

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'irrelevanza 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.