



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1° giugno 2022)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa);

VISTA la Determinazione del Presidente del CNEL, 23 novembre 2020, n. 2014, concernente la costituzione gruppo di lavoro formato da insigni accademici, magistrati, professionisti ed esperti dell'amministrazione finanziaria, coordinati dal Prof. Franco Gallo, per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTI gli elaborati prodotti dal gruppo di lavoro come sopra costituito ed insediato il 10 novembre 2020, all'esito della seduta plenaria dei sottogruppi del 8 febbraio 2022;

VISTA la nota 21 febbraio 2022, n. 428, a firma del Prof. Franco Gallo di trasmissione degli elaborati della richiamata Commissione di studio;

VISTO in particolare l'elaborato, prodotto dal Sottogruppo "*Sistema duale e struttura del sistema tributario (tassazione delle imprese, progressività, tax*

expenditures)”, coordinato dal Dott. Vieri Ceriani, all’esito di sedute di approfondimento dei temi ivi trattati, tenute nelle date 17 novembre 2021, 2 dicembre 2021, 17 gennaio 2022, 4 febbraio 2022, 2,16 e 28 marzo 2022, concernente *“Verso un modello compiutamente duale di imposizione sui redditi”*;

VISTO il verbale della seduta dell’Assemblea del CNEL del 23 febbraio 2022 (punto 5 O.d.g.);

VISTO il verbale della seduta dell’Ufficio di Presidenza del 22 aprile 2022 (punto 6 O.d.g.);

VISTO il resoconto della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte I, II e III, del 21 aprile 2022;

VISTA la nota (e-mail) 4 maggio 2022 a firma del Dr. Cristian Perniciano in rappresentanza della CGIL, di osservazioni scritte al documento sopra citato, allegata al presente atto;

VISTA la nota (e-mail) 1 maggio 2022 a firma del Cons. Giuseppe Gallo in rappresentanza della CISL, di osservazioni scritte al documento sopra citato, allegata al presente atto;

VISTO il resoconto della riunione 24 maggio 2022, per l’esame delle osservazioni scritte sopra indicate;

VISTO il documento *“Verso un modello compiutamente duale di imposizione sui redditi”* nella versione revisionata alla luce delle osservazioni scritte citate;

VISTE le proprie Osservazioni e Proposte – n. 409/2021 - inoltrate alle Commissioni Finanze della Camera e del Senato concernenti *“Note per l’indagine conoscitiva sulla Riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”*) all’esito dell’audizione parlamentare del Presidente del CNEL, 1 marzo 2021, dinanzi alla Commissioni medesime;

RITENUTO di contribuire, ai sensi dell’art. 99 della Costituzione, di contribuire ai processi legislative in atto sulla riforma fiscale;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso della discussione assembleare;

SENTITO il Segretario generale Cons. Mauro Nori,

APPROVA

l'unito atto di Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernente *"Verso un modello compiutamente duale di imposizione sui redditi"*.

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica, per il seguito di competenza, ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU



OSSERVAZIONI E PROPOSTE DEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

*VERSO UN MODELLO COMPIUTAMENTE DUALE DI IMPOSIZIONE SUI REDDITI*¹

Premessa

Questo lavoro affronta alcuni aspetti della possibile attuazione della riforma fiscale, che vede oggi impegnati governo e parlamento. Prevista nel PNRR come riforma di “accompagnamento”, è stata oggetto di un disegno di legge delega, approvato dal governo il 5 ottobre 2021, ed è oggi all’esame delle competenti Commissioni parlamentari. Tra i criteri ispiratori vi è quello di realizzare un modello di imposizione dei redditi di tipo “compiutamente duale”.

Riprendendo le argomentazioni già esposte nel contributo redatto l’anno scorso² come documentazione di sostegno all’audizione che il presidente del CNEL, prof. Tiziano Treu, ha tenuto dinanzi alle Commissioni congiunte VI Finanze di Camera e Senato in data 1 marzo 2021, questo documento intende approfondire le problematiche connesse con l’attuazione in Italia di un sistema di imposizione duale, coerente con i principi della legge delega.

Il paragrafo 1 richiama le questioni di fondo, già affrontate nella predisposizione del documento di accompagnamento alla ricordata audizione, chiarendo le caratteristiche fondamentali del sistema duale e le sue differenze rispetto al modello alternativo onnicomprensivo.

Il paragrafo 2 richiama ed illustra i principi fondamentali della legge delega presentata dal governo.

Il paragrafo 3 affronta la questione della rispondenza del modello di imposizione duale ai principi enunciati dalla nostra Costituzione.

Il paragrafo 4 si concentra sui redditi finanziari e delinea le principali problematiche e le relative soluzioni che potrebbero dare attuazione ai criteri adottati nel disegno di legge delega.

Il paragrafo 5 si pone analogo obiettivo riguardo al trattamento dei redditi immobiliari.

Il paragrafo 6 affronta il tema dell’attuazione dei principi della delega in riferimento al reddito d’impresa e di lavoro autonomo.

Il paragrafo 7 affronta il tema della “comprensività” delle basi imponibili e della loro erosione.

Il paragrafo 8 pone l’interrogativo se un sistema di imposizione duale debba tenere conto dell’inflazione.

Il paragrafo 9 tratta la revisione del catasto fabbricati e la mappatura degli immobili.

¹ Questo documento è stato redatto da un sottogruppo di lavoro istituito dal CNEL, costituito da Massimo Baldini, Andrea Fedele, Franco Gallo, Silvia Giannini, Paolo Liberati, Valeria Mastroiacovo, Ruggero Paladini, Simone Pellegrino, Ivan Vacca, e coordinato da Vieri Ceriani. Il documento è frutto di un lavoro ampiamente condiviso.

² Cfr. CNEL (2021).

1. L'Irpef dal modello *comprehensive* al modello duale³

Box 1. Passi verso il regime duale

Un primo intervento riguardò i redditi da attività finanziarie: interessi, dividendi, plusvalenze. Riprendendo i criteri di un disegno di legge delega presentato dal governo Ciampi nel 1993, ma non discusso in Parlamento per la fine della legislatura, fu varata un'ampia riforma (D.Lgs. 461/1997) volta a istituire un trattamento omogeneo, il più possibile neutrale, tra tipologie di reddito, tra strumenti finanziari, tra intermediari, tra mercati, nella consapevolezza che differenze di trattamento fiscale sono un invito a pratiche elusive e fonte di distorsioni. Pur mantenendo la distinzione giuridica tra i redditi di capitale (interessi e dividendi) e i redditi diversi (plusvalenze), prevedeva di assoggettarli al medesimo trattamento di fatto. Prevedeva la tassazione generalizzata delle plusvalenze maturate. Per le gestioni individuali e collettive anziché i singoli cespiti e i risultati delle singole operazioni fu tassato il risultato netto, cioè la differenza di valore del portafoglio a valori di mercato tra l'inizio e la fine del periodo, che include le plusvalenze maturate. Per i titoli in amministrazione le plusvalenze furono tassate al momento del realizzo, ma con l'applicazione di appositi 'equalizzatori' che rendevano il carico fiscale equivalente a quello sul maturato. Le aliquote, precedentemente sventagliate su una pluralità di livelli, furono accorpate su due soli: il 12,5 per cento per gli interessi su titoli di Stato e obbligazioni e il 27 per cento per gli interessi su depositi. Era un passo intermedio verso l'unificazione, dichiarata come obiettivo a breve termine, su una sola aliquota, che avrebbe dovuto collocarsi sul 19 per cento, che era allora l'aliquota del primo scaglione Irpef.

Successivamente la tassazione delle plusvalenze maturate è stata soppressa, sostituita dalla tassazione al realizzo. La tassazione del risultato netto di gestione è stata soppressa per le gestioni collettive, rimane per la previdenza complementare. Le aliquote rimangono oggi attestare sul 26 per cento, con l'eccezione del 12,5 per cento sui titoli pubblici. Sono stati istituiti nuovi regimi di favore, in particolare per i PIR (Piani Individuali di Risparmio) che godono di una esenzione quasi totale.

Con la riforma Visco fu avviato un sistema duale anche per la tassazione delle società di capitali e delle imprese individuali a contabilità ordinaria (D.Lgs. 466/1997). Fu istituita una tassazione ridotta, denominata DIT, sul rendimento figurativo degli apporti al capitale proprio, nella forma sia di aumento del capitale sociale, sia di utili accantonati. Il rendimento figurativo, da applicare agli incrementi del capitale proprio, era denominato coefficiente di remunerazione ordinaria (CRO) ed era determinato ogni anno con decreto ministeriale in funzione del tasso di rendimento dei titoli pubblici, maggiorato di un premio per il rischio. L'aliquota era del 19 per cento, rispetto all'ordinario 37 per cento. La finalità era di favorire la patrimonializzazione delle imprese, attraverso l'autofinanziamento e il conferimento di capitale di rischio, correggendo l'incentivo fiscale a utilizzare il debito come fonte di finanziamento.

La DIT fu soppressa nel 2003. Nel 2011 il disegno di legge delega presentato dal ministro Tremonti avanzò l'innovativa proposta di istituire l'ACE (*Aiuto alla Crescita Economica*): si intendeva rendere deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio. Veniva così accolto il principio ispiratore della DIT istituita con la riforma Visco e abolita nel 2003 dallo stesso Tremonti. L'ACE fu istituita alla fine del 2011 con il decreto Salva-Italia (D.L. 201/2011) disposto dal successivo governo Monti. Con l'ACE la tassazione delle imprese mosse verso la neutralità tra le fonti di finanziamento. Il costo del capitale fu ridotto, fu favorita la

³ Questa sezione riprende largamente le argomentazioni svolte in CNEL (2021).

patrimonializzazione con capitale di rischio e autofinanziamento. Soprattutto, dato che l'ACE si applicava agli incrementi di capitale proprio successivi al 2010, esercitava effetti incrementali sulla riduzione del carico fiscale effettivo. In sostanza operava un meccanismo di autoriduzione del carico fiscale, in funzione degli utili accantonati e degli apporti al capitale sociale. L'ACE fu poi soppressa con la legge di bilancio per il 2019 e sostituita con un incentivo agli investimenti, denominato mini-Ires, che è però risultato complesso e poco efficace. La successiva legge di bilancio per il 2020 ha soppresso la mini-Ires e ripristinato l'ACE.

Recentemente, partendo dal riconoscimento che nel corso del tempo, in modo talvolta esplicito, talaltra non del tutto consapevole, e con notevoli esitazioni e ripensamenti, ci si è allontanati dal sistema *comprehensive* per muovere verso quello duale, è stata proposta una revisione dell'Irpef che punti in modo esplicito all'adozione del duale, basato sull'ACE⁴.

A questa strategia di riforma si sono contrapposte altre proposte, che puntavano a un ritorno verso la tassazione onnicomprensiva⁵. Si tratta di un'opzione che avrebbe implicato l'inclusione nella progressività dei redditi da capitale, degli affitti e forse anche del reddito figurativo dell'abitazione principale. Si sarebbe mossa, soprattutto per quanto riguarda il primo punto, in contro-tendenza rispetto agli sviluppi evidenziati sopra.

Il disegno di legge delega ha abbandonato questa ipotesi e ha effettuato una chiara scelta in favore del modello duale.

2. I criteri della proposta di legge delega

Il disegno di legge delega sulla riforma fiscale (AC 3343) si ispira ai seguenti principi cardine (art. 1):

- stimolare la crescita economica, tramite una maggiore efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione;
- razionalizzare e semplificare il sistema fiscale, anche mediante la riduzione dei costi di adempimento, gestione e amministrazione e mediante l'eliminazione dei micro-tributi;
- preservare la progressività del sistema di imposizione personale dei redditi, seguendo i dettami della Costituzione che richiamano principi generali di giustizia e di equità;
- ridurre l'evasione e l'elusione fiscale.

Riguardo all'imposizione sui redditi, la delega prevede di (art. 2, comma 1):

- realizzare la progressiva evoluzione verso un modello di tassazione duale dei redditi personali, che preveda *l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES).*

A questi principi se ne aggiungono altri⁶, che verranno esplicitati nel corso dell'esame dei principali aspetti che caratterizzano la scelta del modello di imposizione, affrontati nel

⁴ Cfr. Astrid (2021).

⁵ Cfr. Bises-Scialà (2014) e Bises (2020).

⁶ Per completezza, si rammenta che il disegno di legge delega comprendeva anche principi riguardanti la struttura delle aliquote Irpef, degli scaglioni e delle detrazioni per tipologia di reddito. Questi principi di delega hanno trovato autonoma attuazione con la legge di bilancio per il 2022.

proseguito del lavoro. Si tratta, in particolare, del modo di trattare, in primo luogo, i redditi finanziari; in secondo luogo, i redditi da fabbricati; infine, il reddito d'impresa.

Nell'esame dei primi punti, appare evidente l'allontanamento dal sistema onnicomprensivo di tassazione progressiva dei redditi finanziari e immobiliari, previsto inizialmente dalla riforma Cosciani (e peraltro, come visto, subito abbandonato per i redditi finanziari, in tempi più recenti anche per quelli da fabbricati). Questa scelta sembra comportare un arretramento rispetto ai principi della progressività. È indubbio che, in linea di principio, il sistema duale è meno progressivo del modello onnicomprensivo. Ma se, anziché prendere a riferimento i principi astratti dei modelli teorici alternativi di imposizione, si prende in esame l'assetto fattuale oggi vigente del nostro sistema, si può agevolmente notare che l'attuazione dei principi della delega comporta semplicemente la razionalizzazione di un sistema che è già di fatto duale. In questa prospettiva, si può affermare che la delega si limita a elevare a "principio" il sistema in vigore⁷.

Rispetto all'impianto onnicomprensivo della riforma degli anni Settanta, appare imprescindibile considerare che oggi esistono imposte patrimoniali reali sia sui capitali finanziari che sui redditi da fabbricati. Dato che la ricchezza è molto concentrata, più del reddito, un'imposta patrimoniale, seppure proporzionale, contribuisce a caratterizzare in senso progressivo il sistema impositivo nel suo complesso.

Ma, al di là delle considerazioni fattuali, è opportuno interrogarsi se, in via di principio, il sistema di imposizione duale dei redditi sia conforme ai principi costituzionali.

3. La rispondenza del sistema duale ai principi costituzionali

La coerenza e la conformità del sistema tributario come strumento di riparto della spesa pubblica vanno valutate avuto riguardo alla sua strutturale complessità, applicando come criteri di valutazione i principi costituzionali a fondamento dell'intero ordinamento: in particolare i principi di solidarietà, uguaglianza, ragionevolezza e sussidiarietà (artt. 2, 3, 53, primo comma, e 118 Cost.).

Il problema della legittimità costituzionale del sistema tributario non va impostato nella considerazione di ogni singolo tributo, ma avuto riguardo alle relazioni reciproche dei diversi istituti. La proposta del sistema duale nell'imposizione sui redditi muove dalla constatazione che le prospettive di riforma dell'attuale sistema tributario si orientano sicuramente verso la conferma e il consolidamento di un regime caratterizzato da più tributi per ciascun settore impositivo, anche accettando la frammentazione delle imposte che, in una prospettiva originaria, assumevano a presupposto tutti gli elementi riconducibili a un medesimo indice di capacità contributiva (reddito, patrimonio, consumo).

Ciò vale in particolare per l'imposta sul reddito che ha definitivamente abbandonato le caratteristiche di un'imposta personale su tutte le categorie di reddito imputabili a un determinato soggetto passivo. È in questa prospettiva che vanno considerate anche altre forme di imposizione diretta (come le imposte patrimoniali) o indiretta (come le imposte sulle successioni e donazioni).

In tale contesto il principio di progressività (art. 53, secondo comma, Cost.), che è una specificazione dei criteri distributivi e che andrebbe declinato su tutti i livelli di competenza normativa, non va utilizzato come parametro di legittimità del singolo tributo, ma, come

⁷ Ovviamente, come si vedrà nei successivi paragrafi, ciò non significa che dare attuazione a un sistema "compiutamente duale" non comporti modifiche di qualche rilievo all'ordinamento vigente.

ribadito da costante giurisprudenza costituzionale, con riferimento al sistema nel suo complesso.

Ai fini della valutazione della progressività del sistema non occorre, quindi, avere riguardo al parametro della variazione del prelievo in funzione della misura del presupposto; si dovrebbe invece tenere conto della coesistenza dei diversi tributi che assumono a presupposto differenti indici di capacità contributiva.

Il che potrebbe già essere sufficiente per giustificare la coesistenza di tributi ad aliquota progressiva e proporzionale su differenti categorie reddituali, ad esempio laddove l'aliquota per l'imposizione proporzionale corrispondesse all'aliquota massima (o altra che potrà risultare tecnicamente adeguata) adottata per l'imposizione progressiva. Poiché tuttavia non sembra che la riforma sarà orientata in questo senso, la valutazione della progressività del sistema dovrebbe fondarsi sulla considerazione di tributi diversi da quelli sul reddito (ad esempio le imposte patrimoniali reali attualmente già in essere, le imposte indirette a incidenza patrimoniali e quelle sulla produzione).

Infatti un'adeguata incidenza di questi altri tributi può giustificare in sé una diversità delle aliquote sulle differenti categorie reddituali, anche se qualche dubbio può sorgere circa un'esatta misurazione del rapporto di conversione dell'incidenza di queste imposte rispetto all'imposta sul reddito e viceversa.

A queste condizioni, anche la soluzione dell'imposta duale sui redditi potrebbe trovare la sua giustificazione quanto al principio della progressività.

Ciò non toglie che proprio con riferimento ai sopra richiamati principi generali di solidarietà, uguaglianza (quanto alla parità di trattamento), ragionevolezza e sussidiarietà si possano porre problemi di legittimità rispetto a specifiche soluzioni relative a singole categorie di contribuenti o di fatti imponibili laddove queste realizzino trattamenti privilegiati o pregiudizievole privi di adeguata giustificazione.

4. I redditi finanziari

Riguardo ai redditi finanziari, la scelta compiuta dalla delega a favore del modello duale conferma in sostanza il trattamento oggi vigente che, come ricordato, li assoggetta a imposte sostitutive cedolari. Questa scelta di fondo, come si è visto, ha caratterizzato il nostro sistema fiscale fin dalla riforma degli anni Settanta⁸, ed è poi divenuta comune a molti altri paesi. La delega quindi chiude, almeno per ora, il dibattito sull'eventuale opportunità di far confluire anche i redditi finanziari nel coacervo del reddito complessivo sottoposto a Irpef.

Come ricordato, la critica storicamente mossa alla soluzione indicata, cioè l'allontanamento dai principi generali della progressività del sistema tributario e dell'equità verticale, va temperata con l'osservazione che, rispetto alla riforma degli anni Settanta, è oggi presente nel nostro sistema un'imposta patrimoniale di tipo reale su tutte le attività finanziarie, con aliquota del 2 per mille, istituita con il decreto Salva-Italia del 2011, che prende la forma di imposta di bollo per le attività detenute presso intermediari residenti e di IVAFE (dichiarata e liquidata insieme all'Irpef), per le attività detenute all'estero (oggetto di monitoraggio fiscale e scambio di informazioni). L'imposta patrimoniale comporta sul possessore un carico

⁸ Da notare, a questo riguardo, che l'attuale regime di tassazione non viene nemmeno incluso tra le spese fiscali nella relazione annuale redatta dalla apposita Commissione istituita presso il MEF, in quanto è ritenuto una caratteristica strutturale del nostro sistema tributario.

impositivo diverso e aggiuntivo rispetto a quello che grava sul reddito prodotto dal patrimonio⁹. Dato che la ricchezza è più concentrata del reddito, l'imposta patrimoniale anche se proporzionale comporta un carico progressivamente crescente rispetto al reddito¹⁰. E comunque prende in considerazione un elemento aggiuntivo (la ricchezza finanziaria) importante ai fini della capacità contributiva generale.

L'assenza di criteri di delega sul tema delle imposte patrimoniali indica l'intenzione di un loro mantenimento nella forma attuale, cioè di imposte patrimoniali di tipo reale. Implicitamente, cade quindi anche qualunque ipotesi di imposta patrimoniale di tipo personale, eventualmente progressiva. In conclusione, aldilà dell'apparente scarsa determinatezza, il disegno di legge delega effettua alcune importanti scelte di fondo, di carattere strutturale, in materia di tassazione finanziaria.

Ai criteri già ricordati, la delega ne aggiunge un altro: la *“armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, tenendo conto dell'obiettivo di contenere gli spazi di elusione dell'imposta”*. Si tratta evidentemente di un principio del tutto generico, che lascia aperte molte soluzioni; prima ancora, non individua le problematiche cui la non meglio definita *“armonizzazione”* dovrebbe porre rimedio. In effetti, esistono notevoli difformità di trattamento tra i diversi strumenti finanziari, tra i diversi regimi e le diverse tipologie di redditi. Proveremo qui di seguito ad individuarle.

Innanzitutto, anche in coerenza coi principi generali della delega, sarebbe necessario un allineamento più stretto delle aliquote. Anzi, come visto, la delega (art. 2, comma 1) prevede *“l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale”*: quindi, ai redditi finanziari, a quelli immobiliari e ai redditi di capitale generati nell'ambito dell'attività di impresa, che dovrebbero tutti essere soggetti ad un'unica aliquota. Riguardo ai redditi finanziari, una riflessione specifica merita il trattamento dei titoli di Stato, sottoposti a una aliquota ridotta. Andrebbe anche ripensato il trattamento dei PIR, che godono di un'esenzione pressoché completa, discutendo l'opportunità o la necessità di un trattamento di favore così esteso.

Da un punto di vista più sistemico, è stato auspicato di rivedere la tradizionale ripartizione tra i redditi di capitale (interessi e dividendi) e le plusvalenze (redditi diversi), puntando alla loro unificazione¹¹ e alla possibilità di una compensazione tra loro. Le modalità per ottenere l'omogeneizzazione possono essere diverse. In quest'ambito, andrebbero anche tenuti in conto i vantaggi in termini di differimento dell'imposta derivanti dalla tassazione al realizzo delle plusvalenze.

Nel quadro di una complessiva *“armonizzazione”* andrebbero poi riesaminati: il trattamento delle polizze assicurative; il regime della previdenza complementare; la questione dei redditi atipici, che hanno una normativa specifica; il trattamento dei redditi esteri, cioè delle ritenute sui redditi esteri in entrata; il regime dei titoli partecipativi e delle partecipazioni in genere. Quest'ultimo tema reclama, poi, la necessità di coordinamento con la tassazione delle società. Si aggiunge anche il tema della pluralità di regimi amministrativi, che vede coesistere il regime dichiarativo con quelli dell'amministrato e del gestito. Va infine richiamato il sistema del

⁹ Ad esempio, preso a base un patrimonio finanziario di 1000 euro con rendimento dell'1 per cento, all'attuale tassazione sostitutiva del 26 per cento va sommata, in capo al possessore, l'attuale imposta di bollo (o IVAFE) del 2 per mille (pari a 20 euro) del patrimonio: rispetto al reddito di 100, la somma delle due imposte risulta pari a 46. Se il rendimento fosse il 5 per cento, la somma delle due imposte sarebbe pari al 30 per cento del reddito. Quest'ultima scenderebbe al 28 per cento se il rendimento fosse pari al 10 per cento. Se il rendimento fosse nullo o negativo, l'imposta patrimoniale sarebbe comunque dovuta, ed eroderebbe il valore del patrimonio.

¹⁰ Cfr. Benini (1906).

¹¹ Cfr. Gallo (2013) e Muratori (2021).

D.Lgs. 239/1996 relativo all'applicazione delle ritenute sui titoli obbligazionari. È necessario comunque, qualunque siano le soluzioni adottate, contenere il più possibile le ricadute sugli adempimenti dei contribuenti e degli intermediari.

Affrontare compiutamente tutti questi temi è impossibile in questa sede. Ci si limita a trattare alcuni dei più importanti.

4.1. L'aliquota agevolata sui titoli di stato

Riguardo ai trattamenti agevolati sulle aliquote, appare poco utile mantenere la tassazione sui titoli di Stato al 12,5 per cento. La differenziazione della fiscalità finanziaria in funzione del tipo di emittente è pressoché scomparsa nel confronto internazionale e costituisce un'anomalia. La questione della cosiddetta "partita di giro", che ha animato il dibattito negli ultimi decenni del secolo scorso, appare inequivocabilmente datata. Nelle attuali condizioni di mercato, la quota di titoli pubblici detenuta direttamente dalle persone fisiche, o dai fondi di investimento che usufruiscono indirettamente dell'agevolazione, è piuttosto ridotta, per cui è ragionevole pensare che il prezzo di mercato non sarebbe modificato dall'aumento della ritenuta, non comportando quindi alcun aumento del costo di emissione dei titoli di stato. Tra l'altro, unificando le ritenute si equiparerebbe la tassazione del risparmio postale (anch'esso oggi al 12,5 per cento) a quella vigente sulle altre forme di risparmio. Non ci si nascondono, però, le difficoltà politiche e "di segnale" a rimuovere questa agevolazione, nonostante le distorsioni che introduce nel sistema.

4.2. Il regime dei PIR

Assai articolato è il tema relativo al trattamento agevolato dei PIR. L'agevolazione si basa infatti sull'idea che un trattamento di favore a sostegno del finanziamento delle PMI sia opportuno per correggere l'allocazione delle risorse effettuata spontaneamente dal sistema di intermediazione finanziaria. Dall'altro lato, si può porre in dubbio l'efficacia dell'incentivo, rivolto formalmente al risparmiatore, ma in buona parte incorporato negli elevati margini di intermediazione applicati dagli intermediari, e l'incoerenza tra uno sviluppo della raccolta rapido e fortissimo e la difficoltà a canalizzarlo efficacemente ai destinatari. Ci si può chiedere se non debba essere semmai incentivato il lato della richiesta dei fondi, anziché (o in aggiunta a) quello dell'offerta. Va riconosciuto che talvolta gli obiettivi di alcuni interventi agevolativi, come quelli sui PIR, possono sovrapporsi nel tempo e rendere confusa poi la finalità e la funzionalità di certe agevolazioni. Sarebbe opportuno un ripensamento su un'agevolazione così generosa (ulteriormente ampliata con l'ultima legge di Bilancio)¹², estesa fino all'esenzione dall'imposta di successione. Il tema va considerato anche in connessione al trattamento della previdenza complementare e alle convenienze relative tra i due regimi.

4.3. La previdenza complementare

La questione della tassazione della previdenza complementare è da tempo oggetto di dibattito. È ormai condivisa l'opportunità di eliminare la tassazione sulla fase della maturazione e mantenere ovviamente la tassazione finale sulle prestazioni, muovendo da un sistema ETT a un sistema EET, in sintonia con quanto generalmente applicato negli altri paesi europei.

¹² La legge di bilancio per il 2021, appena approvata, ha previsto il riconoscimento di un credito d'imposta sulle perdite, minusvalenze e differenziali negativi derivanti dai piani costituiti a partire dal 1° gennaio 2021, in relazione agli investimenti effettuati entro l'anno.

L'esenzione nella fase della maturazione consentirà un notevole vantaggio finanziario e l'accumulo di un montante ben più elevato, dati anche i tempi lunghi di contribuzione. Resta, però, il problema di individuare quale debba essere in concreto il regime di tassazione finale sulle prestazioni. L'attuale cedolare (9-15 per cento) è molto bassa: se oggi compensa in parte la tassazione nella fase della maturazione, in futuro risulterà troppo bassa e disallineata rispetto al sistema generale di tassazione del risparmio e delle prestazioni pensionistiche del primo pilastro. Negli altri paesi che adottano il sistema EET, la prestazione è generalmente soggetta all'imposta progressiva sul reddito (Irpef), come peraltro le pensioni pubbliche. Va comunque attentamente considerato il problema delle conseguenze dell'aumento del carico fiscale sulle prestazioni e dell'opportunità di omogeneizzare il trattamento con le altre forme di tassazione del risparmio.

Alla luce di una compiuta imposizione a carattere duale, un sistema di tassazione coerente con il trattamento delle altre forme di tassazione del risparmio dovrebbe vedere nella fase finale la coesistenza di una tassazione sostitutiva proporzionale, di un'esenzione e di una tassazione in Irpef progressiva. In sostanza, la prestazione erogata andrebbe scomposta, pro quota, in tre componenti: la parte di prestazione corrispondente alla sommatoria dei contributi versati che hanno goduto della deduzione dall'Irpef andrebbe in Irpef progressiva, nella logica della ripresa differita dell'imposta esentata nella fase della contribuzione, insita nello schema EET; la parte di prestazione corrispondente ai contributi "volontari" (cioè quelli che non hanno goduto della deduzione dall'Irpef) dovrebbe invece andare esente, in quanto mera restituzione di un capitale versato che proviene da risparmio già tassato; la parte di prestazione corrispondente al capitale maturato andrebbe assoggettata a tassazione cedolare, come tutte le altre forme di risparmio. Infatti, i redditi che formano quest'ultima componente hanno goduto dell'esenzione nella fase di accumulo e verrebbero poi ripresi a tassazione, con la stessa imposizione cedolare che colpisce tutti i redditi finanziari; godrebbero comunque dell'agevolazione costituita dal differimento dell'imposta.

Sarebbe opportuna una fase di transizione: cioè, la soluzione a regime, omogenea, armonizzata nel contesto nuovo di tassazione di tutti i redditi finanziari, andrebbe accompagnata da un regime transitorio che consenta a chi già da tempo è all'interno del regime oggi vigente e già ha maturato un montante, di continuare (pro-quota) con la vecchia tassazione. Questo tipo di transizione sarebbe analogo a quelli adottati nel passato quando sono intervenute modifiche al regime impositivo della previdenza complementare.

Qualora si intendesse comunque mantenere un trattamento di favore per le prestazioni, sarebbe in ogni caso opportuno abbandonare la tassazione cedolare, che è incoerente con il sistema duale che vuole tutti i redditi da lavoro sottoposti all'IRPEF progressiva, e ricorrere semmai a deduzioni dall'imponibile. Si eviterebbero così (o si attenuerebbero fortemente) le ulteriori iniquità che la cedolare comporta, come l'esclusione dalle addizionali Irpef e dal calcolo dell'ISEE.

4.4. L'unificazione dei redditi da capitale con i redditi diversi

Sembra ormai matura l'idea di andare verso l'unificazione sostanziale tra redditi da capitale e redditi diversi, con l'individuazione di una singola categoria di "redditi finanziari". Ma ciò andrebbe fatto mantenendo il "nomen" e una formale separata individuazione di "interessi", "dividendi" e "plusvalenze". Va tenuto presente, infatti, che tali distinzioni sono indispensabili per la gestione degli accordi internazionali, in primo luogo, i trattati contro le doppie imposizioni, e anche per i collegamenti con la determinazione del reddito complessivo, in particolare del reddito d'impresa. In sostanza, dal punto di vista della redazione dell'eventuale

novella legislativa, la soluzione potrebbe essere quella di inserire nel TUIR un nuovo titolo denominato “Redditi Finanziari”, comprendente le rubriche “Interessi” e “Dividendi” (come è oggi), nonché la nuova rubrica “Plusvalenze Finanziarie”, che conterrebbe le fattispecie di natura finanziaria oggi incluse tra i “Redditi Diversi”. Quest’ultima categoria includerebbe i redditi diversi dalle plusvalenze di natura finanziaria. Si tratterebbe di una soluzione solo apparentemente “minimale”: sarebbe invece un importante inquadramento sistemico, propedeutico alla costruzione di regimi di tassazione sostitutivi o cedolari che darebbero attuazione alla riforma, con la auspicata unificazione dei regimi.

4.5. La tassazione al realizzo o alla maturazione

Per quanto riguarda l’alternativa tra tassazione al maturato o al realizzato, tutti riconoscono che la tassazione “al maturato” sarebbe in astratto quella preferibile, più corretta dal punto di vista economico e più neutrale. Si intende qui la tassazione sul risultato di gestione di un portafoglio unitario, che tenga conto dei redditi affluiti nel periodo di riferimento e della differenza di valore del portafoglio tra l’inizio e la fine del periodo. Si è peraltro convenuto che dal punto di vista pratico questa soluzione è difficilmente realizzabile, in un contesto di mercati finanziari internazionali aperti, e sarebbe da preferire la tassazione al realizzo. Con la tassazione al realizzo, si pone il problema del se e del come tener conto del ben noto problema del differimento dell’imposta, che comporta il “*lock-in*”, cioè l’incentivo a continuare a detenere il titolo plusvalente, per differirne la tassazione, e invece simmetricamente l’incentivo a realizzare subito la minusvalenza¹³. Benché sia evidente che in un contesto come quello attuale, caratterizzato da rendimenti molto bassi, il differimento della tassazione può apparire questione poco rilevante, il tema non può essere sottovalutato e sembra preferibile individuare un sistema a regime che tenga conto del fatto che, in una prospettiva di medio-lungo termine, i tassi potrebbero risalire.

Sarebbe quindi opportuno valutare l’introduzione di un semplice correttivo (come proposto in un recente lavoro dell’OCSE¹⁴) che tenga conto del differimento, con un sistema molto semplice, sicuramente approssimativo, ma comunque utile. Va tenuto presente che una qualche forma di “correttivo” è comunque necessaria ed indispensabile per evitare che, nell’ambito della tassazione degli interessi, un titolo obbligazionario senza interessi (zero coupon) goda di un beneficio fiscale ingiustificato rispetto a un normale titolo con cedole.

Una questione assai rilevante si pone comunque per la tassazione al realizzo, indipendentemente dalla questione del *lock-in*: come evitare la possibilità che vengano realizzate in modo elusivo minusvalenze al solo scopo di abbattere il carico d’imposta sui redditi di natura finanziaria. Il problema è ben noto nella letteratura¹⁵: vendendo e acquistando simultaneamente lo stesso titolo (allo stesso prezzo) si realizzerebbero minusvalenze utili ad abbattere il carico fiscale, mantenendo assolutamente inalterata la propria ricchezza finanziaria. Il problema risulterebbe aggravato con l’unificazione dei regimi tra redditi di capitale (interessi e dividendi) e redditi diversi (plusvalenze): le minusvalenze realizzate “strumentalmente” andrebbero infatti ad abbattere non solo le plusvalenze, ma anche i redditi di capitale conseguiti nell’esercizio. Anche per questo motivo i sistemi di tassazione al realizzo generalmente limitano la deducibilità delle minusvalenze (ad esempio, fissando un tetto massimo, oppure stabilendo che esse possano compensare solo le plusvalenze). Il problema appare di difficile soluzione, a meno di introdurre, appunto, limitazioni alla deducibilità delle minusvalenze: al

¹³ Cfr. Auerbach (1988).

¹⁴ Cfr. OECD (2018), pp. 184 e ss.

¹⁵ Ad esempio, si veda Auerbach (1988).

prezzo però di introdurre ulteriori distorsioni nel sistema. Il problema potrebbe risultare ridimensionato dalla considerazione che realizzare strumentalmente una minus oggi comporta il realizzo di una maggiore plus in futuro. Vero è che un utilizzo strumentale sistematico delle minus potrebbe comunque consentire un differimento importante della tassazione; l'introduzione di un correttivo semplificato per tener conto del differimento dell'imposizione potrebbe contrastare significativamente il problema e costituire una valida soluzione.

5. I redditi da fabbricati

Il disegno di legge delega, come visto, nel declinare la scelta a favore del modello di imposizione duale, indica anche per il mercato immobiliare *“l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale ...”*. Detta anche i principi e i criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili (terreni e fabbricati) e per la revisione del catasto dei fabbricati (articolo 6).

Mentre il primo criterio direttivo ha importanti implicazioni sull'imposizione dei redditi, per il secondo valgono considerazioni diverse: la mappatura degli immobili può consentire di contrastare l'elusione e l'evasione nel settore; la revisione del catasto fabbricati non avrà invece, per espressa previsione di delega, alcuna ripercussione fiscale per i contribuenti (si rimanda al paragrafo 9).

5.1. La tassazione cedolare dei redditi immobiliari

Anche in questo comparto di imposizione si è assistito nel tempo ad un progressivo allontanamento dal modello della *comprehensive income taxation* verso un sistema duale. In origine il nostro sistema sottoponeva ad Irpef le rendite catastali delle abitazioni di residenza e quelle degli immobili non locati, in aggiunta ai canoni di locazione percepiti e regolarmente registrati (considerando in questo caso un abbattimento forfetario per le spese di produzione di quel reddito). Diversamente dai redditi finanziari, soggetti alla competizione internazionale e molto mobili, infatti, non vi era (e non vi è) analoga necessità di tassare separatamente i redditi derivanti dagli immobili.

Dopo l'introduzione dell'Ici (oggi Imu), avvenuta nel 1992, si è avuta una progressiva modifica del sistema impositivo verso l'abbandono del sistema omnicomprensivo, in parte giustificata dalla volontà di non determinare una doppia imposizione (reddituale e patrimoniale). Dal periodo d'imposta 2000 le rendite catastali delle abitazioni principali non rientrano più nella definizione di base imponibile dell'imposta. In concomitanza con l'entrata in vigore dell'Imu e la revisione automatica della rispettiva base imponibile, dal 2012 non rientrano nella definizione di reddito complessivo Irpef anche le rendite degli immobili non locati, fatta eccezione (con alcune agevolazioni) per gli immobili siti nel medesimo Comune in cui il contribuente ha l'abitazione di residenza.

Un discorso a parte meritano i canoni di locazione. Il nostro paese è sempre stato caratterizzato da un numero limitato di regolari registrazioni per gli immobili ceduti in locazione dalle famiglie. Al fine di contrastare questo fenomeno evasivo, dal 2011 è in vigore, in opzione per il contribuente, la cedolare secca sui canoni di locazione delle abitazioni, con aliquote decisamente contenute, 21 per cento o 10 per cento, rispettivamente a seconda che l'immobile sia locato a canone libero o concordato.

L'importante erosione della base imponibile dell'Irpef che ne è derivata, e la conseguente esclusione di questi redditi dal principio di progressività, ha determinato conseguenze in termini di equità orizzontale e verticale, a vantaggio dei contribuenti più abbienti e riducendo

il potere redistributivo dell'Irpef, con risultati in termini di contrasto all'evasione solo parziali: a distanza di un decennio dall'introduzione della cedolare secca, gli immobili locati sono oggi 6 milioni, di cui 3,4 gli immobili del gruppo catastale A (relativo alle abitazioni), mentre erano rispettivamente 5,2 milioni e 2,8 all'inizio del decennio scorso. Questa emersione non sembra essere stata incentivata dalla cedolare secca (il trend delle regolarizzazioni non mostra differenze apprezzabili prima e dopo l'introduzione della misura), e comunque è risultata insufficiente a garantire un incremento netto di gettito. Infatti il maggior gettito derivante dalla registrazione di nuovi contratti non ha compensato la perdita sugli immobili già locati e dichiarati, dovuta al passaggio dalla progressività alla proporzionalità, a causa della concentrazione degli affitti sui contribuenti a più alto reddito¹⁶.

La delega, come ricordato, prevede anche per gli immobili l'applicazione della medesima aliquota che grava su tutti i redditi da capitale. Ciò implicherebbe, innanzi tutto, una revisione (molto probabilmente, un aumento) delle attuali aliquote sui canoni di locazione (21 e 10 per cento), che sono oggi inferiori all'aliquota ordinaria prevista per le attività finanziarie (26 per cento) e per l'Ires (24 per cento).

L'adozione di un sistema compiutamente duale per questi redditi apre però ulteriori quesiti, a cui la delega non dà risposta. In primo luogo, in un sistema compiutamente duale, la rendita imputata sulla prima abitazione dovrebbe essere assoggettata alla medesima tassazione cedolare, così come la rendita imputata relativa ad altri immobili (non locati). Inoltre, anche la tassazione delle plusvalenze dovrebbe essere oggetto di riflessione, essendo attualmente limitata al caso di cessione entro cinque anni dell'immobile, un criterio poco coerente con un sistema "compiutamente duale".

5.2. Le imposte patrimoniali sugli immobili

Nel valutare la scelta di applicare il sistema duale anche ai redditi immobiliari, va tenuto presente che anche in questo comparto vi è oggi una tassazione patrimoniale, il cui onere è aumentato con l'introduzione dell'IMU nel 2012. Nel 2019 l'Italia era quarta tra i paesi UE (dopo Francia, Grecia e Danimarca) per peso delle imposte ordinarie sulle proprietà immobiliari, in percentuale del PIL¹⁷. Il Regno Unito, non incluso nella graduatoria, ha un peso di queste imposte sul Pil analogo a quello della Francia: il 3 per cento del Pil.

La delega non considera le imposte patrimoniali, né quelle sui trasferimenti di proprietà o successorie. Non contempla dunque mutamenti dell'attuale IMU, inclusa la tassazione della prima abitazione, né delle imposte di registro, ipotecarie e catastali o di quelle su donazioni e successioni.

Come è noto, ad eccezione delle (poche) abitazioni considerate "di lusso", oggi sulle abitazioni principali è in vigore la piena esenzione sia per l'Irpef (il costo in termini di mancato gettito è pari a 3,9 miliardi di euro), sia per l'Imu (e la Tasi), con una perdita di gettito di circa 4 miliardi. Inoltre, sulla prima abitazione si pagano aliquote agevolate per le imposte di registro, ipotecarie e catastali e si possono dedurre (fino a un certo limite) gli interessi dei mutui ipotecari e i costi per gli intermediari nell'acquisto dell'immobile. Un insieme di agevolazioni che non trova esempi in altri paesi.

In tutti i paesi del mondo, con pochissime eccezioni, la prima abitazione sconta o l'imposta patrimoniale, o un'imposta sui servizi a carico sia di proprietari che di conduttori ed è una fonte

¹⁶ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze (2017), cap. 4.2.2. Si veda anche Beraldo - Esposito (2019).

¹⁷ Cfr. European Commission (2021), Table 75, p. 242.

privilegiata di autonomia tributaria degli enti decentrati e di finanziamento dei beni pubblici e dei servizi locali.

5.3. Le agevolazioni fiscali nel settore immobiliare

Oltre alle agevolazioni indicate nei precedenti paragrafi (cedolari inferiori a quelle gravanti sui redditi finanziari, all'aliquota Ires e all'aliquota marginale Irpef più bassa; esenzione della prima abitazione da Irpef e da IMU) il settore usufruisce di moltissime altre agevolazioni con finalità specifiche. Nel complesso, le agevolazioni censite come spese fiscali nel settore sono una quarantina, con un costo che supera i 20 miliardi di euro, nel 2021¹⁸.

Alcune di esse hanno anche lo scopo di compensare, almeno in parte, le agevolazioni ai proprietari di prime abitazioni, prevedendo, con limiti e regole diverse, varie detrazioni per canoni di locazione pagati dai conduttori.

Tra le misure in assoluto più costose per l'erario vi è il vasto e crescente insieme di agevolazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica. Hanno da sempre l'obiettivo di spingere l'emersione delle attività connesse all'edilizia, obiettivo che risultano aver conseguito, e di stimolare la domanda nel settore. Hanno una valenza a regime con aliquota del 36 per cento. Hanno avuto maggiorazioni temporanee, ma prorogate negli ultimi anni, al 50, 65, 90 e da ultimo perfino al 110 per cento, in parte per motivi congiunturali, ma soprattutto per stimolare la domanda di beni e servizi specifici (per riscaldamento, condizionamento, risparmio energetico, bonus facciate). Le motivazioni ambientali e di sicurezza (riqualificazione energetica degli edifici e interventi anti-sismici) sono state esaltate con l'ultimo intervento, quello del 110 per cento. Ma negli ultimi anni sono stati incentivati anche l'acquisto di mobilio, di grandi elettrodomestici, la sistemazione del verde, da ultimo il ricambio della rubinetteria.

La delega non detta indicazioni specifiche per queste agevolazioni, che rientrano tuttavia a pieno titolo tra le detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche che, assieme alle deduzioni dall'imponibile, dovranno essere riordinate *“tenendo conto delle loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta”* (Art. 2, comma 1, lett. c)).

6. I redditi d'impresa e di lavoro autonomo

Si ricorda che la delega (articolo 2, comma 1) prevede il modello di tassazione duale dei redditi personali, con aliquota proporzionale, per i *“redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo”*. All'articolo 3 la delega indica che il complessivo sistema di tassazione del reddito d'impresa deve essere coerente con il sistema duale di imposizione dei redditi personali e stabilisce il principio della *“tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche delle attività imprenditoriali”*. La delega prevede anche la semplificazione e razionalizzazione dell'IRES e della determinazione del reddito d'impresa. Su quest'ultimo aspetto si tornerà in seguito. Ci si sofferma ora su alcuni aspetti del sistema impositivo vigente per valutare se siano o meno coerenti con i criteri della delega e quali eventuali correttivi richiedano.

6.1. Il regime dell'ACE

¹⁸ Cfr. Commissione per le spese fiscali, 2021.

Il regime dell'ACE, introdotto in Italia nel 2011 e finora applicato senza soluzione di continuità¹⁹, in linea di principio è senz'altro coerente con un modello d'imposizione duale. Riguarda sia le società di capitali che le imprese individuali e le società di persone. Infatti, nel regime oggi vigente le imprese soggette a IRPEF che adottano la contabilità ordinaria godono dell'ACE, su base incrementale, al pari delle società di capitali e possono dedurre il rendimento figurativo del capitale proprio. In termini economici, ciò significa che il rendimento figurativo "ordinario" del capitale proprio è esente, sia per le imprese soggette a Irpef che per quelle a IRES. Viene tassato solo il cosiddetto "extraprofitto". In assenza di più espliciti riferimenti nella legge delega, si può desumere che l'ACE resta confermata come caratteristica strutturale del nostro sistema impositivo. Del resto, è perfettamente compatibile con il modello duale e con il criterio di non discriminare tra le imprese in base alla natura giuridica²⁰. È cioè coerente con i principi della delega, anche quello di "tendenziale neutralità" tra le forme organizzative e giuridiche delle attività imprenditoriali.

6.2. Il regime forfettario per le imprese individuali e i lavoratori autonomi

Il regime dei forfettari, già contemplato nella delega fiscale del 2014 e istituito con la legge di stabilità per il 2015, era originariamente destinato a imprese individuali e attività professionali di dimensioni marginali, con ricavi inferiori a soglie prefissate in funzione del settore di attività (tra 15.000 e 40.000 euro annui) e con limitato apporto di collaboratori dipendenti o autonomi e di beni strumentali. Si trattava di un'imposta sostitutiva dell'Irpef (e relative addizionali) e dell'Irap. L'imponibile era derivato dai ricavi applicando coefficienti di redditività prefissati. L'aliquota era del 15 per cento, ridotta al 5 per cento per le nuove iniziative. Era ispirato alla logica di offrire un trattamento semplificato ad attività marginali.

Nel 2016 la legge di stabilità ha esteso l'applicabilità del regime innalzando le soglie di ricavo. La legge di stabilità per il 2019 ha innalzato ulteriormente la soglia di ricavi (fino a 65.000 euro) ed eliminato le limitazioni sull'impiego di collaboratori e di beni strumentali. La platea dei beneficiari si è ampliata notevolmente e avrebbe dovuto salire ancora nel 2020 per il previsto ulteriore aumento delle soglie (fino a 100.000 euro). Inizialmente concepito per i piccolissimi contribuenti, sembrava avviato a diventare il regime "naturale" per le imprese individuali e le attività professionali. Infatti si stima che la platea dei fruitori raggiungesse per il 2019 il 60 per cento di professionisti e imprenditori individuali, che sarebbe salito all'85 per cento con l'ampliamento previsto per il 2020 e poi cassato con la legge di bilancio per il 2020. Il regime sostituisce non solo l'Irpef, ma anche le relative addizionali e l'Irap (con aliquota del 15 per cento, ridotta al 5 per cento per i primi cinque anni di attività) e prevede l'esclusione dall'Iva. Per la sola Irpef l'effetto finanziario è stimato in circa 1,5 miliardi. Il regime così esteso costituisce un allontanamento importante dal criterio della tassazione del reddito effettivo, verso la tassazione forfettaria di un reddito presunto sulla base di coefficienti di redditività "normalizzati". Si pone comunque un problema di equità orizzontale rispetto agli altri redditi soggetti alla progressività, anche a quelli della stessa specie (lavoro autonomo e d'impresa) che sono fuori del regime. Del resto non a caso il regime era stato presentato come la *flat tax* delle partite Iva, evocando in qualche modo che fosse il primo passo verso

¹⁹ Alla soppressione dell'ACE disposta con la legge di bilancio per il 2019 è seguita la sua reintroduzione, alle condizioni previgenti e con valenza temporale tale che, di fatto, non vi è stata alcuna interruzione nella sua fruizione.

²⁰ Rispetto alle modalità adottate dai paesi nordici, la nostra ACE presenta qualche differenza. In particolare, negli altri sistemi duali il reddito di capitale viene calcolato applicando un rendimento nozionale allo stock, mentre l'ACE applica il rendimento nozionale agli incrementi di capitale.

l'estensione dell'aliquota del 15 per cento a tutti i redditi. Questo esito sembra comunque scarsamente attuabile, alla luce dei principi generali della delega che salvaguardano la progressività²¹, e anche alla luce delle ingentissime perdite di gettito, che non sarebbero affrontabili con le regole di copertura finanziaria stabilite dalla stessa delega. Si pone dunque un problema di coerenza tra il sistema complessivo di tassazione dei redditi d'impresa e il regime forfettario che, pur valido nella sua impostazione originaria di semplificazione, risulta oggi eccessivamente esteso come platea di fruitori. Crea infatti una differenziazione di trattamento rispetto alle imprese e ai lavoratori autonomi a regime ordinario, che non sembra compatibile con il criterio di "tendenziale neutralità" contenuto nella delega.

6.3. Il regime impositivo dei redditi agricoli

Per gli agricoltori, intesi come persone fisiche che esercitano attività imprenditoriale nel settore agricolo³³, rientrava da sempre nella base imponibile Irpef il reddito agrario, cioè la rendita determinata catastalmente. Storicamente, la determinazione catastale del reddito dei terreni, obsoleta e fortemente sottostimata, ha sempre costituito una forma di erosione rispetto al reddito effettivo, presente nel nostro sistema tributario fin dai tempi della riforma Cosciani e rimasta, con alterne vicende, nei decenni successivi. Recentemente, con la legge di bilancio per il 2017, i redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola sono stati esentati dall'Irpef. Questa esenzione, inizialmente giustificata come misura di sostegno temporaneo a fronte di un momento di crisi congiunturale del settore, è stata poi di anno in anno prorogata, da ultimo con la legge di bilancio per il 2022. L'andamento della produzione negli anni in esame non risulta, peraltro, negativo, né peggiore rispetto ad altri settori dell'economia. Si tratta di una violazione grave dei principi di capacità contributiva: il reddito d'impresa degli imprenditori agricoli, eccetto le altre attività eccedenti le potenzialità del terreno, è completamente esente da Irpef. Va ricordato, tra l'altro, che questa esenzione si accompagna all'esenzione dei terreni dall'Imu e all'esenzione dall'Irap²². Anche se l'esenzione Irpef non venisse rinnovata (cosa che peraltro non è accaduta neppure con la legge di bilancio 2022) resterebbe il fatto che questi redditi, determinati in base ad estimi catastali obsoleti, sono molto sottostimati rispetto ai redditi effettivi. A ciò si aggiunga che possono optare per la determinazione catastale dei redditi anche le società di persone, le Srl e le cooperative agricole, incentivando fortemente l'assunzione di queste forme giuridiche, rispetto alle SpA, tassate in base a ricavi e costi di bilancio, come tutte le altre imprese. Non può non sorgere l'interrogativo di come questa categoria di imprenditori concorra al finanziamento dei servizi pubblici di cui comunque fruisce e di come questo complesso di esenzioni sia conforme al principio dell'equità orizzontale rispetto ad altre attività economiche e ad altri tipi di redditi. Altre agevolazioni riguardano la possibilità di determinazione forfettaria del reddito, sulla base dei ricavi fatturati, per attività connesse all'agricoltura, come la manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci, l'agriturismo, le attività enoturistiche e oleoturistiche. Nel complesso, ai fini della delega, non si vede come queste esenzioni e

²¹ Anche una imposta personale *flat tax* risulterebbe comunque progressiva, data la presenza di detrazioni o deduzioni, che determinano un minimo esente e comportano un abbassamento del carico fiscale sui redditi più bassi. Tuttavia, la progressività generale del sistema verrebbe molto ridotta.

²² Con la legge di stabilità per il 2016 l'intero settore agricolo, che già godeva di un'aliquota ridotta, ha ottenuto l'esenzione completa dall'Irap. Sempre dal 2016 sono stati anche esentati da Imu i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali. Questi imprenditori godono quindi dell'esenzione dall'Irpef, dall'Irap e dall'Imu (nonché di un regime speciale Iva che in taluni casi ha comportato sovracompenzazioni, di agevolazioni dell'accisa sul gasolio e dell'imposta di registro sul trasferimento della proprietà dei terreni).

agevolazioni possano essere coerenti con il principio di “tendenziale neutralità” nel trattamento fiscale delle attività imprenditoriali. In sostanza, l'imposizione dei redditi delle imprese agricole e delle attività connesse andrebbe profondamente ridisegnata, uniformandola il più possibile a quella delle altre imprese.

6.4. Il regime dell'IRI

Per gli imprenditori individuali e le società di persone in contabilità ordinaria la delega del 2014 prevedeva l'istituzione dell'Iri (Imposta sul reddito imprenditoriale). L'obiettivo era la neutralità, cioè rendere equivalente la tassazione sul reddito a quella subita da una società di capitali (in particolare, una S.r.l. uninominale o a ristretta base proprietaria). Si trattava di sottrarre alla progressività dell'Irpef il reddito trattenuto nell'azienda, e di tassare in Irpef solo il compenso per il contributo lavorativo dell'imprenditore. Quest'ultimo era un costo per l'azienda e quindi deducibile, ma anche un reddito in Irpef, da tassare in progressiva come gli altri redditi da lavoro, dipendente o autonomo. Gli utili non prelevati dall'imprenditore erano tassati separatamente, con la stessa aliquota proporzionale dell'Ires, inferiore a quella massima dell'Irpef. Unitamente all'applicazione dell'ACE, si puntava così ad attuare un regime di tassazione duale, con omogeneità di trattamento del reddito d'impresa, indipendentemente dalle diverse forme giuridiche (impresa individuale, società di persone, società di capitali). Risultava favorita la patrimonializzazione dell'impresa, penalizzata la distribuzione di compensi all'imprenditore e ai soci. La separazione tra il reddito reinvestito nell'impresa e quello prelevato dall'imprenditore implicava la *fictio* di considerare l'azienda come separata dall'imprenditore. Riconoscendo un carico fiscale ridotto all'azienda, come fosse esercitata da una società di capitali, se ne riconoscevano l'utilità sociale e l'importanza della patrimonializzazione e dell'investimento in azienda. Tassando con Irpef progressiva i redditi che l'imprenditore ritraeva dal suo contributo lavorativo all'azienda, si stabiliva un'equità orizzontale in Irpef sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro.

L'IRI, come è noto, è stata istituita con la legge di bilancio per il 2017. La legge di bilancio per il 2018 ha disposto retroattivamente il rinvio dell'entrata in vigore al 2018. La legge di bilancio per il 2019, sempre retroattivamente, l'ha abolita, principalmente allo scopo di reperire risorse finanziarie per ampliare il regime forfettario.

Dalle audizioni organizzate in sede congiunta dalle Commissioni VI Finanze di Camera e Senato sembra emergere un diffuso consenso sul fatto che sarebbe coerente con l'attuazione della delega il ripristino dell'IRI. Con questo ripristino, il sistema di tassazione delle imprese si avvicinerebbe molto a un modello duale che rispetta il principio della “tendenziale neutralità” nel trattamento fiscale delle attività imprenditoriali.

Tuttavia, per una perfetta equivalenza con il trattamento fiscale delle società di capitali (in particolare delle S.r.l. uninominali o a ristretta base proprietaria) sarebbero necessari alcuni correttivi rispetto alla normativa del 2017. Infatti, gli utili accantonati nel regime IRI quando distribuiti sarebbero soggetti all'IRPEF progressiva, mentre per le società di capitali sono oggi soggetti alla cedolare del 26%. Rispetto a quest'ultimo regime, la tassazione in IRPEF progressiva risulterebbe maggiore (o minore) se l'aliquota marginale del socio fosse maggiore (o minore) della sostitutiva del 26%. Inoltre, per quanto riguarda la parte di reddito d'impresa che è esente per effetto dell'ACE, nel regime IRI verrebbe assoggettata a imposizione solo al momento della liquidazione o della cessione, mentre per le società di capitali è oggi tassata al momento della distribuzione ai soci. Uniformare questi trattamenti renderebbe perfettamente allineato il regime dell'IRI con quello delle società di capitali. Ma è anche vero che la delega

fa riferimento a un allineamento “tendenziale”, quindi non necessariamente “perfetto”. Resterebbe poi comunque da valutare se sono possibili semplificazioni nella gestione dell’IRI.

Riguardo all’opzionalità dell’IRI, prevista nel regime introdotto dalla legge di bilancio per il 2018, la delega non scende a questi livelli di dettaglio. Forse potrebbe essere mantenuta, considerato che il nostro sistema oggi riconosce una facoltà di opzione, di segno inverso, alle società di capitale a ristretta base proprietaria, che possono optare per la tassazione per trasparenza, cioè per l’imposizione progressiva in capo ai soci dell’intero reddito d’impresa. Mantenere entrambe le opzioni darebbe al sistema l’impronta di una notevole flessibilità, nella direzione di svincolare la scelta dell’assetto giuridico dell’impresa dalle convenienze fiscali. Il regime dell’IRI è comunque soggetto all’esercizio di un’altra opzione da parte del contribuente, cioè all’adozione della contabilità ordinaria²³. La scelta a favore dell’IRI comporta per il contribuente un maggiore impegno riguardo alla gestione degli adempimenti amministrativi, ma gli consentirebbe di conseguire un trattamento impositivo allineato con quello delle società di capitali, senza dover mutare la natura giuridica dell’impresa: in sintonia, quindi, con il criterio di “tendenziale neutralità” contenuto nella delega.

6.5. I redditi di lavoro autonomo

Riguardo ai redditi di lavoro autonomo, si ricorda che i principi della delega (richiamati al par. 2) prevedono l’assoggettamento all’imposizione cedolare dei redditi derivanti da impiego del capitale non solo per le imprese, ma anche per il lavoro autonomo. Occorrerebbe quindi estendere anche al lavoro autonomo l’ACE, per differenziare tra reddito da lavoro e reddito da capitale. Va peraltro osservato che gli studi professionali associati (costituiti come STP) già oggi sono soggetti a imposizione come reddito d’impresa e quindi possono fruire dell’ACE e già potevano accedere all’IRI nella versione del 2017. Sembra quindi ragionevole estendere la facoltà di adottare l’ACE e l’IRI a tutti i lavoratori autonomi e non limitarla ad alcuni studi professionali, fermo restando l’obbligo di adottare la contabilità ordinaria. Anzi, questa estensione sarebbe coerente con i principi di non discriminazione contenuti nella delega. A suo tempo, questa soluzione fu osteggiata dalle associazioni di categoria, soprattutto per una presa di posizione “di principio” contraria all’assimilazione all’impresa e favorevole invece al mantenimento di una separazione rigorosa tra i due tipi di attività. La facoltatività del regime IRI potrebbe favorire il superamento di questa pregiudiziale. D’altro canto, se si reintroduce l’IRI, occorre tener conto del principio di delega che vuole evitare distorsioni di natura fiscale in funzione delle scelte organizzative: la mancata estensione dell’IRI a tutto il lavoro autonomo creerebbe una difformità di trattamento fiscale tra lo svolgimento dell’attività professionale in forma associata o in forma individuale.

Ovviamente, il ridimensionamento del regime dei forfettari, che interesserebbe non solo gli imprenditori individuali ma anche i lavoratori autonomi, contribuirebbe alla “tendenziale neutralità” indicata dalla delega.

6.6. La revisione dell’IRES e della determinazione del reddito d’impresa

La delega all’articolo 3 indica ulteriori criteri. In particolare, prevede la “*semplificazione e razionalizzazione dell’IRES, finalizzate alla riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti*”.

²³ L’opzionalità vale per i contribuenti con ricavi inferiori alla soglia dei 700 mila euro (400 mila euro per le attività di prestazione di servizi), oltre le quali la contabilità ordinaria diviene obbligatoria.

Prevede inoltre la “*revisione della disciplina delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate all'utile o alla perdita risultante dal conto economico per determinare il reddito imponibile*”.

Quest'ultima revisione appare particolarmente rilevante. Oggi il complesso delle variazioni in aumento, sul totale dei contribuenti IRES, raggiunge un importo molto vicino all'utile di bilancio. Il suo effetto sul reddito imponibile (che dovrebbe quindi quasi raddoppiare) viene però quasi per intero annullato dalle variazioni in diminuzione, che raggiungono un importo complessivo analogo. Sembra evidente che vi sia spazio per qualche semplificazione e razionalizzazione. Va ovviamente avvertito che il rilevato bilanciamento fra variazioni positive e negative è un dato statistico complessivo: sui singoli contribuenti, o sulle diverse tipologie di contribuenti, gli effetti possono essere molto divergenti e sbilanciati in un senso o nell'altro. Occorrerebbe un'analisi accurata, caso per caso, e una valutazione attenta sull'opportunità di mantenere, o sopprimere, o razionalizzare specifiche tipologie di variazioni, che muovono da presupposti ed esigenze fiscali le più varie. Innanzitutto, vi sono variazioni di carattere sistemico che difficilmente possono essere eliminate. Ad esempio, quelle che attengono all'inerenza dei costi: non tutti i costi rilevati nel conto economico sono inerenti alla produzione del reddito e quindi fiscalmente deducibili. Ad esempio, non lo sono le donazioni e le liberalità prive di un particolare valore sociale, i costi derivanti da sanzioni per illeciti di qualsiasi natura, anche non fiscali, i costi correlati a proventi fiscalmente esenti. Analogamente, nell'attivo del conto economico non assumono rilevanza i dividendi e le plusvalenze su partecipazioni (*participation exemption*), che sono fiscalmente esenti in quanto espressivi di utili già tassati presso la società partecipata. Molte altre variazioni potrebbero essere eliminate o razionalizzate, ma solo alla luce di una valutazione attenta, caso per caso.

Appare interessante, in questo quadro di avvicinamento del reddito imponibile ai risultati di bilancio, una recente proposta di riforma del regime degli ammortamenti²⁴. Prevede di abbandonare l'applicazione dei vigenti obsoleti coefficienti di ammortamento (stabiliti dal decreto del Ministro delle finanze del 31 dicembre 1988), irrimediabilmente datati e non più rispondenti alla realtà economica, e di superare il regime attuale di doppio binario tra civilistico e fiscale per le società di capitali sottoposte al controllo legale dei conti. Per questi soggetti avrebbero diretta rilevanza fiscale gli ammortamenti dei beni materiali e immateriali e dei beni in concessione effettuati in base ai criteri contabili (IAS o ITA-GAAP). Occorrerebbe un coordinamento con il trattamento delle operazioni straordinarie di ristrutturazione aziendale (fusioni, scissioni e conferimenti), ma il risultato sarebbe l'allineamento tra il bilancio civilistico e l'imponibile fiscale, con eliminazione del doppio binario.

Per gli altri soggetti, ferma restando l'abolizione dei vigenti coefficienti di ammortamento, viene proposto il *pooling method*, da tempo adottato con successo in alcuni Paesi europei (Svezia, Danimarca e Regno Unito) e a suo tempo proposto dalla Commissione Europea nel progetto di determinazione di una base imponibile comune per le imprese europee (Common Consolidated Corporate Tax Base - CCCTB). Il *pooling method* consiste nell'aggregare i beni ammortizzabili in uno (o più) *pool*, a ciascuno dei quali viene applicato un coefficiente di ammortamento unico. Il *pool* si alimenta con il costo dei beni ammortizzabili acquistati (o costruiti) e con le relative spese incrementative e si decrementa dei corrispettivi di vendita dei cespiti ceduti. In sostanza, il metodo comporta l'applicazione del criterio *declining balance*, in quanto il coefficiente si applica non sui costi storici ma sullo stock netto alla fine dell'esercizio. Per ciascun *pool* va individuato un coefficiente di ammortamento appropriato, in funzione della

²⁴ Cfr. Laboratorio Fiscale (2021).

vita media economica dei beni ricompresi nello stesso *pool*²⁵. Il sistema del *pooling*, pur non eliminando il doppio binario, potrebbe però consentire una razionalizzazione e una semplificazione, contestualmente all'abolizione dell'attuale sistema di coefficienti, irrimediabilmente obsoleto.

In molti altri ambiti potrebbe realizzarsi un maggiore avvicinamento tra reddito imponibile e risultanze di bilancio, e potrebbero trovare attuazione semplificazioni e razionalizzazioni.

Ad esempio, nel regime degli accantonamenti, in particolare per rischi, nelle riprese di valore sui cespiti valorizzati secondo i principi IAS, nelle limitazioni alla deducibilità di alcune spese. Riguardo ai fondi rischi espressivi di oneri futuri probabili ma non certi, alcuni potrebbero forse essere validati, con l'ausilio dei revisori, anche ai fini fiscali (ad esempio quelli su crediti verso clienti insolventi); su altri occorrerebbe cautela, perché potrebbero essere effettuati strumentalmente per rinviare la tassazione "*sine die*".

Riguardo alla limitazione alla deducibilità di alcune spese, meriterebbe una riflessione attenta quella relativa agli interessi passivi. In Italia la direttiva ATAD è stata applicata in modo troppo estensivo: interessa infatti tutte le imprese, mentre il vero intento della misura era di contrastare possibili abusi da parte di gruppi multinazionali, non di colpire la generalità delle imprese domestiche.

Potrebbe essere razionalizzata anche la deducibilità delle perdite di esercizio, che oggi vede due regimi diversi a seconda della natura giuridica del contribuente (riportabili all'80 per cento senza limiti temporali, o per intero ma entro il limite di 5 anni). Sempre riguardo alle perdite, si dovrebbe anche valutare l'ipotesi di introdurre il riporto all'indietro (*carry back*), come recentemente raccomandato dalla Commissione Europea²⁶.

Ma questi esempi non sono certo esaustivi.

7. L'erosione fiscale e l'ampiezza delle basi imponibili nel sistema duale

L'aver abbandonato con il sistema duale l'onnicomprendività del reddito sottoposto all'imposta personale progressiva non significa certo aver superato il tema dell'ampiezza delle basi imponibili. In altre parole, un sistema d'imposizione che tassa in modo progressivo i redditi da lavoro e in modo cedolare quelli da capitale non può ignorare il problema che, comunque, le due basi imponibili dovrebbero essere ampie, le più ampie possibili. In qualche modo, sia pure in termini diversi, si ripropone il tema dell'onnicomprendività: il complesso dei due imponibili dovrebbe abbracciare tutti i redditi.

È noto che il sistema oggi vigente è molto carente da questo punto di vista. Esenzioni, abbattimenti di base imponibile e di aliquote, deduzioni, detrazioni, regimi speciali di favore, bonus e agevolazioni di vario tipo sono da sempre presenti nel nostro ordinamento, ma negli anni più recenti la loro proliferazione sta assumendo dimensioni preoccupanti.

Le spese fiscali (termina con cui si indica il complesso di questi trattamenti agevolati) sono infatti cresciute sia come numero che come costo complessivo in termini di minor gettito. L'ultimo Rapporto della Commissione sulle spese fiscali relativo all'anno 2021²⁷ censisce 167 agevolazioni che riguardano la sola Irpef, con un costo in termini di minor gettito di quasi 42 miliardi, a cui si aggiungono 55 altre misure che riguardano, oltre all'Irpef, anche l'Ires o altre

²⁵ Nei regimi già adottati in altri Stati, generalmente ai beni immobili non si applica il *pooling method*, ma un ammortamento autonomo e separato di tipo tradizionale.

²⁶ Cfr. Commissione Europea (2021).

²⁷ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021).

imposte, per un costo complessivo di circa 49 miliardi di euro. La proliferazione delle spese fiscali ha riguardato non solo l'Irpef e l'Ires, ma tutto il sistema tributario (cioè anche l'IVA, le accise, le imposte di registro, di bollo, catastali, le imposte sostitutive, l'imposta sulle successioni e donazioni, ecc.). Nel complesso, per il 2021 la Commissione Marè conta 592 spese fiscali (con un costo complessivo di 82,6 miliardi), in decisa crescita rispetto alle 468 dell'edizione 2016.

La diffusione delle spese fiscali produce effetti devastanti sulla razionalità, coerenza, equità ed efficienza del sistema tributario. È in evidente violazione dell'equità orizzontale e restringe il campo dell'equità verticale. Toglie anche forza al contrasto all'evasione, che pure è tra gli obiettivi della delega, in quanto costituisce una sorta di "evasione legalizzata", che incoraggia i contribuenti che non hanno avuto la capacità di ottenere un trattamento di favore a "farsi giustizia da soli"²⁸.

Il disegno di legge delega, purtroppo, non fa esplicito riferimento alla necessità di una revisione globale delle spese fiscali, che tra l'altro, come visto, vanno ben oltre l'Irpef e l'Ires. Una riforma fiscale strutturale e organica dovrebbe invece tener conto, per ogni tipologia di tributo, delle spese fiscali esistenti e cogliere l'opportunità della riforma per valutarne finalità, efficacia e costi, sia finanziari che socioeconomici.

La delega affronta questa problematica solo marginalmente, limitando il campo di intervento alle deduzioni e detrazioni dall'Irpef. Tra i criteri direttivi per la riforma della imposizione personale sui redditi, la delega indica infatti (art. 2, comma 1, lettera c) "*il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto delle loro finalità e dei loro effetti sull'equità e l'efficienza*". Indubbiamente, questo criterio di delega richiederà un'analisi attenta delle finalità e degli effetti (sull'equità e sull'efficienza) di deduzioni e detrazioni dall'Irpef. Ma, come rilevato, l'attenzione dovrebbe opportunamente estendersi a tutti i regimi di favore.

Tuttavia, alcuni dei criteri generali della delega, in primo luogo la scelta a favore di un modello compiutamente duale, indicano percorsi di riforma che vanno comunque nella direzione di ridurre l'erosione e le spese fiscali.

7.1. L'erosione fiscale e i redditi da capitale

Coerentemente con il modello duale, il trattamento cedolare di tutti i redditi da capitale, con esclusione dall'Irpef progressiva, diverrà caratteristica strutturale del sistema. Quindi, non potrà essere considerato di per sé spesa fiscale, ma al suo interno dovrà essere rispettata la omogeneità di trattamento, come esplicitamente indicato dalla delega²⁹. Ciò significa che, come rilevato nei precedenti paragrafi, si dovrebbero (almeno "tendenzialmente") allineare all'aliquota Ires le aliquote sui redditi finanziari, sui redditi immobiliari e sui redditi derivanti da impiego del capitale degli imprenditori e dei lavoratori autonomi. Ciò comporta, come visto, la incoerenza di alcuni regimi oggi vigenti con il disegno di riforma: in particolare, l'eccessiva estensione del regime dei forfettari (paragrafo 6.2) e l'esenzione dei redditi d'impresa agricoli (paragrafo 6.3). Ma andrebbero anche riviste, in riferimento ai redditi finanziari (paragrafo 6.1), l'esenzione dei PIR e l'aliquota ridotta sui titoli di stato. Per i redditi immobiliari (paragrafo

²⁸ Cosciani (1952).

²⁹ Si ricorda che l'articolo 2, comma 1, indica come criterio di delega: "*l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES)*".

5), andrebbero “allineate” le imposte cedolari sugli affitti (oggi disallineate verso il basso), ma anche i redditi degli immobili sfitti e quelli figurativi sulle abitazioni principali.

7.2. L’erosione fiscale e i redditi da lavoro

In un sistema compiutamente duale, così come tutti i redditi da capitale dovrebbero essere soggetti alla stessa imposizione cedolare, anche tutti i redditi derivanti dall’impiego di lavoro dovrebbero concorrere a determinare l’imponibile dell’imposta personale progressiva e scontare la medesima imposta, a parità di reddito. Il principio non è espressamente indicato nella delega, ma è quello coerente con un sistema duale. Infatti in linea di principio il sistema duale dovrebbe includere nella base imponibile dell’imposta personale progressiva: salari, stipendi, pensioni pubbliche e private, la componente di reddito di lavoro generato nelle attività dove il reddito è frutto sia del lavoro che del capitale (lavoro autonomo e imprese di persone fisiche)³⁰, e anche i *fringe benefit* in natura e i trasferimenti dallo Stato e da altri enti pubblici.

Invece oggi vigono abbattimenti dell’imponibile per il “rientro dei cervelli”. Sono assoggettati a imposta sostitutiva proporzionale i redditi da ripetizioni erogate da docenti. Molti *fringe benefit* non sono tassati. Sono esenti o esclusi dall’imponibile le borse di studio, alcune pensioni, quasi tutti i trasferimenti monetari erogati dalle Amministrazioni pubbliche. I premi di risultato decisi con la contrattazione aziendale, istituiti proprio con l’intento di favorire la contrattazione aziendale, sono soggetti a tassazione separata, con aliquota del 10 per cento. Sono parzialmente esenti i diritti d’autore e i redditi rivenienti dall’utilizzazione di opere dell’ingegno. Le *stock option* attribuite ai manager come premio di risultato sono prevalentemente tassate come plusvalenze, anziché come remunerazione differita del lavoro.

Anche la diversità delle detrazioni per tipologia di reddito, che si è amplificata con l’ultima manovra di bilancio (quella per il 2022) che ha inglobato il bonus di 100 euro nelle detrazioni per lavoro dipendente, andrebbe rivista. La tendenziale uniformità potrebbe essere derogata in presenza di fondate motivazioni: ad esempio, per il lavoro dipendente una detrazione aggiuntiva potrebbe essere giustificata in quanto il reddito da lavoro dipendente, a differenza di quello da lavoro autonomo o da impresa, è calcolato al lordo delle spese di produzione del reddito.

In generale, una definizione più omogenea e più inclusiva del reddito da lavoro da assoggettare ad imposizione progressiva sarebbe coerente coi criteri generali di equità orizzontale di efficienza economica, oltre che con quelli costituzionali di uguaglianza.

Non è comunque da escludere che il sistema possa prevedere alcuni pochi trattamenti agevolativi, che però dovrebbero essere attentamente valutati, sulla base delle finalità e degli effetti sul sistema socio-economico in termini di equità e di efficienza, e dovrebbero essere sottoposti periodicamente a verifica dei loro effetti.

³⁰ Per i redditi di impresa e di lavoro autonomo, che sono “misti” in quanto derivanti dall’impiego sia di lavoro che di capitale, valgono le considerazioni già svolte nel paragrafo 6. In particolare, il regime forfettario e l’esenzione dei redditi d’impresa in agricoltura contrastano con i principi della delega riguardo all’imposizione sui redditi da capitale, ma contrastano anche con principi di omogeneità di trattamento fiscale della componente lavoro. Le ipotesi di riforma trattate nel paragrafo 6 porterebbero alla omogeneità di trattamento non solo riguardo ai redditi da capitale, ma anche a quelli da lavoro.

8. Il sistema duale e l'inflazione

La questione degli effetti dell'inflazione in un sistema di imposizione dei redditi nominali, e della loro eventuale correzione, può apparire oggi oziosa, nel contesto attuale di bassa inflazione. Va però ricordato che questa tematica assunse notevole rilevanza nella seconda metà del secolo scorso, in cui si sono verificati periodi piuttosto prolungati di elevata inflazione, ed è stata ampiamente affrontata sia in sede accademica, sia con l'applicazione di correttivi normativi. Non è quindi sembrato inutile evocarla, sia perché le esperienze del passato hanno comunque un valore in sé, sia perché stiamo oggi registrando un qualche segnale di ripresa della dinamica inflazionistica, sia perché alcuni effetti possono comunque essere importanti anche a bassi tassi di inflazione. Nel contesto di un sistema di imposizione duale, la questione interessa sia i redditi da lavoro che quelli da capitale.

8.1. L'inflazione e i redditi da lavoro

È ben noto che un'imposizione progressiva dei redditi, in presenza di inflazione, comporta un aumento del livello di imposizione reale: il fenomeno è noto come "drenaggio fiscale" (fiscal drag). Il sistema duale, che tassa in modo progressivo i redditi da lavoro, è ovviamente interessato dal fiscal drag. La lievitazione dei redditi nominali, che tende a mantenere invariato il loro valore reale in presenza dell'aumento dei prezzi, determina il passaggio a un'aliquota media più elevata, dovuto al maggior peso dell'aliquota dello scaglione più elevato o al passaggio ad un successivo scaglione con aliquota più alta. In questo modo, il carico impositivo effettivo sui redditi reali tende a crescere, decurtando il reddito netto reale.

Storicamente, in diversi paesi sono stati adottati correttivi per eliminare gli effetti del drenaggio fiscale. Il più diffuso consisteva nell'indicizzare annualmente all'inflazione i limiti degli scaglioni e il valore delle detrazioni (ad esempio, per carichi familiari o per tipo di reddito). Questo tipo di correttivo fu adottato anche in Italia. Nel nostro paese gli anni successivi alla riforma del 1972-73, che introdusse l'imposta progressiva sui redditi, furono caratterizzati da forte inflazione: mediamente superiore al 15% tra il 1973 e il 1990. La forte crescita del gettito IRPEF, dovuta soprattutto al drenaggio fiscale, trainò la crescita complessiva della pressione fiscale, che passò dal 26% circa del 1973 al 37% del 1990. Fu una crescita molto forte, la più forte nel confronto con gli altri principali Paesi europei, partendo però da livelli inferiori. Al forte drenaggio fiscale, in particolare sul lavoro dipendente, fu posto rimedio in ritardo, nel 1989, indicizzando all'inflazione i limiti degli scaglioni, gli importi delle detrazioni e i limiti di reddito³¹. La correzione del drenaggio fiscale fu disattivata nel 2001.

Se nel prossimo futuro il consolidarsi dell'inflazione rendesse opportuno reintrodurre correttivi al drenaggio fiscale, si potrebbe valutare il ripristino dei correttivi in vigore negli anni Novanta, indicizzando i limiti degli scaglioni, nonché gli importi delle detrazioni e i relativi limiti di reddito, che oggi hanno una rilevanza relativa (rispetto ai limiti degli scaglioni) maggiore di allora.

8.2. L'inflazione e i redditi da capitale

In un regime di tassazione duale i redditi da capitale non sono soggetti alla progressività e quindi non sono soggetti al fenomeno del drenaggio fiscale, appena esaminato, che interessa i redditi da lavoro. Tuttavia il tema dei possibili effetti distorsivi dell'inflazione riguarda anche

³¹ Il correttivo era peraltro parziale. Infatti, operava solo se l'inflazione tra i due periodi di riferimento avesse superato il 2 per cento (D.L. 2 marzo 1989 n. 69, convertito dalla legge 27 aprile 1989, n. 99).

l'imposizione dei redditi finanziari e immobiliari. Infatti, anche questi redditi sono soggetti a una "tassa da inflazione". Il fenomeno è ben noto³². L'imposizione sul reddito nominale, in presenza di inflazione, è di fatto, almeno in parte, un'imposizione sul capitale. Ed è tanto maggiore quanto più elevata è l'inflazione rispetto al rendimento nominale³³. Se il sistema duale è accompagnato da imposte patrimoniali reali sulla ricchezza finanziaria e immobiliare, il fenomeno si accentua.

In passato la questione è rimasta un tema meramente accademico; anche negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, caratterizzati da inflazione elevata, talvolta a due cifre, non sono stati introdotti correttivi per tener conto dell'inflazione. Si è anzi argomentato che la mancata considerazione della tassa da inflazione giustificasse l'imposizione cedolare, ad aliquota più bassa di quella massima prevista per i redditi soggetti alla progressività. Nel secolo attuale, a fronte di una dinamica dei prezzi molto bassa, questa tematica ha ovviamente perso rilevanza. Tuttavia, come rilevato, stiamo assistendo a una ripresa del fenomeno inflazionistico, seppure per ora contenuta. In ogni caso, è sembrato interessante riproporre l'argomento. Infatti, in una logica di purezza metodologica, in un sistema "compiutamente" duale dovrebbe trovare applicazione il principio per cui tutti i redditi da patrimonio dovrebbero essere gravati da un pari peso fiscale "reale", indipendentemente dalla dinamica di prezzi. A maggior ragione se il sistema tributario, oltre all'imposizione sul reddito, prevede anche l'imposizione sul patrimonio.

La questione non assume la stessa rilevanza per tutti i tipi di patrimonio. Alcuni cespiti e i redditi da loro prodotti, come quelli relativi agli immobili, gli interessi, i dividendi, i valori azionari e le connesse plusvalenze, tendono a seguire l'inflazione. Con l'avvertenza che in taluni casi, in particolare per i titoli obbligazionari, i valori nominali del rimborso e degli interessi sono usualmente fissati contrattualmente: quindi, il loro valore reale è maggiormente inciso dall'inflazione.

Anche se i valori dei cespiti e i loro redditi aumentassero in termini nominali in modo da mantenere invariato il loro valore reale, prima delle imposte, abbiamo visto che l'intervento del fisco, che tassa i valori nominali, comporta una riduzione del valore reale netto. Ciò è vero sia per i flussi di reddito (affitti, interessi, dividendi), sia per le plusvalenze, in particolare quelle sui cespiti immobiliari e sulle quote partecipative nel capitale delle società. Spesso l'incremento di valore nominale di questi cespiti riflette in gran parte l'aumento generale dei prezzi.

Un discorso particolare merita l'effetto dell'inflazione sugli utili d'impresa. Il fisco da un lato decurta il valore reale degli ammortamenti dedotti, che sono commisurati al costo storico dei cespiti, inferiore al costo di rimpiazzo. Dall'altro lato, il costo reale del debito, stante la deducibilità del valore nominale delle spese per interessi, si riduce anch'esso. I due effetti tendono a compensarsi, ma l'effetto netto è ovviamente incerto. Di conseguenza, è incerto anche l'effetto sugli utili accantonati a riserva, e quindi sul valore degli utili distribuiti e della plusvalenza (minusvalenza) al momento del realizzo della partecipazione.

³² Cfr. Tanzi (1984).

³³ In assenza di inflazione titoli obbligazionari pluriennali con rendimento 1% (acquisto alla pari di 1000 e cedola di 10), tassati con ritenuta sostitutiva del 26%, producono un reddito netto di 7,4. Con un'inflazione all'1% per tutto il periodo, supponiamo che il rendimento salga al 2%, in quanto metà della cedola di 20 serve a ricostituire il valore del capitale di 1000 alla fine; ma se l'imposta si applica all'intera cedola di 20, l'imposta è pari a 5,2 ed il reddito netto "reale", costituito dalla metà della cedola meno l'imposta, scende a 4,8. Con un'inflazione al 2% e un rendimento al 3% l'imposta sale a 7,8 ed il reddito netto "reale", ora costituito da un terzo della cedola, scende a 2,2. Con un'inflazione al 3% il rendimento netto svanisce e l'imposta incide sul valore capitale. Se si aggiunge un'imposta patrimoniale sul valore del capitale (ad esempio, del 0,2%) il processo è ovviamente ancora più rapido.

In una prospettiva storica, si rammenta che sono stati attuati vari tipi di correttivi per gli effetti fiscali dell'inflazione. Ad esempio, la nostra INVIM, l'imposta comunale progressiva sull'incremento di valore degli immobili, istituita nel 1973 e soppressa nel 2001 contestualmente all'introduzione dell'ICI, prevedeva una sorta di indicizzazione della plusvalenza (deduzione del 4 per cento all'anno) per tener conto dell'incremento dei prezzi nel periodo di detenzione dell'immobile. Riguardo ai redditi d'impresa, varie volte sono state concesse rivalutazioni con valenza fiscale dei cespiti immobilizzati (talvolta a titolo gratuito, talvolta oneroso, ma ad aliquota ridotta): ne conseguivano maggiori ammortamenti deducibili e un costo iniziale maggiore ai fini dell'eventuale futura plusvalenza emergente al momento della cessione³⁴.

Tuttavia, non si è mai tentato di istituire un sistema organico di correzione degli effetti dell'inflazione sui redditi da capitale. Invece, come ricordato, si è addotta questa mancata correzione a giustificazione dell'imposizione cedolare, con aliquote ridotte, sui redditi di capitale. In teoria, l'eventuale correzione dovrebbe consistere nel limitare l'imposta alla componente reale³⁵: introducendo, quindi, una sorta di indicizzazione della base imponibile. Operare con riduzioni delle aliquote presenterebbe complessità e appare poco rispondente allo scopo. Comunque non è un caso che correzioni sistematiche non siano mai state adottate, ma solo interventi parziali in casi particolari. In fondo, il principio nominalistico, con un'inflazione molto contenuta, può essere ritenuto "accettabile". Tra l'altro, concede un qualche vantaggio fiscale a chi prende a prestito: se le risorse acquisite sono impiegate in modo produttivo, può derivarne un aiuto alla crescita economica.

9. La revisione del catasto dei fabbricati e la mappatura degli immobili

Oggi l'imposizione degli immobili, anche ai fini delle imposte patrimoniali e sui trasferimenti di proprietà, avviene con riferimento alla medesima base imponibile: la rendita catastale³⁶. Le attuali rendite catastali degli immobili sono attribuite sulla base di tariffe d'estimo individuate alla fine degli anni Trenta del secolo scorso, rivalutate con l'applicazione di coefficienti: esse non sono più coerenti con i valori di mercato e soprattutto con la dinamica che tali valori hanno subito nel corso degli anni. D'altro canto l'utilizzo di coefficienti uniformi sul territorio nazionale, per "aggiornare" queste rendite, pur lasciando inalterate le posizioni relative tra gli immobili, amplifica il divario tra valore effettivo e valore tassato e quindi aumenta le sperequazioni.

³⁴ Il ministro Visentini fu promotore di tre rivalutazioni dei cespiti volontarie e non onerose: nel 1975, nel 1983 e nel 1985 (note come legge Visentini, 2 dic. 1975, n. 576; Visentini-bis, legge 18 marzo 1983 n. 72; Visentini-ter, DL 19 dic. 1984 n. 853, convertito dalla legge 17 feb. 1985 n. 17). Un'ulteriore rivalutazione volontaria fu disposta da Formica nel 1990 (Legge 29 dic. 1990 n. 408). Quest'ultima fu onerosa, con l'applicazione di un'imposta sostitutiva alla riserva da rivalutazione, rispondendo anche alla finalità di reperire gettito. Numerose rivalutazioni si sono susseguite negli anni più recenti, fino al 2021: sono state onerose, ad aliquota bassa (in particolare, la rivalutazione del 2021), e orientate a reperire gettito immediato a fronte di futuri vantaggi fiscali per le imprese. Non sono state motivate dall'intento di correggere gli effetti dell'inflazione, assai bassa in questi ultimi anni.

³⁵ Nell'esempio della nota 35, l'imposta dovrebbe essere limitata ai 10 della cedola. Ovvero, bisognerebbe indicizzare le cedole e tassare solo la parte reale.

³⁶ Il valore della base imponibile per le attuali imposte patrimoniali è determinato ipotizzando una rendita perpetua del valore della rendita catastale ad un determinato tasso di sconto. In origine il tasso di sconto previsto era stato fissato all'1% (per gli immobili del gruppo catastale A, ovvero le case comunemente intese; valori differenti erano previsti per gli altri gruppi catastali), da cui derivava il fattore moltiplicativo pari a 100 per passare dal valore della rendita catastale a quello della base imponibile Ici. Il Governo Monti decise di aumentare il fattore moltiplicativo a 160, tuttora applicato. Questa modifica ha ridotto la sottovalutazione media dei valori di mercato, ma non ha influito sulle evidenti iniquità esistenti.

È noto da tempo che le incongruenze dell'imposizione immobiliare derivano prima di tutto dalla non corretta definizione delle rendite catastali. In teoria, infatti, ciascuna rendita dovrebbe essere pari ad un ipotetico canone di locazione percepito nel caso in cui l'immobile fosse concesso in locazione, il cosiddetto affitto imputato (Pellegrino et al. 2012), mentre oggi essa è, in media, pari a circa un decimo dell'affitto imputato. Una forte sottovalutazione, conseguentemente, si registra anche per i valori patrimoniali soggetti ad IMU (sottostimati circa per il 50 per cento rispetto ai valori di mercato). Quello che oggi preoccupa prioritariamente non è tanto la sottovalutazione di questi valori, ma i disallineamenti relativi dei valori reddituali e patrimoniali avvenuti nel tempo. È noto, ad esempio, che l'attuale catasto tende ad avvantaggiare soprattutto le abitazioni nelle zone centrali delle grandi città (perché accatastate prima) rispetto a quelle in periferia (accatastate più di recente), inducendo dunque una sorta di redistribuzione alla rovescia, da chi ha meno disponibilità di reddito (che vive prevalentemente in periferia) a chi ne ha di più e vive in centro. L'obsolescenza dei criteri e la loro difforme applicazione nel tempo hanno fatto sì che le modalità di classamento molto spesso non siano coerenti con le effettive caratteristiche dell'immobile. Ad esempio, è possibile che appartamenti situati nel medesimo stabile siano accatastati in categorie differenti: fenomeno quanto meno strano. L'attuale sistema catastale è fonte di forti disparità "verticali" (considerando cioè immobili di diverso pregio), "orizzontali" (considerando cioè immobili simili) e "territoriali" (per la diversa evoluzione nel tempo dei prezzi nei diversi territori).

Sulla base di queste considerazioni è ampiamente condivisa, soprattutto fra esperti e studiosi, l'esigenza di rivedere il catasto, oggi fortemente sperequato rispetto ai valori di mercato e oggetto di aggiornamenti "a macchia di leopardo" da parte di singoli Comuni. Dal punto di vista politico, il tentativo più recente e avanzato di riformare il catasto fu fatto con la delega fiscale del governo Monti (Legge n. 23 del 2014). Era prevista la valutazione della rendita e del valore dei fabbricati, sulla base dei valori medi di mercato di un triennio e l'aggiornamento ogni cinque anni. Il valore complessivo delle rendite catastali su base nazionale avrebbe potuto rimanere invariato, ma il divario tra rendite e valori di mercato avrebbe potuto essere uniformato tra le diverse aree, tra quartieri centrali "vecchi" e periferie "nuove". Tuttavia, nonostante i chiari principi di delega e l'avanzato stato di definizione del processo, il decreto attuativo non è stato approvato.

La delega presentata dal governo Draghi riprende il tema (all'art. 6, comma 2), ma prevede subito (lett. a)) che *"le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali"*.

La revisione del catasto fabbricati (i terreni non sono considerati) avrà dunque solo funzioni statistiche, ma la sua attuazione, prevista entro 1° gennaio 2026, è comunque una condizione necessaria per una possibile revisione futura della tassazione dei redditi e dei valori immobiliari, in modo da renderla più equa.

I principi e i criteri direttivi di revisione del catasto fabbricati sono così sinteticamente espressi nel disegno di legge delega:

"b) attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato;

c) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato".

Si prevede in sostanza che agli attuali valori delle rendite catastali vengano affiancati (prevedendo contestualmente meccanismi di aggiornamento periodico) valori prossimi all'“affitto imputato” per la parte reddituale e valori prossimi a quelli di mercato per i valori patrimoniali.

Vengono infine previste “*adeguate riduzioni*” ... “*per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, ... che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi rispetto alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro di tali immobili*”.

La delega (art. 6, comma 1) prevede anche la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili (fabbricati e terreni), “*da porre a disposizione dei comuni e dell’Agenzia delle Entrate, per facilitare e ad accelerare l’individuazione e, eventualmente, il corretto classamento delle seguenti fattispecie:*

1) gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d’uso ovvero la categoria catastale attribuita;

2) i terreni edificabili accatastati come agricoli;

3) gli immobili abusivi, individuando a tale fine specifici incentivi e forme di valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in questo ambito, nonché garantendo la trasparenza delle medesime attività”.

La modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili è un importante prerequisito per un catasto aggiornato e coerente. Ad oggi, sono ancora troppi gli immobili non censiti e ancora troppi gli immobili che sono presenti nel catasto fabbricati ma non dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito. Deve essere vista con favore anche la disposizione che prevede un ruolo di primo piano dei Comuni nelle attività di accertamento e la previsione di una stretta collaborazione tra Comuni e Agenzia delle Entrate per quanto riguarda lo scambio di informazioni e l'interoperabilità dei rispettivi sistemi informativi.

L'incrocio delle fonti informative sugli immobili è cruciale per una buona gestione di questi tributi. Si pensi, ad esempio, al divario oggi esistente tra il numero di abitazioni di residenza dichiarate al fisco e quello desumibile dalle principali indagini campionarie: le prime sono 19,5 milioni, le seconde almeno 1,5 milioni di unità in meno. Tale discrepanza è solo in parte coerente con un uso appropriato della norma: ad esempio quando, per motivi di lavoro, i coniugi risiedono in differenti abitazioni; gli altri casi rappresentano invece prime case “fittizie”, in cui i coniugi aggirano la norma al fine di ottenere un risparmio d'imposta in sede IMU. Un discorso analogo vale per gli immobili ceduti in locazione e regolarmente registrati: questi ultimi sono molti meno rispetto a quanto sarebbe lecito aspettarsi, quanto meno osservando il numero di immobili a disposizione. Non meno importante è lo scollamento tra il numero di immobili presenti in catasto e quello riscontrato nelle dichiarazioni dei redditi: l'attuale differenza è di 2,1 milioni di unità (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021), discrepanza solo in parte imputabile al fatto che oggi gli immobili a disposizione non rientrano nella definizione di reddito e alcuni contribuenti non ottemperano al dovere di indicarli comunque nel quadro B della dichiarazione dei redditi.

BIBLIOGRAFIA

- Astrid (2021), *Per una riforma fiscale sostenibile*, Astrid Rassegna n. 11.
- Auerbach, A. J., (1988), “*Retrospective Capital Gains Taxation*”, NBER, Working Paper, n. 2792.
- Bastani, S. e Waldenström, D. (2020), *How Should Capital be Taxed ?*, Journal of Economic Surveys (2020) Vol. 34, No.14.
- Benini, R. (1906), *Principii di statistica metodologica*, Biblioteca dell'Economista, Serie V, Vol. XVIII, UTET, 1906.
- Beraldo, S. e Esposito, G. (2019), *Cedolare secca: una flat tax che ha ridotto il gettito*, lavoce.info, 19 aprile, consultabile all'URL:
<https://www.lavoce.info/archives/58726/cedolare-secca-una-flattax-che-ha-ridotto-il-gettito/>
- Bises, B. (2020), *Un sistema tributario più equo ed efficiente in risposta alla crisi economica da Covid-19*, in G. Palmieri G. (a cura di), “Oltre la pandemia - Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19”, Napoli, Editoriale Scientifica, Volume II, pp. 1383-1393.
- Bises, B. e Scialà, A. (2014), *L'erosione della base imponibile dell'Irpef: questioni di equità*, in B. Bises (a cura di), “Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo”, Bologna, Il Mulino, pp. 207-237.
- CNEL (2021), “*Note per l'indagine conoscitiva sulla revisione dell'Irpef*”, 9 gennaio 2021, in CNEL, “Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, Audizione presso le Commissioni congiunte VI - Finanze della Camera dei Deputati e 6ª Finanze e Tesoro del Senato, Roma, 1 marzo 2021.
- Commissione Europea (2021), *Raccomandazione 2021/801 del 18/5/2021, sul trattamento fiscale delle perdite durante la crisi della COVID-19*.
- Commissione per le spese fiscali, *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, MEF, anni vari
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html
- Cosciani, C. (1952), *Il problema dell'evasione fiscale*, Il ponte, 1952, 8, 3, pp. 298-306.
- European Commission (2021), Directorate General for Taxation and Customs Union, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom*, 2021 edition, Brussels.
- Gallo, F. (2013), *Mercati finanziari e fiscalità*, Rassegna Tributaria, 1/2013, pp. 21-50.
- Laboratorio Fiscale, “*Una proposta di riforma del regime fiscale degli ammortamenti*”, novembre 2021, consultabile all'URL:
<https://www.laboratoriofiscale.com/una-proposta-di-riforma-del-regime-fiscale-degli-ammortamenti/>
- Ministero dell'economia e delle finanze (2017), *Gli immobili in Italia*, Dipartimento delle finanze.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2021), *Allegato alla Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello stato 2022*, pp. 844-1071, consultabile all'URL:

https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONEI/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2022-2024/allegato-tecnico-per-capitoli/DLB_2022_DLB-04-AT-000-Entrata.pdf

Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali - Anno 2021, Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2021, consultabile all'URL:

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Rapporto-programmatico-interventi-su-spesse-fiscali_definitivo-27_09_2021.pdf

Muratori, D. (2021), *Redditi finanziari: distorsioni del sistema impositivo e prospettive di riforma*, Laboratorio Fiscale, consultabile all'URL:

<https://www.laboratoriofiscale.com/redditi-finanziari/>

OECD (2018), *Taxation of Household Savings*.

Pellegrino, S. e Panteghini, P. M. (2020), *Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, *Economia Italiana*, n. 1, pp. 11-93.

Sorensen, P. B. (ed.) (1998), *Tax Policy in the Northern Countries*, London, Macmillan.

Sorensen, P. B. (2009), *Dual Income Taxes: a Nordic Tax System*, University of Copenhagen, EPRU Working Paper n. 10.

Tanzi, V. (ed.), (1984), *Taxation, Inflation and Interest Rates*, IMF.

All. 1**NOTA SUI DOCUMENTI DEL CNEL IN MERITO ALLA RIFORMA FISCALE** trasmessa con e-mail 1 maggio 2022 – Cons. Giuseppe Gallo).**Documento su IVA**

L'idea che il documento esprime, di prevedere un maggior gettito IVA da riversare per la riduzione dell'Irpef, può essere interessante da valutare esclusivamente se la distribuzione dell'imposta mantiene, o accresce, la sua attuale progressività. Interessante è anche l'obiettivo della "semplice" razionalizzazione e riduzione del numero delle aliquote al fine di limitare i "salti d'aliquota" in chiave anti evasione. Bisognerebbe tuttavia chiedersi se non possa essere utile, a prescindere o accompagnando la riforma, l'utilizzo dell'aliquota massima nei passaggi B2B come proposto da alcuni studiosi; sarebbe utile valutare se davvero questa policy potrebbe creare crisi di liquidità alle imprese.

È importante valutare anche se agire sull'IVA in questa fase di alta inflazione non rischi di essere disorientante e se non possa far correre il rischio di ritocchi ingiustificati dei prezzi come al tempo del changeover lira/euro.

Documento su imposta duale

Il documento sull'impostazione duale disegna un sistema compiutamente duale come un un *second best* rispetto alla onnicomprensività che il sindacato ha chiesto nella sua piattaforma. Effettivamente il riordino quantomeno di tutti i redditi attualmente non tassati in Irpef costituirebbe comunque un passo avanti notevole, specie se davvero fosse accompagnato dal ritorno in progressività di tutti i redditi da lavoro, compreso quello autonomo, anche agricolo. Appare del resto convincente un sistema duale accompagnato, come sostiene anche il documento "*combinando l'imposta duale sul reddito con imposte (potenzialmente progressive) sul patrimonio e sulle successioni*".

Crediamo sia mancante la considerazione dell'impatto dell'inflazione, attualmente in grande crescita, sul prelievo fiscale (fiscal drag). La riforma fiscale sarà utile che preveda l'indicizzazione di aliquote e detrazioni sui redditi fissi che non hanno altre possibilità di rispondere all'inflazione, e provi a disegnare una curva di aliquote medie che restituisca una sostanziale identità tra elasticità del reddito lordo e del reddito netto, al fine di mantenere il più possibile intatta la distribuzione del peso dell'imposta in caso di fiscal drag.

La CGIL identifica alcune criticità in merito alla cedolare secca per i canoni concordati, la quale restituisce importanti esternalità positive in ordine alla riduzione dei canoni. Non è necessario che tali canoni siano imposti cedolarmente, ma è tuttavia importante che il canone concordato sia premiato, anche fiscalmente. In merito alla previdenza complementare il sistema impositivo tracciato dal documento è interessante e certamente assai razionale, tuttavia crediamo che in questa fase la priorità assoluta sia l'incremento dell'adesione ai fondi complementari tra i lavoratori, e la tassazione di favore, anche delle prestazioni, è un tassello ineliminabile per raggiungere tale obiettivo. Quando sarà raggiunto un livello congruo di adesioni, solo allora sarà possibile puntare su obiettivi diversi.

Ultima nota riguarda l'aliquota della imposta proporzionale. La CGIL crede che essa debba attestarsi al 26%, ma può essere interessante anche ricalcare la proposta del sindacato europeo che propone una corporate tax al 25%. Se l'IRES fosse innalzata fino al 25%, magari in raccordo con tutti i paesi dell'Unione, potrebbe diventare razionale estendere tale aliquota a tutti i redditi esclusi dalla progressività.

Nel merito

1- Nella delega l'Irpef passa dal modello *comprehensive spurio della riforma Cosciani* al modello duale. Si prende atto che il passaggio è avvenuto nella realtà con il passare degli anni con la fuoriuscita dalla base imponibile Irpef di un numero sempre maggiore di redditi. Si prende atto anche della difficoltà di riportare i redditi di capitale, peraltro esclusi anche dalla riforma Cosciani, all'interno di un modello *comprehensive* data la mobilità internazionale dei capitali.

Il problema è allora quello di rendere pienamente coerente il modello duale eliminando le deviazioni dallo stesso introdotte nel tempo come ad esempio la flat tax degli autonomi o l'esenzione dall'Irpef dei redditi agricoli.

Fondamentale perché il modello duale non risulti in contrasto con la Costituzione (art. 53) è la presenza di imposte patrimoniali reali che estendono la progressività dell'imposizione ai redditi non da lavoro come viene correttamente rilevato nei documenti. Su questo punto sarebbe stato certamente utile un ragionamento e un raffronto europeo sull'imposta di successione nel nostro paese particolarmente bassa.

2- Il passaggio definitivo al sistema duale non elimina il problema dell'accertamento delle basi imponibili. Resta fondamentale l'accertamento dei redditi non soggetti a sostituto d'imposta con la lotta all'evasione e all'erosione fiscale.

Su quest'ultima forma di riduzione delle entrate i documenti del Cnel hanno esaminato con un lodevole sforzo le spese fiscali (il complesso dei trattamenti agevolati) cresciute ogni anno sia come numero che come costo complessivo in termini di minor gettito e ormai arrivate secondo l'ultimo Rapporto della Commissione Marè a 592 spese fiscali con un costo complessivo di 82,6 miliardi.

Condividiamo in generale l'analisi sugli effetti che la diffusione delle spese fiscali produce sulla razionalità, coerenza, equità ed efficienza del sistema tributario, sulla violazione dell'equità orizzontale e dell'equità verticale.

3. Nell'analisi sulle spese fiscali è affrontato anche il caso dei premi di risultato decisi con la contrattazione aziendale assoggettati a tassazione separata, con aliquota del 10 per cento, assieme ad altre forme di redditi (borse di studio, diritti d'autore, *fringe benefit*) tolti come i premi di risultato dalla base imponibile Irpef.

Nel documento Cnel si sostiene per tutte queste voci l'incoerenza dell'esclusione dall'imponibile Irpef sia nel sistema attuale che in quello duale.

Il documento non esclude eccezioni alla regola ma non esamina il motivo per il quale è stata introdotta questa cedolare del 10% sui premi di risultato, la diffusione della contrattazione aziendale.

4. La Delega prevede *“l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale”*. Il documento del Cnel in questo ambito affronta il tema della tassazione dei titoli di stato e afferma che "appare poco utile mantenere la tassazione sui titoli di Stato al 12,5 per cento". Le motivazioni addotte sono che la differenziazione della fiscalità finanziaria in funzione del tipo di emittente é scomparsa nel confronto internazionale e che nelle attuali condizioni di mercato, la quota di titoli pubblici detenuta direttamente dalle persone fisiche, o dai fondi di investimento che usufruiscono indirettamente dell'agevolazione, è piuttosto ridotta, per cui il prezzo di mercato non sarebbe modificato dall'aumento della ritenuta, non comportando alcun aumento del costo di emissione dei titoli di stato.

Non vi è dubbio che dal punto di vista del costo di emissione dei titoli l'aumento del tasso di interesse non avrebbe praticamente effetto anche perché ininfluente su buona parte dei possessori di titoli perché "lordisti", ma avrebbe effetto su una forma di risparmio utilizzata dalle famiglie, "nettiste". In pratica le aliquote ridotte non si applicano alla massa dei titoli pubblici ma solo a quella parte estremamente detenuta dalle famiglie e dai soggetti "nettisti". Andrebbe semmai vista nell'ambito di una riforma complessiva degli strumenti di risparmio a disposizione delle famiglie.

5. Nell'ambito della complessiva armonizzazione dei redditi finanziari si affronta anche il tema della previdenza complementare. Le argomentazioni riportate per un sistema di tassazione compiuto EET coerente con il sistema duale e con la tassazione dei redditi e dei capitali è indubbiamente coerente.

Sono tuttavia da considerare due cose. Gli attuali iscritti hanno aderito ai fondi, anche in seguito a una campagna promossa dal governo con la forma del silenzio/assenso, sulla base di una determinata tassazione delle prestazioni che garantiva loro dei vantaggi e che costituiva un incentivo a iscriversi ai fondi. Eliminare questa tassazione per questi lavoratori è un venir meno a un patto proposto.

Quella forma di tassazione costituisce un incentivo all'iscrizione ai fondi pensione e va giudicata anche in quest'ottica. Si può naturalmente cambiare per i nuovi iscritti ma va sostituita, se si vuol sostenere e incrementare l'adesione ai fondi pensione, con altre forme di incentivi.

6. Sistema duale, redditi di lavoro autonomo e redditi agricoli. Concordiamo in toto sul fatto che l'attuale regime di tassazione forfettario del lavoro autonomo e il regime impositivo dei redditi agricoli sia fuori sia dai principi del sistema attuale che da quelli del sistema duale previsti dalla delega.

Il regime forfettario aveva e può avere un senso se riservato a redditi marginali, come era inizialmente, oggi costituisce una differenziazione di trattamento non giustificabile sia rispetto ai redditi soggetti a progressività sia rispetto ai redditi di lavoro autonomo e d'impresa fuori dal regime forfettario.

Non vi è poi alcuna ragione per la quale i redditi agricoli siano esenti stabilmente dall'Irpef.

7. Sistema duale, inflazione e fiscal drag. Il documento mette in evidenza come la crescita dei redditi nominali, pur pari all'aumento dei prezzi, determina il passaggio a un'aliquota media più elevata, dovuto al maggior peso dell'aliquota dello scaglione più elevato o al passaggio ad un successivo scaglione con aliquota più alta. In questo modo, il carico impositivo effettivo sui redditi reali tende a crescere, decurtando il reddito netto reale. Problema reale soprattutto se l'inflazione non rientrerà velocemente nei prossimi anni. Ma il problema non sottolineato nel documento non riguarda solo o tanto gli scaglioni e le aliquote quanto le detrazioni. Rispetto agli anni settanta/ottanta il problema scaglioni/aliquote è ridotto data la maggiore ampiezza degli scaglioni e la riduzione del loro numero. Quello che pesa maggiormente oggi è la perdita di valore del bonus e delle detrazioni e dei limiti di redditi per averne diritto. Il bonus di 1.200 euro è godibile fino a 15.000 euro, superando questo reddito per effetto dell'inflazione si perde e comunque il valore del bonus per chi lo percepisce diminuisce in termini reali. Analogamente con le detrazioni. Un aumento di reddito nominale provoca una diminuzione della detrazione percepita e contemporaneamente una diminuzione del suo valore reale. Il problema delle detrazioni si presenta per i redditi fino a 50.000 euro, limite dopo il quale non ci sono più le detrazioni.

Sarebbe necessario modificare importi delle detrazioni e limiti di reddito per il diritto.

8. Abolizione Irap.

In alternativa all'ipotesi formulata nella delega di sostituire l'Irap con un'addizionale regionale all'IRES e mediante un'ulteriore forma di addizionale all'IRPEF il documento propone un'imposta generale per le prestazioni sociali (IPRES).

Si tratterebbe di un tributo, con base imponibile amplissima, applicato su tutti i redditi percepiti, efficacemente attuabile in buona parte con ritenute alla fonte, capace quindi di ridurre varie forme di erosione.

Se limitato a coprire il mancato gettito Irap il nuovo tributo con una base imponibile così estesa (redditi d'impresa, di lavoro autonomo, dei salari e degli stipendi, dei redditi da capitale (interessi e dividendi), delle plusvalenze, degli affitti, dei diritti d'autore, delle vincite al gioco, delle pensioni), avrebbe un'aliquota estremamente bassa.

Il documento ipotizza invece che il nuovo tributo non serva solo a coprire il mancato gettito Irap ma serva anche a finanziare in modo più largo il welfare considerando che la tendenza degli ultimi anni è stata quella di introdurre nel sistema di protezione sociale protezioni universalistiche non finanziate da contribuzione ma direttamente dal fisco. Inoltre, secondo il documento, il nuovo tributo potrebbe finanziare, una fiscalizzazione dei contributi previdenziali riducendo così il cuneo fiscale.

Il nuovo tributo avrebbe quindi tre obiettivi: coprire il mancato gettito Irap, costituire una nuova forma di finanziamento del welfare, tagliare il costo del lavoro.

Sui primi due obiettivi si può concordare. Non vi è dubbio che le tradizionali fonti di finanziamento del welfare (contributi e Irpef) si stiano riducendo mentre aumentano le prestazioni sociali finanziate dal fisco. E' necessario quindi trovare nuove risorse e basi imponibili.

E' inoltre da ricordare che l'IRAP alla sua nascita ha sostituito la Tassa sulla salute che era il modo con il quale si voleva far partecipare anche i redditi diversi da quelli da lavoro dipendente (che fino ad allora pagavano i contributi sanitari assorbiti anch'essi dall'Irap) al finanziamento del SSN. Con l'abolizione dell'IRAP vi sarebbe di fatto una parte dei redditi che non contribuisce minimamente al finanziamento della Sanità e, in generale, del sistema di sicurezza generale, mentre, come abbiamo visto in occasione dell'emergenza Covid tutti hanno goduto dei servizi del SSN.

In pratica c'è una parte crescente dei redditi percepiti che non partecipa al finanziamento del welfare, mentre c'è una spesa crescente di welfare e un numero crescente di prestazioni universalistiche non basate su contributi specifici ma finanziati dallo stato.

Crediamo quindi che tutti i redditi debbano partecipare al finanziamento del welfare e siamo quindi a favore dell'introduzione di un tributo che, a differenza di quanto proposto, gravi sui redditi non soggetti a contribuzione (redditi da lavoro dipendente e autonomo) o che abbiano versato contribuzione (redditi da pensione).

Resterebbe un'ampia fascia imponibile (redditi d'impresa, dei redditi da capitale (interessi e dividendi), delle plusvalenze, degli affitti, dei diritti d'autore, delle vincite al gioco), su cui far gravare un tributo su un modello crediamo simile a quello tedesco (almeno per quello che riguarda i redditi di capitale).

Questo nuovo tributo ci pare necessario per eliminare una situazione in cui ci sono titolari di redditi anche alti che usufruiscono di servizi sanitari e di welfare senza contribuire al loro finanziamento.

Più complessa ci pare l'estensione del tributo ai redditi da lavoro e alle pensioni con l'obiettivo di far diminuire il costo del lavoro.

Per i pensionati si tratterebbe di un aggravio netto, per i lavoratori bisognerebbe vedere quanta diminuzione di contribuzione spetterebbe loro (diminuzione del cuneo e non del costo del lavoro) e quanto all'impresa. Il risultato nel migliore dei casi potrebbe al massimo essere nullo. Oltre a questo sarebbero da verificare gli effetti sull'Inps di una sensibile riduzione delle entrate.

All. 2

Nota CGIL per il Cnel a seguito della riunione del 21 aprile 2022 sui documenti delle commissioni sui temi del fisco (trasmessa con e-mail 4 maggio 2022 – Dr. Cristian Perniciano CGIL)

Documento su IVA

L'idea che il documento esprime, di prevedere un maggior gettito IVA da riversare per la riduzione dell'Irpef, può essere interessante da valutare esclusivamente se la distribuzione dell'imposta mantiene, o accresce, la sua attuale progressività. Interessante è anche l'obiettivo della "semplice" razionalizzazione e riduzione del numero delle aliquote al fine di limitare i "salti d'aliquota" in chiave anti evasione. Bisognerebbe tuttavia chiedersi se non possa essere utile, a prescindere o accompagnando la riforma, l'utilizzo dell'aliquota massima nei passaggi B2B come proposto da alcuni studiosi; sarebbe utile valutare se davvero questa policy potrebbe creare crisi di liquidità alle imprese.

È importante valutare anche se agire sull'IVA in questa fase di alta inflazione non rischi di essere disorientante e se non possa far correre il rischio di ritocchi ingiustificati dei prezzi come al tempo del changeover lira/euro.

Documento su imposta duale

Il documento sull'impostazione duale disegna un sistema compiutamente duale come un un *second best* rispetto alla onnicomprensività che il sindacato ha chiesto nella sua piattaforma. Effettivamente il riordino quantomeno di tutti i redditi attualmente non tassati in Irpef costituirebbe comunque un passo avanti notevole, specie se davvero fosse accompagnato dal ritorno in progressività di tutti i redditi da lavoro, compreso quello autonomo, anche agricolo. Appare del resto convincente un sistema duale accompagnato, come sostiene anche il documento "*combinando l'imposta duale sul reddito con imposte (potenzialmente progressive) sul patrimonio e sulle successioni*".

Crediamo sia mancante la considerazione dell'impatto dell'inflazione, attualmente in grande crescita, sul prelievo fiscale (fiscal drag). La riforma fiscale sarà utile che preveda l'indicizzazione di aliquote e detrazioni sui redditi fissi che non hanno altre possibilità di rispondere all'inflazione, e provi a disegnare una curva di aliquote medie che restituisca una sostanziale identità tra elasticità del reddito lordo e del reddito netto, al fine di mantenere il più possibile intatta la distribuzione del peso dell'imposta in caso di fiscal drag.

La CGIL identifica alcune criticità in merito alla cedolare secca per i canoni concordati, la quale restituisce importanti esternalità positive in ordine alla riduzione dei canoni. Non è necessario che tali canoni siano imposti cedolarmente, ma è tuttavia importante che il canone concordato sia premiato, anche fiscalmente. In merito alla previdenza complementare il sistema impositivo tracciato dal documento è interessante e certamente assai razionale, tuttavia crediamo che in questa fase la priorità assoluta sia l'incremento dell'adesione ai fondi complementari tra i lavoratori, e la tassazione di favore, anche delle prestazioni, è un tassello ineliminabile per raggiungere tale obiettivo. Quando sarà raggiunto un livello congruo di adesioni, solo allora sarà possibile puntare su obiettivi diversi.

Ultima nota riguarda l'aliquota della imposta proporzionale. La CGIL crede che essa debba attestarsi al 26%, ma può essere interessante anche ricalcare la proposta del sindacato europeo che propone una corporate tax al 25%. Se l'IRES fosse innalzata fino al 25%, magari in raccordo con tutti i paesi dell'Unione, potrebbe diventare razionale estendere tale aliquota a tutti i redditi esclusi dalla progressività.

