

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

**Audizione 26 febbraio 2021**

**Commissioni Riunite  
VI Finanze – Camera dei Deputati  
6<sup>a</sup> Finanze e Tesoro – Senato della Repubblica**

Prof. Paolo Liberati  
Università Roma Tre  
Dipartimento di Economia

# INDICE

---

## **1. INTRODUZIONE**

## **2. ALCUNI DATI DI CONFRONTO**

## **3. LA NECESSARIA DEFINIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE**

3.1. IL CRITERIO DI EQUITÀ ORIZZONTALE NEI MODELLI DUALE E ONNICOMPENSIVO

3.2. PROBLEMI APERTI PER L'APPLICAZIONE DI UN SISTEMA DUALE

3.3. I PASSAGGI NECESSARI PER L'APPLICAZIONE DI UN SISTEMA ONNICOMPENSIVO

3.4. ELEMENTI TRASVERSALI ALLA DEFINIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE

3.4.1. *L'unità impositiva*

3.4.2. *La revisione dei valori catastali*

3.4.3. *Le agevolazioni fiscali*

3.4.4. *L'evasione*

## **4. IL GRADO E LA FORMA DELLA PROGRESSIVITÀ DELL'IRPEF**

4.1. IL RUOLO DELLA PROGRESSIVITÀ

4.2. LE CRITICITÀ DELL'IRPEF E LE IPOTESI DI REVISIONE

## **5. IL RAPPORTO TRA IRPEF, ALTRI TRIBUTI E SPESA PUBBLICA**

5.1. IRPEF E FINANZA TERRITORIALE

5.2. IRPEF E IMPOSTE SU BASE PATRIMONIALE

5.3. IRPEF E IVA

5.4. IRPEF, TRASFERIMENTI MONETARI E CRITERI DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

## **6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

## 1. INTRODUZIONE

L'imposta personale sul reddito (Irpef) è parte del sistema tributario delineato negli anni Sessanta dalla Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria (da ora Commissione), entrato poi in vigore nella prima metà degli anni Settanta. Tra il modo in cui il sistema fu pensato e la sua pratica realizzazione emersero, però, profonde distanze, con particolare riguardo a ciò che al tempo era considerato uno degli obiettivi principali della riforma, vale a dire il tentativo di ricondurre tutti i redditi nell'ambito di un'imposta *personale e progressiva*. Questo obiettivo era allora di particolare importanza, perché il sistema tributario previgente aveva assunto caratteristiche sostanzialmente opposte, essendo prevalenti imposte *reali e proporzionali*, rispetto alle quali erano stati frequenti i motivi di insoddisfazione, anche per il fatto che le imposte indirette – alle quali si imputava una certa regressività del sistema – assumevano un peso rilevante sul totale del prelievo.

Secondo la Commissione, le debolezze del sistema previgente alla riforma avrebbero potuto essere superate se si fosse dato luogo ad un sistema così strutturato: un'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo; un'imposta sul patrimonio, a carattere reale; un'imposta sul reddito delle società di capitali; un'imposta sugli incrementi di valore patrimoniale; un'imposta su successioni e donazioni; un'imposta sul valore aggiunto; un'imposta sui consumi al dettaglio.<sup>1</sup>

L'imposta personale e progressiva sul reddito trovava fondamento nel concetto di *reddito entrata*, secondo le elaborazioni che – nelle esperienze anglosassoni – erano riconducibili a Schanz (1896), Haig (1921), e Simons (1938) (nozione di reddito SHS).<sup>2</sup> Secondo questa impostazione, all'interno dell'Irpef dovevano ricondursi tutti i redditi da capitale, sia immobiliare (terreni e fabbricati) sia mobiliare (derivanti dal possesso di attività finanziarie); inoltre, si propose che l'unità impositiva fosse rappresentata dal reddito

---

<sup>1</sup> I passaggi dalla Commissione alla riforma poi entrata in vigore sono descritti in Bises B. (2014), "Introduzione. Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo", in Bises B. (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-44.

<sup>2</sup> Haig R.M. (1921), "The Concept of Income-Economic and Legal Aspects", in Haig M. (ed.), *The Federal Income Tax*, Columbia University Press, New York; Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, Chicago. Il lavoro di Schanz del 1896 è in tedesco e non è stato tradotto in inglese: Schanz G. (1896), "Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze", *Finanz-Archiv*, 13, 1-87.

familiare nella forma del cumulo dei redditi. Dal complesso dei redditi, al tempo, si prevede di escludere gli incrementi di valore patrimoniale, da ricondurre a tassazione – al momento del realizzo – con un’imposta separata direttamente proporzionale all’incremento di valore, ma inversamente proporzionale al tempo di maturazione per penalizzare gli incrementi realizzati a fini speculativi.

Accanto all’imposta personale sul reddito, era convincimento della Commissione che fosse poi necessaria un’imposta ordinaria sul patrimonio di carattere reale, commisurata al valore dei beni immobili e al valore dei patrimoni investiti in obbligazioni o in imprese, allo scopo di realizzare una discriminazione qualitativa dei redditi. Senza fornire un quadro preciso, la Commissione propose anche di riesaminare l’imposta sulle successioni e donazioni, e di abolire l’imposta di registro.

Dal lato del prelievo sui redditi, chiudeva il quadro l’imposta sulle società (persone giuridiche). In particolare, si superò – con il progetto di riforma – il sistema di tassazione previgente a doppia base (patrimoniale e reddituale), a favore di un sistema esclusivamente reddituale, dato che l’imposta ordinaria sul patrimonio di cui sopra avrebbe assolto il compito di ricondurre a tassazione anche i patrimoni investiti nelle società di capitali.

Sul fronte delle imposte indirette, la principale innovazione era costituita dall’Imposta sul Valore Aggiunto (Iva), in sostituzione dell’Imposta Generale sull’Entrata (Ige). L’Iva, un’imposta plurifase, nel progetto di riforma si pensò applicabile ad aliquota unica su tutti gli stadi produttivi, ad eccezione dell’ultimo, cioè del passaggio dal dettagliante al consumatore. La ragione risiedeva nell’intento di assegnare quest’ultimo passaggio agli enti locali per dotarli di una fonte di finanziamento relativamente stabile connessa all’imposizione sui consumi (Ico, successivamente definita *imposta integrativa comunale sui consumi*), anche con possibili differenziazioni di aliquota, a fronte dell’unicità della stessa negli stadi precedenti.<sup>3</sup> Nel progetto della Commissione, fu questa una delle ragioni per cui il tema del finanziamento degli enti locali non fu ulteriormente affrontato.

---

<sup>3</sup> Una dettagliata ricostruzione è in Longobardi E. (2014), “L’imposizione sui consumi: l’imposta sul valore aggiunto e l’imposta generale sui consumi”, in Bises B. (a cura di), *Il progetto della riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo*, Il Mulino, Bologna, pp. 253-286.

Dal punto di vista della concreta realizzazione, la riforma si presentò diversa dal progetto. In primo luogo, dall'Irpef furono esclusi da subito gli interessi sui titoli di Stato (per i quali fu prevista un'esenzione totale) e anche gli interessi sulle altre attività finanziarie, tassati con aliquote proporzionali del 30 o del 18 per cento (per titoli a medio e lungo termine). In secondo luogo, la mancata realizzazione dell'imposta ordinaria sul patrimonio fece cadere un perno essenziale della costruzione riformatrice; a poco valse la sua sostituzione con l'imposta locale sui redditi (Ilor), anche perché tale imposta non fu di fatto mai usata localmente e riprese a tassazione anche i redditi da lavoro autonomo, e non solo i redditi di origine patrimoniale. In terzo luogo, a complicare la situazione della finanza territoriale fu la successiva decisione di non attuare l'imposta integrativa sui consumi, ma di estendere l'Iva anche sull'ultima fase prevedendo però che essa fosse applicata con tre aliquote (12 per cento come aliquota ordinaria, 6 per cento come aliquota ridotta, 18 per cento come aliquota maggiorata) e solo a livello centrale. In quarto luogo, per le imposte sugli interessi furono previste aliquote differenziate in base alla natura dell'emittente. Infine, l'imposta di registro non fu abolita.

Per ciò che concerne i dividendi, ci fu una certa oscillazione, dato che la scelta iniziale fu quella di introdurli nella base imponibile dell'Irpef e di lasciar operare un sistema classico di doppia imposizione. Ma già dal 1974 (legge 216/1974) fu reintrodotta (dopo essere stata istituita nel 1964 e abrogata nel 1967) un'opzione per l'applicazione di una cedolare secca del 30 per cento (per un breve periodo poi innalzata al 50 per cento), poi abrogata nel 1979 per essere reintrodotta solo nel 1997 (legge 461/97). L'anonimato che la tassazione sostitutiva consentiva, ebbe l'effetto di incentivare molti risparmiatori a scegliere questa opzione, anche in assenza di un vantaggio economico rispetto all'inclusione in Irpef. Ma per evitare comunque la doppia imposizione degli utili nel caso di tassazione in sede Irpef, con legge 904/77 (legge Pandolfi) il sistema classico di imposizione dei dividendi fu sostituito da un sistema di integrazione completa, con misure che – per un certo periodo – seguirono l'evoluzione dell'aliquota dell'imposta sulle società. Con questo meccanismo, i dividendi erano tassati con l'aliquota marginale della persona fisica.

La riforma che uscì dalla legge delega dell'ottobre 1971 fu quindi sensibilmente diversa dal progetto formulato dalla Commissione, con conseguenze non secondarie anche sull'attuale struttura di prelievo. Allo stato attuale, infatti, appare complesso ipotizzare che una revisione dell'Irpef – che non costituisca un semplice aggiustamento marginale – possa

essere realizzata senza considerare da un lato l'insieme delle criticità interne ad essa, *in primis* la storica e consolidata evasione del tributo, e dall'altro le relazioni tra questo e gli altri elementi del sistema tributario, le necessità di raccordo con il sistema di finanza territoriale, e le esigenze di coordinamento con il sistema di protezione sociale, con specifico riguardo alla struttura dei trasferimenti monetari. Un adeguato riequilibrio del sistema di prelievo, provato da numerosi interventi non organici che si sono succeduti negli anni, appare realizzabile soltanto attraverso un riesame delle finalità che con tale sistema si vogliono raggiungere, allo scopo di evitare che il prelievo sui redditi personali continui a sostenere il carico di obiettivi non propri, o più facilmente perseguibili con strumenti alternativi.

## 2. ALCUNI DATI DI CONFRONTO

L'Irpef è attualmente l'imposta che in Italia produce maggior gettito. Secondo i dati di preconsuntivo per il 2019 (di competenza giuridica) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il gettito dell'Irpef erariale è di circa 191,6 miliardi di euro, circa il 40 per cento del gettito tributario complessivo (471,6 miliardi di euro); il 70 per cento del gettito totale proviene da due sole imposte, Irpef e Iva (figura 1); l'imposta sul reddito delle società di capitali (Ires) produce un gettito pari a 32,7 miliardi di euro, circa il 17 per cento del gettito prodotto dall'Irpef.

Le differenze in valore assoluto si riflettono anche sul peso del prelievo rispetto al Pil (figura 2). Al riguardo, è utile separare il concetto di *pressione fiscale* da quello di *pressione tributaria in senso stretto*. La prima, infatti, include i contributi sociali impiegati per il finanziamento delle prestazioni sociali, in primo luogo delle prestazioni pensionistiche, ragione per cui paesi con diversa estensione di tali sistemi presentano generalmente differenze significative di pressione fiscale. Secondo i dati Ocse riferiti al 2019, in Italia, la **pressione fiscale** è al 42,4 per cento, e i contributi sociali concorrono alla sua formazione per il 13,3 per cento. Al netto della contribuzione sociale, la **pressione tributaria in senso stretto** è in Italia pari al 29,1 per cento del Pil, a cui concorre l'Irpef per il 10,9 per cento e l'Iva per il 6,3 per cento. Le restanti entrate concorrono per meno del 12 per cento del Pil, cioè poco più di quanto l'Irpef contribuisce singolarmente. Rispetto agli altri paesi, inoltre, il peso dell'Irpef rispetto al Pil appare anche abbastanza elevato, di fatto preceduto

solo dai paesi scandinavi, oltre al Belgio (figura 3). Germania, Francia e Spagna, ad esempio, presentano tutte un peso dell'Irpef sul Pil inferiore a quello italiano.

Sul fronte interno, le caratteristiche dell'Irpef sono anche note: da un lato, un'eccessiva (e consolidata) specializzazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione (figura 4); dall'altro, una distribuzione dei contribuenti concentrata verso il basso, con appena il 4,4 per cento che dichiara redditi superiori a 55 mila euro (figura 5). Dal lato opposto, più della metà dei contribuenti si addensa nell'intervallo compreso tra 15 mila e 55 mila euro (51,5 per cento), e il 44 per cento dichiara meno di 15 mila euro. Le due caratteristiche poi si intersecano: tra i 75 mila e i 300 mila euro, più del 58 per cento del reddito è ancora costituito da lavoro dipendente e pensione; mentre solo il 15,2 per cento del reddito è imputabile al lavoro autonomo; il 5,5 per cento è costituito da reddito di impresa (in contabilità ordinaria e semplificata); il 9 per cento da reddito di partecipazione. Sopra i 300 mila euro, infine, il 48 per cento del reddito complessivo è ancora reddito di lavoro dipendente e pensione; contro il 17 per cento di reddito di lavoro autonomo, circa il 5 per cento di reddito di impresa, il 14,2 per cento di reddito da partecipazione, e poco più del 10 per cento di reddito da capitale.<sup>4</sup>

Dai precedenti dati emerge sia un peso maggiore dell'Irpef rispetto all'imposta personale di altri paesi, sia uno sbilanciamento tutto interno nella composizione della base imponibile, che costituisce, in effetti, una caratteristica storica dell'Irpef. Due elementi che, come si vedrà in seguito, possono assumere rilievo nel suggerire direzioni di riforma.

### **3. LA NECESSARIA DEFINIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE**

A fronte del quadro di riferimento appena delineato, si possono considerare possibili direzioni di revisione della struttura dell'Irpef, con l'avvertenza che qualsiasi modifica che voglia assumere carattere strutturale e organico dovrebbe essere fondata sulla necessaria,

---

<sup>4</sup> Nelle dichiarazioni per l'anno di imposta 2018, tra i redditi da capitale rientrano gli utili derivanti da partecipazioni qualificate in società di capitali (formatesi con utili prodotti fino a tutto il 2017) che contribuiscono alla formazione del reddito complessivo per il 58,14 per cento del loro ammontare. Questa disposizione è stata modificata con la legge 205/2017, per la quale anche questo tipo di partecipazioni è ricondotto a tassazione con imposta sostitutiva del 26 per cento. È quindi probabile che, nei prossimi anni, il contributo al gettito di questi contribuenti tenda a ridursi.

stabile e coerente **definizione di base imponibile**. Le attuali criticità dell'Irpef, infatti, possono essere risolte in maniera diversa in dipendenza del modello di base imponibile al quale ci si voglia riferire, in assenza del quale non è ragionevole discutere del grado di progressività, dell'assetto delle deduzioni e delle detrazioni, della revisione dei trattamenti agevolativi e delle relazioni che pure intercorrono tra imposta personale e altri tributi. Diversamente, si finirebbe per incorrere in un errore di progettazione del tutto analogo a quello che ha caratterizzato la storia dell'Irpef in tempi recenti. I parametri di un'imposta personale ben funzionante, infatti, sono legati da una struttura logica che in generale limita, o dovrebbe limitare, l'opportunità di interventi isolati e scoordinati, una pratica che ha ormai reso l'Irpef un'imposta di difficile interpretazione.

Allo stato attuale, si possono considerare due alternative per la definizione della base imponibile. La prima è rappresentata da un sistema di tassazione duale (da ora TD); la seconda, invece, consiste nel recuperare un sistema di tassazione con base imponibile onnicomprensiva (da ora CIT, dal modello anglosassone di *Comprehensive Income Taxation*). Il sistema **duale** si può definire come un modello di tassazione composto da due binari. Nel primo confluiscono i redditi da lavoro (dipendente e autonomo) soggetti a tassazione personale e progressiva; nel secondo binario, invece, confluiscono i redditi da capitale (mobiliare e immobiliare) soggetti a tassazione reale e proporzionale. In una diversa prospettiva, un sistema duale potrebbe essere interpretato come un sistema composto da un'aliquota proporzionale su tutti i redditi a cui si sovrappone una struttura progressiva applicabile solo sui redditi da lavoro.

Il sistema duale ha numerosi punti di contatto con il sistema di tassazione dei redditi in vigore prima della riforma e, allo stesso tempo, ha molti punti di contatto anche con l'attuale assetto dell'imposta personale, in ragione del fatto che redditi teoricamente soggetti ad Irpef sono stati nel tempo sottratti alla progressività e tassati con forme sostitutive. Sotto questo profilo, quindi, la scelta di un modello TD si troverebbe ad *accomodare e razionalizzare* una tendenza che si era già manifestata subito dopo l'entrata in vigore della riforma; ma con l'obiettivo di evitare che la sottrazione alla progressività avvenga in maniera scoordinata, come accaduto fino a tempi molto recenti.

Dal lato della **CIT**, la prospettiva è diversa. La CIT era l'obiettivo della riforma tributaria, poi non realizzato, e costantemente eroso. L'eventuale adesione al modello CIT, piuttosto

che assecondare una tendenza come nel caso della TD, dovrebbe perseguire il *recupero* di categorie di reddito che sono attualmente escluse dalla progressività dell'Irpef. In altri termini, mentre il modello duale si dovrebbe confrontare con le modalità di *uscita* dall'Irpef di alcune categorie di reddito che attualmente vi rientrano e con la razionalizzazione del prelievo su ciò che è già fuori, il modello CIT si dovrebbe confrontare con le possibili modalità di *rientro* in Irpef di redditi che ne sono attualmente esclusi. Come evidente, si tratta di due percorsi significativamente diversi, che richiedono soluzioni tecniche anche assai diverse.

In assoluto, non si può affermare la superiorità di un sistema rispetto all'altro; entrambi si connotano per alcuni elementi di forza e di debolezza che possono risultare essenziali o interdittivi per la realizzazione di specifici obiettivi. La relativa superiorità di un modello rispetto all'altro, quindi, non può che fondarsi su una preliminare specificazione degli obiettivi che si vogliono privilegiare con l'imposta personale, dato che – in ciascuno schema – alcuni di essi potrebbero risultare incompatibili.

### 3.1. IL CRITERIO DI EQUITÀ ORIZZONTALE NEI MODELLI DUALE E ONNICOMPENSIVO

Uno degli obiettivi più importanti di un'imposta personale, sia dal punto di vista della coerenza del suo funzionamento sia sotto il profilo della sopportabilità sociale del prelievo, è costituito dalla definizione del criterio di *equità orizzontale*. Da un punto di vista concettuale, esso richiederebbe che contribuenti nella stessa *condizione* siano tassati allo stesso modo.

La scelta tra TD e CIT ha implicazioni molto diverse in termini di **equità orizzontale**. In un sistema TD redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, sarebbero tassati con aliquote diverse. Si tratta di un esito connaturato al modello di tassazione duale e non risolvibile una volta accettata tale impostazione, dato che questa forma di tassazione risponde principalmente a criteri efficientistici, piuttosto che equitativi, rivolti a minimizzare l'impatto di imposte distorsive su basi imponibili con elevate possibilità di migrazione, sia verso l'estero sia interne attraverso meccanismi elusivi ed evasivi. Che il criterio di equità orizzontale perda parte della sua portata dipende quindi essenzialmente dalla minore *personalità* di un sistema duale, che in modo inevitabile conduce a una

frammentazione di quel concetto tra i diversi binari di cui esso è composto.

Nell'ipotesi TD, infatti, la proporzionalità dell'imposta ha l'obiettivo di affrancare dalla progressività tipologie di reddito che, per loro natura, mal ne sopportano l'inclusione (ad esempio, i redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie). Ma una volta fuori dalla progressività, la personalizzazione dei corrispondenti prelievi si perde in favore di forme di tassazione reale, cioè non modulate in base alle caratteristiche personali dei contribuenti. È una conseguenza non di poco conto, perché l'indebolimento della personalità del prelievo ha effetti anche sulla possibile applicazione di strumenti la cui giustificazione appare invece ovvia quando riferita a sistemi progressivi, o comunque a sistemi di tassazione del reddito globale.

È il caso, ad esempio, dei minimi di esenzione dall'imposta. In un sistema duale, l'applicazione di minimi esenti per singole tipologie di redditi appare complessa da interpretare in funzione di protezione sociale. La logica del minimo esente, per certi versi, è infatti connaturata al concetto di capacità contributiva, e si esprime pienamente attraverso l'esclusione dalla tassazione del livello di reddito che sia considerato essenziale, e quindi non in grado di partecipare al finanziamento della spesa pubblica. Intesa in questo modo, l'esenzione del minimo è allora efficacemente perseguita solo se riferita al reddito complessivo del contribuente, e non se frazionata tra singole tipologie di reddito. In quest'ultimo caso, quote esenti sono certamente possibili, ma ad esse non potrebbero essere attribuite giustificazioni di carattere sociale.

Più in generale, ne consegue una certa debolezza della tassazione cedolare nell'includere elementi di personalità; o quantomeno ad ampliarne la portata. Ma l'ipotesi opposta dovrebbe confrontarsi con la difficoltà di far convivere un sistema di imposizione *personale progressiva* sui redditi da lavoro e un sistema di imposizione *personale proporzionale* sugli altri redditi, con anche necessità di coordinamento tra i diversi gradi di personalità. Non è un caso che in passato ai sistemi di tassazione reali e proporzionali ci si riferiva spesso come sistemi di tassazione disgiunta di cose.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Si veda Ministero per la Costituente (1946), *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, V Finanza, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, p. 201.

Tale separazione, tuttavia, non dovrebbe impedire la sussistenza di un equilibrio tra le due parti del sistema, quella proporzionale reale e quella personale progressiva, anche – e soprattutto – in relazione al contributo al finanziamento della spesa pubblica che da ciascun reddito deve necessariamente derivare. Posta in altri termini, l'adozione del modello TD renderebbe opportuna una modalità di raccordo tra il livello della tassazione proporzionale ammessa per alcune tipologie di reddito e la persistenza della progressività su altre tipologie reddituali. Il fatto che il sistema sia duale non implica infatti assenza di vincoli nel raccordo tra i due lati del sistema. È questo un elemento che ha implicazioni sia al momento del possibile avvio di una riforma, sia in senso dinamico relativamente al continuo e costante equilibrio che si dovrebbe mantenere tra le due parti del sistema.

Sotto il profilo dell'equità orizzontale, il modello CIT, teoricamente, consente una soluzione meno problematica, dato che in questo caso la considerazione del reddito globale del contribuente – a parità di altre condizioni – condurrebbe ad un'uguale tassazione di redditi di pari importo a prescindere dalla loro natura. Il modello CIT, quindi, non richiederebbe forme di raccordo tra diversi livelli di tassazione, ma piuttosto la necessità di affrontare sia i problemi di inclusione dei redditi da ricondurre a progressività, sia i problemi di definizione degli stessi, questione – l'ultima – che dovrebbe parzialmente essere affrontata anche in un sistema di tassazione duale. Come si vedrà in seguito, per ragioni e con esiti diversi, sia il modello TD sia il modello CIT si devono necessariamente confrontare con tutte le categorie di reddito diverse dal lavoro dipendente e da pensione, le uniche forme di reddito che – nei due modelli – troverebbero comunque collocazione stabile nell'ambito della progressività.

### 3.2. PROBLEMI APERTI PER L'APPLICAZIONE DI UN SISTEMA DUALE

Il passaggio ad un sistema TD potrebbe essere agevolato dal fatto che l'attuale funzionamento dell'Irpef presenta già accentuati caratteri di dualità, rappresentati dall'esistenza di trattamenti tributari differenziati per particolari categorie di reddito. Ciò nonostante, la formalizzazione di un sistema duale richiederebbe aggiustamenti non secondari sia per alcune tipologie di reddito che sono attualmente escluse dalla progressività, sia per i redditi che sono invece inclusi.

Dal lato dei redditi derivanti dal **possesso di attività finanziarie**, l'adozione di un sistema duale comporterebbe aggiustamenti marginali rispetto al sistema vigente, ma non per questo meno problematici. In primo luogo, gli **interessi** sulle obbligazioni private e pubbliche, sui depositi bancari e postali, e sui titoli di Stato sono stati costantemente al di fuori della tassazione progressiva; ciò implica che il sistema duale dovrebbe soltanto mantenere invariata tale struttura di prelievo. Il passaggio a TD, tuttavia, dovrebbe confrontarsi con l'opportunità di mantenere l'attuale differenziazione di aliquota dipendente dalla fonte da cui provengono gli interessi, pari al 26 per cento per tutti gli interessi esclusi quelli derivanti da titoli di Stato e da obbligazioni pubbliche di enti territoriali, ai quali si applica un'aliquota del 12,5 per cento.

Il trattamento di favore per gli interessi sui titoli di Stato percepiti da persone fisiche ha un'antica origine. Al momento della riforma, essi erano esenti da imposizione, poi soggetti ad una ritenuta del 6,25 per cento, successivamente elevata al 12,5 per cento. Un trattamento più favorevole di questi interessi è stato giustificato, in prevalenza, con la motivazione che un aumento dell'imposta avrebbe comportato un aumento del tasso di interesse sui titoli e quindi una maggiore spesa per interessi che avrebbe compensato l'aumento dell'imposta (teoria della partita di giro).<sup>6</sup> Indipendentemente dalla validità, probabilmente parziale, della teoria della partita di giro, è opportuno riflettere sul fatto che le condizioni attuali in termini di tassi di interesse potrebbero essere favorevoli quantomeno ad un avvicinamento dell'aliquota sugli interessi derivanti dai titoli di Stato a quella applicata sugli altri redditi da capitale.

L'imposizione degli interessi sui titoli di Stato costituisce, tuttavia, un tema sensibile, che potrebbe far propendere per il mantenimento dello *status quo* come eccezione al sistema duale. Al riguardo, vi sono pochi dubbi che l'investimento in titoli di Stato sia stato finora fiscalmente agevolato, ma nella prospettiva di revisione di queste forme di tassazione si tratta di ragionare sull'opportunità di mantenere tali orientamenti per il futuro. È una decisione che potrebbe essere condizionata anche dal peso relativo della quota di titoli di Stato posseduta direttamente dalle famiglie, che appare al momento minoritaria.

---

<sup>6</sup> Si è dibattuto, in passato, sulla fondatezza di questa teoria. L'argomento ruota intorno al fatto che quando ad acquistare titoli di Stato siano le imprese, la ritenuta sugli interessi è a titolo di acconto; l'eventuale aumento del rendimento lordo, quindi, avrebbe l'effetto di accrescere i profitti e produrre gettito addizionale.

Nell'ambito dei redditi da capitale mobiliare, aggiustamenti dovrebbero essere poi previsti anche sul fronte della tassazione dei **dividendi** percepiti dalle persone fisiche. Non si tratta di un tema, tuttavia, che può essere affrontato senza considerare il necessario raccordo di questa tassazione da un lato con l'imposta sul reddito delle società (Ires) e l'imposta personale progressiva, e dall'altro con i redditi di impresa percepiti da persone fisiche.

Il primo tipo di raccordo, in teoria, richiede che l'aliquota dell'imposta sostitutiva sui dividendi sia pari all'aliquota dell'imposta sulle società e all'aliquota di ingresso dell'imposta personale. Attualmente, i livelli sono simili ma non identici: l'imposta sostitutiva è pari al 26 per cento; l'aliquota Ires è il 24 per cento; l'aliquota di ingresso dell'Irpef è il 23 per cento. E nel tempo, le aliquote si sono mosse con andamenti asimmetrici, dato che l'Ires si è notevolmente ridotta, l'imposta sostitutiva è stata aumentata, e la prima aliquota Irpef è ferma dal 2003 (figura 6). In senso dinamico, quindi, la scelta del sistema di tassazione duale richiederebbe di mantenere l'equivalenza di cui sopra; il che pone il vincolo che all'eventuale aggiustamento di uno dei parametri debba seguire un corrispondente aggiustamento degli altri. Ma, a sua volta, ciò implica due ulteriori passaggi: il primo, che eventuali modifiche dell'aliquota sostitutiva sui dividendi, per evitare divergenze con le altre imposte sostitutive, siano estese a tutti i redditi da capitale; il secondo, che l'adeguamento della prima aliquota Irpef possa avvenire a prescindere dall'assetto complessivo della progressività formale dell'Irpef, e quindi indipendentemente dall'eventuale modifica delle altre aliquote marginali. Tuttavia, in una ordinata struttura di progressività non si può ritenere che il livello della prima aliquota sia indipendente dalle altre; una riflessione che, come si vede, non lascia molto spazio ad una manovra autonoma dei due lati del sistema duale.

Il secondo tipo di raccordo riguarda la percezione dei dividendi da parte di imprenditori persone fisiche. Per questi, attualmente, i dividendi sono inclusi nella base imponibile Irpef per il 58,14 per cento, un meccanismo che costituisce una sorta di integrazione implicita tra Ires e Irpef rivolta ad evitare che i dividendi siano tassati con un'aliquota superiore alla marginale massima dell'Irpef (43 per cento). Nella prospettiva duale, come accennato in precedenza e come si vedrà di seguito, i redditi di impresa dovrebbero essere ugualmente sottoposti a sostitutiva; ne conseguirebbe l'uscita dalla progressività anche di questa parte di dividendi, che segue la già vigente sottrazione a progressività dei dividendi relativi a

partecipazioni qualificate disposta con la legge 205/2017 (legge di Bilancio 2018), una disposizione che aveva l'obiettivo originario di differenziare la tassazione dei dividendi in base alla 'rilevanza' dell'azionista. Rimarrebbero, tra i redditi da capitale, solo i dividendi che derivano dall'imputazione ai beneficiari degli utili prodotti da *trust* trasparenti o misti, cioè i *trust* che prevedono l'imputazione degli utili ai soci indipendentemente dalla loro effettiva distribuzione, con i quali l'ipotesi di sistema duale dovrà anche confrontarsi, prevedendo – per coerenza – il riporto a tassazione sostitutiva.

Problematiche simili si pongono per le **plusvalenze**, dato che il regime vigente è analogo a quello dei dividendi, quindi con l'applicazione di un'aliquota sostitutiva del 26 per cento se percepite da persone fisiche che non esercitano attività di impresa. L'esigenza di omogeneità richiederebbe, tuttavia, che siano evitate eccezioni all'aliquota sostitutiva ordinaria, come attualmente previsto, ad esempio, nel caso dell'affrancamento delle plusvalenze, che consente, in caso di cessione futura, che il valore del bene da considerare ai fini del calcolo della plusvalenza sia costituito dal valore corrente al momento dell'affrancamento a fronte del pagamento di un'imposta sostitutiva dell'11 per cento. Al contrario, si potrebbe prevedere una differenziazione di prelievo – analogamente a quanto avviene con altra modalità per le plusvalenze immobiliari – nel caso in cui le plusvalenze azionarie siano conseguite in ristretti intervalli temporali, al fine di prelevare maggiori imposte su investimenti in cui si può presumere prevalente l'intento speculativo.

Elementi di revisione, nella prospettiva duale, dovranno poi riguardare i redditi dei **fabbricati** e dei **terreni**, sui quali convivono disposizioni assai diverse. Per i **fabbricati**, in primo luogo, ci si deve confrontare con l'opportunità di mantenere l'attuale eccezione costituita dall'esenzione da imposta del reddito figurativo dell'abitazione principale. Nel passaggio a TD, l'eventuale mantenimento di questa esenzione – comunque la si voglia giustificare – costituirebbe un *vulnus* nella coerenza del sistema, poiché consentirebbe l'applicazione di un'aliquota zero ai rendimenti figurativi derivanti da una forma di investimento del capitale. Le motivazioni eventualmente addotte per questa esclusione, poi, potrebbero aprire la strada a giustificazioni altrettanto valide per replicare trattamenti differenziati anche all'interno della sola componente proporzionale del sistema TD, una direzione che appare fortemente sconsigliata. La scelta più opportuna, in questa prospettiva, sarebbe quindi l'applicazione di una tassazione sostitutiva analoga a quella gravante su altre forme di investimento di capitale. Insieme alla tassazione dei dividendi,

quello dell'abitazione principale costituisce un terreno di confronto molto sensibile, come dimostrato dall'oscillazione sull'argomento che si è manifestata negli ultimi anni con riferimento all'applicazione della tassazione comunale degli immobili attraverso l'imposta municipale unica (Imu).

In secondo luogo, sui fabbricati convivono attualmente: a) tassazioni del reddito effettivo, in forma progressiva o con tassazione sostitutiva; b) tassazioni basate sul reddito catastale; c) esenzioni. Esempi del primo caso sono gli immobili locati, con opzione per l'imposta sostitutiva del 21 per cento (o del 10 per cento); un esempio del secondo caso, invece, è rappresentato dagli immobili non locati ma situati nel Comune di residenza; infine, un esempio del terzo caso è costituito dagli immobili non locati in Comuni diversi da quello di residenza, ai quali si applica generalmente l'Imu, in rispetto del criterio di alternatività con l'imposta sui redditi. In una prospettiva TD, a prescindere dal ricorso al principio del reddito effettivo o del reddito catastale, queste forme di tassazione andrebbero uniformate al livello prescelto di tassazione sostitutiva per tutti gli altri redditi da capitale. Ma di nuovo, differenze nel livello della tassazione potrebbero voler riflettere la diversità di incentivi che si vogliono trasmettere all'impiego dei risparmi, un elemento che, definendo eccezioni ad un regime normale, richiede una definizione degli obiettivi del sistema tributario. Al quadro precedente, dovrebbe poi uniformarsi anche il metodo di tassazione delle **plusvalenze immobiliari** realizzate per cessioni a titolo oneroso di beni immobili in possesso da non più di cinque anni. A queste plusvalenze, attualmente, si applica una tassazione sostitutiva dell'Irpef e opzionale pari al 26 per cento, e andrebbe rivalutata l'opportunità di mantenere l'esenzione delle stesse quando realizzate per periodi di detenzione superiori ai 5 anni, quantomeno in relazione alla strada che si seguirà per la tassazione dell'abitazione principale.

Per ciò che concerne la tassazione dei **terreni**, in cui, nella maggior parte dei casi, si fa ricorso alle tariffe d'estimo, va osservato che sia per la parte dominicale sia per la parte relativa al reddito agrario si dovrebbe convergere verso un'aliquota analoga a quella prevista per gli altri impieghi del capitale. In ogni caso, il sistema duale dovrà necessariamente confrontarsi con l'attuale ampio regime di esenzione dall'Irpef dei redditi dominicali ed agrari relativi ai terreni su cui insistono coltivatori diretti e imprese agricole professionali.

C'è infine una terza categoria di redditi che – rispetto all'attuale sistema – appare la più problematica per una corretta applicazione del sistema TD, costituita dai **redditi di impresa** e dai **redditi di lavoro autonomo**, percepiti da individui o persone fisiche costituite in società di persone. La complessità del trattamento di questi redditi è riconducibile ad una stessa matrice. Sia nel caso dei redditi di impresa percepiti da persone fisiche sia nel caso dei redditi di lavoro autonomo, l'applicazione del modello TD richiederebbe di separare la parte di reddito derivante dall'impiego di capitale e quella derivante dall'apporto di lavoro. La motivazione risiede ancora una volta nell'obiettivo di portare fuori dalla progressività i proventi derivanti dall'impiego di capitale, ma senza trascinare nella tassazione sostitutiva la parte di reddito che si può imputare al lavoro, dato che in questo ultimo caso si darebbe luogo ad una disparità di trattamento con le altre modalità di percezione del reddito da lavoro.

La possibilità di separazione delle due componenti, però, non potrebbe fondarsi sul principio del reddito 'effettivo', ma – almeno per una delle due componenti – su presunzioni di reddito. Al riguardo, la stima riguarda generalmente la componente di reddito da capitale, ottenuta attraverso l'applicazione di coefficienti di redditività al capitale investito (sul modello ACE); una volta calcolato il rendimento, l'apporto di lavoro sarebbe determinato dal residuo tra il reddito complessivo e il rendimento stimato del capitale. È quindi evidente la maggiore complessità implicita nella definizione di questi redditi ai fini di un'appropriata applicazione del sistema duale, dato che essa coinvolge la destinazione delle due componenti di reddito a sistemi di tassazione diversi.

Una semplificazione nel trattamento di questi redditi potrebbe rinvenirsi nel consentire l'uscita dalla progressività dell'intero reddito di impresa e l'inclusione in essa dell'intero reddito di lavoro autonomo; ma sarebbe una semplificazione solo apparente, dato che soprattutto nel caso dei redditi di impresa percepiti da persone fisiche, il trascurare l'elemento costituito dall'apporto di lavoro potrebbe dar luogo ad arbitraggi nella direzione di trasformare in redditi di impresa (che sarebbero soggetti a imposta sostitutiva) attività in cui è prevalente la componente lavoro (inclusa nella progressività).

Nel caso specifico, poi, il sistema duale dovrebbe confrontarsi con il regime forfettario attualmente in vigore per i redditi da lavoro autonomo e di impresa con ricavi non superiori a 65 mila euro che, in linea teorica, dovrebbero essere distribuiti tra tassazione progressiva

e proporzionale sulla base di quanto sopra descritto. Attualmente, la determinazione del reddito imponibile avviene mediante l'applicazione di coefficienti ai ricavi o ai compensi percepiti; al reddito imponibile si applica poi un'aliquota sostitutiva del 15 per cento, ridotta in alcuni casi al 5 per cento per i primi cinque anni di attività. Al riguardo, andrà anche valutato se sia opportuno, nell'ambito del sistema TD, che la sostituzione dell'imposta progressiva si estenda ad altre imposte (addizionali regionali e comunali, Irap, Iva).

Dal punto di vista generale, se da un lato il sistema duale costituisce una razionalizzazione dell'attuale ibrida struttura del prelievo sui redditi, dall'altro produce l'effetto di 'istituzionalizzare' il ridimensionamento dell'imposta personale sotto vari profili. Il primo ridimensionamento è costituito da una *riduzione del ruolo dell'Irpef nella struttura complessiva della tassazione dei redditi*; il che, in una fase storica in cui il peso dei redditi da lavoro dipendente sul Pil tende a decrescere, pone in discussione il suo carattere di generalità per ciò che concerne il contributo al finanziamento della spesa pubblica. Il secondo consiste in una *riduzione del grado di personalità del prelievo sui redditi*, dato che a molti redditi – come osservato in precedenza – si applicherebbero forme di imposizione reale. Il terzo è ascrivibile a una possibile *riduzione di capacità redistributiva* in ragione del limitato spazio di manovra che sarebbe lasciato alla progressività del tributo. Il quarto, che è rilevante in senso dinamico, è costituito da una possibile *riduzione del contributo dell'Irpef al gettito*, soprattutto in ragione del fatto che non si prevede – nel prossimo futuro – una significativa evoluzione di crescita né dei salari, né delle pensioni. Da queste ultime, al contrario, c'è da attendersi una contrazione di base imponibile, determinata dal fatto che le pensioni determinate sulla base del metodo contributivo saranno in media inferiori a quelle attualmente ricondotte a tassazione basata (ancora) sul modello retributivo puro, con un probabile calo di gettito.

### 3.3. I PASSAGGI NECESSARI PER L'APPLICAZIONE DI UN SISTEMA ONNICOMPENSIVO

Come osservato in precedenza, l'adozione del modello CIT sollevò numerosi problemi già ai tempi della riforma. Il tentativo di ricondurre il prelievo sui redditi ad un modello onnicompensivo aveva come ragione di fondo quella di rimediare ad un sistema previgente di natura cedolare, con imposte prevalentemente reali e proporzionali, e fare in modo che

alle più ampie necessità di spesa pubblica dell'epoca facesse riscontro un prelievo progressivo di ampia portata, per garantire equilibrio nel finanziamento della stessa.

Anche se teoricamente più adeguato in una prospettiva di imposta generale, il recupero del modello CIT in capo all'Irpef non si presenta agevole. Le ragioni di tale difficoltà risiedono nella necessità che un modello di questo tipo si confronti da subito con i seguenti argomenti: a) se e come riportare in Irpef i redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie; b) come uniformare il trattamento dei redditi da fabbricati e terreni ora molto frammentato; c) come trattare i redditi di impresa e di lavoro autonomo per assicurare omogeneità di prelievo tra redditi della stessa natura.

C'è da tener presente che questi tre fattori rappresentano gli elementi di maggiore erosione dell'attuale Irpef; non ci sono quindi dubbi sul fatto che il recupero di un modello CIT debba necessariamente affrontare ciò che lo ha reso debole. In assenza di questa determinazione, non appare fruttuoso che se ne tenti un recupero perseverando nella pratica delle eccezioni alla progressività, perché la storia dell'Irpef ha già dimostrato che una volta consentite le eccezioni, queste non tardano a trasformarsi in regola, con discutibili conseguenze sul grado di equità orizzontale del prelievo.

Il tema dei redditi derivanti da **attività finanziarie** è probabilmente il più spinoso, perché la relativa tassazione, con poche eccezioni, si è sempre realizzata al di fuori della progressività dell'Irpef, per ragioni che attengono principalmente all'elevata mobilità dei capitali, ma in passato anche in ragione dell'anonimato che la tassazione sostitutiva garantiva rispetto all'inclusione nel reddito complessivo. Tra i redditi da capitale, la questione nodale è rappresentata dal trattamento dei **dividendi**. Rispetto al sistema attuale, l'inclusione in Irpef ne comporterebbe – probabilmente – una tassazione ad aliquote marginali più elevate dell'attuale sostitutiva del 26 per cento, e porrebbe la necessità di valutare se ricorrere a ipotesi di integrazione tra imposta personale e imposta sulle società al fine di limitare le doppie imposizioni. Al riguardo, come ricordato in precedenza, all'inclusione dei dividendi in Irpef non fece riscontro alcun meccanismo di integrazione tra le due imposte (Irpef e Irpeg) al momento della riforma; si adottava, in altri termini, un 'sistema classico' di doppia imposizione, in ragione di motivazioni economiche rivolte a privilegiare l'idea che le società di capitali avessero una loro capacità contributiva autonoma e indipendente da quella dei soci. La doppia tassazione dei dividendi ebbe però

vita breve, perché nel 1977 si introdusse un meccanismo di integrazione totale. Se dal punto di vista dell'equità l'ipotesi di reintegro è auspicabile, non si possono escludere resistenze, e neanche possibilità di aggiramento del prelievo attraverso forme di percezione degli utili di carattere elusivo, dovute a pressioni esercitate – nel caso specifico – dall'intensa concorrenza fiscale internazionale, soprattutto se all'ipotesi di reintegro sia associato il mantenimento dell'attuale profilo di progressività. Esperienze di tassazione dei dividendi all'interno dell'imposta personale sono abbastanza diffuse, anche se con limitazioni alla percentuale di inclusione, o con limiti di esenzione, o con inclusione per la parte di rendimento al di sopra del tasso di rendimento di un investimento privo di rischio. Rispetto al modello CIT, non vi sono molti dubbi sul fatto che tale forma di reddito dovrebbe rientrare nel campo di applicazione della progressività; sul metodo, si possono valutare alcune delle esperienze estere appena elencate, ma sarebbe necessario ragionare sul rovesciamento dell'attuale paradigma, considerando come normale il regime derivante dall'applicazione dell'imposta progressiva, in ipotesi anche considerando un recupero in Irpef con meccanismi di tassazione separata. Allo stesso modo, per analogia di trattamento, anche le **plusvalenze** dovrebbero rientrare nell'ambito dell'imposta progressiva. Va osservato che nel modello puro della CIT, le plusvalenze dovrebbero rientrare in tassazione progressiva nel momento della loro maturazione in base all'anno fiscale di riferimento; per ragioni pratiche, tuttavia, nella maggior parte dei casi la tassazione di questa forma di redditi avviene al momento del realizzo.<sup>7</sup>

Secondo i dati Ocse relativi al 2016, l'applicazione dell'imposta personale ai dividendi o alle plusvalenze azionarie, anche se con soglie di esenzione o di esclusione, è presente in numerosi paesi (tra i quali Australia, Canada, Finlandia, Irlanda, Giappone, Lussemburgo, Norvegia, Spagna, Svizzera, Gran Bretagna, Stati Uniti); mentre il sistema di imposta sostitutiva (non necessariamente applicabile nella stessa misura agli altri redditi da capitale) appare – oltre che in Italia – anche in Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo e Slovenia.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> In Italia, un tentativo di tassazione alla maturazione fu realizzato con il Dlgs. 461/97 con lo strumento dell'equalizzatore. Al tempo l'obiettivo era quello di rendere equivalente la tassazione delle plusvalenze realizzate con il regime della dichiarazione o del risparmio amministrato con la tassazione delle stesse plusvalenze ottenute in un regime di risparmio gestito basato sul criterio della maturazione.

<sup>8</sup> OECD (2018), *Taxation of Household Savings*, OECD Tax Policy Studies No. 25, OECD Publishing, Paris.

A chiudere il quadro, con osservazioni che sono analoghe a quelle già riportate nel caso dei sistemi duali, vi è poi la sorte degli **interessi**; al pari degli altri redditi, essi dovrebbero essere ricondotti a tassazione progressiva. Per le stesse ragioni per le quali – nel caso di un sistema duale – se ne dovrebbe richiedere uniformità di tassazione con gli altri redditi da capitale, nel modello CIT il mantenimento di un regime sostitutivo differenziato costituirebbe una violazione del criterio di uniformità, rappresentato dall'applicazione della progressività. Anche in questo caso, le difficoltà possono sembrare più apparenti che reali, dato che in diversi paesi gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli di Stato sono effettivamente riportati a tassazione con l'imposta personale (tra i più importanti Australia, Canada, Francia, Irlanda, Norvegia, Spagna, Svizzera, Gran Bretagna e Stati Uniti).

Sul fronte dei **redditi da fabbricati e terreni**, l'adozione del modello CIT, analogamente a quanto dovrebbe avvenire con il modello TD, non può prescindere da una riflessione sul tema della tassazione dell'abitazione principale, ora esclusa sia a fini Irpef, sia a fini Imu. La scelta italiana di detassazione – con l'unica eccezione delle abitazioni di lusso – costituisce un'anomalia nel panorama internazionale, dato che la maggior parte dei paesi Ocse presenta forme di tassazione commisurate al valore dell'abitazione principale senza eccezioni. È opportuno rilevare, nel caso specifico, che proprio in ragione del fatto che questa imposta costituisce generalmente un efficace strumento per il finanziamento degli enti locali, in quasi tutti i paesi si ricorre ad una tassazione commisurata al valore del patrimonio, con l'eccezione dei Paesi Bassi dove alla precedente misura si aggiunge anche la tassazione del reddito figurativo in sede di imposta personale. Nella logica del modello CIT, quindi, l'esenzione dell'abitazione principale non potrebbe essere teoricamente supportata, a meno che l'abitazione principale – come probabilmente più opportuno – non ritorni ad essere oggetto di tassazione comunale in ambito Imu. La questione che dal punto di vista pratico è stata spesso mal digerita consiste nell'affermazione teoricamente fondata che si possa derivare un 'reddito' dall'abitazione principale. Un'osservazione che può servire a spiegare il punto consiste nel fatto che chi sceglie di acquistare l'abitazione principale sceglie una modalità di investimento del suo capitale. Se quello stesso capitale fosse investito altrove, ad esempio per acquistare titoli di Stato o azioni di qualche società, i rendimenti eventualmente ottenuti da quegli investimenti sarebbero soggetti ad imposta. Ma per comprendere se il 'reddito' dell'abitazione principale debba essere tassato, è necessario individuare la natura del reddito che deriva dall'acquisto dell'abitazione

principale.

La letteratura economica è abbastanza concorde nel ritenere che il proprietario dell'abitazione principale consegua un 'reddito figurativo' nella forma di servizi che, in assenza dell'abitazione principale, egli dovrebbe procurarsi in altro modo, ad esempio attraverso l'affitto di un'abitazione. Ne consegue che l'omissione del 'reddito figurativo' da qualsiasi forma di tassazione discrimini sia contro coloro che debbono sottrarre al loro reddito una parte non discrezionale per procurarsi un alloggio in affitto, sia contro coloro che privilegiano altre forme di investimento i cui rendimenti siano tassati. Sulla base di questa logica, appare insufficiente ogni posizione rivolta ad escludere il rendimento figurativo dell'abitazione principale, indipendentemente dal fatto che il modello adottato sia il CIT o il TD. L'insufficienza di queste posizioni si aggrava nella misura in cui all'esclusione dalla tassazione del rendimento figurativo si associno trattamenti agevolati relativi alla detraibilità della spesa per interessi passivi sostenuta proprio per l'acquisto dell'abitazione principale, quando non siano previste analoghe deduzioni per coloro che sostengono canoni di locazione. In Italia, per i contratti che hanno ad oggetto alloggi adibiti ad abitazione principale sono in effetti previste detrazioni dei canoni entro limiti di reddito. Ma l'obiettivo di queste detrazioni è esclusivamente redistributivo, e non riguarda il nodo principale, cioè che al reddito figurativo derivante dall'abitazione principale sia applicata un'aliquota zero.

A questo si aggiunga che le attuali forme agevolative previste per i redditi di fabbricati e terreni – come ad esempio la tassazione sostitutiva sui canoni di affitto (cedolare secca) – dovrebbero essere rimosse e i relativi redditi ricondotti ad applicazione piena della progressività. Non si tratta di un percorso semplice, anche in ragione del fatto che la proprietà dell'abitazione principale è più equi-distribuita rispetto al possesso di altri redditi da capitale, e – diversamente da questi ultimi – anche diffusamente intestata a persone fisiche; l'immediata inclusione di questi redditi in una struttura progressiva – se non si recuperano anche gli altri – avrebbe quindi l'effetto di pesare di più su redditi non necessariamente elevati.

C'è infine un analogo ragionamento che può essere articolato in relazione ai **redditi da lavoro autonomo e di impresa**. Un primo problema è connesso all'esistenza del regime forfettario. Al riguardo, mentre potrebbe essere opportuno mantenere alcune forme di

semplificazione contabile e amministrativa per i contribuenti ‘minori’, la permanenza di un regime di favore avrebbe l’effetto di menomare fortemente l’azione di recupero del modello CIT. Si consideri anche che il regime forfettario recentemente introdotto ha esteso il beneficio a contribuenti non proprio ‘marginali’ o ‘minimi’, trattandosi di contribuenti con un ammontare di ricavi fino a 65 mila euro e che hanno sostenuto spese per lavoro dipendente, compensi a collaboratori e lavoro accessorio, per un importo complessivo non superiore a 20 mila euro lordi. Regimi di questo tipo in ambito Irpef generano violazioni del criterio di equità orizzontale. Nello specifico, la violazione è duplice: da un lato si prevede l’applicazione di un’aliquota del 15 per cento anziché della progressività; dall’altro il reddito si calcola per via presuntiva con l’applicazione di coefficienti all’ammontare di ricavi. Per molte attività commerciali, ad esempio, il coefficiente di redditività è pari al 40 per cento; in questo caso, ricavi di 65 mila euro produrrebbero redditi imponibili di 26 mila euro e un’imposta pari a 3.900 euro. Inoltre, in presenza di un’aliquota unica del 15 per cento, le aliquote marginali effettive divengono inferiori rispetto a quelle sostenute da un lavoratore dipendente a parità di reddito imponibile, ma anche a quelle di un lavoratore autonomo che non rientri nel regime forfettario, il che crea disparità di difficile comprensione. Si noti che il regime forfettario, di fatto, superò – rendendola meno onerosa – l’applicazione dell’imposta sul reddito d’impresa (Iri) prevista dalla legge di bilancio 2017 (legge 232/2016), poi differita al 2018 e poi abolita con legge di bilancio 2019. Tale regime consentiva ad imprese individuali e società di persone (in contabilità ordinaria), la tassazione proporzionale e separata del reddito d’impresa con l’aliquota Ires, in modo da realizzare un trattamento omogeneo dei redditi di impresa a prescindere dalla forma giuridica.

Questa differenziazione del trattamento dei redditi di impresa rimane un tema su cui riflettere, sia in considerazione dell’opportunità di tassare diversamente imprese di diverse dimensioni, sia in conseguenza della scelta di integrazione tra imposta sulle società e imposta personale che si intenda realizzare nel caso di recupero a progressività della tassazione dei dividendi. Il mantenimento di due metodi di tassazione separati per i redditi di impresa percepiti da società di capitali e da persone fisiche rende inevitabile una differenza anche nel livello di tassazione, giustificata solitamente dal fatto che mentre le società di capitali hanno capacità contributiva autonoma, le persone fisiche che esercitano attività di impresa hanno una capacità contributiva che non eccede quella misurata a livello personale dal complesso dei redditi. Una coerente applicazione di questo principio, tuttavia,

richiederebbe l'applicazione di un sistema classico di doppia imposizione per la parte di utili distribuiti (dividendi). Nell'ipotesi di un sistema classico, infatti, gli utili distribuiti sconterebbero la doppia imposizione in capo alla società (generalmente proporzionale) e in capo al socio (generalmente progressiva), mentre la tassazione degli utili non distribuiti dipenderebbe dalla forma giuridica del percettore. Nell'ipotesi di un sistema di integrazione totale, invece, gli utili distribuiti dalle società di capitali sarebbero di fatto tassati con l'aliquota marginale del socio, al pari dei redditi di impresa percepiti dalle persone fisiche; permanerebbe una differenza di tassazione per gli utili non distribuiti.

Ne consegue che, a meno di non applicare la stessa imposta, il tema dei redditi di impresa appare particolarmente complesso, in ragione del fatto che sottostante l'attuale struttura del sistema tributario vi è l'idea che non tutti i redditi di impresa abbiano la stessa natura. Nell'attuale struttura, infatti, convivono (o hanno convissuto) diversi elementi: l'Ires sui redditi di impresa percepiti dalle società di capitali; l'Irpef sui redditi di impresa percepiti da persone fisiche; i regimi forfettari per i redditi di impresa percepiti da persone fisiche fino a 65 mila euro di ricavi; l'opzione per il 'regime di trasparenza' per le società a responsabilità limitata a ristretta base societaria i cui soci siano solo persone fisiche, per il quale il reddito prodotto dalla società è imputato a ciascun socio, in proporzione alla quota di partecipazione agli utili, indipendentemente dalla percezione del reddito da parte dello stesso; e il 'regime di trasparenza' per le società di capitali in cui i soci – con alcune limitazioni – siano altre società di capitali. Un 'regime di trasparenza' che opera in senso inverso rispetto a quanto fu previsto dall'Iri. Infine, vige un sistema 'classico' di doppia imposizione sui dividendi percepiti da persone fisiche, derivante dal combinato di Ires e imposta sostitutiva che – portando l'aliquota complessiva sui dividendi appena al di sopra del 43 per cento – appare come un sistema di integrazione totale per i soli percettori ad aliquota marginale massima. È una combinazione di elementi che – nella prospettiva CIT ancor più che nella prospettiva di un sistema duale – richiede sistemazione e coordinamento.

Una seconda questione, con la stessa ottica di coordinamento e sistemazione, riguarda la recente proposta di determinare il reddito d'impresa con un **criterio di cassa** anziché di competenza. Appare piuttosto problematico che tale passaggio si compia nell'attuale contesto di regole e di eccezioni. A parte questioni di carattere generale, ci sono due elementi che richiedono considerazione. Il primo riguarda il fatto che un criterio di cassa

non appare pienamente coerente con un sistema progressivo di imposizione, poiché la possibilità di ripartire nel tempo i flussi di entrata e di uscita – e quindi renderli irregolari soprattutto in corrispondenza di spese di carattere pluriennale – rende il prelievo dipendente non solo dalla tempistica dei flussi stessi, ma anche dalla loro entità. Sotto questo profilo, il criterio di cassa sarebbe più coerente con un sistema duale in cui i redditi di impresa siano ricondotti a tassazione con aliquote proporzionali; ma rimarrebbe un problema di omogeneità con i redditi di impresa percepiti da società di capitali, anche piccole, che rimarrebbero soggette alle regole di determinazione del reddito con il criterio di competenza. Il secondo elemento riguarda poi la pratica di utilizzare i redditi annuali delle persone fisiche (inclusi quindi i redditi di impresa) come meccanismo di accesso a molte prestazioni sociali; da questo punto di vista, ogni norma che incentivi tecniche di pianificazione fiscale per l'accesso alla spesa pubblica dovrebbero essere evitate.

Sulla base di quanto finora descritto, si rileva come il tentativo di tornare ad un modello CIT non possa prescindere dall'obiettivo di ridurre il numero di eccezioni ad esso, comprese quelle relative a regimi di favore molto specifici, come ad esempio la cedolarizzazione dei premi di produttività dei dipendenti, i compensi dei docenti relativi a lezioni private, la totale esenzione delle rendite finanziarie ottenute sui piani individuali di risparmio (PIR) detenuti per non meno di 5 anni; ma anche i regimi che si pongono l'obiettivo di incentivare alcuni comportamenti, come nel caso dell'imposta forfettaria di 100 mila euro (aumentati di 25 mila euro per ogni familiare) applicata alle persone fisiche che trasferiscono la residenza in Italia (legge 232/2016), l'imposta unica del 7 per cento prevista per i pensionati che dall'estero decidono di trasferire la loro residenza in una regione meridionale, e l'esenzione dall'Irpef del 90 per cento del reddito percepito da docenti e ricercatori che decidano di trasferire la propria residenza fiscale in Italia, a cui si associa anche l'esclusione dei corrispondenti redditi dal valore della produzione netta a fini Irap per i sostituti d'imposta.

È un percorso, quello del modello CIT, che non può evitare di confrontarsi con le tipologie di reddito che ne sono attualmente escluse, e quindi anche con le ragioni che ne hanno motivato l'esclusione. Al riguardo, valgono ancora le osservazioni che furono avanzate dieci anni dopo l'entrata in vigore della riforma, quando, con riferimento al principio della generalità dell'imposizione, si sostenne che il legislatore avesse commesso un grave errore, al quale un giorno si sarebbe dovuto porre rimedio, cercando di evitare ogni eccezione al

principio della progressività dell'imposta.<sup>9</sup> Si può ritenere che in questa affermazione sia condensato il significato del recupero di un modello CIT. D'altro lato, il modello CIT sconta il fallimento risalente proprio alla riforma degli anni Settanta, poiché molti dei problemi allora affrontati – e che trovarono soluzioni non conformi alla nozione di reddito onnicomprensivo – dovrebbero essere nuovamente affrontati probabilmente con analoghe (o maggiori) difficoltà dal punto di vista della loro realizzazione effettiva.

La transizione verso questo modello, tuttavia, potrebbe essere agevolata dall'ipotesi che al reintegro in Irpef – in ragione di un ampliamento della base imponibile – faccia fronte una riduzione del profilo della progressività formale dell'imposta. Appare infatti improbabile che l'attuazione del modello CIT possa avvenire mantenendo l'attuale struttura progressiva. Al contrario, una riduzione delle aliquote marginali dell'Irpef avrebbe l'effetto di rendere meno difficoltoso il distacco dall'imposizione sostitutiva dei redditi che ne sono attualmente soggetti; e l'ampliamento del campo di applicazione della progressività potrebbe compensare l'attenuazione della stessa, soprattutto se l'unica alternativa fosse quella di tassare quei redditi con imposte sostitutive proporzionali e probabilmente inferiori. In altri termini, in questa fase storica, sarebbe opportuno ragionare del modello CIT come di un modello a *progressività contenuta* ma estesa, in risposta ad alternative di modelli a *progressività sostenuta*, ma limitata.<sup>10</sup> Per quanto il riferimento alla progressività sia importante, infatti, la sua funzione appare indebolita nel momento in cui ad essa si sottragga una parte consistente della base imponibile. Per certi versi, una tale situazione costituisce un elemento di illusione finanziaria nel sistema di prelievo, che un organico progetto di riforma dovrebbe evitare.

---

<sup>9</sup> Cosciani C. (1984), "I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale", in Gerelli E., Valiani R. (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Milano, Franco Angeli.

<sup>10</sup> Sul tema, Liberati P. (2018), "Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60.

### 3.4. ELEMENTI TRASVERSALI ALLA DEFINIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE

#### 3.4.1. *L'unità impositiva*

La scelta del modello di base imponibile non esaurisce le problematiche relative alla sua definizione. Ci sono infatti alcuni elementi trasversali ai due modelli che ogni proposta di revisione dovrà necessariamente considerare. Il primo elemento riguarda la **scelta dell'unità impositiva**, individuale o familiare. L'attuale Irpef è applicata su base individuale, ma l'assunzione della famiglia come soggetto di imposta non è estranea all'esperienza italiana, essendo stata sperimentata sia con l'imposta complementare sul reddito, sia con l'imposta comunale di famiglia di più antica origine. Va poi ricordato che l'Irpef esce dalla riforma con il cumulo dei redditi (Dpr 597/1973), che prevedeva l'imputazione al capofamiglia dei redditi della moglie, non legalmente ed effettivamente separata, dei figli minori conviventi e dei redditi altrui dei quali il contribuente avesse avuto la libera disponibilità. Il cumulo ebbe vita breve; indirettamente fu già posto in discussione dalla riforma del diritto di famiglia del 1975, per poi essere definito incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale 179/1976.

Da allora, il dibattito intorno all'appropriata identificazione del soggetto passivo del tributo non si è mai completamente sopito. La stessa Corte Costituzionale, in una sentenza del 1983, mentre riaffermava il diritto dei coniugi a chiedere l'applicazione di un regime di tassazione individuale, suggeriva che le distorsioni della tassazione individuale – soprattutto nel caso delle famiglie monoreddito – avrebbero potuto essere alleviate da forme alternative di imposizione. La questione della tassazione su base familiare fu riaffrontata successivamente con la legge 428/90, che prevedeva principi e criteri direttivi per la revisione del trattamento dei redditi familiari. In particolare, alla legge seguì l'istituzione di un gruppo di lavoro con il compito di studiare l'applicazione del quoziente familiare, poi sconsigliata soprattutto per l'indesiderata concentrazione dei benefici nelle fasce elevate di reddito. È questo un effetto comunque inevitabile, dato che qualsiasi meccanismo di tassazione familiare che non sia il cumulo dei redditi è costruito per alleviare la progressività del prelievo, nel caso del quoziente familiare in misura crescente al crescere della dimensione della famiglia.

La Corte Costituzionale si pronunciò nuovamente con la sentenza 358/1995, affermando

che l'allora vigente trattamento fiscale della famiglia penalizzava i nuclei monoreddito, che sono generalmente tenuti a corrispondere un'imposta superiore a quella pagata da nuclei familiari con lo stesso reddito frazionato tra più componenti. Ma una nuova discussione organica sul trattamento dei redditi familiari avverrà soltanto nel 2007; tuttavia, la Commissione allora incaricata di formulare pareri in merito all'unità impositiva, si espresse negativamente con riferimento a modelli di tassazione familiare, principalmente per ragioni di gettito.<sup>11</sup>

La motivazione di questa incertezza si può ricondurre ai sottostanti concetti alternativi di equità. La scelta tra individuo o famiglia, infatti, non costituisce soltanto un fatto tecnico, ma coinvolge una scelta (implicita) sull'estensione del concetto di capacità contributiva, in particolare se essa debba essere riferita all'individuo o invece valutata sul complesso delle risorse familiari. Tale scelta comporta anche una diversa interpretazione del concetto di equità orizzontale, dato che – a parità di altre condizioni – con una base individuale un'uguale tassazione dovrà essere garantita a *individui* con lo stesso reddito, mentre con una base familiare, l'uguale tassazione dovrà essere applicata a *famiglie* con lo stesso reddito. La scelta tra i due sistemi dipende quindi da quale obiettivo si voglia privilegiare; ma non è possibile avere un sistema progressivo che contemporaneamente imponga lo stesso onere su famiglie con uguale reddito complessivo e che sia neutrale rispetto alla scelta matrimoniale o di convivenza.

I problemi di equità posti dalla scelta dell'unità impositiva hanno poi analoghi riflessi sotto il profilo dell'efficienza. In particolare, un sistema di tassazione individuale pone ciascun individuo di fronte alla sua aliquota marginale per decidere l'intensità dell'offerta di lavoro; diviene dunque debole l'argomento che, a parità di reddito, il componente della famiglia monoreddito con maggiore reddito sarebbe penalizzato e quello con minore reddito invece avvantaggiato, dato che l'obiettivo è la tutela delle posizioni individuali di fronte al fisco. D'altra parte, con un sistema di tassazione familiare, diviene debole l'argomento che il secondo percettore finirebbe per fronteggiare aliquote marginali più elevate e il primo percettore aliquote marginali meno elevate, perché questo sistema presuppone che le scelte di lavoro della famiglia siano frutto di una decisione comune, in coerenza con la definizione

---

<sup>11</sup> Libro Bianco (2008), *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, Supplemento n.1, Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

di capacità contributiva familiare.

In linea generale, si può ritenere che le critiche fondate sull'argomento che un sistema non raggiunge gli obiettivi che sarebbero propri dell'altro non ha contribuito negli anni alla formazione di un orientamento stabile in materia di unità impositiva; semmai, ha invece generato scelte confuse e poco coerenti con il funzionamento attuale dell'imposta personale. Si ha la sensazione che la pratica della tassazione individuale sia stata in molti casi avallata da fattori esterni ai meriti dei due sistemi, in particolare, da esigenze di gettito che hanno condizionato ipotesi di riforma nella direzione del reddito familiare.<sup>12</sup>

Tuttavia, l'importanza di una tassazione su base familiare tende a ridursi notevolmente con l'adozione di un sistema duale; a ridurne la necessità, infatti, contribuirebbero sia la proporzionalità delle aliquote sui redditi esclusi dalla progressività, sia il carattere reale dei prelievi che, per definizione, esclude che il soggetto passivo possa essere la famiglia. Il ristretto ambito della progressività in un sistema TD, quindi, renderebbe quello dell'unità impositiva un problema di minore rilievo, anche in ragione del fatto che appare illogico applicare schemi di tassazione familiare ai soli redditi da lavoro nel momento in cui gli altri redditi siano trattati su base individuale, proporzionale e reale.

Al contrario, la scelta avrebbe maggior peso se il modello di base imponibile fosse ispirato alla CIT. In questo caso, è da considerare che la scelta della famiglia come unità impositiva (nella forma dello *splitting* o del quoziente familiare) non potrebbe essere sostenuta dall'attuale struttura di scaglioni e aliquote. Al momento basti osservare che i paesi che adottano il regime familiare come opzionale (ad esempio, Germania e Stati Uniti) prevedono generalmente scaglioni di ampiezza diversa in relazione all'unità dichiarante (individuo o famiglia), il che richiederebbe, in caso, che anche in Italia si proceda con strutture di progressività separate per nuclei familiari.

---

<sup>12</sup> Liberati P. (2014), "Il trattamento del reddito familiare: equità ed efficienza", in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino, Bologna.

### 3.4.2. *La revisione dei valori catastali*

Indipendentemente dalla nozione di base imponibile adottata, sarà necessario affrontare il tema della determinazione di quei redditi che non sono accertabili attraverso il loro valore effettivo, ma che sono il risultato di presunzioni o stime attraverso il ricorso a valori catastali o tariffe d'estimo. In Italia, la questione della **revisione del catasto** riemerge periodicamente; la determinazione delle rendite, infatti, risale alla legge 589/1939, mentre l'ultima previsione di aggiornamento, poi non realizzata, era contenuta nell'art. 2 della legge 23/2014. A poco sono valse, finora, le osservazioni che in merito sono state avanzate anche dagli organismi internazionali con riferimento all'erosione del tributo che deriva da un sottodimensionamento delle rendite.

Il problema si pone in quanto il reddito catastale assume il connotato di reddito medio, ordinario e continuativo, che tende ad abbattere il costo amministrativo dell'accertamento dei redditi effettivi in presenza di proprietà fortemente frammentate sul territorio. In questo senso, esso si pone come alternativa al reddito effettivo (o di mercato), naturalmente soggetto ad una più ampia variabilità. La contrapposizione tra le due forme (catastale ed effettiva) si accentua in regime di sistemi progressivi, soprattutto quando i valori catastali risultino fortemente disallineati rispetto ai valori effettivi, e quando i disallineamenti si presentino asimmetrici all'interno delle stesse categorie di beni immobili. Sia sufficiente ricordare, sul punto, l'opinione che Cosciani espresse quando affermò che se l'imposta personale fosse entrata in vigore prima della revisione del catasto, i redditi da fabbricati e da terreni sarebbero stati privi di un "minimo tollerabile di omogeneità" con gli altri, e che mentre queste sperequazioni sono sopportabili quando un'imposta personale assume un ruolo modesto, divengono intollerabili quando il peso dell'imposta all'interno del sistema tributario diviene prevalente. Un'affermazione che ha significativi riscontri attuali in termini di struttura del prelievo.

Finora, tuttavia, non si è proceduto ad una revisione del catasto, ma solo a periodiche rivalutazioni uniformi delle rendite (al limite differenziate per categoria) ai fini sia dell'imposta personale sia delle imposte municipali immobiliari, al netto degli aggiornamenti delle rendite catastali effettuati in occasione di ristrutturazioni edilizie. L'effetto prodotto da questi provvedimenti, tuttavia, appare casuale e non organico. Al contrario, sarebbe necessario un riallineamento puntuale delle rendite in modo da generare

il desiderato grado di redistribuzione dell'onere dell'imposta in ragione dell'ampiezza della revisione.

Vi sono in ogni caso pochi dubbi sul fatto che entrambi i modelli di base imponibile sopra descritti dovrebbero essere accompagnati da una revisione delle rendite catastali, ma per ragioni diverse. Nel modello CIT, la revisione è dettata dall'esigenza di evitare che il sottodimensionamento delle rendite costituisca una sottrazione occulta dei redditi effettivi alla progressività dell'imposta; nel sistema di tassazione duale, invece, la revisione avrebbe l'obiettivo di allineare le regole di determinazione di questi redditi agli altri redditi da capitale sottoposti a regimi sostitutivi. In nessuno dei due casi, in ragione del particolare tipo di redditi coinvolti, si ritiene opportuno il passaggio a basi imponibili determinate dai valori di mercato, in ragione del fatto che tali valori sono soggetti ad ampia variabilità che dovrebbe comunque essere trattata in qualche forma ai fini di una tassazione equa e certa. Inoltre, mentre il riferimento alle rendite catastali per la tassazione dei redditi di natura immobiliare assolve anche alla funzione di evitare una determinazione analitica dei costi sostenuti per la gestione delle proprietà, il ricorso ai valori di mercato si dovrebbe confrontare con i costi sostenuti in rispetto del principio di tassazione del reddito netto. Si tratta di un elemento, quello dei costi, che assume certamente maggiore rilevanza nel contesto dei redditi immobiliari rispetto ai costi che generalmente si sostengono per la percezione di redditi che derivano da attività finanziarie. In questo senso, le rendite catastali, collocandosi generalmente al di sotto dei valori di mercato, assolvono alla funzione di incorporare in via presuntiva una certa percentuale di costo, analogamente a quanto attualmente si prevede per il regime forfettario dei lavoratori autonomi e per i redditi di impresa, con la differenza che tale meccanismo sarebbe del tutto implicito e presunto nella differenza tra valori di mercato e valori catastali.

### 3.4.3. *Le agevolazioni fiscali*

Un terzo elemento trasversale alla definizione di base imponibile è costituito dalla consistente presenza, in Irpef, di disposizioni di contenuto agevolativo (*tax expenditures*). Nel complesso, secondo il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020 (Commissione per le spese fiscali, MEF) sono presenti nell'ordinamento tributario più di 600 provvedimenti agevolativi. Di questi, l'Irpef compare in 234 provvedimenti, di cui 171 riguardano la sola

Irpef, 46 riguardano Irpef e Ires e 17 contemporaneamente Irpef, Ires, Irap e Imu, per un minor gettito complessivo stimato pari a circa 46 miliardi di euro, più di 2/3 del minor gettito stimato per il totale delle agevolazioni. In ragione del fatto che alcune agevolazioni riguardano più di un'imposta, la stima del minor gettito imputabile all'Irpef è in eccesso. Al riguardo, va però osservato che per molte delle agevolazioni non sono quantificati gli effetti finanziari (più di 100 nel totale), da cui discende che il minor gettito complessivo possa essere sottostimato.

Di particolare rilievo è il fatto che non tutte le agevolazioni riconducibili all'Irpef hanno la stessa natura. Ai fini di una revisione del complesso delle agevolazioni, sarebbe opportuno isolare i **trattamenti tributari differenziati** per specifiche categorie di reddito attualmente presenti; questi potrebbero infatti essere razionalizzati nell'ambito di una struttura duale oppure messi in discussione nel caso di adozione del modello CIT. La presenza di queste differenziazioni è motivata proprio dalla necessità di prevedere eccezioni alla progressività; adottando un sistema duale, queste attuali eccezioni diverrebbero la norma nell'ambito di un sistema di tassazione proporzionale e reale; adottando invece un modello CIT, le eccezioni alla progressività dovrebbero essere rimosse. Ne consegue che una revisione di questi trattamenti appare oltremodo complessa, in assenza di una scelta definitiva sul modello di base imponibile.

Per ciò che concerne le **spese fiscali** vere e proprie, cioè quelle agevolazioni interne al sistema tributario che prescindono dalla natura del reddito, sarebbe invece necessario riflettere se sia opportuno o meno mantenerle, valutandone il costo, la frequenza con cui vengono utilizzate, e la validità degli obiettivi perseguiti. In particolare, un'utile distinzione potrebbe essere quella tra spese fiscali con finalità di incentivo, spese fiscali collegate a correzioni di capacità contributiva, spese fiscali con finalità di sostegno al consumo di beni o servizi ritenuti meritori, e spese fiscali che sostituiscono interventi di spesa pubblica di carattere sociale. In alcuni casi, gli obiettivi si possono sovrapporre, ma lo sforzo di razionalizzazione dovrebbe essere rivolto ad identificare l'obiettivo prevalente e valutarne la rilevanza, anche a prescindere dalle specifiche conseguenze distributive che, semmai, possono costituire uno degli elementi da considerare per la permanenza di singole spese fiscali.

Vi sono pochi dubbi, ad esempio, sul carattere temporaneo che dovrebbero assumere le

**spese fiscali con finalità di incentivo** (come ad esempio l'insieme di spese fiscali relative al settore edilizio, alle ristrutturazioni, e ad altri interventi legati all'abitazione). Lo scopo dell'incentivo è quello di determinare una convenienza ad anticipare alcune spese; ma affinché questo anticipo sia efficace, la durata dell'incentivo deve essere temporanea. Diversamente, si avrebbe l'effetto di rendere tali incentivi strutturali, contraddicendone la natura, e privilegiando invece obiettivi permanenti di indirizzo delle risorse verso finalità specifiche, che pure dovrebbero essere periodicamente discusse, soprattutto nei casi in cui esse possano produrre effetti indesiderabili su altri piani, come nel caso delle spese fiscali che alimentano esternalità negative (ad esempio, agevolazioni settoriali che producono danni all'ambiente).

D'altra parte, esistono spese fiscali che hanno come obiettivo principale quello di **correggere la capacità contributiva**, come nel caso di usi del reddito che non siano discrezionali. È il caso delle spese mediche che, dovendo essere necessariamente sostenute, rappresentano una sottrazione non desiderata di reddito ad altri usi, per la quale si ritiene che il contribuente veda quindi ridotta la sua capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica. Ne consegue che spese fiscali di questa natura dovrebbero essere permanenti, perché permanente sarebbe la riduzione di capacità contributiva da esse causata. A questa categoria possono essere assimilate anche le deduzioni e le detrazioni che costituiscono elementi strutturali dell'Irpef e che sono rivolte a misurare correttamente la capacità contributiva.

Ci sono poi spese fiscali che hanno come obiettivo principale il sostegno al **consumo di beni e servizi ritenuti meritori**, cioè ad un particolare tipo di spese che lo Stato ritiene debbano essere incoraggiate. A questa categoria sono riconducibili, ad esempio, la detraibilità delle spese per interessi passivi sostenute per l'acquisto dell'abitazione principale, la deduzione per le somme versate alle forme pensionistiche complementari e individuali, le detrazioni per premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni e per premi e assicurazioni sul rischio morte. Come nel caso precedente, finché sussiste il carattere meritorio di queste spese, le relative spese fiscali possono essere di natura permanente; in ogni caso, ciò non implica che – in ragione dell'evoluzione degli obiettivi – esse non possano essere modificate o discusse attraverso una revisione periodica.

Infine, nell'imposta personale sul reddito sono confluite negli anni una serie di spese fiscali

con l'obiettivo, più o meno esplicito, di **arginare l'insufficienza degli strumenti di spesa pubblica**. Si ricordano, ad esempio, la detraibilità delle spese per istruzione superiore e universitaria (che potrebbe essere rimpiazzata da un più consistente piano di borse di studio), la detraibilità delle spese per la frequenza degli asili nido (che analogamente rimedia all'insufficienza di servizi pubblici), le detrazioni per le quote di iscrizione e abbonamenti ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti per la pratica di attività sportiva dilettantistica (che pure rimediano alla carenza di strutture sportive pubbliche). Ma anche il bonus 100 euro, nei fatti, fa parte di questa categoria. Sono spese fiscali che da un lato hanno inciso profondamente sulla struttura del tributo, piegandolo ad obiettivi non propri; dall'altro, la loro presenza ha giustificato – più o meno esplicitamente – la riduzione o l'assenza di spesa pubblica destinata alla copertura di specifici bisogni.

Al riguardo, un punto importante della riflessione dovrebbe riguardare da un lato la predisposizione di elementi di confronto tra l'efficacia delle spese fiscali e l'efficacia dei programmi di spesa pubblica già rivolti alla stessa finalità, e dall'altro la possibilità che alcune spese fiscali siano più efficacemente trasformate in spesa pubblica qualora gli obiettivi siano ritenuti rilevanti. Il confronto con la spesa pubblica appare fondamentale per una razionalizzazione del sistema delle spese fiscali, anche per evitare che il sistema tributario continui ad erogare risorse con un certo grado di illusione finanziaria. Soprattutto per quest'ultima ragione, e per quanto complessa, la revisione delle *tax expenditures* dovrebbe essere affrontata attraverso l'analisi dei singoli casi, evitando soluzioni che mirino semplicemente a contenerne l'uso da parte dei contribuenti attraverso tetti complessivi all'importo fruibile, come peraltro talvolta sostenuto nel dibattito recente.

In quest'ultimo caso, infatti, si consentirebbe la sopravvivenza anche di agevolazioni il cui obiettivo non rientri nelle priorità della politica fiscale, compromettendo il grado di chiarezza di una possibile riforma, probabilmente posponendone a tempo indefinito la necessaria revisione. Come già si osservava nei lavori preparatori della riforma, è molto probabile che l'imposta progressiva continui a sollecitare spinte indesiderabili all'attività concorrenziale di gruppi di pressione per mantenere od assicurarsi trattamenti preferenziali; la storia dell'erosione della base imponibile delle imposte progressive nei paesi dove queste

hanno avuto il maggior sviluppo è in parte la storia di tali attività concorrenziali.<sup>13</sup> Andrebbe quindi limitata ogni tentazione di fare delle agevolazioni fiscali un grimaldello utile a generare sgravi fiscali permanenti senza che a ciò corrispondano chiari indirizzi politici di organizzazione del prelievo.

Va ricordato, infine, che la proliferazione delle spese fiscali ha prodotto nel tempo due ulteriori risultati. Il primo è costituito dal fatto che esse rappresentano uno dei maggiori elementi di complessità dell'Irpef. Ne consegue che le istanze di semplificazione della sua struttura potranno avere attuazione pratica solo nella misura in cui sarà ridotto il ricorso alle eccezioni, non solo al momento della riforma, ma anche in una prospettiva dinamica. Ciò che rende un sistema impositivo complesso, in generale, non è la regola, ma l'insieme delle deviazioni che si innestano sul suo funzionamento, soprattutto quando le eccezioni si definiscono con tempi e modalità che non riflettono alcun obiettivo coerente con la struttura del prelievo. Il secondo riguarda la possibile perdita di capacità redistributiva dell'Irpef dovuta al fatto che le spese fiscali spesso generano benefici maggiori per i contribuenti ad alto reddito, un esito che richiede in maniera ancora più netta – se ce ne fosse bisogno – la necessità che gli obiettivi delle spese fiscali siano oggetto di una periodica revisione.

#### 3.4.4. *L'evasione*

Infine, ma non per ordine di importanza, pende sul buon funzionamento dell'imposta personale – ma anche sul sistema tributario in generale – il problema dell'**evasione**, che non costituisce novità nel panorama italiano, né è conseguente alla riforma degli anni Settanta, ma ha origini storiche profonde. Al riguardo, Cosciani, nel 1948, affermava che la caotica distribuzione del carico tributario era peggiorata dalla larga evasione che si concentrava in certi settori economici.<sup>14</sup> Vanoni, nel 1950, ben prima della riforma che ha introdotto l'attuale Irpef, affermava che quando “vi sono categorie che o per situazioni contingenti o per situazioni oggettive vengono accertate in misura molto vicina al vero, come avviene, per esempio, per molta parte dei redditi dei lavoratori dipendenti ... ma, a fianco di queste vi sono altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri che

---

<sup>13</sup> Steve S. (1967), “Politica tributaria e politica della spesa pubblica”, *Tributi*, 23.

<sup>14</sup> Cosciani C. (1948), *I problemi fondamentali della riforma tributaria – Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria*. Roma.

muovono dal di fuori ... una delle conseguenze più evidenti è la pressione per strappare al legislatore esenzioni o modalità di pagamenti od accertamenti che aumentano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che, lungi dall'attenuare le ingiustizie, spesse volte sono la ragione legale, formale, di un aumento delle ingiustizie sostanziali nella distribuzione del carico tributario".<sup>15</sup>

La tendenza non è mutata nel tempo. Secondo i dati della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2020 allegata alla NADEF, il valore del *tax gap* dell'Irpef, rispetto al gettito teorico, oscilla tra il 3 per cento per il lavoro dipendente irregolare e il 67 per cento per il reddito di impresa e di lavoro autonomo che, nel triennio 2015-2017, corrisponde a una media di circa 32 miliardi annui.<sup>16</sup> A soli fini di confronto, nello stesso periodo, il *tax gap* dell'Iva risulta pari a 36 miliardi, quello dell'Irap e dell'Imu a circa 5 miliardi.

Ma al di là dei numeri, un livello elevato di evasione produce due immediate conseguenze: la prima, indipendentemente dalla scelta del modello di base imponibile, consiste nel fatto che essa costituisce la più grave violazione del criterio di equità orizzontale. Una violazione che agisce sia tra categorie di reddito, sia – più subdolamente – all'interno delle stesse categorie di reddito in forma di concorrenza sleale, come avviene nell'ambito del lavoro autonomo e dei redditi di impresa. La seconda, che una volta compromessa l'equità orizzontale, la discussione sull'equità verticale (e quindi sul grado di progressività) diviene sterile, in ragione della sua applicabilità ad una platea parziale di contribuenti.

Al riguardo, appare ancora attuale l'osservazione che il solco tra evasori e tartassati rischia di divenire sempre più profondo e che non si riesca ad evitare che “da un lato, si minaccino pene sempre più severe per gli evasori ... e, dall'altro, quando si tratta di procurarsi maggiori entrate, si ricorra ad una cerchia sempre più ristretta di tartassati”.<sup>17</sup> L'assenza di un contrasto efficace all'evasione, infatti, finisce con l'istituzionalizzare un sistema di

---

<sup>15</sup> Vanoni E. (1950), *La perequazione tributaria*, Discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma.

<sup>16</sup> Il *tax gap* è misurato dalla differenza tra gettito teorico e gettito effettivo imputabile alla sola componente di inadempimento (*compliance gap*), quindi al netto della differenza che è invece imputabile alle disposizioni di legge (*policy gap*).

<sup>17</sup> Pedone A. (1979), *Evasori e tartassati – I nodi della politica tributaria italiana*, Il Mulino, Bologna.

tassazione dei redditi in cui convivono parti di reddito complessivo tassate con aliquote progressive, parti di reddito tassate con aliquote proporzionali, e parti di reddito tassate con aliquota zero. Qualsiasi tentativo di revisione dell'imposta personale sarebbe quindi vanificato nella sua essenza in presenza di un livello di evasione delle attuali proporzioni. Nessun sistema tributario, infatti, può essere strutturato con la dovuta coerenza in tali circostanze, in ragione del fatto che la diffusa evasione dell'imposta stimola effetti di emulazione e di rincorsa che si traducono o in ulteriore sottrazione dei redditi all'imposta o – nella forma più morbida – in fughe dalla progressività verso regimi agevolati. Una pratica che segnala una forte interrelazione tra meccanismi evasivi ed erosivi determinata da una certa abitudine sociale ad evitare il pagamento dell'imposta, senza che ciò comprometta la fruizione di beni e servizi pubblici. Anche per questa ragione, il contrasto all'evasione non si presenta agevole e quasi certamente non portatore di risorse risolutive per il funzionamento del bilancio pubblico nel breve periodo; tantomeno per finanziare, nell'immediato, propositi di riforma fiscale. Per certi versi, l'evasione ha costituito e costituisce tuttora una formidabile occasione di aggiustamento individuale, attraverso la quale, per alcuni settori e operatori economici, si rendono possibili recuperi di competitività che non potrebbero essere realizzati in altre forme.

#### **4. IL GRADO E LA FORMA DELLA PROGRESSIVITÀ DELL'IRPEF**

##### **4.1. IL RUOLO DELLA PROGRESSIVITÀ**

In termini generali, la questione della progressività può essere interpretata come una decisione sulla dimensione dello scostamento da un'imposta proporzionale. Storicamente, quella della progressività è una posizione che prevale a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, quando si afferma l'idea che la capacità contributiva cresca più che proporzionalmente al crescere del reddito. In questo contesto, la progressività si può interpretare come realizzazione del principio di capacità contributiva, per il quale il finanziamento della spesa pubblica avviene con oneri differenziati tra contribuenti in relazione alle capacità di ciascuno.

Se il fine ultimo del prelievo è costituito dal finanziamento della spesa pubblica, la definizione del grado di progressività andrebbe coordinata con la dimensione e gli obiettivi

della spesa e, in particolare, con le esigenze di finanziamento e con i criteri di accesso ad un sistema di *welfare*. L'accentuazione dei soli obiettivi redistributivi interni all'imposta – e la corrispondente limitazione del ricorso alla spesa pubblica – ha in parte contribuito a sopravvalutare il ruolo dell'Irpef come strumento di compensazione dei difetti di funzionamento del mercato, un ruolo che essa, a prescindere dalla forma della progressività, non può svolgere a tempo indefinito. Ciò presupporrebbe, infatti, che anziché intervenire *ex ante*, con strumenti idonei a correggere gli squilibri nella formazione e nella distribuzione del reddito nel mercato, si scelga di assegnare *ex post* al sistema tributario la funzione di correggere permanentemente gli esiti del mercato stesso, una funzione che nessun sistema tributario può esercitare indefinitamente.<sup>18</sup> Ad esempio, la presenza di lavoratori per i quali i salari sono sovente prossimi (o inferiori) al livello di sussistenza (*working poor*) costituisce un problema di funzionamento del mercato del lavoro e non dell'imposta. Soluzioni fiscali temporanee rivolte a ridurre la gravità del problema sono certamente possibili, mentre una loro permanenza sarebbe nei fatti difficilmente sostenibile.

Al grado e alla forma della progressività si collegano alcuni degli elementi a cui si è accennato in precedenza. Il primo riguarda il fatto che propedeutica alla realizzazione dell'equità verticale, e quindi della differenziazione del prelievo al mutare del reddito, è la definizione dell'obiettivo di equità orizzontale che si vuole perseguire con il prelievo stesso. Al riguardo, la revisione della progressività costituirebbe un passaggio razionale di riforma solo nella misura in cui si stabilizzi la definizione di base imponibile. Diversamente, qualsiasi revisione della progressività che non sia finalizzata ad un processo di riorganizzazione complessiva del prelievo sui redditi si inserirebbe nella scia già sperimentata – senza particolare successo – degli aggiustamenti di carattere marginale. Nel caso di un sistema duale, infatti, potrebbe non essere opportuno mantenere l'attuale profilo di progressività in ragione del fatto che esso finirebbe per applicarsi solo ai lavoratori (in prevalenza dipendenti) e ai pensionati. Al contrario, come sopra osservato, il profilo della progressività andrebbe modulato secondo qualche accettabile rapporto tra il livello dei prelievi sostitutivi e l'aliquota marginale massima dell'Irpef. Al riguardo, una possibile opzione potrebbe consistere nel definire il livello accettabile di scostamento tra l'aliquota

---

<sup>18</sup> Sul punto, estesamente, Stevanato D. (2014), *La giustificazione sociale dell'imposta – Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna,

(proporzionale) del prelievo sostitutivo e l'aliquota marginale massima dell'Irpef, per poi procedere – a partire da questa – in modo degressivo, cioè procedendo verso il basso con il profilo di aliquote medie desiderato. Nel caso della CIT, invece, la progressività potrebbe assumere profili meno marcati in ragione del fatto che, con l'estensione della base imponibile, una riduzione delle aliquote marginali potrebbe avvenire per agevolare il recupero dei redditi attualmente sottratti all'applicazione della progressività, senza compromettere la formazione del gettito. In ogni caso, progressività e base imponibile sono caratteri inscindibilmente legati; nell'attuale sistema ibrido, procedere con revisioni di uno dei due senza l'altro, non costituisce opzione razionale di riforma.

Il secondo elemento, per ragioni simili, concerne il grado di evasione dell'Irpef; la mancata soluzione di questo problema avrebbe l'effetto non solo di confinare l'azione della progressività ad una base imponibile ristretta – come già avviene – ma anche di aggravare la tensione tra coloro che alla progressività sono soggetti e coloro che se ne possono sottrarre, un fattore che pone in discussione la stessa sostenibilità sociale di un prelievo progressivo nel tempo. L'argomento assume particolare rilevanza, poiché una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, non si può più confidare su di essa né per realizzare un'adeguata azione redistributiva, né per definire, attraverso essa, un adeguato contributo al finanziamento della spesa pubblica. Vale ancora, al riguardo, la posizione di coloro che, in passato, affermavano che ove l'attuazione di un'imposta progressiva si dimostri molto difettosa, anche per ragioni legate all'estensione della base imponibile, sia preferibile attenuare fortemente la progressività, per scegliere forme di imposizione più semplici o realizzare una più marcata redistribuzione attraverso l'uso della spesa pubblica.<sup>19</sup>

In tempi molto più recenti, e sul piano empirico, posizioni simili derivano anche da analisi condotte sui paesi Ocse nelle quali si dimostra che, sebbene l'imposta personale conservi in generale un ruolo non trascurabile, in media circa  $\frac{3}{4}$  della riduzione della disuguaglianza nel passaggio dai redditi di mercato al reddito disponibile è imputabile ai trasferimenti monetari, con l'Italia – secondo l'Ocse – posizionata a livelli inferiori.<sup>20</sup> Rispetto alla media Ocse, infatti, l'Italia ha mostrato nel corso degli anni una miscela redistributiva che si

---

<sup>19</sup> Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, 1963, pp. 13-14.

<sup>20</sup> OECD (2017), *Income Redistribution Through Taxes and Transfers across OECD countries*, Economics Department Working Papers, No. 1453.

appoggia in misura maggiore sulle imposte piuttosto che sui trasferimenti monetari, in questo simile a un gruppo di paesi cui appartengono, tra altri, Stati Uniti, Canada e Portogallo. In posizioni decisamente più orientate ai trasferimenti, sia rispetto all'Italia sia rispetto alla media Ocse, si trovano invece Germania, Belgio, Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca, Finlandia e Svezia.<sup>21</sup> Più di recente, secondo i dati sugli indicatori di disuguaglianza forniti dall'*Income Distribution Database* dell'Ocse, nel 2017 la riduzione dell'indice di Gini imputabile ai trasferimenti sarebbe pari all'incirca al triplo della riduzione imputabile al sistema tributario nel suo complesso.<sup>22</sup>

In questa prospettiva, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di sollevare l'Irpef dal perseguire obiettivi prevalentemente redistributivi (o, come si sosteneva nella tradizione degli studi di finanza pubblica, fini extrafiscali). Per molti versi, infatti, non ci si dovrebbe illudere sul fatto che la distribuzione dei redditi possa essere radicalmente modificata con il sistema tributario;<sup>23</sup> piuttosto, sarebbe necessario spostare l'enfasi sul livello e sulla composizione della spesa pubblica, non soltanto in forma di bonus monetari, ma anche attraverso l'erogazione di servizi in natura. Questa modalità di osservazione del sistema tributario, e dell'Irpef in particolare, renderebbe le riforme del sistema meno vincolate alla misurazione dei contribuenti beneficiati e di quelli danneggiati nell'ambito di una singola imposta, in favore di visioni più ampie sulle forme di compensazione che possono essere implementate attraverso l'intero bilancio pubblico.

C'è poi un terzo elemento legato alla struttura della progressività, interno all'imposta, e rappresentato dal fatto che il funzionamento dell'imposta progressiva rende di fatto esente da imposta un ammontare di reddito minimo. Nell'attuale sistema, questo obiettivo non è però raggiunto direttamente con la specificazione di un minimo esente universale, ma indirettamente attraverso la formazione di aree di esenzione differenziate (*no tax areas*) con l'uso delle detrazioni. Di questo, si possono dare alcuni esempi: per un lavoratore

---

<sup>21</sup> Joumard I., Pisu M., Bloch D. (2012), "Tackling Income Inequality: the Role of Taxes and Transfers", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 1. Sulla stessa linea anche Causa O., Hermansen M. (2017), *Income Redistribution Through Taxes and Transfers across OECD countries*, Economics Department Working Papers No. 1453.

<sup>22</sup> I dati sono da considerare con estrema cautela e come indicazione di una tendenza, dato che diverse fonti spesso impiegano diverse metodologie di calcolo e diversi insiemi sia di imposte sia di trasferimenti.

<sup>23</sup> Pedone A. (1973), "Limiti dell'azione redistributiva affidata a correttivi di natura tributaria", in De Finetti B. (a cura di), *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, Franco Angeli, Milano, pp. 133-148.

dipendente singolo, redditi fino a 8.174 euro non pagano imposta in ragione di un importo di detrazioni uguale all'ammontare dell'imposta; questo limite si innalza a 10.760 euro se lo stesso lavoratore ha un coniuge a carico, a 13.640 euro se ha anche un figlio a carico, e a 16.330 euro se ha coniuge e due figli a carico. L'aliquota media positiva, quindi, partirà in corrispondenza di livelli di reddito diversi, ma dovrà comunque convergere verso l'aliquota marginale massima del 43 per cento in corrispondenza di redditi molto elevati. La progressività apparirà quindi più pronunciata a redditi medio bassi che non a redditi elevati in relazione al restringimento dello spazio di salita che si verifica in corrispondenza dell'ampliamento delle aree di esenzione.

Appare evidente che tali obiettivi indiretti sarebbero raggiunti in maniera più efficace esplicitando un livello minimo esente da imposizione e universale (cioè non dipendente dal reddito); l'impiego indiretto delle attuali detrazioni, infatti, non consente di definire l'area di esenzione come minimo esente in senso proprio; esse, infatti, producono il risultato paradossale che, a partire dal livello di reddito al di sopra del quale le detrazioni si azzerano (o anche iniziano il loro percorso decrescente), non si ha più diritto al 'minimo esente', che viene quindi tassato pienamente, una considerazione che rende evidente la diversa logica delle aree di esenzione e del minimo esente.

#### 4.2. LE CRITICITÀ DELL'IRPEF E LE IPOTESI DI REVISIONE

Pur rimanendo nella convinzione che in assenza di una decisione netta sul modello di base imponibile la discussione sulla progressività si presenti abbastanza sterile, si possono comunque proporre alcune osservazioni in merito al ruolo che la stessa potrebbe svolgere nell'ottica di una revisione dell'Irpef.<sup>24</sup> Al riguardo, è utile partire dalle principali problematiche dell'attuale sistema, che è organizzato su 5 scaglioni di reddito con aliquote marginali nominali che vanno dal 23 al 43 per cento, a cui si aggiungono addizionali regionali e comunali in misura differenziata, e di cui si tratterà più avanti.

Un primo elemento di riflessione riguarda lo scaglione che include i redditi compresi tra

---

<sup>24</sup> Si riprendono alcuni argomenti trattati in Liberati P. (2020), "Note per una revisione del sistema tributario: Irpef, Iva e tributi locali", *Argomenti*, 17, 13-47.

28 e 55 mila euro. In questo scaglione confluiscono alcune criticità tecniche dell'Irpef. La prima è rappresentata dall'incremento dell'aliquota marginale nominale, che passa dal 27 al 38 per cento; la seconda consiste nel fatto che all'interno di questo scaglione, le detrazioni assumono un profilo decrescente, alcune fino ad esaurirsi in corrispondenza di 55 mila euro, come nel caso delle detrazioni per lavoro dipendente e per lavoro autonomo. L'azione combinata di questi due elementi comporta che il 16,2 per cento dei contribuenti che ricadono in quello scaglione contribuisca per circa 1/3 al gettito, un contributo che desta qualche preoccupazione nella misura in cui esso possa configurarsi come un onere eccessivo su una fascia di popolazione che corrisponde alla 'classe media'.

Un secondo elemento di riflessione è costituito dal divario tra **aliquote marginali effettive** e nominali. Proprio in ragione della struttura delle detrazioni decrescenti per livelli di reddito, accade che gli incrementi di reddito non comportino soltanto l'applicazione dell'aliquota marginale nominale, ma anche la riduzione dell'importo delle detrazioni fruibili. In altri termini, nell'intervallo in cui operano le detrazioni, la maggiore imposta che segue ad un incremento di reddito è il risultato composto dell'applicazione dell'aliquota marginale nominale e della minore detrazione. L'esito è un'aliquota marginale effettiva più elevata di quella nominale per tutte le tipologie di contribuenti. È particolarmente sconveniente, al riguardo, che le aliquote marginali effettive siano molto elevate proprio in corrispondenza di intervalli di reddito medio-bassi, e superiori alle aliquote marginali massime a cui sono soggetti i redditi al di sopra dei 55 mila euro. A titolo di esempio, un incremento di 100 euro a partire da 28 mila euro – considerando solo le detrazioni per tipologia di lavoro – sconterebbe un'aliquota marginale superiore al 45 per cento nel caso del lavoro dipendente e al 40 per cento nel caso del lavoro autonomo, entrambe superiori all'aliquota marginale nominale del corrispondente scaglione di reddito. La considerazione delle altre detrazioni (ad esempio coniuge e figli a carico) ha l'effetto di innalzare ulteriormente il livello delle aliquote marginali effettive. In questo caso, per un contribuente con coniuge e due figli a carico, e considerando anche il bonus 100 euro, il livello dell'aliquota marginale effettiva massima, intorno ai 35 mila euro, sale al 75,2 per cento per un lavoratore dipendente (figura 7) e al 51,9 per cento per un lavoratore autonomo. Se si considera poi l'ulteriore impatto che deriva dall'applicazione di addizionali regionali e comunali, le aliquote marginali effettive, in alcune aree territoriali, sfiorano l'80 per cento.

Per ciò che concerne il profilo delle aliquote nominali, la soluzione deve necessariamente transitare per una revisione della progressività dell'Irpef, tenendo in considerazione che l'eventuale riduzione dell'aliquota marginale del 38 per cento avrebbe l'effetto di ridurre il carico fiscale non solo sui redditi che ricadono effettivamente nello scaglione, ma anche sui redditi superiori ai 55 mila euro. Ciò, in modo analogo, avverrebbe anche nel caso in cui si procedesse all'introduzione di un'ulteriore aliquota marginale all'interno dello scaglione tra 28 e 55 mila euro, e compresa tra il 27 e il 38 per cento al fine di ridurre il salto di aliquota nominale attualmente vigente. Questo effetto di trascinamento, seppur non esplicitato, ha costituito in molti casi l'ostacolo maggiore alla revisione della progressività dell'Irpef, per il timore che anche i soggetti più ricchi – pur se in misura minore – potessero beneficiare della riduzione di prelievo conseguente alla riduzione di aliquota.

In merito alle forme della progressività, teoricamente infinite, nel dibattito recente è emersa una certa attenzione per modelli di progressività continua, simili a quelli adottati in Germania (dove si applica in effetti un sistema misto di progressività continua e per scaglioni), e ai quali l'esperienza italiana non è estranea, essendo stati impiegati, prima della riforma tributaria, per l'imposta complementare sul reddito.<sup>25</sup> Sistemi di progressività continua possono essere interpretati come meccanismi di progressività per scaglioni nei quali l'ampiezza degli scaglioni diviene molto piccola e l'aliquota marginale non subisce salti.

Per valutare l'efficacia di questa proposta nel caso italiano, è necessario definire le ragioni della sua adozione. Va osservato, innanzitutto, che le caratteristiche fondamentali di un sistema di progressività continua sono due: la prima consiste nella possibilità di rendere regolare il profilo delle aliquote marginali nominali (e effettive), evitando i salti che dipendono dal passaggio di scaglione. La seconda consiste nella possibilità di definire puntuali riduzioni di aliquota media in un determinato intervallo di reddito.

---

<sup>25</sup> Un contributo di molto precedente all'interesse che ora suscita la progressività continua è in Gastaldi F., Salvemini G. (2007), "Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'imposta personale sul reddito", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 66 (1), 2-23. Più di recente Longobardi E., Pollastri C., Zanardi A. (2020), "Per una riforma dell'Irpef: la progressività continua dell'aliquota media", *Politica Economica*, 1, 141-158. Il tema ha origini antiche, se ne trova traccia in Cohen-Stuart A.J. (1920), *Contributo alla teoria della imposta progressiva sul reddito*, traduzione dall'olandese di Achille Loria, ristampato in Biblioteca dell'Economista, V serie, Vol. XV.

È importante osservare che lo scopo principale della progressività continua è quello di generare un profilo continuo di **aliquote marginali**, e non di **aliquote medie**. In effetti, tutte le strutture progressive, sia ad aliquota unica sia ad aliquote multiple per scaglioni, sono in grado – potenzialmente – di generare un profilo *continuo* di aliquota media crescente. L'esempio di scuola è una *flat tax* con deduzione di base, in cui l'aliquota marginale è piatta, ma in ragione della deduzione di base, l'aliquota media è crescente in modo continuo. La figura 8, esclusivamente a scopo illustrativo, mostra come la combinazione di un'aliquota marginale unica con una deduzione di base produca in effetti un andamento continuo delle aliquote medie. Ma un'aliquota media continua si potrebbe ottenere anche con una progressività per scaglioni. Dove i sistemi differiscono è nel profilo delle aliquote marginali, dato che in un sistema di progressività per scaglioni le aliquote marginali nominali procedono necessariamente per gradini, quindi con discontinuità corrispondenti ai livelli di reddito in corrispondenza dei quali l'aliquota marginale si modifica. Vale la pena osservare che elementi di discontinuità sono presenti anche nel sistema tedesco, nel quale la progressività continua cambia inclinazione all'interno di diversi intervalli di reddito (figura 9), ma fino ad un limite, a partire dal quale la progressività si attua nella consueta modalità per scaglioni. In ogni caso, rispetto ai due elementi di riflessione sollevati in precedenza, la progressività continua consentirebbe sia di ridurre il carico fiscale sui redditi 'medi' senza ridurlo sui redditi più elevati, sia di regolarizzare il profilo delle aliquote marginali effettive incorporando nella formula matematica i parametri necessari alla realizzazione della discriminazione quantitativa e qualitativa del reddito.

Tuttavia, va osservato che l'annullamento del divario tra aliquote marginali nominali ed effettive sarebbe possibile e di facile realizzazione anche all'interno dell'attuale sistema di progressività per scaglioni. Allo scopo, infatti, sarebbe sufficiente ripristinare il sistema con il quale l'Irpef è stata introdotta, quello di **detrazioni di importo costante e indipendente dal reddito**. Attualmente, l'uso delle principali detrazioni in Irpef appare abbastanza discutibile e costituisce un tipico esempio dell'opaca separazione tra il concetto di capacità contributiva e gli obiettivi redistributivi. Nel caso delle detrazioni per lavoro dipendente, ad esempio, va osservato che esse, oltre a rispondere ad una logica di discriminazione qualitativa del reddito, compensano almeno in parte l'assenza di una contabilità analitica per le spese di produzione del reddito. Al riguardo, si potrebbe persino presupporre che tali spese siano in relazione diretta con il livello della retribuzione, e che

quindi debbano essere crescenti al crescere del reddito. Tuttavia, interpretando le detrazioni come uno strumento meramente redistributivo, si conclude che esse debbano essere applicate in misura decrescente rispetto al reddito fino al limite di 55 mila euro. Ciò implica assumere che al di sopra di tale limite, il lavoratore dipendente non sostenga alcuna spesa di produzione del reddito, contraddicendo gli ovvii requisiti di razionalità che tali detrazioni dovrebbero garantire. Una conclusione, inoltre, che trascura persino il fatto che un'eventuale detrazione costante e universale corrisponderebbe ad una percentuale di reddito decrescente al crescere del reddito stesso, così da potersi giustificare anche sotto un profilo redistributivo. Allo stesso modo – e persino in modo più confuso – si può estendere il ragionamento sia alle detrazioni per coniuge a carico, il cui andamento appare fortemente frammentato (e non monotono) per ristretti intervalli di reddito fino a 80 mila euro, sia alle detrazioni per figli a carico, che seguono un profilo decrescente che – nell'ipotesi di figli a carico di età superiore ai 3 anni – si azzera in corrispondenza di un reddito pari a 80 mila euro aumentato di un valore pari al prodotto tra 15 mila euro e il numero dei figli. Anche in questo caso, si riscontra un divario tra le ragioni teoriche di queste detrazioni (correzione di capacità contributiva) e la loro effettiva implementazione, schiacciata su obiettivi redistributivi.

Riportare le detrazioni ad un valore costante e indipendente dal reddito avrebbe l'effetto di far corrispondere il profilo delle aliquote marginali effettive al profilo delle aliquote marginali nominali, con le detrazioni ad esercitare un impatto solo sul livello dell'aliquota media. Si può ritenere, dunque, che forme di progressività continua non si pongano come unica soluzione possibile al problema delle aliquote marginali effettive, né come necessità per generare un profilo regolare di aliquote medie. Da ciò discende l'opportunità di trovare motivazioni più articolate al suo impiego. Al riguardo, appaiono anche non convincenti le argomentazioni addotte in tema di maggiore trasparenza, basate sul fatto che la progressività continua, in confronto all'attuale sistema, renderebbe più evidente la misura delle aliquote medie. Tale maggiore visibilità non costituisce una caratteristica immediata dei sistemi di progressività continua; la visibilità delle aliquote medie, proprio come accade in Germania, è in genere facilitata dalla presenza di qualche forma di calcolatore fiscale, analogamente a quanto potrebbe avvenire con altri sistemi di progressività.

Infine, si dovrebbe discutere della coerenza tra una struttura di progressività continua e la scelta di un sistema duale. La parzialità della progressività, in quest'ultimo caso – e come

osservato in precedenza – consiglierebbe di procedere verso forme di progressività più semplici. Certamente più compatibile con un sistema di tassazione duale sarebbe una struttura per scaglioni in cui si dia luogo ad un'ampia area di proporzionalità dell'aliquota nominale (in analogia alle tassazioni sostitutive), e all'applicazione di aliquote marginali più elevate a livelli di reddito anche elevati. Ma una stessa struttura, se servisse ad agevolare il rientro di redditi attualmente fuori dalla progressività, potrebbe essere adottata anche nel modello CIT, associata ad un minimo esente riferito al reddito globale del contribuente e che garantirebbe la progressività anche nell'area di prelievo proporzionale. In nessun caso l'attuale struttura di progressività si presta a poter essere mantenuta in presenza di significative revisioni dell'Irpef, a meno di non procedere con la strada degli aggiustamenti marginali e con obiettivi di portata molto limitata.

## **5. IL RAPPORTO TRA IRPEF, ALTRI TRIBUTI E SPESA PUBBLICA**

Allo stato attuale, è complesso ipotizzare che un'adeguata revisione dell'Irpef – che non costituisca un semplice aggiustamento marginale – possa prescindere dal considerare le necessarie relazioni che intercorrono tra questo tributo, gli altri elementi del sistema tributario e il sistema di protezione sociale.

### **5.1. IRPEF E FINANZA TERRITORIALE**

Va considerata in primo luogo la profonda interdipendenza tra il sistema centrale di prelievo sui redditi e la struttura della finanza territoriale.<sup>26</sup> Si è avuto modo di ricordare, in precedenza, che attualmente le Regioni e i Comuni applicano addizionali sulla base imponibile dell'Irpef, anche modificando la progressività prevista a livello centrale. Nella figura 10, il primo grafico riporta i livelli delle addizionali nelle Regioni che applicano un'aliquota proporzionale, con un grado di dispersione massimo di 0,8 punti percentuali tra la Campania (2,03 per cento) e le 5 Regioni (3 a statuto speciale) che applicano l'aliquota dell'1,23 per cento. Nel secondo grafico, senza pretesa di identificare singole

---

<sup>26</sup> Sul tema, per proposte di revisione, Liberati, P. (2020), "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", *Economia Italiana*, 1, 193-219.

Regioni, si dà visivamente conto del grado di dispersione della progressività all'interno degli scaglioni. Per i redditi al di sopra dei 75 mila euro, si passa da un livello minimo dell'1,23 per cento ad un massimo del 3,33 per cento applicato in Lazio e Piemonte. Si può inoltre rilevare che il grado di dispersione tra le aliquote è abbastanza elevato anche nel primo scaglione e in quelli intermedi.

Sulla permanenza di questa modalità di applicazione si possono formulare alcune osservazioni. Nel caso in cui il modello adottato sia quello duale, è prevedibile attendersi un restringimento della base imponibile soggetta ad Irpef, con conseguenze sia sull'entità delle risorse ottenibili con le aliquote attualmente applicate, sia sul carattere di generalità del finanziamento delle spese locali. A livello regionale, sarebbe a quel punto necessario riflettere sull'opportunità di condividere non solo il prelievo Irpef, ma anche quote della tassazione sostitutiva sui redditi esclusi dalla progressività, con notevoli complicazioni amministrative, trattandosi per lo più di imposte reali. Non è un problema di poco conto, dato che a livello regionale, il gettito dell'addizionale Irpef ad aliquota base è destinato alla copertura del fabbisogno sanitario. A livello comunale, le complicazioni dovute alla condivisione anche di altri prelievi sarebbero amplificate; inoltre, interventi centrali sull'Irpef che comportino una riduzione di risorse dovranno sommarsi alla già limitata autonomia tributaria dei Comuni dovuta all'esclusione dall'Imu dell'abitazione principale, con l'esito di sottrarre al finanziamento della spesa comunale un'ampia platea di beneficiari della spesa stessa, spostando il finanziamento dei Comuni verso un modello più marcato di finanza derivata. A ciò si aggiunga che l'eventuale adozione di metodi di progressività continua a livello centrale renderebbe complesso il mantenimento di strutture regionali progressive come quelle attualmente in vigore.

In secondo luogo, va osservato che le ragioni stesse del prelievo da parte di diversi livelli di governo non sono assimilabili, dato che a livello locale – come sostenuto da numerose teorie del decentramento – dovrebbe risultare più visibile la corrispondenza tra prelievi e benefici della spesa, una corrispondenza che – con riguardo a singoli prelievi – appare invece più appannata a livello centrale. Sotto questo profilo, è difficilmente giustificabile anche la norma che, per ovvie esigenze di semplificazione, prevede che le addizionali regionali e comunali non siano versate in assenza di un debito d'imposta a livello centrale, dato che l'assenza di contributi individuali a livello locale genera effetti certamente più rilevanti rispetto all'assenza di versamenti a livello centrale. Così come non appare

giustificato, ma sarebbe complesso fare altrimenti, che tutti i regimi sostitutivi che consentono di non applicare la progressività dell'Irpef centrale consentano contemporaneamente anche l'uscita dalle addizionali, e quindi dal finanziamento dei beni e servizi locali, come nel caso del regime forfettario per i lavoratori autonomi e redditi di impresa.

In terzo luogo, proprio in ragione delle diverse motivazioni economiche che sostengono l'applicazione dei tributi a livello centrale e locale, e delle rilevanti influenze che ogni manovra sull'Irpef centrale è in grado di produrre sulle risorse degli enti locali, sarebbe opportuno che il sistema di finanziamento degli enti territoriali si muova più decisamente verso un modello di **separazione delle fonti**, nel quale il governo centrale applica imposte che non sono applicate dagli enti territoriali e viceversa. Ne consegue che le addizionali regionali e comunali all'Irpef andrebbero eliminate, anche per evitare che le criticità dell'Irpef finora descritte, e anche quelle future, si trasmettano al funzionamento dei sistemi tributari locali, aggravandone i motivi di insoddisfazione.

Sotto questo profilo, tuttavia, si osservano due fattori problematici. Il primo è costituito dal forte indebolimento del modello di separazione delle fonti che è conseguito all'eliminazione dell'abitazione principale dalla base imponibile Imu. Il ripristino coerente di questo modello richiederebbe che il nucleo principale delle imposte su base patrimoniale sia restituito o devoluto agli enti territoriali, ivi comprese alcune imposte di carattere reale sui trasferimenti immobiliari. Ovviamente, ciò deve avvenire in raccordo con il modello di base imponibile prescelto. Il secondo consiste nel fatto che il modello di separazione delle fonti appare sì necessario ad un'ordinata struttura di prelievo, ma non è sufficiente.

Ne è un esempio quanto accaduto in questi anni con il progressivo svuotamento della base imponibile Irap causato dall'eliminazione della componente costituita dalle retribuzioni del lavoro a tempo indeterminato, per ragioni di politica economica nazionale e non di politica tributaria locale. Questo processo ha trasformato l'Irap in un prelievo sui profitti, su una quota minoritaria dei redditi da lavoro (quelli a tempo determinato), e sugli oneri finanziari che – in periodi di bassi tassi di interesse – incide in maniera marginale sul prelievo complessivo. Si tratta, in sostanza, di un'imposta sui profitti con indeducibilità degli interessi passivi; un assetto di cui andrebbe chiarito il ruolo, sia per il tendenziale avvicinamento della base imponibile Ires a quella Irap – con ovvii problemi di

coordinamento – sia in ragione dell’applicabilità dell’Irap ai lavoratori autonomi. A ciò si aggiunga che – come l’addizionale Irpef – anche l’Irap ad aliquota base costituisce una fonte di copertura del fabbisogno sanitario regionale, a prescindere dall’effettiva modalità di applicazione regionale. Qualsiasi riduzione della sua base imponibile, quindi, finisce per incidere sul finanziamento del servizio sanitario, creando la necessità di ricorrere a fonti alternative, una commistione tra obiettivi centrali e regionali che compromette la trasparenza del prelievo e della sua destinazione. Segnale di questa tendenza, negli anni, è stato l’innalzamento della compartecipazione Iva a fini di copertura del fabbisogno sanitario regionale fino al 67,07 per cento (contro l’iniziale 38,55 per cento del 2001), a fronte del progressivo svuotamento della base imponibile Irap. Anche eventuali proposte di abolizione dell’Irap, dunque, dovranno tener conto della necessità di ulteriori o diverse coperture del fabbisogno sanitario regionale, al netto del fatto che sarebbe opportuno svincolare definitivamente il finanziamento del fabbisogno sanitario regionale da qualsiasi mezzo di copertura che non siano risorse centrali. Ciò anche per evitare che alla copertura dei disavanzi sanitari regionali si destini, a tempo indefinito, l’incremento automatico e obbligatorio di imposte già difettose a livello centrale (come l’Irpef) o la cui manovra regionale risulta in generale compromessa dall’azione del governo centrale (come appunto l’Irap).

Emerge con sufficiente chiarezza che imposte la cui manovra si ritenga utile prevalentemente ai fini del raggiungimento di obiettivi nazionali non dovrebbero essere collocate a livello territoriale. In altri termini, potrebbe essere opportuno che la revisione del sistema tributario centrale prenda in considerazione un ricorso più accentuato ad un sistema di separazione delle fonti, ivi inclusa la sostituzione delle addizionali Irpef con altre forme di prelievo; e che quindi tale revisione non possa prescindere da una profonda riorganizzazione del prelievo territoriale.

## 5.2. IRPEF E IMPOSTE SU BASE PATRIMONIALE

Il rapporto tra un’imposta personale sui redditi e un’imposta su base patrimoniale – spesso di carattere reale – non costituisce problema di facile soluzione. Va innanzitutto precisato che le imposte patrimoniali di cui si discuterà in seguito sono imposte *commisurate al patrimonio*, ma il cui pagamento avviene a carico del *reddito* di ciascun contribuente. Ciò

esclude imposte patrimoniali di carattere straordinario e di entità tale che i contribuenti – per far fronte al pagamento – debbano smobilizzare il corrispondente capitale. Imposte di questo tipo, infatti, anche se apparentemente affascinanti per qualche particolare concezione di giustizia tributaria, avrebbero probabilmente il solo effetto di aumentare il grado di concentrazione del patrimonio a beneficio di coloro che dispongono di elevati livelli di liquidità o, ancor peggio, di costringere a dismissioni frettolose del patrimonio stesso. Da un'imposta su base patrimoniale non c'è dunque da attendersi un passaggio di mano delle attività patrimoniali verso i ceti meno abbienti, una questione che riguarda esclusivamente le modalità di accumulazione primaria delle risorse. D'altra parte, allo stesso scopo, si trascura ad esempio il ruolo delle imposte di successione; anche economisti ottocenteschi, come J. S. Mill, che rigettavano la progressività dell'imposizione sui redditi, sostenevano la necessità di imposte successive progressive per limitare la possibilità che “gli individui comprassero il riposo senza pagare il prezzo del lavoro”.

In relazione al raccordo tra Irpef e imposte su base patrimoniale, ci sono alcuni punti da considerare. Per certi versi, se fosse possibile l'adozione di un modello CIT, i redditi derivanti dal patrimonio potrebbero essere ricondotti nell'ambito della progressività dell'Irpef, riducendo la necessità di ulteriori prelievi specifici commisurati al patrimonio. Nel caso di adozione di un modello duale, invece, i redditi derivanti dal possesso dei patrimoni sarebbero soggetti ad un livello di tassazione probabilmente inferiore a quello che sarebbe applicato nel modello CIT, un'ipotesi che potrebbe rendere più opportuna una forma integrativa di tassazione su base patrimoniale per accentuare (o recuperare) un adeguato livello di discriminazione qualitativa dei redditi. A questa forma di discriminazione qualitativa era in fondo ispirato il progetto originario della riforma degli anni Settanta, che affiancava all'imposta personale sul reddito globale una forma di tassazione ordinaria del patrimonio di carattere reale; e alla stessa logica si potrebbe anche ricondurre il prelievo commisurato al valore dell'abitazione principale.

Tuttavia, l'introduzione di un'imposta su base patrimoniale presenta complessità persino maggiori rispetto a quelle relative al prelievo sui redditi. C'è da definire innanzitutto quali forme di patrimonio possano rientrare nell'imposta, tenuto conto che alcune di esse sono costituite da beni mobili al portatore ai quali non corrisponde dunque una nominatività obbligatoria (ad esempio, gioielli, libri antichi, oggetti di antiquariato, ecc.) e che pure possono costituire una parte consistente del patrimonio individuale. L'inclusione di questi

cespiti non sarebbe solo questione di ampliamento della base imponibile dell'imposta, ma richiederebbe anche un ampliamento dei mezzi di accertamento che potrebbe essere di difficile realizzazione in un contesto in cui molte forme di evasione sono già difficilmente contrastabili. A ciò si aggiunga che le forme di detenzione di patrimoni consistenti in termini di valore non sono generalmente riconducibili a persone fisiche, ma si avvalgono di estero-vestizioni attraverso società o *trust* opachi, una forma di detenzione che sarebbe di fatto preclusa ai piccoli possessori di patrimoni, con conseguenze significative in termini del campo di applicazione di simili imposte. È quindi necessario ridurre le ambizioni con riferimento alle imposte patrimoniali, soprattutto evitare che di questa imposta si faccia un vessillo redistributivo. Piuttosto, si ritiene che un'operazione di razionalizzazione e trasparenza di grande portata sarebbe costituita anche dalla sola (e non banale) riorganizzazione dei prelievi riconducibili ai valori immobiliari e da una loro coerente distribuzione tra livelli di governo, proprio nell'ottica di realizzazione di un principio di separazione delle fonti.

Per le ragioni finora esposte si ritiene che non sia un passaggio di riforma razionale quello di prevedere forme di imposizione su base patrimoniale con carattere *personale* e *progressivo*. Su entrambi i fronti emergono alcune perplessità. La progressività di una forma di tassazione commisurata al patrimonio sarebbe di dubbia interpretazione; se la progressività di tale imposta si applicasse al patrimonio individuale, sorgerebbero nell'immediato convenienze al frazionamento del patrimonio tra i componenti di una stessa famiglia come forma di elusione dell'imposta. Si tenga conto, al riguardo, che comportamenti simili sono già presenti in relazione alla possibilità che i componenti di una stessa famiglia stabiliscano la residenza in due diverse abitazioni di proprietà in modo che entrambe risultino abitazioni principali, quindi esenti dall'Imu. Per evitare gli inconvenienti di riferirsi ad una base individuale, un'imposizione patrimoniale progressiva richiederebbe dunque la considerazione del patrimonio a livello familiare; ma allora si dovrebbe ragionare sulla coerenza della convivenza di un prelievo sui redditi *individuali* e di un prelievo sui patrimoni *familiari*.

Ne consegue che una forma adeguata di imposta commisurata al patrimonio sarebbe quella proporzionale, dato che – generalmente – una tassazione proporzionale sui patrimoni risulta già progressiva se misurata rispetto ai redditi, in ragione della maggiore concentrazione dei patrimoni rispetto ai redditi. Un'affermazione vera in linea di principio, ma che può essere

smentita nei casi in cui siano elevati i livelli di evasione e la detenzione del patrimonio sia appunto solo parzialmente riconducibile a persone fisiche. Per ciò che concerne la personalità di un'imposta patrimoniale, poi, costituisce ulteriore ostacolo il fatto che la definizione di personale a fini 'patrimoniali' potrebbe essere diversa dalla definizione di 'personale' a fini reddituali. Nel caso di adozione di un sistema duale di tassazione dei redditi, poi, la personalità dell'imposta patrimoniale si scontrerebbe con il carattere reale delle imposte sostitutive, con ulteriori problemi di coerenza. Esempi di imposte patrimoniali personali non abbondano: nell'Unione Europea si applica solo in Spagna, dal momento che un'analoga imposta francese è stata dal 2018 trasformata in imposta sul solo patrimonio immobiliare. Forme simili, in Europa ma fuori dalla UE, si ritrovano anche in Norvegia e Svizzera.

In ogni caso, qualsiasi ipotesi di imposta commisurata al patrimonio, oltre che a coordinarsi con l'Irpef, dovrebbe confrontarsi con le attuali imposte di natura patrimoniale presenti nel nostro ordinamento, come l'Imu sulle abitazioni diverse dalla principale (e quindi nuovamente questioni di finanza territoriale), le imposte di registro sui trasferimenti *inter vivos* e le imposte sulle donazioni, le imposte di successione per i trasferimenti *mortis causa*, l'imposta sulle transazioni finanziarie (*Tobin tax*), le imposte di bollo sui prodotti finanziari (conti deposito, conti correnti, conti titoli). Tra queste vi sono alcune imposte di natura patrimoniale di carattere ordinario che dovrebbero probabilmente essere riassorbite da un'eventuale imposizione patrimoniale di carattere generale; per altre, di carattere straordinario, dovrebbe essere valutata la permanenza in relazione agli obiettivi che una eventuale nuova imposta di natura patrimoniale si proporrà di perseguire. Ma una direzione auspicabile – in questo campo e per le ragioni che sono state finora esposte – è costituita da un'attenta riconsiderazione della tassazione dell'abitazione principale, il cui gettito, in una logica di ricomposizione del prelievo, potrebbe essere utilizzato per ridurre corrispondentemente la pressione fiscale sui redditi di lavoro dipendente e autonomo, ristabilendo, al tempo stesso, una corretta fonte di finanziamento per gli enti territoriali in regime di separazione. Le difficoltà di accertamento e gli elevati livelli di evasione ed elusione non consentono di suggerire, almeno al momento, altre forme di tassazione patrimoniale che non siano quelle di natura immobiliare e proporzionale, e per ragioni connesse all'ordinato sistema di prelievo tra finanza centrale e territoriale.

C'è infine una dimensione estera trasversale che è strettamente connessa con il buon

funzionamento di un'imposta su base patrimoniale, soprattutto per ciò che riguarda i patrimoni mobiliari. Questa dimensione estera è molto vicina, risiede anche in Europa, in particolare in Stati membri che, per le loro norme fiscali, si pongono come paradisi fiscali europei. Solo per fare un esempio, molte società americane, secondo il *Tax Justice Network*, nel 2017 hanno spostato in Europa utili per 44 miliardi di dollari, tassati con aliquota inferiore al 5 per cento, e con la possibilità di evitare la ritenuta fiscale nazionale sulla distribuzione di interessi, royalties e dividendi, contrariamente a quanto avviene in Italia e in altri Paesi europei. Affidarsi all'imposta patrimoniale senza affrontare ciò che ne impedisce una soddisfacente applicazione, a partire dal coordinamento europeo, costituisce quindi una mera illusione di giustizia tributaria.

### 5.3. IRPEF E IVA

L'Iva, dopo l'Irpef, è l'imposta che produce il maggior gettito. Tuttavia, il suo peso sul Pil, pari al 6,2 per cento, è agli ultimi posti tra i paesi europei, al contrario di quanto si osserva per l'Irpef (figura 11). Le ipotesi di revisione dell'Irpef potrebbero quindi porsi nella prospettiva di agevolare una ricomposizione del prelievo, anche in ragione del fatto che, negli anni passati, l'Italia non sembra aver seguito la tendenza prevalente in media nei paesi Ocse e le frequenti raccomandazioni di organismi internazionali in merito alla convenienza di uno spostamento del prelievo dai fattori produttivi al consumo. La figura 12, nel primo grafico, mostra che in Italia il peso di Irpef e Iva sulle entrate totali si è mantenuto sostanzialmente costante dalla metà degli anni Ottanta; ma nel secondo grafico, è evidente come questa costanza abbia rappresentato un trend opposto rispetto alla media Ocse, con l'Irpef partita da livelli inferiori e attualmente posizionata a livelli superiori alla media, e con l'Iva che ha seguito un percorso contrario, essendo ora in Italia ben al di sotto dei valori medi Ocse in termini di peso sul prelievo totale.

Ma in tempi recenti, anche in relazione al ricorrente dibattito sulle clausole di salvaguardia, un freno a questa possibilità di ricomposizione tra Irpef e Iva ha trovato origine nelle preoccupazioni relative agli esiti distributivi di una variazione delle aliquote Iva. Al riguardo, tuttavia, alcuni studi hanno dimostrato che l'esito distributivo che deriva dall'attuale struttura delle aliquote potrebbe essere ottenuto anche con una struttura a due

aliquote ipotizzando parità di gettito.<sup>27</sup> Da cui consegue che, piuttosto che con strumenti indiretti, sia più opportuno che obiettivi redistributivi siano perseguiti attraverso l'uso della spesa pubblica. Una conclusione che, dal punto di vista empirico, è anche confermata da alcuni studi relativi ad esperienze estere, in particolare nel caso dell'aliquota zero nel Regno Unito, dove si dimostra come l'efficacia della differenziazione a fini distributivi sia piuttosto limitata, se confrontata con interventi dal lato delle imposte dirette o dei trasferimenti monetari.<sup>28</sup>

Infatti, per quanto la differenziazione delle aliquote e le esenzioni possano esercitare un'utile funzione nel mitigare il grado di regressività naturale di un'Iva ad aliquota unica, è ragionevole attendersi che l'impatto sull'indice di disuguaglianza sia di portata minore di quello prodotto dai trasferimenti monetari e in natura. Va inoltre considerato che l'adozione di aliquote differenziate crea un divario tra il rendimento effettivo dell'imposta e il rendimento teorico che deriverebbe dall'applicazione dell'aliquota ordinaria ai consumi finali delle famiglie, equivalente al rendimento che si potrebbe ottenere dall'applicazione di una monofase al consumo con aliquota unica. Come affermato dal Report sul *Vat Gap* del 2020 della Commissione Europea, il gettito aggiuntivo che si potrebbe teoricamente ottenere, eliminando aliquote differenziate ed esenzioni e ipotizzando assenza di evasione, è infatti più alto in Italia rispetto a tutti gli altri Paesi europei, ad eccezione della Spagna, anche in ragione del fatto 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, il che segnala, anche in questo caso, non trascurabili orientamenti a sottrarsi al regime ordinario di tassazione.<sup>29</sup>

Nuovamente, nella prospettiva di una ricomposizione, l'eventuale gettito aggiuntivo potrebbe essere impiegato per ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro che da molti anni sono soggetti ad un'aliquota implicita ben superiore a quella sul capitale, ma soprattutto a quella sui consumi; nel 2018, si ha il 42,7 per cento sul lavoro, il 29,2 per cento sul capitale e il 15,7 per cento sul consumo (figura 13). Una differenza che apre la possibilità a revisioni dell'Iva, siano poi esse nella direzione di una struttura a due aliquote

---

<sup>27</sup> Gastaldi F., Liberati P., Pisano E., Tedeschi S. (2017), "Regressivity-Reducing Tax Reforms", *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 39-72.

<sup>28</sup> Si veda Crawford I., Keen M., Smith S. (2010), "Value Added Tax and Excises", in Mirrlees *et al.* (eds.), *The Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, chapter 4.

<sup>29</sup> European Commission (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*.

o di aliquota unica.<sup>30</sup> Al riguardo, si consideri che l'aliquota media complessiva di sistema dell'Iva – secondo i dati di dichiarazione relativi al 2018 – è di poco superiore al 17 per cento, e persino inferiore a tale livello per la sola componente costituita dai consumi delle famiglie. Ne consegue che aumenti di gettito sarebbero presumibilmente possibili procedendo congiuntamente ad accorpamenti delle aliquote ridotte ad un livello intermedio tra il 4 e il 10 per cento, e a riduzione dell'attuale aliquota ordinaria.

Dalle esperienze europee emerge un netto favore per la differenziazione delle aliquote; non è altrettanto omogeneo – tra paesi – il percorso di differenziazione delle stesse, essendo presenti sia diversi orientamenti tra paesi rispetto a singoli settori, sia diversi orientamenti all'interno dei settori in ciascun paese. Tra i principali paesi europei, il modello a due aliquote è applicato in Germania (7 e 19 per cento) e in Olanda (9 e 21 per cento). Il Regno Unito, pur prevedendo due aliquote (5 e 20 per cento) applica estensivamente l'aliquota zero a molti beni, inclusa la quasi totalità dei generi alimentari e l'abbigliamento per l'infanzia. A fronte di questa tendenza alla differenziazione, l'ipotesi di ricomposizione tra Irpef e Iva nelle modalità sopra descritte si pone come un'alternativa da non trascurare per far fronte a ipotesi di riforma che considerino una riduzione di gettito dell'Irpef, sia in ragione delle scarse risorse complessive che per la revisione dell'imposta personale sono previste nella legge di bilancio per il 2021, sia per il fatto che i consumi costituiscono pur sempre un appropriato indicatore di capacità contributiva, attualmente tassato al di sotto della media europea.

#### 5.4. IRPEF, TRASFERIMENTI MONETARI E CRITERI DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

Un ultimo elemento rilevante è costituito dal rapporto che intercorre tra l'Irpef e le prestazioni sociali monetarie. Ci sono almeno due elementi che in questa prospettiva possono essere considerati. Il primo riguarda la possibilità che l'Irpef sia utilizzata nella forma di **imposta negativa**. Il secondo riguarda il rapporto che pure esiste tra prelievo Irpef e le forme di assegno familiare o, come di recente proposto, di assegno unico per i figli.

---

<sup>30</sup> Sulla linea di una possibile aliquota unica, anche la recente proposta di Visco V. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale", *Politica Economica*, 1, 131-154. Si vedano anche i commenti in Liberati P. (2019), "Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell'autore", *Politica Economica*, 3, 403-408, Commenti.

Il primo di questi fattori, nel dibattito corrente, ha riguardato la possibilità che le detrazioni non fruite – cioè la parte di detrazioni che eccede l’azzeramento dell’imposta – siano rimborsate al contribuente (gli **incapienti**). Questa possibilità è solo in parte assimilabile al concetto di imposta negativa, di origine statunitense negli anni Sessanta e lì introdotto per sopperire alle limitate coperture offerte dal sistema di *welfare*, in particolare dall’erogazione di servizi in natura. Nel caso italiano, si ipotizza che il meccanismo di prelievo – in casi specifici – possa trasformarsi in una forma di sussidio. Nell’ottica di una revisione del prelievo Irpef e di una sua sistematizzazione, non appare condivisibile assegnare all’Irpef il ruolo di provvedere all’erogazione di trasferimenti monetari attraverso il recupero delle detrazioni, dato che le logiche degli strumenti hanno natura diversa. L’obiettivo principale delle detrazioni è quello di correggere la capacità contributiva di individui in specifiche situazioni, ed è lecito assumere che la correzione della capacità contributiva – poiché rivolta a determinare la capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica – possa avvenire fino a concorrenza dell’imposta, e quindi non procedere oltre l’azzeramento della stessa. Al contrario, i trasferimenti monetari sono in genere erogati per far fronte a specifiche situazioni di bisogno con il compito di integrare le risorse mancanti. Inoltre, il rimborso delle detrazioni non fruite si configurerebbe nuovamente come una forma di spesa fiscale, pratica che nella logica di revisione non andrebbe alimentata, soprattutto se rivolta a sostituire obiettivi facilmente raggiungibili con strumenti di spesa. L’esito di strumenti di questo tipo all’interno dell’Irpef avrebbe l’effetto di trasformare, anche in modo erratico, le *no tax areas* in *subsidy areas*, confondendo le funzioni dello strumento tributario e degli strumenti di spesa.

Per le stesse ragioni, la natura del bonus 100 euro appare molto più in linea con il concetto di trasferimento monetario che non con la logica delle detrazioni. Queste ultime, come noto, concorrono alla riduzione dell’imposta lorda sino a capienza della stessa; per il bonus questa regola subisce una deroga. È infatti requisito per l’erogazione dello stesso che l’imposta lorda ecceda le sole detrazioni per lavoro dipendente; non essendo, invece, poi necessario che l’imposta lorda sia capiente rispetto alle dimensioni del bonus. Un requisito, dunque, interpretabile come “effetto soglia” di accesso, che rende complessa la sua gestione all’interno dell’Irpef, ragione per cui una revisione dell’imposta personale

dovrebbe prevedere che quelle risorse siano assorbite dal lato della spesa pubblica.<sup>31</sup> Al riguardo, una riflessione generale dovrebbe essere sollecitata sul sistema complessivo di *tax-benefit*, dato che coesistono dal lato delle entrate e dal lato delle spese strumenti che in alcuni casi sovrappongono tutele alle stesse fasce di popolazione e in altri casi ne lasciano non tutelate altre, richiamando la necessaria ampia prospettiva che dovrebbe guidare ogni forma di revisione del sistema tributario.<sup>32</sup>

Per ciò che concerne le recenti proposte di introduzione dell'assegno unico per i figli, per le ragioni illustrate sopra, non appare razionale la previsione di eliminare dalla struttura dell'Irpef le detrazioni per figli a carico. È una possibilità che nuovamente confonde i due piani, poiché l'assegno unico per i figli si configura come strumento di sostegno al reddito, mentre le detrazioni per figli a carico hanno il compito primario di rendere confrontabile la capacità contributiva di famiglie con lo stesso reddito e numero diverso di componenti. L'assenza di detrazioni per figli a carico nell'imposta personale lascerebbe senza soluzione questa diversità; inoltre, nell'ottica di ristabilire detrazioni costanti per livelli di reddito (e quindi universali) al fine di rimediare al problema delle aliquote marginali effettive, la corrispondenza tra i due strumenti sarebbe ancora più flebile, dato che l'assegno unico sarebbe invece necessariamente limitato per livello di reddito. Ci si potrebbe dunque trovare nella situazione in cui contribuenti con redditi appena al di sopra del limite previsto per l'assegno unico rimangano sprovvisti di qualsiasi forma di sostegno. Come finora sostenuto in relazione anche ad altri strumenti dell'imposta personale, è necessario che la logica del tributo sia affrancata dalla logica della spesa.

Al riguardo, un ruolo non secondario nella trasformazione dell'Irpef è stato esercitato proprio dall'aver trascurato che la capacità contributiva debba essere un criterio funzionale al finanziamento della spesa pubblica. Questa interpretazione ha contribuito ad alimentare la discutibile convinzione che la capacità contributiva – e la progressività come forma di

---

<sup>31</sup> Un esempio è costituito dal problema che si è posto con gli aumenti previsti dal rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici; per effetto del profilo decrescente del bonus al di sopra dei 24 mila euro, è stato rilevato che gli aumenti sarebbero stati parzialmente o totalmente erosi dalla riduzione del bonus stesso conseguente all'aumento di reddito, una possibilità che ha richiesto una modifica delle soglie di fruizione del bonus.

<sup>32</sup> Si veda UPB (2020), *Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n.3 recante "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente"*, Ufficio di Presidenza della Commissione 6<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro).

sua realizzazione – si renda necessaria per motivi puramente redistributivi. Al riguardo, era convinzione di Cosciani – ai tempi della riforma – che l'introduzione di un'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo, in luogo di un sistema di imposte in prevalenza reali e proporzionali, dovesse motivarsi in ragione del principio costituzionale per il quale tutti sono tenuti a partecipare al finanziamento della spesa pubblica secondo capacità contributiva.

In questo senso, le pratiche di selettività nell'erogazione dei beni e servizi pubblici che vengono normalmente seguite, trascurano il fatto che è già attraverso la progressività che si definisce il “prezzo differenziale” che soggetti in situazioni diverse sono chiamati a pagare per il finanziamento della spesa. Il che dovrebbe implicare che l'accesso ai servizi sia gratuito e universale, dato che è il fatto stesso della progressività a garantire che i contribuenti più “ricchi” contribuiscano in misura maggiore rispetto ai contribuenti più “poveri”.<sup>33</sup> Per queste ragioni, una razionale revisione del sistema tributario nel suo complesso non dovrebbe aver luogo senza aver definito gli obiettivi della spesa pubblica e, in particolare, del sistema di *welfare*, la possibile dinamica del suo sviluppo futuro, la sua estensione e – soprattutto – le modalità di accesso, anche in relazione al necessario equilibrio tra imposta personale e finanziamento delle prestazioni attraverso contribuzione sociale. Al contrario, negli anni recenti è stata forte la pressione verso la riduzione della portata universale dei servizi pubblici, in favore di modalità di accesso selettive che esercitano un fascino rilevante nel promuovere gli obiettivi di equità e di giustizia, una tendenza che è stata nel tempo rafforzata anche dalla pratica di sostituire la fornitura di servizi in natura con trasferimenti monetari in forma di “bonus”, che da un lato alimentano l'apparenza che ai beneficiari dei trasferimenti sia garantita una possibilità di scelta; dall'altro, affrancano dal problema di definire la portata e l'estensione dei servizi pubblici in natura.

Va anche osservato che, nei fatti, modalità di accesso ai servizi che prevedano ulteriori forme di pagamento (valga l'esempio dei ticket sanitari) potrebbero non pregiudicare l'universalità e la gratuità della prestazione se gli ulteriori prelievi per l'accesso fossero

---

<sup>33</sup> È anche opportuno ricordare che in sede di Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria (1963; pp. 13-14), si sosteneva che affidare la redistribuzione alla politica dei servizi pubblici gratuiti poteva essere opportuno proprio in ragione della difficoltà di affrontare e risolvere problemi di evasione e di elusione legale; di limitatezza, cioè, della base imponibile da sottoporre a progressività, un problema che — per quanto qui sostenuto — conserva una rilevante attualità.

considerati come complementari al “prezzo differenziale” che deriva naturalmente dalla progressività dell’imposta. Si renderebbe però necessaria, allo scopo, una valutazione congiunta del prelievo progressivo e di tali prelievi complementari, al fine di esplicitarne l’effetto complessivo sulla progressività, cioè di esplicitare una forma di illusione finanziaria in cui l’effettiva progressività sarebbe altrimenti occultata o quantomeno confusa. Si tratta di motivazioni che spingono verso una direzione di particolare attenzione nel progettare interventi di riforma del fisco in assenza di una adeguata programmazione degli interventi di spesa. E trattandosi di interazioni tra progressività dell’imposta e strumenti di spesa a cui tutti dovrebbero partecipare, si rivela ancora una volta come sia strettamente necessario che si definisca chiaramente quale debba essere la base imponibile dell’Irpef e come ci si debba porre rispetto al complesso fenomeno dell’evasione fiscale, in ragione della quale spesso accedono ai servizi pubblici contribuenti che non ne avrebbero diritto.

## **6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

A fronte delle criticità che l’Irpef attuale presenta con riferimento al suo ristretto ambito di applicazione, il successo di ogni ipotesi di revisione dipenderà dalle risorse che a questo scopo saranno destinate. Con risorse contenute, gli unici interventi possibili saranno di carattere marginale e probabilmente non risolutivi. Con maggiori risorse, saranno invece possibili percorsi di riforma più organici ed estesi al sistema tributario nel suo complesso.

Uno dei punti fondamentali per un’organica riforma dell’Irpef è costituito dalla scelta del modello di base imponibile, che oscilla tra sistemi di tassazione duale e recupero del modello onnicomprensivo. In entrambi i casi, il percorso non è libero da ostacoli. Da un lato, l’adozione del sistema duale implica abbandonare l’idea di avere un’imposta sul reddito globale; ma quindi anche abbandonare l’idea che la progressività debba continuare ad applicarsi in maniera consistente solo sui redditi da lavoro. Dall’altro, l’adozione del modello onnicomprensivo dovrebbe confrontarsi con problemi di inclusione che erano già presenti ai tempi della riforma, e che segnarono l’allontanamento del sistema da quello schema.

A questo scopo, nell’attuale momento storico, la revisione dell’Irpef potrebbe dirigersi

verso un modello di progressività *contenuta ma estesa*, piuttosto che affidarsi a modelli di progressività *sostenuta ma limitata*. Raccontare come progressiva ed equa un'imposta svuotata di una parte consistente della base imponibile costituisce uno dei meccanismi di illusione finanziaria che un progetto di riforma efficace e coerente dovrebbe evitare (e disvelare). Riforme nella direzione di una progressività più contenuta richiedono però che l'Irpef sia liberata da obiettivi puramente redistributivi, per rivalutare invece il ruolo della progressività come prezzo differenziale per il finanziamento di beni e servizi pubblici, un concetto che ha già in sé connotati redistributivi; e al tempo stesso, spostare l'enfasi redistributiva sugli strumenti di spesa pubblica. Molte delle complessità dell'Irpef attuale dipendono proprio dall'aver inserito obiettivi di sostegno al reddito all'interno della struttura del prelievo, con l'effetto di snaturarne la finalità.

Dalle precedenti osservazioni discende che la discussione sulla forma della progressività si presenta piuttosto sterile, se non preceduta dalla determinazione del tipo di redditi che ad essa dovrebbero essere ricondotti e per quale scopo. Va osservato, però, che qualsiasi sia il modello di base imponibile prescelto, sarebbe difficile trovare giustificazioni plausibili per il mantenimento dell'attuale struttura della progressività, ma per ragioni diverse. Nel caso del modello onnicomprensivo, in coerenza con il modello di progressività contenuta ma estesa che consentirebbe la sua adozione, la struttura della progressività dovrebbe agevolare il rientro delle basi imponibili che sono attualmente escluse dal prelievo. Al riguardo, una soluzione possibile potrebbe essere quella di strutturare l'Irpef con un'aliquota iniziale applicabile ad un ampio intervallo di redditi (che includa, ad esempio, la 'classe media'), seguita da un'area di aliquote marginali più elevate per livelli elevati di reddito.

Ma l'attuale struttura della progressività sarebbe difficilmente adattabile anche con riferimento all'adozione del modello duale, in cui ad una buona parte dei redditi personali sarebbero applicate imposte di tipo proporzionale e reale. La necessità di un bilanciamento tra le due forme di prelievo e l'esigenza che questo bilanciamento sia costante nel tempo, suggeriscono di ammorbidire il ruolo della progressività, soprattutto in ragione del fatto che essa ricadrebbe solo sui redditi da lavoro. Al riguardo, è necessario valutare anche l'opportunità che le attuali addizionali regionali e comunali all'Irpef siano limitate nell'uso – ad esempio impedendone un'applicazione progressiva – o sostituite da altre forme di prelievo più generali, al fine di non approfondire la distanza tra le due parti del sistema di

prelievo sui redditi.

Ad una rimodulazione della progressività nei termini sopra definiti, sarà poi opportuno affiancare strumenti redistributivi più efficaci dal lato della spesa pubblica, sia per ciò che concerne i trasferimenti monetari sia per quel che riguarda la fornitura diretta di beni e servizi da parte del settore pubblico, il cui impatto redistributivo, nella maggior parte degli studi, è spesso sottovalutato per la mancanza di dati attendibili sulla distribuzione dei benefici, ma che pure appare significativo. Allo scopo, per recuperare risorse per la riforma, sarà molto utile ripulire l'Irpef da una serie di strumenti che nel corso degli anni ne hanno alterato la struttura, come i trattamenti tributari differenziati e le spese fiscali. Molte di queste agevolazioni, infatti, sono state introdotte per sopperire alla mancanza di politiche economiche o settoriali specifiche, nonché di politiche di spesa pubblica di carattere sociale.

Ma per agevolare la revisione dell'Irpef – ancora in relazione alle scarse risorse che sembrano disponibili – potrebbe essere necessario ipotizzare una ricomposizione del prelievo almeno in favore dell'imposta sul valore aggiunto. Alle preoccupazioni distributive che sul punto si sollevano (e non tutte fondate) può far fronte proprio un percorso complessivo di revisione in cui confluiscano un nuovo modello di progressività coerente con la definizione della base imponibile, un potenziamento degli strumenti di spesa pubblica con obiettivi redistributivi, una riorganizzazione del prelievo su base immobiliare, e forme di tassazione del consumo connesse ai prodotti inquinanti e agli acquisti on-line, all'uso dei *social network*, ai servizi digitali e a tutte le altre transazioni per le quali non è necessaria – e quindi non rintracciabile – la localizzazione fisica del produttore. Ciò anche in relazione al fatto che le attuali difficoltà di tassazione dei redditi, in una prospettiva futura, saranno probabilmente amplificate; e tali da indurre ridimensionamenti dell'Irpef con riguardo alla struttura complessiva della tassazione dei redditi, al grado di personalità del prelievo, e alla riduzione di capacità redistributiva in ragione del limitato spazio di manovra su cui sembra destinata ad insistere la progressività del tributo.

Infine, si suggerisce un transito verso sistemi di finanziamento degli enti territoriali in regime di separazione delle fonti tributarie, per evitare sia che il ricorso ad addizionali Irpef trasporti a livello locale quelle stesse lacune che ne minano il funzionamento a livello

centrale, sia che il governo centrale svuoti di contenuto prelievi nominalmente territoriali, come accaduto negli anni passati con l'Irap, soprattutto quando tali tributi siano associati al finanziamento di servizi pubblici di rilevanza nazionale. Una separazione delle fonti che potrà più compiutamente realizzarsi recuperando a tassazione il reddito derivante dall'abitazione principale.

Si tratta di un percorso di revisione la cui efficacia – come ogni tentativo di riforma del passato – rimane subordinata al contrasto all'evasione fiscale, che dai tempi dell'unificazione italiana costituisce probabilmente la più profonda violazione del criterio di equità orizzontale, indipendentemente dalle effettive strutture che i tributi hanno assunto nel loro percorso di evoluzione.

## **INDICE DELLE FIGURE**

---

FIGURA 1 – IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA

FIGURA 2 – PRESSIONE FISCALE E TRIBUTARIA IN SENSO STRETTO IN % DEL PIL

FIGURA 3 – IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL IN ALCUNI PAESI EUROPEI

FIGURA 4 – LA COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO COMPLESSIVO

FIGURA 5 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA

FIGURA 6 – L'ANDAMENTO DELLE ALIQUOTE MARGINALI SU DIVERSI TIPI DI PRELIEVO

FIGURA 7 – L'ANDAMENTO DELLE ALIQUOTE MARGINALI NOMINALI ED EFFETTIVE

FIGURA 8 – ALIQUOTA UNICA E DEDUZIONE DI BASE

FIGURA 9 – SIMULAZIONE DEL METODO TEDESCO, ALIQUOTA MEDIA E MARGINALE

FIGURA 10 – LE ADDIZIONALI REGIONALI ALL'IRPEF

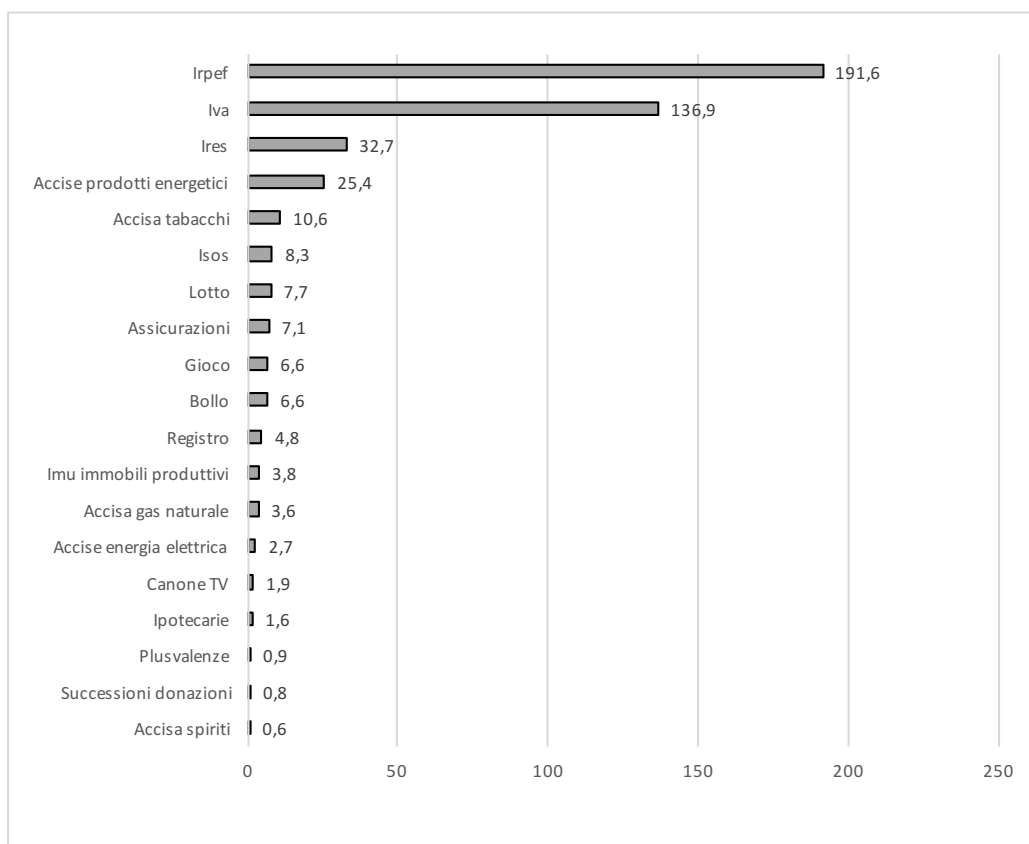
FIGURA 11 – IL PESO DELL'IVA SUL PIL IN ALCUNI PAESI EUROPEI

FIGURA 12 – IL PESO DELL'IRPEF E DELL'IVA SUL TOTALE DEI TRIBUTI

FIGURA 13 – ALIQUOTE IMPLICITE SU LAVORO, CAPITALE E CONSUMO

---

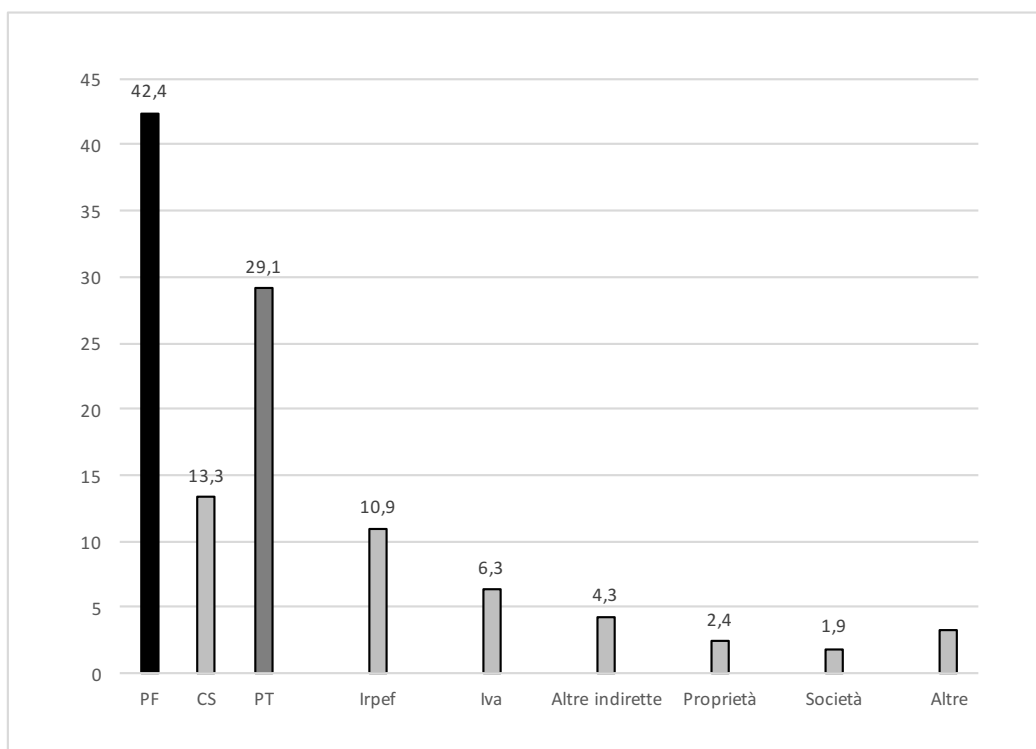
FIGURA 1 – IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA



Note: Valori in miliardi di euro, competenza giuridica, dati di pre-consuntivo riferiti al 2019.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Appendici Statistiche al Bollettino*, marzo 2020.

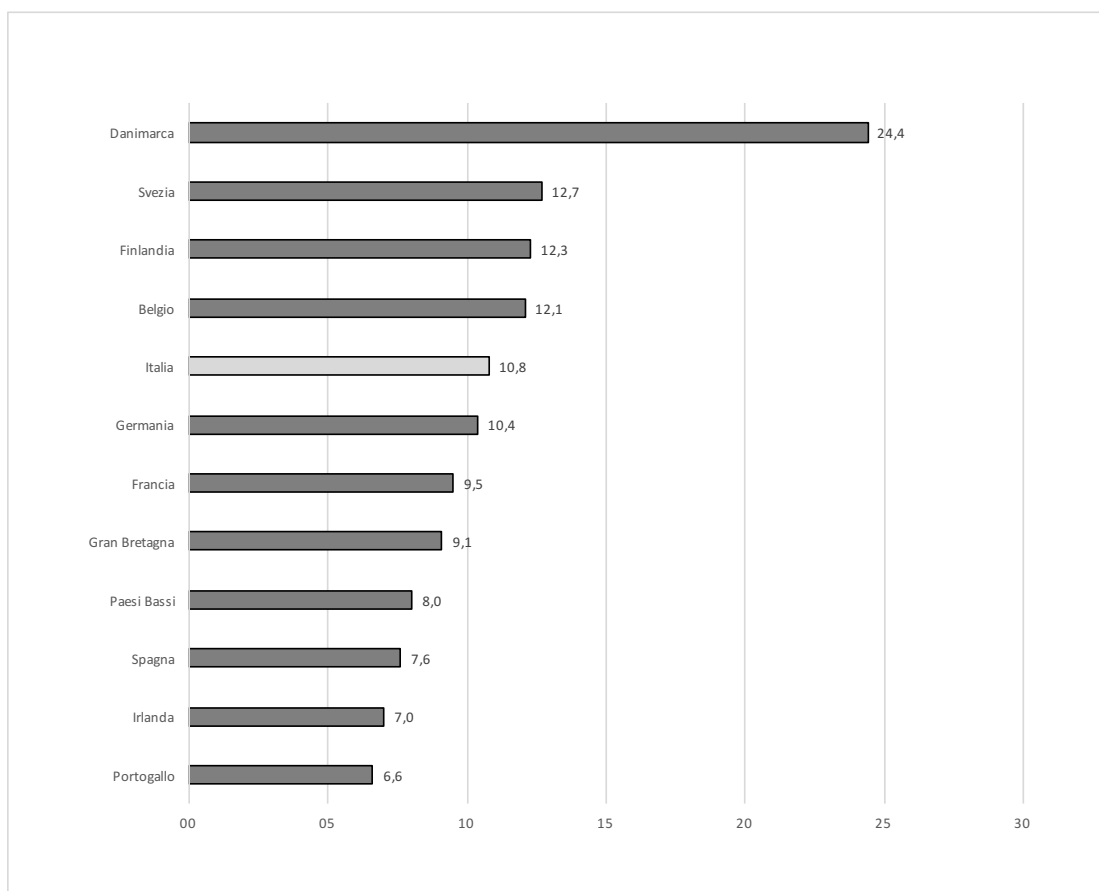
FIGURA 2 – PRESSIONE FISCALE E TRIBUTARIA IN SENSO STRETTO IN % DEL PIL



Note: PF=Pressione fiscale; CS=Contributi sociali; PT=Pressione tributaria in senso stretto. Dati al 2018.

Fonte: Elaborazioni su dati OECD, *Revenue Statistics*, 2020.

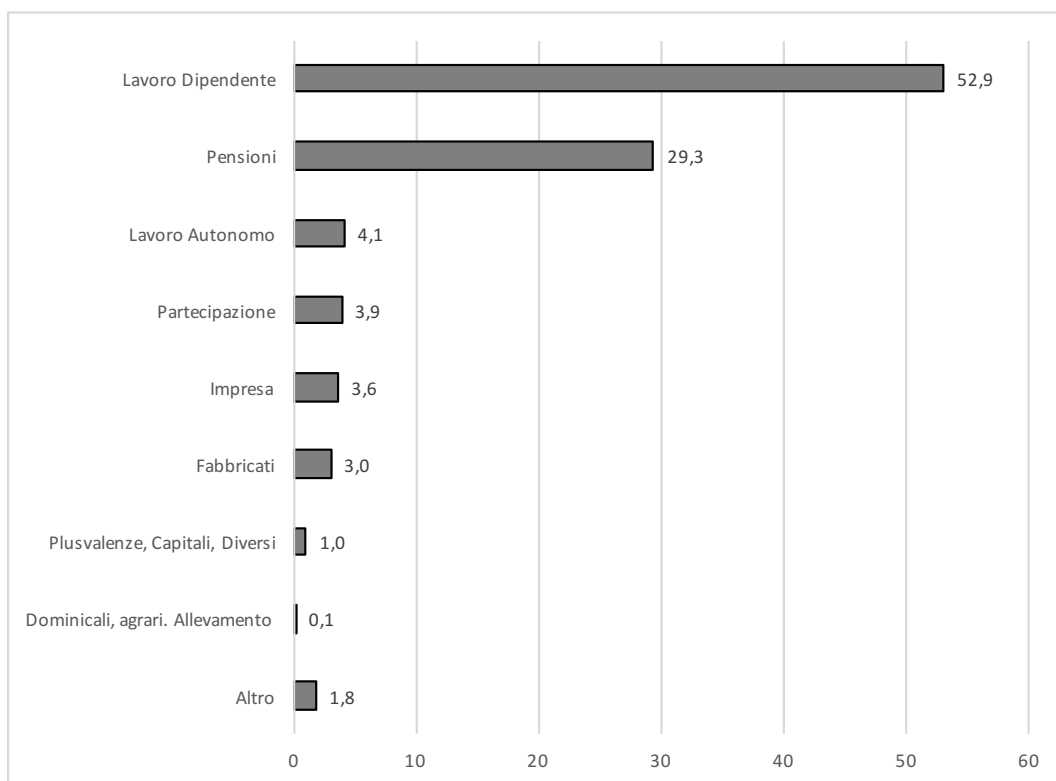
FIGURA 3 – IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL IN ALCUNI PAESI EUROPEI



Note: Il valore della Danimarca non è direttamente confrontabile, in quanto nell'imposta personale danese passa anche il finanziamento di molte prestazioni sociali, che in altri paesi avviene attraverso contributi sociali. In particolare, il finanziamento con imposte riguarda uno dei pilastri del sistema pensionistico danese, per il quale la pensione è corrisposta in base agli anni di permanenza in Danimarca. Per ottenere l'assegno pieno è necessario avere 40 anni di residenza tra i 15 e i 65 anni. Dati al 2018.

Fonte: Elaborazioni su dati OECD, *Revenue Statistics*, 2020.

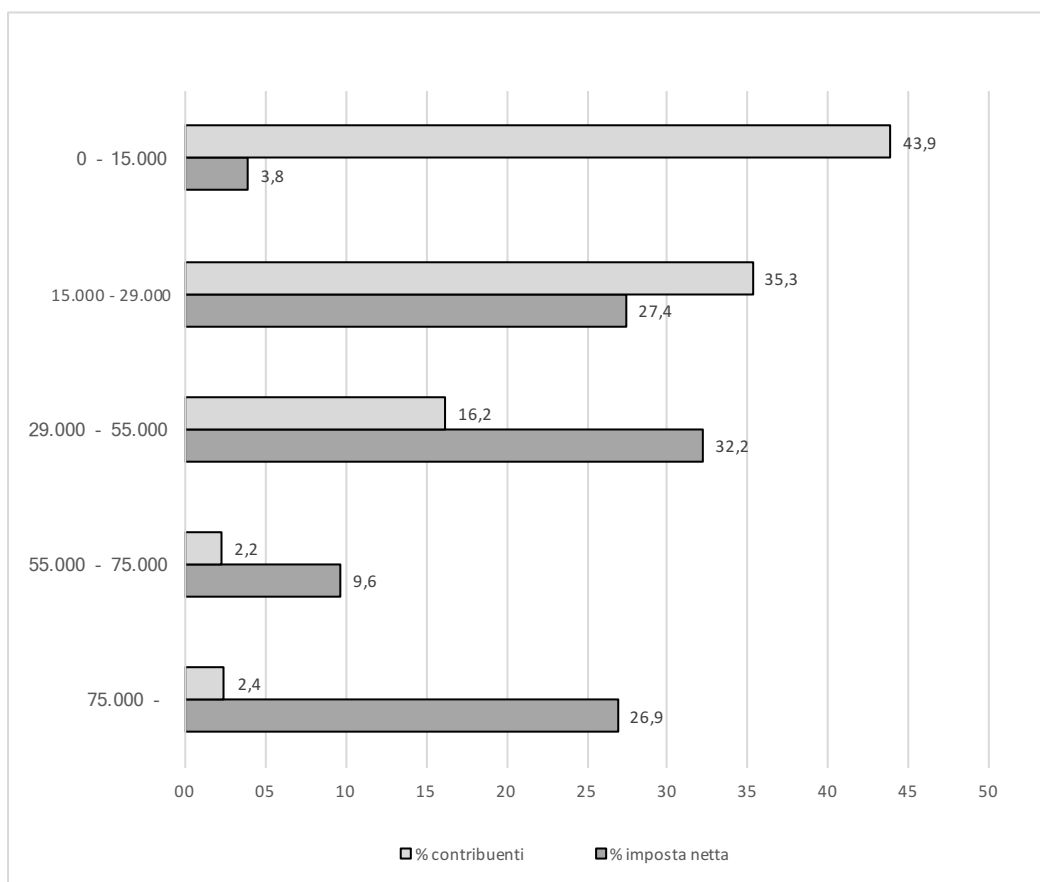
FIGURA 4 – LA COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO COMPLESSIVO



Note: Anno d'imposta 2018

Fonte: Elaborazioni su dati MEF, Analisi Statistiche Dichiarazioni 2019.

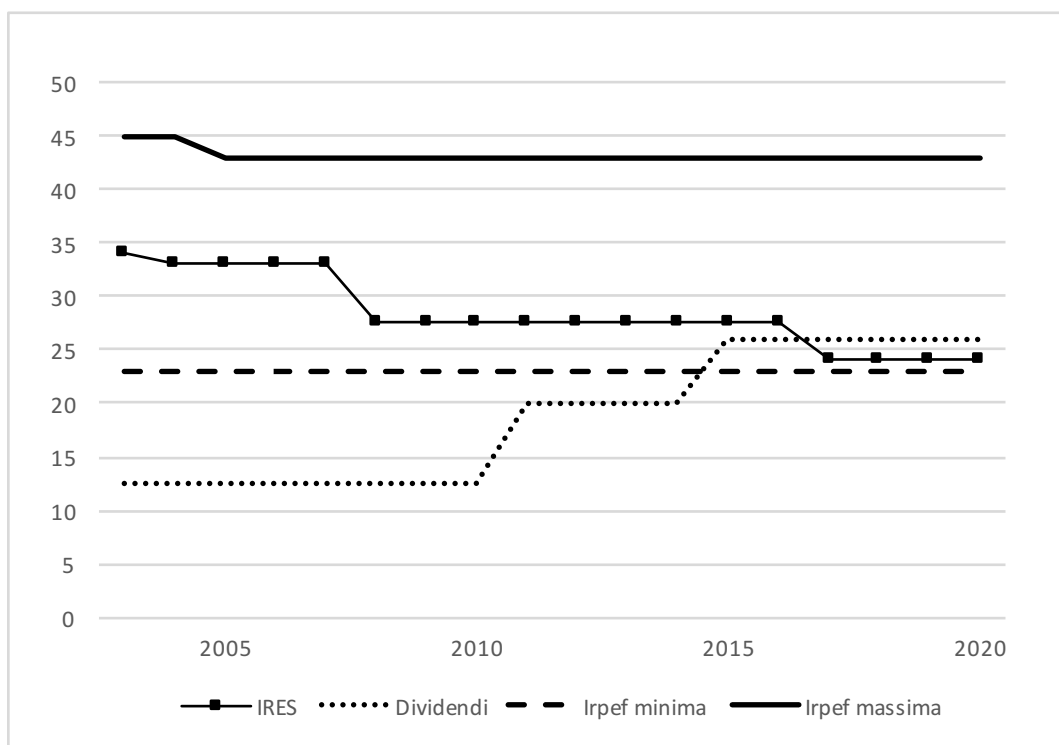
FIGURA 5 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA



Note: Anno d'imposta 2018. Dati per classi di reddito complessivo riaggregate per ricomporre gli attuali scaglioni di reddito dell'Irpef, con l'eccezione della soglia 29 mila euro (non presente nei dati la classe con limite superiore a 28 mila euro).

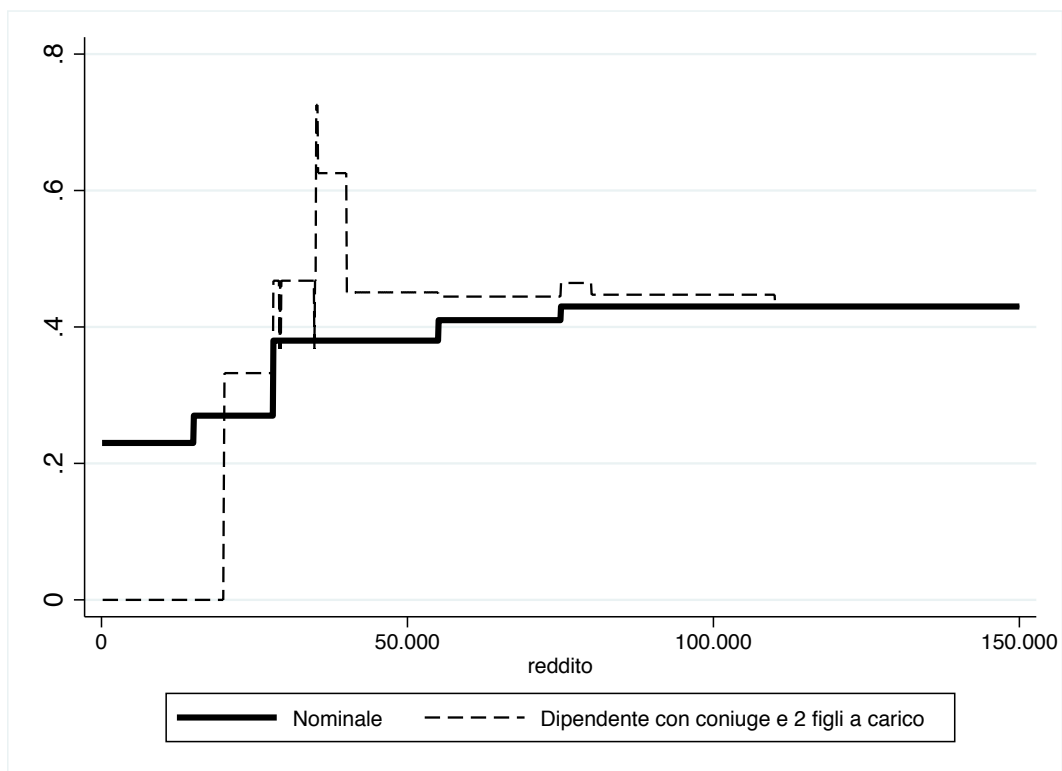
Fonte: Elaborazioni su dati MEF, *Analisi Statistiche Dichiarazioni 2019*.

FIGURA 6 – L'ANDAMENTO DELLE ALIQUOTE MARGINALI SU DIVERSI TIPI DI PRELIEVO



Fonte: Elaborazioni dell'autore.

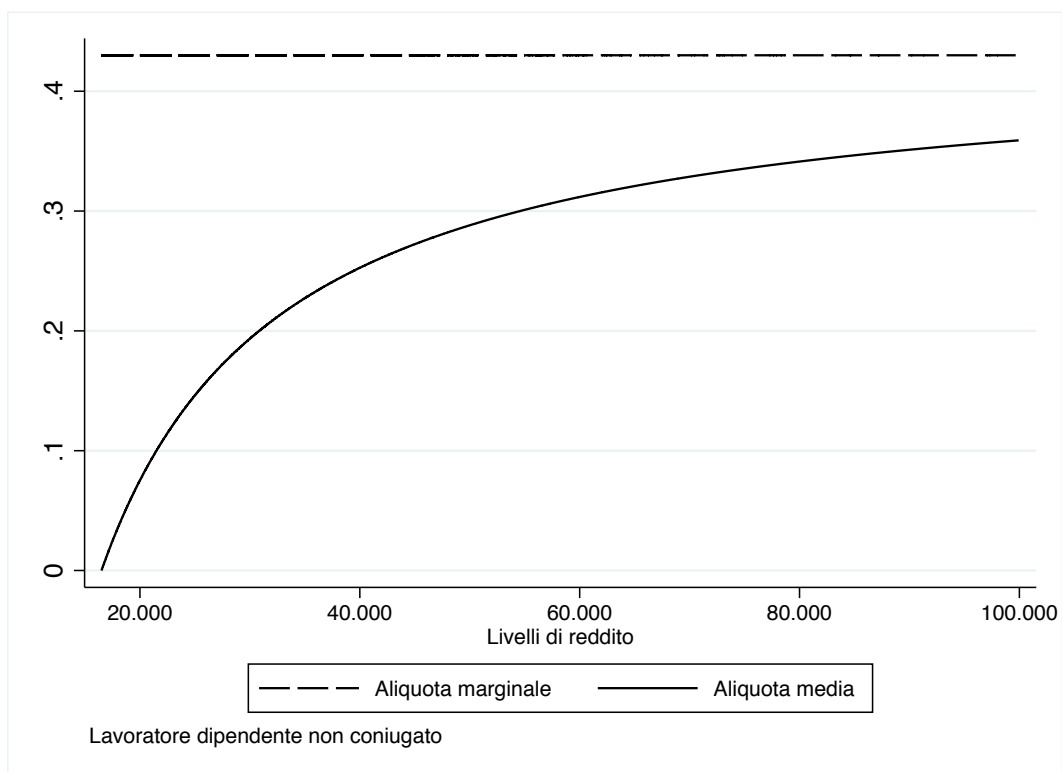
FIGURA 7 – L'ANDAMENTO DELLE ALIQUOTE MARGINALI NOMINALI ED EFFETTIVE



Note: Distribuzione simulata con incrementi di 100 euro, limitata a 150 mila euro, legislazione 2020. Ipotesi di lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico.

Fonte: Elaborazioni dell'autore

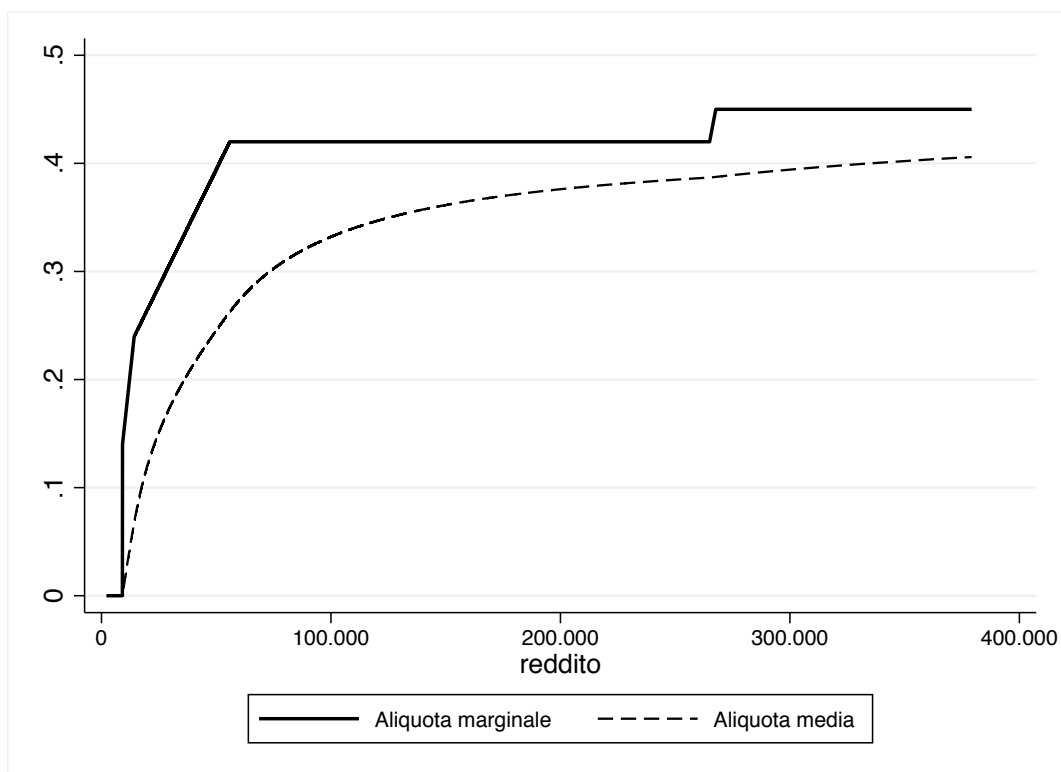
FIGURA 8 – ALIQUOTA UNICA E DEDUZIONE DI BASE



Note: Distribuzione simulata con incrementi di 100 euro, limitata a 100 mila euro. La simulazione ha carattere illustrativo e non prevede alcun controllo della parità di gettito con l'attuale Irpef. I parametri sono relativi ad un lavoratore dipendente non coniugato.

Fonte: Elaborazioni dell'autore

FIGURA 9 – SIMULAZIONE DEL METODO TEDESCO, ALIQUOTA MEDIA E MARGINALE



Note: Distribuzione simulata con incrementi di 100 euro. La simulazione ha carattere illustrativo e non prevede alcun controllo della parità di gettito con l'attuale Irpef.

Schema tedesco di progressività continua utilizzato per la simulazione:

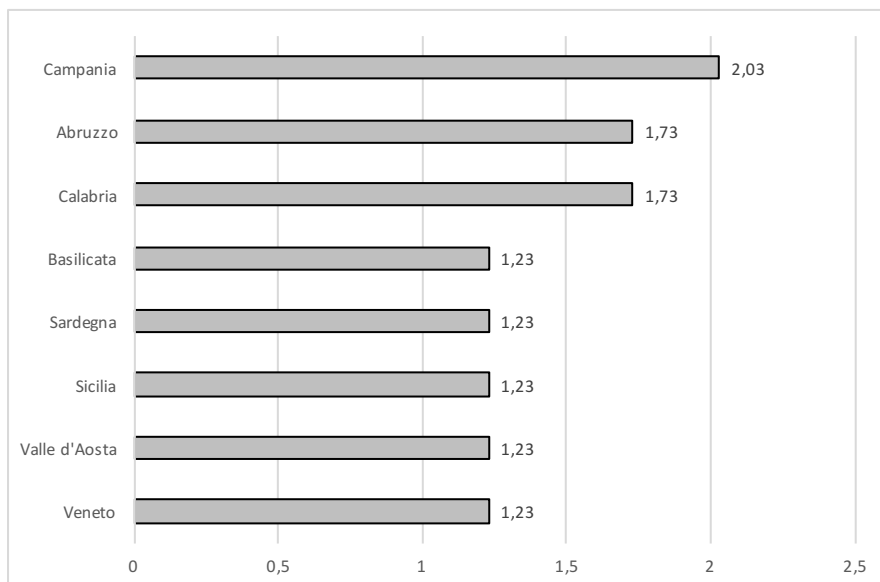
1.  $T = 0$  se  $X \leq 9.408$
2.  $T = (972,87)Y + (1.400)Y$  se  $9.409 \leq X \leq 14.532$
3.  $T = (212,02)Z + (2.397)Y + 972,79$  se  $14.533 \leq X \leq 57.051$
4.  $T = (0.42)X - 8.963,74$  se  $57.052 \leq X \leq 270.500$
5.  $T = (0.45)X - 17.078,74$  se  $X \geq 270.501$

in cui X è il livello del reddito;  $Y = \frac{X-9.408}{10.000}$ ;  $Z = \frac{X-14.532}{10.000}$

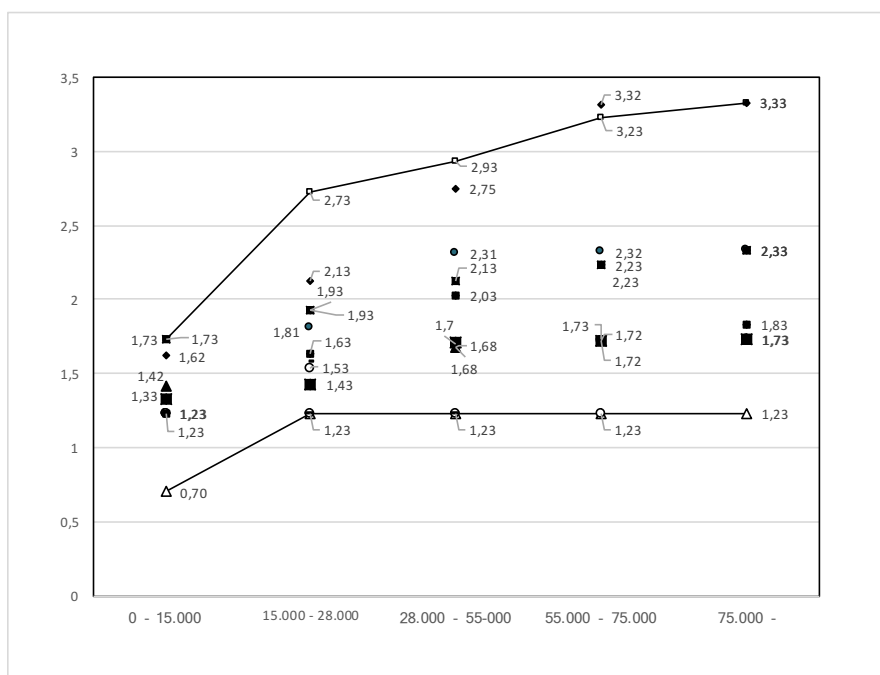
Fonte: Elaborazioni dell'autore

FIGURA 10 – LE ADDIZIONALI REGIONALI ALL'IRPEF

A) Regioni con aliquota unica

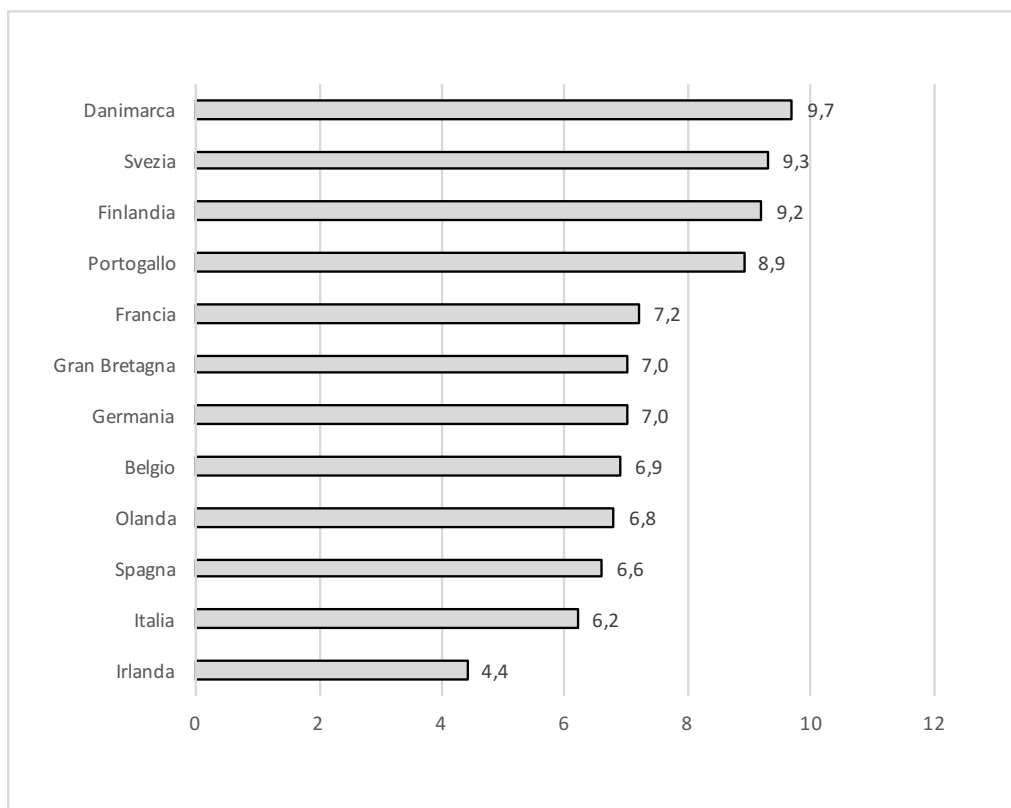


B) La dispersione della progressività tra le altre Regioni



Note: Dati al 2020. La linea superiore è riferita alla regione Lazio. La linea inferiore è riferita al Friuli Venezia Giulia. Alcune regioni applicano le stesse aliquote, quindi i segni si sovrappongono.  
 Fonte: Elaborazioni dell'autore.

FIGURA 11 – IL PESO DELL’IVA SUL PIL IN ALCUNI PAESI EUROPEI

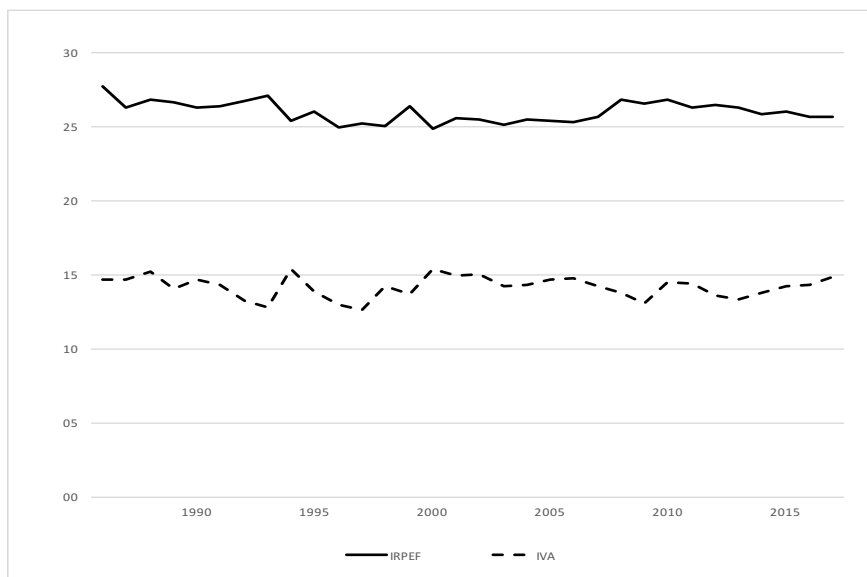


Note: Dati al 2018

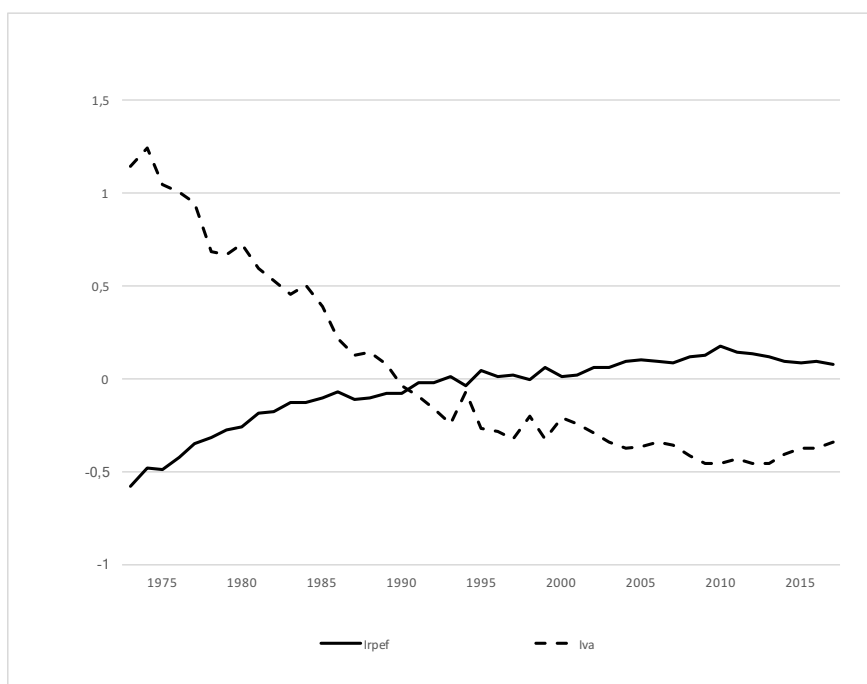
Fonte: Elaborazioni su dati OECD, *Revenue Statistics*, 2020.

FIGURA 12 – IL PESO DELL'IRPEF E DELL'IVA SUL TOTALE DEI TRIBUTI

A) Italia



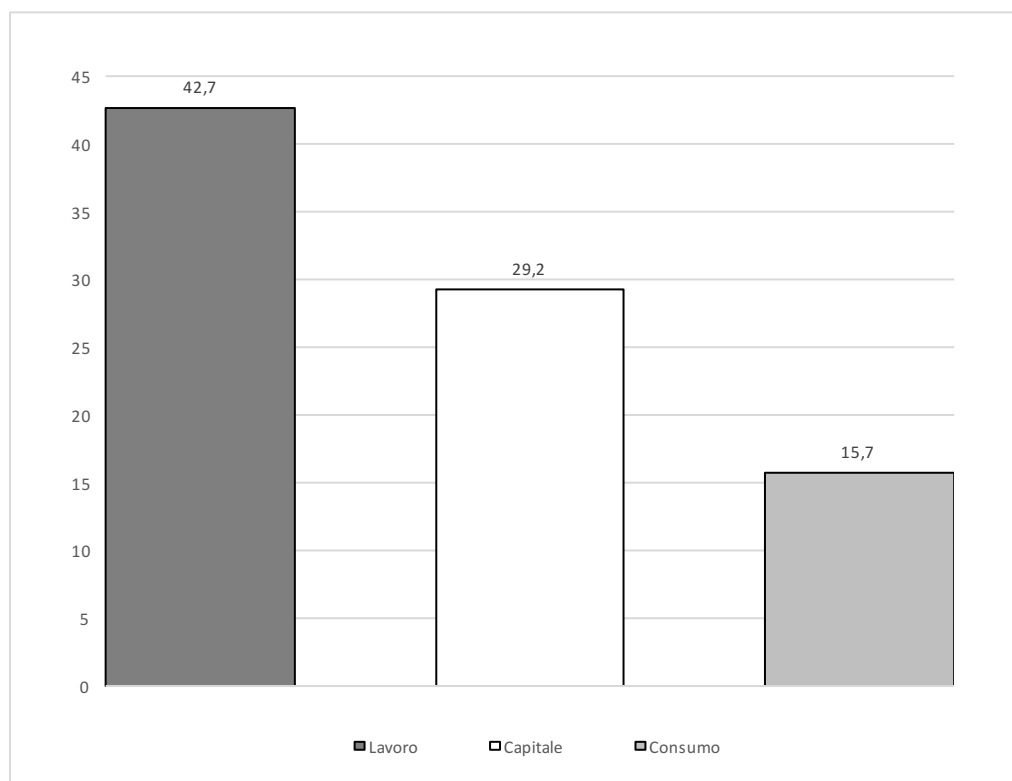
B) Deviazioni dalla media Ocse



Note: Dati al 2018. Nel grafico B) i dati positivi indicano una posizione dell'Italia al di sopra della media OCSE; i dati negativi indicano una posizione dell'Italia al di sotto della media OCSE.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati OECD, *Revenue Statistics*, 2020.

FIGURA 13 – ALIQUOTE IMPLICITE SU LAVORO, CAPITALE E CONSUMO



Note: Dati al 2018.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati *EU Open Data Portal*.