



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA
SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE
PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO

COMMISSIONI RIUNITE VI CAMERA DEI DEPUTATI E 6^A SENATO DELLA REPUBBLICA



Febbraio 2021

INDICE

Introduzione	1
Base imponibile: situazione attuale, modelli di riferimento e possibili opzioni	2
La progressività dell'Irpef, detrazioni e spese fiscali	9
L'esigenza di semplificazione	14
Il processo di formazione delle leggi	16
L'ipotesi di innovare il criterio di determinazione del reddito d'impresa	17
Il problema dell'evasione	18
Problemi di coordinamento	22
Considerazioni conclusive	26
Tabelle e figure	29

Introduzione

1.

L'introduzione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è il frutto dei lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria (CSRT), che nel 1964, presentò un organico progetto di revisione del sistema tributario che avrebbe dovuto realizzarsi all'inizio degli anni Settanta. Tra la proposta e la realizzazione pratica della riforma, tuttavia, intercorsero significative differenze. Relativamente all'Irpef, l'obiettivo originario di una tassazione applicata al complesso dei redditi personali fu disatteso, dato che alcuni redditi furono da subito esclusi dalla progressività. Ma piuttosto che porre rimedio a questa iniziale debolezza, il tempo ne ha accentuato la tendenza, attraverso la proliferazione di trattamenti tributari differenziati per diverse categorie di reddito. Il sistema di prelievo, anziché ricondursi ad un'unica struttura progressiva, si è così diretto verso una forma mista, una struttura per certi versi analoga a quella che la riforma degli anni Settanta cercò di superare e sulla quale, nel tempo, si è consolidato un grado crescente di evasione, con rilevanti effetti sulla natura progressiva dell'imposta.

L'esito di questo processo è costituito da una significativa concentrazione del prelievo Irpef su poche categorie di reddito, una caratteristica che fu evidente già pochi anni dopo l'entrata in vigore della riforma. Secondo i dati delle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi dell'anno di imposta 2018, i redditi da lavoro dipendente e assimilati e da pensione rappresentano l'82,3 per cento del reddito complessivo dichiarato, con le restanti tipologie di reddito a concorrere per percentuali piuttosto esigue (figura 2). Alla concentrazione del reddito complessivo sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro una concentrazione piuttosto marcata anche dei contribuenti (figura 3): quasi la metà (43,9 per cento) dichiara redditi complessivi fino a 15 mila euro, mentre – complessivamente – il 79,2 per cento dichiara non più di 29 mila euro. Sul fronte opposto, il 2,4 per cento dichiara più di 75 mila euro, percentuale che si dimezza (1,2 per cento) qualora si considerino i dichiaranti al di sopra dei 100 mila euro. Poco più di 40 mila contribuenti (meno dello 0,1 per cento) dichiara più di 300 mila euro.

A questa distribuzione dei contribuenti si associa una distribuzione dell'imposta netta, (figura 3) che indica come i 2/3 del gettito arrivi dai redditi compresi nel secondo e nel

terzo scaglione, mentre poco più di $\frac{1}{4}$ (26,9 per cento) del gettito è imputabile all'ultimo scaglione di reddito, con il 6 per cento riconducibile ai circa 40 mila contribuenti che dichiarano più di 300 mila euro di reddito complessivo.

Ciò nonostante, l'Irpef rimane un'imposta importante dal lato del gettito. Secondo i dati OCSE relativi al 2018 (figura 1), il prelievo Irpef è pari al 10,8 per cento del Pil, un peso simile a quello tedesco (10,4 per cento), ma che segue solo quello dei paesi scandinavi (Danimarca, 24,4 per cento; Svezia, 11,4 per cento; Finlandia, 12,3 per cento) e del Belgio (12,1 per cento)¹.

Base imponibile: situazione attuale, modelli di riferimento e possibili opzioni

2.

Il quadro appena delineato consente di formulare almeno tre osservazioni utili a sviluppare una riflessione sulle proposte di revisione dell'Irpef. La prima riguarda il fatto che l'estensione del principio di tassazione del *reddito effettivo personale* a cui l'Irpef si ispira subisce una crescente limitazione. Concorrono a questa limitazione, da un lato, la consolidata esclusione dei redditi derivanti dal possesso di attività finanziarie (in particolare interessi, dividendi e plusvalenze) e la tassazione dei redditi fondiari – ove prevista – con forme di normalizzazione (rendita catastale); dall'altro, il progressivo ed esteso ricorso a modalità di determinazione forfettaria dei redditi di lavoro autonomo e di impresa.

La seconda osservazione si basa sulla constatazione che alla tradizionale concentrazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro, rispetto ai tempi della riforma, una quota dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale in sostanziale declino (62 per cento nel 1970, 52,2 per cento nel 2020 secondo i dati della Commissione Europea). A fronte di questo trend piuttosto generale, che appare però più marcato se confrontato con quello di altri Paesi dell'Unione Europea (figura 4), si pone dunque, più che altrove e in termini più cogenti, il problema della “rappresentatività” dell'Irpef come forma di prelievo *generale* sui redditi.

La terza osservazione, infine, concerne gli effetti prodotti dall'elevato grado di evasione. Al riguardo, il divario tra gettito teorico ed effettivo (*tax gap*) per diverse categorie di

¹ Il dato della Danimarca non è direttamente comparabile in ragione del fatto che l'imposta personale è utilizzata anche per il finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale, che in Italia e in altri paesi, avviene di norma con prelievi contributivi.

reddito – anche se non completamente ascrivibile a evasione – appare più ampio nel caso dei redditi di lavoro autonomo che non in quello dei redditi da lavoro dipendente. In base ai dati presentati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2020 (aggiornati a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat), la propensione al *tax gap* – in ambito Irpef – è stata pari (nel 2018) al 2,8 per cento per i redditi da lavoro dipendente (4,4 mld di euro) e al 67,6 per cento per i redditi da lavoro autonomo e di impresa (32,7 mld di euro).

3.

Dalle precedenti osservazioni nasce l'esigenza che le ipotesi di revisione dell'Irpef si confrontino con la scelta relativa alla definizione della base imponibile, poiché da questa scelta dipende il grado di *equità orizzontale* del prelievo. Al riguardo, muovendo dallo stato attuale, si possono considerare due possibili opzioni. Una prima ipotesi è costituita da un sistema di tassazione dei redditi esplicitamente duale, attraverso una stabile definizione di quali cespiti sia opportuno mantenere o ricondurre a progressività e quali tener fuori dal campo di applicazione dell'Irpef; una seconda ipotesi, invece, si fonda sul riavvicinamento ad un modello di tassazione del reddito onnicomprensivo.

La prima opzione, un sistema esplicitamente duale, è fondata – dal punto di vista teorico – sul concetto di *Dual Income Taxation* (DIT), una forma di prelievo che fu adottata dai paesi scandinavi all'inizio degli anni Novanta, in corrispondenza di una estesa liberalizzazione dei movimenti di capitale. In generale, questa modalità di prelievo si compone di un doppio binario: da un lato l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale; dall'altro, l'inclusione in uno schema progressivo dei soli redditi da lavoro², con giustificazioni che rimontano, principalmente, alla necessità di limitare la tassazione su basi imponibili ad elevata mobilità internazionale (redditi da capitale), o alla necessità di semplificare l'amministrazione e l'adempimento del prelievo attraverso prelievi cedolari. Dal punto di vista dell'equità orizzontale complessiva, si deve considerare che la “separazione” prevista dal metodo duale non implica che le imposte sostitutive e l'imposta progressiva possano essere indipendenti nel loro funzionamento; al contrario, si dovrebbe prevedere un adeguato bilanciamento del prelievo nelle due forme, soprattutto se la dualità del sistema di prelievo sui redditi personali dovesse estendersi ad altri tributi (ad esempio, Irap e Iva).

L'attuale modalità di tassazione dei redditi, pur presentando punti di contatto con il modello teorico duale, se ne discosta per caratteri non trascurabili.³

Un primo punto da affrontare – nella prospettiva duale – riguarda i redditi che derivano

² La letteratura economica sulla DIT è molto ampia. Un contributo tradizionale è Sorensen P.B. (2005), “Dual Income Taxation: Why and How”, *FinanzArchiv*, 61.

³ Sull'avvicinamento alla dualità si veda la Relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e Bises, B. Scialà A. (2014), “L'erosione della base imponibile dell'Irpef: aspetti di equità”. *Bises B. (a cura di), Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo, Il Mulino, Bologna.*

dal possesso di attività finanziarie (prevalentemente interessi, dividendi e plusvalenze). Il modello duale – nella sua versione pura – prevede infatti che l’aliquota proporzionale sostitutiva applicata ai redditi da capitale sia uguale all’aliquota dell’imposta sulle società e all’aliquota dell’imposta personale applicata al primo scaglione. La prima equivalenza deriva dalla necessità di sottoporre i redditi da capitale allo stesso trattamento tributario indipendentemente dalla forma giuridica del percettore. La seconda equivalenza – insieme alla prima – serve a evitare arbitraggi nella percezione di questi redditi dovuta ai differenziali di tassazione. Attualmente, l’aliquota applicata sui redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie (di capitale e diversi), è pari al 26 per cento, l’aliquota dell’imposta sulle società è pari al 24 per cento, e la prima aliquota Irpef è il 23 per cento. Inoltre, all’interno dei redditi da capitale, permane una differenziazione di aliquota per gli interessi sui titoli del debito pubblico (12,5 per cento), e un trattamento diverso per i dividendi percepiti da imprenditori persone fisiche, inclusi nella base imponibile Irpef per il 58,14 per cento.

Per ciò che concerne le plusvalenze che derivano dal possesso di attività finanziarie, le modalità di tassazione sostitutiva previste per le persone fisiche non distinguono, come sarebbe opportuno, tra plusvalenze di breve e di lungo periodo, come invece previsto nel caso in cui il percettore della plusvalenza sia una società di capitali; in quest’ultimo caso, è infatti prevista un’esenzione del 95 per cento della plusvalenza ma solo se – insieme ad altri requisiti – la partecipazione sia detenuta da almeno un anno. La logica sottostante – su cui è necessario riflettere in una prospettiva di sistema duale – è se non sia opportuna un’eccezione alla dualità (e quindi inclusione nella progressività) nel caso di plusvalenze percepite da persone fisiche e detenute per un periodo di tempo breve per il quale si possa assumere un movente speculativo. In questo quadro, si dovrebbe anche considerare l’istituto dell’affrancamento, per il quale il costo fiscalmente riconosciuto al momento di una futura cessione della partecipazione sia quello corrispondente al valore corrente nel momento in cui si procede all’affrancamento. Per effetto di tale disposizione, le persone fisiche non imprenditori che detengono tali partecipazioni possono “affrancare” la plusvalenza attraverso il pagamento di un’imposta sostitutiva dell’11 per cento. Si tratta solo di esempi di eterogeneità di trattamento fiscale. Sta di fatto che, nel tempo, le aliquote di questi prelievi si sono mosse in maniera indipendente, in base ad esigenze di politica fiscale; un grado di autonomia che l’adesione esplicita ad un modello duale dovrebbe limitare.

Un secondo punto da valutare riguarda il trattamento dei renditi fondiari (terreni e fabbricati). Un sistema di tassazione duale dovrebbe prevedere la completa uscita del reddito di fabbricati e terreni dalla progressività dell’Irpef e l’applicazione di aliquote comparabili a quelle applicate agli altri redditi da capitale. Al riguardo, sarebbe ineludibile affrontare il problema della tassazione del reddito figurativo dell’abitazione principale, a meno che tale cespite non sia recuperato a tassazione nell’ambito dell’IMU, questione che pone un ulteriore problema di coordinamento con la finanza territoriale.

Un terzo punto rilevante, tipico di un modello di tassazione duale, riguarda il trattamento tributario dei redditi misti, ovvero dei redditi da lavoro autonomo, di impresa individuale e di società di persone rispetto ai quali si possa assumere che la formazione del reddito derivi sia da apporto di lavoro sia da apporto di capitale. Attualmente, in Italia, non ci sono previsioni specifiche per i redditi di natura mista ai fini dell'imposta personale. Tuttavia, ci sono esperienze compatibili con l'approccio duale.

Da un lato, tra il 2018 e il 2019 fu in vigore, anche se non operativa, l'imposta sui redditi di impresa (IRI), per la quale le imprese individuali e le società di persone in contabilità ordinaria potevano esercitare l'opzione per una tassazione degli utili con aliquota del 24 per cento (pari a quella dell'imposta sulle società), ma al netto delle somme prelevate sugli utili o sulle riserve di utili dall'imprenditore o dai soci a titolo di compenso per l'attività lavorativa svolta, che confluivano nell'imposta personale progressiva. D'altro lato, permane un meccanismo denominato ACE (Aiuto alla Crescita Economica), che fu introdotto con d.l. 201/2011. L'ACE consiste nella detassazione di una parte del reddito imponibile delle imprese, con l'obiettivo di favorirne la capitalizzazione e di limitare la distorsione nel trattamento fiscale degli investimenti finanziati con debito e con capitale proprio. Tecnicamente, l'ACE consente una deduzione dal reddito imponibile netto di un importo corrispondente al rendimento figurativo degli *incrementi* di capitale proprio e calcolato applicando un coefficiente di remunerazione pari all'1,3 per cento. L'adozione di un modello duale di questo tipo per i redditi misti dovrebbe poi confrontarsi con una serie di trattamenti tributari differenziati che sono attualmente in vigore, ma anche con meccanismi che favoriscono l'uscita dal perimetro dell'Irpef con il passaggio da impresa individuale a società a responsabilità limitata, in ragione delle modifiche apportate, negli anni passati, al capitale sociale minimo richiesto per la costituzione di una Srl. In merito va tenuto presente che, secondo i dati dell'Anagrafe Tributaria, il numero di imprese individuali è diminuito da 3,7 mln nell'anno 1993 a 1,6 mln nel 2017, mentre il numero delle società di capitali è costantemente salito, passando da 626 mila nel 1993 a 1,2 mln nel 2017, di cui l'89,1 per cento Srl.

Nessuna di queste, tuttavia, rappresenta compiutamente la realizzazione di uno schema duale di tassazione. L'attuazione di tale schema dovrebbe prevedere il calcolo di un rendimento figurativo sull'intero capitale investito, da sottrarre al reddito complessivo per determinare in maniera residuale la componente di lavoro da riportare a tassazione progressiva.

In tale prospettiva, dovrebbe costituire elemento di riflessione la presenza di un regime forfettario per i lavoratori autonomi e le imprese (legge 190/2014), introdotto in sostituzione del precedente regime dei minimi (in vigore fino a tutto il 2014) e che è stato esteso nel 2019 ai contribuenti con ricavi e compensi fino a 65 mila euro, indipendentemente dal tipo di attività svolta, con poche eccezioni⁴. In questo caso, la

⁴ Agricoltura e attività connesse alla pesca; vendita di sali e tabacchi; commercio di fiammiferi; editoria; gestione di servizi di telefonia pubblica; rivendita di documenti di trasporto pubblico e sosta; agenzie di viaggio e turismo; agriturismi; vendite a domicilio; rivendita beni usati, di oggetti d'arte o da collezione; agenzie di vendite all'asta di oggetti d'arte o da collezione.

tassazione ha natura sostitutiva e presuntiva: sostitutiva perché al reddito imponibile si applica un'aliquota del 15 per cento (e non le aliquote progressive); presuntiva, perché il calcolo del reddito imponibile avviene applicando ai ricavi e ai compensi un coefficiente di redditività variabile per categoria economica (dall'86 per cento nel settore costruzioni al 40 per cento nel settore della ristorazione e del commercio), il cui complemento definisce la quota di spese forfettariamente deducibile dai ricavi. Nell'ipotesi di un sistema duale, si pone un duplice problema. In primo luogo, trattandosi di lavoro autonomo in cui è presumibile che l'apporto principale sia quello di lavoro, la coerenza del sistema richiederebbe la reintroduzione di questi redditi nel campo della progressività. In secondo luogo, qualora invece si volesse procedere alla determinazione del reddito imputabile all'apporto di capitale da tassare in via sostitutiva, si dovrà valutare la necessità di adeguare il livello dell'aliquota a quello degli altri redditi da capitale. Si tratta di un passaggio di non trascurabile difficoltà, che potrebbe essere risolto o riportando a tassazione progressiva redditi che sono prevalentemente di lavoro, o introducendo eccezioni alla tassazione progressiva del lavoro utilizzando una forma di tassazione sostitutiva sui ricavi.

Sullo stesso piano, con implicazioni diverse, è poi il trattamento tributario dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprese agricole professionali, per i quali, a partire dalla legge di stabilità per il 2017, è stata prevista l'esenzione a fini Irpef. Nuovamente, la predisposizione di un sistema duale richiederebbe di trattare i redditi degli imprenditori agricoli coerentemente con la separazione tra apporto di capitale e di lavoro prevista per le altre imprese. La piccola dimensione di molti imprenditori agricoli potrebbe comunque richiedere alcune eccezioni ad una completa dualità del sistema.

Le implicazioni di un coerente passaggio ad un sistema duale dal lato dell'equità orizzontale non sono dunque trascurabili, in ragione della netta separazione che interverrebbe tra redditi da lavoro e altri redditi. Una separazione che potrebbe risultare problematica se all'uscita definitiva dalla progressività di alcune tipologie di reddito non facesse riscontro una consistente riduzione dei livelli di evasione da parte di quelle stesse categorie, allo scopo di evitare che il sistema duale si trasformi in un sistema a "doppio vantaggio". Per certi versi, inoltre, il passaggio ad un sistema duale potrebbe limitare il ruolo dell'Irpef in termini di rappresentatività del prelievo sui redditi, riducendone sia il grado di personalità, sia la capacità redistributiva a causa della ristretta base imponibile di riferimento. Inoltre, dal sistema duale non è prevedibile attendersi una soluzione radicale allo squilibrio che ormai da molti anni si manifesta osservando le aliquote

implicite di tassazione; nel nostro paese, l'onere fiscale a carico del lavoro risulta costantemente superiore a quello sopportato dai consumi e dal capitale (figura 5). Si tratta di una questione che richiama un auspicabile coordinamento tra la revisione dell'Irpef e l'organizzazione di altre forme di prelievo.

4.

La seconda ipotesi di definizione della base imponibile consiste nel riavvicinamento al modello di *comprehensive income taxation* (CIT). Oltre a costituire un'opzione di maggiore allineamento con l'iniziale disegno dell'imposta, questa ipotesi avrebbe sia il vantaggio di accrescere il grado di generalità dell'Irpef, sia quello di estenderne il carattere personale attraverso il recupero di basi imponibili attualmente esterne al campo di applicazione della progressività. Come sopra accennato, infatti, l'applicazione di regimi sostitutivi, nel momento in cui si pongono come alternativa alla progressività dell'imposta, determina anche un sostanziale indebolimento del carattere personale dell'intera struttura del prelievo sui redditi, trattandosi generalmente di imposte a carattere reale. D'altro lato, un'ipotesi di recupero della nozione di reddito onnicomprensivo richiede di confrontarsi con temi che aprirono difficoltà di risoluzione già ai tempi della riforma.

L'estensione della base imponibile dell'Irpef è in effetti un'opzione di non trascurabile difficoltà, dato che, per la maggior parte dei redditi che è attualmente fuori dalla base imponibile Irpef, le giustificazioni principali risiedono o nell'obiettivo di sottrarsi alla progressività in quanto basi imponibili mobili a livello internazionale, o per ragioni di emersione dell'evasione. Si tratta, in altri termini, di redditi con "opzioni di uscita", o verso l'estero o all'interno dell'economia sommersa, per i quali l'applicazione della progressività soffre di rilevanti condizionamenti. In una prospettiva opposta a quella delineata per il sistema duale, si tratta di valutare il riavvicinamento al modello CIT in relazione al trattamento dei redditi derivanti dal possesso di capitale immobiliare, e dei redditi di lavoro autonomo e di impresa già inclusi nella base imponibile Irpef ma a cui sono applicabili trattamenti tributari differenziati. Con particolare riferimento ai redditi da capitale, il cui trattamento tributario differenziato con imposte sostitutive è alla base del modello duale, il modello CIT ne richiederebbe l'inclusione in progressività. Si tratta di un passaggio soggetto a notevoli complicazioni proprio in ragione dell'elevata mobilità di questi redditi, e alle resistenze che una proposta di inclusione nella progressività potrebbe sollevare. Al riguardo, tra gli elementi che hanno incoraggiato l'esclusione di questi redditi dal campo di applicazione dell'Irpef va annoverata anche la differenza tra l'aliquota marginale massima dell'Irpef e l'aliquota dell'imposta sostitutiva, attualmente pari a 17 punti percentuali (se si esclude il prelievo operato sugli utili con l'imposta sulle società), un livello che aggiunge complessità all'ipotesi di reintegro. Si può tuttavia osservare che, negli ultimi anni, la tassazione sostitutiva di molti redditi da capitale si è posizionata su livelli relativamente più elevati rispetto al passato e più omogenei (26 per cento). In linea di principio, si potrebbe aprire la possibilità che le aliquote proporzionali e reali applicate a questi redditi possano convergere verso livelli più elevati. In questa prospettiva, il riporto a progressività di tali redditi potrebbe essere agevolato da un percorso di transizione durante il quale valutare l'opportunità di ridurre l'attuale differenziale tra aliquote marginali massime dell'Irpef e aliquota proporzionale delle imposte sostitutive, attraverso un innalzamento delle ultime e una riduzione delle prime. Oppure, attraverso una forma parziale di rientro nella progressività, mediante il

passaggio ad una tassazione di natura “separata”, ma interna all’Irpef, applicando – ad esempio – l’aliquota media, anziché la marginale, del percettore dei redditi, un metodo che potrebbe rivelarsi particolarmente efficace soprattutto nel caso in cui le aliquote marginali massime siano raggiunte con la percezione di altri redditi.⁵ Analogamente, il recupero del modello CIT dovrebbe prevedere l’inclusione in progressività dei redditi attualmente tassati con cedolare secca e del reddito figurativo dell’abitazione principale, dopo aver valutato – come osservato in precedenza – la necessità di una revisione delle rendite catastali e l’opportunità di ricondurre in alternativa a tassazione IMU il valore patrimoniale dell’abitazione principale. Al riguardo, è opportuno ricordare che l’esclusione dei redditi dei fabbricati dalla base imponibile Irpef costituisce un fenomeno relativamente più recente rispetto all’esclusione dei redditi da capitale già prevista ai tempi della riforma tributaria, e risalente all’introduzione dell’ICI nel 1992 a fini di potenziamento delle autonomie comunali e di avvio del processo di federalismo. In questa prospettiva, dunque, l’inclusione dei redditi da fabbricati dovrebbe essere necessariamente coordinata con un sistema di finanza territoriale. Infine, il rafforzamento del modello CIT dovrebbe mettere in discussione anche quanto attualmente escluso dalla progressività nel campo del reddito da lavoro autonomo e di impresa, con particolare riferimento alla permanenza del regime forfettario.

Se da un lato le complicazioni di una revisione dell’Irpef in direzione della CIT non sono di entità minore rispetto alle problematiche sollevate dal sistema duale, dall’altro l’estensione della base imponibile consentirebbe alla progressività di esercitare un’azione più efficace. Una caratteristica che era già negli obiettivi della riforma, secondo i quali l’introduzione di un’imposta personale e progressiva sul reddito complessivo, in luogo del sistema di imposte in prevalenza reali e proporzionali al tempo vigente, era motivata anche in ragione del principio costituzionale per il quale tutti sono tenuti a partecipare al finanziamento della spesa pubblica secondo capacità contributiva⁶. Ma rimane propedeutico che, per entrambi i modelli, duale e CIT, un adeguato funzionamento possa essere garantito solo da una consistente riduzione del grado di evasione, che ad oggi costituisce la principale violazione del criterio di equità orizzontale nella struttura della tassazione dei redditi.

Rimane sullo sfondo il tema dell’unità impositiva. Attualmente, l’Irpef è un’imposta applicata su base individuale, ma in Italia sono state in passato considerate ipotesi di tassazione su base familiare sul modello del quoziente familiare francese o dell’*income splitting* usato opzionalmente, ad esempio, in Germania e negli Stati Uniti. È anche da ricordare che esperienze di tassazione familiare hanno preceduto l’introduzione dell’Irpef, come nel caso dell’imposta di famiglia comunale istituita nel 1868 e, in certe ipotesi, dell’imposta complementare sul reddito istituita nel 1923. L’Irpef parte con il cumulo dei redditi, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo nel 1976. Da allora, l’ipotesi di tassazione familiare fu riproposta con la legge 428/90, a cui seguì un Gruppo di lavoro con il compito di studiare l’applicazione del quoziente familiare, senza però che ciò conducesse alla sua adozione. Anche nella successiva Commissione di Studio sull’imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, istituita nel 2007, si riscontrò un orientamento sostanzialmente contrario all’adozione di modelli di tassazione familiare. In generale, non si può propendere per una superiorità dell’uno o dell’altro sistema, poiché la scelta dipende dagli obiettivi assegnati al prelievo.

⁵ Va da sé che in assenza di altri redditi, i redditi attualmente in regime sostitutivo quando inclusi nell’Irpef sarebbero tassati secondo la scala di progressività vigente.

⁶ Si veda sul tema Pedone A. (2016), “Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani”, in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 47-74.

La progressività dell'Irpef, detrazioni e spese fiscali

5.

La scelta circa la nozione di base imponibile che si intende adottare, condiziona quella sul grado di progressività dell'Irpef. Il profilo di progressività, infatti, attiene a questioni di equità verticale (distribuzione del prelievo) che possono essere coerentemente affrontate solo dopo che sia stato definito il criterio di equità orizzontale a cui riferirsi. Nell'ipotesi di un sistema di tassazione duale, la progressività sarebbe limitata ai soli redditi da lavoro; la questione del "corretto" grado di progressività, dunque, non sarebbe più un requisito di sistema, ma una specificazione limitata a una particolare categoria di reddito. In questa prospettiva, la definizione di un adeguato grado di progressività dovrebbe derivare dal bilanciamento dell'onere fiscale sui redditi da lavoro e dell'onere fiscale proporzionale sui redditi non tassati in Irpef. Si può quindi valutare se l'attuale progressività dell'Irpef – idealmente ancorata ad un concetto di reddito onnicomprensivo – sia soddisfacente anche nella prospettiva di scelta di un sistema duale. Oppure, in alternativa, se non sia invece opportuno rivedere il profilo di progressività nella direzione di una minore divergenza tra redditi inclusi nella progressività e redditi da essa esclusi, una prospettiva che – come sopra discusso e in una fase transitoria – potrebbe essere di ausilio anche nel caso in cui alla questione della base imponibile sia data la soluzione di riavvicinarsi all'ideale onnicomprensivo. Si tratta di un bilanciamento a cui non dovrebbero essere estranee, in fase di revisione strutturale, anche le forme di prelievo che nel tempo sono state applicate fuori dal perimetro dell'Irpef, ma che si sono poste come complementari ad essa.

Ci si riferisce, in particolare, al prelievo di solidarietà gravante sulle pensioni al di sopra dei 100 mila euro (L. 145/2018) in vigore dal 2019 al 2021, e alle esperienze di prelievo di solidarietà su quote di reddito complessivo a fini Irpef eccedenti specifiche soglie (L. 147/2013), misure che prevedono comunque alterazioni delle aliquote marginali di prelievo per le fasce di reddito interessate.

In questa prospettiva, la soluzione da dare al profilo della progressività dell'Irpef non è univoca, e dipende – oltre che dal modo in cui la base imponibile è definita – anche dagli obiettivi che si vogliono assegnare all'imposta personale. In ogni caso, la questione della progressività avrebbe respiro diverso nel caso in cui si dovesse procedere nella direzione del sistema duale, rispetto al caso in cui la base imponibile dovesse invece riavvicinarsi

al modello CIT, perché diverso sarebbe lo spazio di realizzazione della progressività stessa. In particolare, l'adozione di un sistema duale indebolirebbe il carattere implicito del prelievo progressivo come “prezzo differenziale” dei beni e servizi pubblici pagati da contribuenti con differenti livelli di capacità contributiva, in favore di un prelievo in cui il grado di partecipazione al finanziamento della spesa pubblica sarebbe modulato prevalentemente in ragione della tipologia di reddito percepita.

La realizzazione di un modello di progressività, in generale, si avvale di diverse tecniche e modalità, e può prevedere l'impiego di aliquote multiple o di un'aliquota unica con opportune deduzioni o detrazioni (*flat tax*). Il sistema attuale è basato sulla progressività per scaglioni, con cinque aliquote marginali nominali, il cui campo di variazione va dal 23 al 43 per cento. Questo campo di variazione, in termini nominali, si è sostanzialmente ristretto nel corso del tempo; come riportato in figura 6, dall'iniziale 10 – 72 per cento, si è avuta una progressiva riduzione della distanza tra le aliquote marginali minima e massima. Ciò non implica che si sia corrispondentemente ridotto il grado di progressività del sistema, dato che questo dipende anche dall'estensione della *no-tax* area e dalla struttura delle detrazioni. Più precisamente, dunque, la dinamica italiana risponde a una tendenza internazionale alla riduzione delle aliquote marginali massime, motivata soprattutto dai disincentivi che le aliquote marginali possono procurare sull'offerta di lavoro o sull'assunzione del rischio. Ciò nonostante, come si può rilevare dalla figura 7, negli ultimi 10 anni, l'aliquota marginale massima – in Italia – è rimasta costantemente al di sopra della media delle aliquote marginali massime sia dei paesi OCSE, sia dei paesi dell'Unione Europea.

Rispetto allo schema di progressività attualmente vigente sono emerse, nel dibattito recente, due questioni principali. La prima si ricollega al balzo piuttosto sostenuto dell'aliquota marginale (dal 27 al 38 per cento) nello scaglione che comprende i redditi tra 28 mila e 55 mila euro. A questa caratteristica tecnica si associa l'opinione che i redditi compresi tra 28 e 55 mila euro siano “eccessivamente” gravati dall'Irpef, e che sia quindi necessario procedere ad una riduzione dell'onere fiscale su tale fascia di reddito, nella quale, tra l'altro, le detrazioni per lavoro dipendente assumono profilo decrescente fino ad azzerarsi. La seconda concerne la divergenza tra il profilo delle aliquote marginali effettive rispetto alle nominali (figura 8), una divergenza che non dipende dalla modalità tecnica di realizzazione della progressività, ma dal fatto che le principali detrazioni (per tipologia di reddito e per carichi familiari) assumono un profilo decrescente al crescere del reddito (figura 9). Ciò implica che, al crescere del reddito, la variazione dell'imposta dovuta non dipenda soltanto dall'aliquota marginale dello scaglione, ma anche dalla riduzione dell'importo della detrazione. La somma delle due componenti dà luogo ad un'aliquota marginale effettiva maggiore di quella nominale; si tratta di un effetto indesiderato non di poco conto, in quanto aliquote marginali effettive piuttosto elevate già a bassi livelli di reddito hanno effetti distorsivi potenzialmente rilevanti.

Al fine di dare soluzione alle due questioni descritte, alcune proposte si sono concentrate sulla trasformazione della progressività per scaglioni in una progressività continua.

L'attenzione che in Italia si è recentemente posta su questa modalità di realizzazione della progressività dipende dal fatto che un sistema di progressività continua, se correttamente calibrato, potrebbe garantire una riduzione dell'aliquota media su segmenti puntuali della distribuzione del reddito, e allo stesso tempo regolarizzare il profilo delle aliquote marginali effettive. Per ciò che concerne la regolarizzazione delle aliquote marginali effettive, tuttavia, la progressività continua non è necessaria.

Per valutare l'opportunità di una trasformazione della forma tecnica di realizzazione della progressività, è opportuno quindi misurarne i vantaggi rispetto agli obiettivi. Nell'ottica di revisioni dell'Irpef che riducano il prelievo sui "redditi medi" senza provocare alterazioni del prelievo sugli altri, la progressività continua rappresenta uno strumento più idoneo. La presenza di una formula matematica, infatti, consente di modulare l'aliquota media nel punto desiderato della curva e di mantenere invariata la stessa altrove. Nel caso italiano, ciò servirebbe a garantire una riduzione dell'aliquota media nella fascia tra 28 e 55 mila euro senza che tale riduzione produca un trascinamento sui redditi superiori, un esito che sarebbe invece inevitabile, nell'attuale sistema di progressività per scaglioni, se si procedesse ad una riduzione dell'aliquota marginale del 38 per cento.

Ai fini di una revisione dell'Irpef rivolta a risolvere tale distorsione, infatti, sarebbe sufficiente riconsiderare il ruolo delle detrazioni per fonte di reddito e per carichi familiari. In particolare, tali strumenti si potrebbero modulare non con obiettivi redistributivi, ma recuperando la loro funzione primaria consistente nel garantire un'adeguata misurazione della capacità contributiva e la realizzazione del criterio di discriminazione qualitativa del reddito. Obiettivi ai quali, nel caso del lavoro dipendente, si aggiunge l'opportunità di riconoscere in via forfettaria spese di produzione del reddito che non trovano espressione in una contabilità analitica dei costi, come nel caso del lavoro autonomo e del reddito di impresa. In tutti i casi, l'attuale limitazione per livelli di reddito, funzionale a soddisfare vincoli di gettito, non costituisce la soluzione più razionale, proprio in ragione dell'incerto e confuso profilo di aliquote marginali effettive a cui dà luogo. Soluzioni più efficaci, allo scopo, dovrebbero essere orientate a rimuovere le detrazioni decrescenti per livelli di reddito, e a ripristinare importi costanti che, in ogni modo, corrisponderebbero ad una percentuale di reddito decrescente al crescere del reddito stesso, così da potersi giustificare anche sotto un profilo redistributivo.

Si tratta di un sistema non estraneo al funzionamento dell'Irpef; detrazioni costanti per lavoro dipendente sono state infatti in vigore dal 1974 al 1997, associate a graduazioni per livelli di reddito soltanto per la parte relativa alle "ulteriori detrazioni per lavoro dipendente". Analogamente, detrazioni costanti per il

coniuge a carico e i figli a carico sono state la norma fino al 1996 e al 1997, rispettivamente. Per ragioni in parte da collegarsi alle precedenti, il bonus 80 euro (poi 100 euro) potrebbe essere trasformato in un trasferimento monetario dal lato della spesa, tenendo presente che, attualmente, lo strumento è rivolto ai soli lavoratori dipendenti.

Queste ipotesi di revisione condurrebbero ad un profilo di aliquote marginali effettive corrispondente a quello delle aliquote marginali nominali anche in presenza di una progressività per scaglioni come quella attuale, e quindi anche nell'ipotesi che essa sia rivista nella sua struttura. Si tratta quindi di valutare se, rispetto a questo obiettivo, lo strumento della progressività continua non costituisca un sovradimensionamento di revisione rispetto al sistema attuale.

Al funzionamento delle detrazioni, a prescindere dalla forma che esse assumeranno, è poi collegato il possibile azzeramento del debito d'imposta con l'uso di un ammontare di detrazioni inferiore a quello nominale (gli "incapienti"). Si tratta di un tema sensibile, perché collegato – in una certa misura – alla necessità di coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti monetari a favore delle famiglie meno abbienti.

Da più parti, negli anni, è stata sollevata una riflessione sul fatto che le detrazioni non fruitive sono in capo ai contribuenti con redditi bassi, e che quindi sia opportuno che tali soggetti possano ottenere – per la parte non fruitiva – un'erogazione monetaria. In alcuni casi, questa possibilità è stata assimilata al concetto di imposta negativa sul reddito, dal quale tuttavia si differenzia notevolmente, dato che l'imposta negativa – nella sua forma pura – corrisponde ad un sussidio pari al prodotto tra l'aliquota di imposta del primo scaglione e la differenza tra il minimo esente e il reddito effettivo (nel caso, appunto, che il reddito sia inferiore al minimo esente), e con l'obiettivo di tutelare i lavoratori a basso reddito. Non è un caso che dove si sviluppa il concetto di imposta negativa, negli Stati Uniti intorno agli anni Sessanta, la logica consisteva nel potenziare un sistema di welfare piuttosto carente, se misurato rispetto agli attuali standard europei, alla cui debolezza era relativamente più semplice rimediare con l'impiego di trasferimenti monetari inseriti direttamente nel funzionamento ordinario dell'imposta. Il rimborso dell'incapienza, semmai, potrebbe essere assimilato ad altri strumenti di intervento, come l'*Earned Income Tax Credit* negli Stati Uniti e il *Working Tax Credit* nel Regno Unito, entrambi finalizzati a sostenere i bassi redditi da lavoro. Tuttavia, in ragione di una maggiore trasparenza del sistema fiscale, questi due strumenti si inseriscono nel funzionamento delle corrispondenti imposte personali con l'esplicito obiettivo di tutelare i redditi da lavoro, senza coinvolgere elementi strutturali del sistema – come le detrazioni – la cui fruizione, in generale, è indipendente dalla tipologia di reddito posseduta. Maggiore analogia con le precedenti esperienze estere, semmai, è da rinvenirsi nel bonus 80/100 euro.

Il rimborso delle detrazioni incapienti, di per sé, ha una finalità condivisibile; tuttavia, rischia di complicare il sistema sia in ragione del differente ruolo che le detrazioni assumono all'interno dell'Irpef (vedi sopra), sia per il fatto che un effetto maggiore (e più trasparente) potrebbe essere ottenuto utilizzando le stesse risorse dal lato dei trasferimenti monetari.

In linea generale, la possibilità che le detrazioni fiscali azzerino l'imposta lorda

costituisce, in questa prospettiva, azzeramento della capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica. Azzerata l'imposta, si potrebbe dire che il compito delle detrazioni si esaurisca.

6.

Indipendentemente dalle scelte in tema di base imponibile e profilo della progressività, un opportuno riordino dell'Irpef dovrebbe passare attraverso la revisione dell'attuale struttura delle agevolazioni⁷. Anche in questo caso, ci si confronta con una situazione di proliferazione delle agevolazioni, alimentata da ultimo dai decreti per l'emergenza Covid e dalla legge di bilancio per il 2021. La tabella 1 evidenzia come le spese fiscali abbiano superato 600 unità, con un aumento di 69 unità tra il 2020 e il 2021, di cui 30 riferibili alla sola Irpef sui redditi personali. Considerando la somma di spese fiscali attribuibili all'Irpef sui redditi personali e sulle imprese si arriva per il 2021 a 234 in base a quanto riportato nell'allegato 1 del Disegno di legge di Bilancio (tabella 2) a cui vanno aggiunti altri 14 interventi introdotti con la manovra e la discussione parlamentare per ulteriori 3 miliardi (tabella 3). Il totale delle spese fiscali vigenti nel 2021 riferibili ai redditi personali dell'Irpef arriva dunque a 248 unità per poco meno di 50 miliardi⁸. Ai fini di una loro possibile revisione, un utile punto di partenza potrebbe essere costituito da una distinzione delle agevolazioni in base alla loro natura. Da un lato, un gruppo che ricomprenda tutte le misure rivolte a procurare un *trattamento tributario differenziato* per specifiche categorie di reddito. Dall'altro, un gruppo che includa invece le *spese fiscali* la cui fruizione non dipende dalla tipologia di reddito percepito.

Tale distinzione potrebbe consentire di osservare il tema delle agevolazioni in una prospettiva più ampia. La discussione sui *trattamenti tributari differenziati* di specifiche categorie è questione connessa alla definizione della base imponibile dell'Irpef, e di cui sopra si è trattato con riferimento alle opzioni di tassazione su base duale o con recupero del modello CIT. Ne consegue, in una certa misura, che la scelta del modello di base imponibile risolverebbe alla radice la questione: una volta scelto il modello eventuali

⁷ Sul tema, si veda la Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del 2011, le Relazioni della Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali e i Rapporti Programmatici recanti gli interventi in materia di spese fiscali, allegati alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza. Uno specifico approfondimento sulle spese fiscali è inoltre contenuto in Corte dei conti, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁸ In questo ammontare sono comprese le spese fiscali riferite direttamente all'Irpef persone fisiche e ai prelievi diretti sulle imprese che, oltre all'Irpef, includono Ires e Irap.

redditi non inclusi nella base imponibile non costituirebbero più un trattamento tributario differenziato, ma un elemento di struttura della tassazione dei redditi.

Esempi sono rappresentati, oltre che dai regimi di imposizione sostitutiva, dalla deduzione della rendita catastale dell'abitazione principale; dall'esenzione dall'Irpef delle borse di studio; dall'esenzione dall'Irpef di alcuni trattamenti pensionistici; dall'esclusione parziale dei compensi percepiti con attività professionale intramuraria; dalle esclusioni o esenzioni per la percezione di redditi agrari; dall'applicazione di imposte sostitutive del 10 per cento ai premi di produttività per i lavoratori dipendenti (entro limiti), o del 15 per cento ai docenti delle scuole che svolgono lezioni private o ripetizioni; dalla forfettizzazione del reddito dei lavoratori autonomi con ricavi inferiori ai 65 mila euro. La tabella 4 illustra le spese fiscali rilevanti per la discussione in oggetto che hanno un effetto finanziario superiore al miliardo per il 2021, che includono tra gli altri la deduzione dell'abitazione principale, il regime di cedolare secca sul rendimento degli immobili locati, la forfettizzazione del reddito dei lavoratori autonomi e le detrazioni per promuovere l'efficienza energetica, che costituiscono la voce più consistente tra quelle rilevanti per il prelievo Irpef.

D'altro lato, le opportunità di revisione delle *spese fiscali* potrebbero essere valutate alla luce della convenienza e opportunità di mantenere in vita agevolazioni trasversali alle singole tipologie di reddito. In questo contesto, oltre a disposizioni il cui merito si può condividere, si collocano ormai numerose misure di dubbia giustificazione sotto il profilo dell'equità, con deboli giustificazioni dal lato della possibilità che a tali trattamenti faccia riscontro l'emersione di base imponibile che altrimenti rimarrebbe occulta, in particolare nella misura in cui la fruizione di alcune di esse sia limitata ad un esiguo numero di contribuenti.

L'esigenza di semplificazione

7.

Nel disegno di riforma dell'Irpef l'obiettivo della semplificazione dovrebbe avere rilievo strategico, sia per ciò che riguarda le regole di determinazione della base imponibile e dell'imposta dovuta, sia per quelli che sono gli aspetti procedurali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi, ecc.

L'attuale sistema è, infatti, il risultato di un gran numero di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni, agevolazioni delle quali non sempre si conosce esattamente il relativo costo, ecc. La normativa fiscale ha da tempo raggiunto un livello eccessivo di complessità, determinando un aumento dei costi diretti e indiretti sopportati per l'adempimento, divenuti spesso del tutto incoerenti con il beneficio che ne deriva all'Erario in termini di imposte raccolte.

Basti pensare che le pagine delle istruzioni della più semplice delle dichiarazioni annuali, il modello 730, nella versione recentemente approvata per l'anno 2020, superano il

numero di 130.

Tra le cause che hanno concorso a determinare l'attuale situazione vi sono certamente la continua ricerca di soluzioni per attenuare l'onerosità della tassazione e l'impropria utilizzazione dello strumento fiscale per l'erogazione di benefici e incentivi che dovrebbero formare oggetto di specifica valutazione da parte di altri organismi.

Un contributo decisivo alla complessità del sistema deriva dalla proliferazione degli oneri detraibili, alcuni dei quali di incerta portata e di non facile gestione procedimentale. Ma anche la disciplina delle diverse categorie reddituali, delle detrazioni, delle esenzioni, dei versamenti e di tutte le altre numerose fattispecie collegate all'adempimento fiscale ha contribuito a rendere sostanzialmente inaccessibile al comune cittadino l'autonomo adempimento dell'obbligazione tributaria.

È indubitabile, infatti, come il pur apprezzabile sforzo compiuto dall'amministrazione fiscale con l'annuale messa a disposizione della dichiarazione precompilata abbia prodotto limitati effetti di semplificazione, con la conseguenza che per la stragrande maggioranza dei contribuenti, anche se di istruzione elevata, il ricorso all'assistenza professionale resta una necessità ineliminabile. Pertanto, il disegno di riforma dell'Irpef non dovrebbe prescindere, ad avviso della Corte, da uno specifico intento semplificatore, almeno quando si tratti di fattispecie che coinvolgono un gran numero di soggetti.

Il caso delle borse di studio

Un esempio può aiutare a cogliere l'eccessiva complessità del sistema. In base all'art. 50, comma 1, lett. c) del testo unico delle imposte sui redditi, le borse di studio costituiscono reddito assimilato ai redditi di lavoro dipendente. Tuttavia, l'ordinamento esenta dall'imposizione (e quindi anche dall'obbligo dichiarativo) non poche tipologie di borse di studio quali: a) le borse di studio corrisposte dalle regioni a statuto ordinario, in base al decreto legislativo n. 68 del 29 marzo 2012, agli studenti universitari e quelle corrisposte dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano allo stesso titolo; b) le borse di studio corrisposte dalle università e dagli istituti di istruzione universitaria e dalla provincia autonoma di Bolzano, in base alla L. 30 novembre 1989, n. 398, per la frequenza dei corsi di perfezionamento e delle scuole di specializzazione, per i corsi di dottorato di ricerca, per attività di ricerca post-dottorato e per i corsi di perfezionamento all'estero; c) le borse di studio bandite dal 1° gennaio 2000 nell'ambito del programma "Socrates" istituito con decisione n. 819/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 1995, come modificata dalla decisione n. 576/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, nonché le somme aggiuntive corrisposte dall'Università, a condizione che l'importo complessivo annuo non sia superiore a euro 7.746,85; d) le borse di studio corrisposte ai sensi del d.lgs. 8 agosto 1991, n. 257 per la frequenza delle scuole universitarie di specializzazione delle facoltà di medicina e chirurgia; e) le borse di studio a vittime del terrorismo e della criminalità organizzata nonché agli orfani ed ai figli di quest'ultimi (legge 23 novembre 1998, n. 407); f) le borse di studio nazionali per il merito e per la mobilità erogate dalla Fondazione Articolo 34 (art. 1, comma 285, legge 11 dicembre 2016, n. 232; g), le borse di studio per la mobilità internazionale (Erasmus) erogate a favore degli studenti delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013; h) i proventi ricevuti a titolo di contributi in natura per progetti di innovazione sociale (art. 5-ter decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58); i) bonus cultura diciottenni (art. 1, comma 358, della legge 27 dicembre

2019, n.160).

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione per adempiere correttamente all'obbligazione tributaria derivante dalla percezione di borse di studio, è correlato al numero dei giorni da indicare nella dichiarazione ai fini della spettanza delle detrazioni. Infatti, sempre secondo quanto precisato "Per le borse di studio il numero dei giorni da indicare nel rigo C5 colonna 1 è quello compreso nel periodo dedicato allo studio (anche se relativo ad anni precedenti) per il quale è stata concessa la borsa di studio. Pertanto, se la borsa di studio è stata erogata per il rendimento scolastico o accademico, la detrazione spetta per l'intero anno; se, invece, è stata corrisposta in relazione alla frequenza di un particolare corso, spetta per il periodo di frequenza obbligatoria prevista."

È evidente come una normativa tanto articolata e complessa come quella in vigore sia poco compatibile con un fenomeno, quello delle borse di studio, che interessa un gran numero di soggetti, per lo più giovani e non ancora inseriti nel mondo del lavoro.

Il processo di formazione delle leggi

8.

Occorre prendere atto che l'incremento delle entrate potrà essere assicurato non certo da aumenti generalizzati delle aliquote legali o delle basi imponibili, che finirebbero per inasprire una pressione fiscale già particolarmente elevata nel confronto internazionale, bensì puntando su politiche di riduzione dell'evasione tributaria, idonee a ridurre il *tax gap* che caratterizza in negativo il nostro sistema.

Nell'attuale contesto di emergenza e recessione economica eventuali nuovi oneri posti a carico dei contribuenti andrebbero ad appesantire ulteriormente la massa di adempimenti burocratici e, per ciò stesso, non sarebbero proponibili. Di contro, il ruolo che l'amministrazione finanziaria è chiamata a interpretare nell'attuazione dei piani di finanza pubblica incentrati sull'incremento delle entrate si rivela strategico.

A tal fine il tema della semplificazione normativa e amministrativa assume rilevanza prioritaria, essendo evidente la estrema difficoltà di orientarsi in un groviglio di norme e adempimenti inaccessibile anche agli addetti ai lavori, che rappresenta il primo ostacolo all'azione di contrasto dell'evasione.

Si richiede un diverso approccio nella trattazione delle questioni fiscali, che subordini l'emanazione di nuove norme alla definizione di puntuali piani di fattibilità.

In breve, per attuare efficaci politiche di finanza pubblica e di contrasto dell'evasione è necessario corrispondere alle istanze di semplificazione del sistema, nonché all'esigenza di attrezzare adeguatamente la macchina amministrativa.

L'obiettivo di semplificare il sistema tributario presuppone innanzitutto un cambiamento di impostazione culturale nel processo di formazione delle leggi. Molto spesso l'adozione di un atto legislativo non ha ricadute sul piano applicativo a motivo sia della difficoltà di individuarne la portata sia della inadeguatezza o insufficienza delle strutture che dovrebbero materialmente darvi esecuzione oppure controllarne l'applicazione. Da qui la necessità di far precedere il varo di ogni nuovo atto normativo da un'approfondita analisi di impatto e di fattibilità, dando compiuta attuazione ai principi già definiti nell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, per valutarne preventivamente gli effetti, la compatibilità con i principi ispiratori del tributo e la possibilità di realizzazione concreta degli obiettivi ad esso connessi.

A volte le norme tributarie rinviano ad ulteriori e problematici provvedimenti di attuazione che arrivano tardi o che non saranno mai emanati. Altre volte entrano in deroga agli enunciati fondamentali del tributo, creando sperequazioni e innescando difficoltà di coordinamento spesso inestricabili. L'obiettivo di semplificare il quadro normativo, nella misura in cui tende a contenere l'ipertrofia normativa, a migliorare la qualità della regolamentazione e a garantire la certezza del diritto, si riflette direttamente sul rapporto tra amministrazione e contribuente. Come si è detto in precedenza, il generale disorientamento indotto dal labirinto delle regole incide negativamente prima di tutto sul rapporto tra amministrazione e contribuente, che rischia di incrinarsi definitivamente. Calate in questo contesto problematico, anche le politiche di *compliance* finora portate avanti si sono rivelate inadeguate o insufficienti.

L'ipotesi di innovare il criterio di determinazione del reddito d'impresa

9.

L'idea di innovare la determinazione del reddito d'impresa secondo il criterio di cassa, più volte riproposta con intenti di semplificazione, di fatto andrebbe a modificare radicalmente il sistema impositivo, producendo l'effetto di ridurre la tassazione in un contesto di regole inevitabilmente articolate e complesse.

L'estensione generalizzata del criterio di cassa per la determinazione del reddito d'impresa accentuerebbe innanzitutto le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d'imposta. A differenza del criterio di competenza, il cui fondamento è ben noto, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell'imposizione, comportando un ulteriore *vulnus* all'art. 53 Cost. Gli effetti anomali del criterio di cassa si accentuano se riferiti a spese pluriennali e, in genere, a componenti di importo molto elevato che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi per competenza su più anni.

La determinazione discontinua del reddito annuale porrebbe comunque il problema di disciplinare le ricorrenti perdite che verosimilmente emergerebbero negli anni interessati dal sostenimento delle spese pluriennali. L'attuale possibilità di utilizzare le perdite in compensazione del reddito dei futuri esercizi, fino a concorrenza dell'80 per cento di quest'ultimo, comporterebbe un effetto di *splitting* non dissimile dall'ammortamento. La perdita generata dalla integrale deduzione della spesa pluriennale, infatti, si rifletterebbe comunque sulla determinazione del reddito degli esercizi successivi, peraltro con il limite di compensazione prima richiamato.

Privata di rilievo contabile, verrebbe meno anche la rilevazione del magazzino fisico e la relativa valorizzazione monetaria, con immaginabili effetti negativi sull'efficacia dei controlli.

L'intero sistema verrebbe a basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa attivi e passivi, mentre la rilevanza dei fatti economici – e, in particolare, di quelli attivi ai fini della determinazione degli imponibili fiscali – verrebbe a sviliti. Avrebbe rilievo il solo movimento finanziario, con la conseguenza che un suo occultamento (tutt'altro che impensabile, soprattutto per le attività che si rivolgono al consumatore finale) renderebbe ancora più difficili i controlli. È evidente il rischio di una incentivazione dell'evasione conseguente al pagamento di fatture relative all'acquisto di beni strumentali inesistenti o, comunque, non inerenti all'attività (consumi privati e familiari). In questi casi, infatti, il beneficio derivante dalla condotta irregolare si scaricherebbe subito nel singolo esercizio interessato, aumentando la “remuneratività” della condotta evasiva.

Tra i vari inconvenienti della proposta, vi è anche il venir meno o, comunque, l'attenuazione del valore segnaletico del reddito annuale, cui numerose disposizioni fanno riferimento per il riconoscimento di benefici fiscali ed extrafiscali (si pensi alle detrazioni per familiari a carico, al calcolo ISEE, ecc.). Sotto questo aspetto la riforma si presterebbe a manovre elusive.

L'ipotesi di estendere, in un secondo momento, la ipotizzata riforma a tutte le imprese individuali comporterebbe una ulteriore discriminazione rispetto al trattamento dei soggetti Ires, rilevante sul piano della alterazione della libera concorrenza.

Il problema dell'evasione

10.

La riforma dell'imposta personale sui redditi delle persone fisiche non può prescindere dall'affrontare il tema dell'evasione fiscale che, come è noto, raggiunge in Italia livelli di gran lunga superiori a quelli dei principali partner europei.

È già stata ricordata in precedenza la straordinaria entità del gap Irpef relativo ai redditi di lavoro autonomo e di impresa. A ciò si aggiunga l'evasione all'Ires – stimata nell'anno 2018 in 8,7 mld di euro, nonché l'evasione all'Iva, quantificata in 33,3 mld di euro.⁹

Dunque, senza un risoluto intervento finalizzato a contenere il livello di evasione sulle attività d'impresa e di lavoro autonomo, appare velleitario e destinato all'insuccesso un intervento riformatore circoscritto alla sola struttura dell'Irpef. È necessario non ripetere

⁹ Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2020, allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2020.

l'errore compiuto con la riforma degli anni Settanta, quando l'introduzione delle nuove imposte non fu preceduta né si accompagnò a una riforma dell'amministrazione fiscale, che restò inadeguata per risorse e procedure.

La Corte più volte in passato ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di specifiche azioni strategiche per un intervento strutturale sul sistema, proseguendo e rafforzando l'azione di contrasto già avviata ed utilizzando appieno le moderne tecnologie informatiche e telematiche e adottando un diverso approccio nel rapporto contribuente-amministrazione. I nuovi strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, approntati negli ultimi anni, costituiscono passaggi importanti nel processo di modernizzazione del rapporto tributario. Perché, tuttavia, essi possano dispiegare pienamente le loro potenzialità è necessario che i dati così tempestivamente raccolti divengano la base sulla quale predisporre, ad opera dell'amministrazione, dichiarazioni e versamenti, supportando al meglio il contribuente nell'adempimento spontaneo.

Come ripetutamente evidenziato¹⁰, occorrerebbe armonizzare le prescrizioni in materia di fatturazione elettronica di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 127 del 2015, superando gli esoneri attualmente previsti e, in particolare, quelli che riguardano la platea dei soggetti in regime forfettario che, pur non essendo tenuti alla liquidazione e dichiarazione Iva, sono già obbligati alla certificazione fiscale e, in quanto operanti nel commercio al dettaglio, rientrano nell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi. Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici.

Va tenuto presente che il passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione Iva. Esso appare necessario, dunque, anche per consentire all'amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfettario.

Accanto ai processi di digitalizzazione delle forme di certificazione fiscale, tra le azioni strategiche di riforma volte a contenere l'evasione e a semplificare il rapporto con il contribuente, andrebbe valutata l'ulteriore riduzione nell'uso del contante e l'estensione dello strumento della ritenuta d'acconto ad opera dell'operatore finanziario che gestisce

¹⁰ Da ultimo, si veda Corte dei conti, *Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023* (A.C. 2790) presentata nel novembre 2020 alle Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

la transazione.

A questo riguardo, potrebbe essere considerata, previa autorizzazione della Commissione europea, l'introduzione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (p.e. 500 euro), dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti Iva (c.d. operazioni *B2B*) con correlata effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, analogamente a quanto da tempo avviene per la detrazione delle spese di manutenzione edilizia e gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di raccordare sul piano temporale buona parte del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, con evidenti benefici in termini di maggiore adempimento.

Altro decisivo intervento che si ritiene necessario per conseguire un significativo e duraturo miglioramento della *tax compliance* dovrebbe essere quello volto a realizzare un diverso modello di relazione nel rapporto che l'amministrazione intrattiene con i contribuenti nella fase dell'adempimento. L'approccio attuale, basato sull'approntamento dei modelli di dichiarazione accompagnati da corpose istruzioni compilative e, soprattutto, sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate, può essere valutato positivamente per gli adempimenti fiscali dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, tenuto conto che la gran parte di essi ricorre all'assistenza dei Centri di assistenza fiscale. Non altrettanto può dirsi per gli adempimenti di imprese e professionisti. Nei loro confronti è evidente l'esigenza di un'azione preventiva e collaborativa dell'amministrazione, basata non solo sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate e relativi modelli di versamento, ma capace di instaurare un dialogo costruttivo proprio nella fase dell'adempimento, segnalando al contribuente quelle situazioni, desumibili dal sistema informativo e da ogni altro elemento ricavabile dalla realtà operativa, che possono risultare incoerenti, o addirittura incompatibili, con i risultati emergenti dai dati contabili trasmessi in corso d'anno.

11.

Le numerose forme di condivisione delle informazioni e in particolare le comunicazioni di vario tipo inviate al contribuente per evidenziare aspetti della dichiarazione non coerenti con determinati elementi presenti nell'anagrafe tributaria - di fatto utilizzate per correggere limitati aspetti della dichiarazione caratterizzati da oggettive criticità - si sono rivelate insufficienti.

La limitata efficacia dei numerosi istituti introdotti negli ultimi anni per incrementare la *tax compliance* è confermata dall'elevato numero di contribuenti che, non condividendo o mal comprendendo i motivi delle segnalazioni ricevute, omettono di regolarizzare la propria posizione, confidando peraltro nella obiettiva difficoltà dell'amministrazione di motivare l'accertamento sulla base degli elementi indiziari segnalati.

Invero, le elaborazioni del sistema informativo possono indirizzare i controlli ma non sostituirsi al dialogo con il contribuente.

Come è noto, le elaborazioni presuntive poste a base dell'accertamento possono essere utilizzate solo se corroborate da ulteriori dati ed elementi acquisiti in contraddittorio e riferibili alla specifica realtà aziendale o professionale. Di contro, se assoggettati a processi di lavorazione automatizzata, prescindendo da un confronto dialettico, rischiano di accentuare la distanza che separa il fisco dai contribuenti ed incrinare definitivamente un rapporto caratterizzato da incertezze e diffidenze reciproche.

Le soluzioni che negli ultimi venti anni hanno costituito il principale e più visibile campo di lavoro per l'incremento della *compliance*, si sono rivelate inadeguate soprattutto nei confronti dei piccoli e medi operatori economici. Si impone, dunque, l'attuazione di un progetto che assicuri la "conoscenza" dei contribuenti di piccole e medie dimensioni, in qualche modo modellato, *mutatis mutandis*, sulla falsariga del "regime di adempimento collaborativo" introdotto dal d.lgs. n. 128 del 2015 per le società di grandi dimensioni.

Andrebbero ricercate e definite nuove forme di dialogo come, ad esempio, la formalizzazione di una breve e mirata interlocuzione preventiva con i contribuenti, finalizzata alla disamina di fatti e circostanze desunti dall'anagrafe tributaria ovvero riscontrati in occasione di eventuali accessi, che possano risultare utili ai fini dell'assolvimento delle future obbligazioni. Benché gestite in spirito di collaborazione con il proposito di orientare il contribuente nell'assolvimento degli obblighi tributari, siffatte iniziative verrebbero necessariamente percepite anche come sostanziale avvertimento rispetto a possibili comportamenti futuri disallineati.

Per conseguire questi risultati occorre un apparato amministrativo adeguatamente professionalizzato, aperto all'innovazione e fortemente orientato all'incremento della *compliance*, in grado di sviluppare il dialogo con i contribuenti quantomeno nei tempi che precedono l'effettuazione degli adempimenti periodici (dichiarazioni e versamenti finali).

Infine, non va trascurato un intervento di razionalizzazione e semplificazione sulla più tradizionale azione di controllo *ex post* delle posizioni fiscali, potenziando e qualificando gli apparati preposti all'accertamento e alla riscossione e dotandoli di strumenti normativi meno macchinosi e complessi, in modo tale da rendere efficace ed effettiva la reazione cogente dello Stato nei confronti di coloro che deliberatamente si sottraggono all'obbligo fiscale.

Problemi di coordinamento

12.

È probabile che le ipotesi di revisione dell'Irpef, per quanto confinate al singolo tributo, dovranno confrontarsi con altri elementi del sistema di prelievo e di spesa. Il primo elemento di confronto coinvolge il raccordo con il finanziamento degli enti territoriali.

Come noto, l'Irpef è un'imposta usata anche da Regioni e Comuni che, attraverso l'applicazione di addizionali alla base imponibile, si procurano risorse per il finanziamento delle rispettive competenze di spesa (circa 17 miliardi di euro). In particolare, nel caso regionale, l'addizionale Irpef costituisce un elemento di finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali. Inoltre, ad eccezione di poche Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania e Veneto tra le regioni a statuto ordinario e Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta tra le regioni a statuto speciale) le altre applicano le addizionali innestandole sul profilo di progressività definito a livello centrale, con l'effetto di differenziare la progressività totale del tributo in base al luogo di residenza. Un effetto, tuttavia, che non dipende esclusivamente dall'autonomia degli enti territoriali, dato che per le Regioni si prevedono incrementi automatici delle stesse in presenza di disavanzi sanitari.

Va osservato che le necessità di coordinamento non derivano dalla diversità dei livelli di prelievo nelle diverse Regioni – nella misura in cui ad essa corrisponda un diverso livello di fornitura dei servizi pubblici – ma dalla scelta in merito alla modalità di progressività definita a livello centrale. Le ipotesi di revisione dell'Irpef centrale fondate su meccanismi di progressività continua diverrebbero sostanzialmente incompatibili con l'attuale possibilità di applicazione progressiva delle addizionali regionali, prevista sulla base degli scaglioni centrali; allo stesso tempo, sarebbe piuttosto complesso – anche dal punto di vista della chiarezza del tributo – ipotizzare strutture regionali di progressività continua ulteriori rispetto a quella centrale. Analogamente, non sarebbe coerente con la struttura complessiva del prelievo che le Regioni applichino forme di progressività diverse da quella stabilita a livello centrale. In Germania, dove la progressività continua si applica, le addizionali esistenti (in particolare la *solidarity surcharge*) si commisurano all'imposta pagata a livello centrale e non alla base imponibile. Una direzione che potrebbe essere opportuna anche in relazione alla possibilità che l'eventuale adesione ad

un modello duale di tassazione comprime la base imponibile sulla quale Regioni e Comuni potranno applicare i corrispondenti prelievi. In quest'ultimo caso, riducendosi la rappresentatività dell'Irpef come prelievo generale sui redditi, una parte del reddito personale andrebbe esente dal finanziamento delle spese degli enti territoriali; una carenza che – in linea teorica – potrebbe essere recuperata con la devoluzione agli enti territoriali anche di parte del prelievo sostitutivo applicato agli altri redditi, o – meno auspicabile – con aumento delle aliquote sulla parte di redditi effettivamente inclusa nell'Irpef.

Al riguardo, va anche ricordato che le addizionali regionali e comunali sono dovute solo a condizione che sia positivo il debito d'imposta Irpef a livello nazionale. Si tratta di una disposizione il cui obiettivo si può rintracciare nel non gravare i contribuenti con prelievi locali in assenza di una capacità di contribuire al finanziamento alle spese centrali; d'altro lato, prelievi centrali e locali rispondono teoricamente ad esigenze di finanziamento diverse, che non si prestano ad essere adeguatamente gestite con un sistema di riparto delle fonti.

A livello comunale, poi, una compressione dell'Irpef si assocerebbe all'esistente limitazione del grado di autonomia determinata dalla esenzione dell'abitazione principale dall'applicazione dell'IMU. Soluzioni diverse, anche in questo caso, dovrebbero essere coordinate con la scelta che si intenderà operare in riferimento alla tassazione dei redditi da fabbricati a livello centrale. Da un lato, sarà opportuno evitare doppie imposizioni; dall'altro, sarà necessario bilanciare le necessità dell'Irpef centrale con le esigenze di finanziamento dei Comuni, valutando il positivo effetto che la tassazione immobiliare potrebbe esercitare nel rafforzamento di un sistema di separazione delle fonti tra governo centrale e locale, limitando le interferenze che derivano dalle ricadute di decisioni centrali su specifici tributi.

13.

Il secondo problema di coordinamento riguarda la compatibilità della revisione dell'Irpef con altre parti del sistema tributario centrale. Questa esigenza potrà essere più sentita se la revisione dell'Irpef dovesse essere realizzata con riduzione del gettito, una possibilità che può riguardare sia il modello duale sia il modello CIT, dato che in questo caso le risorse dovrebbero essere probabilmente recuperate da altre fonti di prelievo. Al riguardo, nel tempo si sono succedute numerose indicazioni da parte degli organismi internazionali sul tema del *tax shift* tra imposte dirette e indirette.

Già nel 1993, a livello comunitario e sotto la presidenza Delors, si suggeriva che elevate imposte sul lavoro potessero avere effetti negativi, una linea di pensiero che fu nuovamente sostenuta nel quadro della strategia di Lisbona, e da successivi documenti della Commissione Europea. Da ultimo, in occasione della strategia EU 2020, la Commissione ha rivolto agli Stati membri la richiesta di spostare il carico fiscale dal lavoro verso forme di imposizione indiretta. Un'osservazione che nel caso italiano ha fondamento – come osservato in precedenza – nell'elevato differenziale esistente tra aliquote implicite sul lavoro rispetto ad altre basi imponibili. In Italia, il processo di ricomposizione del prelievo, rispetto ad altri paesi, si è mostrato finora piuttosto lento, se si fa eccezione per la rapida crescita del peso dell'imposta personale negli anni Settanta, indotta prevalentemente dall'inflazione (figure 10 e 11).¹¹ L'esito attuale è piuttosto sbilanciato rispetto ad altri paesi europei: mentre il gettito dell'imposta personale è ai primi posti tra i paesi europei (10,8 per cento del Pil), quello dell'Iva (la più importante imposta indiretta) è al penultimo posto tra i paesi europei (6,2 per cento del Pil). Inoltre, alcuni studi segnalano che strutture più semplici (a due aliquote) potrebbero raggiungere lo stesso esito distributivo a parità di gettito, oppure che, rispetto ad altri paesi, il gettito addizionale che si potrebbe teoricamente ottenere, eliminando aliquote differenziate ed esenzioni e ipotizzando assenza di evasione, è infatti più alto in Italia rispetto agli altri Paesi europei, ad eccezione della Spagna.¹² Si tratta di un tema anche rilevato dalla Corte dei conti, nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica del 2016, in cui si osserva che a fronte di un'aliquota ordinaria tra le più elevate e di un'aliquota ridotta “media” più alta di quasi mezzo punto rispetto alla media europea, la quota di base imponibile assoggettata ad aliquote ridotte (circa il 43 per cento) è circa il doppio di quanto si rileva negli altri paesi europei, il che rende l'aliquota media di prelievo tra le più basse d'Europa.¹³ Va inoltre considerato che, in generale, la capacità redistributiva dell'Iva è debole, una caratteristica spesso segnalata anche da studi dell'Ocse relativi all'impatto delle imposte e dei trasferimenti sul livello della disuguaglianza.¹⁴

In questo stesso ambito di raccordo con altre forme di imposizione, dovrà infine considerarsi anche la relazione tra le possibili revisioni dell'Irpef e le proposte recentemente avanzate di introdurre un'imposta patrimoniale personale. Le scelte relative al modello di base imponibile e di unità impositiva hanno infatti delle chiare ripercussioni anche sulla tassazione del patrimonio. Un prelievo sul patrimonio ha avuto – e tuttora ha – uno spazio nel sistema tributario italiano in varie forme, sia di tipo straordinario (come, ad esempio, nell'immediato dopoguerra o nel caso dell'Imposta Straordinaria sugli Immobili - ISI), sia di tipo ricorrente e cedolare (come nel caso dell'attuale prelievo sugli immobili). Un nuovo prelievo patrimoniale è stato recentemente invocato sia come metodo per contrastare la disuguaglianza (con riferimento alla maggiore concentrazione

¹¹ Si tratta di una tendenza segnalata già alcuni anni fa nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei Conti del 2016, al capitolo 4.

¹² Si veda Liberati, P. (2001). The distributional effects of indirect tax changes in Italy. *International Tax and Public Finance*, 8(1), 27-51., quando l'Iva era applicata a 4 aliquote, e, più di recente, Gastaldi, F., Liberati, P., Pisano, E., & Tedeschi, S. (2017). Regressivity-Reducing VAT Reforms. *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 39-72, per il passaggio da 3 a 2 aliquote. Si vedano anche i dati riportati in European Commission (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*.

¹³ Si veda anche Borselli F., Chiri S., Romagnano E. (2012), “Patterns of Reduced VAT Rates in the European Union”, *International VAT Monitor*, January-February, in cui emerge che la quota di beni e servizi a cui si applica l'aliquota ordinaria in Italia (di poco superiore al 50 per cento) è tra le più basse in Europa.

¹⁴ Si veda, ad esempio, Joumard I., Pisu M., Bloch D. (2012), “Tackling Income Inequality – The role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1, pp. 56-57.

della ricchezza rispetto al reddito¹⁵), sia in relazione alla copertura dei costi della pandemia.

Già nel disegno originario della riforma degli anni Settanta era stato previsto un prelievo patrimoniale ordinario, di tipo reale e ad aliquota ridotta, con un intento di discriminazione qualitativa dei redditi. L'imposta ordinaria sul patrimonio non fu inserita nella versione definitiva del testo e gli fu preferito un prelievo differenziato sui redditi immobiliari e finanziari. A distanza di venti anni, a partire dalla crisi finanziaria del 1992, furono introdotte numerose forme di prelievo di tipo reale (sugli immobili, sui conti di deposito titoli e conti correnti e, per un periodo limitato, sul patrimonio netto delle imprese, quest'ultima abolita con l'introduzione dell'Irap); con l'introduzione dell'ISEE, inoltre, la valutazione del patrimonio discrimina l'accesso o il costo della partecipazione alla maggior parte delle prestazioni sociali erogate. A queste forme vanno poi aggiunti i prelievi indiretti relativi ai trasferimenti di ricchezza, che peraltro hanno visto incrementare progressivamente le soglie di esenzione dei prelievi successivi. Ne emerge un quadro estremamente frastagliato in cui il prelievo è generalmente di tipo reale (ma non nell'ISEE dove viene considerato su base personale e familiare), senza alcuna forma di coordinamento e con forti iniquità relative alla base imponibile (in particolare con riferimento al mancato aggiornamento omogeneo dei valori catastali).

Un intervento su questo quadro piuttosto frammentato appare dunque auspicabile, anche se non si volessero affidare al prelievo patrimoniale ulteriori finalità redistributive o di reperimento di risorse. Una valutazione preliminare, al riguardo, dovrebbe riguardare la caratteristica del prelievo, che da reale potrebbe essere trasformato in personale, considerando dunque tutte le forme di patrimonio e eventualmente la base familiare anziché individuale. Un'ottica di questo tipo, in astratto più coerente con l'eventuale ritorno a un modello CIT, appare al momento problematica sotto diversi profili. In primo luogo, se la base dell'imposta sul reddito fosse effettivamente onnicomprensiva e riconducesse a tassazione progressiva i redditi finanziari e immobiliari, una tassazione patrimoniale personale porterebbe a casi di duplicazione del prelievo e dunque a problemi di efficienza, come già evidenziato nei lavori preparatori della riforma tributaria. In secondo luogo, è evidente che l'attuale assetto del prelievo sui cespiti patrimoniali, proprio perché cedolarizzato, appare operare tendenzialmente sottotraccia mentre, al contrario, un prelievo di tipo personale potrebbe incontrare maggiori resistenze se non opportunamente coordinato con il prelievo sui redditi. Nell'ipotesi di un prelievo personale, inoltre, rimane la difficoltà di inserire nella base imponibile i cespiti patrimoniali più mobili, quelli che non hanno valori di riferimento di mercato o quelli più facilmente schermabili attraverso *trust*. In assenza di questi cespiti, si accentuerebbe la

¹⁵ Si veda ad esempio la ricostruzione di lungo periodo in Cannari, L., & D'Alessio, G. (2018). Wealth Inequality in Italy: A Reconstruction of 1968-1975 Data and a Comparison with Recent Estimates. *Rivista di storia economica*, 34(3), 357-396.

violazione dell'equità orizzontale nei confronti dei contribuenti che non possano far ricorso a meccanismi elusivi. Se invece la direzione di riforma assecondasse il percorso verso una tassazione di tipo duale, il prelievo patrimoniale dovrebbe mantenere il suo carattere reale, anche se un riordino delle aliquote e un coordinamento con l'indicatore ISEE sarebbe certamente opportuno. In particolare, una tassazione patrimoniale reale – nell'ambito di un sistema di *dual income tax* – potrebbe correggere la sproporzione tra tassazione progressiva sui redditi da lavoro e tassazione proporzionale sui redditi da capitale, operando così a favore di un riequilibrio dell'equità orizzontale.

14.

Un terzo problema di coordinamento riguarda la compatibilità di una revisione dell'Irpef con il sistema di welfare che esso intende finanziare. Al riguardo, ipotesi di revisione dell'Irpef andrebbero fin da subito coordinate con il progetto di attivazione dell'assegno unico per i figli, una misura che dovrebbe assorbire anche gran parte delle risorse messe a disposizione dalla legge di bilancio per il 2021. La necessità di un coordinamento deriva dall'ipotesi che l'assegno unico comporti l'eliminazione delle detrazioni per figli a carico in ambito Irpef, il che tende a considerare i due strumenti come sostituibili mentre in realtà essi hanno logiche diverse. La legittimità delle detrazioni – come osservato in precedenza – deriva dall'obiettivo di tener conto di una capacità contributiva minore nel caso di figli a carico, in ragione del “costo” aggiuntivo da essi generato. Si tratta di un meccanismo di correzione connesso agli obiettivi di discriminazione quantitativa del prelievo tra categorie di contribuenti con dimensioni familiari diverse. L'assegno unico, invece, si configura come strumento di sostegno al reddito, che non assolve al compito di livellare la capacità contributiva tra famiglie di numerosità diversa. Più in generale, poi, soprattutto nell'ipotesi duale, si deve tener conto che la minore rappresentatività del reddito complessivo Irpef potrebbe richiedere un potenziamento dell'accertamento delle altre fonti di reddito per garantire un accesso legittimo alle prestazioni sociali che dipendano dalla situazione reddituale e patrimoniale del contribuente.

Considerazioni conclusive

15.

Dai tempi della sua introduzione nel sistema tributario italiano, l'Irpef ha oscillato tra il tentativo di conformarsi all'obiettivo originario di imposta sul reddito globale e la

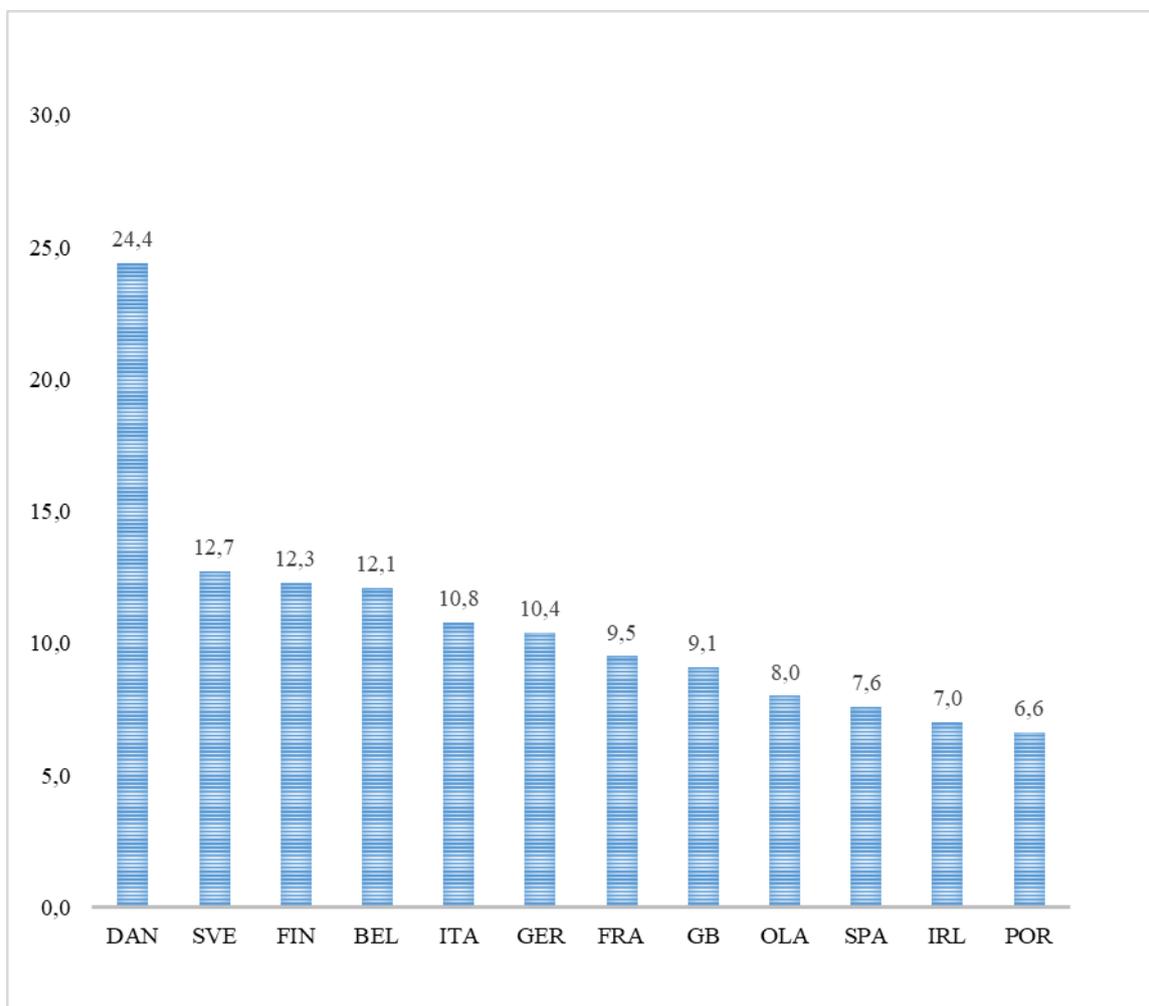
realizzazione di una modalità di tassazione caratterizzata da numerose eccezioni a quel criterio. Queste eccezioni hanno portato progressivamente a una concentrazione quasi esclusiva del prelievo sui redditi da lavoro dipendente e pensione, evidenziando una serie di problematicità sia relativamente all'equità orizzontale, sia a quella verticale, molto sbilanciata sui redditi medi e con inefficienze legate all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive. La revisione dell'Irpef dovrebbe essere preceduta da una chiara definizione degli obiettivi che con tale imposta si vogliono raggiungere e, conseguentemente, dalla scelta di un modello di riferimento che porti a rinvigorire l'opzione originaria per una base imponibile onnicomprensiva o, al contrario, a imboccare definitivamente quella della tassazione duale, ma in una logica di organicità e coerenza. Il fatto che nel tempo si sia voluto che l'Irpef, oltre a procurare gettito, fosse progressiva e quindi redistributiva, non scorraggiasse l'offerta di lavoro, tutelasse la famiglia e incoraggiasse lo sviluppo, non ha contribuito a far chiarezza sul fatto che alcuni di questi obiettivi sono tra loro incompatibili. Non riconoscere questa necessità è stata una delle principali cause della stratificazione successiva che ha contribuito, usando i termini di Cosciani nel 1975, a rendere l'Irpef un mosaico in cui taluni dei tasselli più importanti sono rovinati, così che il disegno originario ne esce deformato e imbruttito. La scelta degli obiettivi e del modello dovrebbe dunque precedere quella della tecnica di progressività che appare indissolubilmente legata sia alle finalità generali richieste al tributo, sia al coordinamento del prelievo erariale sui redditi personali con il finanziamento dei livelli di governo locale. Inoltre, solo dopo aver scelto il ruolo e gli obiettivi generali dell'Irpef potranno essere sciolti alcuni problemi di rilievo, come il coordinamento con le prestazioni sociali e con la tassazione della ricchezza immobiliare e finanziaria. Non appare comunque lungimirante affrontare il disegno di riforma dell'Irpef senza porsi come obiettivi strategici la lotta all'evasione, che rimane a tutt'oggi il più rilevante vulnus all'equità orizzontale e verticale, e l'obiettivo della semplificazione, sia per ciò che riguarda la base imponibile, le aliquote e le innumerevoli spese fiscali presenti, sia per gli aspetti procedurali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi e, in generale, tutto ciò che attiene al rapporto con il contribuente.

Infine, non può essere trascurato il problema delle risorse complessive attese. Se la revisione dell'Irpef era stata finora immaginata con una significativa riduzione del gettito, per alleggerire il carico sui redditi medi e anche per dar corso alle reiterate richieste degli

organismi internazionali di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta, non si può ignorare che i prossimi anni richiederanno un considerevole sforzo fiscale per far fronte ai costi della pandemia. Sarà dunque necessario guardare all'efficienza e all'equità del sistema tributario nel suo complesso, ipotizzando varie forme di ricomposizione del contributo dei prelievi diretti e indiretti alla copertura del bilancio.

TABELLE E FIGURE

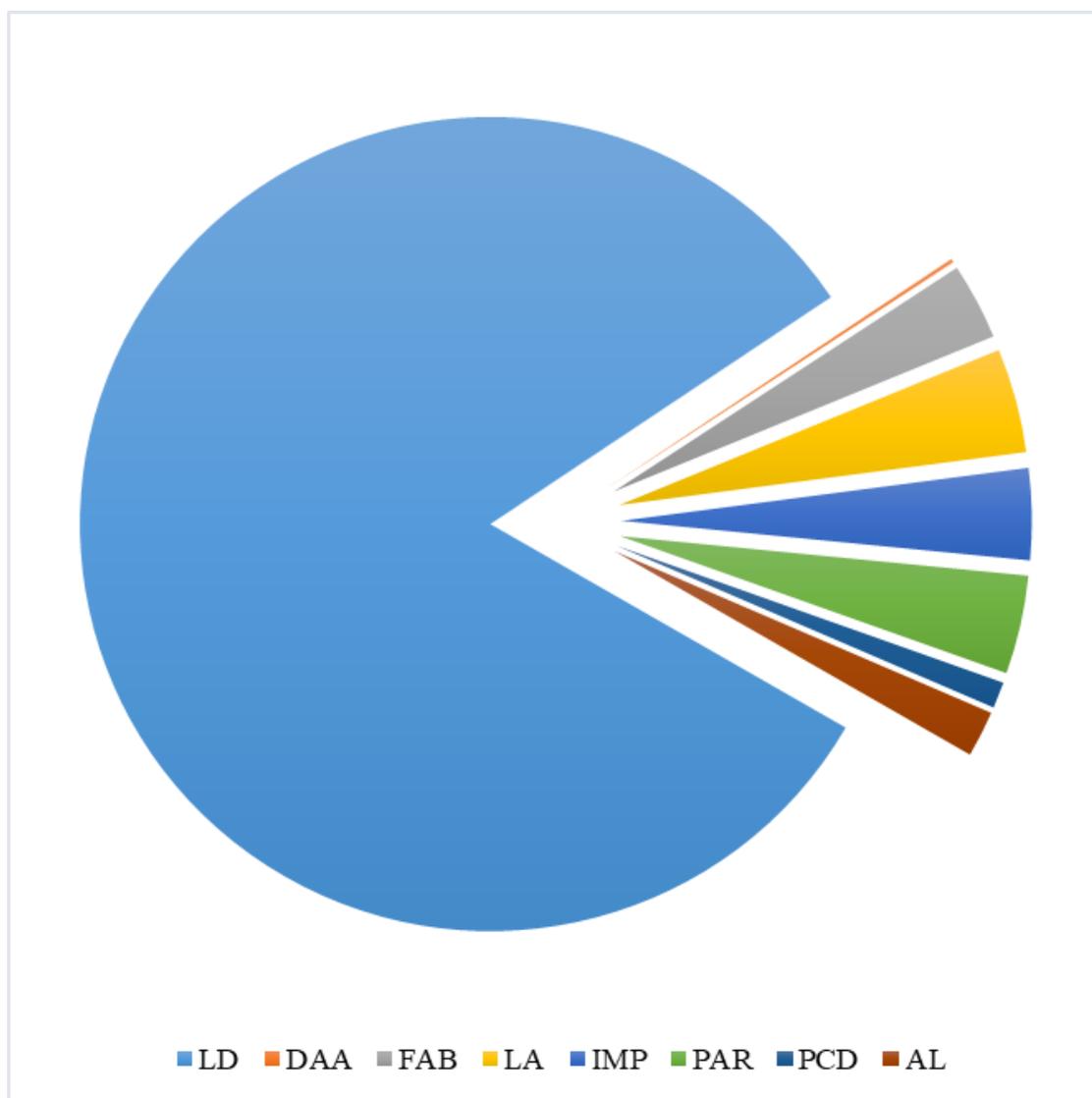
IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL (2018)



Note: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia, GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni di sicurezza sociale. Il dato non è quindi direttamente comparabile con quello di altri paesi, in cui il finanziamento di quelle prestazioni avviene prevalentemente con contributi sociali.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati OECD Revenue Statistics, 2020.

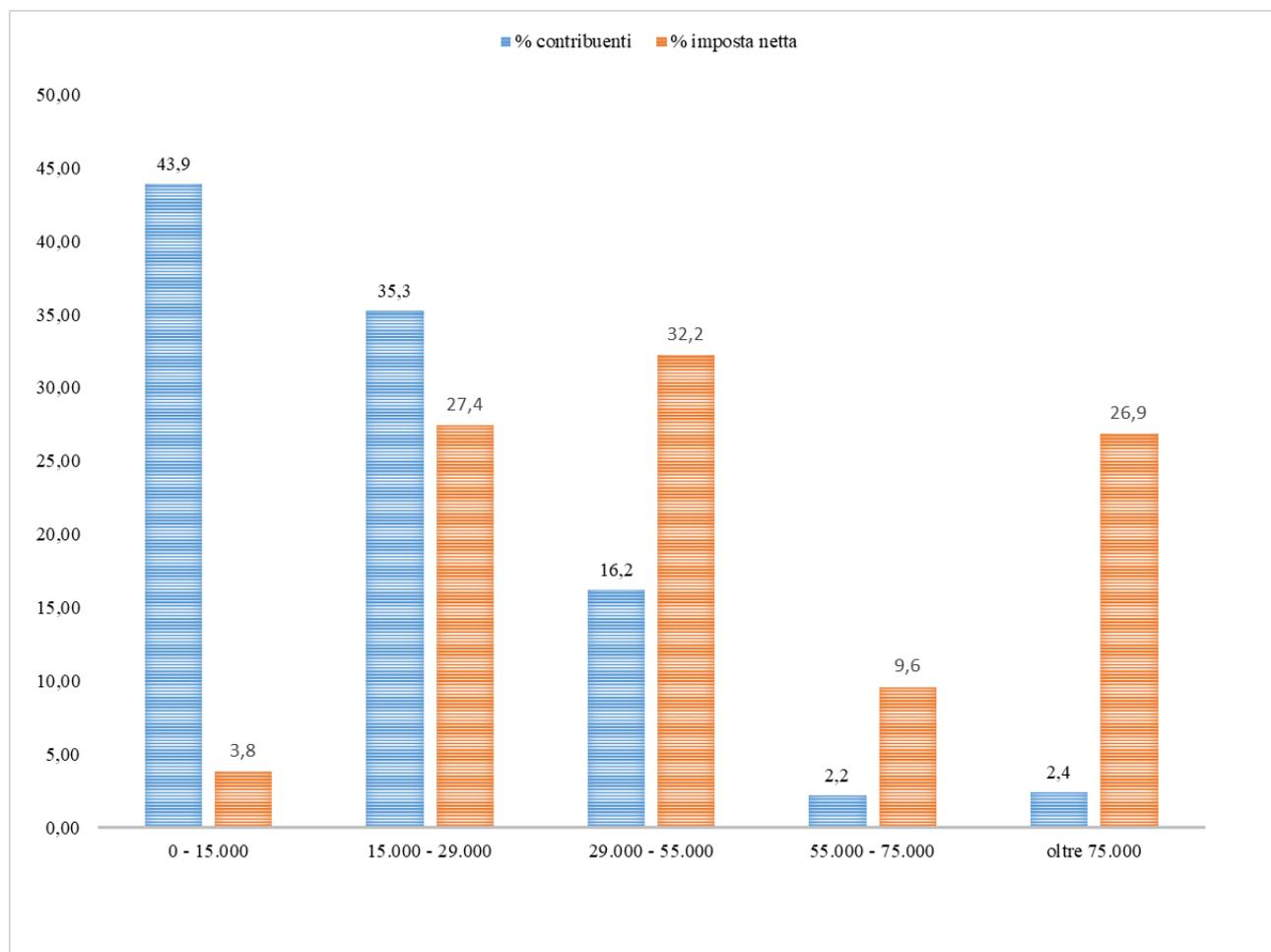
COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO

Anno di imposta 2018

Note: LD=Lavoro dipendente e pensioni; DAA=Redditi dominicali, agrari e da allevamento; FAB=Redditi da fabbricati; LA=Redditi di lavoro autonomo; IMP=Redditi di impresa; PAR=Redditi di partecipazione; PCD=Plusvalenze, redditi da capitale e diversi; AL=Altri redditi.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019.

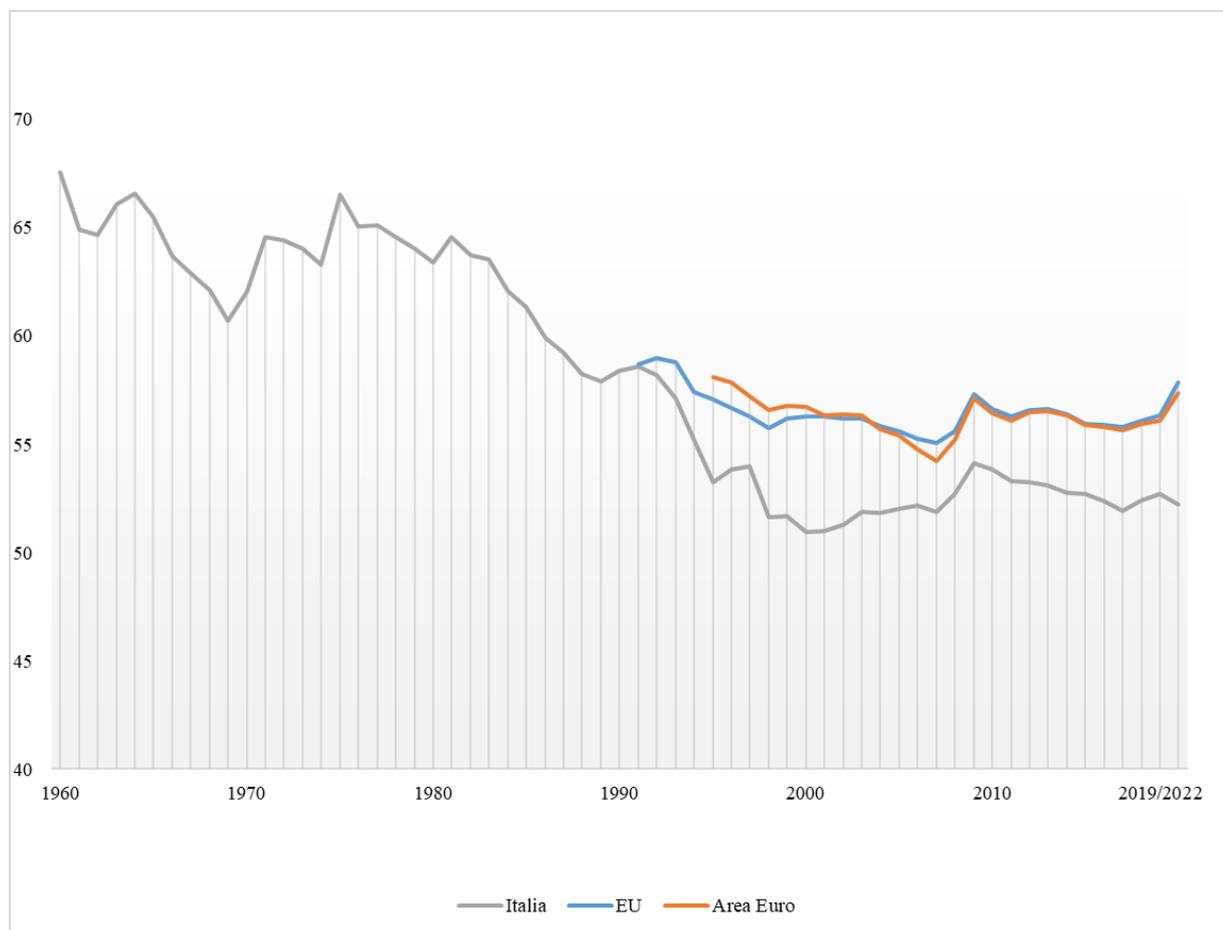
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA

Anno di imposta 2018

Note: La distribuzione per classi di reddito disponibile non consente di fermare il secondo scaglione a 28 mila euro. Sulla base della distribuzione disponibile nelle Statistiche delle dichiarazioni dei redditi, si è scelto di posizionarsi a 29 mila euro.

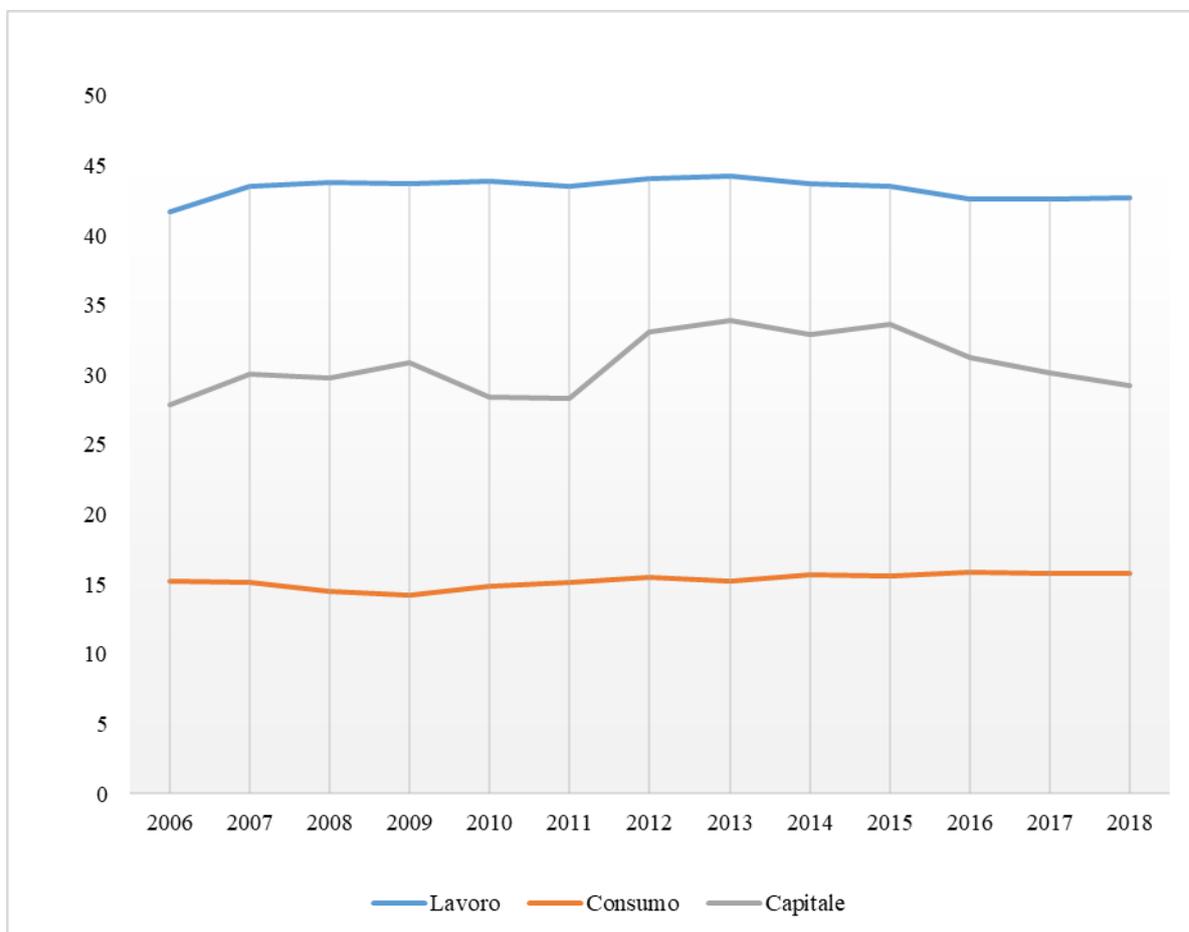
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019.

LA QUOTA DEL REDDITO DA LAVORO IN % DEL PIL
(adjusted wage share)



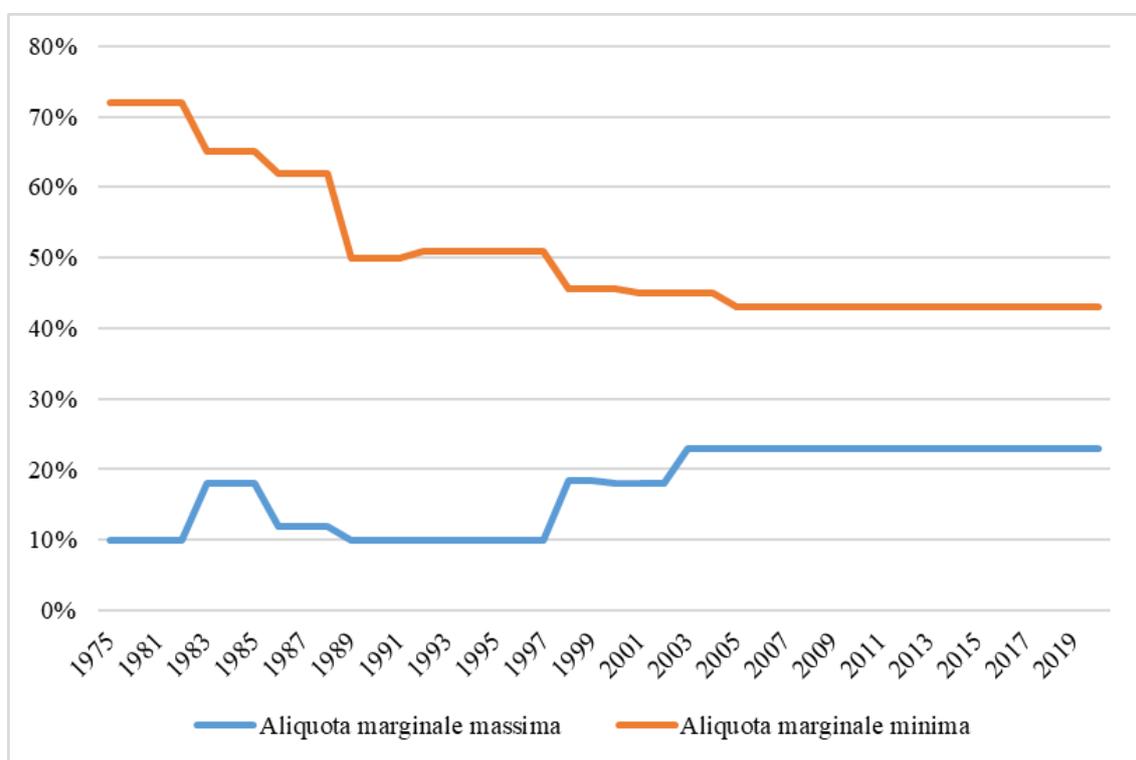
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati AMECO della Commissione Europea

ALIQUOTE IMPLICITE DI TASSAZIONE

Lavoro, Consumo e Capitale

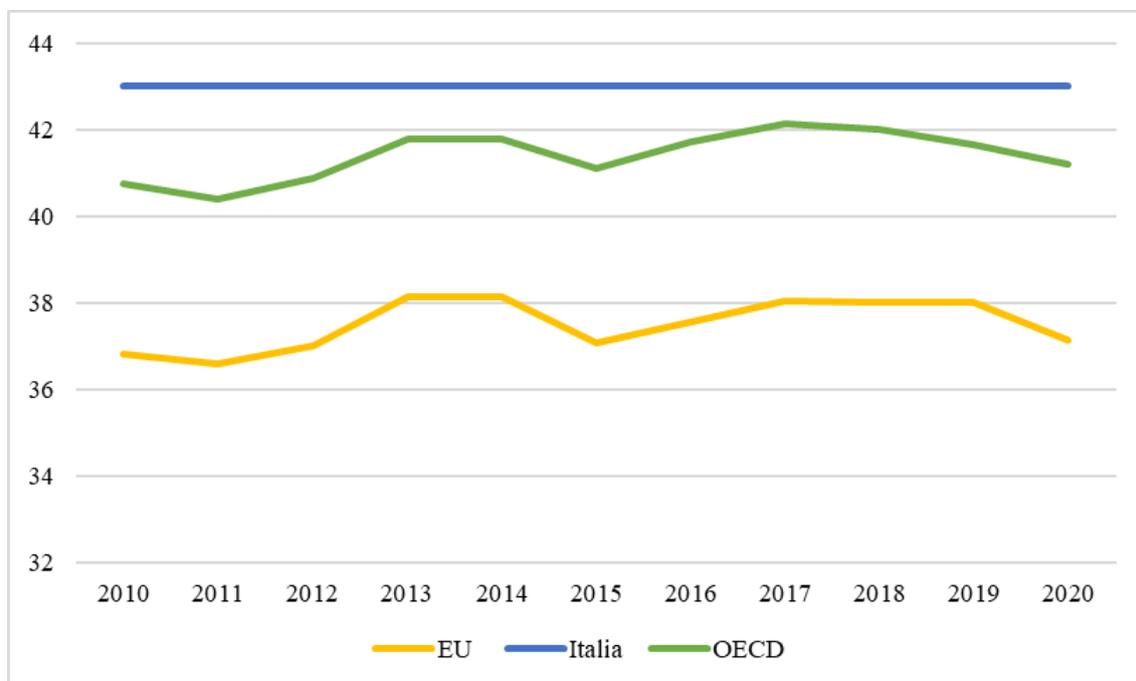
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati *EU Open Data Portal*

ALIQUOTE MARGINALI MINIMA E MASSIMA IN ITALIA, 1975 – 2020



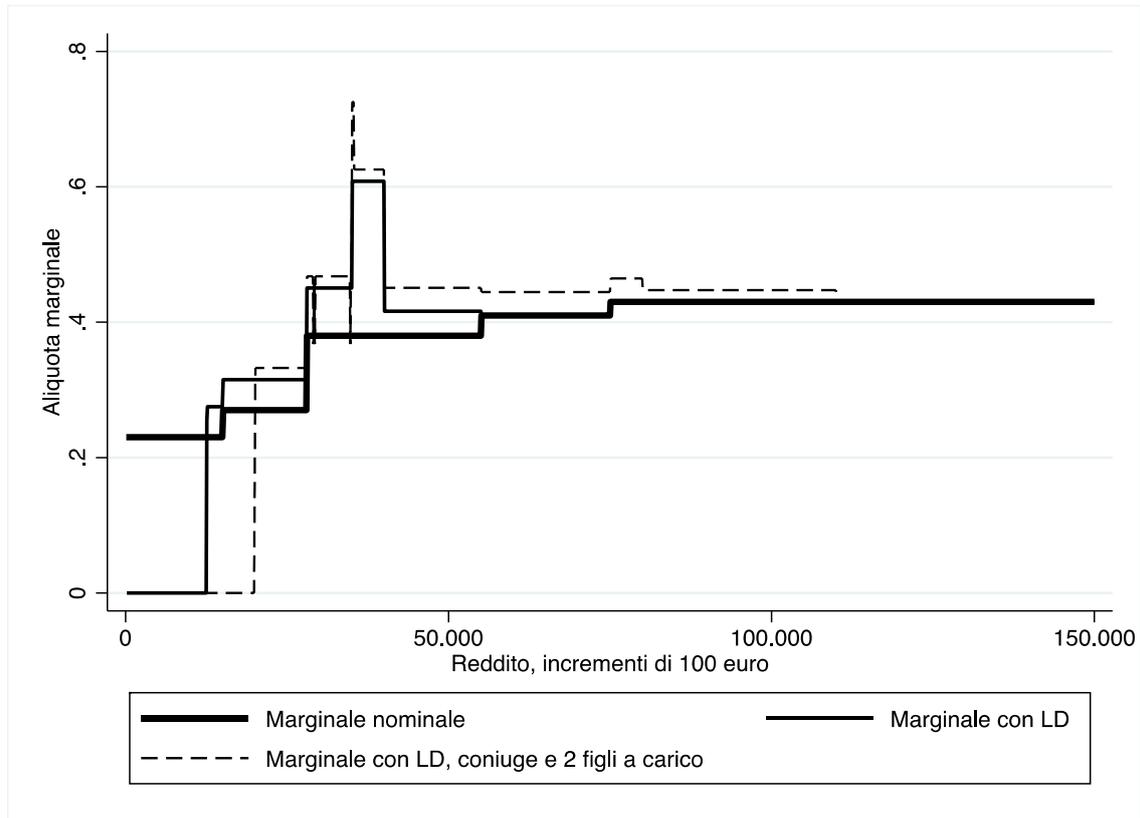
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

L'ALiquota MARGINALE MASSIMA
Italia, Media UE, Media OCSE



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati KPMG

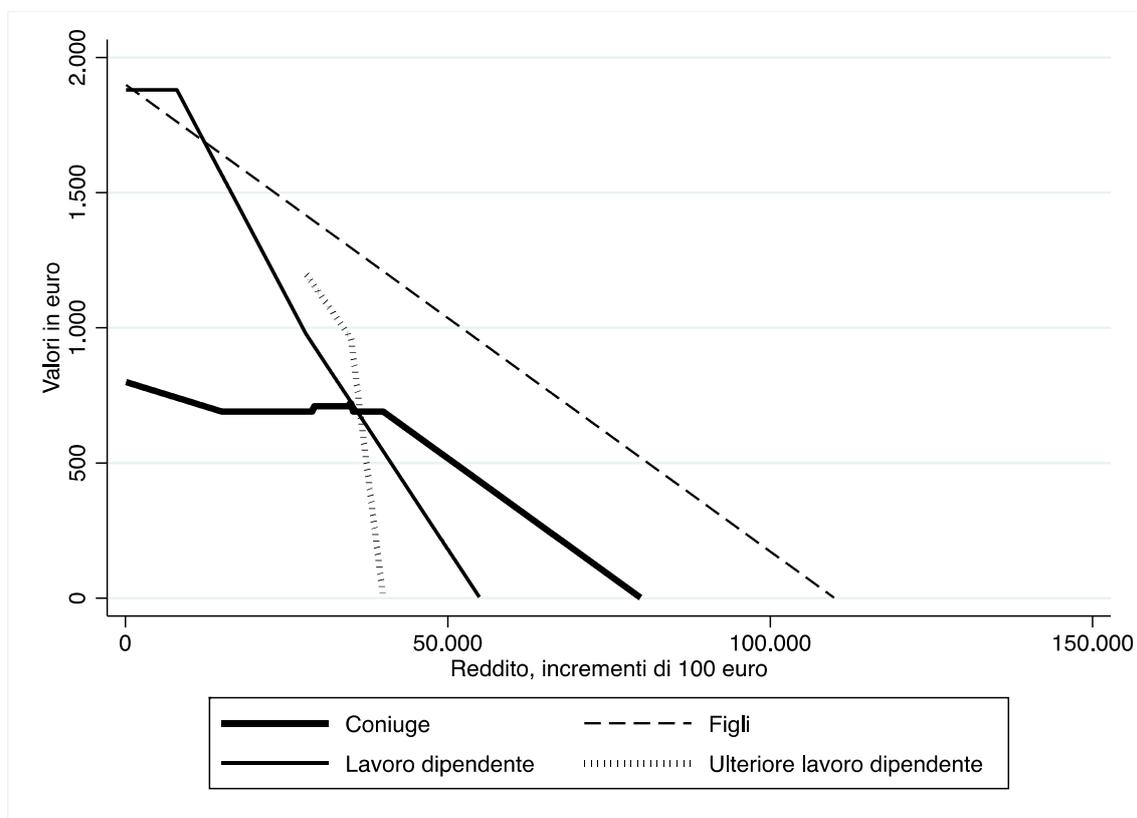
ALIQUOTE MARGINALI NOMINALI ED EFFETTIVE
Lavoratore dipendente senza carichi e con coniuge e 2 figli a carico



Note: Legislazione 2020. Aliquote marginali effettive calcolate su incrementi di reddito pari a 100 euro. LD=Detrazioni per lavoro dipendente.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

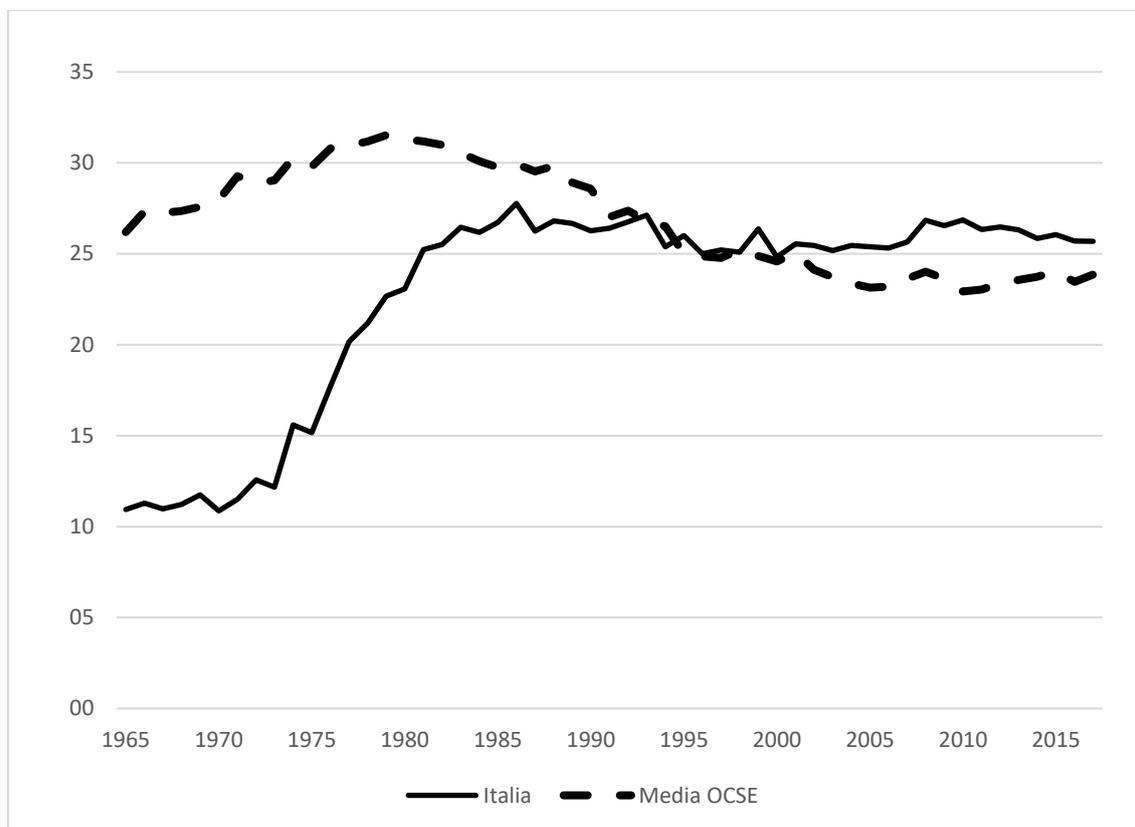
L'ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI DETRAZIONI



Note: Legislazione 2020. Ipotesi detrazione per 2 figli a carico.

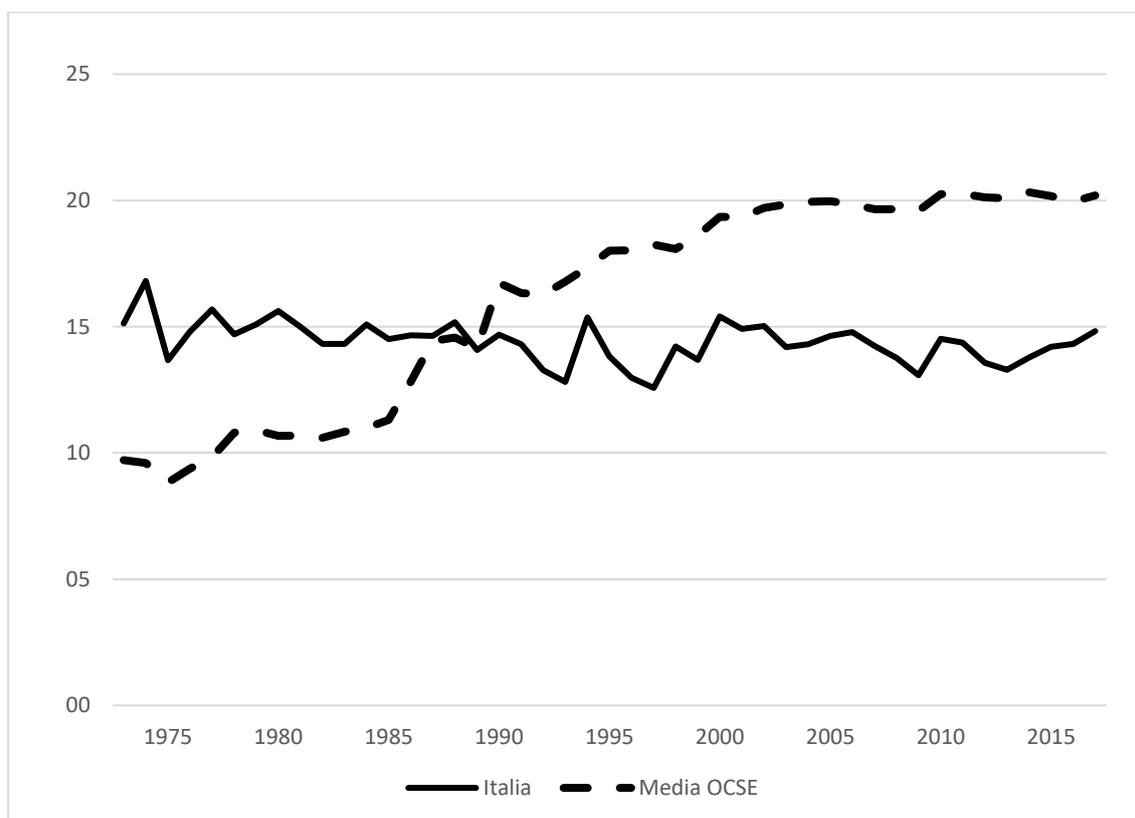
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

IL PESO DELLE IMPOSTE PERSONALI SULLE ENTRATE TOTALI

Valori percentuali

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati OECD, Revenue Statistics 2020

IL PESO DELL'IVA SULLE ENTRATE TOTALI
Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati OECD, Revenue Statistics 2020

SPESE FISCALI TOTALI E RIFERITE ALLA SOLA IMPOSTA IRPEF SUI REDDITI PERSONALI
(ESCLUSI I REDDITI D'IMPRESA)

	Totale spese fiscali	Spese fiscali riferite solo a Irpef	% Spese Fiscali Irpef	% Ammontare Spese Fiscali Irpef
2018	466	121	26,0%	
2019	513	142	27,7%	65,5%
2020	533	141	26,5%	64,2%
2021	602	171	28,4%	68,9%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali (vari anni)

TABELLA 2

SPESE FISCALI TOTALI E RIFERITE ALL'IRPEF SUI REDDITI PERSONALI E ALL'IRPEF CONGIUNTAMENTE AD
ALTRI PRELIEVI SUI REDDITI DI IMPRESA

Tributo	Allegato al DLB 2020					Allegato al DLB 2021				
	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2020 (in milioni di euro)	Ammontare 2020 %	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2021 (in milioni di euro)	Ammontare 2021 %
TOTALE	533	100,0%	119.214.793	-62.478	100,0%	602	100,0%	119.696.617	-68.096	100%
IRPEF	141	26,5%	111.564.066	-43.043	68,9%	171	28,4%	113.962.192	-39.389	58%
IRPEF e altre imposte sulle imprese	55	10,3%	3.262.818	-4.147	6,6%	63	10,5%	1.784.112	-7.541	11%

Nota: nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali (vari anni)

SPESE FISCALI RIFERITE PRINCIPALMENTE ALL'IRPEF PER IL 2021 (*)

	Numero spese fiscali	Ammontare 2021 (in milioni di euro)
Totale Rapporto TE	234	- 46.930
<i>di cui aggiunti I sem 2020</i>	36	- 13.222
Aggiunti con LB2021	14	- 2.951
Totale 2021	248	- 49.881

(*) L'Irpef è tra i principali tributi interessati ma in alcuni casi sono coinvolti altri tributi sul reddito di impresa

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali 2020 e Legge di Bilancio 2021

TABELLA 4

PRINCIPALI SPESE FISCALI IRPEF IN TERMINI DI EFFETTI FINANZIARI PER IL 2021

Descrizione	Tributo principalmente interessato	Natura delle misure	Effetti finanziari 2021	Frequenze	Effetti finanziari pro capite (in euro)
Detrazione (50%), per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente	IRPEF	DETRAZIONE	-8.348	9,476,275 (*)	913 (*)
Integrazione redditi inferiore a 28 mila euro (ex bonus 80)	IRPEF	ALTRO	-4.206	12.400.000	-339
Deduzione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale	IRPEF	DEDUZIONE	-3.871	26.500.000	-147
Detrazione per spese sanitarie, spese mediche e di assistenza	IRPEF	DETRAZIONE	-3.616	19.233.344	-188
Esenzione dall'IRPEF delle pensioni di guerra e degli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie	IRPEF	ESENZIONE	-3.401	3.654.877	-931
Detrazione, nella misura del 55% e 65% e 110% delle spese per interventi di riqualificazione energetica ("ecobonus").	IRPEF/IRES	DETRAZIONE	-2.857	2,518,665 (*)	-1,134 (*)
Regime di cedolare secca sugli affitti.	IRPEF	REGIME SOSTITUTIVO	-2.342	2.545.329	-920
Deduzione dal reddito imponibile dei contributi versati alle forme di previdenza complementari italiane ed estere localizzate nei Paesi dell'UE e del SEE.	IRPEF	DEDUZIONE	-2.320	4.794.522	-484
Rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni - DL34/2020 ANNUALE	IRPEF/IRES	CREDITO D'IMPOSTA	-2.000	n.d.	n.d.
Credito di imposta per la sanificazione	IRPEF/IRES	CREDITO D'IMPOSTA	-2.000	n.d.	n.d.
Esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell'assegno per il nucleo familiare	IRPEF	ESCLUSIONE	-1.859	n.d.	n.d.
"Nuovo" regime forfettario di determinazione con un'unica imposta sostitutiva di quelle dovute, con l'aliquota del 15% con ricavi o compensi fino a 65.000 euro.	IRPEF	REGIME SOSTITUTIVO	-1.448	1.440.000	-1033
Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi.	IRPEF/IRES	CREDITO D'IMPOSTA	-1.066	n.d.	n.d.

(*) I beneficiari e gli effetti finanziari procapite sono stati stimati considerando la Relazione 2019

N.B. I crediti di imposta possono essere portati in compensazione di vari tributi, ma l'Irpef è tra i principali tributi interessati

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Rapporto sulle Spese Fiscali 2020