

Commissioni riunite

VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati

6° 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**

Audizione della prof. Loredana Carpentieri

Ordinario di diritto tributario nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Dipartimento di Studi economici e giuridici

Roma, 15 marzo 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

desidero anzitutto ringraziare queste Commissioni e tutti i presenti per l'invito rivoltomi a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario. Le mie osservazioni terranno conto dello sviluppo dei lavori del gruppo di studio Astrid dal titolo "Proposte per una riforma fiscale sostenibile" coordinato da me e da Vieri Ceriani; tuttavia, mi esprimo in questa sede a titolo personale.

Da molti anni ormai si parla della necessità di riformare il sistema fiscale e, *in primis*, l'imposta personale sul reddito. L'Irpef va resa più equa, più trasparente, più orientata alla crescita; va alleggerito il prelievo sul lavoro che, come in più occasioni rilevato dall'Ocse¹, è tra i più alti in Europa. I dati ci dicono che l'aliquota implicita della tassazione sul lavoro, comprendente anche i contributi sociali versati dal datore e dal lavoratore, è stata nel 2018 pari al 42,7, per cento a fronte di una media dell'area euro del 38,6 per cento².

L'Irpef e le ragioni della sua crisi

Pensata per essere l'imposta che avrebbe dovuto caratterizzare, con la sua progressività, tutto il sistema tributario, l'Irpef ha in un certo senso mancato il suo mandato originario. Doveva essere un'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo, una *comprehensive income tax* destinata a colpire la generalità dei redditi delle persone fisiche – assicurando così neutralità di trattamento alle diverse tipologie di reddito – e destinata a colpire il reddito complessivo con un'aliquota progressiva, cioè crescente in modo più che proporzionale al crescere della base imponibile.

Era un'imposta alla quale si assegnavano idealmente molte finalità: non solo di finanziamento della spesa pubblica ma, in conformità al precetto costituzionale, anche obiettivi di natura redistributiva (tramite la progressività delle aliquote) e sociale (tramite il sistema delle detrazioni d'imposta e l'individuazione di una "*no tax area*", cioè di un minimo vitale espressivo di una potenzialità economica, ma non anche di un'attitudine alla contribuzione).

Le imposte personali – e particolarmente le imposte progressive sul reddito – nascono caratterizzate da finalità di giustizia e perequazione fiscale: non sono meri strumenti per reperire

¹ OECD, *Taxing Wages* 2020.

² Cfr.: dossier 22 gennaio 2021, su *La tassazione in Italia: lo stato dell'arte*, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario e del Servizio Studi della Camera dei deputati, Dipartimento Finanze, p. 8.

gettito, vogliono essere anche strumenti per ridurre le diseguaglianze di condizioni economiche personali e familiari.

Il principio di progressività è legato alla scelta costituente di realizzare un sistema fiscale equo, nel quale le ricchezze siano redistribuite e le diseguaglianze sociali attenuate, proprio attraverso la leva fiscale: la progressività come esercizio di equità nella ripartizione dei carichi pubblici. Se nel pensiero economico liberale moderno, lo Stato rappresenta ancora l'ultimo garante dei diritti di libertà e di welfare, potremmo dire che i discorsi sulla progressività del sistema tributario presuppongono un sistema economico diseguale, del quale proprio la progressività dovrebbe essere la cura.

Oggi l'Irpef – unica imposta esplicitamente progressiva del nostro sistema – conosce una crisi che sembra irreversibile; crisi che è, al tempo stesso, la crisi dell'imposta personale sul reddito complessivo, ma anche la crisi della progressività.

Potremmo dire che il contributo effettivo dell'Irpef alla progressività del sistema fiscale italiano sia stato paradossalmente inverso e, per certi aspetti, perverso. Per come oggi concepita, applicata e osservata, l'Irpef rischia di produrre effetti regressivi, non progressività e redistribuzione.

Arrivati a questo punto, occorre fare una riflessione: o sposiamo l'opinione di quell'economista francese dell'800 ³ secondo il quale *“l'imposta progressiva sarebbe stata una semplice teoria sentimentale, per nulla al mondo fondata né sulla ragione né sull'esperienza”* oppure, se condividiamo le idee di fondo alla base dell'imposta personale progressiva come imposta “redistributiva”, dobbiamo non solo cercare di individuare le cause per le quali questa imposta è entrata in crisi, e comprendere se siano o meno reversibili, ma dobbiamo anche verificare se vi siano ancora ragioni e strade per rifondare un'imposta di questo genere ⁴.

Comprendere le ragioni della recessione del gene “progressività” nell'evoluzione del nostro sistema fiscale consente forse di fare esercizi profetici sul futuro di questa scelta costituente.

Cosa è accaduto da quando l'Irpef è stata introdotta nel nostro ordinamento?

L'attuale sistema fiscale italiano deriva, nel suo impianto di base, forse dall'ultima grande riforma che ha riguardato il sistema fiscale nel suo complesso: la riforma degli anni 1971-1973 che puntava proprio sulla semplificazione delle norme e poneva l'imposta personale e progressiva a baricentro del sistema fiscale.

La Commissione Cosciani disegnò negli anni '70 una riforma fiscale modernissima per l'epoca, disegnata per portare l'Italia in Europa (prevedendo, non a caso, l'introduzione dell'Iva, unica imposta realmente europea che noi abbiamo). L'Irpef era il centro di quel sistema fiscale. Perché è entrata in crisi?

³ P.P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, Guillaumin, Parigi, 1883

⁴ Per un'analisi più dettagliata sia consentito rinviare a L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento tributario italiano*, Collana Giuristi ed Economia, Dike giuridica editrice, Roma, 2012.

Perché da allora è cambiato quasi tutto: in Italia, in Europa, nel mondo.

La sovranità degli Stati nazionali ha subito una straordinaria erosione: le accelerazioni legate ai processi di globalizzazione dell'economia hanno segnato la crisi dello Stato nazione e condotto all'emersione di nuovi *players*. Gli ordinamenti di *civil law* come il nostro, con la loro pretesa di "catturare" il diritto, più degli altri hanno subito l'effetto della globalizzazione, fino a perdere il confronto con un diritto sganciato dai territori e dalle nazioni, che vede ormai la primazia della prassi e della nuova *lex mercatoria* sulle vecchie geometrie legali. In questo contesto, la politica ha perso non solo la legittimazione, ma anche il controllo sull'economia nazionale; l'urto della globalizzazione ha messo in discussione addirittura le basi di quel principio – *no taxation without representation* – da sempre considerato il fondamento della democrazia fiscale, che presuppone che ciascuno sia, al tempo stesso, elettore, contribuente e beneficiario della spesa pubblica ⁵. Questo nesso si è spezzato: non è più il Parlamento che legifera, soprattutto in materia fiscale, ma il Governo, se non addirittura la stessa Amministrazione finanziaria e talvolta perfino la giurisprudenza. Anche la coincidenza tra contribuente e beneficiario della spesa pubblica è messa in dubbio dalle possibilità offerte dal "mercato delle tasse": molti contribuenti sono oggi in condizione di scegliere dove pagare una parte dei propri tributi e le ricchezze sono divenute abili nello sfuggire ai vincoli della territorialità e della residenza. Non è più lo Stato che stabilisce cosa tassare, ma è la ricchezza a decidere dove vuole essere tassata, con una ulteriore controindicazione di non poco conto: che lo stesso soggetto può spostare le proprie ricchezze in altri e più benevoli ordinamenti fiscali, spostando o addirittura facendo "scompare" il gettito, ma continuando ad essere residente e ad assorbire spesa sociale nel suo vecchio Paese. Così i contribuenti – soprattutto quelli più abbienti – riescono a "comprare" le tasse sul mercato più conveniente, pur restando fiscalmente residenti in Paesi ad elevato livello di *welfare* e la pressione fiscale nazionale si concentra, in un gioco perverso, sui soggetti e sulle categorie di reddito più deboli, non in grado di sradicarsi dal territorio.

La liberalizzazione dei mercati finanziari e valutari ha accentuato la concorrenza fiscale, anche sleale, sulle basi imponibili più mobili (dunque principalmente sui redditi di natura finanziaria) mentre le amministrazioni fiscali impiegavano molto tempo per sviluppare meccanismi di collaborazione adeguata per accertare i redditi di capitale detenuti all'estero. La rivoluzione tecnologica ha cambiato il modello produttivo; le basi imponibili non solo si sono spostate approfittando dell'integrazione dei sistemi economici, ma sono in parte sparite collocandosi sul non-territorio rappresentato dalla rete. E' cambiato il modello statale: le nazioni territorio hanno subito le spinte centripete dell'avvio, sia pure stentato, dei federalismi e le spinte centrifughe dell'Europa di Maastricht e dei nuovi vincoli imposti ai bilanci pubblici. E' cambiato anche il modello sociale rispetto al picco demografico degli anni 60: oggi abbiamo più anziani che giovani e questo non può non avere un peso sulle prospettive future del Paese. E' cambiata la nostra prospettiva sull'ambiente, che non vediamo più solo come un oggetto di sfruttamento e un bene da consumare, ma è diventato nella percezione di tutti un bene da conservare e trasmettere alle nuove generazioni.

⁵ Cfr: L. ANTONINI, *La sussidiarietà fiscale. Le frontiere della democrazia*, Milano, 2005, p. 25.

In questo mutare di contesti, l'impianto fiscale dell'Irpef, imposta personale sul reddito complessivo – impianto teorico all'origine assolutamente lineare – è stato via via parossisticamente alterato con manovre varie e continue.

E' così che i contorni dell'imposta sono sfumati: l'Irpef, pensata per essere il centro del sistema fiscale, è stata "cannibalizzata" da una molteplicità di regimi forfettari speciali che ne hanno eroso la base imponibile e hanno svuotato l'idea di giustizia progressiva e, con essa, anche l'idea dell'imposta progressiva perfetta.

Nel modello originario ipotizzato da Cosciani l'Irpef avrebbe dovuto colpire con aliquote progressive il reddito complessivo del contribuente: dunque non solo i redditi da lavoro, ma anche i redditi da capitale, così come i redditi dei terreni e dei fabbricati. E, sempre nel modello di Cosciani, a questa imposta progressiva sul reddito complessivo avrebbe dovuto accompagnarsi, con finalità di discriminazione qualitativa dei redditi, un'imposta ordinaria sul patrimonio ad aliquota ridotta.

All'interno della Commissione Cosciani maturò però ben presto un mutamento di indirizzo, che indusse Cosciani a dimettersi per poi essere sostituito da Bruno Visentini. L'imposta ordinaria sul patrimonio fu espunta dalla versione definitiva della riforma e il modello originario dell'Irpef fu fin da subito distorto con l'erosione della sua base imponibile. Alcuni redditi furono esclusi dalla progressività: i redditi di capitale vennero assoggettati a imposte sostitutive con aliquote differenziate (dal 10 al 30 per cento) in relazione alla natura dell'emittente; gli interessi sui titoli di Stato furono esentati da tutte le imposte dirette; fu conservata la determinazione catastale per i redditi degli immobili (terreni e fabbricati), scegliendo di tassarli in base a una rendita catastale già allora non rispondente al valore reale dei beni; vennero progressivamente previste, per i contribuenti c.d. minori, forme diversificate di determinazione forfettizzata dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa.

Il *vulnus* maggiore al modello della *comprehensive income tax* derivò probabilmente proprio dalle scelte iniziali di agevolare o escludere *tout court* dalla base imponibile dell'Irpef i redditi di capitale, peraltro generalmente concentrati presso le fasce dei maggiori redditieri. Dobbiamo ricordare, però, che un aggravio di tassazione sui redditi in tutto o in parte di capitale era allora ottenuto con l'ILOR, l'imposta locale sui redditi che oggi non esiste più e che aveva proprio la funzione di operare una discriminazione qualitativa tra i redditi

L'erosione dell'Irpef è proseguita nei decenni successivi e tanti altri redditi sono stati via via sottratti al perimetro della progressività: penso alle plusvalenze, ai rendimenti delle polizze assicurative e dei fondi pensione, ai redditi immobiliari da locazione assoggettati alla cedolare secca, ai redditi da lavoro autonomo e di impresa minore che restano sotto-soglia (i regimi dei forfettari e dei minimi), ai premi di produttività e a numerose altre voci (il *carried interest*, ad esempio), fino ad arrivare a disposizioni più recenti, come quelle che riconoscono regimi fiscali di favore alle persone fisiche che trasferiscono la loro residenza fiscale in Italia.

Di volta in volta questi regimi alternativi di tassazione sono stati giustificati con esigenze di semplificazione, con la maggiore mobilità di alcuni redditi, con l'esigenza di razionalizzare la riscossione delle imposte, addirittura con l'esigenza di garantire la "fedeltà fiscale" dei contribuenti, incentivando l'emersione di basi imponibili precedentemente sommerse attraverso la previsione dell'applicazione di aliquote inferiori a quelle ordinarie.

Ferma restando, in linea di principio, la torsione del principio di uguaglianza implicita in ogni prelievo differente a parità di reddito ma anche la possibile ragionevolezza di una scelta normativa finalizzata alla discriminazione qualitativa dei redditi, resta tutta da verificare la tenuta nel tempo delle ragioni sulla base delle quali si è preteso di volta in volta di differenziare il prelievo, creando sottosistemi impositivi per categorie di reddito o di soggetti passivi. In definitiva, resta da verificare se la discriminazione attuata con la previsione di regimi di tassazione "speciali" sia ancora oggi ragionevole o viceversa appaia irragionevole, se non addirittura arbitraria.

In ogni caso, con la rinuncia a un imponibile globale e la frammentazione della base imponibile in redditi di categoria, cui corrispondono non solo diversi criteri di determinazione ma anche diversi sistemi di tassazione, la progressività ha finito ben presto per concentrarsi sui redditi di lavoro e per gravare così sulla massa dei contribuenti a reddito medio, cioè proprio su quelle classi che avrebbero avuto bisogno di beneficiare degli effetti redistributivi di un sistema progressivo, piuttosto che finanziare la redistribuzione.

L'Irpef oggi non è più una *comprehensive income tax*: i soli redditi assoggettati alle aliquote progressive sono i redditi da lavoro e con un'anomalia piuttosto evidente, e testimoniata dai dati, quando si rapporta il lavoro dipendente al lavoro autonomo e all'impresa. Secondo le statistiche tratte dalle dichiarazioni dei redditi relative all'anno 2018 (presentate nel 2019), più dell'80 per cento del reddito complessivo dichiarato è infatti reddito di lavoro dipendente o da pensione⁶. Altri dati rilevanti: più del 50% dei contribuenti dichiara redditi complessivi fino a 15.000 euro; più dell'87 per cento non dichiara più di 30.000 euro.

Tutti i redditi diversi da quelli di lavoro hanno "conquistato", in un modo o nell'altro, l'accesso a una tassazione con aliquota proporzionale.

Se i redditi di capitale sono stati i primi a conquistare l'aliquota proporzionale in forza della loro mobilità, anche i redditi fondiari hanno da sempre avuto una determinazione su base catastale e dunque una tassazione forfettizzata (aggravata via via dal mancato aggiornamento dei valori catastali). I redditi di impresa possono facilmente accedere all'aliquota proporzionale dell'Ires, all'unica condizione che l'attività venga svolta in forma di società di capitali. Anche nei redditi di lavoro autonomo e dipendente si sono insinuate "isole" di proporzionalità: basti pensare ai regimi forfettari degli autonomi o alla tassazione ad aliquota del 10 per cento per i premi di produttività dei lavoratori dipendenti, cioè per le componenti della retribuzione legate all'incremento di produttività dell'impresa.

⁶ Fonte: MEF Statistiche sulle dichiarazioni fiscali - Analisi dei dati Irpef anno d'imposta 2018

Ed è evidente che una progressività applicata su singole categorie di reddito non dà più luogo ad un'imposizione personale progressiva, ma tutt'al più a imposte reali progressive: una tassazione di tipo cedolare in cui il peso del prelievo, a parità di redditi complessivi, varia in funzione della concreta distribuzione del reddito tra le categorie.

Si è paradossalmente riprodotta la situazione preesistente alla riforma Cosciani; con un percorso a ritroso siamo tornati indietro di più di 50 anni. Siamo tornati a quel sistema di "imposte cedolari autonome" che, come osservava Cosciani, *"crea una situazione di sperequazione tra i diversi redditi, a seconda della fonte del loro reddito, senza che la diversità di trattamento sia giustificata né dalla natura del reddito né dal suo ammontare"* ⁷.

Alla ricerca di isole di trattamento fiscale differenziato, in un sistema sempre più complesso e dunque più opaco, sono proliferate le *tax expenditures* (agevolazioni, esenzioni, deduzioni, detrazioni) ⁸, sia nell'Irpef che nell'Ires. Ogni legge di bilancio ne ha aggiunte di nuove, nonostante il dichiarato impegno a rivederle e razionalizzarle (e non tutte queste spese sembrano particolarmente ragionevoli e degne di essere mantenute: pensiamo alle spese fiscali fruite soprattutto dai soggetti a più alto reddito, come il *cash back*). Con tutti questi interventi normativi, il sistema fiscale è diventato "inconoscibile" e distorsivo del mercato: un sistema opaco più facile da manipolare per chi intenda conservare trattamenti di favore o inserirvene di nuovi. E un sistema opaco ed eccessivamente complesso non è solo un sistema che riduce la capacità di controllo dell'Amministrazione ma è anche un sistema che cessa di attirare investimenti esteri; e un effetto analogo lo producono i continui microinterventi normativi che caratterizzano il nostro sistema tributario.

La semplificazione non c'è stata: paradossalmente negli ultimi 50 anni abbiamo assistito ad un diluvio legislativo; una produzione legislativa impressionante e inconoscibile. Quello che oggi chiamiamo con un'iperbole "codice tributario" davanti ai nostri studenti altro non è se non una raccolta di leggi vigenti fatta da editori privati. E non è un caso che sulla copertina dei codici tributari gli editori indichino non solo l'anno ma anche il mese di edizione: questo dà in modo anche visivamente efficace la misura dell'impermanenza delle norme tributarie.

Le norme sull'applicazione delle imposte (sull'accertamento e sulla riscossione) non sono unitarie: ogni imposta ha le sue norme o rinvia alla disciplina di un'altra imposta. La Corte costituzionale ha tentato di nobilitare queste differenze parlando della "polisistematicità del diritto tributario" ⁹, principio *"in ragione del quale per tributi diversi possono essere previste discipline diverse, sicché rientra nella discrezionalità del legislatore adattare ai vari tributi istituti comuni ... per cui eventuali*

⁷ Cfr. Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria, Milano, 1964, pp. 165 ss..

⁸ Il tema delle *tax expenditures* sconta, come noto, un problema definitorio, sul quale in questa sede non è possibile soffermarsi. Per l'ordinamento nazionale ricomprendono qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta derivante da norme vigenti; per il Fondo monetario internazionale sono le entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie, per l'OCSE sono le spese pubbliche attuate attraverso il sistema fiscale (cfr.: Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, *Spese fiscali. Agevolazioni, detrazioni, esenzioni: quante sono? Quanto ci costano? Chi ne beneficia?*, settembre 2017)

⁹ Cfr: Corte cost. sentenza n. 430 del 1995.

differenze di regolamentazione non vulnerano di per sé sole l'evocato principio di eguaglianza" ¹⁰, ma è certo che la pluralità e l'instabilità di queste discipline non contribuisce alla trasparenza e alla chiarezza del sistema.

Cosa si può fare adesso?

Esattamente 100 anni fa, in un manuale di scienza delle finanze si poteva leggere questa frase: *"i sistemi tributari si sviluppano, non si creano"* ¹¹.

E' un'osservazione tuttora condivisibile: gli ordinamenti fiscali si adattano non solo al divenire sociale e ai mutamenti che si susseguono nell'ambiente economico, ma anche ai giudizi di valore della collettività. Da questo punto di vista è comprensibile che qualunque sistema tributario, per quanto meditato, sia naturalmente soggetto a continui ripensamenti e rimediazioni.

Non a caso c'è chi ¹² è arrivato a sostenere che *"Tutti i sistemi tributari passano gradualmente di moda. Ciò è dovuto in parte al fatto che essi crescono in modo casuale e disordinato."*

Certi mutamenti, realizzati per risolvere problemi economici contingenti o per ragioni politiche finiscono per essere incorporati nel sistema e accettati come "naturali" o "giusti" anche quando risulta impossibile giustificarli sulla base di qualche principio.

Anche le condizioni economiche cambiano: una struttura tributaria adeguata per certe situazioni può diventare inadeguata per altre. E non cambiano solo le condizioni economiche ma anche i giudizi di valore comuni."

In effetti, la soluzione del problema di come costruire e ripartire le imposte all'interno di una collettività *"... è in funzione di presupposti, storicamente mutevoli, forniti dal complesso delle condizioni economiche e politiche, delle forze e dei sentimenti operanti in un dato aggregato sociale"* ¹³.

Lo stesso principio di capacità contributiva attorno al quale è stato idealmente costruito il nostro sistema tributario *"non è (solo) un dato oggettivo, ma è (anche) un giudizio storicamente e ideologicamente determinato"* ¹⁴; pensiamo al tema dei tributi ambientali, oggi divenuti oggetto di grande attenzione e la cui introduzione evidentemente mal si collega a presupposti di imposta correlati a manifestazioni tradizionali di ricchezza, ma rappresenta piuttosto il "prezzo" del consumo di risorse ambientali non riproducibili.

Ora, il sistema fiscale che dobbiamo immaginare alla fine di questa emergenza dovrà non solo garantire il gettito necessario a finanziare una spesa pubblica elevata, ma anche favorire la crescita economica, tutelare il lavoro, indirizzare la transizione ecologica.

¹⁰ Così Corte cost. sentenza n. 375 del 2002.

¹¹ F. FLORA, *Manuale di scienza delle finanze*, Livorno, 1921.

¹² H. F. LYDALL, *Reforming the Australian Tax System*, in *The Economic Record*, 1964, p. 214.

¹³ G. BORGATTA, *Appunti di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Giuffrè, 1935.

¹⁴ Così E. VANONI, *Il carattere redistributivo inerente alla scelta dei presupposti del tributo*, p. 1061.

Oggi, a causa dell'incidenza dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa, i contribuenti che adempiono correttamente alle loro obbligazioni tributarie risultano già oggi sottoposti a un prelievo fiscale complessivo piuttosto gravoso, se riguardato alla luce del confronto internazionale, ma i margini per una riduzione del prelievo sono piuttosto ridotti.

Il Fondo istituito dalla legge di bilancio per il 2021¹⁵ per interventi di riforma del sistema fiscale, da realizzare con appositi provvedimenti normativi, ha una dotazione di 8.000 milioni di euro per il 2022 e 7.000 milioni di euro a decorrere dal 202 (e allo stesso Fondo sono destinate risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo), ma l'assegno universale e i servizi alla famiglia ne assorbiranno la quota prevalente.

Un'eventuale riduzione del prelievo dovrebbe passare per decisi interventi di riduzione della spesa pubblica inefficiente e per un più efficace contrasto all'evasione fiscale; settori in cui il passato ci dice che non è facile intervenire in tempi ridotti.

Al momento, appare più ragionevole pensare a una razionalizzazione e a una ricomposizione del prelievo piuttosto che ad un suo abbattimento. In questa prospettiva, da tempo la Commissione europea e gli organismi internazionali¹⁶ ci raccomandano di ricomporre il carico tributario a vantaggio delle imprese e del lavoro, cioè dei fattori dai quali ci si attende la maggiore crescita. Ancora una volta, in occasione della strategia EU 2020, la Commissione europea ha chiesto agli Stati membri di spostare il carico fiscale dal lavoro alle imposte indirette e, in particolare, ai consumi: le evidenze empiriche mostrano che le imposte sul patrimonio e sui consumi incidono meno sul tasso di crescita dell'economia nel lungo periodo di quanto non facciano le imposte sul reddito¹⁷.

E' in questa prospettiva che dovremmo inquadrare la riforma dell'Irpef: dovrebbe essere il punto di partenza per una più complessiva riforma del sistema fiscale, volta a realizzare obiettivi di equità, efficienza, redistribuzione.

Perché partire dall'imposta personale? Perché è l'imposta alla quale i sistemi tributari tradizionalmente giungono quando intendono attuare il principio dell'uguaglianza in materia fiscale e, attraverso la progressività, attuare la redistribuzione della ricchezza. La scelta per l'imposta personale e progressiva è una scelta che sottende, come dicevo, una certa visione della funzione del tributo.

Quando l'art. 53, comma 2, della nostra Costituzione sancisce il principio della progressività, compie una scelta politica: istituisci una correlazione tra dovere di contribuzione alle pubbliche

¹⁵ Cfr.: art. 1, commi da 2 a 7, della legge n. 178 del 2020.

¹⁶ European Commission, *Tax Reforms in EU Member States*, European Economy, 2011, 6; International Monetary Fund, 2019; Banca d'Italia, 2021

¹⁷ J. ARNOLD – B. BRYN – C. HEADY – B. JOHANSSON – C. SCHWELLNUS – L. VARTIA, *Tax Policy for Economic Recovery and Growth*, The Economic Journal, 2009, 121, F59-F80; D. PRAMMER, *Quality of taxation and the crisis: tax shifts from a growth perspective*, Taxation Papers 2011, n. 29, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

spese e solidarietà. Con l'art. 53 della Costituzione la tassazione viene sganciata dai benefici arrecati al contribuente dalla spesa pubblica e utilizzata anche come strumento di redistribuzione della ricchezza.

La nostra Costituzione sembra esprimere una scelta di fondo: non lasciare al mercato il compito di garantire l'ordine spontaneo delle cose, ma utilizzare lo strumento fiscale per realizzare il riparto dei carichi pubblici redistribuendo ricchezza per correggere le diseguaglianze e gli squilibri socio-economici generati dai mercati.

Questo obiettivo sancito in Costituzione richiedeva e richiede tuttora un certo disegno del sistema fiscale. Un sistema finalizzato alla redistribuzione porta inevitabilmente a una discriminazione tra contribuenti: alcuni gruppi sociali devono farsi economicamente carico di garantire una maggiore giustizia sociale, senza contropartite. E questa asimmetria è una negazione dello "scambio fiscale", cioè della tesi per cui pago le tasse per avere beni e servizi pubblici.

L'attuale forma limitata di progressività che caratterizza l'Irpef non riesce ad attuare sensibili redistribuzioni della ricchezza. E del resto, a guardar bene, la stessa progressività non è di per sé garanzia di redistribuzione: sarebbe necessario provare che anche la spesa dello Stato per la protezione dei cittadini più deboli cresce in modo più che proporzionale.

La progressività del prelievo è dunque solo una premessa per la redistribuzione della ricchezza: la redistribuzione passa anche per la spesa pubblica. Un sistema improntato a criteri di progressività non redistribuisce ricchezza alle fasce più sfavorite della popolazione, se la spesa pubblica poi non viene orientata a tutelare prevalentemente gli interessi dei ceti economicamente più deboli¹⁸.

D'altro lato, con i processi inflazionistici, la crescita automatica dell'imposta progressiva diventa insopportabile; il peso crescente delle aliquote marginali non solo scoraggia l'accumulazione di capitali, ma indebolisce anche il dovere etico di pagare i tributi.

Oltre un certo livello, la crescita della pressione fiscale rompe la solidarietà che legittima l'imposizione tributaria. E' questo il momento in cui si innesca quella che è stata efficacemente definita la c.d. "trappola della solidarietà"¹⁹: l'esigenza di finanziare spese pubbliche crescenti impone una crescita della pressione fiscale, ma la crescita della pressione fiscale fa cadere il consenso all'imposizione; un numero sempre maggiore di contribuenti cerca di sottrarre materia imponibile al prelievo e questo impone, per garantire l'invarianza di gettito, di accentuare la pressione fiscale sulle aree residue della base imponibile.

Il sistema entra in *loop*²⁰.

¹⁸ Cfr.: G. FALSITTA, *L'imposta confiscatoria*, in Riv. dir. trib., 2008, II, p. 122.

¹⁹ Cfr.: G. TREMONTI, *La crisi dell'imposizione personale progressiva e gli strumenti giuridici utilizzati ed utilizzabili* (relazione al Convegno su La crisi dell'imposizione personale progressiva, Pavia, 28-29 ottobre 1983), in Riv. dir. fin., 1984, I, p. 92.

²⁰ Come osservato da G. TREMONTI, op. ult. cit. loc. pp. 92-93, "qualcosa di simile a quanto avviene nei sistemi penali tendenzialmente estremizzati, che si sviluppano intorno al paradosso di sanzioni che divengono troppo aspre per essere applicate, digradando dall'effettività all'esemplarità riservata ai malcapitati, e da questa alla virtualità".

Nel 1974 la progressività dell'IRPEF si poggiava su due basi: aliquote marginali crescenti per scaglioni di reddito e detrazioni fisse dall'imposta. Gli scaglioni di reddito erano 32 e le aliquote crescevano dal 10% del primo scaglione al 72% dell'ultimo scaglione (anche se pochi contribuenti pagavano aliquote marginali sopra il 50%).

A tutti i contribuenti era riconosciuta una detrazione per determinare il minimo imponibile (quota esente); un'altra detrazione era riservata, a fronte delle spese di produzione del reddito, a lavoratori dipendenti e pensionati e ai lavoratori autonomi con redditi bassi. Poi c'erano le detrazioni per familiari a carico, di importo fisso al crescere del reddito.

Il grado di progressività dell'Irpef, inizialmente molto forte e accentuato dall'esistenza di minimi imponibili e detrazioni fisse dall'imposta, è sceso decisamente negli anni successivi.

In particolare, negli anni 80 l'Irpef ha subito un processo di *flattening*, cioè di appiattimento della curva delle aliquote. Nell'evoluzione dell'imposta, il baricentro si è spostato dalle aliquote e dagli scaglioni alle detrazioni d'imposta e, soprattutto, alle deduzioni dal reddito.

Con l'uso sistematico di detrazioni (o deduzioni) di imposta decrescenti al crescere del reddito (introdotte per conciliare le esigenze di gettito con la volontà di attenuare il prelievo sui redditi di minore ammontare) la progressività dell'imposta ha subito deformazioni invisibili, nascoste rispetto al disegno delle aliquote formali.

La trasparenza del sistema è stata gradualmente compromessa e l'Irpef è diventata un'imposta opaca.

Alla fine degli anni '80 si sono poi susseguiti numerosi interventi sugli assegni per il nucleo familiare, che cercavano di canalizzare le risorse sulle famiglie numerose e sui redditi di importo più contenuto, ma che decrescevano in funzione del reddito familiare e finivano per seguire un percorso "a scalini", provocando "trappole della povertà"²¹, cioè riduzioni secche dell'assegno per il nucleo familiare a causa di aumenti minimi del reddito.

Questi effetti determinavano andamenti totalmente erratici dell'aliquota marginale effettiva, con conseguenze negative in termini di equità orizzontale (contribuenti con lo stesso reddito ante imposte finiscono per essere tassati in modo significativamente diverso in relazione alla composizione del loro reddito o alle caratteristiche soggettive del percettore).

Negli anni successivi, ulteriori interventi normativi ripetuti e disordinati hanno accentuato il fenomeno e l'Irpef si è totalmente disarticolata.

Oggi, il sistema di detrazioni e deduzioni Irpef non funziona più. Le spese deducibili per i figli e familiari a carico sono molto basse; e nella consapevolezza della loro irrisorietà il legislatore si è affannato a modulare via via interventi assistenziali di sostegno *ex post* di dubbia efficacia (il bonus bebè, la carta che dava ai pensionati il diritto di ritirare beni di prima necessità; carta costata più di

²¹ Cfr.: C. DE VINCENTI – R. PALADINI, *Libro bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi 2008, Supplemento n. 1.

quello che ne hanno guadagnato i pensionati; il bonus 80 euro, un trasferimento monetario di reddito riservato ai soli lavoratori dipendenti, innestato come un corpo estraneo nella struttura dell'imposta). E sugli interventi di sostegno occorre sempre fare attenzione: un sistema fiscale che decide di distribuire redditi di sussistenza rischia di ridurre la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto dei giovani e delle donne, e di alimentare il sommerso.

Nel frattempo l'imposta personale e progressiva si è concentrata sui redditi da lavoro e tutti gli altri redditi "hanno guadagnato", per strade diverse, l'accesso ad imposizioni proporzionali. I proventi più mobili e più esposti alla concorrenza fiscale degli altri ordinamenti, cioè i redditi di capitale, sono stati esclusi dalla base imponibile dell'IRPEF fin dal 1974 per essere tassati con aliquota proporzionale; nel 2000 è uscita dalla base imponibile la rendita catastale della "prima casa"; i redditi derivanti dall'esercizio dell'agricoltura sono definiti su base catastale, con criteri molto lontani dalla realtà (e dal 2016 i redditi dei terreni degli imprenditori agricoli sono esenti anche da Imu e Irap); dal 2011 per i canoni di locazione degli immobili ad uso abitativo è stato previsto il regime opzionale della c.d. cedolare secca (esteso dal 2019 ai canoni di locazione di negozi sotto una determinata metratura). Il reddito d'impresa vede diversificata la propria tassazione in ragione dello strumento giuridico utilizzato per esercitare l'attività (basta utilizzare lo strumento societario per conquistare l'accesso all'aliquota proporzionale). Perfino nel lavoro dipendente dal 2008 una quota parte della retribuzione – quella legata all'incremento della produttività e alla contrattazione aziendale – ha conquistato l'aliquota del 10 per cento. I margini della progressività continuano ad arretrare.

E' avvenuto quel che alcuni studiosi hanno definito la "balcanizzazione" dell'imposta: da ultimo, il regime sostitutivo con aliquota del 15 per cento (sostitutivo di imposte sui redditi, addizionali regionale e comunale e Irap) riservato alle persone fisiche titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo che nell'anno precedente hanno conseguito ricavi o percepito compensi, ragguagliati ad anno, non superiori a 65mila euro (agevolazione che ha coinvolto il 60% dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori). Questi soggetti sono stati esclusi anche dall'Iva, con evidenti effetti non solo di distorsione della concorrenza, ma anche di iniquità orizzontale rispetto ai lavoratori dipendenti con pari reddito. La *flat tax* degli autonomi doveva essere il primo passo verso la *flat tax* complessiva: rimasta inattuata quest'ultima, poco senso ha, in termini di equità orizzontale, la *flat tax* degli autonomi. Sempre di recente, sono stati introdotti trattamenti differenziati inizialmente volti a garantire il rientro dei cervelli, ma poi estesi anche a detassare pochi sportivi dai redditi elevati ²². Di recente introduzione anche la *flat tax* per i pensionati ²³: un'imposta unica del 7% applicabile per opzione a tutti i redditi dei pensionati che, dall'estero, decidono di trasferire la loro residenza in una regione del Sud Italia.

²² Mi riferisco all'art. 24-bis del TUIR che consente, alle persone fisiche che trasferiscono la loro residenza fiscale in Italia, di optare per l'applicazione di un regime sostitutivo versando un forfait di 100.000 euro, per ciascun periodo di imposta in cui viene esercitata l'opzione, per i redditi prodotti all'estero. Questo regime forfettario può anche essere esteso a uno o più familiari, attraverso una specifica indicazione in dichiarazione dei redditi e in questo caso, l'imposta sostitutiva è pari a 25mila euro per ciascuno dei familiari.

²³ Trasmessa nell'art. 24-ter del TUIR.

Oggi è difficile pensare di reintrodurre nella base imponibile dell'IRPEF tutti i redditi che con il tempo e da tempo hanno conquistato l'imposta proporzionale. Una certa evoluzione del nostro sistema fiscale costituisce effetto della globalizzazione dell'economia, della liberalizzazione dei movimenti di capitale e della concorrenza fiscale tra i paesi e rischia di essere un processo senza ritorno: pensiamo alle difficoltà che incontrerebbe l'idea di riportare in progressività i redditi di capitale e le rendite finanziarie.

I confini tra gli Stati e i rispettivi sistemi fiscali sono diventati permeabili; è possibile scegliere dove pagare le imposte attraverso l'opportuna localizzazione degli investimenti finanziari o delle attività produttive. Si può scegliere di pagare imposte in un paese diverso da quello nel quale si beneficia della spesa sociale; e in questo modo, come già osservato, si impoverisce due volte lo Stato di appartenenza, sottraendogli gettito e continuando contemporaneamente ad assorbire spesa sociale.

Per frenare l'emorragia dei contribuenti residenti e attrarre quelli esteri, tutti gli Stati sono spinti ad abbattere le aliquote sui redditi più mobili e concentrare l'imposizione sull'imponibile ricollegato ai fattori meno mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari.

Si sono verificate le condizioni della tempesta perfetta: le basi imponibili si sono spostate, mentre le spese pubbliche per il *welfare state* sono rimaste elevate.

Anche evasione ed erosione hanno contribuito ad allontanare l'IRPEF dal suo modello teorico di riferimento. L'imposta personale è indubbiamente più difficile da accertare; e solo i redditi dichiarati da terzi pagatori (salari dichiarati dal datore di lavoro, dividendi dichiarati dalle società che li pagano, fitti dichiarati dai locatari) possono essere esattamente conosciuti dal fisco. Anche da questo punto di vista l'Irpef è diventata, in concreto, un'imposta che colpisce in particolare alcuni redditi. E questa situazione, già criticabile per un'imposta proporzionale, diventa inaccettabile quando si tratta di un'imposta progressiva.

L'elevato livello di evasione presente presso talune categorie di redditi, in particolare delle fasce medio-alte di reddito, ha eroso la fiducia dei redditi medio-bassi nella capacità redistributiva dell'imposta.

Come osservato²⁴ anche i maggiori sostenitori politici della progressività redistributiva – cioè i lavoratori dipendenti – hanno cominciato a dubitare dell'"equità" di un'imposta cui loro non potevano sottrarsi, essendo un'imposta prelevata sotto forma di ritenute alla fonte, nello stesso momento in cui statistiche e indagini empiriche evidenziavano dichiarazioni di imponibili piuttosto bassi da parte dei titolari di redditi di capitale, di impresa e di lavoro autonomo.

Basti pensare che i redditi di lavoro dipendente e assimilati costituiscono da soli l'84 per cento della base imponibile Irpef, mentre le stime ufficiali parlano di redditi di impresa e lavoro autonomo evasi quasi al 68 per cento (quasi 64 per cento da omessa dichiarazione e il rimanente

²⁴ Cfr.: A. CREMONESE, *L'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche e la tassazione proporzionale dei redditi di capitale*, Quaderno LUISS, giugno 2008, pp. 7-8.

da mancati versamenti) per una evasione stimata di 32,6 miliardi di euro. Un dato che diventa preoccupante anche in un'ottica più generale, visto che in tutte le economie sviluppate si va verso una riduzione della quota di redditi di lavoro dipendente sul totale dei redditi.

Parallelamente, è anche cresciuta una certa ostilità verso la spesa sociale o, più correttamente, verso gli abusi e gli sprechi dell'apparato burocratico che gestisce lo Stato sociale. Si sono affermate tesi che propugnano visioni minimaliste dell'intervento pubblico²⁵ o arrivano a configurare il potere impositivo come una "forma di espropriazione senza indennizzo"²⁶.

La forbice delle diseguaglianze si è ampliata; il *gap* tra ricchi e poveri si è ampliato. E la diseguaglianza si misura non solo con riferimento al reddito disponibile, ma anche con riferimento ad altri beni, che pure misurano situazioni di benessere e di vantaggio (il tenore di vita, la fruizione di servizi sanitari di qualità, l'ambiente).

Negli ultimi decenni, l'Italia ha registrato un forte aumento della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e della ricchezza netta. Alla fine di giugno 2019 (dunque prima della pandemia) il 40% più ricco della popolazione italiana deteneva quasi l'87% della ricchezza e il restante 60% più povero il 13%²⁷. La pandemia ha peggiorato questi dati ed è noto che le diseguaglianze producono effetti nefasti sulla tenuta della solidarietà.

Oggi il nostro è un Paese caratterizzato da povertà diffusa ed elevata disuguaglianza dei redditi; disuguaglianza che, in un sistema a bassa mobilità sociale, tende a trasmettersi da una generazione all'altra, col risultato che il destino economico delle generazioni successive dipende in larga misura da quello della generazione precedente. Si è spezzata anche la solidarietà intergenerazionale: il crollo delle nascite lascia intravedere un peso crescente sui giovani a vantaggio dei più anziani.

Le teorie economiche neoliberiste dubitavano del ruolo redistributivo del settore pubblico; ritenevano che le diseguaglianze non avrebbero compromesso la crescita e che la detassazione dei redditi e dei patrimoni dei più ricchi avrebbe prodotto un effetto a cascata, trasferendo ricchezza sulle classi più basse. Così non è stato: la crescita fondata sulle diseguaglianze ha destabilizzato l'economia e bloccato l'ascensore sociale.

In un mondo diseguale credo dovremmo recuperare l'intervento redistributore dello Stato impositore. Certo, occorre chiedersi se in un sistema bloccato possa essere lo Stato a garantire maggiore mobilità agli assetti sociali; e la risposta a questa domanda dipende in larga misura dal valore che diamo al principio di capacità contributiva.

²⁵ Lo Stato minimo di R. NOZICK Secondo il quale i compiti dello Stato sarebbero solo quelli del "guardiano notturno": garantire nell'ambito del proprio territorio il rispetto della legge, attraverso la punizione (con l'uso della forza) per chi trasgredisce. Al di là di questi compiti lo Stato non dovrebbe andare, a pena di ledere i diritti degli individui; dunque, non dovrebbe occuparsi neanche di redistribuire le ricchezze o riequilibrare le condizioni sociali perché questo interferirebbe con il mercato e, in definitiva, con il principio di libertà.

²⁶ R. EPSTEIN, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Harvard, 198.

²⁷ Dati Oxfam, Disuguitalia, 2021.

E qui delle due l'una: possiamo leggere il principio di capacità contributiva come un *premium libertatis*, come la faccia negativa del costo dei diritti ²⁸, possiamo misurarlo con il metro dell'incidenza della tassazione sui diritti relativi alla libertà economica e alla proprietà privata: in questa prospettiva, il tributo diventa semplice corrispettivo a fronte dei pochi interventi pubblici a favore del privato e la tendenza è quella a rafforzare le garanzie del contribuente come persona e a limitare la discrezionalità del legislatore nella scelta dei presupposti d'imposta, lasciando al mercato il compito di garantire l'ordine spontaneo delle cose.

Oppure possiamo leggere il principio di capacità contributiva come un *quid pluris* del principio di eguaglianza e quindi come strumento di giustizia distributiva. Che è poi la lettura che ci indica anche la Corte costituzionale, che in più occasioni ha sottolineato la funzione perequativa e redistributiva che può avere la progressività *"come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza"* ²⁹.

Dunque la progressività non come mero criterio programmatico dell'ordinamento, ma come principio costituzionale che consente di vagliare la ragionevolezza e la *"non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione"* e che finanzia non solo i diritti proprietari, ma, attraverso la spesa a fini redistributivi, anche i diritti sociali e civili.

Dobbiamo chiederci se oggi abbia senso recuperare questa progressività. Personalmente credo che abbia ancora un senso perché credo che, come osservava Zygmunt Bauman, *"la tenuta di un ponte si misura a partire dalla solidità del suo pilastro più piccolo. La qualità umana di una società dovrebbe essere misurata a partire dalla qualità della vita dei più deboli tra i suoi membri"*.

Ma dobbiamo anche tenere presente che quel che serve ai fini della redistribuzione non è una progressività di facciata, cioè una progressività necessariamente immediatamente visibile attraverso la previsione di aliquote Irpef progressive sulla generalità dei redditi.

La progressività potrebbe essere modulata non solo sul reddito personale dichiarato, ma anche sulla situazione personale, familiare o sociale del contribuente. L'unità impositiva potrebbe essere individuata nella famiglia anziché nell'individuo, come avveniva in Francia con il quoziente familiare o come avviene ancora, su opzione del contribuente, in Germania con lo *splitting*.

Ricordo che il testo originario dell'Irpef del 1973 prevedeva un regime di cumulo obbligatorio dei redditi, cioè l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie e dei figli minori conviventi, nel convincimento che la coesistenza di più persone titolari di reddito all'interno dello stesso nucleo familiare ne aumentasse la capacità contributiva complessiva. Il sistema del cumulo venne poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 1976; sentenza nella quale la Corte da un lato ammoniva il legislatore ad applicare correttamente i principi di personalità e progressività dell'imposta, riconoscendo soggettività passiva ad ogni persona fisica e, dall'altro, già auspicava che potesse essere data ai coniugi l'opzione per un

²⁸ L'immagine è di F. GALLO, *Etica e giustizia nella "nuova" riforma tributaria*, in *Politica del diritto* 2003, n. 4, pp. 512 ss..

²⁹ Cfr.: Corte cost. sent. n. 223 dell'8 ottobre 2012 e n. 116 del 6 giugno 2013.

regime diverso, che favorisse la formazione e lo sviluppo della famiglia e considerasse la posizione della donna casalinga e lavorativa.

In effetti, però, anche con il passaggio alla tassazione su base familiare potrebbero sorgere alcuni problemi: *in primis* si rischierebbe di accentuare il fenomeno della bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, oggi già in parte assecondato dalla previsione della detrazione per familiari a carico.

Forse, dovremmo misurare la capacità contributiva di un soggetto anche tenendo conto della sua età e della sua capacità lavorativa; non a caso è stato ipotizzato un sistema d'imposizione sul reddito fondato su una curva "a parabola" della progressività³⁰, caratterizzata da aliquote tanto più basse quanto più si è giovani e anziani, cioè su aliquote che si abbassano quanto più ci si allontana dalla "maturità fiscale", intesa come la massima capacità di produzione del reddito.

Sarebbe possibile riaffermare il principio costituzionale della progressività e attuare politiche redistributive anche con una *flat tax*, la tassazione "piatta" che potrebbe essere ritenuta più semplice ed efficiente e che sarebbe anch'essa compatibile con un sistema progressivo, se la progressività fosse però articolata sulla spesa, cioè se la spesa pubblica fosse prioritariamente rivolta ai portatori di redditi più bassi. Associando alla *flat tax* forme di sussidi per i redditi inferiori al minimo, aumenterebbero gli effetti redistributivi e si fornirebbe una risposta anche al problema degli "incapienti".

La *flat tax*, con la previsione del minimo vitale, finisce infatti per concentrare il prelievo sui redditi medi e rende necessario articolare la progressività sul lato della spesa: ma la gestione di un sistema di questo tipo nell'attuale situazione sembra complessa. Nell'ultimo anno abbiamo visto le difficoltà dell'INPS, le cui capacità sono state messe a dura prova dai diversi strumenti messi in campo dal Governo, dal reddito di emergenza alla CIG, CIGS, fino ai congedi parentali e i permessi straordinari della legge n. 104, per arrivare ai fatidici bonus di 600 euro per le partite IVA. Tutte queste forme di sostegno, che dovevano essere erogate nel più breve tempo possibile e nel rispetto dei parametri e dei requisiti disposti dai vari decreti, hanno richiesto all'INPS una mole di lavoro senza precedenti, uno sforzo straordinario, che forse non era ragionevole pensare potesse essere efficacemente fronteggiato con le risorse esistenti. La nostra pubblica amministrazione rischia di arrivare in ritardo rispetto all'emergenza del momento e questo mette in seria difficoltà cittadini, imprese e professionisti.

Potremmo costruire la progressività del sistema e attivare la redistribuzione anche giocando sull'imposta di successione: le imposte di successione oggi hanno franchigie molto alte, di fatto non si pagano. Quindi una soluzione possibile per rendere progressivo il sistema potrebbe essere anche quella di spostare la tassazione dal reddito prodotto a quello ereditato o donato.

³⁰ Di una "progressività per età" parlava nel 1984 il *Libro bianco del nuovo fisco*, di G. Tremonti. Sul tema v. F. MARCHETTI e L. MONTI, *Primi fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale*, in *Amministrazione in cammino*, n. 10/2013.

Le soluzioni per la progressività sono tante; la più semplice forse è proprio quella di intervenire su base imponibile, aliquote e detrazioni dell'Irpef.

Le linee di una possibile riforma del sistema fiscale a partire dall'Irpef: le considerazioni di fondo

Riformare il sistema fiscale, ricostruendolo proprio a partire dall'imposta sui redditi, si deve: ma sono necessarie decisioni coraggiose, che tengano conto di alcune considerazioni di fondo.

La prima considerazione di fondo è che per una riforma fiscale strutturale, che sia uno spartiacque tra un prima e un dopo e che segni un momento di svolta per il Paese, servono studi seri e un consenso politico rilevante. La prospettiva corretta dovrebbe essere quella di una riforma pensata per le prossime generazioni, non per le prossime elezioni.

Una riforma di questo genere richiede competenze e tempi: in questo senso è apprezzabile l'iniziale indicazione del Presidente Draghi di affidare la riforma a una Commissione di esperti che lavori con calma a una revisione del sistema fiscale, partendo dall'Irpef, e che possa via via illustrare al Parlamento i suoi lavori fino alla relazione definitiva sul progetto di riforma. Lo strumento più idoneo a tale fine è quello della legge delega. Non si può pensare di riformare il sistema fiscale a colpi di decreti-legge che si susseguono per correggersi ed emendarsi uno dopo l'altro, lasciando il Parlamento ad affrontare il dilemma della loro conversione o della disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Seconda considerazione: la riforma deve tendere alla semplificazione del sistema fiscale, anche perché un sistema più semplice è un sistema meno facilmente evaso. Oggi la normativa fiscale è diventata complessa al punto di far perdere di vista il disegno complessivo del sistema non solo ai contribuenti, ma spesso anche ai professionisti che li assistono nell'adempimento delle loro obbligazioni tributarie. La conoscenza di una disciplina in continua mutazione richiede una sorta di armamentario per apprendisti stregoni e crea rilevanti costi di *compliance*. Norme tributarie alluvionali spesso necessitano di provvedimenti di attuazione che vengono emanati con grande ritardo o che mal si coordinano con la normativa di riferimento, creando trappole interpretative anche per i professionisti più esperti. Nell'audizione della Corte dei conti è stato sottolineato un dato "autoesplicativo": la più semplice delle dichiarazioni annuali per il 2020, il modello 730, ha 130 pagine di istruzioni alla compilazione. Più di 160 pagine contano le istruzioni alla dichiarazione dei redditi e 50 di queste pagine sono dedicate a spiegare come si compila il Quadro degli oneri e delle spese. Questi dati spiegano a sufficienza perché, nonostante si sia intrapresa la strada della dichiarazione precompilata, la maggioranza dei contribuenti ritenga necessario affidarsi ad un professionista anche per la semplice predisposizione della sua dichiarazione dei redditi.

Il sistema fiscale attuale non è trasparente: i contribuenti non sono generalmente in grado di conoscere quale sia l'aliquota effettiva gravante sui loro redditi. E su questo sistema fiscale estremamente complesso si "esercitano" oggi 118.000 professionisti e quasi 100.000 persone tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza.

E' necessario garantire certezza, stabilità e prevedibilità del sistema per i contribuenti, per i professionisti che li assistono nell'adempimento dei loro obblighi tributari, per i sostituti di imposta e le partite Iva chiamati a partecipare non più solo alla fase di attuazione delle imposte, ma anche a quella di accertamento tramite la comunicazione dei dati. A tal fine sarebbe utile una codificazione, cioè un riordino delle norme in testi unici e, allo stesso modo, sarebbero necessarie norme di principio sull'attuazione dell'obbligazione tributaria: sulle procedure di accertamento, di riscossione e di rimborso delle imposte.

La terza considerazione è che nessuna riforma del sistema fiscale può essere attuata se non viene preceduta da una riforma dell'Amministrazione finanziaria, intesa come miglioramento non solo delle capacità professionali ma anche dei mezzi tecnici a disposizione (adesso anche l'intelligenza artificiale)³¹. Le banche dati rappresentano un patrimonio di informazioni che ben può aiutare nella lotta all'evasione, ma si tratta di dati che occorre saper leggere e connettere. E' necessario orientare i controlli sui soggetti a rischio ed espandere le modalità di *cooperative compliance* nei confronti degli altri contribuenti, anche di dimensioni medie, nella consapevolezza però che l'attività di contrasto all'evasione non può esaurirsi nella *tax compliance* o nelle forme di controllo diffuso e tracciamento delle operazioni imponibili come la lotteria degli scontrini o *il cash back*.

La quarta considerazione è che il nostro Stato e anche il nostro sistema fiscale non sono più delle monadi. Con la caduta dei territori, i sistemi fiscali nazionali sono entrati in competizione e sono inevitabilmente condizionati dalle interrelazioni con la fiscalità degli altri Stati: non è un caso se molti degli ultimi interventi strutturali in materia impositiva portati avanti nel nostro Paese negli ultimi anni si riaggancino ad analoghe riforme già portate avanti in altri paesi europei. Quella armonizzazione delle imposte sui redditi che non è stata prevista nei Trattati europei si sta affermando di fatto per effetto della competizione fiscale. Nel "mercato delle tasse", non possiamo permetterci di essere troppo diversi o troppo più severi dagli altri se non vogliamo perdere basi imponibili.

Quinta considerazione: abbiamo dei vincoli, interni ed esterni. La riforma fiscale dovrebbe sostenere la crescita dell'economia ma non aumentare il livello complessivo del prelievo fiscale, già elevato se visto nel confronto internazionale. Le risorse del Recovery Fund sono risorse a termine: possono sostenere eventuali e temporanei disallineamenti di gettito conseguenti all'entrata a regime di una riforma fiscale e alla transizione a un nuovo sistema, ma non sarà possibile utilizzarle per finanziare eventuali perdite di gettito a carattere permanente che conseguissero alla riforma fiscale. La riforma non può essere fatta in disavanzo, perché il debito pubblico, già elevatissimo, dovrà comunque essere rimborsato.

Per poter alleggerire la tassazione su lavoro e impresa, dovremmo tagliare spesa pubblica e ridurre le *tax expenditures* (tra le quali rientrano anche alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale): interventi che sembra, tuttavia, difficile attuare in questa fase di emergenza. Se

³¹ E' notizia recente il progetto, ideato dall'Agenzia delle entrate e selezionato per il finanziamento con fondi europei, per scoprire, tramite il controllo dell'intelligenza artificiale sui comportamenti dei contribuenti, frodi Iva e utilizzi indebiti di crediti di imposta e altre agevolazioni.

operiamo a parità di gettito e non vogliamo tagliare spesa pubblica (e non possiamo avere certezze sul recupero dell'evasione) dobbiamo necessariamente ridimensionare gli obiettivi; dobbiamo lavorare non sull'abbattimento, ma sulla ricomposizione del prelievo, cercando di sgravare lavoro e impresa e di trasferire la tassazione, almeno in parte, sui consumi e sul patrimonio come ci chiede l'Unione europea. Naturalmente, ogni soluzione prospettabile si rivelerà politicamente difficile da perseguire: la reintroduzione di una tassazione, sia pure moderata, sul reddito figurativo della prima casa solleverà pesanti reazioni (anche se il nostro ordinamento, da questo punto di vista, rappresenta un *unicum* in Europa); il tentativo di riportare nel perimetro della progressività i redditi di capitale o gli altri redditi oggi assoggettati a forme di imposizione sostitutiva solleverà dubbi di fuga dei capitali e proteste dei gruppi interessati; anche la proposta di una patrimoniale progressiva troverà ostacoli applicativi, oltre che di principio. Lo stesso aumento delle aliquote Iva sarà contestato sotto il profilo della possibile depressione dei consumi, nonostante viviamo ormai tutti in una società di consumatori, in cui la prima virtù è la partecipazione attiva ai mercati dei beni di consumo, anche a costo di ricorrere ai prestiti e al credito (il "consumo, dunque sono", di Bauman).

Oggi quello che definisce lo *status* di cittadino non è più la tradizionale capacità di produrre reddito, quanto piuttosto la capacità di consumare. In questa prospettiva, potrebbe essere logico rifocalizzare sulle scelte del consumatore quella interazione tra diritti e doveri che viene evocata per legittimare l'imposizione fiscale. Proprio l'IVA, a differenza dell'imposta sul reddito, pone al centro quella libertà di scelta (del consumatore) che i governi che presiedono alle società dei consumatori brandiscono e sfoggiano come il genere di servizio da cui deriva tutta la legittimazione di cui ha bisogno il loro potere ³².

Certo, sulla spesa occorre fare attenzione. Perché è vero che la spesa è un dato che possiamo conoscere più facilmente del reddito, ma è anche vero che le differenze di situazioni sociali ed economiche manifestate dalla spesa possono essere illusorie: è il caso di chi consuma anche il capitale e riduce lo stock di risparmio pur di mantenere invariato il tenore di vita o di chi utilizza trasferimenti patrimoniali effettuati da altri soggetti.

Si potrebbe inoltre facilmente obiettare che se si tassano i consumi, è perché gli stessi rappresentano la spendita di redditi pregressi o di futura produzione; e quindi torniamo alla centralità della nozione di reddito.

La realtà è che tutti questi indici di capacità economica – il reddito, il consumo, i trasferimenti di patrimonio – sono connessi; quello su cui si può cominciare a riflettere sono i limiti della tassazione redditocentrica, cioè di sistemi fiscali che pretendono di misurare la capacità contributiva globale tutta sul reddito e che di articolare tutta la progressività del sistema su un'ormai esausta imposta personale.

³² Così BAUMAN, Z, *Consumo, dunque sono (Consuming life)*, Laterza, 2008, p. 102.

Le linee della revisione dell'Irpef

L'Irpef dovrebbe tornare ad essere un'imposta ad ampia base imponibile, con minimi esenti e progressività non troppo elevata.

Ma soprattutto, se vogliamo che la sua struttura "regga" per una pluralità di anni, dovrebbe essere un'imposta "pulita", cioè liberata dalle molte *tax expenditures* che oggi la rendono opaca e che sono destinate a perdere efficacia man mano che si moltiplicano. Oggi, per i soggetti passivi Irpef, le aliquote nominali non coincidono con le aliquote effettive dell'imposta che dovrà essere pagata e non si conoscono se prima non si calcola l'imposta.

Se non ripuliamo la base imponibile dell'Irpef dalle detrazioni, dai bonus, dalle esenzioni, rischiamo di minare l'Irpef alle fondamenta, ponendo i presupposti per un suo rapido degrado. Il sistema delle imposte sui redditi (non solo l'Irpef, per la verità) è appesantito da una serie di regimi di favore dei quali si è persa anche la *ratio* (ammesso che vi sia mai stata): piccoli e grandi, dispersi nel sistema, spesso frutto di interventi lobbistici via via avallati per motivi elettorali o di consenso politico. La politica dei *bonus* distorce le linee del sistema e induce un effetto di vischiosità dal quale è difficile liberarsi, soprattutto per ragioni di costo politico; alcune di queste spese fiscali peraltro non possono neanche essere tagliate a breve, visto che vincolano il fisco a un impegno "pluriennale" nei confronti dei contribuenti (si pensi, ad esempio, alle spese di ristrutturazione edilizia).

Tutte insieme queste *tax expenditures* – cresciute nell'ultimo anno anche per effetto dei decreti emanati nell'emergenza Covid – pesano molto; andrebbero raggruppate per categorie e ne andrebbe valutata l'efficacia e la logica permanenza nel sistema in relazione alla loro natura. Per tenerle sotto controllo potrebbero essere opportunamente introdotti vincoli legislativi che ne escludano la proliferazione incontrollata o la proroga continua, dopo l'iniziale previsione di una applicazione temporanea.

Certo, è un settore nel quale la storia degli ultimi anni ci dimostra la difficoltà a intervenire, visto l'effetto che si pagherebbe politicamente con la cancellazione o il ridimensionamento di queste spese; tuttavia, nell'ambito di una riforma strutturale e con la chiara indicazione dei pochi obiettivi da salvaguardare, potrebbero più facilmente essere superate le resistenze dei singoli settori.

Il recupero della progressività è scelta politica, così come politica è la scelta sul grado della progressività e sulle vie per perseguirla. Il dibattito fino ad oggi sembra essersi incentrato prevalentemente sulle aliquote, ma non tutto si gioca sull'aliquota. Altri elementi della struttura impositiva possono giocare un ruolo determinante al fine della strutturazione del regime fiscale come progressivo: l'estensione della base imponibile, le deduzioni e le detrazioni. Gli oneri deducibili operano direttamente sull'imponibile, livellandolo verso il basso: determinano una riduzione dell'imponibile ante imposte, così che il reddito possa più facilmente collocarsi nello scaglione inferiore ed essere tassato con un'aliquota più bassa; dunque sono destinati a

determinare un maggior risparmio di imposta per i contribuenti con aliquote più alte, mentre chi ha un'aliquota più bassa ottiene, a parità di onere sostenuto, un beneficio inferiore. Proprio questo motivo ha determinato, nel tempo, la trasformazione di taluni oneri deducibili, tra cui le spese mediche, in detrazioni di imposta; le detrazioni, infatti, essendo sottratte dall'imposta lorda, calcolata applicando al reddito complessivo nettizzato degli oneri deducibili le aliquote progressive, determinano un beneficio fiscale superiore per i contribuenti con redditi inferiori, accentuando la progressività dell'imposta sui primi scaglioni.

La prima via da esplorare è quella di riesperire, per quanto possibile, la base imponibile dell'Irpef, fortemente erosa negli anni, cercando di riportare in progressività quei redditi che ne sono usciti e che hanno ottenuto l'assoggettamento ad imposizione proporzionale se non addirittura l'esenzione. Si tratta di una scelta da valutare con attenzione, perché rischia di trasformarsi in una partita persa ove si pensi *tout court* di riportare in progressività categorie di reddito che da troppo tempo e per ragioni in parte ancora attuali ne sono uscite. Ad esempio, potrebbe essere una scelta "antistorica" per i redditi da attività finanziaria - non è un caso che, ad esempio, la loro tassazione con imposte proporzionali sia comune ai principali paesi europei - e potrebbe avere effetti negativi in termini di competizione internazionale, oltre che "costi politici" molto elevati. Del resto, l'attuale aliquota del 26 per cento sui redditi di capitale non sembra particolarmente bassa, se teniamo conto del peso dell'inflazione (mentre dovrebbe essere eliminata, per ragioni di neutralità fiscale, l'aliquota del 12,5 per cento sui rendimenti dei titoli di Stato. L'aliquota agevolata su questi rendimenti poteva avere un senso 40 anni fa, quando i titoli di Stato erano sottoscritti principalmente dalle famiglie italiane, non ora che solo il 10 per cento di questi titoli è direttamente o indirettamente sottoscritto dalle famiglie italiane).

Per la verità, alcune delle obiezioni a un eventuale ritorno in progressività dei redditi di capitale potrebbero essermi contestate: si potrebbe sostenere che gli intermediari che normalmente intervengono nel pagamento di questi redditi potrebbero imparare, con l'utilizzo tecnologico dei dati, a gestire forme di limitata progressività; così come si potrebbe evidenziare che la collaborazione internazionale nello scambio di informazioni può ridurre gli arbitraggi fiscali che sempre si accompagnano ai sistemi di tassazione non proporzionale dei redditi di natura finanziaria³³. Ma certamente il sistema si complicherebbe rispetto all'attuale sistema di tassazione con imposte sostitutive, che è semplice da applicare per intermediari e contribuenti; forse è opportuno *quieta non movere*. Inoltre occorre anche tener conto del fatto che sulle attività finanziarie grava oggi anche un'imposta patrimoniale con aliquota del 2 per mille: imposta di bollo sulle attività detenute presso intermediari residenti e IVAFE per le attività detenute all'estero.

A prescindere dai redditi di capitale, ci sono però altre possibili aree di riesperazione della progressività che sembrano assolutamente razionali, anche se politicamente difficili da affrontare: mi riferisco alla *flat tax* degli autonomi (professionisti e imprenditori individuali) al 15 per cento, che poteva forse avere un senso come primo step di una poi inattuata *flat tax* generale, ma che ha

³³ M. SCHOLES e M. WOLFSON, *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*. Prentice-Hall, Englewood Cliff, 1992.

attualmente soglie irragionevoli e provoca grandi perdite di gettito (oltre alle forti criticità in tema di equità orizzontale, visto che sostituisce non solo l'Irpef, ma anche l'Irap e che prevede l'esclusione da Iva); mi riferisco al reddito figurativo della prima casa, che esentiamo per tutte le prime case (tranne per quelle di lusso); mi riferisco alla cedolare secca sui canoni di locazione degli immobili ad uso abitativo, introdotta con la speranza di far emergere basi imponibili sommerse, ma costata – in termini di sgravio concesso ai contribuenti che già dichiaravano in progressività il relativo reddito – più di quanto abbia prodotto in termini di gettito “da emersione”.

Sempre in tema di ampliamento della base imponibile vanno ridotte e razionalizzate, come accennato, le *tax expenditures*.

Il sistema degli oneri deducibili e delle detrazioni dovrebbe essere razionalizzato e ripulito, consentendo così ai contribuenti di comprendere con maggiore immediatezza quale aliquota effettiva pagano sul loro reddito. Occorrerebbe *in primis* unificare gli interventi a sostegno delle famiglie, oggi polverizzati in bonus, assegni familiari e detrazioni e riportarli all'interno di poche, predeterminate tipologie di spesa (ferma restando l'inesistenza di limiti al sostegno dei carichi di famiglia). L'assegno unico universale – destinato a sostituire la detrazione per figli a carico e l'attuale assegno al nucleo familiare – sembra andare in questa direzione.

Dovrebbe essere eliminato il bonus Irpef, nato come l'ennesima e temporanea complicazione di un sistema complicato, che si è ampliato e consolidato negli anni. Nasceva dalla promessa governativa di rimodulare la detrazione da lavoro dell'Irpef garantendo 1000 euro a tutti i lavoratori entro i 25.000 euro di reddito, ma costava troppo e soprattutto diventava complicato riconoscerlo agli incapienti. Così questi ultimi sono stati paradossalmente esclusi e il bonus è stato concepito come un corpo estraneo al disegno dell'Irpef, che il sostituto d'imposta è obbligato ad erogare – con una serie di complicazioni pratiche – in relazione al reddito complessivo Irpef, all'imposta lorda e all'ammontare della detrazione per lavoro dipendente, senza attenzione alla numerosità del nucleo familiare.

Le altre deduzioni e detrazioni oggi esistenti dovrebbero essere razionalizzate e ridotte ad un numero limitato, circoscrivendo normativamente le aree e gli obiettivi delle spese ritenute meritevoli di un trattamento di favore (ad esempio, i versamenti alla previdenza complementare, le spese mediche, le spese assicurative).

Quasi tutto il dibattito sulla revisione dell'Irpef sembra però concentrato, come rilevato, sul tema delle aliquote.

Questo perché l'attuale struttura della progressività dell'Irpef, combinata con bonus e detrazioni, lascia emergere distorsioni evidenti e un andamento irregolare delle aliquote, particolarmente pesanti nei confronti dei redditi medi. Tra il secondo scaglione (da 15.000 a 28.000 euro) e il terzo scaglione (da 28.000 a 55.000 euro) c'è un salto di aliquota di 11 punti: dal 27 al 38%. L'aliquota del 38 per cento su redditi “medi” – da 28.000 a 55.000 euro – appare davvero troppo elevata, coinvolgendo pesantemente lavoratori dipendenti che si collocano in una fascia di reddito medio bassa e che oltretutto godono (o meglio subiscono) detrazioni d'imposta decrescenti, la cui

operatività determina una divergenza tra aliquote nominali e aliquote marginali effettive. Un primo intervento, minimale, potrebbe essere quello di abbassare l'aliquota marginale del 38 per cento o modificare lo scaglione cui tale aliquota si rende applicabile.

Intervento più deciso è quello di costruire una progressività continua, alla tedesca, di cui molto si è parlato³⁴: intervento che potrebbe evitarci i salti della attuale curva delle aliquote (salti che inducono un appiattimento dei redditi dichiarati per evitare di passare nello scaglione successivo): si tratta di sostituire gli attuali scaglioni di reddito e le attuali aliquote con una funzione matematica continua dalla quale sia possibile estrarre l'aliquota media applicabile al reddito imponibile. La progressività continua assicurerebbe, come evidenziato, una crescita "senza salti" dell'imposta al crescere della base imponibile; la funzione matematica consentirebbe ai contribuenti di calcolare in maniera puntuale, per ogni livello di reddito, l'aliquota media e, al tempo stesso, renderebbe il sistema trasparente e, conseguentemente, renderebbe anche immediatamente evidente l'evoluzione delle aliquote marginali per effetto di successivi interventi di manipolazione delle detrazioni da parte del legislatore tributario.

Quanto alla costruzione e al perimetro della progressività, una scelta possibile sarebbe quella di definire e razionalizzare l'attuale e confuso modello duale trasformandolo in un sistema esplicitamente duale, ma organico e coerente³⁵. Questo sistema duale supererebbe esplicitamente l'idea della omnicomprensività della base imponibile e richiederebbe di distinguere i redditi derivanti dall'impiego di capitale da quelli derivante dal lavoro. Sui redditi da lavoro (compreso il contributo lavorativo dell'imprenditore individuale) sarebbe confermata la progressività, mentre tutti i redditi diversi dal lavoro (dunque i redditi del capitale, mobiliare e immobiliare) potrebbero essere assoggettati ad un'unica aliquota proporzionale pari all'aliquota dell'imposta societaria (Ires, oggi al 24 per cento) e alla prima e più bassa aliquota dell'Irpef progressiva (oggi al 23 per cento).

Una soluzione di questo tipo avrebbe il pregio di equiparare il trattamento fiscale dei redditi da capitale – oggi generalmente tassati al 26 per cento, fatta eccezione per gli interessi sui titoli del debito pubblico, tassati al 12,5 per cento e per i dividendi percepiti dagli imprenditori persone fisiche inclusi nella base imponibili per il 58,14 per cento del loro ammontare – indipendentemente dalla forma giuridica del loro percettore. In questa prospettiva anche i redditi fondiari (derivanti dagli immobili e dai terreni) dovrebbero essere assoggettati alla stessa aliquota degli altri redditi da capitale e ovviamente occorrerebbe tornare a parlare di una tassazione del reddito figurativo dell'abitazione principale, al di sopra di una franchigia predeterminata (a meno che non si scelga di attribuire rilevanza alle abitazioni principali sotto il diverso profilo dell'IMU).

L'irpef sarebbe così, ormai apertamente, un'unica imposta con due diversi meccanismi applicativi sul reddito di lavoro e sul reddito di capitale. I redditi di impresa (combinazione di capitale e lavoro) dovrebbero essere ripartiti in due componenti: un rendimento ordinario, ottenuto

³⁴ E. LONGOBARDI – C. POLLASTRI – A. ZANARDI, *Per una riforma dell'Irpef: la progressività continua dell'aliquota media*, in *Politica economica, Journal of Economic Policy*, vol. XXXVI (1), April 2019, pp. 141 ss..

³⁵ Cfr.: G. ARACHI, *Un disegno coerente di dual income tax*, in *Astrid Rassegna* n.2/2020.

moltiplicando il rendimento nozionale al capitale investito nell'impresa, e assoggettato a tassazione proporzionale; e un extrareddito, assoggettato alla progressività.

Sempre in tema di struttura dell'imposta, va rivisto il c.d. minimo esente. Mentre il sistema uscito dalla riforma tributaria degli anni 70 del secolo scorso prevedeva una detrazione di imposta per quota esente uguale per tutti i contribuenti, a prescindere dalla categoria di reddito posseduto, oggi la *no tax area* non è più concessa su basi universali e con modalità univoche, ma dipende dall'applicazione delle diverse detrazioni per lavoro dipendente o pensione o da lavoro autonomo, che decrescono al crescere del reddito, e varia in relazione alle diverse categorie di contribuenti: la *no tax area* è pari a poco più di 8.000 euro per i lavoratori dipendenti e i pensionati e a meno di 5000 euro per i lavoratori autonomi. Non c'è una *no tax area* per gli imprenditori individuali.

Da un lato la "disgregazione" della *no tax area* può ritenersi conseguenza del moltiplicarsi dei regimi cedolari e sostitutivi: vi sono redditi tassati separatamente e/o tassati con ritenute definitive che li escludono dal concorso all'imponibile complessivo: il sostituto d'imposta che applica la ritenuta d'imposta non conosce la complessiva situazione del contribuente e dunque non può tener conto di eventuali minimi esenti. Qui l'interesse a semplificare l'applicazione dell'imposta e a eliminare il rischio di evasione hanno sacrificato non solo i tratti di progressività, ma anche i tratti di personalità dell'imposta. E il nostro ordinamento tributario non prevede strumenti presenti in altri ordinamenti ³⁶ che consentono al contribuente, in dichiarazione, di trasformare la ritenuta definitiva eccedente rispetto al suo minimo vitale in un credito d'imposta da far valere a rimborso o da riportare a credito negli anni successivi.

Scendendo nelle singole categorie reddituali e cominciando dai redditi fondiari, il primo intervento è legato all'aggiornamento del catasto, problema peraltro comune a diversi Paesi che utilizzano a fini fiscali i valori catastali. Oggi le rendite catastali degli immobili – che dovrebbero corrispondere all'ipotetico reddito ritraibile dalla locazione dell'immobile – derivano da tariffe d'estimo individuate quasi cento anni fa e rivalutate con l'applicazione di coefficienti. E' evidente che un catasto non aggiornato è fonte di iniquità: in esso possono convivere rendite catastali modeste per abitazioni nei centri urbani e rendite catastali troppo elevate per abitazioni situate in periferia. Il problema è aggravato dalla circostanza che il mancato aggiornamento dei dati catastali ha effetti non solo sulla determinazione dell'Irpef, ma rileva anche ai fini dell'Imu, del registro, delle successioni, delle ipocatastali.

Parliamo dei redditi da fabbricati: inizialmente erano assoggettati a Irpef tanto le rendite catastali delle abitazioni di residenza e quelle degli immobili non locati quanto i canoni di locazione percepiti (questi ultimi al netto di un abbattimento forfettario per le spese di produzione del reddito). Dal 2001 è totalmente detassata la prima casa (eccezion fatta per quelle di lusso): è vero che il possesso della casa di abitazione è un importante fattore di resilienza sociale, ma siamo l'unico Paese sviluppato ad esentare la prima casa sia dalle imposte sui redditi che dall'IMU (tra

³⁶ Come il Regno Unito, che riconosce una franchigia ai soggetti il cui reddito complessivo – anche se derivante dal risparmio finanziario - non supera una certa soglia, con possibilità di chiedere il rimborso di quanto eventualmente già versato sotto forma di ritenuta alla fonte.

l'altro a fronte di questa totale esenzione, molte sono le *tax expenditures* legate alla casa, sia di proprietà che in locazione: la detraibilità di parte degli interessi passivi sui mutui ipotecari; le agevolazioni in materia di imposta di registro e ipocatastali sulla prima casa; le detrazioni sui canoni di locazione per i redditi più bassi e per i trasferimenti per esigenze di lavoro e per i giovani).

Probabilmente questo singolare assetto della tassazione sugli immobili si correla "politicamente" alla natura *cash poor* e *asset rich* delle famiglie italiane. Eliminare questa detassazione è politicamente difficile, ma è altrettanto indubbio che la generale reintroduzione dell'Irpef (e delle relative addizionali locali) sulla casa di residenza avrebbe il vantaggio di riattribuire autonomia tributaria a livello degli enti locali. La detassazione potrebbe peraltro essere più propriamente sostituita da una franchigia che esenti da imposizione un determinato ammontare di valore della prima casa, tassando l'eventuale eccedenza rispetto a tale valore.

Quanto ai canoni di locazione delle abitazioni, ampiamente "sommersi", dal 2011 è stata introdotta l'opzione per la cedolare secca ad aliquote piuttosto basse. Oggi, per effetto delle cedolari, i redditi da locazione scontano un'aliquota del 21 per cento (sui canoni di locazione degli immobili ad uso abitativo a canone libero) o addirittura del 10 per cento (sui canoni di locazione degli immobili ad uso abitativo a canone concordato): dunque aliquote inferiori sia alla più bassa aliquota nominale dell'Irpef (23 per cento) sia all'aliquota dell'imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziaria (26 per cento). Bisognerebbe riportare in progressività i canoni di locazione, magari ammettendo la deducibilità delle spese sostenute per l'immobile o, in una prospettiva duale, per ragioni di neutralità, allinearne la tassazione all'aliquota prevista per la tassazione dei redditi di natura finanziaria.

Occorre rivedere la tassazione del settore agricolo. Il reddito degli imprenditori agricoli è oggi tassato catastalmente sulla base di rendite non aggiornate; e il reddito derivante dalle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti del fondo, così come il reddito derivante dall'attività di allevamento di animali ha la particolarità di diventare un reddito "bicefalo" (in parte fondiario e determinato su base catastale e in parte d'impresa, determinato su base analitica) se si supera la potenzialità del fondo. Negli ultimi anni, gli imprenditori agricoli professionali sono progressivamente diventati esenti da Irpef, da Irap e da Imu e hanno anche un regime Iva speciale: occorrerebbe rivedere questo cumulo di agevolazioni.

Una semplificazione e una razionalizzazione del sistema potrebbe riguardare la già citata unificazione, nella categoria dei redditi di natura finanziaria, delle attuali categorie dei redditi di e da capitale. Mantenere in vita la distinzione tra redditi di capitale (tassati al lordo dei costi di produzione) e redditi diversi (tassati al netto di perdite e minusvalenze), a seconda che il rendimento dell'investimento finanziario si esprima sotto forma di interessi o dividendi o sotto forma di plusvalenza è un elemento di complicazione del sistema e di possibili arbitraggi. Dovremmo prospettare una tassazione omogenea e per cassa delle diverse componenti derivanti dal risparmio investito e dovremmo eliminare l'ormai anacronistico trattamento privilegiato riservato agli interessi dei titoli di Stato, oggi peraltro in possesso di investitori istituzionali più che

di famiglie, e ai proventi delle cosiddette obbligazioni di progetto (*project bond*). Occorrerebbe riflettere anche sulla permanenza all'11,5 per cento del prelievo sui fondi pensione e sulle forme pensionistiche complementari.

Quanto ai redditi da lavoro, certamente l'attuale combinazione di bonus per il lavoro dipendente e di regimi forfettari per i redditi di lavoro autonomo crea dei mix micidiali: non solo genera irrazionali disparità di trattamento tra redditi di pari importo (in assenza di scelte di discriminazione qualitativa dei redditi) ma soprattutto induce a scelte di pianificazione fiscale volte a rimanere sotto soglia per non perdere regimi agevolativi soggetti a continui cambiamenti.

Occorre considerare che l'evoluzione del mercato del lavoro è tale da rendere sempre più tenue la distinzione tra lavoro autonomo e lavoro dipendente: nelle giovani generazioni, è facile incontrare persone che passano da rapporti di lavoro autonomo a rapporti di lavoro dipendente per poi fare il percorso inverso. Oggi ai fini fiscali autonomi e dipendenti sono trattati in modo molto diverso e diverso è anche il livello delle loro tutele: forse dovremmo cominciare a pensare ad un loro ravvicinamento³⁷.

Sempre in tema di rispetto della capacità contributiva effettiva, va segnalato per i redditi di lavoro dipendente il *vulnus* derivante dalla presenza di una tassazione al lordo dei costi di produzione. Sotto questo profilo va certamente rivista la detrazione sui redditi di lavoro dipendente. Nata come strumento di forfetizzazione dei costi di produzione del reddito, oggi – avendo carattere decrescente, fino ad azzerarsi, al crescere del reddito imponibile – la sua unica funzione è diventata quella di alleggerire l'impatto della tassazione sui redditi di lavoro dipendente di importo più basso. In questo modo, però, i redditi di lavoro dipendente superiori a 55.000 euro vengono irrazionalmente tassati in progressività e al lordo dei costi di produzione (che pure possono essere rilevanti),³⁸ laddove in molti ordinamenti esteri sono ammessi analiticamente in deduzione dal reddito di lavoro dipendente i costi di produzione effettivi (spese di viaggio, aggiornamento professionale, assicurazioni sanitarie etc.) oppure è prevista una deduzione fissa (non decrescente, quindi) se non addirittura crescente al crescere del reddito prodotto. In altri termini, l'attuale detrazione per costi di produzione del reddito di lavoro dipendente, per come è strutturata, determina effetti palesi di iniquità orizzontale con il reddito di lavoro autonomo e d'impresa, nei quali è ammessa la deduzione analitica dei costi. Se è vero che tale deduzione analitica trova contropartita nella necessità di una contabilità altrettanto analitica dei costi e non si vuole gravare i dipendenti di tale contabilità, occorrerebbe almeno prevedere per il lavoro dipendente diverso

³⁷ In tal senso il CNEL ha approvato nel 2020 un disegno di legge per le "Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata Inps".

³⁸ Si potrebbe obiettare che anche i redditi di capitale e i redditi dei fabbricati vengono tassati al lordo dei costi di produzione: i primi perché non ammettono "alcuna deduzione" e i secondi perché godono di una percentuale simbolica (5%) ammessa in deduzione; dunque anche per tali tipologie di redditi potrebbe sembrare logica una deduzione delle spese di produzione del reddito. Tuttavia, occorre tener conto del fatto che redditi di capitale e redditi dei fabbricati sono assoggettati a imposte sostitutive; e questa circostanza rappresenta comunque un alleggerimento del prelievo rispetto all'imposta progressiva gravante sui redditi lordi di lavoro dipendente.

dalle pensioni (a fronte delle quali non vi sono più spese di produzione del reddito) una detrazione sempre forfettaria ma non più decrescente.

I redditi di lavoro autonomo, determinati analiticamente, dovrebbero vedere ridimensionate per tipologia le deduzioni suscettibili di incidere sulla determinazione della base imponibile. Come già rilevato, la spettanza del regime forfettario con tassazione al 15% – oggi fruito dal 60% della platea delle partite Iva - dovrebbe essere circoscritta ai contribuenti realmente minimi: così come è oggi, viola il principio di equità orizzontale con i lavoratori dipendenti con eguale reddito, oltre a provocare distorsioni evidenti posto che spinge i contribuenti a rimanere sotto soglia al fine di continuare a fruire del regime agevolativo,

Sul reddito di impresa: oggi esiste una unica definizione di attività produttiva di reddito d'impresa ai fini fiscali, suscettibile di unire nella stessa nozione la grande impresa e l'imprenditore individuale. Tuttavia, a seconda delle forme giuridiche con le quali l'impresa viene esercitata, e a parità di reddito prodotto, l'impresa può oggi produrre un reddito determinato con regole diverse (si pensi alle diverse discipline in tema di interessi passivi, plusvalenze e dividendi) e assoggettato a imposte diverse (Irpef ad aliquote progressive o Ires con aliquota proporzionale). La presenza di regimi di determinazione forfettaria del reddito e di contabilità semplificata per le imprese di minori dimensioni va valutata con attenzione perché rischia di indurre le nostre imprese a rimanere piccole e a caratterizzarsi per scelte organizzative non efficienti se non sotto il profilo del risparmio fiscale.

Se si sceglie il modello duale, nel reddito di impresa Irpef occorre individuare la componente lavoro (da tassare in progressività) lasciando ad aliquota proporzionale la componente capitale. La soluzione dell'IRI, approvata e mai attuata, andava in questa direzione. Dovrebbe essere rivista la tassazione dei redditi delle imprese agricole, oggi determinati e tassati in base a catasto.

Tra i costi deducibili dal reddito d'impresa occorrerebbe privilegiare le spese conformi a finalità di interesse generale predeterminate dal legislatore (ricerca e sviluppo, occupazione, innovazione tecnologica, tutela dell'ambiente).

Meriterebbe di essere rivista, vista l'attuale situazione di crisi, la disciplina del riporto delle perdite fiscali: uno strumento di osmosi tra risultati reddituali di periodi di imposta diversi ad oggi imperfetto, visto che è ammesso solo in avanti (dunque consente la recuperabilità delle perdite solo a fronte di utili futuri) e circoscrive comunque le perdite deducibili nel periodo all'80 per cento dell'imponibile, con l'effetto di una ingiustificata anticipazione delle imposte. Occorrerebbe introdurre anche nel nostro ordinamento il c.d. *carry back* delle perdite, cioè la possibilità di ottenere la riliquidazione dell'imposta versata negli anni anteriori a quelli di realizzo della perdita.

Andrebbe rivista anche la disciplina degli interessi passivi, ammessi oggi in deduzione nel limite del 30 per cento del risultato operativo lordo, quando la stessa direttiva ATAD prevedeva una possibile deroga fino a 3 milioni di euro di interessi netti.

Potrebbe essere incentivato, con nuovi crediti di imposta, il *re-shoring* di attività produttive precedentemente spostate all'estero o il rinnovamento di attività produttive già esistenti.

Più in generale e più in prospettiva si comincia a ragionare, a livello internazionale, di una possibile evoluzione della tassazione delle imprese sui flussi di cassa, sganciandosi quindi dal tradizionale principio di competenza. La transizione verso un'imposta sui flussi di cassa potrebbe essere considerata un'efficiente risposta alla crisi di liquidità delle imprese generata dall'emergenza Covid. Il vantaggio sarebbe duplice: la *cash flow tax* assicurerebbe alle imprese di corrispondere le imposte sulle reali risorse a disposizione e l'immediata e totale deducibilità della spesa per investimenti si tradurrebbe in un incentivo sistematico agli investimenti stessi. Anche con riferimento alle imprese ad attività multinazionale il passaggio a un'imposta sui flussi di cassa potrebbe offrire significativi miglioramenti del sistema: se uno dei principali problemi dei sistemi fiscali nazionali nasce oggi dalla possibilità che le imprese allochino strumentalmente i loro profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità (*profit shifting* e conseguente *base erosion*), per le amministrazioni fiscali la soluzione più semplice ed efficiente non sembra essere quella di "rincorrere" l'allocatione del reddito tra le diverse giurisdizioni, bensì quella di tassare direttamente le risorse finanziarie che scorrono nelle casse delle imprese. Naturalmente, i vantaggi derivanti dall'implementazione di forme di *cash flow tax* devono essere necessariamente messi a confronti con le criticità che ne deriverebbero: *in primis*, la contrazione del gettito nei primi anni di avvio di una eventuale riforma in tal senso (contrazione determinata dall'immediata deducibilità della spesa per investimenti) ma soprattutto i problemi legati a un'economia aperta alla competizione fiscale internazionale, che richiederebbero una adozione universale della nuova imposta. La *cash flow tax* non è una strada nella quale possiamo avventurarci da soli, ma una prospettiva che merita di essere seriamente esaminata, e non solo come elemento di semplificazione dell'accertamento e della riscossione.

Altra cosa è l'imposizione sul fatturato di cui ha parlato il direttore dell'Agenzia delle entrate nel corso della sua audizione presso la VI Commissione finanze della Camera dei deputati. Il sistema illustrato dal direttore Ruffini rappresenta una possibile riforma delle modalità di determinazione e di versamento dell'Irpef per gli operatori economici e ha indubbiamente il pregio di legarsi ai dati Iva e alla fatturazione elettronica, ma ci riporta ad un *tertium genus*: un sistema che, in realtà, non è né cassa né competenza, perché la data di emissione della fattura non necessariamente coincide con la data di incasso del corrispettivo. In particolare, il sistema illustrato dal direttore Ruffini consentirebbe una liquidazione periodica (mensile o trimestrale) delle imposte sui redditi agganciata all'andamento della cassa, effettuando in automatico le possibili compensazioni, con addebito delle somme dovute sul conto corrente del contribuente tramite pagamento in autoliquidazione da parte dello stesso contribuente alle scadenze mensili o trimestrali previste oppure tramite addebito diretto previa autorizzazione del contribuente; e consentirebbe altresì l'accredito dei rimborsi o la compensazione degli stessi con le imposte dovute nel primo periodo successivo utile e la conseguente abolizione dei versamenti in acconto di giugno e di novembre e della ritenuta d'acconto per i professionisti.

[Gli altri interventi sul sistema tributario: cenni](#)

L'Irap, nata alla fine degli anni '90 per sostituire una serie di tributi (Ilor, patrimoniale sulle imprese, contributi sanitari, tassa sulla salute e Iciap) era inizialmente distorsiva rispetto al fattore lavoro ed è stata fortemente criticata in quanto volta a colpire i fattori della produzione indipendentemente dal livello di attività e di profitti delle imprese. Pur avendo superato indenne sia il giudizio di costituzionalità che il giudizio di conformità all'ordinamento europeo è rimasta un'imposta poco popolare; svuotata dal 2015 della componente lavoro, dopo molte modifiche normative non ha più un profilo definito: è diventata una sorta di addizionale dell'Ires e dell'Irpef sul reddito di lavoro autonomo e d'impresa dei soggetti organizzati. Meglio sarebbe prospettare l'abrogazione e la sostituzione, in termini di gettito, con una nuova imposta ad aliquota ridotta da applicare su una base imponibile molto ampia, comprensiva anche dei redditi oggi assoggettati a imposte sostitutive e ritenute d'imposta³⁹.

Quanto all'imposizione sul patrimonio occorre valutarne in modo approfondito il potenziale redistributivo, visti i dati che suggeriscono la crescita della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza già in esito alla crisi del 2009⁴⁰.

In realtà, piccole patrimoniali "esplose", che colpiscono cioè singoli frammenti del patrimonio, sono già presenti nell'attuale sistema tributario; già tassiamo gli immobili, i beni mobili registrati e le attività finanziarie con patrimoniali reali ad aliquota proporzionale (l'Imu, che serve a dare ai Comuni una importante fonte di entrate e l'imposta di bollo sui prodotti finanziari e le omologhe imposte per i beni detenuti all'estero – Ivie e Ivafe); si tratta di imposte piuttosto semplici da gestire e da riscuotere. Le imposte immobiliari sono, per una pluralità di ragioni, anche le più adatte al finanziamento degli enti locali, posto che chi paga l'imposta ben può mettere in relazione l'entità del prelievo con i servizi forniti dal governo locale; governo locale che, dal canto suo, considerata la prossimità e la tendenziale stabilità della base imponibile, risulta altresì facilitato sotto il profilo dell'accertamento dell'imposta. Certo, quanto alla tassazione degli immobili, resta fondamentale la revisione dei valori catastali e il loro allineamento ai valori di mercato: questo sia ai fini dell'Imu che delle imposte sui trasferimenti e dell'imposta sulle successione.

Introdurre – in luogo delle imposte reali già esistenti – una patrimoniale personale complessiva, che potrebbe affiancare le imposte sui redditi a fini di progressività del sistema⁴¹, è soluzione che appare operativamente complessa. Intanto non sarebbe semplice inserire nella base imponibile cespiti patrimoniali mobili privi di un valore di riferimento di mercato; dall'altro lato, una patrimoniale personale potrebbe comunque essere facilmente elusa con intestazioni di comodo volte a polverizzare il patrimonio, schermata con il ricorso a trust o addirittura bypassata dai più abienti con un trasferimento della residenza fiscale. Molti dei paesi europei che applicavano un'imposta patrimoniale personale all'inizio degli anni 90 l'hanno ormai abrogata: era

³⁹ Cfr.: V. VISCO, *Promemoria per una riforma fiscale*, *Politica Economica Journal of Economic Policy*, 2019, 1, 131-154; V. CERIANI, *Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell'autore*, *Politica Economica-Journal of Economic Policy*, 2019, 3, 395-402.

⁴⁰ Cfr.: P. ACCIARI – F. ALVAREDO e S. MORELLI, *The concentration of personal wealth in Italy 1995-2016*, NBER-CRIW Conference.

⁴¹ Cfr. di recente A. MANZITTI, *Per una nuova imposta italiana sul patrimonio netto*, in *Astrid Rassegna* n. 12/2020.

ampiamente evasa ed elusa e dava un gettito contenuto. I paesi che l'hanno mantenuta (Norvegia, Spagna e Svizzera) la applicano con aliquote molto contenute e hanno dovuto affrontare e risolvere i problemi del suo coordinamento con altre forme di prelievo (l'imposta sulle successioni e sulle donazioni, l'imposizione sugli immobili, la tassazione delle plusvalenze).

Il patrimonio, del resto, è tassato anche nel momento in cui cambia soggetto: i trasferimenti *inter vivos* e a titolo oneroso sono ancora tassati piuttosto pesantemente quando hanno ad oggetto immobili⁴² o aziende, mentre sono esclusi da imposizione se hanno ad oggetto obbligazioni o quote societarie. I trasferimenti a titolo gratuito sono soggetti a tassazioni molto contenute. Nell'imposta di successione sono state progressivamente aumentare le soglie di esenzione; oggi in Italia questa imposta dà un gettito molto modesto (circa 800 milioni di euro) e ben lontano da quello che caratterizza gli altri Paesi industrializzati.

Anche l'Iva dà un gettito basso e risulta ampiamente evasa ed erosa rispetto alla media euro. Meriterebbe di essere rivista e ricondotta a due sole aliquote: nel corso degli anni l'estensione delle aliquote agevolate, la moltiplicazione dei regimi speciali e gli elevati tassi di evasione l'hanno svuotata. La pluralità delle aliquote è occasione di complicazioni amministrative e arbitraggi; sarebbe opportuno indirizzare l'Iva verso un modello a due aliquote, come quello applicato in Germania e in Olanda: in particolare, lasciando inalterata l'aliquota del 22 per cento, le aliquote super-ridotte del 4 e del 5 per cento e l'aliquota ridotta del 10 per cento potrebbero convergere verso un'unica aliquota intermedia compresa tra il 4 e il 10 per cento e fissata in modo da tener conto di eventuali esigenze di ricomposizione del prelievo. L'aliquota ridotta potrebbe essere riservata ai settori particolarmente esposti alla concorrenza (turismo) e a forte livello di occupazione e forte rischio di evasione (edilizia).

Per un contrasto efficace all'evasione Iva – spesso legata all'emissione di fatture per operazioni inesistenti o al caso del *missing trader* (un soggetto passivo che fattura e incassa dai clienti, ma omette di versare) – la fatturazione elettronica è indubbiamente di aiuto, perché consente di avvicinare il momento del controllo rispetto al momento dell'eventuale versamento, senza dover attendere la verifica della dichiarazione. Dovrebbe essere estesa anche ai contribuenti che oggi ne sono esclusi: *in primis*, agli attuali forfettari.

La cadenza annuale della nostra dichiarazione Iva, che viene presentata alla fine dell'anno successivo a quello di effettuazione delle operazioni, è un'anomalia rispetto agli altri Paesi UE, i quali generalmente prevedono dichiarazioni trimestrali (o mensili per i contribuenti con minori volumi di fatturato) proprio al fine di sollecito contrasto all'evasione fiscale.

Quanto agli altri strumenti ai quali l'Italia, come altri paesi, ha fatto di recente ricorso per il contrasto all'evasione in settori specifici, sembra opportuno riflettere sia sull'ambito di applicazione del *reverse charge* che su quello dello *split payment*. Il *reverse charge*, o meccanismo di inversione contabile, prevede che sia il committente del servizio a versare direttamente l'Iva

⁴² Oggi si applica l'aliquota del 9 per cento per tutti i trasferimenti immobiliari, eccezion fatta per la casa adibita ad abitazione principale non di lusso, che sconta l'aliquota del 2 per cento. E' stato elevato a 200 euro l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti i casi in cui sia stabilito in misura fissa.

all'erario invece che al fornitore. E' un meccanismo utilizzato nelle cessioni B2B in alcuni settori (servizi di pulizia e mensa, restauro e installazione collegati all'edilizia, raccolta e rivendita di rottami) particolarmente esposti al rischio di evasione tramite l'omissione del versamento (*missing trader*): evita l'evasione ma aumenta anche i costi amministrativi e può suscitare problemi di liquidità. Il perimetro applicativo di un tale strumento andrebbe periodicamente verificato.

Anche lo *split payment* – o scissione dei pagamenti – è uno strumento per contrastare l'evasione Iva e dovrebbe applicarsi, per le cessioni verso le pubbliche amministrazioni, negli stessi settori in cui si applica il *reverse charge*. Lo *split payment* prevede che il fornitore privato incassi la fattura al netto dell'IVA a debito; Iva a debito che sarà versata direttamente dalla pubblica amministrazione all'Erario. Nel nostro ordinamento lo *split payment* in Italia non è stato però applicato come estensione del *reverse charge*, e quindi limitato, dal lato dei fornitori, agli stessi settori di attività interessati dal *reverse charge*; è stato esteso a tutte le cessioni nei confronti delle pubbliche amministrazioni e anche alle società a controllo pubblico e quotate. Il suo campo di applicazione andrebbe rivisto.

Resta infine il tema, estremamente complesso, del raccordo tra le scelte che saranno fatte in sede di riforma Irpef e il finanziamento degli enti territoriali: Regioni e Comuni oggi applicano addizionali alla base imponibile dell'Irpef, ottenendo risorse per contribuire al finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali. Se si scegliesse per l'Irpef la strada della progressività continua, potrebbe ridursi la base imponibile su cui Regioni e Comuni applicano le addizionali; se si riportasse a tassazione in Irpef il reddito figurativo della prima casa, occorrerà attribuirne una quota ai Comuni.

Una attenzione particolare va assegnata alla lotta all'evasione fiscale e contributiva, fenomeno che nel sottrarre gettito all'Erario, penalizza i contribuenti onesti e distorce la concorrenza tra gli operatori economici. Il *tax gap* – cioè la differenza tra imposte e contributi teorici e quelli effettivamente versati – assume particolare rilievo nel nostro ordinamento e risulta accentuato dalle complessità delle norme, dalla struttura molto frammentata del nostro sistema economico, da un impianto sanzionatorio non sempre efficace. L'amministrazione finanziaria oggi ha accesso a un grande numero di strumenti conoscitivi e, dunque, a una grande mole di informazioni, destinata ad aumentare in futuro con il ricorso all'intelligenza artificiale: deve essere messa nella condizione di utilizzare tutte le informazioni a sua disposizione, in maniera efficiente e tempestiva, per il contrasto all'evasione. Alcune delle misure introdotte nel corso degli ultimi anni (*split payment*, fatturazione elettronica, *reverse charge*) hanno dato risultati positivi, riducendo notevolmente l'intervallo di tempo intercorrente tra la realizzazione della violazione fiscale e la possibilità per gli uffici di intercettarne gli indizi; a livello internazionale, la cooperazione e lo scambio automatico di informazioni rendono più efficace il contrasto alle pianificazioni fiscali aggressive.

In un sistema di fiscalità di massa, nel quale l'azione di controllo dell'Amministrazione finanziaria non può per ragioni evidenti essere pervasiva, è giocoforza affidarsi in buona parte all'adempimento spontaneo dei contribuenti sviluppando ed estendendo modelli di *tax*

compliance. Altrettanto indispensabili restano però accertamenti mirati sui soggetti a maggior rischio di pericolosità fiscale e sanzioni proporzionate alla gravità delle violazioni.

Sotto quest'ultimo profilo, occorre dettare norme di principio e rivedere il sistema delle sanzioni amministrative e penali, assicurando reazioni punitive proporzionate alla gravità dei comportamenti dei contribuenti e rispettose del principio del *ne bis in idem* più volte sottolineato dalla Corte di Giustizia e dalla CEDU. Sia le sanzioni formalmente amministrative che quelle penali tributarie hanno sostanzialmente natura afflittiva, come testimoniato dai lavori preparatori e dalla *ratio* delle rispettive discipline, e tutelano in definitiva lo stesso bene, l'interesse dello Stato alla percezione dei tributi, sia pure diversamente declinato. Il cumulo sanzionatorio "sostanziale" dovrebbe essere escluso dal principio di specialità sancito dall'art. 19 del decreto legislativo n. 74 del 2000 (*"quando uno stesso fatto è punito da una delle disposizioni del titolo II e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale"*), rinvenendosi la specialità rinvenibile nelle soglie di punibilità e nel dolo specifico di evasione richiesto dalla norma penale) che impedisce la congiunta applicazione delle due sanzioni; tuttavia nella sua declinazione processuale, il sistema espone il contribuente al peso di due procedimenti portati avanti da due diverse strutture investigative e con diversi regimi probatori. I recenti interventi normativi che hanno aumentato il grado di afflittività delle sanzioni penali, diminuito la soglia di punibilità per il reato di infedele dichiarazione, disposto per i reati più gravi l'applicabilità del sequestro e della confisca per sproporzione, aumentato il numero dei reati presupposto ex d. lgs. n. 231 del 2001 sembrano destinati ad aumentare le criticità legate al *ne bis in idem*, sia sotto il profilo della moltiplicazione delle sanzioni per la stessa violazione, sia sotto il profilo della moltiplicazione dei procedimenti.

Non si dubita della necessità di appesantire la reazione sanzionatoria dell'ordinamento, passando dall'applicazione di sanzioni amministrative all'applicazione di sanzioni penali, in ragione della gravità delle violazioni; tuttavia, occorre verificare il rispetto del principio di proporzionalità.

Abolita la c.d. "pregiudiziale tributaria", che subordinava l'azione penale al formarsi del giudicato tributario, oggi processo penale e processo tributario corrono su un doppio binario: i due procedimenti sono autonomi (l'art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000 prevede espressamente che *"Il procedimento amministrativo di accertamento ed il processo tributario non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento comunque dipende la relativa definizione"*). Certo, non si tratta di una separazione assoluta: esistono disposizioni che consentono la c.d. circolazione del materiale probatorio raccolto dall'indagine penale all'accertamento tributario e viceversa, ma occorre meglio coordinare azione penale e azione degli uffici tributari, evitando, ad esempio, che il procedimento penale innescato da una *notitia criminis* possa instaurarsi e definirsi a danno del contribuente anche senza che l'Amministrazione finanziaria abbia effettivamente avanzato pretese tributarie nei suoi confronti.

Occorre riformare la giustizia tributaria e, in particolare, il processo di selezione dei giudici.

L'attuale assetto della giustizia tributaria, risalente alla riforma del 1992, è di tipo "misto": prevede due gradi di merito attribuiti alla competenza di un giudice speciale (le Commissioni tributarie provinciali e regionali) e un giudizio di legittimità davanti alla Cassazione. Le statistiche testimoniano che i tempi di definizione delle liti fiscali nei gradi di merito sono piuttosto soddisfacenti, sia rispetto agli omologhi gradi di merito delle liti civili e amministrative sia rispetto ai tempi del giudizio tributario di legittimità; tuttavia a questa rapidità dei giudizi non fa riscontro la qualità e la "tenuta" delle decisioni assunte (spesso in relazione a questioni "interpretative" originate dalla scarsa qualità della normazione in materia tributaria). Il 50% circa delle sentenze tributarie di appello impugnate avanti alla Suprema Corte viene cassato e, in percentuale rilevante, pure essa prossima al 50%, per vizi della motivazione. E queste sono percentuali doppie di quelle delle altre sezioni civili della Corte e della sezione lavoro. Le cause di questo "difetto" di qualità possiamo ritrovarle, da un lato, nelle modalità di reclutamento dei giudici tributari di merito – reclutamento che avviene per titoli e prescinde da un concorso che ne possa valutare le competenze tecniche – e dall'altro nel *part time* che caratterizza l'attuale assetto della giurisdizione speciale di merito.

Più in generale, l'attuale ordinamento e l'attuale organizzazione della giustizia tributaria non sembrano garantire la necessaria indipendenza del giudice. Il giudizio tributario, inizialmente concepito come mera fase contenziosa dell'attività amministrativa di accertamento, dovrebbe assumere i caratteri di un giusto processo, come negli altri ordinamenti europei: la giurisdizione tributaria dovrebbe essere esercitata da giudici professionali e a tempo pieno, reclutati per concorso pubblico ed esami. In questo modo sarebbe garantita la qualità delle sentenze e, conseguentemente, potrebbe essere ridotto il contenzioso che finisce per gravare sulla Cassazione (nel 2019 davanti alla sola sezione tributaria pendevano più di 52.000 procedimenti). E, naturalmente, in caso di riforma, sarebbe necessario dettare una disciplina transitoria per mantenere in vita le Commissioni attuali a fini di smaltimento delle pendenze esistenti all'atto dell'entrata in vigore della riforma (sul modello della cessata Commissione tributaria centrale, dopo l'inizio dell'attività delle Commissioni "riformate").

Negli ultimi tempi, diverse sono state le proposte di riforma della giustizia tributaria, ma il loro minimo comune denominatore è stato generalmente rappresentato dalla volontà di sostituire le attuali Commissioni regionali e provinciali con la c.d. "quinta magistratura" ossia Tribunali e Corti di appello tributarie, alle quali dovrebbero essere assegnati giudici professionali, a tempo pieno, reclutati per concorso. L'idea di una quinta magistratura solleva però seri problemi di compatibilità con l'art. 102, secondo comma, prima parte, e con la sesta disposizione transitoria finale della Costituzione (divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali; limiti della revisione delle giurisdizioni speciali precostituzionali).

Anche la minoritaria idea di ricondurre la giustizia tributaria nel perimetro della giurisdizione ordinaria sembra di complessa realizzazione, posto che non tiene conto dell'attuale situazione degli uffici ordinari di giustizia in Italia.

Un'ulteriore proposta – mediana tra le altre due – consiglia di attribuire alle Corti di appello ordinarie il giudizio di secondo grado (come era già previsto dalla formulazione originaria del codice di procedura civile e, sia pure in alternativa al ricorso alla Commissione tributaria centrale, anche dall'art. 40 del d.P.R. n. 636 del 1972). In quest'ottica, si potrebbero istituire sezioni specializzate delle Corti territoriali, aumentando l'organico di magistrati "togati" e prevedendo magistrati "onorari" attinti dagli attuali giudici delle Commissioni tributarie, mediante un concorso per titoli di non complessa e lunga attuazione pratica.

