto emergere diverse esigenze, che un po' conosciamo, come l'esigenza di ristabilire la progressività dell'imposta o anche di tassare il reddito netto, che è un tema che nelle precedenti audizioni non era ancora stato trattato, ma che rappresenta un tema reale. Ad esempio, non avevo ancora sentito parlare nelle precedenti audizioni, ma anche nella mia breve esperienza da parlamentare, dell'esigenza

di reintrodurre la possibilità di dedurre i costi anche per il lavoro dipendente. Su questo ho un po' di perplessità che sono tutte personali, perché in realtà anche il piccolo imprenditore, nonostante abbia la possibilità di dedurre tutti i costi, ha comunque un carico di adempimenti e un carico di incertezza della dimensione dell'imposta, e secondo me questi due elementi da soli costituiscono un costo non deducibile, ma soltanto un carico di adempimenti. La mia domanda è questa. Tra tutte queste esigenze, che potrebbero rendere in astratto ancora più complessa e ostica la materia, la principale esigenza resta quella della semplicità. Non uso il termine «semplificazione», perché porta sfortuna. In questo momento noi abbiamo bisogno di velocità e di semplicità. In questo, la tecnologia può dare una mano e, secondo lei, in che termini?

GIANNI PITTELLA. Volevo esprimere un sincero apprezzamento per il professor Stevanato. Concordo con il collega Fenu sul tema della semplicità. Insieme al tema della semplicità, vi è l'altro tema che ricorre sempre in questo dibattito che è quello della progressività. A proposito della progressività, si parla molto di progressività sui redditi medio-alti. Mi domando e domando al professore, se si tratta di una soluzione praticabile, considerando che i contribuenti che dichiarano oltre 75.000 euro di redditi lordi pagano già oggi il 30 per cento dell'IRPEF complessiva e che sugli stessi grava un'aliquota marginale superiore al 47 per cento e un cuneo fiscale che riduce il netto in busta paga al 34 per cento del costo sostenuto dal datore di lavoro. Pensa che sia praticabile una progressività su questa fetta di redditi di lavoro?

DAVIDE ZANICHELLI (*intervento da remoto*). Grazie, professore. Riguardo ai redditi da capitale, che, come lei ha esposto, sono una componente dell'imposizione sul reddito, lei ha fatto riferimento, ritengo correttamente, a una valutazione dei redditi del capitale secondo una considerazione complessiva e anche con un respiro

di uniformità comunitaria, sul quale sono completamente d'accordo. Mi piacerebbe però sentire anche una riflessione riguardo a una valutazione delle rendite da capitale sulla base del comportamento, perché il 26 per cento sulle rendite da capitale è applicato sia a chi ha atteggiamenti maggiormente speculativi e che tendenzialmente investe in capitale per brevissimi lassi di tempo, sia a chi ha atteggiamenti più da risparmiatore, che tipicamente crede in un'azienda, e ha comportamenti e orizzonti temporali totalmente diversi, ma entrambi hanno la medesima imposizione fiscale. Da questo punto di vista, mi piacerebbe sentire se anche su questo ci possano essere esempi all'estero da cui prendere spunto e che possono in questo modo premiare chi ha comportamenti più da risparmiatore, rispetto a chi fa meramente speculazione a breve termine.

PRESIDENTE. Mi unisco anche io, non per perdere tempo, ma perché la sua audizione, al di là, come diceva qualcuno, delle questioni condivisibili o meno, che sono lo scopo di questa indagine, rispecchia esattamente quello che ci aspettiamo, perlomeno dagli esperti, perché abbiamo avuto finora prevalentemente istituzioni, che ovviamente non hanno un infinito grado di libertà nell'effettuare proposte concrete, ma che ne hanno forse più sull'analisi della situazione. Invece dagli esperti noi ci aspettiamo ovviamente l'analisi delle criticità, che purtroppo ormai è conosciuta praticamente universalmente, e proposte concrete, come lei ha fatto. Lei è stato anche molto chiaro perché ha detto che ci sono due estremi: il modello della *comprehensive income tax*, quindi tutto dentro all'IRPEF, e la *flat tax*, con la progressività assicurata dalle deduzioni. Una battuta rispetto a quanto diceva l'onorevole Fragomeli, abbiamo visto ben altri ossimori nel dibattito in passato e più volte ho sentito nominare la *flat tax* a tre aliquote o la *flat tax* a due aliquote. La *flat tax* progressiva di per sé non è un ossimoro, perché, come ci spiegava il professore, la progressività è assicurata dalle deduzioni. Ci ha elencato le difficoltà politiche, che personalmente condivido, di entrambe queste opzioni inter-

medie e nell'ultima pagina della sua relazione ha sintetizzato un'altra opzione intermedia, cioè che cardini dovrebbe avere una riforma dell'IRPEF. Su questo ho due brevi domande e due altre considerazioni finali.

Lo diceva bene il senatore Fenu, io ho paura che nel giusto tentativo di cogliere nel mezzo fra opzioni estreme, noi andiamo a sacrificare un po' di esigenza di semplificazione. Per questo, le chiederei di articolare meglio. Ad esempio, la vicenda del reddito lordo e reddito netto, che è giustissima, in applicazione pratica come se la immagina? Mi immagino una circolare dell'Agenzia delle entrate che specifichi quali sono le spese che un lavoratore dipendente può portare in deduzione del proprio reddito lordo, in quanto gli sono servite a produrre reddito. Mi immagino uno spazio per attività elusiva di questa possibilità. Quindi, in concreto come si immagina questa vicenda? Perché sennò ricaschiamo nella complicazione.

La stessa cosa vale per il minimo esente, che lei spiega bene nella relazione. Ma come funziona? Chiedo al mio datore di lavoro l'applicazione del minimo esente, oppure non la chiedo e poi faccio i conti totali in dichiarazione e, qualora abbia pagato a titolo di acconto o a titolo d'imposta, mi spetta un credito d'imposta l'anno successivo? Mentre con me personalmente sfonda una porta aperta sul minimo esente — sulla *personal allowance*, come vogliamo chiamarla — mi stavo interrogando però, dal punto di vista dell'applicazione pratica, come se la immagina e come si sentirebbe in dovere di prevenire gli effetti collaterali indesiderati sulla semplicità del sistema.

Ho altre due considerazioni veloci. Lei parla di un altro problema di cui si parla poco, ovvero la doppia tassazione sui dividendi, in quanto vi è già l'imposta sul reddito delle società — IRES al 24 per cento e poi, una volta distribuiti i dividendi, questi sono tassati al 26 per cento — prima al 43 per cento, o meno, a seconda dello scaglione in cui si era. Quindi la somma delle due imposizioni fa il 43,74 per cento e paradossalmente in questo caso abbiamo l'aliquota più alta di tutto il sistema. Mi

convince molto quando parla di annullare la tassazione sostitutiva del 26 per cento, perché c'è già l'IRES al 24 per cento — e qui si apre il problema delle coperture — ma poi lei fa un altro esempio, dicendo che in alternativa si può utilizzare il modello tedesco. Le dico la verità, complice anche la velocità con cui ho fatto la prima lettura della sua relazione, non ho capito bene come funziona in Germania questo punto, quindi le chiederei velocemente di spiegarcelo, per darci un'alternativa per la soluzione del problema.

Infine, ho un'ultima considerazione. Lei dice che la *dual income tax* la convince poco. Dico la verità, a me convince di più il sistema duale di tassazione, ma a una condizione: immaginiamoci un sistema con alcune aliquote, non voglio fare numeri, in cui la prima aliquota, la più bassa, è quella che si applica a tutti i regimi sostitutivi, dal capitale alle fattispecie agevolabili. In quel caso noi avremmo sì un sistema duale, ma avremmo preservato una sistematicità del tutto, perché sta tutto in quelle che sono le aliquote già fissate e alla prima aliquota, quella più bassa, sono assoggettate le fattispecie che il *policy maker* vuole agevolare. La domanda è questa: questa versione del sistema duale vincerebbe la sua resistenza al sistema duale o la manterrebbe lo stesso?

La ringrazio e le cedo la parola per la replica.

DARIO STEVANATO, *professore ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trieste (intervento da remoto)*. Ho cercato di segnarmi le domande e le osservazioni. Provo a rispondere.

L'onorevole Gusmeroli giustamente ricorda che la cedolare sugli affitti ha avuto l'obiettivo, raggiunto in buona parte, del recupero dell'evasione. È un'osservazione condivisibile. Più in generale, qual è il problema? Che in molti casi ognuno dei regimi cedolari o di tassazione proporzionale ha le sue spiegazioni, che a volte sono spiegazioni convincenti. Ad esempio, la cedolare man mano è stata alzata. Ricordo che era al 12,5 per cento e poi venne alzata. In origine vi erano due aliquote del 19 per cento e del 27 per cento, poi del 12,5 per cento, del 20 e del 26 per cento. Man mano

che viene alzata si potrebbero anche fare ragionamenti diversi, ma la cedolare ha sempre avuto l'intendimento di fronteggiare una sorta di concorrenza fiscale internazionale, perché la mobilità dei capitali, che si è avuta dopo la caduta delle barriere valutarie, evidentemente ha reso vulnerabili i sistemi fiscali a questo tipo di concorrenza.

Gli stessi regimi degli autonomi, prima il minimo e poi il forfettario, al di là del fatto che pongono sicuramente altri tipi di problemi di equità, hanno anche loro delle esigenze di base che possono stare nella semplificazione o anche nel tentativo di contrasto all'evasione. È difficile prendere una posizione netta a favore o contro regimi di questo tipo. Esiste un *trade off* tra l'equità da un lato e la semplificazione, il contrasto all'evasione e via discorrendo, dall'altro. La stessa Corte costituzionale non dice che il principio di uguaglianza tributaria va inteso in un senso millimetrico e assoluto, ma ammette anche trattamenti differenziati, se questi trovano una fondamentale giustificazione. Quindi credo che una risposta a questo sia verificare e testare se le aliquote cedolari abbiano una ragion d'essere e, una volta che siano state sperimentate, se abbiano prodotto dei risultati e in base a questo anche valutare o meno il mantenimento delle medesime.

Sul discorso se la tassazione dei redditi su base singola o familiare possa introdurre degli elementi di complicazione, questo può essere ed è un tema emerso anche in altre domande, ovvero se a un certo punto non si scopre che la ricerca di precisione, come, ad esempio, nella tassazione dei redditi al netto o in altre questioni, come la tassazione dei redditi su base familiare, non si scontri di nuovo contro l'esigenza di semplificazione. Torniamo di nuovo al *trade off* di prima, ovvero se la certezza e la semplicità applicativa debbano far premio su altre esigenze, però rilevo che in altri ordinamenti, che sembrano funzionare abbastanza bene, ci sono meccanismi di questo tipo. Ho citato il caso francese e quello belga per quanto riguarda i redditi familiari, ma invece qualcun altro, forse il senatore Fenu, aveva osservato il

rischio di complicazioni legato, tra le altre, alla tassazione del reddito lordo o netto e lo ha ricordato anche il presidente Marattin. Questi ordinamenti ammettono in deduzione ad esempio le spese di viaggio, le abitazioni secondarie, la *child care*, le assicurazioni, le spese di aggiornamento professionale. Non mi sembra che siano sistemi che non funzionano. Spesso sono sistemi del Nord Europa o degli stessi Stati Uniti e mi sembra che l'Italia sia in grado, dal punto di vista dell'attrezzatura dell'amministrazione finanziaria, di gestire una situazione di questo tipo, ma, laddove la si ritenga troppo sfidante sul piano della complicazione, si potrebbe eventualmente ripiegare su un sistema di detrazioni forfetarie, che però non vanno confuse con quelle odierne, perché queste non hanno la funzione di consentire le deduzioni di spese di produzione del reddito di lavoro, ma hanno una funzione completamente diversa, ovvero surrogano la mancanza di un minimo esente limitatamente a quella categoria.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Fragonelli sulla cosiddetta *flat tax* progressiva, mi sembra che si riferisca ai sistemi sperimentati da altri Paesi, che sono quelli che, pur non includendo i redditi finanziari nell'ambito della base imponibile assoggettata ad aliquote progressive, prevedono un trattamento differenziato, che a volte dipende dall'ammontare quantitativo di questi redditi, ad esempio un'aliquota del 10, del 15 o del 20 per cento a seconda dell'entità del reddito conseguito, e che a volte, invece, è correlata ai restanti redditi dell'individuo. Quindi, sono redditi tassati in dichiarazione, ma con un sistema di micro progressività *a latere*, rispetto a quello della progressività generale applicata al resto dei redditi.

Sulla tassazione per cassa, ho l'impressione che sia un po' tutta da verificare e da sperimentare nella sua fattibilità mese per mese, quindi non so bene come si coordinerebbe con il fatto che l'imposta sul reddito è un'imposta di periodo, che si determina soltanto a fine anno e pretendere di parcellizzare la determinazione del reddito su base mensile, significa snaturare com-

pletamente il senso di questa imposta. Non parliamo dell'IVA, che è un'imposta sulle singole operazioni, ma di un'imposta la cui dimensione imponibile si conosce soltanto il 31 dicembre, alla fine dell'anno. Quindi non so, francamente, come potrebbe funzionare se fosse spezzettata in dodici micro tassazioni mensili.

Per quanto riguarda la tassazione delle società di persone, farei un discorso più generale, che è quello della neutralità dell'imposta, che il Parlamento, chiamato a riformare questo settore dell'imposizione, dovrebbe ben tenere in considerazione. L'imposta deve essere il più possibile neutrale rispetto, in questo caso, alle forme di esercizio delle imprese. Oggi non è così, perché oggi, come ricordava il presidente Marattin, abbiamo di nuovo un'esigenza di semplificazione e di apparente uniformità, che è stata quella di aggregare tutti i redditi finanziari sotto l'unica aliquota del 26 per cento, e questo ha fatto trascurare un dato fondamentale, ovvero che per i dividendi e le plusvalenze azionarie il 26 per cento si aggiunge al 24 per cento dell'IRES, già pagata dalla società. Non si può trascurare che in fondo i redditi da partecipazione societaria vanno coordinati con la tassazione IRES, altrimenti si arriva al paradosso, purtroppo esistente, di una sommatoria delle due imposte, IRPEF dovuta sui dividendi e sulle plusvalenze più IRES pagata dalla società, che arriva ad essere leggermente più alta della più alta aliquota marginale, con penalizzazione dei soci a basso reddito. Tutto questo rende il sistema italiano sotto questo profilo non particolarmente attrattivo o conveniente rispetto ad altri Paesi. Quale che sia la soluzione che si adotta, per le società di persone, credo che il panorama internazionale ci dice che non va modificata: i soggetti continuano a essere tassati per trasparenza, con redditi imputati direttamente in capo ai soci. Ma non vi è dubbio che qui c'è un problema di come tassare i redditi di impresa e questi dovrebbero essere tassati, se possibile, allo stesso modo, indipendentemente dalla forma di esercizio dell'attività.

Sulla progressività dei redditi medio-alti, di cui parlava il senatore Pittella, sono

d'accordo, non ritengo affatto che vada aumentata l'aliquota, che oggi, peraltro, è già abbastanza alta, perché se aggiungiamo al 43 per cento le addizionali regionali e comunali, si arriva, come minimo, al 46 per cento, che in un confronto internazionale non ci fa stare particolarmente bene. Non credo affatto a chi propugna il ritorno alle aliquote della seconda guerra mondiale o del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, ovvero l'aliquota del 70 o dell'80 per cento, richiamando studi sulla tassazione ottimale, secondo i quali aliquote di questo tipo non fungerebbero da disincentivo alla produzione e al lavoro. Non sono affatto di questa opinione. Invece rilevo un'altra cosa importante, ovvero che le nostre aliquote sugli scaglioni più elevati purtroppo, non solo sono già sufficientemente elevate, ma la cosa negativa è che scattano per livelli di reddito abbastanza bassi rispetto ad altri Paesi, che pure hanno aliquote paragonabili alla nostra. Faccio riferimento, ad esempio, alla Germania, che le fa scattare per scaglioni molto più elevati, se non sbaglio, intorno ai 300.000 euro, mentre da noi scattano a 75.000. Il tema non è tanto quello di aumentare le aliquote, ma semmai di diluire gli scaglioni e quindi di far sì che le aliquote, già oggi elevate sugli scaglioni più alti, si applicano su redditi più alti di quelli odierni.

Sui redditi di capitale, mi sembra che l'osservazione dell'onorevole Zanichelli sia un ottimo spunto, che mi sembrava di aver anche messo nella relazione. L'idea di differenziare la tassazione delle rendite finanziarie anche in funzione dell'orizzonte temporale dell'investimento è una buona idea da coltivare e altri ordinamenti lo fanno, quindi sono assolutamente d'accordo.

Sulla semplificazione, mi sembra di aver già parlato.

Sulla gestione del minimo esente, se il minimo esente è applicato in dichiarazione, come normalmente avviene, ovviamente c'è il coacervo dei redditi — la somma algebrica dei redditi stessi — e una parte di questi viene esentata da tassazione. Se ci sono state ritenute a titolo d'imposta e il soggetto passivo non ha altri redditi da cui scomputare la *basic allowance*, evidente-

mente si pone o il problema di chiedere all'intermediario che non applichi la ritenuta oppure questa ritenuta verrebbe da prima subita e poi verrebbe però fatta valere in dichiarazione, per cui ci sarebbe la facoltà di includere anche i redditi normalmente assoggettati a imposta sostitutiva definitiva in dichiarazione, al solo fine di godere della *personal allowance*. È chiaro che questo, come lo immagino io, necessariamente darebbe luogo a un rimborso d'imposta. In altri Paesi, però, i rimborsi arrivano in poche settimane o in un mese. Quindi se anche l'Italia riuscisse ad allinearsi a questo, il problema si ridurrebbe nei suoi effetti distortivi.

Infine, per quanto riguarda l'ultima questione sollevata del sistema duale, non c'è dubbio che la politica è l'arte del possibile, quindi se nessuno dei due estremi viene ritenuto percorribile, da un lato la *comprehensive income tax* e dall'altro una vera e seria *flat rate tax*, rappresenterebbe un miglioramento un sistema duale con allineamento di tutte le aliquote sulla prima aliquota IRPEF, la quale a sua volta andrebbe allineata all'imposta societaria. Così elimineremo, se non altro, i problemi di arbitraggi, le tante irrazionalità che ci sono nel sistema e avremo comunque raggiunto un primo parziale obiettivo, ovvero una razionalizzazione e un sistema meno lunatico di quello attuale.

PRESIDENTE. La ringrazio sentitamente per la sua audizione e per l'esautiva replica a nome anche di tutti i commissari. La saluto cordialmente.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Stevanato (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 15.25, riprende alle 15.30.

Audizione in videoconferenza del professor Vincenzo Visco.

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 Vincenzo Visco, presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società — NENS, professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma ed ex Ministro delle finanze ed ex Ministro del tesoro.

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 Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al professor Vincenzo Visco, al quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al professor Visco, 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.

La seduta, sospesa alle 15.35, riprende alle 15.45.

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società — NENS (intervento da remoto)*. Signori presidenti, onorevoli parlamentari, non c'è dubbio che il sistema fiscale italiano versi in condizioni molto serie e necessiterebbe di una revisione complessiva. Del resto, sono passati più di 20 anni dall'ultima riforma organica, quella del 1996-2000, che a sua volta interveniva, dopo oltre 20 anni dalla riforma del 1973, con lo scopo di riportare a coerenza un sistema che era stato progressivamente snaturato da molteplici interventi privi di logica e sistematicità.

Oggi la situazione è molto simile: negli ultimi 20 anni sono state introdotte norme

e interventi settoriali, episodici, privi di coerenza e razionalità, con la previsione di *bonus*, incentivi, detassazioni, aumenti e riduzioni di aliquote, soprattutto per quanto riguarda i redditi di capitale e di impresa, esenzioni e regimi sostitutivi. Non di rado le norme introdotte appaiono arbitrarie tanto da dare l'impressione che il sistema si sia trasformato nel luogo della discrezionalità, quasi un pretesto per l'introduzione di deroghe, trattamenti speciali e favori estemporanei.

In realtà un sistema fiscale dovrebbe essere un insieme coerente di istituti, prescrizioni e procedure, basato su principi economici chiari e costruito al fine di ottenere il gettito desiderato nella maniera più efficiente possibile, cercando di minimizzare i costi amministrativi e le distorsioni economiche, con un assetto il più possibile semplice e trasparente, ed evitando ogni discriminazione ingiustificata tra contribuenti.

Oggi così non è e l'IRPEF è l'esempio più evidente delle difficoltà in cui il sistema si trova attualmente.

L'imposta personale sul reddito rappresenta da molto tempo il tributo principale dei sistemi fiscali dei Paesi sviluppati. Essa fu introdotta nel XIX secolo in Inghilterra e in altri Paesi europei accompagnando la nascita e lo sviluppo delle economie industriali. Negli Stati Uniti venne introdotta nel 1913, con aliquote molto basse, comprese tra l'1 e il 7 per cento, ma progressivamente la sua incidenza aumentò rapidamente diventando un'imposta di massa, la principale del sistema. Durante la seconda guerra mondiale essa forniva un terzo delle entrate complessive del bilancio, con aliquote comprese tra il 23 e il 94 per cento, con 24 scaglioni. Dopo la guerra e fino alla riforma Reagan degli anni Ottanta la sua struttura rimase sostanzialmente la stessa, salvo l'aliquota più bassa, ridotta al 14 per cento e quella più elevata ridotta al 70 per cento. La stessa struttura dell'imposta si riscontrava peraltro in tutti i principali Paesi industriali.

L'idea di fondo era quella di un prelievo sul reddito complessivo di ogni individuo o famiglia, da qualsiasi fonte provenisse, da

assoggettare ad aliquote progressive, crescenti per brevi intervalli di reddito, con poche deduzioni o detrazioni personali. L'obiettivo era quello di garantire al bilancio pubblico una quota rilevante del reddito nazionale prodotto ogni anno, in modo diretto e per quanto possibile semplice.

In Italia l'IRPEF fu introdotta solo nel 1973, in seguito ad un dibattito iniziato subito dopo la conclusione della guerra, e culminato nella pubblicazione nel 1964 della relazione « Sullo stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria » diretta dal professor Cesare Cosciani: l'imposta si ispirava al modello prevalente allora in vigore in tutti i principali Paesi, che includeva nella base imponibile tutti i redditi, quelli da lavoro, ma anche quelli dei terreni e dei fabbricati, i profitti e gli interessi, redditi che dovevano essere tassati pienamente, ai valori di mercato, e con aliquote progressive. All'IRPEF così strutturata, doveva aggiungersi un'imposta sul patrimonio. Questo modello venne poi abbandonato a causa di un « mutamento di indirizzo » all'interno della Commissione che portò alle dimissioni di Cosciani, il cui ruolo fu preso da Bruno Visentini. In conseguenza la logica della proposta venne radicalmente mutata: i redditi dei terreni e dei fabbricati continuarono ad essere determinati in base a valori catastali che poco corrispondevano all'effettiva situazione economica del bene, ed erano molto inferiori a quelli reali, mentre per i redditi di capitale si optò per una serie di imposte sostitutive differenziate a seconda dell'emittente, e, per la prima volta nella storia tributaria del Paese, si stabilì l'esenzione degli interessi delle obbligazioni pubbliche non solo dall'IRPEF, ma anche dall'ILOR e dall'IRPEG, introducendo un incentivo all'indebitamento pubblico che permane ancora oggi.

La conseguenza fu non solo una forte erosione della base imponibile della nuova imposta, ma anche l'introduzione di forti disparità sul piano distributivo, dal momento che, a parità di reddito complessivo, il carico fiscale poteva differire in misura anche sostanziale tra un contribuente e un altro. In altre parole la nuova imposta

nasceva in modo incoerente e distorto rispetto alla logica di un'imposta generale, personale sul reddito complessivo, tanto più che la struttura delle aliquote si articolava su 32 scaglioni di reddito, con un'aliquota minima del 10 per cento e una massima del 72 per cento.

Queste caratteristiche originarie permangono ancora oggi. L'IRPEF italiana non è mai stata un'imposta generale progressiva sul reddito, ma solo un'imposta speciale progressiva su alcuni redditi percepiti dalle persone fisiche.

Va detto, però, che negli ultimi decenni, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, la struttura delle imposte sul reddito è fortemente cambiata in tutti i Paesi, soprattutto in relazione a due elementi caratterizzanti: l'onnicomprendività del prelievo e la struttura della progressività dell'imposta. In particolare i redditi da capitale sono stati progressivamente esclusi dalla base imponibile e le aliquote più elevate sono state considerevolmente ridotte, così come il numero degli scaglioni.

Ciò è dipeso da due fattori principali: il primo è stato la liberalizzazione dei movimenti di capitale che, insieme alla globalizzazione finanziaria, ha creato un contesto di concorrenza fiscale tra Paesi, rendendo problematica la tassazione progressiva di redditi con elevata mobilità, come sono quelli di capitale, che quindi sono stati progressivamente esclusi dalla base dell'imposta progressiva e tassati con aliquote proporzionali ridotte; il secondo fu la forte inflazione che attraverso il *fiscal drag* determinava un incremento automatico dell'imposta grazie allo spostamento dei redditi nominali negli scaglioni più elevati, con relativo aumento di gettito e riduzione del reddito reale del contribuente, senza che ciò fosse deciso da un intervento parlamentare. In tale situazione pochi scaglioni di ampia dimensione erano in grado di ridurre l'entità del fenomeno.

Oggi ambedue queste motivazioni sono venute meno, data l'assenza di inflazione, da un lato, e la ben maggiore collaborazione fiscale nello scambio di informazioni tra Paesi, dall'altro, che ha ridotto le possibilità di elusione. Quindi si può comin-

ciare a riflettere senza farci condizionare da vecchi meccanismi di ragionamento.

La nuova situazione che si era creata negli anni Ottanta in relazione all'imposta sul reddito, è stata razionalizzata a livello scientifico in un nuovo modello di riferimento, quello della cosiddetta *dual income tax* – DIT: questa soluzione supera l'onnicomprensività della base imponibile e prevede la distinzione tra redditi di lavoro e redditi di capitale: i primi continuerebbero ad essere sottoposti ad aliquote progressive, mentre i secondi a un'unica aliquota proporzionale, pari a quella iniziale della scala prevista per la parte progressiva dell'imposta, in modo da garantire la neutralità dell'imposizione sui redditi di capitale, limitare i rischi di concorrenza fiscale ed evitare distorsioni e arbitraggi fiscali: un'unica imposta, ma due diversi meccanismi di calcolo e di prelievo.

Alla soluzione *dual income tax* si ispirò la riforma italiana del 1996-2000. Le molteplici aliquote e trattamenti diversi in vigore per i redditi da capitale furono accorpate su due soli livelli: 12,5 per cento per gli interessi sui titoli di Stato, sulle obbligazioni e sui dividendi e 27 per cento per gli interessi sui depositi. Venne introdotta una razionale imposizione delle plusvalenze maturate, prevedendo un equalizzatore per quelle per cui il pagamento era previsto al momento del realizzo. Per le società di capitale, sempre seguendo il modello DIT, si introdusse un'aliquota ridotta del 19 per cento sul rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio, a fronte di un'aliquota ordinaria del 37 per cento. Il passo finale doveva essere l'unificazione di tutte le aliquote al 19 per cento che era allora l'aliquota iniziale dell'IRPEF.

Il processo di riforma rimase incompiuto, a causa del cambio di Governo nel 2001. Ma dopo oltre 20 anni, vista la proliferazione di nuove aliquote e trattamenti per queste tipologie di reddito, si può essere scettici circa la possibilità di introdurre nel nostro Paese un sistema coerente di *dual income tax*, che appare vulnerabile alle pressioni degli interessi coinvolti che premono per agevolazioni settoriali, mentre a livello decisionale si è poco consape-

voli del fatto che i trattamenti preferenziali introdotti, oltre a creare disparità di trattamento non giustificate, creano ampie possibilità di elusione, distorsioni allocative e soprattutto tendono a beneficiare gli intermediari – le banche – piuttosto che l'oggetto dell'agevolazione introdotta.

La necessità di rendere omogenea la tassazione dei redditi da capitale rimane quindi uno dei problemi principali della nostra tassazione dei redditi personali, su cui sarebbe necessario e urgente intervenire in sede di riforma. La tassazione ordinaria va estesa anche agli interessi dei titoli di Stato partendo da quelli di nuova emissione, eliminando un incentivo anacronistico e poco giustificato all'indebitamento pubblico.

Misura necessaria, ma anche agevole, se si considera che il possesso diretto di questi titoli da parte delle famiglie, è oggi molto ridotto.

Oltre ai redditi da capitale, l'esclusione di componenti reddituali dalla base imponibile appare comunque molto consistente. Per una valutazione grossolana, ma efficace, dell'entità del fenomeno – e di quello, collegato, dell'evasione – basta considerare che la base imponibile dichiarata ai fini IRPEF risulta compresa tra gli 800 e i 900 miliardi, mentre il reddito nazionale netto, che può essere preso come base di riferimento, si colloca tra i 1.500 e i 1.600 miliardi.

Il fenomeno dello svuotamento della base imponibile dell'imposta è continuato, accelerandosi, negli ultimi anni, fino a ridurre l'imposta a un simulacro di quella che in teoria dovrebbe essere.

Gli esempi più evidenti, in una elencazione non esaustiva, sono l'esclusione nel 2000 del reddito imputato della casa di abitazione, mentre veniva mantenuta la deduzione degli interessi passivi sui mutui ipotecari; l'introduzione nel 2008 di detrazioni per i canoni di locazione per i bassi redditi, e nel 2011 di una aliquota sostitutiva del 21 per cento per i fitti percepiti, riducibile al 10 per cento per i fitti concordati, poi estesa nel 2019 anche ai fitti di alcuni immobili ad uso commerciale; la detassazione, dal 2008, al 10 per cento, dei

premi derivanti dalla contrattazione aziendale; l'esclusione nel 2018 dei dividendi e plusvalenze derivanti da partecipazioni qualificate; la tassazione agevolata prevista per il cosiddetto rientro dei cervelli che pare sia servita soprattutto a ridurre il costo dell'acquisto di calciatori di qualità; nel 2017 l'esclusione dall'IRPEF, fino al 2021, e la tassazione catastale a partire dal 2022, dei terreni e dei relativi redditi, esclusi anche dall'IRAP e dall'IMU, sicché attualmente gli operatori del settore agricolo ricevono i servizi pubblici come tutti gli altri cittadini, ma pagano per essi esclusivamente le imposte indirette, situazione unica e inquietante. In questo contesto si colloca la robusta detassazione (2019) delle cosiddette partite IVA fino a 65.000 euro di fatturato, che coinvolge il 60 per cento dei lavoratori autonomi e piccoli imprenditori senza l'applicazione dell'IVA e delle addizionali IRPEF regionali e comunali e prevedendo un regime forfettario e un'aliquota del 15 per cento, creando così una grave discriminazione con i lavoratori dipendenti con lo stesso reddito, fornendo incentivi alla mancata o falsa fatturazione e alla trasformazione di lavoro dipendente in lavoro autonomo, introducendo forti distorsioni nella concorrenza tra operatori, e favorendo il nanismo imprenditoriale e la polverizzazione delle attività.

Voglio ricordare che chi vi parla è stato il primo ad introdurre, nel 2007, per le attività minori un sistema di tassazione forfettario che peraltro non ha funzionato particolarmente bene. Oggi ritengo che il *forfait* andrebbe abolito, e sostituito con un meccanismo che, analogamente a quanto avviene per l'IVA dell'agricoltura, preveda un'aliquota di compensazione per i primi 10.000-15.000 euro di fatturato in modo che agli operatori minori venga assicurato un sussidio che abbatte il carico fiscale complessivo e un incentivo a fatturare correttamente. A parità di costo per l'erario, vi sarebbero trasparenza e fiscalità tollerabile anche per gli operatori più piccoli.

Queste sono solo alcune delle misure che vengono classificate nelle cosiddette spese fiscali che in buona parte si concentrano proprio sull'IRPEF, e cioè quell'in-

sieme di esenzioni, esclusioni dall'imponibile, deduzioni, aliquote agevolate, regimi sostitutivi, detrazioni e crediti di imposta che riducono l'imposizione rispetto a quella che dovrebbe essere in assenza di trattamenti preferenziali. Si tratta di un fenomeno che andrebbe contenuto e limitato.

Anzi, in proposito personalmente ritengo che andrebbe valutata seriamente l'ipotesi di integrare l'articolo 53 della Costituzione prevedendo che il sistema tributario sia informato non solo a « criteri di progressività » (l'equità verticale), ma anche « di generalità e uniformità del prelievo per contribuenti con la stessa capacità contributiva » — equità orizzontale. In modo da rendere chiaro che eventuali abbattimenti, detrazioni, ecc. si giustificano se servono ad integrare la progressività o a promuovere la parità di trattamento dei contribuenti, e che gli incentivi fiscali si possono utilizzare solo per finalità ben definite, meritevoli, e possibilmente temporanee. Del resto la recente esperienza dell'erogazione dei cosiddetti ristori per gli effetti della pandemia, dimostra che esistono altri strumenti e modalità altrettanto efficaci e ben più trasparenti per perseguire interventi di sostegno per obiettivi specifici.

Va ancora osservato che la maggior parte di queste spese fiscali va a beneficio di contribuenti con redditi medi o elevati, e che spesso riguardano pochi contribuenti e perdite di gettito ridotte, per cui la loro eliminazione sarebbe indolore. Inoltre va sottolineato che una parte consistente di queste misure riguarda il settore immobiliare, già di per sé sotto tassato nel nostro ordinamento, e soprattutto l'abitazione principale, il che determina un aumento artificiale del valore degli immobili e un indebito arricchimento dei proprietari, e una distorsione degli investimenti delle famiglie che penalizza gli investimenti in altri settori. Si tratta anche di misure distorsive nel senso che vanno a beneficio degli anziani e non dei cittadini più giovani. Infine, non si giustifica la permanenza dell'incentivo per interventi di recupero del patrimonio edilizio in presenza del nuovo incentivo del

110 per cento, che peraltro valuto positivamente.

Infine non va sottovalutato il fatto che di fronte a evidenti disparità di trattamento e/o favori fiscali elargiti più o meno casualmente, anche i percettori di redditi di lavoro dipendente cominceranno a chiedere forfettizzazioni del prelievo che li riguarda. Ciò è già avvenuto con i premi di produzione e per il cosiddetto *welfare* aziendale, misure che in realtà tendono a beneficiare soprattutto le imprese oltre a penalizzare il sistema previdenziale.

Una possibile soluzione del problema, oltre alla razionalizzazione dell'intero comparto, potrebbe essere quella di stabilire un limite massimo per l'utilizzazione delle detrazioni al 19 per cento, lasciando al contribuente la scelta di quali privilegiare e garantendo un consistente recupero di gettito per l'erario.

Le vie di uscita razionali dalla situazione che si è creata sono diverse. Tutte dovrebbero avere però l'obiettivo di riportare tutti i redditi ad una tassazione ragionevole e ad una sostanziale parità di trattamento.

La prima soluzione sarebbe ovviamente quella di ritornare ad un'imposta personale sul reddito onnicomprensiva. Dubito però che ciò sia praticamente e politicamente possibile. La storia degli ultimi decenni è andata in altra direzione.

La seconda possibilità sarebbe quella di applicare compiutamente il modello *dual income tax*. Tutti i redditi di lavoro, incluso il contributo lavorativo dei titolari di impresa individuale, dovrebbero essere assoggettati ad un prelievo progressivo, mentre a tutti gli altri redditi, compresi i fitti e i redditi imputati dei fabbricati valutati in base a un catasto riformato, oltre ai redditi da capitale, profitti e plusvalenze inclusi, andrebbe applicata un'aliquota sostitutiva pari a quella base dell'IRPEF progressiva, più un prelievo patrimoniale del 2 per mille o poco più che dovrebbe andare agli enti locali.

Infine, la soluzione che preferisco implica un prelievo progressivo sui soli redditi di lavoro, con un'aliquota massima non superiore al 50 per cento, affiancata da

un'altra imposta personale progressiva sul rendimento figurativo del patrimonio reale e finanziario posseduto. Si tratta della soluzione applicata in Olanda per la tassazione dei redditi di capitale che avrebbe il vantaggio rispetto alla DIT di poter escludere, grazie ad un minimo imponibile modesto, i contribuenti minori che possiedono solo una casa di proprietà di ridotto valore e depositi bancari, che sarebbero invece colpiti dalla DIT, e di inserire nel sistema un meccanismo incentivante in quanto i rendimenti più elevati, che riflettono anche l'assunzione di maggiori rischi, sarebbero agevolati, e quelli inferiori al rendimento ordinario penalizzati. Anche in questo caso una quota del gettito dell'imposta andrebbe devoluta agli enti locali.

Oltre alla base imponibile, l'altro elemento costitutivo di una imposta sul reddito è la struttura delle aliquote. Nella tradizione culturale ed etica dell'umanità, a partire almeno dall'Antico Testamento, il principio che l'imposizione debba gravare in misura proporzionalmente maggiore sui più ricchi è profondamente radicato. Nella teoria economica gli utilitaristi inglesi hanno sottolineato come i redditi più elevati mostrano una capacità contributiva maggiore. L'articolo 53 della Costituzione stabilisce formalmente che l'intero sistema tributario dovrebbe essere orientato in senso progressivo. In realtà così non è. Gli studi disponibili relativi all'intero sistema mostrano che le tasse in Italia — ma non solo — risultano, nel loro complesso, progressive per i redditi più bassi, proporzionali per gran parte dei contribuenti, e regressive per i redditi più elevati.

Tra le nostre imposte l'IRPEF è l'unica chiaramente ed esplicitamente progressiva. Essa, oltre a produrre il 40 per cento del gettito tributario, fornisce un contributo rilevante alla redistribuzione del reddito riducendo l'indice di concentrazione dei redditi netti — indice di Gini — di oltre un quarto. Tuttavia se si osserva l'andamento della curva, è facile verificare che tale progressività è concentrata essenzialmente sui redditi bassi per i quali l'andamento appare quasi verticale, e molto meno per i redditi elevati. Ciò è dovuto all'appiatti-

mento delle aliquote che si è verificato negli ultimi decenni, passando dai 32 scaglioni del 1973 ai 5 attuali. Inoltre l'andamento appare erratico, con intervalli in cui le aliquote marginali effettive si riducono anziché crescere. Ciò è dovuto al meccanismo delle detrazioni decrescenti, introdotto per conciliare le esigenze di gettito con la riduzione della imposizione sui redditi più bassi, che crea aliquote implicite che si sommano a quelle formali, e più recentemente al *bonus* degli 80 e poi 100 euro che ha lo stesso effetto. Ciò ha prodotto delle conseguenze di qualche rilevanza: per esempio, fino al 2013, l'IRPEF reale per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia, oltre ad una aliquota iniziale pari a 0 fino a 8.000 euro, presentava in sostanza due sole aliquote effettive: 30-31 per cento e 41 per cento, più l'ultima del 43 per cento, pressoché irrilevante in pratica. Nel 2014, alle due aliquote prevalenti se ne era aggiunta una terza del 27,51 per cento tra 8.417 e 15.000 euro. L'andamento più erratico si verifica nel 2015 con un'aliquota massima del 79,5 per cento tra i 24.000 e i 26.000 euro e discesa e risalita successive. Oggi le aliquote marginali effettive sono 8 e risultano crescenti fino ad un massimo del 60,82 per cento tra i 35.000 e i 40.000 euro, per poi ridursi intorno al 41 per cento, si veda l'Appendice alla mia relazione, e con salti tra uno scaglione e l'altro di 14-15 punti. Si tratta di un assetto del tutto stravagante che deve essere corretto.

Ciò significa che una buona riforma della struttura delle aliquote dell'IRPEF dovrebbe essere in grado di riassorbire al suo interno il *bonus* 100 euro e che le detrazioni dovrebbero tornare ad essere fisse, costanti per tutti i livelli di reddito.

Il grado e la forma della progressività di una imposta sul reddito sono scelte prevalentemente politiche. Ciò che va chiarito comunque è che nel passaggio da un sistema con molti scaglioni e aliquote marginali, a un sistema con pochi scaglioni e aliquote, o addirittura a un sistema con una sola aliquota che affida la progressività alle sole detrazioni/deduzioni, ciò che avviene è una redistribuzione, a parità di gettito, del prelievo dell'imposta a carico

dei ceti medi e a favore dei più ricchi. Ciò è evidente nel caso italiano se si confronta l'andamento della curva del 1973 con quella attuale. Quest'ultima presenta un eccesso di tassazione, una « gobba » in corrispondenza dei redditi compresi tra i 20-25.000 euro e i 50.000 euro che risultano relativamente e sostanzialmente penalizzati dalla struttura attuale; è bene ricordare che in quell'intervallo si colloca circa la metà dei contribuenti IRPEF, e che i contribuenti con redditi imponibili superiori a 50.000 euro sono solo il 5 per cento circa del totale. La penalizzazione dei ceti medi è accentuata dall'andamento decrescente delle detrazioni, oltre che dalla struttura di aliquote e scaglioni. Questa è quindi la scelta politica da compiere nel confronto tra i due modelli.

« Raddrizzare » la curva dell'IRPEF, tagliare la « gobba », non implica necessariamente un aumento rilevante delle aliquote più alte. Tutto dipende dall'ammontare di gettito a cui è possibile rinunciare. Il costo dell'operazione ammonterebbe a un punto, un punto e mezzo di PIL, che è poi il gettito in più che l'IRPEF italiana assicura all'erario rispetto a quella degli altri Paesi europei. In un contesto di riforma, la possibilità di una ricomposizione del prelievo tra imposte diverse non va certo esclusa.

Si discute anche sulla opportunità di sostituire gli scaglioni di reddito con una funzione matematica continua in grado di indicare l'aliquota media da applicare al reddito imponibile. Questa soluzione è già stata adottata in Italia con l'imposta complementare, ed è da sempre in funzione in Germania. Personalmente suggerisco questa soluzione da molto tempo. Rispetto alla imposta a scaglioni, che evidenzia le aliquote marginali, mentre quelle medie vanno calcolate, la funzione continua evidenzia le aliquote medie, mentre quelle marginali andrebbero calcolate. Nella situazione attuale dell'IRPEF italiana è difficile sia conoscere le aliquote marginali che calcolare quelle medie. La funzione continua implicherebbe una crescita graduale e omogenea dell'incidenza dell'imposta e impedirebbe per il futuro interventi poco razionali di

manipolazione degli scaglioni e delle detrazioni.

Scarsa attenzione viene invece dedicata a un problema piuttosto serio, e cioè la possibilità concessa a comuni e regioni di introdurre addizionali locali all'IRPEF. Ciò determina distorsioni erratiche della progressività il cui grado dovrebbe essere una scelta politica di fondo, omogenea per tutti i contribuenti, da decidere in sede parlamentare, e un ulteriore aggravamento del prelievo sui ceti medi. In conseguenza sarebbe opportuno trasformare le addizionali in sovraimposte.

Quanto alle detrazioni, condivido l'ipotesi di un assegno universale che assorba le detrazioni — anche quella per il coniuge — e gli assegni familiari. In sede di attuazione bisognerà valutare attentamente il coordinamento con l'IRPEF e il reddito di cittadinanza per evitare situazioni di trappola della povertà. Le altre detrazioni dovrebbero essere costanti e non decrescenti per evitare incrementi impliciti delle aliquote formali e la conseguente erraticità dell'incidenza dell'imposta. Oggi le detrazioni sono diverse per i lavoratori dipendenti, cui è concessa, giustamente, una detrazione forfettaria per le spese di produzione del reddito, per i pensionati e per i lavoratori autonomi. In verità per i pensionati potrebbe essere giustificata una speciale detrazione per l'età avanzata, mentre per i lavoratori autonomi non sarebbe insensata la previsione di una specifica detrazione a fronte del maggior rischio implicito nell'attività autonoma. Ne deriva che non sarebbe ingiustificato articolare queste detrazioni in modo da ottenere un ammontare eguale per tutti i contribuenti.

Prima di concludere vorrei aggiungere due ulteriori osservazioni. L'evasione fiscale di massa è il problema principale del sistema fiscale italiano che condiziona la composizione del prelievo e determina l'incidenza eccessiva sui redditi di lavoro dipendente e pensione. Quando l'emergenza COVID sarà terminata, la situazione della finanza pubblica italiana sarà caratterizzata da un aumento strutturale di spesa corrente a causa degli interventi necessari nei settori della sanità, istruzione, assi-

stenza, trasporti. Al tempo stesso il bilancio pubblico dovrà essere riportato sotto controllo. Ciò significa non solo che non sarà facile ridurre la pressione fiscale complessiva, ma anche che saranno probabilmente necessarie nuove risorse. Sembra quindi essenziale predisporre una vera e propria terapia d'urto contro l'evasione che sia efficace e risolutiva. Le proposte esistono; vanno applicate con determinazione.

Infine vorrei sollecitare l'attenzione su una trasformazione di fondo intervenuta negli ultimi decenni nelle economie dei Paesi sviluppati e che ha forti conseguenze sulla funzionalità e l'equità dei sistemi fiscali: la caduta dei redditi di lavoro rispetto al prodotto complessivo. Poiché una caratteristica comune dei sistemi fiscali del dopoguerra è stata quella di fare affidamento su basi imponibili in cui i redditi di lavoro, e in particolare quelli di lavoro dipendente, giocavano un ruolo molto importante (imposte sul reddito e contributi sociali), la progressiva contrazione di queste fonti di prelievo ha contribuito fortemente alle difficoltà di finanziamento dei bilanci pubblici. In sintesi, mentre fino agli anni Ottanta del secolo scorso, i redditi di lavoro rappresentavano percentuali del reddito complessivo pari al 60-65 per cento, oggi tale quota, comprensiva anche dei redditi di lavoro indipendente, risulta in Italia inferiore al 50 per cento (47 per cento), al contrario, i prelievi, fiscali e contributivi, direttamente commisurati ai redditi di lavoro, rappresentano il 18 per cento del PIL e quelli commisurati agli altri redditi solo il 6 per cento. In altre parole, il 47 per cento del reddito prodotto paga oggi il 75 per cento del gettito fiscale complessivo e il 53 per cento solo il 25 per cento. Si tratta di uno squilibrio eccessivo, alla lunga insostenibile, che penalizza l'impiego di lavoro — cuneo fiscale — e indica la necessità di trasferire una parte del prelievo sui redditi di capitale riducendo l'IRPEF e fiscalizzando i contributi sociali.

PRESIDENTE. Grazie professore. Devo dire che purtroppo abbiamo avuto problemi di audio, però ci ha aiutato avere sotto gli occhi la sua esaustiva e completa relazione. Purtroppo sono problemi tecno-

logici che non possiamo controllare. Sono un po' più preoccupato della risposta alle domande, però proviamo. Tenendo conto, purtroppo, di questi inconvenienti tecnici e magari anticipando che, se lei è disponibile, professore, eventualmente le invieremo per iscritto alcune domande, così può risponderci in un secondo momento, e ovviamente le allegheremo agli atti dei lavori delle Commissioni. Con tutti questi *caveat*, do la parola ai colleghi che volessero svolgere un breve intervento e proviamo a vedere se il dibattito può proseguire.

Intanto, professore, ho tre questioni. Mi era sfuggito questa mattina quando leggevo la sua relazione, che, se non ho capito male, lei propone di eliminare l'agevolazione concernente la tassazione sui titoli di Stato, che attualmente è al 12,5 per cento, e propone di riportarla al 26 per cento. È una misura piuttosto forte. Mi sembra di capire che lei la argomenti, ovviamente, con la finalità, da me condivisa, di mettere ordine nei trattamenti cedolari differenziati, però la legava al quantitativo ridotto di titoli di Stato direttamente in mano alle famiglie italiane. Mi chiedevo se potesse argomentare su questa sua proposta.

La seconda cosa che mi ha colpito, e che personalmente condivido in parte, è il tema delle addizionali locali, che è un tema forte su cui dovremo discutere a lungo. Se ho capito bene, lei propone il passaggio da addizionale a sovrainposta. Ricordo a me stesso che la sovrainposta ha la stessa base imponibile dell'IRPEF, mentre l'addizionale ha come base imponibile l'imposta su cui viene aggiunta. Per lei questa è propeudeutica all'eliminazione dell'autonomia impositiva degli enti locali oppure no? Lei si immagina che le addizionali attuali vengano riassorbite in sovrainposte determinabili unicamente a livello centrale o la lascerebbe agli enti locali?

Sull'aliquota tedesca, su cui la mia posizione personale è nota ma cerco di affrontare laicamente il punto, si è già discusso a lungo sul fatto che le aliquote medie siano non facilmente visibili, ma lo sono quelle marginali, perlomeno le marginali legali, che con un sistema di aliquota continua diventano oscure, non solo le ali-

quote medie, ma anche le marginali. Questo è il motivo principale per cui sono scettico dal punto di vista della semplicità, perché è un grado di semplicità in meno e mi ha sempre lasciato perplesso. Volevo discutere con lei di quello che lei dice in conclusione di quel paragrafo, ovvero che può servire perché almeno si toglie al *policy maker* la discrezionalità di interventi asistemati. Nel momento in cui io non ho più gli scaglioni e non posso più intervenire sul singolo scaglione, tolgo la possibilità di andare a rimestare, come è stato fatto dal 1974 fino ad oggi, fino ad arrivare a un'IRPEF molto confusa. Però questo io lo vedo in chiave anche opposta. In quel senso il *policy maker* potrebbe soltanto agire sulla pendenza della curva. Immaginatoci un Governo che fra cinque anni o fra dieci anni abbia bisogno di fare gettito sull'IRPEF o di cedere gettito sull'IRPEF. In questo modo, l'unico intervento di *policy* sarebbe variare la pendenza di tutta la curva. Quindi, quello che lei intravede come un pregio, quello di togliere al *policy maker* la possibilità di far confusione, usando un linguaggio proprio alla sede istituzionale, dentro la struttura delle aliquote, io vedo anche il problema, perché vuol dire che se ho bisogno di un gettito modesto, per farlo devo variare tutta la pendenza della progressività. Quindi, volevo un suo commento su questo.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Grazie, professor Visco. Mi scuso, perché non sono riuscito a leggere la relazione e oggettivamente ascoltarla oggi è stato complicatissimo. Quindi, anche io mi riservo di approfondire poi la relazione e inviarle delle domande. Volevo porle anche io due questioni. La prima si collega a quello che diceva poc'anzi il presidente. Presumo che alcune imposte a carattere locale e regionale vengano sostituite dalla compartecipazione alle imposte erariali, non facendo venir meno chiaramente la possibilità del mantenimento di determinate entrate non derivate da parte degli enti locali e delle regioni. L'altra questione che mi affascina e che prima il professor Stevanato ha evidenziato giustamente nelle sue criticità, riguarda la tassazione per cassa

rispetto ai liberi professionisti e alle partite IVA con le problematiche che ha rispetto alla sua definizione dell'arco temporale e via dicendo. Vorrei capire quale sia il suo pensiero e secondo lei quanto questa ipotesi sia potenzialmente applicabile nel nostro sistema.

In ultimo, rispetto al tema della *flat tax* e tutto ciò che in qualche modo riduce la base imponibile con l'applicazione di un regime differenziato, credo che sia un sistema da rivedere, però vorrei capire se secondo lei sia giusto mantenere delle forme di *flat tax* a tempo e quindi in alcune fattispecie e in alcuni settori, non solo legate all'aspetto generazionale e all'inizio dell'attività professionale, ma magari anche in risposta a crisi settoriali e a crisi che possono avvenire in determinati luoghi geografici della Penisola. Dico questo perché chiaramente potrebbe essere anche uno strumento di contrasto all'evasione fiscale in alcuni contesti e in altri magari è un modo anche per incentivare la ripresa delle attività in un contesto segnato da una crisi. Volevo quindi sapere se questo sistema della *flat tax* possa essere una risposta molto più confinata e limitata e non invece generalizzata, come oggi, rispetto ad un determinato reddito.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Anche io ringrazio il professor Visco. Purtroppo abbiamo avuto difficoltà nell'ascoltare l'audizione, però tutti quanti abbiamo la sua relazione e la leggeremo con maggiore attenzione. Nella parte finale della relazione lei fa emergere il fatto che attualmente circa il 47 per cento del reddito prodotto, si riferisce al lavoro dipendente, paga oggi il 75 per cento del gettito fiscale complessivo. Immagino che in questo reddito prodotto non sia incluso il reddito non intercettato, cioè quel reddito prodotto, ad esempio, dai colossi più famosi che conosciamo del *web* attraverso il trattamento dei dati personali dei cittadini e poi la loro vendita e il loro utilizzo per poter trarre profitto in qualche modo. Siccome penso, ma non ho elementi o dati che mi confortino in questo senso, che questa fetta di reddito e di ricchezza sia molto elevata e possa ridurre ancora di più que-

sto 47 per cento di reddito prodotto, se consideriamo la ricchezza e il reddito complessivamente prodotto, quindi il mio timore è sempre che, anche parlando di riforma dell'IRPEF — che sicuramente è importantissima — stiamo focalizzando la nostra attenzione su un'imposta e su una produzione di reddito che sta diventando non dico sempre più marginale, ma sicuramente sta diventando sempre di più quella meno importante in termini numerici.

La mia domanda è: poiché è noto che queste società estere utilizzano i nostri dati personali come fosse materia prima per rivenderli o farne altri trattamenti produttivi di reddito, è possibile pensare a una forma di ristoro, di prelievo, di qualcosa che non sia una semplice *web tax*, ma che sia una sorta di risarcimento per i singoli cittadini per l'utilizzo di quello che di fatto è un bene pubblico? Stando alle stime che sono emerse, e di cui si è parlato tanto nei quotidiani, i dati personali dei cittadini europei ceduti in un anno, ad esempio, a Facebook pare valgano circa 7.000 miliardi. Non so se la cifra può essere realistica, ma in ogni caso è alta. Si può pensare a un modo nuovo di concepire il fisco anche attraverso forme di ristori diretti o indiretti, magari mediati dallo Stato, a favore dei cittadini?

MASSIMO UNGARO (*intervento da remoto*). Ringrazio anche io il professor Visco per la relazione e per gli spunti molto utili. Mi scuso, perché ho avuto accesso alla relazione soltanto durante la sua audizione e avevo difficoltà con l'audio. Volevo fare due domande e mi scuso veramente se ha già toccato questi punti. La ringrazio perché ha dato degli strumenti utili per pensare come razionalizzare il tema delle spese fiscali. Lei ha parlato di mettere un tetto alle detrazioni al 19 per cento per esempio o a eliminare le spese fiscali che vanno a beneficio dei redditi medio-alti o anche a compiere una razionalizzazione delle spese fiscali nel settore immobiliare. Le volevo chiedere se ci sono altri elementi che forse non ha avuto il tempo di elaborare o di presentare e come lei penserebbe a razionalizzare il tema delle *tax expenditures*, le spese fiscali, che rappresentano un grande

tema di cui tutti parlano ma rispetto al quale poche persone in Italia stanno fornendo consigli utili su come procedere. Volevo chiederle, quindi, se ci sono altri elementi su questo fronte.

Un'altra domanda che volevo fare è invece come valuta l'introduzione nel nostro Paese di una *no tax area* più universale, sulla base della quale si potrebbe anche introdurre un'imposta negativa a beneficio della progressività, soprattutto per quella parte di redditi meno elevati.

PRESIDENTE. Professore io le cedo la parola per la replica, sperando che il collegamento funzioni, però — come assicurazione, vediamo ora come va l'audio — le chiedo se lei è disponibile a rispondere in forma scritta a queste domande, in modo che abbiamo un *backup* nel caso in cui non funzioni la comunicazione, o comunque abbiamo in forma scritta le sue risposte, che sono sempre preziose. Intanto le cedo la parola, sperando che vada tutto liscio.

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società — NENS (intervento da remoto)*. Naturalmente sono pronto a rispondervi per iscritto. La prima questione è la tassazione per i titoli di Stato. Per me il problema è teorico, ideologico. Dal punto di vista scientifico, se differenzio la tassazione tra diversi prodotti finanziari, creo possibilità di arbitraggio e questo non va bene. Non voglio incentivare l'allocazione delle risorse tra un prodotto finanziario e un altro. Inoltre, la maggior parte del vantaggio va all'intermediario. Quindi, sono assolutamente contrario. Ci sono motivi anche economici. Il fatto che gli italiani che possiedono direttamente o indirettamente questi titoli siano solo il 10 o il 12 per cento facilita l'operazione dal punto di vista politico. Negli anni Ottanta erano il 60, il 70, l'80 per cento dei titoli e quindi era impossibile. Questa sarebbe una pulizia che andrebbe fatta sulle nuove emissioni, gradualmente, e secondo me non avrebbe nessun impatto.

Quanto al problema delle addizionali o delle sovraimposte, la cosa è molto semplice. Io sono favorevolissimo a mantenerle

ai comuni e alle regioni. Il problema è se la calcolo costruendomi un'altra struttura con scaglioni e aliquote, come oggi avviene, e pure con le detrazioni, oppure semplicemente calcolando una percentuale dell'IRPEF statale, che andrebbe al comune o alla regione. In questo secondo modo la progressività complessiva dell'imposta rimane quella che è e non viene alterata. Tenete presente che oggi le addizionali vanno tutte a picchiare sul ceto medio, perché ogni comune e ogni regione non avrà particolare motivo di tassare di più i redditi alti e quindi si va a finire sulla stessa platea.

Sulla curva continua o non continua, in natura matematica ci può essere uno *shift* parametrico, per cui la tendenza e la progressività non cambia, oppure ci possono essere correzioni in un senso o in un altro della progressività. Questo dipenderà dalle maggioranze politiche e dalle esigenze di gettito. È uno strumento estremamente flessibile. Le aliquote sarebbero ricavabili da tabelle o da una qualsiasi applicazione Internet, come succede oggi con l'IRPEF. Su questo non vedo problemi.

Naturalmente, la questione di fondo è se noi vogliamo avere un'imposta che tassa in modo equilibrato tutti i livelli di reddito, fermo restando che quelli più poveri vanno esclusi, oppure avere una gobba che va essenzialmente sul ceto medio e sul lavoro dipendente, ma non solo, perché riguarda tutta quella fascia di redditi di cui parlavamo prima.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, ma si sente veramente male. Passerei direttamente alla versione scritta, quando ha tempo ovviamente, sperando sia a breve. Chiedo ai colleghi che hanno fatto domande o anche agli altri di inviare le domande alla segreteria della Commissione Finanze della Camera, ed entro questa sera provvederemo a inviarle al professor Visco e lei, professore, ce le rimanderà quando è pronto. Tutto verrà allegato agli atti dell'indagine e diffuso. Io comunque la ringrazio molto e mi dispiace per questo problema. Il suo contributo comunque è intatto sia nella relazione sia nelle domande e, anzi, avrà ancora più forza perché anche le risposte saranno cristallizzate in forma scritta.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna dell'appendice alla relazione del professor Visco (*vedi allegato 2*) e del testo dei quesiti formulati dai commissari con le risposte del professor Visco (*vedi allegato 3*). Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.25.

*Licenziato per la stampa
il 6 dicembre 2021*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

Commissioni riunite

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

**Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle
persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario**

Testimonianza del Prof. Avv. Dario Stevanato
Ordinario di diritto tributario nell'Università di Trieste

Roma, 1° febbraio 2021

Sommario:

1. Premessa
2. Il problema di una progressività dimezzata e dall'andamento irrazionale
3. Deterioramento dei tratti di «personalità» dell'imposta. L'incompleta tutela del «minimo d'esistenza»
4. (Segue): Limiti alla compensazione delle perdite di categoria ed erosione dei tratti di «personalità» dell'Irpef
5. Determinazione dei redditi, in molti casi, «al lordo» delle spese di produzione. Surrettizia trasformazione dell'Irpef in un'imposta sul prodotto
6. *Tax expenditures* e tassazione del solo reddito risparmiato
7. La difficile scelta dell'unità impositiva (individuo o famiglia)
8. Conclusioni

1. Premessa

Molti osservatori, e tra questi anche gli enti fin qui auditi da Codeste Commissioni riunite, riconoscono da tempo l'esigenza di una riforma complessiva e strutturale del sistema tributario italiano: l'impianto scaturito dalla riforma degli anni Settanta del secolo scorso ha infatti via via perso i suoi tratti caratteristici sotto i colpi di una produzione legislativa alluvionale completamente priva di sistematicità. Esigenze contingenti di gettito e utilizzi della leva fiscale per le più disparate finalità (non di rado puramente «elettorali») hanno determinato una frammentazione dei regimi fiscali e un assetto caotico e irrazionale. In questo quadro generale il settore che più di ogni altro ha sofferto è certamente l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Quest'ultima, infatti, non è soltanto la principale fonte di entrate tributarie, ma è altresì il tributo che connota il rapporto di «cittadinanza fiscale», delinea le forme di appartenenza alla comunità nazionale, attua i principi costituzionali di solidarietà e uguaglianza, implica scelte che incidono sulla giustizia distributiva. Ebbene, il vigente sistema italiano di imposizione dei redditi, probabilmente, non raggiunge alcuno degli obiettivi che ad esso il legislatore aveva inizialmente assegnato, riuscendo al tempo stesso a generare disuguaglianza, inefficienza, disincentivi al lavoro e ostacoli alla produzione.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche ha smarrito le sue caratteristiche costitutive, che erano state delineate nell'approvare la Legge delega n. 825 del 1971¹, presentando oggi molteplici criticità che possono essere di seguito riassunte, e che viste in controluce suggeriscono le linee di possibili interventi di riforma.

In sintesi, l'imposta personale progressiva sul reddito complessivo delle persone fisiche (Irpef) difficilmente può ancora essere considerata:

- (i) un'imposta sul reddito complessivo, dato che molti redditi e a volte intere categorie vengono tassati in via sostitutiva e separata;
- (ii) un'imposta progressiva, se non limitatamente ai redditi di lavoro e pensione (e a pochi altri);
- (iii) un'imposta personale, attesa tra l'altro la mancanza di una quota esente universale, i limiti alla compensabilità delle perdite da redditi di altre categorie, l'irrilevanza della posizione personale del contribuente nei tanti regimi di tassazione sostitutiva e mediante ritenute alla fonte a titolo definitivo;
- (iv) un'imposta sul reddito prodotto, sia per le numerose eccezioni al principio di tassabilità dei redditi al netto dei costi di produzione (che rischiano di trasformare l'Irpef in un'imposta sul prodotto lordo) che per l'erosione della base imponibile provocata dalle numerose *tax expenditures* (con tassabilità del solo reddito risparmiato).

2. Il problema di una progressività dimezzata e dall'andamento irrazionale

L'Irpef, nonostante la sua denominazione formale, non è – o comunque è sempre meno – un'imposta sul reddito «complessivo», a causa dei numerosi regimi sostitutivi, imposte cedolari, ritenute a titolo d'imposta, trattamenti tributari differenziati, esclusioni ed esenzioni dal tributo.

Sul piano della definizione del concetto legale di reddito numerose appaiono le deviazioni rispetto al modello teorico dell'imposta progressiva sul reddito complessivo (*comprehensive income tax*): si pensi alla mancata tassazione dei redditi figurativi, come relativo alla prima casa (pur a fronte dell'abolizione dell'imposta sulla proprietà e della deducibilità degli interessi passivi sui mutui) e agli ulteriori immobili non locati qualora assoggettati ad Imu (i cui redditi fondiari non concorrono alla base Irpef); all'esclusione delle plusvalenze immobiliari ultraquinquennali o anche infraquinquennali se relative a beni ereditati o adibiti ad abitazione principale; alla mancata tassazione delle liberalità⁽²⁾; alla difficoltà di imputare agli individui i redditi

¹ Per quanto riguarda la tassazione dei redditi degli individui la riforma era imperniata sui principi dell'imposta unica personale, della progressività nonché della discriminazione qualitativa dei redditi con aggravio di quelli fondati sul capitale: cfr. Relazione della VI Commissione Finanze e Tesoro al disegno di legge per la riforma tributaria, relatori Bima e Silvestri, presentata il 22 maggio 1970, p. 7.

² Peraltro, a mio avviso, condivisibile in un sistema ancorato al concetto di «reddito prodotto» e «fonti produttive», e non a quello di «reddito-entrata».

realizzati mediante strutture intermedie «non trasparenti» (come i *trust*); all'operare di agevolazioni ed esenzioni, come quella concernente la determinazione catastale dei redditi fondiari e l'esenzione concessa agli agricoltori. Ciò compromette i fondamentali principi ispiratori che avevano accompagnato l'introduzione dell'Irpef nel 1973, in particolare i principi di progressività, equità orizzontale, personalità dell'imposta.

«L'attuale sistema italiano, di una serie di imposte cedolari autonome, che colpiscono i vari cespiti... crea una situazione di sperequazione tra i diversi redditeri, a seconda della fonte del loro reddito, senza che la diversità di trattamento sia giustificata né dalla natura del reddito né dal suo ammontare... Il sistema cedolare, in altre parole, fa venir meno quella visione unitaria e quell'omogeneità di trattamento che è alla base di ogni sistema fiscale perequato». Sembra una frase scritta oggi, invece è contenuta nella relazione predisposta dal Prof. Cosciani negli anni Sessanta e descrive la situazione antecedente alla riforma ⁽³⁾. La frammentazione dell'Irpef in tanti regimi fiscali differenziati riproduce oggi, nella sostanza, la stessa situazione che connotava il sistema fiscale italiano ante-riforma.

Nel commentare la transizione dalle imposte sui singoli redditi, di matrice ottocentesca, all'imposta personale e progressiva, uno storico della tassazione osservava che *«se si voleva introdurre il concetto di progressività, non si poteva assolutamente evitare di tener conto del reddito globale. Agire in modo diverso avrebbe significato rischiare di sovratassare il contribuente il cui reddito aveva un'unica fonte a vantaggio di quello i cui introiti avevano origini diversificate: la stessa persona poteva, infatti, essere proprietario terriero, padrone di un portafogli di valori mobiliari e membro di consigli d'amministrazione ben remunerati»* ⁽⁴⁾.

Di questo vincolo concettuale era ben consapevole la Commissione Cosciani, incaricata di predisporre le linee-guida della riforma del sistema italiano, che nel 1964 così scriveva: *«Per realizzare una progressività perequata, efficiente e trasparente... è necessario conglobare le varie imposte sul reddito in un'unica imposta personale e progressiva sul reddito globale... Tale conglobamento deve riguardare non solo le imposte personali sul reddito... ma anche quelle cedolari... a carattere più o meno reale, e relative addizionali»* ⁽⁵⁾.

Si poteva dunque mantenere in vita un sistema di imposte di categoria, cedolari e proporzionali, completandole con un'imposta sul reddito globale, come accaduto in Inghilterra con la «Super Tax» applicabile ai redditi superiori a un certo ammontare, o in Italia con l'imposta progressiva complementare sui redditi. In alternativa si poteva optare in modo deciso per un'imposta progressiva sul reddito complessivo, sul modello della *comprehensive income tax*. L'ordinamento italiano sembra invece, ormai da anni,

³ Cfr. *Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributario*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 165 s.

⁴ G. Ardant, *Storia della finanza mondiale*, cit., p. 258.

⁵ *Stato dei lavori*, cit., p. 46.

aver imboccato una terza via, ovvero quella di un sistema non «duale» ma «plurale», con una molteplicità di trattamenti fiscali differenziati ad aliquota proporzionale e tutti diversi tra loro, accanto ad un'imposta speciale progressiva sui redditi di lavoro (soprattutto dipendente) e sulle pensioni.

L'esigenza di applicare le aliquote progressive al reddito complessivo trovò in effetti consacrazione nei principi direttivi della legge delega n. 825 del 1971: se per l'art. 2 il carattere personale e progressivo dell'imposta doveva essere attuato grazie alla *«applicazione dell'imposta al reddito complessivo netto comunque conseguito»* e al *«concorso alla formazione del reddito complessivo di tutti i redditi propri del soggetto»*, per l'art. 9 la materia delle esenzioni e dei regimi sostitutivi a carattere agevolativo avrebbe dovuto essere *«regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione»*.

Si voleva in tal modo evitare uno stravolgimento del disegno riformatore: l'applicazione selettiva della progressività a un sottoinsieme dei redditi del contribuente avrebbe violato i principi di universalità e personalità dell'imposta, nonché quelli di equità orizzontale e verticale ⁽⁶⁾.

Da allora, tuttavia, il legislatore si è mosso nella direzione esattamente opposta: con formule, modalità e aliquote sempre diverse molti redditi vengono determinati in modo agevolato o del tutto esentati (redditi fondiari dei terreni), esclusi da imposizione (plusvalenze ultraquinquennali su fabbricati, immobili non locati assoggettati ad IMU), tassati con cedolari secche (locazioni e plusvalenze immobiliari), con regimi sostitutivi proporzionali (interessi, dividendi e capital gains, *carried interest*, redditi di autonomi «minimi» o aventi accesso a regimi forfettari, redditi derivanti da ripetizioni e lezioni private impartite da insegnanti, etc.), ammessi su base opzionale a regimi di affrancamento agevolato (plusvalenze azionarie o su terreni edificabili o agricoli), esentati se di lungo periodo (plusvalenze su piani di investimento del risparmio), assoggettati a imposte stabilite in cifra fissa o miti aliquote sostitutive (redditi dei non residenti o di pensionati trasferiti in Italia), e altro ancora. Solitamente ad aliquota proporzionale, in alcuni casi tali regimi assumono addirittura carattere regressivo (come accade per l'imposta fissa sui neo-residenti, regressiva rispetto al reddito posseduto, e come accadrebbe se venisse accolta la recente proposta di legge volta a introdurre un'imposta sostitutiva del 15 per cento sui redditi incrementali rispetto all'anno precedente).

Le deroghe ai principi di generalità e progressività dell'imposizione, dunque, non sono state «limitate nella maggior possibile misura», come raccomandava la legge delega per la riforma tributaria del 1971, bensì estese in ogni direzione, inseguendo di volta in volta ragioni di tecnica impositiva, finalità di contrasto all'evasione, intendimenti

⁶ Si consenta di rinviare, per ulteriori riferimenti, a D. Stevanato, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito*, Bologna, Il Mulino, 2016.

agevolativi o di anticipazione del gettito, politiche di concorrenza fiscale internazionale sui capitali e di attrazione di nuovi cespiti reddituali alla sfera impositiva italiana, obiettivi di esenzione del risparmio, e via discorrendo.

Si potrebbe anche discutere, a questo punto, di quale sia, in base alla legislazione vigente, il criterio generale cui si ispira la tassazione dei redditi, rispetto al quale definire le deroghe: se i casi di erosione dalla base imponibile Irpef diventano sempre più numerosi è difficile riconoscere ancora a progressività e universalità dell'imposizione un'effettiva valenza di principio generale. Il sistema italiano di tassazione dei redditi sembra piuttosto evoluto nel segno della settorialità e della proporzionalità, con la vistosa eccezione dell'imposta «speciale» progressiva sui redditi di lavoro (⁷) e sui trattamenti pensionistici. Ne risulta così irrimediabilmente compromesso non solo il principio di progressività, ma altresì quello di equità, orizzontale e verticale, dell'imposizione.

Sul piano dell'equità orizzontale, persone con redditi dello stesso ammontare sopportano un diverso carico fiscale in ragione delle categorie in cui ricadono i redditi posseduti. Ciò non avviene, tuttavia, in ossequio a una qualche teoria economica, bensì per motivi di volta in volta diversi, ma molto spesso per ragioni politico-elettorali e per accontentare gruppi di pressione.

Il diverso e più gravoso trattamento in genere riservato ai redditi di lavoro, peraltro, appare contraddire il principio della «discriminazione qualitativa dei redditi» (*differentiation*), secondo cui l'aggravio dovrebbe semmai essere posto sui redditi di capitale (⁸). Ora, nel nostro ordinamento, la discriminazione qualitativa doveva essere attuata, secondo gli indirizzi della legge delega del 1971, da un'imposta sui redditi di capitale avente sostanziale natura di sovrainposta rispetto all'Irpef; dopo l'abolizione dell'Ilor e la sua «sostituzione» con l'Irap, tuttavia, tale obiettivo non viene più esplicitamente perseguito, e sembra anzi prevalere, in diversi casi, un indirizzo di segno opposto, ovvero un trattamento tendenzialmente più benevolo per i redditi di capitale.

Sul piano dell'equità verticale, poi, la limitazione della progressività a un sottoinsieme dei redditi raggiunge l'obiettivo soltanto all'interno di alcune classi di contribuenti e al prezzo di gravi distorsioni: contribuenti in possesso di redditi elevati o anche molto elevati, appartenenti a categorie reddituali cui si applicano aliquote proporzionali, vengono assoggettati ad un livello di prelievo che può risultare più favorevole di quello applicabile ad altri contribuenti in possesso di redditi di ammontare uguale o anche

⁷ Quelli di lavoro autonomo e d'impresa individuale, peraltro, soltanto se superiori a certe soglie, recentemente elevate con le modifiche al regime forfettario (applicabile fino a 65 mila euro di ricavi annui).

⁸ Si può riportare, ancora, il pensiero di Cosciani: «la maggior "capacità contributiva" del reddito di capitale rispetto a quella di lavoro deriva da alcune circostanze ottimamente illustrate dalla dottrina finanziaria: dalla temporaneità del reddito di lavoro rispetto al reddito di capitale, che si può ritenere logicamente perpetuo...; dall'essere un reddito che presuppone un costo, ed un sacrificio attuale e, quindi, dà luogo ad una rendita netta o differenziale minore; dall'essere i redditi di lavoro generalmente ed in media più bassi di quelli di capitale» (*Stato dei lavori*, cit., p. 47).

inferiore. Questa situazione appare poi aggravata dal fatto che i redditi di capitale – tassati in misura di solito più mite – tendono a essere concentrati presso gli individui più facoltosi.

* * *

Ci si deve a questo punto chiedere quali siano, realisticamente, i possibili obiettivi e modelli impositivi di una riforma. Una prima opzione teorica è l'abolizione o più verosimilmente lo sfoltimento dei regimi sostitutivi e cedolari, con avvicinamento dell'imposta sul reddito al modello della *comprehensive income tax*: si tratterebbe cioè di includere nella base imponibile Irpef, assoggettata alle aliquote progressive, tutti i tipi di reddito, da calcolarsi per quanto possibile su basi analitiche. Ciò segnerebbe una discontinuità rispetto alla situazione odierna, in cui molti redditi o intere categorie di reddito vengono tassate con ritenute a titolo di imposta o regimi sostitutivi, o non vengono tassati affatto.

Si tratta tuttavia di un'opzione non facilmente percorribile. Andrebbe infatti considerato, tra l'altro:

- a) l'aggravio di tassazione che ciò potrebbe comportare per molte categorie sociali (come possessori di fabbricati o titolari di redditi finanziari, anche di medio ammontare);
 - b) la rinuncia alle ritenute d'imposta a titolo definitivo e alla semplificazione che questo comporta (legata anzitutto al fatto che i percipienti non devono presentare la dichiarazione);
 - c) il rischio di soccombere nella concorrenza fiscale internazionale sul mercato dei capitali;
 - d) l'abbandono dei metodi catastali di determinazione dei redditi fondiari.
- Un'operazione di questo tipo, anche se ripristinerebbe una situazione di uguaglianza ed equità tra le diverse fonti di reddito, nonché di grande precisione nella loro determinazione, incontrerebbe la forte resistenza di molti contribuenti e gruppi di pressione, peraltro trasversalmente presenti in ogni categoria sociale (anche un lavoratore dipendente, ad esempio, può possedere frutti del risparmio tassati alla fonte in via definitiva e proporzionale o redditi di fonte immobiliare), senza dunque poter contare sull'appoggio di una parte maggioritaria dell'elettorato. Una riforma del genere, insomma, anche se sorretta da solide ragioni di ordine tecnico e pienamente giustificabile sul piano dell'equità, non sarebbe facilmente percorribile sul piano politico.

Per ragioni diverse anche l'altra opzione teorica sul tappeto, per certi aspetti radicalmente alternativa, ovvero la trasformazione dell'Irpef ad aliquote progressive (oramai ridotta di fatto, come molti osservatori riconoscono, in un'imposta speciale sui redditi di lavoro e pensione) e dei tanti regimi sostitutivi in un'imposta ad aliquota unica applicabile al reddito globale del contribuente eccedente una soglia-base di esenzione,

secondo il modello della *flat-rate tax* ⁽⁹⁾, appare di non facile attuazione, nonostante si tratti di un'opzione che è stata proprio nel nostro Paese al centro del dibattito politico: la stessa realizzerebbe certamente l'ideale dell'equità orizzontale e sarebbe in linea con le esigenze di semplificazione (anche attraverso lo sfrondamento o la totale eliminazione delle *tax expenditures*), ma a costo di perdere i vantaggi riconoscibili alle aliquote progressive a scaglioni, che consentono di meglio differenziare la posizione degli individui più abbienti non tanto rispetto ai più poveri (che sarebbero esentati dall'Irpef ed eventualmente sussidiati attraverso l'imposta negativa o integrazioni al minimo), quanto rispetto a quella della *middle class*. Tali vantaggi, tuttavia, presuppongono che le aliquote progressive vengano applicate a un reddito realmente «complessivo», ipotesi che appare sempre più contraddetta dagli ordinamenti positivi. Ciò risulta spesso trascurato nel dibattito politico: non ha infatti molto senso teorizzare aliquote molto progressive sui redditi elevati, se prima non si risolve il problema della completezza della base imponibile cui applicarle.

Va osservato, in ogni caso, che la presunta superiorità dell'imposta ad aliquote progressive, rispetto alla *flat tax*, non è facilmente dimostrabile, poiché in realtà ciascun modello impositivo presenta vantaggi e svantaggi. Se l'imposta ad aliquote progressive consente di attuare una maggiore differenziazione tra gruppi di individui dotati di redditi di diverso ammontare, la *flat-rate tax* appare preferibile sotto altri profili, ad esempio quello della considerazione ai fini fiscali dei redditi della famiglia, del drenaggio fiscale legato all'inflazione, dei problemi di «salto» nelle aliquote marginali, della diversa incidenza dell'imposta su redditi di fonte differenziata, della tassazione dei dividendi, della compensabilità di profitti e perdite maturati in diverse categorie reddituali (oggi ostacolata dai tanti regimi sostitutivi) ⁽¹⁰⁾.

Occorre in ogni caso considerare che la *flat tax*, per essere percorribile politicamente e sul piano del consenso, dovrebbe evitare aggravii sensibili per strati significativi della popolazione, il che però appare problematico se la stessa dovesse essere progettata a parità di gettito: in tal caso esse determinerebbe vantaggi per le classi più ricche e per i più poveri, con penalizzazione delle classi medie ⁽¹¹⁾. L'aliquota unica dovrebbe perciò essere fissata senza il vincolo della parità di gettito, e la perdita di entrate colmata non

⁹ Questa attuerebbe, almeno secondo i più accreditati modelli teorici ispirati alla *flat tax*, l'esenzione del minimo vitale garantendo una qual certa progressività dell'imposta, la cui intensità verrebbe a dipendere dalla scelta dei parametri di riferimento – aliquota unica e ammontare della fascia esente e delle deduzioni.

¹⁰ Si consenta di rinviare, sul tema, a D. Stevanato, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito*, cit. Vedi inoltre N. Rossi, *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Venezia, Marsilio, 2018.

¹¹ Cfr. sul punto M. Baldini e L. Rizzo, *Se la flat tax può favorire i poveri*, in www.lavoce.info del 26 giugno 2018, i quali osservano che con un'aliquota unica al 30 per cento e una deduzione familiare di 8.200 euro moltiplicata per la scala di equivalenza Ocse per famiglie di diversa composizione si otterrebbe – a parità di gettito complessivo – una riduzione dell'incidenza dell'imposta sui redditi più bassi e su quelli più alti, mentre per i redditi intermedi vi sarebbe una perdita. Per ottenere una distribuzione del reddito meno disuguale, sempre con il vincolo della parità di gettito, occorrerebbe costruire una *flat tax* con aliquota unica fissata al 35 per cento e la deduzione familiare a Euro 10.500 equivalenti (peraltro anche in tal caso le classi medie subirebbero un lieve peggioramento).

già attraverso misure *una tantum* (ad esempio condoni) o contando su recuperi di base imponibile *ex ante* non facilmente quantificabili, quanto attraverso riduzioni di spese o nuove entrate di importo non trascurabile. Il che, se da un lato appare coerente rispetto all'obiettivo di ridurre il carico fiscale sui redditi di lavoro e d'impresa, d'altra parte rende anche una riforma del genere di problematica attuazione, data la difficoltà di individuare fonti attendibili di copertura finanziaria e la tendenziale impraticabilità — atteso il sempre più elevato livello del debito pubblico italiano — di riduzioni d'imposta in *deficit*.

* * *

Dunque, laddove non fossero ritenute percorribili le linee di riforma testé accennate, entrambe per molti versi dalle caratteristiche «radicali», potrebbe forse essere tentata una strada intermedia, anche valorizzando soluzioni adottate in altri ordinamenti. Molti sistemi fiscali esteri prevedono in effetti, non diversamente dal caso italiano, regimi sostitutivi e speciali di tassazione di determinati *capital income*; tuttavia, da un lato le ipotesi di «cedolarizzazione» dei redditi appaiono in genere meno numerose di quanto siano in Italia, dall'altro sono previsti correttivi che attenuano una rigida proporzionalità nel prelievo di questi redditi e introducono elementi di «personalità» dell'imposizione. Una prima minimale linea di intervento potrebbe prevedere, mantenendo l'attuale assetto, un'omogeneizzazione delle aliquote dei diversi regimi di tassazione sostitutiva. Nei sistemi ispirati alla *dual income taxation* (modello cui molto grossolanamente potrebbe essere avvicinato l'attuale ordinamento italiano), i redditi del capitale sono del resto assoggettati a un'unica aliquota proporzionale, uguale all'aliquota dell'imposta societaria (¹²). Oggi i redditi tassati in Italia in modo proporzionale scontano invece aliquote differenziate, fissate di volta in volta non si sa in base a quale logica: 5 e 15 per cento i redditi degli autonomi forfettari (¹³), 10 per cento i premi di produttività, 15 per cento i redditi degli insegnanti che impartiscono lezioni private, 10 e 21 per cento i canoni di locazione, 20 per cento le plusvalenze immobiliari, 12,5 per cento gli interessi dei titoli di Stato, 26 per cento interessi, dividendi, capital gains e altri proventi finanziari, 11 per cento applicato al «valore lordo» in caso di affrancamento di partecipazioni qualificate, 10 per cento su quello di partecipazioni non qualificate e terreni, 7 per cento i redditi dei pensionati esteri che si trasferiscono in Italia, 15 per cento i compensi degli insegnanti che impartiscono lezioni private, 23 per cento i venditori porta a porta, e via discorrendo. Vi è poi l'esenzione (aliquota zero) per i rendimenti di lungo periodo ritratti dai cosiddetti «PIR», come pure un'esenzione,

¹² In quei sistemi è solitamente presente un'imposta patrimoniale per recuperare una certa quota di progressività sugli individui più abbienti, la cui ricchezza si può presumere in prevalenza alimentata da redditi di capitale.

¹³ Sulla recente revisione del regime forfettario degli autonomi andrebbe aperta in altra sede una parentesi per le irrazionalità e gli effetti distorsivi che lo connotano (per una sintesi D. Stevanato, *Il nuovo regime forfettario per gli autonomi è un incentivo all'occultamento dei ricavi*, in *Il Sole* 24 ore del 27 dicembre 2018).

periodicamente rinnovata, per i redditi agrari. E, ancora, una *lump sum* di 100 mila euro sui redditi esteri dei soggetti che trasferiscono la residenza fiscale in Italia, e di 100 euro per i raccoglitori occasionali di funghi e tartufi. E nessuna di queste aliquote è mai stata allineata all'aliquota Ires *pro tempore* vigente.

Un secondo intervento dovrebbe essere dedicato alla tassazione di dividendi e capital gains: se si considera congiuntamente, come pare corretto fare, l'imposta sugli utili societari e quella dovuta dai soci, il carico fiscale complessivo è leggermente superiore all'aliquota marginale Irpef (¹⁴). Ciò impatta soprattutto sui soci a basso reddito, determinando in generale conseguenze distorsive, perdita di neutralità dell'imposta e penalizzazioni dell'investimento societario: queste innescano peraltro la ricerca di strade alternative per ottenere la monetizzazione degli utili sotto altre forme, utilizzando possibilità concesse dal sistema con l'inevitabile rischio di contestazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria per la loro asserita elusività (si pensi all'affrancamento del valore delle azioni o quote societarie in vista della loro successiva vendita; alla distribuzione di utili sotto forma di compensi agli amministratori; alla pattuizione di elevati interessi sui prestiti erogati dai soci o sulle obbligazioni da questi sottoscritte, e così via).

Si potrebbe ipotizzare, per attenuare il problema evidenziato, una riduzione dell'aliquota su dividendi e capital gains: l'attuale imposizione di dividendi e capital gains con la stessa aliquota applicabile alle altre forme di impiego del risparmio (26 per cento) non ha infatti alcuna ragion d'essere, se si considera appunto che i soci di una società di capitali, diversamente da chi consegue interessi derivanti da depositi, obbligazioni, o altri strumenti finanziari non partecipativi, ricevono somme già tassate ai fini Ires in capo alla società partecipata. In alternativa, una risposta al problema evidenziato potrebbe basarsi, anche prendendo spunto da esperienze straniere, sul mantenimento della ritenuta alla fonte nella misura attuale accompagnata però dalla facoltà, per i soci con aliquota inferiore, di includere i relativi redditi in dichiarazione chiedendo all'intermediario di disapplicare la ritenuta o considerando la stessa alla stregua di una ritenuta in acconto. Potrebbe inoltre essere prevista una soglia esente, sempre con possibilità di chiedere all'intermediario la disapplicazione della ritenuta (¹⁵). In alternativa, seguendo altri modelli impositivi, interessi e dividendi potrebbero essere tassati «separatamente» in dichiarazione con aliquote differenziate a seconda del livello complessivo dei restanti redditi dell'individuo, soluzione variamente adottata nelle legislazioni di alcuni Paesi (Danimarca, Regno Unito, Stati Uniti).

Ancora, su questo tema, si potrebbero differenziare le aliquote di tassazione a seconda del carattere più o meno durevole dell'investimento, favorendo quelli di più lungo

¹⁴ Cioè quella dovuta sui redditi che eccedono i 75 mila euro, fissata al 43 per cento: sommando l'Ires (24 per cento) e l'imposta personale sugli utili distribuiti o sulle plusvalenze derivanti dalla vendita delle partecipazioni l'aliquota (26 per cento), l'imposta complessiva, dovuta dalla società e dai soci, è infatti pari al 43,76 per cento.

¹⁵ Un modello di questo tipo è ad esempio applicato in Germania.

periodo, anche senza arrivare all'estremo della totale esenzione subordinata a un lunghissimo *holding period* e a standardizzazione e rigidità quanto al tipo di investimenti (come fatto con i «PIR»).

* * *

Anche se la fissazione di aliquote e scaglioni (o l'adozione di una progressività «continua») appartiene al novero delle scelte più squisitamente «politiche», fortemente condizionate da esigenze di gettito a loro volta legate al livello della spesa pubblica e poco adatte a considerazioni e proposte di ordine tecnico, si può nondimeno svolgere qualche considerazione sulle distorsioni determinate dall'attuale conformazione dell'Irpef.

Come infatti riconosciuto da molti osservatori le aliquote marginali effettive sono molto erratiche, con salti d'aliquota e aliquote marginali effettive superiori al 100 per cento, dovute ad esempio alla perdita del diritto all'intero assegno per nucleo familiare, al «bonus 80 euro», alla struttura delle addizionali locali (che si pagano, al superamento della soglia esente, sull'intero reddito), con innesco del fenomeno noto come «trappola della povertà». All'opposto, al superamento della soglia esente l'accesso al «bonus 80 euro» determina un'aliquota marginale fortemente negativa, con riduzione dell'aliquota media.

Si tratta soltanto di alcuni esempi delle numerose distorsioni e incoerenze dell'attuale disegno della progressività dell'Irpef. Un recente studio dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica conclude la sua analisi sull'attuale struttura dell'Irpef nei termini che seguono: «*contrariamente alle intenzioni più volte dichiarate dal legislatore, l'aliquota marginale rimane sostanzialmente invariata, anziché crescente, a partire da soli 28 mila euro annui fino a svariati milioni di reddito. Come conseguenza, a dispetto del disegno di progressività desiderato o presentato, la struttura italiana ha assunto una conformazione riconducibile a tre livelli di cuneo: l'esenzione, un livello intermedio fino a circa 28 mila euro di imponibile Irpef, ed un livello massimo indifferenziato tra 28 mila e infinito*»⁽¹⁶⁾.

Inoltre, l'andamento rapidamente decrescente della detrazione spettante per la produzione di redditi di lavoro dipendente, soprattutto tra 8 e 28 mila euro, determina una ripida inclinazione della curva di progressività proprio sui redditi di basso-medio ammontare: si potrebbe affermare che, in un certo senso, l'Irpef è fortemente progressiva sui redditi di minore ammontare, e proporzionale su quelli elevati.

Nel contesto di una complessiva riforma dell'Irpef, dunque, andrebbero riviste aliquote nominali e scaglioni (si pensi al salto di aliquota nominale, dal 27 al 38 per cento, in corrispondenza del passaggio dal secondo al terzo scaglione), come pure deduzioni, detrazioni e benefici, in modo da incentivare l'offerta di lavoro anche attraverso una

¹⁶ Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *Fisco. La giungla delle aliquote effettive. Il sistema italiano di imposte e benefici per le persone e le famiglie*, Documento di valutazione n. 1 del 2017.

crescita più uniforme delle aliquote marginali e medie (obiettivo che appare possibile anche senza sconvolgimenti nei saldi di finanza pubblica, e che potrebbe avvenire sul piano tecnico, come minimo, rimodulando le detrazioni e riducendo l'aliquota corrispondente al terzo scaglione), e una riduzione del cuneo fiscale.

3. Deterioramento dei tratti di «personalità» dell'imposta. L'incompleta tutela del «minimo d'esistenza»

Come alcuni hanno giustamente osservato, «*il fallimento della personalità dell'Irpef si è accompagnato ad una sostanziale neutralizzazione dell'originario, e già ridottissimo 'minimo vitale', oggi sostituito da discipline orientate piuttosto alla diversificazione dell'incidenza dell'imposta sulle singole categorie reddituali*»⁽¹⁷⁾.

Il rilievo descrive efficacemente la situazione esistente: l'esenzione dei redditi minimi (o «minimo vitale»), implicita nel principio di capacità contributiva e da attuare doverosamente anche secondo la giurisprudenza costituzionale⁽¹⁸⁾, non è oggi concessa su basi universali (mentre nel sistema scaturito dalla riforma tributaria degli anni Settanta era prevista una detrazione d'imposta «per quota esente» spettante a tutti i contribuenti, indipendentemente dalla tipologia di reddito posseduto).

Da un lato ciò è una conseguenza dei molti regimi cedolari e sostitutivi di tassazione: l'applicazione di ritenute definitive e imposte sostitutive su molte tipologie reddituali, (interessi, dividendi, capital gains, canoni di locazione, plusvalenze immobiliari, etc.) si accompagna non soltanto a una tassazione di tali redditi «al lordo» delle spese di produzione (come si vedrà meglio *infra*, par. 5), ma altresì ad automatismi impositivi che impediscono l'operare di esenzioni o sgravi per i redditi minimi. Nelle ritenute «a titolo d'imposta» non è in prima battuta possibile tener conto della situazione personale o familiare del contribuente o dei suoi altri redditi, che il sostituto d'imposta non conosce, dunque non vi è spazio per l'applicazione di minimi esenti (salvo come vedremo ammettere la disapplicazione della ritenuta su richiesta del percettore, secondo un modulo impositivo che in Italia non trova oggi applicazione). Ma lo stesso accade per volontà del legislatore quando l'imposta viene applicata «separatamente» in dichiarazione, nell'ambito di regimi sostitutivi che funzionano alla stregua di «cedolari secche». Regimi del genere presentano indubbi vantaggi in termini di semplicità applicativa, sostanziale eliminazione del rischio di evasione, anticipazione del gettito, ma determinano una perdita non solo dei tratti di progressività bensì anche di quelli di

¹⁷ A. Fedele, *Ancora sulla nozione di capacità contributiva nella costituzione italiana e sui limiti costituzionali all'imposizione*, in Aa.Vv., *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, Cedam, 2014, p. 25.

¹⁸ Corte Cost. n. 97/1968.

personalità dell'imposta, in particolare sotto il profilo della mancata esenzione dei redditi minimi.

La tassazione alla fonte a titolo d'imposta non è tuttavia necessariamente incompatibile con la detassazione dei redditi minimi. La deduzione potrebbe infatti essere richiesta dal contribuente nella dichiarazione annuale, anche in presenza di redditi già tassati alla fonte mediante ritenute, che si trasformerebbero in un credito d'imposta. In presenza di un reddito complessivo superiore alla soglia di esenzione vi sarebbe una compensazione con le imposte dovute, mentre in caso contrario sorgerebbe un diritto al rimborso o al riporto del credito agli anni successivi. La ritenuta alla fonte opererebbe dunque di fatto, a seconda dei casi, «a titolo di imposta» o «a titolo di acconto» in ragione del livello del reddito del percipiente.

La previsione di minimi esenti, in situazioni come quelle descritte, connota alcune legislazioni europee. In Germania, ad esempio, in cui dividendi e interessi sono assoggettati a una *withholding tax*, trova applicazione una deduzione accordata per i proventi del risparmio (*Sparerfreibetrag*), e fino a concorrenza i *capital income* sono così esentati dall'imposta. Analoga situazione è riscontrabile nel sistema norvegese, che concede una deduzione personale dai *capital income*, mentre Austria e Belgio consentono su basi opzionali di inserire i redditi di capitale di basso ammontare nella dichiarazione annuale, parificandoli ai redditi di lavoro e garantendo così loro accesso alla *basic allowance*. Anche il Regno Unito ha introdotto dal 2016 una *personal savings allowance*, cioè una franchigia o soglia esente per i proventi derivanti dal risparmio finanziario (interessi bancari, obbligazionari, su polizze assicurative, etc.), correlata al reddito complessivo posseduto, con la possibilità di richiedere il rimborso di quanto eventualmente già pagato attraverso ritenuta alla fonte.

Un tale meccanismo potrebbe essere concepito come «onere», e non come «obbligo», del contribuente: il percettore di redditi di capitale tassati alla fonte avrebbe facoltà di scelta se indicarli nella dichiarazione, al solo fine di beneficiare dell'esenzione alla base, e avrebbe ragione di farlo soltanto nel caso in cui non vi fossero altri redditi da cui scomputare utilmente la *basic allowance*. Si tratterebbe così di adattare un meccanismo che era stato suggerito per effettuare il coacervo in sede dichiarativa dei redditi tassati alla fonte, al solo fine della liquidazione delle aliquote progressive sul reale «reddito complessivo» del contribuente ⁽¹⁹⁾. Anche in una ipotetica *flat-rate tax*, dove non vi sarebbe ovviamente alcun bisogno di liquidare aliquote progressive, il cumulo in dichiarazione di tutti i redditi, compresi quelli già tassati alla fonte, avrebbe la funzione

¹⁹ Si veda C. Cosciani, *Su di alcune deformazioni della progressività*, in Riv. dir. fin., 1975, I, p. 6, il quale, nell'evidenziare le numerose distorsioni al principio di progressività evidenti già agli albori della riforma tributaria degli anni settanta, sosteneva che si sarebbe quanto meno dovuto «sancire l'obbligo della dichiarazione dei redditi esenti ai fini dell'imposta personale o assoggettati alla fonte in via definitiva, ai fini del calcolo dell'aliquota da applicarsi sugli altri redditi del contribuente che concorrono a formare l'imponibile».

di garantire in via generalizzata, senza distinzioni quanto a tipologie reddituali possedute, una corretta fruizione della *personal allowance*.

Quella evidenziata appare un'alternativa preferibile rispetto alla rinuncia ad applicare soglie esenti ai *capital income* già tassati in via definitiva alla fonte, giacché ciò perpetuerebbe le distorsioni insite nel sistema attuale (frammentaria e incompleta esenzione dei redditi minimi).

Si noti che in alcuni ordinamenti la mancata inclusione di determinati redditi di capitale nel reddito complessivo assoggettato ad aliquote progressive, con tassazione degli stessi in via separata, si accompagna comunque a una differenziazione delle aliquote del prelievo e alla previsione di minimi esenti. Vengono infatti riproposte nell'ambito dei singoli «microcosmi» che connotano la tassazione degli interessi o dei dividendi logiche analoghe a quelle operanti nell'ambito dell'imposta personale progressiva, pur senza includere tali proventi nel reddito complessivo. Vi è dunque, in quei contesti, la concessione di una soglia esente e la previsione di aliquote differenziate specifiche su interessi, dividendi o capital gains, considerati nel loro ammontare oggettivo, oppure un'esenzione e aliquote differenziate che dipendono dalla (restante) «capacità economica» dell'individuo, cioè dal suo essere un contribuente a basso, medio o alto reddito (è questa ad esempio la situazione in Spagna, Regno Unito e Stati Uniti).

Priva di reali giustificazioni è invece la scelta del legislatore italiano di non concedere una *basic allowance* (esenzione del minimo vitale) in modo uniforme nemmeno all'interno dell'Irpef progressiva. Le detrazioni d'imposta che determinano indirettamente una «no tax area» spettano infatti ai titolari di redditi di lavoro dipendente e pensione (con una fascia esente di circa 8.150 euro), ai lavoratori autonomi ma per importo assai inferiore (con esenzione fino a 4.800 euro), mentre non viene concessa ai titolari di altri redditi Irpef (imprenditori individuali, soci di società di persone, titolari di redditi immobiliari non assoggettati a cedolare secca, etc.).

Ne deriva una difficoltà di inquadramento delle detrazioni in questione: escluso che le stesse servano a detassare in via generalizzata i redditi necessari alla sussistenza del contribuente e della sua famiglia – dato il loro carattere selettivo – si potrebbe propendere per una giustificazione in chiave di discriminazione qualitativa a favore dei redditi di lavoro.

Anche sotto questo profilo l'ordinamento tributario italiano si presenta tuttavia eccentrico nel panorama internazionale: negli altri Paesi la *personal allowance* è concessa su basi universali, non dipende cioè dal tipo di reddito prodotto, e spesso si accompagna a modulazioni legate al numero di familiari a carico e a situazioni di disagio sociale (presenza di persone disabili, minori di età o anziani, etc.).

4. (Segue): Limiti alla compensazione delle perdite di categoria ed erosione dei tratti di «personalità» dell'Irpef

Tra le caratteristiche di personalità connaturate a un'imposta sul reddito complessivo dovrebbe figurare la piena compensabilità delle perdite, ulteriore profilo dell'esigenza di tassare i redditi «al netto». Se l'imposta deve insistere su un incremento di ricchezza netta non vi dovrebbero essere ragioni ostative alla piena rilevanza dei «saldi negativi», dovuti a un'eccedenza dei costi di produzione sui proventi, né limiti alla possibilità di scomputarli anche da redditi appartenenti ad altre categorie. La compensazione intercategoriale delle perdite è insomma insita nel modello dell'imposta personale sul reddito complessivo. L'assenza di meccanismi di compensazione sfavorisce in particolare i contribuenti con redditi irregolari, rispetto a soggetti che hanno un flusso di entrate regolare nel tempo.

Nell'ordinamento tributario italiano la compensabilità incontra invece numerose eccezioni. Da un lato ciò è effetto della forfettizzazione degli imponibili e della tassazione al lordo dei costi di produzione, con conseguente irrilevanza delle eventuali perdite sofferte, che emergono solo in un sistema di determinazione dei redditi «analitico»: si pensi ai proventi costituenti redditi di capitale, tassati indipendentemente dal fatto che i costi, non ammessi in deduzione, eccedano i proventi stessi dando luogo a un risultato negativo; ai redditi fondiari determinati catastalmente; ai redditi degli autonomi determinati in modo forfettario. In questi casi l'impossibilità di utilizzare le perdite in compensazione da altri redditi positivi dipende, a monte, dall'irrilevanza della perdita stessa, che per definizione non può sorgere in sistemi di determinazione della ricchezza che non operano in senso algebrico.

Sotto un diverso profilo l'assenza di meccanismi di compensazione si deve alla pluralità dei criteri di tassazione dei redditi e ai numerosi sistemi cedolari. Una perdita realizzata nell'ambito di un regime proporzionale e sostitutivo (come una minusvalenza su partecipazioni) non può in linea di massima essere scomputata da redditi tassati con aliquote graduate, perché altrimenti l'effetto dell'imposizione cedolare verrebbe amplificato; si verificherebbe cioè un fenomeno paragonabile allo scomputo di un costo relativo a una gestione esente da proventi imponibili.

La perdita maturata nell'ambito di un regime sostitutivo e proporzionale potrebbe per la verità essere trasformata in un credito di imposta, calcolato con l'aliquota della cedolare, da utilizzare a scomputo di redditi (ad esempio, di lavoro o impresa individuale) tassati in modo progressivo: meccanismi del genere sono previsti per garantire la compensazione delle *capital losses* dai Paesi che hanno adottato la *dual income taxation*. L'ordinamento italiano sembra invece insensibile alla tematica evidenziata: alcuni redditi basati sul capitale, mobiliare o immobiliare, non possono assumere segno negativo, mentre quelli i cui criteri di calcolo consentono l'emersione di un *capital loss*

scontano una scelta normativa nel segno della «segregazione», tanto che in molti casi non è possibile alcun tipo di compensazione tra basi imponibili.

Altrettanto distorsiva appare poi la scelta di non consentire compensazioni tra redditi positivi e saldi negativi nell'ambito dell'ampia categoria economica dei «redditi finanziari», che il Testo Unico delle Imposte sui Redditi suddivide in due distinte categorie giuridiche (redditi di capitale e redditi diversi) connotate dalla medesima aliquota d'imposta proporzionale. E così, ad esempio, una minusvalenza derivante dal realizzo di strumenti finanziari, rilevante nell'ambito dei «redditi diversi», non può essere scomputata da eventuali redditi di capitale (interessi su obbligazioni, su depositi, conti correnti, e così via), ma solo da successive plusvalenze, sempre rilevanti come «redditi diversi» (a meno che non si opti per il regime del *risparmio gestito*).

Inoltre, anche nell'ambito dell'Irpef progressiva sul reddito semi-complessivo, in cui pure non vi sono ostacoli concettuali né difficoltà amministrative ad ammettere in compensazione perdite e redditi di diverse categorie, la relativa disciplina è intrisa di logiche «schedulari», tipiche delle imposte reali, anziché essere ispirata a principi di personalità. In specie le perdite derivanti dall'esercizio di imprese individuali o dalla partecipazione a società commerciali di persone non sono scomputabili in senso «orizzontale», da redditi di altre categorie (fondiari, di lavoro dipendente, etc.)⁽²⁰⁾, ma solo da redditi omogenei, cioè aventi la stessa fonte, eventualmente prodotti negli esercizi successivi (art. 8 Tuir), senza che si riescano a ravvisare delle motivazioni tecniche o di opportunità (al netto di ragioni di gettito) per una tale limitazione (che invece non sussiste per gli artisti e professionisti).

5. Determinazione dei redditi, in molti casi, «al lordo» delle spese di produzione. Surrettizia trasformazione dell'Irpef in un'imposta sul prodotto

Sul piano della determinazione della base imponibile l'Irpef ha in parte significativa smarrito le caratteristiche di un'imposta sul «reddito netto», calcolata cioè su basi analitiche tenendo in considerazione i costi di produzione dei singoli redditi. E ciò per l'operare di diversi fattori.

Per la categoria più importante dal punto di vista del gettito e numero dei contribuenti coinvolti, cioè i redditi di lavoro dipendente, il nostro ordinamento risulta deviante rispetto alle legislazioni fiscali degli altri Paesi, non solo europei, come già veniva lamentato ai tempi della riforma tributaria degli anni Settanta, a causa del mancato o dell'inadeguato riconoscimento delle spese di produzione del reddito⁽²¹⁾. Il vigente

²⁰ Ciò era possibile per le «imprese minori», ma la legge di bilancio 2019, modificando l'art. 8 del Tuir, ha eliminato anche tale possibilità.

²¹ «Dimostratosi così che nella legislazione fiscale dei paesi del mondo occidentale, la detrazione di spese per la produzione del reddito e per carichi familiari viene riconosciuta ed ammessa con più aderenza alla realtà di quanto preveda sia la vigente nostra tassazione, sia quella — già pur più favorevole — prevista

Testo unico delle imposte sui redditi non concede infatti deduzioni per spese di lavoro dipendente, escludendo soltanto dalla retribuzione imponibile alcune spese sostenute dal datore di lavoro (anche) a vantaggio dei dipendenti, come ad esempio quelle per servizi di mensa e trasporti collettivi.

Occorre a tal proposito ricordare che nel progetto di riforma tributaria degli anni Settanta venivano concesse ai lavoratori subordinati due specifiche detrazioni forfettarie, l'una per riconoscere la possibile sussistenza di spese di produzione del reddito di lavoro dipendente, l'altra per tener conto delle spese relative alla posizione personale del soggetto, salva la facoltà per quest'ultimo di documentare l'eventuale presenza di maggiori spese e dunque la spettanza di una maggiore detrazione⁽²²⁾.

Considerata l'enorme platea di soggetti coinvolti e la difficoltà di gestire, sia per i contribuenti che per l'Amministrazione finanziaria, una deduzione dei costi di produzione su basi analitiche e documentali, il legislatore aveva optato per un criterio forfettario di considerazione delle spese, attraverso appunto una specifica «detrazione» dall'imposta: nelle parole della relazione governativa al disegno di legge delega per la riforma tributaria, *«la disposizione che accorda ai lavoratori dipendenti la detrazione fissa di 25 mila lire dall'imposta che altrimenti risulterebbe dovuta risolve due delicati problemi: il primo nel riconoscere la possibilità che nella determinazione dell'imponibile dei redditi di lavoro subordinato siano concepibili detrazioni a titolo di spese inerenti alla produzione del reddito; il secondo nel determinare l'ammontare delle spese detraibili, in quanto se tale determinazione dovesse avvenire in forma analitica e documentaria, come è per tutti gli altri redditi, risulterebbe assai ardua per le categorie alle quali la norma fa riferimento»* (p. 9).

Quanto all'ulteriore detrazione forfettaria relativa ad oneri e spese di carattere personale, utile ad attuare il concetto di *clear income*, si precisava nella citata Relazione (p. 9) che *«essa spetterà in ogni caso, anche se il soggetto non ha alcun onere e alcuna spesa... Qualora invece il contribuente abbia spese ed oneri di ammontare più elevato... egli potrà chiedere la completa detrazione di essi, documentandone l'ammontare»*.

* * *

Le due detrazioni concesse ai lavoratori subordinati, che in origine assolvevano al compito di forfettizzare le spese di produzione del reddito di lavoro dipendente e gli oneri di carattere personale, sono state in modo opaco trasformate — con l'attuale detrazione per redditi di lavoro dipendente prevista dall'art. 13 Tuir (ma lo stesso dicasi per il credito d'imposta noto come «bonus 80 euro») - in un metodo indiretto per

dalla riforma...»: così la Relazione della VI Commissione Finanze e Tesoro al disegno di legge per la riforma tributaria, cit., p. 29, proprio con riferimento ai redditi di lavoro dipendente.

²² Nella Relazione al disegno di legge recante la delega legislativa al Governo per la riforma tributaria, presentato il 1° luglio 1969 dai Ministri Reale (Finanze) e Colombo (Tesoro), si legge a p. 9 che «a favore dei lavoratori dipendenti si prevedono altre due detrazioni dall'imposta [n.d.a.: oltre a quella per la «quota esente» concessa a tutti i contribuenti]: la prima di 25 mila lire in relazione alle spese inerenti alla produzione del reddito... e la seconda di 10 mila lire... in relazione agli oneri e spese che incidono sulla situazione personale del soggetto».

esentare una fascia di reddito corrispondente al minimo vitale e accentuare la progressività dell'imposta: infatti tali detrazioni hanno un andamento decrescente (*phase out*) e oltre un certo livello di reddito (55 mila euro) non operano più.

Le attuali detrazioni concesse ai titolari di redditi di lavoro dipendente assolvono dunque a un diverso compito rispetto a quello che era assegnato loro in passato, dove esse tenevano luogo, sia pure in modo forfettario, delle spese di produzione del reddito. Si tratta, tuttavia, di misure concettualmente non equipollenti: la deduzione dei costi di produzione, anche se concessa attraverso criteri medio-ordinari o forfettari, precede logicamente la quantificazione del reddito netto tassabile. Al contrario, le deduzioni concesse sui redditi di minore entità mirano ad istituire delle fasce esenti, in ossequio al principio costituzionale di esenzione del minimo d'esistenza e alla tassazione del *clear income*. Quest'ultimo può e deve operare, insomma, soltanto dopo che il reddito è stato depurato dalle spese di produzione: in caso contrario, laddove i costi di produzione del reddito non vengano defalcati dall'imponibile, si rischia di tassare un reddito apparentemente superiore al minimo, ma che in realtà si colloca al di sotto della «soglia vitale», laddove venisse correttamente calcolato «al netto».

Da questo punto di vista lo strumento della detrazione presenta profili di opacità, in quanto lo stesso opera a valle della determinazione del tributo e dunque del reddito su cui questa è calcolata. A riprova del carattere ambivalente e ambiguo che le detrazioni palesano in questo contesto si consideri appunto che mentre le stesse - in passato - costituivano un espediente tecnico per tener conto, in modo forfettario, dei costi sostenuti per produrre il reddito, nell'attuale panorama normativo appaiono finalizzate a ridurre l'impatto della tassazione sui redditi degli scaglioni più bassi, in continuità con quanto avveniva nel sistema delle deduzioni dal reddito complessivo (che era stato introdotto dalla L. n. 289/2002, e rimase in vigore per un breve periodo), come attesta il loro carattere decrescente, fino ad annullarsi, all'aumentare del reddito imponibile.

Se, infatti, si trattasse di detrazioni finalizzate a forfettizzare i costi di produzione del reddito, le stesse dovrebbero spettare indipendentemente dal livello di reddito posseduto: si potrebbe anzi postulare, almeno entro certi limiti, un loro andamento crescente, correlato positivamente all'entità del reddito prodotto. In ogni caso, anche sul piano formale è da molto tempo scomparso nell'art. 13 Tuir l'inciso, presente nelle formulazioni antecedenti a quella recata dalla L. n. 289/2002, che nel sancire il riconoscimento della detrazione per redditi di lavoro dipendente la collegava ai costi di produzione («... spetta una detrazione dall'imposta lorda... *anche a fronte delle spese inerenti alla produzione del reddito*»).

Si noti peraltro che, come già era stato rilevato ai tempi della riforma degli anni Settanta, la rilevanza dei costi di produzione relativi ai redditi di lavoro subordinato è un dato rintracciabile in molte legislazioni estere, che ammettono la deducibilità su base analitica delle spese di produzione, dirette e anche indirette, del reddito di lavoro dipendente (per viaggio, aggiornamento professionale, mantenimento di abitazioni,

assicurazioni sanitarie, *child care*, etc.), e in alternativa una deduzione standard, fissa o correlata al reddito (ciò accade in Francia, Belgio, Germania, Spagna, etc.). In quegli ordinamenti è soltanto dopo aver determinato il reddito netto che trova applicazione la *personal allowance*, cioè l'esenzione del reddito di sussistenza per tener conto che le ricchezze minime non palesano capacità contributiva (cd. esenzione del «minimo vitale», implicita nel principio costituzionale di capacità contributiva).

* * *

La determinazione dei redditi «al lordo» dei costi di produzione è inoltre riscontrabile in altre categorie di reddito, come nei proventi del capitale finanziario o – di fatto - in quelli di fonte immobiliare.

Quanto ai primi, la formula della tassabilità dei redditi di capitale «senza alcuna deduzione», che in origine intendeva evitare che nella considerazione del provento del capitale (cedola, interesse, etc.) fossero operate decurtazioni, ha finito per essere interpretata come una norma che impedisce la deducibilità dei costi di produzione del reddito, che pure possono esistere anche in tale categoria: si pensi alle spese di gestione dei conti e dei depositi, a costi di consulenza, alle imposte patrimoniali sui titoli posseduti o all'eventualità di interessi passivi pagati su somme prese a prestito. Si aggiunga, poi, che i redditi in questione vengono determinati al lordo dell'inflazione. Eppure, non vi sono ostacoli concettuali ad ammettere in deduzione le spese di produzione anche nell'ambito dei redditi di capitale, come dimostrano le legislazioni degli Stati (Danimarca, Svezia, Spagna, etc.) in cui ad essere tassato è l'interesse netto depurato da interessi passivi, spese di amministrazione, e così via. Le spese potrebbero alternativamente essere ammesse in deduzione secondo criteri forfettari, o secondo un sistema misto.

Quanto ai redditi di fabbricati, la forfettizzazione delle spese di produzione ma soprattutto il progressivo abbassamento della percentuale ammessa in deduzione a un importo simbolico (5 per cento del canone di locazione) hanno di fatto trasformato il reddito fiscale da locazione dei fabbricati in un reddito tassato al lordo, con impossibilità di dedurre interessi sul mutuo (rilevanti fiscalmente, sotto forma di una detrazione d'imposta e con limiti quantitativi, solo per l'abitazione principale), spese di gestione, oneri di manutenzione, tasse sulla proprietà, oneri assicurativi, etc., e men che meno «perdite locative», che altri ordinamenti tributari riconoscono. Si tratta peraltro di un limite che connota l'ordinamento tributario italiano fin dalle sue radici⁽²³⁾.

Con riguardo alle tipologie reddituali cui si è fatto cenno – redditi finanziari e redditi immobiliari - si ha l'impressione che i meccanismi di tassazione sostitutiva a carattere agevolativo, di cui si è detto in precedenza, costituiscano tra l'altro un modo per sopperire alle distorsioni insite in una tassazione al lordo dei costi. Anziché assumere, come sarebbe corretto fare, il reddito al netto delle spese di produzione, lo si tassa al

²³ La L. 26 gennaio 1865, n. 2136, che introdusse l'imposta sui fabbricati, non riconosceva in deduzione le spese di produzione effettive ma soltanto una deduzione forfettaria.

loro secondo logiche forfettarie che avvicinano l'Irpef a un'imposta sul «prodotto» invece che a un'imposta sul «reddito», salvo concedere mitigazioni dell'aliquota (con distorsioni di segno opposto che non necessariamente sono destinate ad elidersi reciprocamente).

Si rifletta anche, a tal proposito, sul regime forfettario applicabile a imprenditori individuali e professionisti con ricavi inferiori a 65 mila euro annui, in cui la base imponibile è costituita dai ricavi ridotti forfettariamente di una certa percentuale fissa, con conseguente irrilevanza dei costi effettivi. Rispetto alla disciplina generale del reddito d'impresa, in cui la forfettizzazione o le limitazioni riguardano specifiche e nominate tipologie di costi (ad es., per per autovetture o spese telefoniche), nel caso del regime forfettario per gli autonomi la standardizzazione concerne la globalità dei costi sostenuti dal soggetto passivo, con l'effetto di una strisciante trasformazione del presupposto impositivo, che non può più dirsi costituito dal reddito netto di categoria bensì dai ricavi, sia pure abbattuti percentualmente in modo forfettario e uguale per tutti i contribuenti, secondo logiche di tipo para-catastale, con penalizzazione delle attività a basso valore aggiunto e «premio» (attraverso una «rendita fiscale») per quelle più profittevoli e a minor incidenza dei costi.

6. *Tax expenditures* e tassazione del solo reddito risparmiato

Al problema evidenziato al paragrafo precedente va aggiunto quello determinato dalle cosiddette *tax expenditures* o «spese fiscali», che allontanano la base imponibile Irpef dal concetto di «reddito prodotto», detassando – in parte - il reddito consumato.

Come si è accennato i regimi di tassazione cedolare dei redditi, stante la determinazione di questi ultimi al lordo dei costi di produzione, rendono le imposte sul reddito simili a tributi sul prodotto lordo, con una strisciante mutazione del presupposto impositivo. In maniera speculare, ammettere in deduzione dal reddito spese diverse da quelle di produzione, cioè oneri che costituiscono *erogazioni di reddito* (consumi personali o familiari come interessi su mutui immobiliari, spese sanitarie e veterinarie, tasse di iscrizione a scuole e università, affitti passivi, oneri di ristrutturazione edilizia, spese per iscrizioni a palestre, per la realizzazione di giardini, e via enumerando), trasforma l'imposta – nominalmente sul «reddito prodotto» – in un tributo soltanto sul reddito risparmiato, ma nel lungo periodo – come osservava Einaudi - in un'imposta sul nulla, posto che tutto il reddito può essere consumato: «*se deducessimo dal prodotto lordo, ossia esentassimo dall'imposta la spesa per l'abitazione, non vi sarebbe ragione per non dedurre anche le spese per il cibo, i vestiti, i divertimenti, etc. E, di nuovo, che cosa rimarrebbe del reddito? Nulla, poiché tutto il reddito può essere speso*»⁽²⁴⁾.

²⁴ L. Einaudi, *Corso di scienza della finanza*, Torino, La riforma sociale, 1914, p. 464.

La natura delle spese personali ammesse in deduzione dal reddito imponibile è eterogenea: accanto a erogazioni dal carattere necessitato e/o dalla rilevanza «sociale», che si potrebbero considerare idonee a ridurre la capacità di contribuire dell'individuo (secondo la teoria del *clear income*), ve ne sono molte altre concesse per ragioni politico-elettorali. Per loro tramite il legislatore, concedendo abbattimenti dell'imponibile che si allontanano dalla configurazione teorica di reddito tassabile, incentiva determinati comportamenti, sussidia spese private su sollecitazione di *lobbies* e gruppi di pressione e utilizza in genere la leva tributaria per fini extrafiscali rinunciando a una parte del gettito altrimenti ottenibile. L'impossibilità di prescindere, nel processo di decisione politica, dalla pressione dei gruppi di interesse, rende così pressoché inevitabile il proliferare di regimi di favore e trattamenti tributari differenziati ⁽²⁵⁾.

Tra i moventi delle deduzioni per spese di consumo vi è inoltre la diffusa convinzione che ciò innescherebbe un «contrasto di interessi» tra cliente e fornitore da utilizzare in chiave antievasiva. Si tratta tuttavia di una convinzione in buona parte fallace, che anzitutto trascura la perdita di gettito generata dalla concessione di abbattimenti dall'imponibile, e in secondo luogo sottovaluta la possibilità che cliente e fornitore trovino comunque un accordo collusivo a danno del fisco. Inoltre, la concessione di deduzioni o detrazioni a fronte di spese sostenute nei confronti di fornitori fiscalmente affidabili e *compliant* (come le imprese della grande distribuzione organizzata) determina una perdita di gettito senza apprezzabili vantaggi in termini di contrasto all'evasione (si pensi alla recente vicenda del *cash-back*).

I molteplici oneri personali ammessi in deduzione dall'imponibile, estranei al novero delle spese di produzione, determinano dunque un significativo allontanamento dal paradigma dell'imposta sul reddito prodotto a favore di un tributo che finisce per incidere soltanto sulla parte di reddito non consumato ⁽²⁶⁾.

²⁵ J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962, p. 162. Per un riferimento al caso italiano cfr. S. Pellegrino e P.M. Panteghini, *Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, cit., p. 37 s., i quali osservano che a partire dalla sua introduzione nel 1974 la disciplina dell'Irpef è stata interessata da «frequenti modifiche, non sempre legate a ragioni tecniche ma, anzi, spesso dovute all'intrecciarsi di vicende politiche, all'intervento di gruppi di pressione e, indubbiamente, a esigenze di gettito».

²⁶ Come notato, con riferimento all'ordinamento statunitense, anche da M.A. Chirelstein e L. Zelenak, *Federal Income Taxation*, Saint Paul, MN, Foundation Press, 2018, p. 203 s., la distinzione tra spese di produzione del reddito e spese personali di consumo «is vital to the concept of a tax on "income". Personal consumption expenses must obviously be treated as non-deductible on the whole; if they were allowed, the individual tax base could be eliminated through expenditures on personal living items and the notion of a tax on economic gain would have been abandoned. Yet despite this general approach, the Code does permit deductions for a variety of expenses which are clearly personal in character».

7. La difficile scelta dell'unità impositiva (individuo o famiglia)

Le imposte ad aliquote progressive, come l'Irpef, pongono problemi di non facile soluzione con riguardo alla scelta dell'unità impositiva. Se infatti il soggetto passivo del tributo è individuato nella persona fisica cui vengono imputati i redditi posseduti, si creano nell'ambito dei nuclei familiari situazioni potenzialmente distorsive. A parità di reddito complessivo familiare vengono infatti penalizzate le famiglie monoreddito, rispetto alle coppie sposate in cui entrambi i coniugi lavorano: queste ultime sopportano infatti complessivamente una minor tassazione dovuta alle minori aliquote progressive applicabili su ciascun reddito individuale. Il punto è stato enfatizzato anche dal rappresentante dell'Istat nell'audizione davanti a Codeste Commissioni riunite nella seduta del 25 gennaio 2021 ⁽²⁷⁾.

Per sopperire a questo stato di cose alcuni ordinamenti prevedono uno «splitting» legale dei redditi. In Belgio, ad esempio, vi è lo splitting dei redditi dell'unico coniuge che produce: il 30% del reddito del coniuge che lavora, fino a un massimo di circa 10 mila euro, viene attribuito all'altro coniuge e tassato a suo nome. Questa spalmatura del reddito è possibile anche se entrambi i coniugi lavorano, in presenza di un forte differenziale retributivo, cioè quando un coniuge produce più del 70% del reddito totale della coppia.

La Francia prevede invece l'istituto del «quoziente familiare» (sistema obbligatorio, non essendo consentita la presentazione di dichiarazioni separate), che comporta uno *splitting* corretto con dei coefficienti, per ottenere una scala di equivalenza e adattare la capacità contributiva alla situazione socio-demografica della famiglia. Il reddito familiare viene così diviso in quote, e sugli scaglioni in cui ciascuna di esse ricade vengono applicate le aliquote progressive e calcolata l'imposta: il risultato viene poi moltiplicato per il numero di quote in cui è stato suddiviso il reddito familiare ⁽²⁸⁾.

Entrambi questi sistemi (*splitting* o quoziente familiare), tuttavia, possono generare un disincentivo al lavoro nei confronti del secondo coniuge, posto che il reddito guadagnato da quest'ultimo – se di basso importo – finisce per scontare (con lo *splitting* o il quoziente) un'aliquota più elevata di quella che sarebbe applicabile considerando tale reddito isolatamente ⁽²⁹⁾.

Sta di fatto che l'ordinamento italiano non prevede alcun istituto riconducibile all'idea dello *splitting* o del quoziente familiare, e la dimensione impositiva della famiglia entra in gioco soltanto sotto altri profili, ad esempio attraverso l'attribuzione di detrazioni per

²⁷ A pag. 16 della relazione scritta si legge che «Dai dati emerge una condizione di svantaggio relativo, in termini di tassazione, per i nuclei sostenuti da un unico percettore lungo tutta la distribuzione del reddito».

²⁸ Nei Paesi menzionati nel concetto di «famiglia» in senso fiscale rientrano non solo le famiglie «legali» ma anche le coppie di fatto.

²⁹ Sul disincentivo a partecipare al mercato del lavoro determinato, soprattutto per le donne, da sistemi di tassazione familiare congiunta, vedi F. Colonna e S. Marcassa, *Taxation and female labor supply in Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2015, p. 19.

carichi di famiglia (per i «familiari a carico», privi di redditi o con redditi molto bassi). Proprio sotto questo profilo, in particolare, la concessione di una detrazione d'imposta per il coniuge a carico provoca un forte disincentivo nell'offerta di lavoro delle donne coniugate, positivamente correlato con il reddito del marito: l'ingresso nel mondo del lavoro del secondo coniuge, infatti, comporta il venir meno del suo *status* di «familiare a carico» e la conseguente perdita del diritto, per l'altro coniuge, di fruire della detrazione d'imposta, spettante in misura circa pari a 740 euro per un reddito di 8.000 euro e poi decrescente fino ad azzerarsi una volta superata la soglia di 80.000 euro⁽³⁰⁾. Vale la pena di ricordare che l'Irpef, in origine, prevedeva il cumulo dei redditi della famiglia, sia pure in una versione disattenta al principio di parità dei coniugi, affermata solo con la riforma del diritto di famiglia nel 1975: il reddito della moglie era attribuito al marito, sulla base della presunzione secondo cui quest'ultimo ne avrebbe avuto la disponibilità. Si generava così una distorsione, posto che il cumulo faceva scattare più elevate aliquote progressive, e uno svantaggio per le coppie sposate, con evidente contraddittorietà rispetto alla soggettività passiva attribuita ai singoli individui e alla scelta di tassare in capo a un determinato soggetto (il marito) redditi di cui era titolare un diverso contribuente (la moglie).

Il cumulo dei redditi, che creava un disincentivo al matrimonio, venne come noto a cadere a seguito di una pronuncia di incostituzionalità⁽³¹⁾. Scomparso da decenni il distorsivo cumulo dei redditi, l'attuale Irpef ad aliquote progressive, incentrata sugli individui (l'unità impositiva – cioè il soggetto passivo del tributo – è la singola persona, non la famiglia), incentiva oggettivamente fenomeni erosivi di *splitting* (anche con intestazioni di comodo di cespiti produttivi di reddito), che tuttavia potrebbero a loro volta essere visti come una legittima difesa rispetto alle distorsioni connesse al mancato riconoscimento del quoziente o dello *splitting* legale. E nei confronti di questi fenomeni (erosivi o difensivi, a seconda dei punti di vista) il legislatore reagisce con norme in senso lato antielusivo che rischiano a loro volta di eccedere rispetto agli obiettivi perseguiti, complicando il sistema (si pensi ad esempio al regime dell'impresa familiare e ai limiti dirigitici cui soggiace l'attribuzione di quote del reddito di impresa ai familiari dell'imprenditore)⁽³²⁾. Si osservi anche, per inciso, che le problematiche evidenziate dipendono dall'andamento progressivo delle aliquote, mentre verrebbero meno in un'imposta ad aliquota legale unica, resa progressiva «per deduzione»: se

³⁰ Diffusamente, sul punto, F. Colonna e S. Marcassa, *Taxation and female labor supply in Italy*, cit., i quali evidenziano che una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro sarebbe incentivata dalla concessione di un *working o earning tax credit*, sul modello di quelli presenti in UK e USA, o da una *gender-taxation* con riduzione delle aliquote d'imposta per le donne lavoratrici (opzione che però rischia di confliggere con il principio di uguaglianza tributaria e di essere quindi dichiarata incostituzionale).

³¹ Cfr. Corte Cost. n. 179/1976.

³² Lo stesso «cumulo dei redditi», dichiarato incostituzionale, rispondeva tra l'altro alla dichiarata esigenza di evitare intestazioni fittizie e di comodo dei redditi nell'ambito della famiglia per aggirare la progressività del tributo.

infatti l'aliquota formale è invariante rispetto all'entità del reddito posseduto, non fa alcuna differenza optare per la tassazione su base individuale, per il cumulo dei redditi o per lo *splitting* legale.

Occorre ancora osservare che dimensione e caratteristiche della famiglia possono entrare in gioco nella modulazione della quota esente, graduando cioè il minimo vitale esente da imposta in funzione delle necessità del nucleo, della sua numerosità, dell'eventuale presenza di soggetti deboli (minori di una certa età, soggetti anziani con disabilità, etc.), e di altre condizioni socio-demografiche, riproducendo nel particolare contesto le scale di equivalenza tipiche dei sistemi incentrati sul quoziente familiare.

Una differenziazione della fascia esente in funzione di esigenze e caratteristiche della famiglia sarebbe rispettosa dei principi costituzionali⁽³³⁾, realizzando in fondo, sia pure attraverso una modulazione dell'importo del «minimo d'esistenza», quanto oggi accade in parte con le detrazioni per carichi di famiglia. Questa deduzione modulare potrebbe essere agganciata al reddito complessivo del nucleo familiare, elevando la famiglia a soggetto passivo formale del tributo, salvi meccanismi di solidarietà tra i membri della famiglia nel pagamento del medesimo. La tassazione su base familiare potrebbe essere accordata come meccanismo opzionale, evitando così rischi di distorsioni e problemi di legittimità costituzionale.

Del resto la stessa Corte Costituzionale, nella chiosa finale della sentenza n. 179 del 1976, auspicava che *«sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice»*: la Corte prefigurava così un sistema, mai attuato dal legislatore, di facoltativa tassazione unitaria – con correttivi - dei redditi della famiglia⁽³⁴⁾.

8. Conclusioni

Prima di fornire una qualche indicazione finale, si impone, alla luce di quanto fin qui osservato, un'avvertenza: qualsiasi riforma dell'imposizione personale dei redditi difficilmente potrà raggiungere apprezzabili risultati in termini di equità orizzontale e verticale, neutralità, efficienza, rispetto dei principi costituzionali (uguaglianza tributaria, esenzione del minimo vitale, progressività, etc.), limitando il proprio oggetto all'attuale perimetro dell'Irpef progressiva, senza cioè riordinare e razionalizzare, al

³³ Per l'art. 29 Cost. la Repubblica deve riconoscere i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

³⁴ Soluzione che era stata caldeggiata anche da F. Gallo, *L'imposta personale, la famiglia e il principio di capacità contributiva*, in Aa.Vv., *Per una svolta nella politica fiscale* (a cura di G. Fornari), Milano, Franco Angeli, 1977, pp. 92 ss., ma rimasta ad oggi lettera morta.

limite dove possibile riassorbendoli nella base imponibile Irpef, i tanti regimi sostitutivi e trattamenti differenziati che continuano a proliferare.

Ciò premesso, se si scarta l'idea di una transizione a una vera *flat-rate tax*, con congrua fascia esente e preferibilmente accompagnata da un'imposta negativa, una riforma dell'Irpef finalizzata ad un recupero almeno parziale dei principi di personalità e progressività dell'imposta, nonché a maggiore equità ed efficienza, con eliminazione di alcune delle gravi distorsioni che affliggono oggi la tassazione dei redditi in Italia, potrebbe in definitiva svilupparsi secondo le seguenti linee:

a) riavvicinamento del concetto di reddito fiscale al reddito in senso economico, circoscrivendo le ipotesi di esenzione o agevolazione, con tassazione in linea tendenziale del reddito effettivo al netto dei costi e delle spese di produzione;

b) eliminazione delle ambiguità insite nelle detrazioni concesse a fronte della produzione di determinati redditi di categoria (lavoro e pensione), a favore del riconoscimento delle spese di produzione. Introduzione al contempo di una vera e propria fascia esente universale, indipendente dal tipo di reddito posseduto, realizzando così la tutela costituzionale del «minimo vitale»;

c) incremento dell'importo della fascia esente o minimo vitale (*personal allowance*), oggi sancita in via indiretta solo ai titolari di alcuni redditi, avvicinandola a quella in media prevista da altri Paesi occidentali;

d) previsione di minimi esenti anche all'interno dei microcosmi reddituali assoggettati a ritenuta a titolo d'imposta o ad imposta sostitutiva (sempre che, naturalmente, non si preferisca riassorbire la tassazione di tali redditi all'interno dell'Irpef progressiva);

e) riduzione progressiva della pressione tributaria e contributiva sul lavoro, con l'obiettivo di allinearla alla media UE;

f) introduzione di meccanismi di perequazione nella tassazione dei redditi familiari, attraverso *splitting* legali, quozienti familiari, o una differenziazione della *personal allowance* legata a *status* e condizioni dei membri della famiglia, anche con l'obiettivo di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;

g) riduzione, laddove possibile, e comunque ripensamento dei regimi di tassazione cedolare e sostitutiva, attraverso meccanismi di esenzione alla base e richiesta di disapplicazione della ritenuta, con possibilità di optare per la tassazione in dichiarazione se più favorevole; eventuale introduzione di elementi di differenziazione dell'aliquota del prelievo a seconda dell'ammontare dei restanti redditi dell'individuo;

h) revisione di aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e benefici allo scopo di eliminare le distorsioni attualmente presenti nel disegno della progressività dell'Irpef (come aliquote marginali elevatissime o negative, aliquote medie decrescenti in determinati intervalli, un'eccessiva progressività sui redditi meno elevati, etc.);

i) introduzione di meccanismi di adeguamento automatico al tasso di inflazione per scaglioni di imponibile, deduzioni e detrazioni, al fine di evitare il c.d. «fiscal drag» o «progressività a freddo», ovvero l'inasprimento del prelievo - dovuto alla progressività delle aliquote - a fronte di incrementi di reddito puramente nominali;

l) superamento dell'attuale regime di «segregazione» delle perdite realizzate nell'ambito dei redditi di categoria, a favore di una compensazione orizzontale senza limiti, eventualmente surrogata dalla trasformazione di perdite realizzate all'interno di regimi cedolari in crediti di imposta (calcolati alla stessa aliquota) utilizzabili a scomputo dell'Irpef ordinaria.

ALLEGATO 2

Appendice

Aliquote legali ed aliquote effettive per un contribuente senza carichi di famiglia e con redditi da lavoro dipendente

Scaglioni legali (euro)	aliquote legali (%)
Fino a 15.000	23
15.000 - 28.000	27
28.000 - 55.000	38
55.000 - 75.000	41
Oltre 75.000	

Scaglioni effettivi 2013 (euro)	aliquote effettive 2013 (%)
Fino a 8.000	0
8.000 - 15.000	30,17
15.000 - 28.000	30,34
28.000 - 55.000	41,34
55.000 - 75.000	41
Oltre 75.000	43

Scaglioni effettivi 2014 (euro)	aliquote effettive 2014 (%)
Fino 8.146	0
8.146 - 15.000	27,51
15.000 - 28.000	31,51
28.000 - 55.000	41,62
55.000 - 75.000	41
Oltre 75.000	43

Scaglioni effettivi 2015 (euro)	aliquote effettive 2015(%)
Fino 8.146	0
8.146 - 15.000	27,51
15.000 - 24.000	31,5
24.000 - 26.000	79,5
26.000 - 28.000	31,5
28.000 - 55.000	41,62
55.000 -75.000	41
Oltre 75.000	43

Scaglioni effettivi 2020 (euro)	aliquote effettive 2020 (%)
Fino 8.146	0
8.146 - 15.000	27,51
15.000 - 28.000	31,51
28.000 - 35.000	45,05
35.000 - 40.000	60,82
40.000 - 55.000	41,62
55.000 - 75.000	41
Oltre 75.000	43

ALLEGATO 3

**QUESITI FORMULATI DA DEPUTATI E SENATORI E RISPOSTE DEL
PROFESSOR VINCENZO VISCO**

PRESIDENTE MARATTIN.

1) Quali sono, più in dettaglio, le motivazioni che sono sottese alla sua proposta di innalzare la tassazione sui rendimenti dei titoli di Stato (attualmente 12,5 per cento) per allinearla a quella delle altre rendite finanziarie (26 per cento)? Non è preoccupato degli effetti sulla domanda di titoli di Stato?

2) Interessante la sua proposta di sostituire le addizionali locali IRPEF con sovrainposte. Ma mi chiedo se ritiene che la manovrabilità di queste ultime debba essere o meno lasciata in capo agli enti locali.

3) È ben nota la sua proposta di aliquota continua per garantire una progressività senza salti. Come lei ha ricordato, al momento le aliquote medie non sono immediatamente visibili, mentre lo sono le marginali, perlomeno quelle legali. Con il sistema tedesco ad aliquota continua, anche le marginali diventano “non visibili”, e questo per me è un motivo sufficiente per dubitare di tale sistema, in quanto “perde un grado di libertà” in merito a trasparenza e semplificazione. Ma la mia domanda è un'altra: quello che lei ritiene essere un pregio del sistema (e cioè togliere al *policy maker* la possibilità di intervenire su singoli scaglioni, diminuendo così il rischio di interventi asistematici) non potrebbe essere in realtà un difetto, se consideriamo che a quel punto il *policy maker* dovrebbe necessariamente intervenire sulle caratteristiche matematiche di tutta la curva, con effetti anche indesiderati?

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS.*

1) L'imposta sul reddito è concepita per tassare i redditi che affluiscono agli individui o alle famiglie, quale che sia la loro origine. Gli interessi sulle obbligazioni pubbliche sono una delle forme che il reddito può assumere e quindi andrebbero tassati nella stessa misura e con la stessa modalità degli altri redditi. In caso contrario si creano distorsioni sia dal punto di vista dell'equità che dell'efficienza economica.

Anche nella versione DIT dell'imposta sul reddito, gli interessi sui titoli pubblici sono un reddito da capitale come gli altri, e quindi andrebbero tassati come tutti gli altri per evitare distorsioni allocative nei flussi di risparmio, arbitraggi fiscali, ecc.

In sostanza si confrontano due visioni diverse della fiscalità sul risparmio: chi crede nel sistema fiscale come una costruzione organica e logicamente coerente, ritiene che non sia opportuno introdurre discriminazioni di trattamento relative a singoli cespiti e contribuenti, e che anzi bisogna

“livellare il campo di gioco” per non alterare in modo arbitrario, e velleitario, il funzionamento del mercato. I fautori della “cedolarizzazione” dei redditi di capitale ritengono invece che il risparmio debba essere allocato secondo criteri politici e non di mercato, e a questo servono le banche pubbliche, e la discriminazione tributaria. Il primo approccio può apparire astratto, ma il secondo porta certamente a scelte arbitrarie ed economicamente inefficienti. Personalmente ritengo che un sistema fiscale il più possibile “neutrale” sia preferibile (di gran lunga). Ricordo ancora che la tassazione cedolare differenziata va soprattutto a beneficio degli intermediari (banche).

2) Una sovrainposta non è altro che una percentuale, un’aliquota, da applicare al gettito di un’altra imposta calcolata indipendentemente in altra sede. In quanto tale, comuni e regioni dovrebbero essere liberi di applicarla ed ottenere il gettito desiderato. Si eviterebbero le mini IRPEF locali che oggi esistono e che distorcono la struttura della progressività, e si manterrebbe l’autonomia impositiva locale.

3) Una funzione continua che determina le aliquote medie per ogni livello di reddito dipende da pochi parametri che servono a garantire la possibilità di spostamenti parametrici della curva, e cioè aumenti o riduzioni di gettito a parità di progressività, e di altri che regolano l’andamento (curvatura) della funzione e quindi il grado di progressività. Il Parlamento può fare quello che vuole con l’aiuto di un funzionario parlamentare, tassare di più o di meno i ricchi, i poveri, i ceti medi, ma nei limiti del ragionevole, senza salti o discontinuità di imposizione, anzi in piena consapevolezza. Non è vero che con la funzione continua si perde un grado di libertà in merito a trasparenza e semplificazione, si perde l’indicazione circa l’aliquota marginale legale, ma si acquisisce quella sull’aliquota media effettiva.

GIAN MARIO FRAGOMELI.

1) Soppressione addizionali IRPEF locali e altre imposte locali: come si prevede la copertura del gettito mancante per gli enti locali al fine di salvaguardare le entrate proprie degli stessi senza passare ad entrate di natura derivata?

2) *Flat tax*: oggi ha una *ratio* generale e interessa tutti i soggetti entro una determinata base imponibile. Cosa pensa di affidarle un carattere speciale (alla stregua di altri regimi forfettari) sia in termini temporali - dall’inizio dell’attività per un certo numero di anni - sia in termini economici/geografici, per rispondere alla necessità di incentivare la ripresa di attività in contesti di crisi economiche strutturali o contingenti?

3) Tassazione per cassa riguardo alle partite IVA: modalità applicative e superamento delle criticità legate a un sistema di acconti e saldi.

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS*.

1) Non propongo di sopprimere le addizionali, ma di trasformarle in sovrainposte. Ai fini dell'autonomia impositiva locale non cambierebbe nulla, in quanto verrebbe comunque lasciato agli enti locali la possibilità di determinare entro certi intervalli l'aliquota della sovrainposta.

2) La *flat tax* oggi in vigore è un regime di determinazione forfettaria del reddito per una quota molto rilevante di una unica categoria di contribuenti, e quindi determina una sostanziale violazione dei principi di equità orizzontale e verticale. Lo stesso può dirsi, peraltro, del *bonus* 80-100 euro riservato solo ai lavoratori dipendenti collocati in una ristretta fascia di reddito. Si tratta di misure di cui si può condividere l'obiettivo, ma non lo strumento. Condivido la necessità di tutelare le attività autonome minori, ma ciò va fatto in modo prudente e con strumenti adeguati come quelli che ho indicato nella mia relazione.

3) La tassazione per cassa richiede a rigore che tutti gli accantonamenti nell'impresa, a partire dagli investimenti siano immediatamente e interamente dedotti (detassati), mentre tutte le spese (uscite dall'impresa), a partire dagli interessi passivi, siano tassate. Ciò significherebbe cambiare radicalmente il sistema tributario in quanto, invece del reddito, la base imponibile diventerebbe il consumo. In sostanza si tratterebbe di una base imponibile piuttosto simile a quella dell'IVA. Tuttavia, nelle proposte avanzate gli interessi sarebbero ancora deducibili. In sostanza un pasticcio teorico. La tassazione per cassa inoltre comporterebbe una base imponibile fluttuante, con periodi, anche lunghi, in cui il contribuente dovrebbe beneficiare di un rimborso, con effetti erratici sulla progressività del sistema. Inoltre scomparirebbe la rilevanza del magazzino e quindi sarebbe più difficile verificare e controllare l'attività produttiva svolta. Infine si creerebbe una disparità di trattamento tra società per azioni e imprese individuali, in quanto le prime esigerebbero lo stesso trattamento delle seconde che sarebbe molto più favorevole soprattutto per le imprese con grandi immobilizzi e investimenti. In ogni caso per essere applicata richiederebbe controlli adeguati come, in particolare, il conto dedicato.

MASSIMO UNGARO.

1) Spese fiscali. Oltre alle tre proposte contenute nella relazione, quali altri elementi per razionalizzare le ingenti spese fiscali del nostro ordinamento?

2) Come valuta l'introduzione di una *no tax area* universale o semi-universale (per esempio che si annulla a un certo livello di reddito come nel Regno Unito) e l'introduzione di una imposta negativa?

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS.*

1) Personalmente insisterei sulla esplicita introduzione in Costituzione del principio di equità orizzontale che, a differenza del principio di progressività, è oggi tutelato solo indirettamente dall'articolo 3. Più in generale si può aggiungere che logicamente andrebbero distinte le spese fiscali che riguardano la definizione della base imponibile eliminando tutte quelle che sono incoerenti con la definizione di reddito adottata, e dall'altro le spese di tipo "assistenziale", che andrebbero valutate nel merito (utilità) e in base al costo (gravità dell'erosione). Tuttavia ribadisco che molti degli interventi previsti potrebbero essere erogati in modo diverso, come dimostra la vicenda dei ristori.

2) Nella mia introduzione condivido l'opportunità di avere un unico livello complessivo delle detrazioni per tutti i contribuenti, anche come somma di componenti con diversa denominazione. Ciò equivale ad una *no tax area* eguale per tutti. Quanto all'imposta negativa, l'introduzione dell'assegno unificato per i carichi di famiglia risolve in buona misura il problema, aggiungendosi al reddito di cittadinanza. Per le detrazioni rimanenti, dato che la loro funzione è solo quella di stabilire il minimo imponibile (*no tax area*), non vedo la necessità di trasferirle sul contribuente.

EMILIANO FENU.

Considerata la percentuale di reddito da lavoro, che secondo la relazione corrisponde al 47 per cento del reddito prodotto; considerato che è probabile che nel reddito prodotto non siano inclusi quei redditi scaturenti dal trattamento dei dati digitali dei cittadini, trattati dalle società del *web*, ed utilizzati da queste come fosse materia prima; considerato che per questa ragione il reddito da lavoro assoggettabile ad IRPEF è destinato a diventare sempre più marginale rispetto al reddito complessivamente prodotto: è possibile pensare ad una forma di prelievo ristoro diretto o mediato dallo Stato, che consenta una sorta di indennizzo da parte di queste società per l'utilizzo dei dati dei cittadini, considerati quindi come bene pubblico? Può questo gradualmente affiancare e un domani magari sostituire l'attuale sistema di imposizione diretta sulle persone fisiche?

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS.*

I redditi di lavoro (dipendente e autonomo) si sono ridotti di 15-20 punti percentuali rispetto ai valori dei primi decenni del dopoguerra. Gli altri redditi (profitti, interessi, rendite, *royalties*...) sono fortemente aumentati in termini assoluti e relativi. Ciò ha squilibrato i sistemi di prelievo. La metafora di Bill Gates sulla tassazione dei *robots* si riferiva proprio a questa situazione. In altre

parole il reddito è cresciuto, ma i proventi della crescita sono andati a fattori della produzione diversi dal lavoro. I guadagni delle multinazionali del *web* fanno parte quindi del reddito prodotto e rilevato dalle statistiche, e deriva anche dall'uso gratuito dei dati digitali di ciascuno di noi. Ciò suggerisce, da un lato di fare ogni sforzo perché a livello globale si arrivi alla tassazione su scala mondiale dei gruppi multinazionali, ma dall'altro personalmente riterrei giustificato applicare alle piattaforme digitali tutti gli obblighi che oggi subiscono gli altri operatori (relativi ai diritti d'autore, alle responsabilità civili e penali per i contenuti, ecc.). In questo contesto mi sembra più che ragionevole che l'uso di dati personali altrui venga o impedito o retribuito (s'intende, da parte delle multinazionali che li utilizzano). Non credo che si arriverà mai a dimensioni tali da sostituire i prelievi fiscali. Questi eventuali proventi, in quanto reddito personale, andrebbero comunque tassati.

VITA MARTINCIGLIO.

Se oltre all'aliquota IRPEF al 38 per cento sui redditi tra i 28.000 euro e i 55.000 euro si considerano anche le addizionali regionali e comunali si arriva a un prelievo di circa il 43 per cento sul reddito eccedente i 28.000 euro. Tra questi contribuenti, ci sono categorie particolarmente incise dal prelievo fiscale: ad esempio, i professionisti senza cassa privata, che aderiscono alla Gestione separata INPS, alla tassazione devono anche aggiungere anche il 25,72 per cento di contributi (solo il 4 per cento può essere riaddebitato al committente); è evidente che per molti diventa antieconomico lavorare per guadagnare/dichiarare oltre i 28.000 euro (il regime forfettario è sicuramente venuto incontro ai professionisti "più piccoli"). Il sistema delle aliquote IRPEF come dovrebbe essere rimodulato per ridurre il prelievo sul ceto medio?

Per i redditi sotto i 20.000 euro, che con il sistema delle detrazioni/deduzioni, pagano un'aliquota spesso inferiore al 10 per cento, potrebbe essere opportuno innalzare leggermente la soglia della *no tax area*?

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS*.

La soluzione del problema che viene sollevato, e che è del tutto fondato, risiede nel ridisegno delle aliquote IRPEF in modo da ridurre la tassazione dei ceti medi, e in una robusta riduzione dei contributi sociali, passando da una tassazione del reddito a quella del valore aggiunto, come suggerisco nella relazione e nel mio scritto in essa citato. Senza questo passaggio la riduzione dei contributi si tradurrebbe in una riduzione della pensione futura.

AZZURRA PIA MARIA CANCELLERI.

1) Professor Visco, nella sua relazione, lei pone l'accento sulla necessità di tassare in maniera ordinaria i rendimenti dei titoli di Stato eliminando un trattamento di favore che ad oggi risulterebbe completamente anacronistico. Non vi è il rischio che una simile manovra possa rendere ulteriormente poco appetibile il nostro debito che già soffre di uno *spread* consistente in rapporto con quello di altre economie più sane della UE?

2) Professor Visco, lei cita l'imbarazzante divario esistente tra la base imponibile IRPEF effettivamente dichiarata (800-900 miliardi di euro) e quella presumibilmente prodotta dagli italiani (1.500-1.600 miliardi di euro): dunque circa 700-800 miliardi di imponibile che sfuggono alle maglie del fisco. Con questi livelli di evasione fiscale, ha senso riporre in una riforma della tassazione personale le speranze di una maggiore equità fiscale e distributiva? Oppure sarebbe ragionevole prima investire più risorse nella lotta all'evasione e alle frodi? Chi di norma evade, non continuerà a farlo nonostante le nuove norme in assenza di maggiori e più capillari controlli?

3) Professor Visco, nella sua relazione sembra esprimere poca soddisfazione per l'attuale regime forfettario destinato ad autonomi e microimprenditori. Soprattutto con riferimento all'esclusione da IVA di cui godono i relativi ricavi, fino al *plafond* annuale di 65.000 euro. Tuttavia regimi simili sono previsti in molti Paesi dell'Unione Europea e nel Regno Unito; ed è stata proprio la UE a prospettare negli anni precedenti, la possibilità di applicare tale agevolazione ai Paesi membri. Nel nostro Paese, inoltre, la tassazione dei c.d. minimi o marginali è stata drasticamente modificata almeno 4 volte, costringendo spesso i contribuenti a variazioni repentine dei propri regimi fiscali e contabili. Quali sono, secondo il suo punto di vista, le ragioni che rendono poco applicabile tale regime in Italia, rispetto a quanto avviene nel resto di Europa?

4) In tema di regime forfettario per autonomi e piccoli imprenditori, il sistema di calcolo attualmente vigente consiste nel determinare la base imponibile applicando, al volume di ricavi annuale, un coefficiente di redditività ministeriale che varia in funzione dei codici ATECO in cui è classificata l'attività svolta dal contribuente. Non vi è altra spesa deducibile se non i contributi previdenziali effettivamente versati. A tale base imponibile si applica quindi l'aliquota dell'imposta sostitutiva (del 5 o del 15 per cento a seconda dei casi). Non ritiene che sarebbe stato preferibile, in termini di giustizia equitativa, una deduzione analitica delle spese dal fatturato, così come accadeva nel regime c.d. dei minimi, da lei proposto e attuato oltre un decennio fa?

VINCENZO VISCO, *presidente dell'Associazione Nuova Economia Nuova Società – NENS.*

1) La neutralità della tassazione dei redditi da capitale è un principio fondamentale di ogni buon sistema fiscale per evitare arbitraggi, distorsione nelle scelte di investimento e risparmio, ecc.

Le ricorrenti difficoltà di collocamento del debito pubblico italiano non derivano dal fatto che i titoli pubblici siano tassati di più o di meno, ma dalla situazione della finanza pubblica, dalla crescita dell'economia, dall'affidabilità complessiva del Paese, dalla stabilità politica. Altri Paesi che tassano gli interessi sul debito pubblico hanno *spread* inferiori al nostro, anche in misura consistente.

2) L'evasione fiscale di massa è il principale problema del sistema fiscale italiano. Più che sulla riforma dell'IRPEF bisognerebbe concentrarsi su di esso. Le proposte esistono. Negli anni passati io stesso ho proposto lo *split payment*, il *reverse charge*, la fatturazione elettronica, l'invio telematico di corrispettivi, tutte misure bene o male adottate con qualche successo (salvo il caso della fatturazione elettronica, fatta male) dai vari Governi. Molto altro si può fare tenendo conto che oggi l'intelligenza artificiale, i *big data*, ecc. sarebbero in grado di contribuire alla risoluzione del problema in pochi anni. Tuttavia sarebbe necessaria una volontà politica ferrea, che oggi manca del tutto, e superare gli incomprensibili ostacoli che il Garante delle *Privacy* pone sistematicamente all'uso dei dati.

3) Io stesso ho introdotto nel 2007-08 il primo regime forfettario per i piccoli operatori. Esso però non ha funzionato bene. Il sistema attuale è troppo esteso e troppo generoso: coinvolge oltre il 60 per cento dei lavoratori autonomi e crea notevoli disparità di trattamento con gli altri contribuenti. Fermo restando che è opportuno prevedere misure di sostegno e semplificazione per i contribuenti marginali, la proposta che avanzo nella mia deposizione mi sembra più adeguata ed efficace.

4) Sì, ma, come dicevo, in concreto risultava spesso poco conveniente.



18STC0130820