

# Proposte per una riforma fiscale sostenibile

*Work in Progress*

Paper elaborato dal gruppo di studio di Astrid su “Proposte per una riforma fiscale sostenibile”. Il gruppo è stato istituito nel 2018 su iniziativa di Augusto Fantozzi, con l’intento di lavorare alla elaborazione di una proposta di organica e razionale riforma del sistema fiscale italiano, della cui necessità era convinto sostenitore. Per molti mesi Augusto ha coordinato il lavoro del gruppo con grande passione e competenza, continuando a seguirlo anche quando già la malattia lo aveva colpito. Il paper è dedicato alla sua memoria.

Dopo che Fantozzi ci ha lasciato, il coordinamento del gruppo è stato affidato a Loredana Carpentieri e Vieri Ceriani. Hanno partecipato: Giampaolo Arachi, Franco Bassanini, Nicola Caputo, Loredana Carpentieri, Vieri Ceriani, Valerio Francola, Guglielmo Frasoni, Giampaolo Galli, Luca Giancola, Ernesto Longobardi, Giorgio Macciotta, Andrea Manzitti, Valeria Mastroiacovo, Antonio Pedone, Corrado Pollastri, Vincenzo Russo, Margherita Tria e Alberto Zanardi.

L. Carpentieri e V. Ceriani hanno curato la redazione complessiva del lavoro. G. Arachi ed E. Longobardi hanno elaborato il paragrafo 5. E. Longobardi, C. Pollastri e A. Zanardi hanno elaborato il paragrafo 6. G. Frasoni, A. Manzitti e V. Mastroiacovo hanno collaborato alla stesura del paragrafo 7. L. Giancola, G. Macciotta, A. Pedone e V. Russo hanno dato contributi importanti alla discussione.

MAGGIO 2020

Questo paper intende dare conto dello stato di avanzamento della riflessione nel gruppo di studio creato da Astrid sul tema di una riforma fiscale sostenibile. È una sorta di rapporto interinale, che verrà integrato e completato nei prossimi mesi con il prosieguo dei lavori.

La prima questione che viene affrontata è l'amministrazione del fisco. Il buon funzionamento del sistema dei tributi e, a maggior ragione, le probabilità di successo di una qualunque ipotesi di riforma fiscale dipendono dal funzionamento dell'amministrazione finanziaria e delle varie fasi del rapporto con i contribuenti: i controlli, gli accertamenti, le sanzioni, il contenzioso, la riscossione coattiva. A questi aspetti è strettamente legato l'eventuale successo nel contrasto all'evasione.

Nel paragrafo 1 affrontiamo quindi il tema del funzionamento dell'amministrazione fiscale e dell'esigenza di interventi di rilancio della sua funzionalità, del rapporto tra fisco e contribuente e delle strategie di contrasto all'evasione. Si sottolineano, in particolare, le potenzialità offerte dalla fatturazione elettronica, dalla lotteria dello scontrino, da modalità più efficienti di contrasto alle frodi, dall'affinamento di strumenti come la *cooperative compliance* e gli ISA, volti a favorire l'adeguamento spontaneo dei contribuenti e da cui può scaturire un diverso e più corretto rapporto tra fisco e contribuenti. Occorrerebbe anche rivedere e coordinare il sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, e riformare il sistema della giustizia tributaria.

Strettamente legata all'evasione è l'erosione fiscale, molto diffusa e in espansione negli ultimi anni (paragrafo 2). La sua riduzione, attraverso la revisione delle spese fiscali, può rendere il sistema più efficiente e più equo.

Per quanto riguarda il disegno del sistema dei tributi, negli ultimi anni, specialmente nel comparto della tassazione dei redditi, si sono succeduti una serie di interventi normativi scarsamente coordinati tra loro, talvolta addirittura di segno opposto, non ispirati da un disegno complessivo e razionale del sistema. Una riforma fiscale dovrebbe avere a riferimento un modello di *tax design*, cioè un'idea di sistema fiscale cui tendere, pur nella consapevolezza che tutti i sistemi fiscali si sono allontanati, in modo più o meno significativo, dai modelli teorici di riferimento ai quali erano ispirati.

L'attuale sistema delle imposte dirette nasce dalla riforma dei primi anni Settanta (riforma Cossignani), ispirata al modello di tassazione onnicomprensiva dei redditi con aliquote

progressive (paragrafo 3). Fin da subito il sistema fu ibridato con la previsione dell'assoggettamento a imposta sostitutiva di alcune tipologie di redditi di capitale; nel corso del tempo si è ulteriormente allontanato dal modello originario, puntando di fatto verso un modello alternativo, quello "duale" (paragrafo 4).

Proponiamo di puntare esplicitamente a quest'ultimo modello, delineandone un impianto teorico (paragrafo 5). Coerentemente col modello "duale", si propone, in particolare, la revisione dell'Irpef con l'abolizione di scaglioni, aliquote, detrazioni sul tipo di reddito e "bonus" di 80 euro (oggi 100 euro) e l'adozione di una progressività continua, sul modello tedesco (paragrafo 6). Ne potrebbero derivare sgravi significativi per i redditi bassi e medi e una semplificazione nella determinazione dell'imposta dovuta.

Nel paragrafo 7 si affronta il tema delle imposte patrimoniali. La soluzione più razionale è sembrata quella di migliorare l'attuale sistema di patrimoniali proporzionali reali su immobili e attività finanziarie, evitando l'istituzione di un'imposta patrimoniale personale progressiva. Si sottolinea comunque la necessità del coordinamento tra le imposte ordinarie sul patrimonio e le imposte sui trasferimenti di ricchezza e ci si riserva di effettuare approfondimenti su questo tema in una seconda fase del lavoro, come pure di esplorare le caratteristiche che dovrebbe avere un'imposta patrimoniale personale.

Anche altri temi sono demandati per approfondimenti a una fase successiva del lavoro. Ci si limita qui a delineare i termini delle principali problematiche e a dare conto dello stato del dibattito e delle proposte avanzate nel dibattito corrente.

In particolare, riguardo all'IRAP, si sottolineano le criticità e si passano in rassegna ipotesi di riforma, tra cui quelle che intenderebbero trasformarla in un'imposta a base imponibile allargata, destinata a finanziare il *welfare*: in particolare a contribuire alla fiscalizzazione (almeno parziale) dei contributi previdenziali, volta a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente (paragrafo 8). Queste ipotesi di riforma saranno oggetto di approfondimento.

Riguardo all'IVA (paragrafo 9) ci si interroga sulla immutabilità delle aliquote IVA e ci si riserva di considerare una loro razionalizzazione. Con la fatturazione elettronica si apre la possibilità di ulteriori semplificazioni e razionalizzazioni, rivedendo a fondo tutti gli adempimenti, nonché le esenzioni, le esclusioni e le detrazioni.

La *green economy* e la tutela dell'ambiente sono oggi obiettivo prioritario, in particolare in ambito UE. Anche i tributi sono chiamati a dare il loro contributo allo sviluppo sostenibile (paragrafo 10). Verranno approfonditi nel prosieguo dei lavori.

Attuare una *web tax* coerente con i principi concordati a livello internazionale è anch'esso un tema estremamente attuale, ma va inquadrato nel contesto più ampio della definizione di nuove regole per l'economia digitalizzata e del loro coordinamento internazionale (paragrafo 11).

In prospettiva potrebbe avviarsi, a livello internazionale, una rivisitazione dei principi di tassazione del reddito d'impresa nella direzione di muovere la base imponibile dall'utile d'impresa ai flussi di cassa: se ne dà sommariamente conto nel paragrafo 12, rimandando per approfondimenti ai lavori futuri.

Resta aperta un'importante questione di fondo. Come visto, la proposta sulla nuova progressività dell'IRPEF implica sgravi consistenti, sulle fasce di reddito medie e basse. Non si affronta qui esplicitamente il problema della copertura finanziaria. Ma qualche indicazione qualitativa emerge dal lavoro. Lasciando impregiudicata la fissazione del disavanzo della P.A. e restando nell'ambito del gettito tributario, risorse aggiuntive verrebbero innanzitutto dall'azione di contrasto all'evasione e dalla riduzione dell'erosione. Altre risorse potrebbero scaturire da altre ipotesi di riforma, che sono state rimandate per approfondimenti alla fase successiva dei lavori: modifiche delle imposte patrimoniali e sui trasferimenti di ricchezza, modifiche delle aliquote IVA, modifiche o trasformazioni dell'IRAP, tasse ecologiche, *web tax*.

## **1. L'Amministrazione fiscale, il rapporto tra fisco e contribuente e il contrasto all'evasione**

La manovra di bilancio per il 2020 ha rafforzato le sanzioni penali tributarie, ha cioè puntato sulla deterrenza. Un'efficace opera di contrasto all'evasione richiede però un'azione più ampia. In primo luogo, occorre accrescere la funzionalità delle agenzie fiscali, consentendo di uscire dalle carenze organizzative, in primo luogo di reclutamento e inquadramento di quadri e dirigenti che si è innescata dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale<sup>1</sup>, che ha invalidato le nomine temporanee di dirigenti nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici, perché eccessivamente reiterate fino a configurarsi come "aggiramento" del concorso pubblico. Alle

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015.

conseguenti difficoltà organizzative si intese porre rimedio con un intervento normativo (nella Legge di bilancio per il 2018) che ridusse il numero dei dirigenti e creò delle posizioni intermedie (POER, posizioni organizzative ad elevata responsabilità). In attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali pende ora presso la Corte una questione concernente la legittimità delle POER<sup>2</sup>.

In realtà la funzionalità delle Agenzie è stata fortemente compromessa in questi ultimi anni, a seguito della carenza di dirigenti e della fuoriuscita di molti funzionari, passati al settore privato. L'autonomia prevista originariamente dal D.lgs. 300/1999 è stata gradualmente erosa, sia sul fronte dell'autonomia finanziaria e organizzativa che su quello del reclutamento e della promozione del personale. Due rapporti sullo stato dell'amministrazione fiscale italiana redatti dal FMI e dall'OCSE e resi pubblici nel 2016 concordemente segnalano come l'autonomia delle agenzie fiscali sui fronti indicati sia bassa nel confronto internazionale e raccomandano un suo potenziamento. Raccomandano anche una maggiore stabilità nella guida delle agenzie, prevedendo una durata predeterminata del Direttore, non soggetta a *spoil system*.

Occorre poi cogliere tutte le opportunità offerte dalla fatturazione elettronica, dall'annunciata dichiarazione IVA pre-compilata, dalla lotteria degli scontrini e dagli ISA, utilizzando al meglio le banche date e incrociando le informazioni con quelle sui versamenti. Ma sarebbe sbagliato puntare solo su controlli massivi e automatizzati, basati sull'utilizzo meccanico di banche dati informatizzate, cui far seguire meccanicamente accertamenti automatici o presuntivi. Occorrono anche controlli puntuali su singoli contribuenti, scelti sulla base di rigorose analisi del rischio, svolti da funzionari esperti, con il supporto di adeguate metodologie. La lotta all'evasione deve essere fondata anche e soprattutto sull'azione non massiva ma casistica di controllo e verifica svolta da un'amministrazione fiscale altamente professionalizzata, capace di selezionare i contribuenti «a rischio» e di entrare in contraddittorio con loro già in fase di verifica, dotata di informazioni e strumenti analitici che consentano di perseguirli con strumenti giuridici e tecnici solidi.

Occorre anche impostare il rapporto con il contribuente su basi più cooperative, più improntate al confronto continuo, anche in fase di verifica, e riconoscere il dato di fatto

---

<sup>2</sup> Nell'udienza del 25 febbraio 2020 la Corte ha deciso di applicare per la prima volta il suo nuovo regolamento e procedere preliminarmente all'audizione di esperti.

che non tutti i contribuenti sono evasori: esiste anche il contribuente spontaneamente onesto.

La *cooperative compliance* introdotta con la delega Monti, seguendo le raccomandazioni dell'OCSE, riconosce che una grande impresa che, nell'ambito dei controlli interni, si doti di un efficace sistema di monitoraggio e riduzione del rischio fiscale costruisce all'interno della sua *governance* un baluardo contro pratiche elusive (o evasive), è disposta a essere più trasparente verso il fisco in cambio di una certezza *ex ante* sul trattamento fiscale di operazioni complesse e soggette a diverse possibili interpretazioni.

Gli ISA non sono una rivisitazione aggiornata degli studi di settore, ma rappresentano un rovesciamento di paradigma radicale. Si passa da un sistema di controlli *ex post* delle dichiarazioni, che colpivano in modo massivo tutti i contribuenti, alla individuazione *ex ante* di coloro che sono affidabili, i quali sono premiati sollevandoli da adempimenti e controlli e rendendo più agevoli i rimborsi, e di coloro che invece hanno basso indice di affidabilità, nei confronti dei quali, però, non si interviene dopo la dichiarazione dei redditi con accertamenti e sanzioni, ma aprendo subito un dialogo, rilevando anomalie e invitandoli a regolarizzare prima di presentare la dichiarazione, per evitare futuri accertamenti e sanzioni. I primi dati disponibili evidenziano risultati positivi in termini di gettito. Occorre adeguare lo strumento per renderlo più preciso ed efficace.

La *cooperative compliance* riguarda oggi circa 40 grandi società. Si auspica, come previsto dalla norma istitutiva, la graduale estensione a un numero maggiore di grandi contribuenti, se e quando la capacità operativa dell'Agenzia delle entrate lo consentirà. Per i contribuenti soggetti ad ISA si potrebbe in prospettiva estendere l'analisi dell'affidabilità ai loro intermediari fiscali (CAF, commercialisti). Dato che la dichiarazione dei redditi riporta anche l'identificativo dell'intermediario, sarebbe agevole valutare l'affidabilità media degli assistiti, ottenendo un indicatore di affidabilità dell'intermediario. Sarebbe poi possibile prevedere, almeno per i più affidabili, un ruolo di maggiore responsabilità e potenziarne il ruolo.[citare Guiso]

L'idea è di un fisco rigoroso ma più dialogante, alieno da repressione generalizzata ma capace di individuare con analisi precise i contribuenti infedeli, incalzarli con rilievi puntuali che li spingano a dichiarare di più, e quando è il caso punirli con accertamenti efficaci, in grado di reggere il contenzioso. Un fisco consapevole che non tutti i contribuenti sono evasori, non tutti sono da perseguire allo stesso modo, da assoggettare agli stessi controlli ed adempimenti. Occorre sapere discriminare tra i contribuenti

disonesti e gli onesti, che vanno incoraggiati. Un sistema basato su un dialogo *ex ante*, su una maggiore interlocuzione tra amministrazione e contribuenti potrebbe dare migliori risultati rispetto a un sistema basato solamente sulla repressione *ex post* e sulla moltiplicazione degli adempimenti.

Non è produttivo, ogni volta che si individua una tipologia di abuso, intervenire inasprendo le sanzioni o complicando gli adempimenti o imponendone di nuovi su tutti i contribuenti, anziché puntare su controlli specifici e mirati, che colpiscano chi commette l'abuso. Così facendo si esasperano intere categorie di contribuenti. Occorre invece che l'amministrazione fiscale innovi decisamente il suo modo di operare, cominciando dall'IVA: non limiti i suoi controlli alla verifica delle dichiarazioni, che avviene di necessità con anni di ritardo, ma punti con decisione a contrastare le frodi in corso. Utilizzando le informazioni della fatturazione elettronica, dei versamenti fiscali e contributivi, delle movimentazioni finanziarie è possibile costruire indicatori di pericolosità che orientino controlli tempestivi sulle tipologie più frequenti e pericolose di frode: le «cartiere» di false fatture per operazioni inesistenti e gli operatori che, pur essendo effettivamente operativi e corretti su altri fronti, omettono i versamenti, sapendo di poter chiudere l'attività e sparire prima che la dichiarazione fiscale venga sottoposta a controllo.

D'altro canto, un sistema basato su accertamenti induttivi automatici, sulla moltiplicazione degli adempimenti, su atteggiamenti eccessivamente punitivi verso alcune categorie di contribuenti porterebbe a reazioni opposte. A forme estese di erosione fiscale, che di fatto legalizzano l'evasione, a condoni.<sup>3</sup> La continua oscillazione tra repressione massimalistica da un lato e dall'altro compiacenti occhieggiamenti al «fisco amico», alla «pace fiscale», la concessione di esenzioni, agevolazioni e condoni impedisce al fisco italiano di trovare una «normalità», di approdare a sistemi rigorosi ma «civili» di contrasto all'evasione.

Occorre anche migliorare il funzionamento complessivo della macchina del fisco, continuando a semplificare gli adempimenti, curando la certezza giuridica, riformando la giustizia tributaria, curando il coordinamento tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

---

<sup>3</sup> Ne è un esempio la raffica di sanatorie disposta con la manovra per il 2019, che ha interessato tutte le fasi del procedimento fiscale: dal verbale di constatazione, agli avvisi di accertamento, di rettifica e di liquidazione, al contenzioso in commissione tributaria, alla riscossione coattiva.

Un fisco che richieda molti adempimenti e trasmissioni di informazioni di cui non è evidente la finalità produce costi amministrativi eccessivi e genera nei contribuenti disaffezione.

L'incertezza sul fronte fiscale, come più in generale qualunque tipo di incertezza, frena la crescita economica: gli investimenti vengono differiti, o diretti altrove. Gli interventi attuati con la delega fiscale del 2014 (la ridefinizione dell'abuso del diritto e dell'elusione, l'istituzione della *cooperative compliance* e degli ISA, la revisione degli interpelli, la riforma del penale tributario e delle sanzioni amministrative) muovevano in questa direzione. Occorre monitorarne l'applicazione e i risultati<sup>4</sup>.

La riforma della giustizia fiscale è all'ordine del giorno. A tempi relativamente rapidi rispetto alla giustizia civile e penale si accompagna la diffusa convinzione che la professionalità e la specializzazione del corpo giudicante debbano essere migliorate.

Permane, ed è stato accentuato dalla recente istituzione della confisca per sproporzione, lo scollegamento o, per meglio dire, la “sovrapposizione” del processo tributario e del processo penale. Merita riflessione il rapporto di completa indipendenza tra l'accertamento dell'evasione fiscale e l'accertamento della sua rilevanza penale. E' possibile, ad esempio, che un procedimento penale, innescato da una *notitia criminis*, si instauri e si definisca a danno del contribuente anche senza che l'Amministrazione finanziaria abbia effettivamente avanzato una pretesa tributaria nei suoi confronti. Le due indagini – tributaria e penale – sono sempre state e restano tuttora del tutto “sganciate” l'una dall'altra e possono svilupparsi in modo del tutto indipendente, separato e autonomo, al punto che gli organi di verifica fiscale, in presenza di rilievi che superano determinate soglie quantitative, possono inoltrare – e anzi, ritengono di essere tenuti a inoltrare – la *notitia criminis* al giudice penale anche a prescindere dall'esistenza degli elementi tipizzanti una fattispecie di reato e, soprattutto, anche a prescindere da una pretesa impositiva formalizzata in un atto di accertamento. D'altro canto, alla chiusura, con eventuali sanzioni, dell'accertamento amministrativo può accompagnarsi la prosecuzione

---

<sup>4</sup> La riforma del sistema sanzionatorio penale ha condotto alla depenalizzazione dell'evasione cosiddetta interpretativa – cioè delle contestazioni di evasione basate non sull'occultamento di imponibili, ma sulla differente interpretazione del trattamento fiscale di componenti di reddito dichiarati dal contribuente – e delle fattispecie di abuso del diritto. Ma gli uffici talvolta continuano a trasmettere notizie di reato anche con riferimento a scostamenti di imponibile che, pur superando le soglie quantitative previste dalla norma, traggono origine proprio dalle fattispecie depenalizzate. Ciò, oltre ad appesantire il carico di lavoro delle procure, produce incertezza e danni reputazionali alle imprese coinvolte.



del processo penale. Occorre una riflessione e un intervento su questo “doppio binario”, tenendo presenti principi giuridici come il “*ne bis in idem*”. Lo stesso livello delle sanzioni amministrative, poco graduato in funzione dell’entità delle irregolarità e in generale piuttosto elevato, richiede un riesame alla luce anche della giurisprudenza europea sulla natura “afflittiva” delle sanzioni.

## **2. La riduzione dell’erosione**

L’erosione può e deve essere contenuta e ridotta. Non solo per il recupero immediato di gettito che può provenire dall’abolizione o dalla riduzione di alcune agevolazioni o regimi di favore, ma per l’effetto estremamente negativo sull’efficienza e sull’equità del sistema tributario e per l’effetto di incentivo indiretto all’evasione.

Per un’azione veramente efficace contro l’evasione è prioritario ridurre l’erosione. Le esenzioni e le agevolazioni rispetto alle imposte ordinarie sono percepite (e di fatto costituiscono) «evasione legale». Le disparità di trattamento a favore di specifici settori economici e categorie di contribuenti aumentano la percezione di un fisco iniquo ed ingiusto e stimolano i non beneficiati cercare altre strade per contenere il proprio carico fiscale, a «farsi giustizia da soli», come diceva Cosciani alla metà del secolo scorso (Cosciani, 1952). Antonio Pedone (2019) segnala la “disintegrazione” dell’imposta personale progressiva sul reddito complessivo sotto il proliferare dei trattamenti tributari differenziati.

Le forme di erosione sono aumentate notevolmente negli ultimi anni. Ne sono esempio l’esenzione degli agricoltori dall’IMU e dall’IRAP e l’esclusione delle rendite dei loro terreni dall’IRPEF. Dal 2019, la forte estensione del regime forfettario dei minimi.

Quest’ultima misura è un esempio emblematico dello stretto collegamento tra alcune forme di erosione e la lotta all’evasione. Il regime forfettario di tassazione per i professionisti e le imprese individuali era nato per agevolare attività marginali, di piccole dimensioni, poco strutturate. La manovra di bilancio per il 2019 ha esteso fortemente la soglia dei ricavi per l’ammissione al regime, portandola da 45 a 65 mila euro, ed eliminato i limiti all’utilizzo di dipendenti e collaboratori e di immobilizzazioni materiali. Con il regime sostitutivo previsto per il 2020 per i contribuenti tra 65 e 100 mila euro di ricavi, sospeso dalla manovra di bilancio per il 2020, è stato valutato che solo il 20 per cento

circa dei professionisti e delle imprese individuali sarebbe rientrato nel regime ordinario<sup>5</sup>. E poiché i contribuenti forfettari non hanno l'obbligo della fattura elettronica e sono esclusi dagli ISA, le possibilità di controllo saranno molto ridotte, a conferma di quanto affermato: siamo di fronte a una forma di erosione che riduce fortemente la platea dei contribuenti su cui agire per il contrasto all'evasione<sup>6</sup>.

Per gli agricoltori, intesi come persone fisiche che esercitano attività imprenditoriale nel settore agricolo<sup>7</sup>, rientrava nella base imponibile Irpef il reddito agrario, cioè la rendita determinata catastalmente. Era la forma tradizionale, ottocentesca, di tassazione. Il catasto dei terreni agricoli dovrebbe determinare la rendita ordinaria normalmente ritraibile da un determinato terreno, sottoposto a una specifica coltura. L'argomento tradizionale a favore del reddito normale è che incentiva le tecniche più efficienti, capaci di produrre redditi superiori alla rendita normale, e quindi stimola la crescita. Ovviamente, dovrebbe essere un catasto aggiornato, mentre notoriamente non lo è. I valori catastali sono molto inferiori al reddito d'impresa effettivo. In effetti, non si vede perché, al di sopra di livelli marginali di attività, non si possa tassare il reddito effettivo. In realtà, le imprese agricole che eccedano il livello di produzione rinvenibile dal terreno su cui operano, che cioè svolgono attività di trasformazione o di intermediazione, sulla parte eccedente subiscono l'imposta sul reddito effettivo. Anche l'attività agricola esercitata da società di capitali è tassata sul reddito d'impresa effettivo (con l'IRES); ma esiste l'opzione per la tassazione a rendita catastale<sup>8</sup>. Nel complesso il catasto dei terreni, obsoleto e fortemente sottostimato,

---

<sup>5</sup> Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019).

<sup>6</sup> Il regime dei forfettari spinge le imprese verso il nanismo economico: quelle piccole sono disincentivate a crescere, mentre quelle un poco più grandi cercheranno di «immergersi» (magari frammentandosi) sotto la soglia forfettaria (si veda Ceriani (2018)). Per avviare un cambiamento si potrebbe quanto meno estendere la fatturazione elettronica a coloro che sono nel regime forfettario, in modo da avere traccia dei rapporti che intrattengono con il resto del sistema, o farli rientrare nel mondo degli ISA, magari con adempimenti semplificati o limitati ai forfettari di maggiori dimensioni.

<sup>7</sup> Sono i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

<sup>8</sup> Possono esercitare l'opzione le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola. Questa qualifica spetta se l'oggetto sociale prevede l'esercizio "esclusivo" delle attività finalizzate alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento di animali e attività connesse (art. 2135 cod. civ.) e se la ragione sociale (in caso di società di persone) o la denominazione sociale (in caso di società di capitali) contiene l'indicazione "società agricola". Ovviamente l'esclusività è soddisfatta se quanto previsto nell'oggetto sociale trova riscontro nell'attività effettivamente svolta, ma non viene meno se la società svolge ulteriori attività strumentali a quella principale: ad esempio, l'acquisto o l'affitto di terreni per ampliare l'attività agricola, oppure la contrazione di un finanziamento per acquistare un trattore necessario alla coltivazione del terreno.

costituiva una forma di erosione, 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<sup>9</sup>. In precedenza, con la legge di stabilità per il 2016, il settore agricolo, che già godeva di un'aliquota ridotta, ha ottenuto l'esenzione 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 comporta sovra-compensazioni.

### 3. La tassazione onnicomprensiva del reddito

Come ricordato, l'impianto attuale delle imposte sui redditi è ancora improntato nelle sue linee di fondo, ma con alcuni significativi allontanamenti, ai criteri della riforma tributaria dei primi anni Settanta del secolo scorso. L'idea centrale sviluppata dalla commissione Cosciani<sup>10</sup>, peraltro perfettamente in linea con la migliore letteratura sul *tax design* del tempo e con le migliori pratiche a livello internazionale, era quella della tassazione onnicomprensiva del reddito, con aliquote progressive (il modello Schanz-Haig-Simon). Questo modello di tassazione, detto *comprehensive income*, anche noto nella tradizione italiana come "reddito entrata", ha una lunga storia. Sviluppato tra la fine del 1800 e i primi decenni del secolo scorso da Schanz (1896) in Germania, da Haig (1921) e Simons (1938) negli Stati Uniti, definisce il reddito imponibile in un periodo di riferimento ( $R_t$ ) come la somma dei consumi ( $C_t$ ) nel periodo più l'aumento di ricchezza tra il periodo in esame e il precedente ( $W_t - W_{t-1}$ ).

$$R_t = C_t + (W_t - W_{t-1})$$

L'aumento (o la riduzione) di ricchezza è dato non solo dal risparmio dell'anno, ma anche dall'aumento di valore dello stock di ricchezza preesistente. Ad esempio, dall'aumento (o riduzione) del corso dei titoli azionari o obbligazionari, dei fabbricati, dei terreni: in generale, di tutte le componenti finanziarie o reali della ricchezza. Con questa definizione

---

<sup>9</sup> La legge di bilancio per il 2020 prevede che dal 2021 l'esenzione sia ridotta alla metà.

<sup>10</sup> Commissione di Studio per la Riforma Tributaria (1964).

di reddito, in sostanza, la capacità contributiva è commisurata al consumo potenziale, ovvero a quanto il contribuente avrebbe potuto spendere nell'anno senza modificare la sua situazione economica complessiva: cioè, quanto avrebbe potuto spendere nell'anno (indipendentemente da quanto ha effettivamente speso) senza accrescere e senza diminuire la sua ricchezza rispetto all'inizio dell'anno.<sup>11</sup> Visto dal lato delle entrate, anziché da quello degli impieghi, il reddito imponibile è dato dalla somma di tutti i redditi percepiti nell'anno ( $Y_t$ ): da lavoro (dipendente e autonomo), da impresa (individuale o di società di persone), da capitale (interessi, dividendi, canoni). Ad essi si aggiungono gli eventuali guadagni (o perdite) in conto capitale sulla ricchezza posseduta ( $GC_t$ ), nonché i redditi occasionali e straordinari (vincite, donazioni, successioni) ( $YS_t$ ).

$$R_t = Y_t + GC_t + YS_t$$

Coerentemente con il concetto di reddito imponibile come consumo potenziale, vanno considerati i guadagni (e le perdite) in conto capitale maturate (e non quelle realizzate): ciò che l'individuo avrebbe potuto consumare dipende infatti da ciò che avrebbe potuto realizzare se avesse ceduto i suoi cespiti patrimoniali. E' considerato reddito anche l'autoconsumo, cioè la fruizione diretta di beni e servizi prodotti dal contribuente, che però non li cede sul mercato, ma li consuma direttamente. L'esempio più significativo è la fruizione dei servizi goduti dal proprietario dall'abitazione da lui occupata. I redditi d'impresa sono tassati sulla base dell'utile netto, inteso come differenza tra componenti reddituali positive e negative di periodo (con riporto delle eventuali perdite). Anche i professionisti vanno tassati sul loro reddito netto. In generale, tutti i redditi vanno tassati al netto, cioè sottraendo ai ricavi i costi inerenti alla loro produzione<sup>12</sup>. Tassare il reddito effettivo obbliga il contribuente a computare e documentare ricavi e costi "correttamente" misurati. Il reddito imponibile complessivo va assoggettato alla progressività dell'imposta personale. Ovviamente, anche le società di capitali sono tassate, al pari di tutte le altre imprese, sulla base dell'utile netto. L'imposta proporzionale applicata sugli utili societari è considerata un'anticipazione dell'imposta dovuta dai soci sui dividendi: all'atto della distribuzione dei dividendi scattano regimi (come il credito d'imposta sui dividendi) volti

---

<sup>11</sup> Un modo alternativo di concettualizzare il reddito entrata è quello proposto da Simons, che lo descrive come la "somma algebrica di 1) il valore di mercato dei diritti esercitati nella sfera del consumo e 2) la variazione del valore del pacchetto di titoli di proprietà tra l'inizio e la fine del periodo in oggetto" (Simon 1938, p. 50).

<sup>12</sup> È prevista una eccezione per i redditi di capitale, generalmente tassati al lordo degli eventuali costi di produzione, in considerazione della ordinaria scarsa rilevanza di tali costi.

ad evitare la doppia imposizione in capo al socio di un reddito già tassato in capo alla società.

Il modello teorico SHS non è mai stato applicato da alcun paese nella sua interezza. Tipicamente, l'autoconsumo non è mai tassato, tranne che, in qualche raro caso, per quanto riguarda il reddito figurativo sull'abitazione occupata dal proprietario. I guadagni in conto capitale vengono generalmente tassati al realizzo, non alla maturazione, e assoggettati a imposta separata, proporzionale. Anche gli altri redditi di natura finanziaria sono spesso tassati separatamente, con aliquota proporzionale. La stessa cosa accade per i redditi straordinari e occasionali, comunemente assoggettati a imposte separate (imposte sulle successioni e donazioni, imposte sulle vincite). In generale, come ricordato, il reddito d'impresa dovrebbe essere calcolato per differenza tra ricavi e costi effettivi, cioè sulla base di grandezze misurate in modo economicamente "corretto". In realtà, le definizioni fiscali spesso si discostano dalle "vere" risultanze economiche. Esempio tipico sono gli ammortamenti, che generalmente non riflettono il "vero" costo di rimpiazzo del capitale. Su molte spese, poi, per finalità talvolta di semplificazione, talvolta anti-elusive, talaltra di mera acquisizione di gettito, le regole fiscali pongono limitazioni alla deducibilità.

Il reddito imponibile complessivo va assoggettato alla progressività dell'imposta personale.

Anche in Italia, come ricordato, il sistema tributario si è sempre discostato per aspetti significativi dal "reddito entrata". L'impianto teorico subì dall'inizio (dal 1974) una violazione importante, con la decisione di tassare separatamente con ritenute proporzionali alla fonte alcuni redditi da capitale (interessi, plusvalenze, dividendi)<sup>13</sup>. Anche i redditi occasionali (vincite, donazioni e successioni) furono assoggettati a imposte sostitutive. Le plusvalenze furono tassate solo in alcuni casi, e solo al realizzo. Per i redditi di natura fondiaria (da fabbricati e da terreni) fu mantenuta la determinazione in base a valori catastali già allora obsoleti.

Nel tempo, le eccezioni al principio della onnicomprensività si sono accentuate<sup>14</sup>. Dal 2000 i redditi figurativi sulla residenza principale sono esenti per il proprietario. Dal 2011 l'affitto di fabbricati di abitazione è soggetto ad imposta separata, con aliquota del 21 per cento (dal 2019 anche l'affitto di negozi sotto una specifica metratura). Quasi tutti i

---

<sup>13</sup> Gli interessi sui titoli del debito pubblico furono addirittura esentati. Per i dividendi, che inizialmente entravano pienamente nell'imponibile Irpef (sistema "classico"), già dal 1976 fu istituito il credito d'imposta che evitava la doppia tassazione rispetto all'imposta sulle società.

<sup>14</sup> Cfr. Pellegrino-Panteghini (2019).

fabbricati tenuti a disposizione non rientrano nell'imponibile (dal 2011). Dal 2008 alcuni redditi da lavoro (premi di risultato decisi con la contrattazione aziendale) sono soggetti a tassazione separata, con aliquota del 10 per cento. Dallo stesso anno sono parzialmente esenti i diritti d'autore e i redditi rivenienti dall'utilizzazione di opere dell'ingegno. Da ultimo, con la manovra di bilancio per il 2019, sono stati assoggettati a imposta sostitutiva proporzionale i redditi da ripetizioni erogate da docenti. Soprattutto, è stata fortemente potenziata la portata del regime sostitutivo forfettario (proporzionale) per i contribuenti "minimi" che percepiscono redditi di impresa e lavoro autonomo (la cosiddetta *flat tax* delle partite Iva).

I redditi occasionali e non ripetibili non sono mai stati compresi nell'imposta personale sul reddito, ma tassati separatamente. Riguardo, in particolare, agli incrementi di patrimonio acquisiti *mortis causa* o per liberalità tra vivi (successioni e donazioni) le modifiche decise nello scorso decennio ne hanno ridotto il carico e la progressività. Un ulteriore allontanamento dalla tassazione onnicomprensiva (reddito entrata) è stata la soppressione della norma finale di "chiusura" del Testo unico delle imposte sui redditi, che prevedeva l'imponibilità di ogni altro provento non espressamente considerato da altre disposizioni<sup>15</sup>. Oggi, un provento che non sia riconducibile ad alcuna delle categorie reddituali elencate e regolate dal TUIR, se non soggetto a imposte sostitutive, resta escluso dall'imposta sui redditi.

Le aliquote legali dell'IRPEF presentavano inizialmente una forte progressività, con numerosi scaglioni. Nel tempo la progressività dell'imposta personale sui redditi è stata attenuata, ma non certo soppressa. Il numero degli scaglioni è stato ridotto e le aliquote massime abbassate (dall'originario 72 all'attuale 43 per cento), ma sono state introdotte detrazioni decrescenti al crescere del reddito (per carichi familiari, per redditi da lavoro), che accrescono la progressività, soprattutto sui redditi medio-bassi. Il recente dibattito sulla *flat tax* prospetta una inversione di tendenza netta, di cui è però in forte dubbio la fattibilità, rispetto agli equilibri di bilancio, e la stessa opportunità.

---

<sup>15</sup> Il DPR 597/1973, nella sua formulazione originaria, prevedeva, all'art. 80, una norma di chiusura che assoggettava a tassazione tutti i redditi, ancorché non ricompresi nelle singole categorie: "Alla formazione del reddito complessivo, per il periodo d'imposta e nella misura in cui è stato percepito, concorre ogni altro reddito diverso da quelli espressamente considerati dalle disposizioni del presente decreto". Questa norma non è stata riprodotta nel Testo unico delle imposte sui redditi approvato con DPR 917/1986. Tuttavia, alcune disposizioni a "fattispecie aperta" si rinvencono tuttora all'interno delle singole categorie reddituali: ad esempio, la previsione (contenuta nell'art. 67, comma 1, lett. l) del TUIR) che riconduce a tassazione nell'ambito dei redditi diversi "*i redditi derivanti ... dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere*".

Le società di capitali erano soggette all'Irpeg sul loro reddito effettivo, come da bilancio civilistico con le successive correzioni fiscali. La doppia tassazione dei profitti distribuiti dalle società (ritenuta indesiderabile) fu evitata dal 1976 con un sistema di credito d'imposta sui dividendi. Nel 2004 il credito d'imposta sui dividendi è stato sostituito dall'esenzione del dividendo e della plusvalenza societaria in capo al socio (PEX: *participation exemption*), sostanzialmente a seguito di sentenze della Corte di Giustizia Europea (ECJ) che imponevano un trattamento uniforme del dividendo, indipendentemente dalla residenza del socio e della società.

L'imposta personale sui redditi avrebbe dovuto essere accompagnata da un'imposta reale ordinaria sul patrimonio, proporzionale (non progressiva), al fine di attuare la cosiddetta discriminazione qualitativa dei redditi. Si riteneva infatti che il possesso di un patrimonio fosse un fattore aggiuntivo di capacità contributiva, perché capace di produrre redditi senza richiedere, a differenza dei redditi da lavoro, alcuno sforzo lavorativo. Si riteneva che una imposta sul patrimonio fosse anche funzionale a una maggiore efficienza del sistema produttivo, proprio perché avrebbe penalizzato l'ozio". Come è noto, la discriminazione qualitativa dei redditi fu però attuata con la riforma degli anni settanta in modo diverso da quanto previsto da Cossicani: in luogo dell'imposta reale ordinaria sul patrimonio, fu istituita l'ILOR, un'imposta sui redditi di fonte (totalmente o parzialmente) patrimoniale (diversi quindi da quelli da lavoro), poi abolita contestualmente all'istituzione dell'IRAP con la riforma Visco del 1997-98.

#### **4. Il modello di tassazione “duale”**

Alla luce degli importanti allontanamenti dal modello teorico S-H-S, presenti fin dall'adozione della riforma degli anni Settanta e accentuati nel corso dei decenni successivi, si può affermare che il nostro sistema tributario ha teso a convergere, di fatto, anche se non sempre con esplicita consapevolezza, verso un altro modello di riferimento, quello della *Dual Income Tax*.

Si può anzi affermare che già alle origini l'Irpef manifestava “natura duale”: come rilevato, la gran parte dei redditi di natura finanziaria veniva esclusa dalla progressività e assoggettata, come regola generale, a prelievi sostitutivi di natura proporzionale.

Questa natura duale della nostra imposta personale era considerata dalla maggior parte degli osservatori un difetto, sia per gli inconvenienti in termini di equità verticale (alterazione della curva delle aliquote medie effettive al crescere del reddito complessivo),

sia, soprattutto, per i difetti in termini di equità orizzontale (disparità di trattamento tributario a parità di reddito complessivo).

Di fatto è successo che, nel tempo, il “modello italiano” ha anticipato soluzioni che poi sono state adottate nel resto del mondo. L’imposta duale è stata razionalizzata come la migliore risposta, in termini sia di efficienza sia di equità, alla sfida che l’integrazione e la liberalizzazione del mercato dei capitali al livello mondiale poneva al potere impositivo degli stati nazionali.

Il modello “duale” è stato originariamente teorizzato nella sua forma più pura e adottato nei paesi del Nord Europa, a partire dalla fine degli anni ottanta. La caratteristica fondamentale è la separazione tra il reddito da capitale e il reddito da lavoro (dipendente o autonomo). Quest’ultimo è tassato ad aliquote progressive, mentre il reddito da capitale è tassato ad aliquota proporzionale. L’aliquota sul reddito da capitale dovrebbe essere allineata a quella del primo scaglione del reddito da lavoro (cioè quella iniziale, la più bassa).

Il reddito da lavoro comprende salari e stipendi, *fringe benefits*, pensioni e prestazioni di sicurezza sociale, nonché i redditi da lavoro autonomo e professionale e il contributo lavorativo dell’imprenditore (individuale o socio di una società di persone) all’attività dell’impresa.

Il reddito da capitale è costituito da interessi, dividendi, plusvalenze, affitti, royalties, dal reddito imputato all’abitazione di residenza del proprietario e, ovviamente, dal reddito d’impresa. Gli utili delle società di capitali sono soggetti all’imposta societaria; per le imprese individuali e le società di persone è considerato reddito da capitale il rendimento del capitale investito, il restante è considerato reddito da lavoro.

Tutti i redditi da capitale sono tassati a un’aliquota proporzionale uniforme, uguale a quella dell’imposta sui profitti delle società di capitali. Per minimizzare la possibilità di arbitraggi fiscali, come ricordato le aliquote sui redditi da capitale e quella sulle società dovrebbero essere allineate all’aliquota iniziale sui redditi da lavoro.

Diversi paesi tassano i due tipi di reddito in modo completamente separato. Ciò implica che le eventuali perdite sul reddito da capitale (ad esempio, sui redditi d’impresa) non sono compensabili con i redditi da lavoro; sono tuttavia riportabili in avanti contro redditi positivi della stessa specie in esercizi futuri.

Le deduzioni e le detrazioni personali (ad esempio, per familiari a carico) sono generalmente fruibili solo a fronte dei redditi da lavoro e della relativa imposta.



La tassazione separata consente di avvalersi molto diffusamente delle ritenute alla fonte sui redditi da capitale (interessi, plusvalenze, utili distribuiti); queste ritenute possono essere considerate definitive, con importanti semplificazioni del sistema.

Nel caso di partecipazioni detenute da società di capitali la doppia imposizione degli utili distribuiti è evitata esentando dividendi (in generale) e plusvalenze (nei casi di partecipazioni strategiche che rientrino nel regime PEX) in capo agli azionisti che li percepiscono. In questo modo l'imposta sugli utili societari opera come una sorta di ritenuta finale alla fonte sugli utili distribuiti agli azionisti.

Un aspetto specifico riguarda la ripartizione tra capitale e lavoro dei redditi prodotti dalle imprese individuali, dai lavoratori autonomi, dalle società di persone e da quelle di capitali a ristretta base azionaria, quando l'imprenditore, il professionista o il socio prestano attività lavorativa diretta nell'impresa, nello studio o nella società.

Questa ripartizione può essere effettuata attribuendo un rendimento figurativo al capitale (cespiti immobilizzati): il reddito che ne risulta è considerato reddito da capitale, il restante è tassato come reddito da lavoro. In altri termini, gli eventuali "extra-profitti" rispetto al rendimento figurativo stabilito normativamente risultano tassati con l'imposta progressiva.

Un modo alternativo al precedente è quello di stimare direttamente il contributo lavorativo e considerare il restante come reddito da capitale. È l'approccio adottato in Italia con l'IRI. L'IRI ha la finalità di tassare il reddito d'impresa in modo neutrale rispetto alla veste giuridica con la quale l'attività d'impresa è gestita: gli imprenditori individuali e le società di persone sono tassati come le società di capitali. Attua la separazione tra reddito di lavoro (tassato in progressiva) e reddito di capitale (tassato a cedolare), coerentemente con il modello duale. Considera infatti l'impresa come separata dall'individuo (anche per l'imprenditore individuale), con conseguente obbligo di evidenza contabile delle somme che l'individuo ritrae dall'azienda per le sue esigenze personali. Queste somme sono considerate come contributo diretto lavorativo, cioè reddito da lavoro, assoggettato alla progressività. Il reddito d'impresa al netto di questo reddito da lavoro è considerato reddito da capitale ed è soggetto ad aliquota proporzionale, uguale a quella dell'imposta sulle società di capitali.

L'imposizione duale è coerente con (e può essere associata a) l'ACE (*Allowance for Corporate Equity*)<sup>16</sup>. L'ACE consente la deducibilità dal reddito d'impresa del

---

<sup>16</sup> L'ACE fu proposto inizialmente dall'IFS (Institute for Fiscal Studies) circa vent'anni fa; è stata adottata, con formulazioni diverse, da alcuni paesi (Croazia, Italia, Austria, Brasile, Belgio, Latvia). Oltre

rendimento figurativo del capitale proprio: ne rende così equivalente il trattamento fiscale rispetto al debito, eliminando la nota distorsione a favore di quest'ultimo. Tassa solo gli extra-profitti, cioè quelli eccedenti il rendimento figurativo (che è fissato con atto amministrativo). Può interessare oltre alle società di capitali anche le imprese individuali e le società di persone.

Tra i vantaggi del sistema “duale” si annoverano usualmente:

- la possibilità di resistere meglio alla concorrenza fiscale di altri paesi sulle basi imponibili più mobili, tassando i redditi da capitale ad aliquota “bassa”, fuori dalla progressività;
- la neutralità di trattamento tra i diversi redditi da capitale, con conseguente eliminazione delle opportunità di arbitraggi fiscali;
- l'attenuazione, per effetto dell'abbassamento della tassazione sul capitale, di altri effetti distorsivi, quali l'effetto *lock-in* sulle plusvalenze e l'effetto dell'inflazione sulla tassazione dei rendimenti nominali del capitale, che ne erode il valore reale;
- grazie all'ACE, l'eliminazione della discriminazione fiscale a favore del debito e a sfavore del capitale proprio;
- la possibilità di semplificare fortemente il sistema, ricorrendo a ritenute definitive alla fonte sui redditi da capitale.

Anche sotto il profilo dell'equità il modello duale è risultato difendibile. Non solo come “il meno peggio”, rispetto all'alternativa di una progressiva completa detassazione del capitale sul piano mondiale. Ma anche perché una crescente mole di risultanze empiriche mostrava come, in alcuni grandi paesi dell'Occidente più sviluppato, a partire dagli Stati

---

a rendere neutrale (dal punto di vista fiscale) la scelta tra finanziamento con capitale proprio e con debito, presenta alcuni altri vantaggi: nella sua forma incrementale (cioè se applicata solo agli incrementi di capitale successivi alla sua entrata in vigore) l'ACE concentra gli sgravi sul nuovo capitale, cioè sulle nuove iniziative. In altri termini, assorbe risorse finanziarie limitate e consegue effetti di incentivo forti, stimolando l'investimento tramite la riduzione del costo del capitale. L'ACE è stata caldeggiata dal FMI, soprattutto da quando la crisi del 2008 ha evidenziato i limiti di una struttura finanziaria delle imprese troppo squilibrata verso il debito. E' prevista nella proposta di direttiva europea sulla CCCTB. Fu proposta nella bozza di delega di riforma fiscale presentata dal governo Berlusconi nel luglio 2011, ribattezzata “aiuto alla crescita economica”, e attuata con il decreto Salva-Italia (governo Monti) nel novembre dello stesso anno. Nella sostanza, si tratta di una riedizione della vecchia DIT introdotta con la riforma del 1997-1998 e soppressa nel 2003. La differenza significativa è che mentre l'ACE esenta il rendimento figurativo del capitale proprio, la vecchia DIT lo tassava ad aliquota ridotta (ma è anche vero che allora l'aliquota dell'imposta sulle società era molto più alta: 37 per cento).

Uniti, la principale fonte di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi fosse ormai la componente derivante dal lavoro, stante la fortissima crescita delle remunerazioni sia degli alti ceti manageriali sia di quelli esercenti arti e professioni, che possono sfruttare caratteristiche uniche e non ripetibili sul piano delle doti personali e del capitale umano.

Come per la tassazione onnicomprensiva S-H-S, anche per la tassazione duale le applicazioni concrete si sono discostate, talvolta in modo significativo, dal modello teorico<sup>17</sup>.

Anche al di là del contesto del Nord Europa, molti paesi, pur non adottando esplicitamente un modello duale, hanno fatto diffuso ricorso alla pratica di sottoporre i redditi di capitale a tributi sostitutivi di natura proporzionale.

I movimenti verso la “dualità” si sono accompagnati, sul piano internazionale, a un altrettanto diffusa e rilevante tendenza all’appiattimento del tributo (*flattening*, vale a dire riduzione della progressività dell’aliquota marginale).

In Italia alla fine degli anni '90, con la riforma promossa dal Ministro Visco, si attuò un importante tentativo di ridisegnare il sistema di tassazione diretta sulla base dell'estensione e razionalizzazione degli elementi di dualità che lo avevano caratterizzato fin dall'origine. Il tentativo non ebbe successo, perché l'alternanza delle maggioranze politiche impressero un andamento fortemente oscillante all'impronta strutturale delle politiche tributarie<sup>18</sup>. Negli anni più recenti si sono avuti nel nostro paese importanti ravvicinamenti al sistema duale: l'introduzione dell'ACE, avvenuta alla fine del 2011 con il decreto Salva-Italia (governo Monti), ma già anticipata nel disegno di legge delega presentato dal precedente governo Berlusconi; l'istituzione dell'IRI, prevista nella delega fiscale del 2014 e attuata con la legge di bilancio per il 2018. L'ACE e l'IRI sono state entrambe soppresse dalla legge di bilancio per il 2019. La manovra per il 2020 ha però ripristinato l'ACE. Queste vicende confermano quanto già notato circa la difficoltà di conferire un'impronta strutturale alla nostra politica tributaria, capace di sopravvivere all'alternanza delle maggioranze di governo.

---

<sup>17</sup> Per una sommaria rassegna dell'esperienza nei paesi nordici (Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia), cfr. Sorensen (2010).

<sup>18</sup> Per una ricostruzione delle vicende dell'Irpef e dei suoi effetti sul piano distributivo, a partire dall'introduzione del tributo, si rinvia a due utilissimi recenti studi: Baldini (2019) e Pellegrino-Panteghini (2019).

Riteniamo comunque che il modello duale sia meritevole di attenzione come modello a tendere per l'Italia: il paragrafo che segue delinea proposte di tassazione dei redditi esplicitamente e coerentemente duali.

## 5. Ipotesi di riforma: verso il modello “duale”

Si potrebbe innanzitutto pensare di ripristinare l'IRI, oltre all'ACE <sup>19</sup>. L'ipotesi appare attraente sotto il profilo della scarsa invasività rispetto al sistema vigente. In fondo l'IRI, benché non attuata, è stata discussa e legiferata e non è certo una novità: anzi, molti contribuenti si erano predisposti alla sua entrata in vigore, lamentandone la soppressione alla fine esercizio di prima applicazione, in violazione dello statuto del contribuente. Tuttavia l'IRI non sarebbe coerente con un modello compiutamente duale. Infatti nella versione approvata e poi non attuata considerava solo gli imprenditori individuali e le società di persone, ed escludeva i lavoratori autonomi. Inoltre, attuava la ripartizione tra reddito da “lavoro” e da “capitale” calcolando la prima componente e considerando la seconda come residuale: il contributo lavorativo è il reddito che l'individuo ritrae dall'azienda per le sue esigenze personali, calcolato sui flussi di cassa. Così facendo si equipara il trattamento fiscale a quello delle società di capitali, ma in modo che, al pari delle società di capitali, lascia margini di discrezionalità all'imprenditore, al socio, all'amministratore nel decidere quanto reddito mandare a tassazione progressiva e quanto mantenere in proporzionale. Come si vedrà tra poco (paragrafo 5.1) riteniamo di proporre un metodo più sofisticato e corretto dal punto di vista della teoria economica, che determina direttamente il reddito da capitale e come residuo quello che va in IRPEF progressiva. In questo contesto, si potrebbe anche reintrodurre l'IRI (paragrafo 5.3).

In generale, nella determinazione dei redditi “da capitale” si propone qui di adottare un approccio più coerente con i concetti economici. In particolare, occorrerebbe uniformare la tassazione delle cosiddette rendite finanziarie, ponendo fine alla estrema disparità di regimi oggi vigente e allo sventagliamento delle aliquote, decisamente eccessivo<sup>20</sup>, e

---

<sup>19</sup> Occorrerebbe anche rivedere il regime dei forfettari per ridurne il perimetro, abbassando la soglia di accesso e limitando l'ambito oggettivo di fruibilità, per riportarlo alla funzione originaria, di regime semplificato per le attività marginali. Coerentemente con la funzione originaria del regime forfettario, sarebbe opportuno rivedere la soglia, introdotta con la manovra di bilancio per il 2020, che esclude dal regime chi percepisce redditi da lavoro dipendente o da pensione superiori a 30 mila euro.

<sup>20</sup> Questo implica che le ritenute sui titoli pubblici dovrebbero salire (dal 12,5%), quelle su altre obbligazioni e conti di deposito scendere (dal 26%). Per le plusvalenze andrebbe tenuto anche conto del

coordinare le aliquote con quelle gravanti sugli altri redditi non soggetti alla progressività e con le aliquote dell'Irpef. In sostanza, occorrerebbe omogeneizzare il sistema di tassazione di tutti i redditi da capitale. Nel modello duale nordico si tende ad allineare le ritenute sostitutive all'aliquota del primo scaglione Irpef (oggi in Italia il 23 per cento); verso quella stessa aliquota convergerebbero l'aliquota dell'IRES (oggi al 24 per cento) e le altre imposte sostitutive, come quella sugli affitti (oggi 21 per cento). Ma se si abolisse la struttura per scaglioni ed aliquote dell'Irpef e si adottasse invece una progressività nel continuo, come proposto nel paragrafo 6, non esisterebbe più un'aliquota iniziale: nel paragrafo 5.2 si propone un modo diverso e innovativo di coordinamento delle aliquote.

### 5.1. Un modello compiutamente e coerentemente duale

La transizione dell'imposizione diretta sui redditi verso un disegno coerente di *dual income tax* richiede innanzitutto che si individui un unico criterio di riferimento per la separazione fra redditi da assoggettare alla progressività e redditi da tassare in modo proporzionale, e tale criterio sia applicabile con modalità che riducano al minimo le possibilità di arbitraggi da parte dei contribuenti.

Il punto di partenza può essere, come nell'esperienza della *dual income tax* nordica, la distinzione economica base fra fattori produttivi: lavoro e capitale e quindi suddividere il valore aggiunto fra il reddito derivante dall'impegno personale in un'attività produttiva (indipendentemente dal fatto che questo impegno sia reso nella forma giuridica del lavoratore dipendente, dell'autonomo, dell'imprenditore o dell'amministratore) e il reddito derivante dall'impiego del risparmio (indipendentemente dal fatto che il risparmio sia remunerato nella forma giuridica dell'interesse, dell'utile o del reddito diverso).

L'utilizzo di questa distinzione nel disegno delle imposte è tuttavia problematica. Le difficoltà più evidenti riguardano tutti i casi in cui uno stesso contribuente partecipa ad un'attività d'impresa sia attraverso il proprio impegno personale che il proprio risparmio, come accade di norma per i lavoratori autonomi, gli imprenditori individuali e le società a ristretta base azionaria con soci che partecipano alle attività d'impresa. Tradizionalmente in questi casi la categorizzazione dei redditi avviene sulla base della forma giuridica delle transazioni. Ad esempio nel nostro sistema nel caso di un socio che sia anche amministratore della società il compenso come amministratore viene classificato

---

vantaggio del differimento dell'imposta al realizzo, eventualmente individuando un sistema che le tassi anno per anno.

come reddito di lavoro e la quota di partecipazione all'utile come reddito di capitale. Ora è evidente che questa ripartizione del reddito del socio/amministratore fra redditi di lavoro e di capitale può essere alterata dai contribuenti: un maggiore compenso agli amministratori si traduce infatti in un minore utile (Jacob e Michaely, 2017).

Gli studi empirici più recenti forniscono l'evidenza che questi fenomeni di manipolazione delle forme giuridiche per ridurre il carico fiscale è pervasiva (Smith et al. 2019).

Per queste tipologie di contribuenti è quindi necessario individuare delle modalità alternative per separare il reddito derivante dall'impegno personale da quello derivante dall'impiego del risparmio che siano meno manipolabili dal contribuente.

A tal fine è utile richiamare due ulteriori distinzioni economiche: quella fra costo opportunità e rendita, e quella fra remunerazione del risparmio (inteso come rinuncia al consumo immediato) e premio per il rischio.

In prima battuta il costo opportunità può essere definito come il reddito minimo necessario per motivare l'impegno personale o il risparmio e la rendita come il reddito in eccesso rispetto al costo opportunità. In linea teorica il costo opportunità è misurato dalle remunerazioni di equilibrio in mercati competitivi. Nel caso del risparmio, il costo opportunità sarebbe quindi misurato dal rendimento dei titoli privi di rischio in un equilibrio competitivo. Tale rendimento compenserebbe i risparmiatori per il sacrificio derivante dal posticipo del consumo. Il rendimento più elevato offerto dai titoli rischiosi andrebbe invece a compensare i consumatori per l'assunzione di rischio.

Sulla base di queste distinzioni il valore aggiunto può essere quindi scomposto in quattro componenti fondamentali: il rendimento ordinario del capitale, la remunerazione ordinaria dell'impegno personale, il premio per il rischio, le rendite.

Sempre in linea teorica la tassazione della rendita, come appena definita, non ha effetti distorsivi sulle scelte dei contribuenti. Al contrario la riduzione della remunerazione al di sotto del costo opportunità riduce l'incentivo all'impegno personale e all'investimento.

Dal punto di vista dell'efficienza economica è quindi prioritario assicurare che sia correttamente distinto il costo opportunità dell'impegno personale da quello relativo al risparmio. L'eventuale errata classificazione della rendita è invece meno rilevante.

La tassazione del premio per il rischio dovrebbe avere effetti ancora meno rilevanti. In effetti, quando l'imposta colpisce la differenza fra rendimento effettivo e rendimento dei titoli privi di rischio, lo Stato si limita ad assorbire una parte del rischio degli investimenti effettuati dal contribuente. Il contribuente può tuttavia compensare la riduzione del rischio prodotta dall'imposta aumentando l'esposizione negli impieghi più rischiosi. Tanto

minori sono i costi di aggiustamento del portafoglio e tanto più ampio il riconoscimento fiscale delle perdite, tanto maggiore sarà la capacità del contribuente di evitare conseguenze reali dell'imposta. La distinzione appena delineata costituisce solo un primo riferimento concettuale per individuare dei criteri di ripartizione del reddito d'impresa. Nella realtà, caratterizzata dalla prevalenza di mercati non concorrenziali, l'identificazione e la misurazione della rendita solleva infatti una serie di problemi pratici e concettuali (Alworth 2010, Reynolds and Neubig 2016, Schwerhoff et al. 2020). Un esempio classico riguarda la definizione del rendimento in eccesso rispetto al capitale investito derivante dal potere di mercato acquisito attraverso l'innovazione di prodotto o di processo. Ex-post, tale eccesso di rendimento può apparire come pura rendita, dato che non vi sarebbe convenienza a disinvestire nell'impresa anche se il rendimento in eccesso fosse ridotto, restando comunque superiore al rendimento ordinario. Da una prospettiva ex-ante, tuttavia, l'aspettativa di ottenere un rendimento superiore al rendimento ordinario potrebbe aver motivato l'impegno personale o l'investimento di capitale che hanno prodotto l'innovazione. Quindi una tassazione ex-post di tale rendimento in eccesso potrebbe avere effetti negativi sui processi di innovazione.

Per questi motivi la costruzione di uno schema di tassazione duale deve prevedere un meccanismo generale che consenta di individuare il rendimento ordinario del risparmio nell'ambito del valore aggiunto d'impresa accompagnato da alcune regole specifiche per tipologie di attività, quali ad esempio, l'innovazione.

Lo schema generale può essere basato sul modello ACE (Allowance for Corporate Equity) che individua il rendimento ordinario applicando un rendimento nozionale al capitale investito nell'impresa. Per le ragioni descritte in precedenza, un modello ACE correttamente specificato prevede il rendimento nozionale sia pari al rendimento di mercato dei titoli privi di rischio.

Una volta individuato il rendimento ordinario del capitale attraverso l'ACE l'imposizione duale dei redditi può essere realizzata nel modo seguente:

- il reddito ACE in ogni attività economica (lavoro autonomo, impresa individuale, società di persone, società di capitali) è dedotto dalla base imponibile delle imposte sui redditi (Irpef o Ires);
- tutti i proventi derivanti dall'impiego del risparmio delle persone fisiche e il reddito ACE sono assoggettati ad un'imposta sostitutiva proporzionale. Le modalità di prelievo dell'imposta sostitutiva restano invariate rispetto alla situazione attuale per quei proventi che oggi sono qualificati come redditi di capitale (ad esempio interessi e

dividendi), o redditi diversi (a esempio plusvalenze azionarie, proventi da contratti derivati)<sup>21</sup>. L'imposta sostitutiva verrà applicata al reddito ACE con due modalità distinte a seconda che il contribuente sia soggetto Irpef o Ires:

per soggetti Irpef (autonomi, imprese individuali, soci di società di persone) il reddito ACE è tassato con modalità di dichiarazione e di liquidazione analoghe a quelle dell'imposta sostitutiva sui redditi di capitale nel regime della dichiarazione. In particolare, il reddito ACE delle società di persone è imputato ai soci che lo dichiareranno separatamente dagli altri redditi ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva.

per i soggetti Ires il reddito ACE sarà tassato proporzionalmente in capo al socio al momento della distribuzione degli utili, quando questi utili saranno assoggettati all'imposta sostitutiva sui dividendi.

- tutti i redditi che non sono definiti redditi di capitale rientrano nella base imponibile dell'imposta personale progressiva. In particolare, rientrano nella base i redditi oggi qualificati come di lavoro dipendente (inclusi i redditi assimilati come le pensioni), di lavoro autonomo e d'impresa (imprenditori individuali e soci di società di persone) al netto del rendimento ordinario del capitale investito. Verrebbe mantenuta una modalità di tassazione particolare, anche se molto semplificata, per i redditi a formazione pluriennale, come il TFR e gli arretrati. Anche i redditi degli immobili al di fuori dell'attività d'impresa dovrebbero rientrare nell'ambito dell'Irpef. In tutti i casi, sia che si sia dichiarato il reddito effettivo o il reddito normale, dal reddito andrebbe dedotto il rendimento ordinario calcolato applicando il rendimento dei titoli privi di rischio al valore dell'immobile. Il reddito ordinario verrebbe tassato con l'imposta sostitutiva, il reddito netto rientrerebbe nell'imponibile dell'imposta personale. Tuttavia, come per il caso dei frutti del risparmio finanziario degli individui, l'esigenza di non complicare eccessivamente il sistema induce ad abbandonare la purezza teorica del modello duale e ad evitare lo scomputo del rendimento ordinario ACE. Si opta quindi in sostanza per mantenere il regime attuale, con prelievo proporzionale.

La tabella seguente sintetizza le differenze fondamentali fra la tassazione secondo il modello duale appena delineato e il sistema attuale nel caso specifico dei redditi d'impresa

---

<sup>21</sup> Portata agli estremi, l'applicazione rigorosa dello schema teorico dell'ACE a questi redditi derivanti dall'impiego finanziario del risparmio individuale dovrebbe comportare la tassazione proporzionale del rendimento ordinario sull'impiego non rischioso, e l'inclusione in progressiva del restante reddito. Tuttavia, nessuno schema teorico è stato mai applicato nella sua forma più pura: in questo caso abbiamo ritenuto prevalente l'opportunità di semplificazioni.



## PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

(inteso nell'accezione economica che ricomprende tutti i redditi misti incluso quello degli autonomi)

		Situazione attuale		Riforma	
Categoria reddito Irpef	di	Rendimento ordinario	Reddito residuale	Rendimento ordinario	Reddito residuale
Reddito di lavoro autonomo		Progressiva	Progressiva	Imposta sostitutiva	Progressiva
Reddito di impresa					
- Imprese individuali		Dedotto parzialmente*	Progressiva	Imposta sostitutiva	Progressiva
- Società di persone		Dedotto parzialmente*	Progressiva	Imposta sostitutiva	Progressiva
- Soc. capitali					
Società		Dedotto	Ires	Dedotto	Ires
Socio		Imposta sostitutiva	Imposta sostitutiva	Imposta sostitutiva	Imposta sostitutiva
Complessiva		Imposta sostitutiva	Ires + Imposta sostitutiva	Imposta sostitutiva	Ires + Imposta sostitutiva

\* Attualmente il reddito ACE viene dedotto ma concorre alla determinazione dell'aliquota sul reddito complessivo.

Come si può osservare le differenze fondamentali sono sostanzialmente due e riguardano i redditi oggi classificati come reddito di lavoro autonomo e quelli classificati come redditi d'impresa e soggetti ad Irpef (imprese individuali e società di persone).

Per il lavoro autonomo la novità consisterebbe nella possibilità di vedersi riconosciuto lo stesso trattamento fiscale previsto per le imprese individuali con la tassazione proporzionale del reddito derivante all'eventuale impiego del capitale. In prospettiva, l'uniformità delle aliquote potrebbe favorire l'omogeneizzazione delle regole per la determinazione del reddito con un definitivo superamento dell'attuale distinzione fra redditi di lavoro autonomo e redditi d'impresa.

Per le imprese individuali e le società di persone l'applicazione del modello qui proposto consentirebbe di uniformare l'aliquota sul rendimento ordinario del capitale al livello previsto per le attività finanziarie.

Sempre nella prospettiva di non rendere il sistema di difficile applicazione pratica, si ritiene che sia utile prevedere, per il lavoro autonomo e gli imprenditori individuali, il mantenimento di un regime semplificato di imposizione forfettaria, analogo a quello oggi vigente, ma di portata ovviamente più ridotta. In sostanza, per le attività economiche di modesta entità sembra eccessivamente complicato applicare lo schema ACE: una tassazione proporzionale sostitutiva sui ricavi appare più consona e accettabile. Anche altre tipologie di redditi occasionali o straordinari potrebbero essere tassate allo stesso modo.

Inoltre, un punto specifico sul settore agricolo. Gli imprenditori agricoli sarebbero trattati come tutte le altre imprese: se a livelli di attività modesti, potrebbero rientrare nel regime dei forfettari; altrimenti, sarebbero soggetti allo schema ACE delle altre imprese.

Infine, un corollario. Gli immobili (fabbricati e terreni) non locati, si è detto, sarebbero tassati come redditi di capitale, sul loro valore "normale" come calcolato da catasto. Si assume che il catasto dei fabbricati e dei terreni sia riformato in modo da approssimare efficacemente il valore "normale", e che ne sia garantito l'aggiornamento nel tempo.

La tabella seguente consente di confrontare le aliquote marginali fra situazione attuale e proposta duale, con riferimento ad un contribuente con reddito complessivo nell'ultimo scaglione Irpef.

# PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

Categoria di reddito Irpef	Situazione attuale		Riforma	
	Rendimento ordinario	Reddito residuale	Rendimento ordinario	Reddito residuale
Reddito di lavoro autonomo	43%	43%	26%	43%
Reddito di impresa				
- Imprese Individuali	20%	43%	26%	43%
- Società di Persone	20%	43%	26%	43%
- Soc. capitali				
Società	0	24%	0	24%
Socio	26%	26%	26%	26%
Complessiva	26%	43,7%	26%	43,7%

\* Attualmente il reddito ACE viene dedotto ma concorre alla determinazione dell'aliquota sul reddito complessivo

Per maggiore chiarezza, la tabella che segue estende il confronto con il sistema fiscale attuale, fornendo un prospetto di raccordo volto a distribuire i redditi di categoria elencati nel TUIR tra le due aree della tassazione progressiva e di quella proporzionale.

<b>Persone fisiche</b>		<b>Trattamento attuale</b>	<b>Riforma</b>	
	<b>Riferimento normativo</b>		<b>Imposta proporzionale</b>	<b>Imposta progressiva</b>
<b>Redditi fondiari</b>	Tuir art. 27 Redditi		rendita catastale riformata	

ASTRID RASSEGNA

	dominicali dei terreni		(canone locazione per i terreni locati)	
	Tuir art. 32 Redditi agrari		ACE su capitale utilizzato da coltivatore del fondo	Reddito agrario al netto ACE
	Tuir art. 36 Redditi dei fabbricati		Immobili non locati: rendita castale riformata (Immobili locati: canone di locazione)	
<b>Redditi di lavoro dipendente</b>	Tuir art. 49 cc. 1 e 2			Redditi di lavoro dipendente
<b>Redditi di lavoro autonomo</b>	Tuir art. 53 c. 1		ACE su valore non ancora ammortizzato dei beni strumentali risultante dal registro dei beni ammortizzabili per la quota deducibile	Reddito di lavoro autonomo al netto ACE
Redditi assimilati a quelli di lavoro autonomo	Tuir art. 53 c. 2, lettere da b) a f-bis) escluso lettera d) Tuir art. 53 c. 3			Reddito complessivo

PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

Redditi da partecipazione agli utili spettanti ai promotori e ai soci fondatori	Tuir art. 53 c. 2, lettera d)			Reddito complessivo (costo deducibile da reddito società)
<b>Redditi di capitale</b>	Tuir art. 44 tutti i proventi		Reddito complessivo	
<b>Redditi d'impresa</b>	Tuir art. 55 cc. 1 e 2		Rendimento ACE su capitale investito nell'impresa	Redditi art. 56 TUIR al netto ACE
<b>Redditi diversi</b> Plusvalenze da lottizzazione terreni e successiva vendita – Plusvalenze da cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni	Tuir art. 67, lettere a) e b)		Plusvalenza complessiva senza limite della lottizzazione e dei 5 anni	
Proventi da cessione a titolo oneroso di partecipazioni e strumenti finanziari	Tuir art. 67, lettere da c) a c quinquies)		Plusvalenza complessiva	
Vincite di lotterie, concorsi a premio, giochi e scommesse	Tuir art. 67, lettera d)		Intero premio	

ASTRID RASSEGNA

Redditi fondiari non determinabili catastalmente e terreni dati in affitto per usi non agricoli)	Tuir art. 67, lettera e)		Assorbito nei redditi fondiari	
Redditi da immobili situati all'estero (e dunque non censiti in catasto)	Tuir art. 67, lettera f)		l'ammontare netto risultante dalla valutazione effettuata nello Stato estero.	
Redditi da utilizzo opere dell'ingegno realizzati da soggetti terzi non imprenditori che hanno acquisito il diritto di utilizzo a titolo oneroso o gratuito (mortis causa)	Tuir art. 67, lettera g)		Intero reddito	
Redditi da affitto e usufrutto di azienda e da concessione in usufrutto e sublocazione di immobili, dall'affitto, locazione, noleggio o concessione in uso di veicoli e beni mobili	Tuir art. 67, lettere h), h bis) e h ter)		Sublocazione di immobili Locazione noleggio o uso di veicoli e beni mobili	Redditi da affitto e usufrutto di azienda

Redditi da attività commerciali o di lavoro autonomo occasionali	Tuir art. 67, lettere i) e l)			Reddito complessivo
Indennità di trasferta ai collaboratori	Tuir art. 67, lettera m)			Reddito complessivo
Plusvalenze da trasformazioni eterogenee	Tuir art. 67, Lettera n)		Plusvalenza	
<b>Soggetti diversi dalle persone fisiche</b>				
Tuir art. 72			<b>Imposta proporzionale</b>	<b>Imposta societaria</b>
	Utile non distribuito			Utile al netto della componente ACE
	Utile distribuito		Utile al netto dell'imposta societaria	Utile al netto della componente ACE

## 5.2. Il coordinamento delle aliquote

Un prelievo strutturato secondo le linee del paragrafo precedente tende ad assicurare un trattamento uniforme del rendimento ordinario del capitale ma lascia aperte alcune differenziazioni nel trattamento del valore aggiunto.

La prima riguarda il valore aggiunto distribuito come interessi. Gli interessi restano deducibili dalla base imponibile del reddito d'impresa. Verranno tassati con l'imposta

sostitutiva quando percepiti da una persona fisica. Di conseguenza nel caso del finanziamento tramite debito, gli interessi che eccedono il rendimento ordinario del capitale saranno comunque tassati con l'aliquota proporzionale e sottratti alla progressività. Per limitare questa possibile modalità di erosione dell'imposta progressiva si potrebbe ricorrere a forme di indeducibilità degli interessi passivi (Kleinbard et al., 2007)

La seconda riguarda gli utili delle società per azioni. Il rendimento ordinario del capitale è dedotto dalla base IRES. Quando l'utile sarà distribuito, sul dividendo verrà applicata l'imposta sostitutiva (tc). Di conseguenza sul rendimento ordinario del capitale l'imposta complessiva sarà pari a tc. Il rendimento in eccesso rispetto al rendimento ordinario pagherà l'Ires (con aliquota ts) e, quando distribuito, l'imposta sostitutiva sui dividendi (con aliquota tc). Complessivamente sull'extra-rendimento (rendita) l'aliquota complessiva sarà  $ts+tc(1-ts)$

Come già osservato in precedenza, le aliquote influenzano gli incentivi a manipolare la remunerazione dei fattori produttivi (ad esempio redditi di lavoro vs utile d'impresa oppure interessi vs utili d'impresa) (Gordon e Sarada, 2019). In particolare, quando  $tp > ts+tc(1-ts)$  nelle società a ristretta base azionaria con soci che partecipano all'attività d'impresa c'è l'incentivo a ridurre i compensi come redditi di lavoro per aumentare l'utile d'impresa. Per ridurre gli incentivi a manipolare le forme di remunerazione è necessario avere  $tp = ts+tc(1-ts)$ , con tp aliquota marginale del contribuente. È noto che questa eguaglianza potrebbe essere garantita per ogni livello di reddito solo attraverso il meccanismo del credito d'imposta, che tuttavia, come illustrato in precedenza, è stato definitivamente superato in Europa.

In assenza del credito d'imposta l'eguaglianza  $tp = ts+tc(1-ts)$  dovrà essere garantita per la massima aliquota marginale tp. Di fatto è ciò che oggi accade in Italia dove con  $ts=24\%$  e  $tc=26\%$  si ha  $ts+tc(1-ts)=43,76\%$  che è leggermente superiore alla massima aliquota marginale Irpef del 43%.

Per i soci con tp inferiore all'aliquota massima sarà  $tp < ts+tc(1-ts)$ . In questo caso si potrebbe verificare il fenomeno opposto (il tentativo di ridurre l'utile d'impresa attraverso il pagamento di remunerazioni fittizie) che tuttavia non appare preoccupante dato che l'utile che eccede il rendimento ACE andrebbe effettivamente tassato con aliquota tp.

Una volta accettato il vincolo dell'uguaglianza fra tp e  $ts+tc(1-ts)$  si tratta di scegliere la combinazione ottimale delle tre aliquote, tp, tc e ts. Nell'esperienza delle dual income tax dei paesi nordici, tc era solitamente fissato al livello dell'aliquota del primo scaglione



dell'imposta progressiva. Non è tuttavia necessario che sia così. Occorrerà infatti trovare un equilibrio fra diverse esigenze:

- maggiore è la differenza tra  $t_p$  e  $t_c$ , maggiore è l'incentivo a distribuire il valore aggiunto derivante dall'impegno personale sotto forma di interessi piuttosto che come reddito di lavoro;
- maggiore è la differenza fra l'aliquota dell'imposta societaria domestica e quella prevalente nelle principali economie maggiori sono gli incentivi alla riallocazione dei profitti (*profit shifting*) verso paesi a bassa aliquota nell'ambito dei gruppi multinazionali e maggiore l'incentivo a delocalizzare gli investimenti;
- la letteratura economica suggerisce che l'aliquota sulla remunerazione del risparmio debba essere inferiore a quella applicata sulla remunerazione dell'impegno personale;
- maggiore è l'aliquota delle  $t_c$  maggiori problemi derivanti dalla tassazione delle plusvalenze alla realizzazione;
- l'aliquota  $t_c$  può scoraggiare il risparmio dei residenti mentre, con il meccanismo dell'ACE, l'aliquota  $t_s$  non influenza le scelte di finanziamento e le scelte di investimento delle imprese domestiche;

L'attuale aliquota Ires italiana del 24% è prossima al livello medio dei paesi OCSE. Tuttavia il trend di diminuzione delle aliquote delle imposte societarie ha ripreso vigore negli ultimi anni. È quindi plausibile ritenere che l'aliquota italiana non aumenterà e considerare la possibilità che la pressione internazionale richieda una sua ulteriore diminuzione. La tabella seguente illustra le diverse combinazioni di aliquote che garantirebbero coerenza al sistema.

**Tabella 1 Struttura delle aliquote**

	Aliquota Ires 24%	Aliquota Ires 23%	Aliquota Ires 22%
Aliquota $t_c$	Aliquota $t_p$	Aliquota $t_p$	Aliquota $t_p$
24%	42,2%	41,5%	40,7%
25%	43,0%	42,3%	41,5%
26%	<b>43,8%</b>	43,0%	42,3%
27%	44,5%	43,8%	43,1%
28%	45,3%	44,6%	43,8%

Partendo dall'aliquota Ires del 24%, le attuali aliquote  $tp=43\%$  e  $tc=26\%$  appaiono ragionevoli, con un margine di eventuale riduzione dell'Ires di un punto percentuale. Un ulteriore punto di riduzione dell'Ires richiederebbe un aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva al 27% o una riduzione di un punto dell'aliquota massima Irpef.

### 5.3. Una variante possibile: la reintroduzione dell'IRI

In questo schema i redditi di impresa non costituita in società di capitali (vale a dire i redditi di impresa, individuale e familiare, e i redditi di partecipazione dei soci persone fisiche di società di persone) sono tassati, sia per la componente soggetta al tributo proporzionale, sia per quella che ricade nel campo della progressività, nel periodo di imposta di produzione del reddito, alla stregua di quanto avviene con il reddito da lavoro (dipendente e autonomo). Nel caso delle società di capitali, invece, la tassazione del rendimento ordinario del capitale investito si ha solo al momento della distribuzione degli utili; la parte di utili che eccede il rendimento ordinario (rendita, extra-rendimento) subisce, nel periodo di imposta di competenza, l'imposta societaria ( $ts$ ), mentre il "completamento" dell'imposizione ( $tc$ ), che porta il prelievo complessivo alla massima aliquota marginale dell'imposta progressiva ( $tp$ ), si ha al momento della distribuzione. Vi è dunque una disparità di trattamento tra imprese a seconda della forma giuridica, a favore delle società di capitale che beneficiano di un differimento di imposta (*tax deferral*): in termini attuariali il beneficio può risultare consistente. Di converso, tuttavia, dal punto di vista dell'aliquota legale di imposta, il trattamento differenziale è a favore degli imprenditori individuali e dei soci di società di persone: questi sono infatti tassati ciascuno all'aliquota marginale risultante sul proprio reddito complessivo, che può essere ben inferiore all'aliquota massima, mentre i soci di società di capitali sono colpiti da un'aliquota complessiva che, almeno in linea di principio, è costruita in modo tale da eguagliare la massima aliquota marginale dell'imposta progressiva.

La reintroduzione dell'IRI consentirebbe di eliminare lo svantaggio delle imprese non costituite in società di capitali sotto il profilo della cadenza temporale del prelievo, eliminando dunque la disparità di trattamento riconducibile alla diversa veste giuridica. La parte degli utili prelevata (sia nel caso di imprese individuali sia di società di persone) dovrà essere colpita con l'aliquota dell'imposta sul capitale sulla quota del rendimento ACE, mentre, la quota restante, da considerarsi reddito derivante dal lavoro

dell'imprenditore oppure extra-rendimento del capitale impiegato, confluirebbe nella base imponibile dell'imposta progressiva. Gli utili trattenuti nel patrimonio netto dell'impresa sarebbero colpiti, nel periodo di competenza, con l'aliquota dell'imposta societaria.

In questo modo il risultato sarebbe, in termini relativi, un beneficio netto per le imprese non costituite in società di capitali, che, pur avvalendosi ora anch'esse del *tax deferral*, manterrebbero invece il trattamento di maggior favore dal punto di vista delle aliquote: un aspetto che può anche essere valutato positivamente.

## **6. La riforma della progressività dell'Irpef**

Una revisione dell'Irpef coerente con il modello "duale" dovrebbe ricomprendere nella base imponibile, e quindi assoggettare a progressività, solo i redditi da "lavoro", cioè i redditi da lavoro dipendente, da prestazioni sociali (pensioni), da lavoro autonomo e il contributo diretto lavorativo degli imprenditori individuali (o soci di società di persone). Verrebbe mantenuta una modalità di tassazione particolare, anche se molto semplificata, per i redditi a formazione progressiva, come il TFR e gli arretrati. Tutti gli altri redditi sarebbero soggetti a tassazione separata, proporzionale, facendo largamente ricorso a ritenute alla fonte. Alcune importanti detrazioni dall'imposta, come quelle per carichi familiari e per oneri detraibili (spese mediche, interessi su mutui, ristrutturazioni edilizie, alcune liberalità, spese per istruzione, ecc.) spetterebbero solo per i redditi soggetti all'Irpef progressiva. E solo da questi redditi sarebbero deducibili, per determinare l'imponibile, gli oneri oggi deducibili (contributi previdenziali propri, contributi per la colf, contributi sanitari, alcune liberalità, assegno al coniuge separato, alcune spese sanitarie, ecc.).

### *6.1. La struttura attuale*

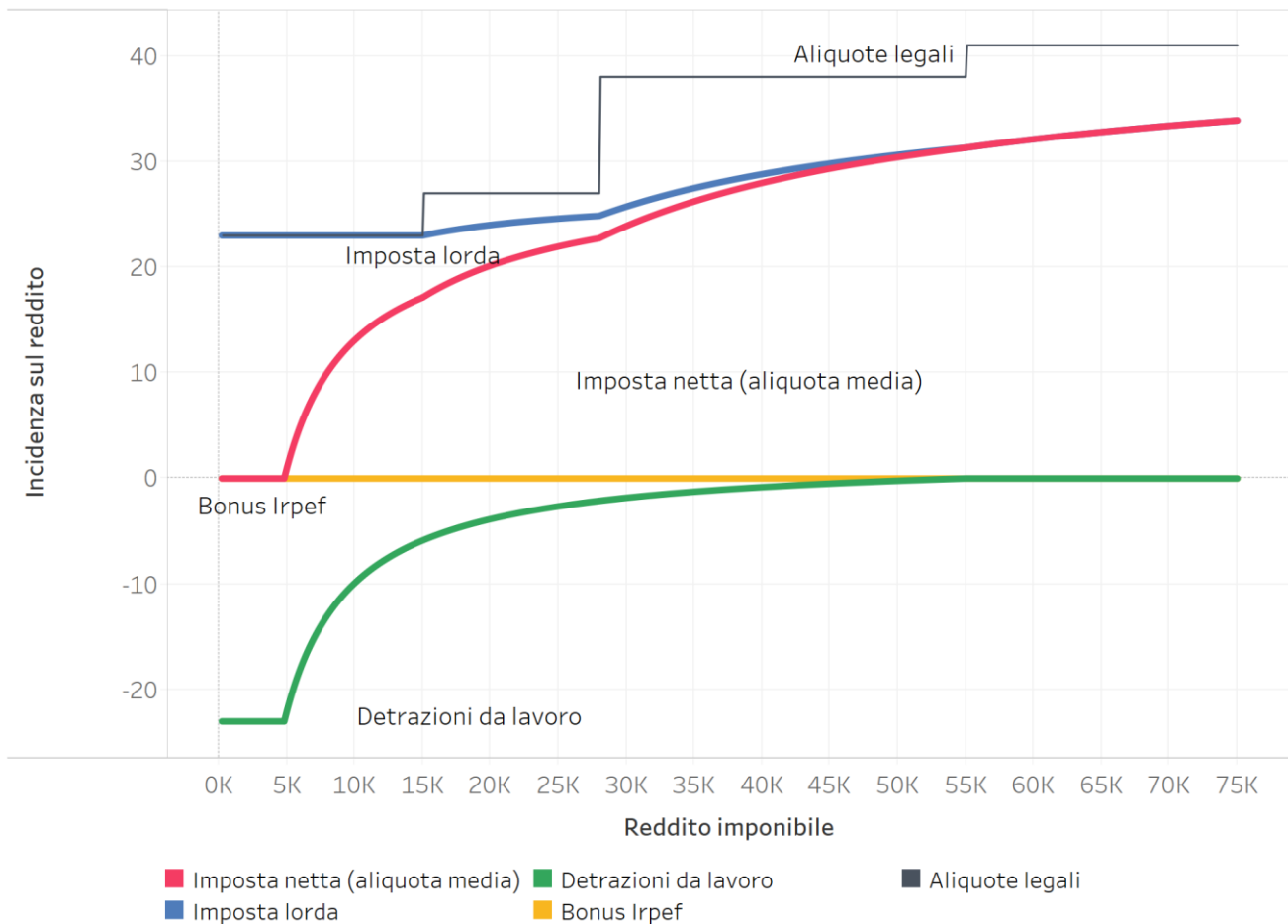
La struttura di base dell'Irpef è oggi data dalle aliquote, dagli scaglioni e dalle detrazioni per tipologie di reddito (lavoro dipendente, pensioni, lavoro autonomo e d'impresa minore), sottoposte a limite massimo e decrescenti in funzione del reddito. L'imposta "base" è calcolata su questi tre elementi. Per il lavoro dipendente, si applica anche il bonus di 80 euro, anch'esso decrescente fino ad esaurimento. Il risultato non è immediatamente "leggibile": fare riferimento alle aliquote di legge non dà la percezione dell'aliquota effettiva. Il Grafico 1 mostra per il lavoro dipendente le aliquote marginali di legge,

crescenti al crescere degli scaglioni, le detrazioni per lavoro dipendente e il bonus da 80 euro. La sintesi è data dall'aliquota media, che esprime l'imposta netta in percentuale dell'imponibile.

Grafico 1

Calcolo dell'aliquota media effettiva

*Lavoratore dipendente senza carichi familiari*



Analoga procedura può essere applicata ai redditi da pensione e ai redditi da lavoro autonomo e da impresa minore. Le imposte nette e le aliquote medie che ne risultano sono diverse da quelle di lavoro dipendente, perché diverse sono le detrazioni per il reddito della specie e non si applica il bonus da 80 euro. L'Irpef attuale sottende quindi tre diverse imposte "base", tre diverse aliquote medie, specifiche per il tipo di reddito: lavoro

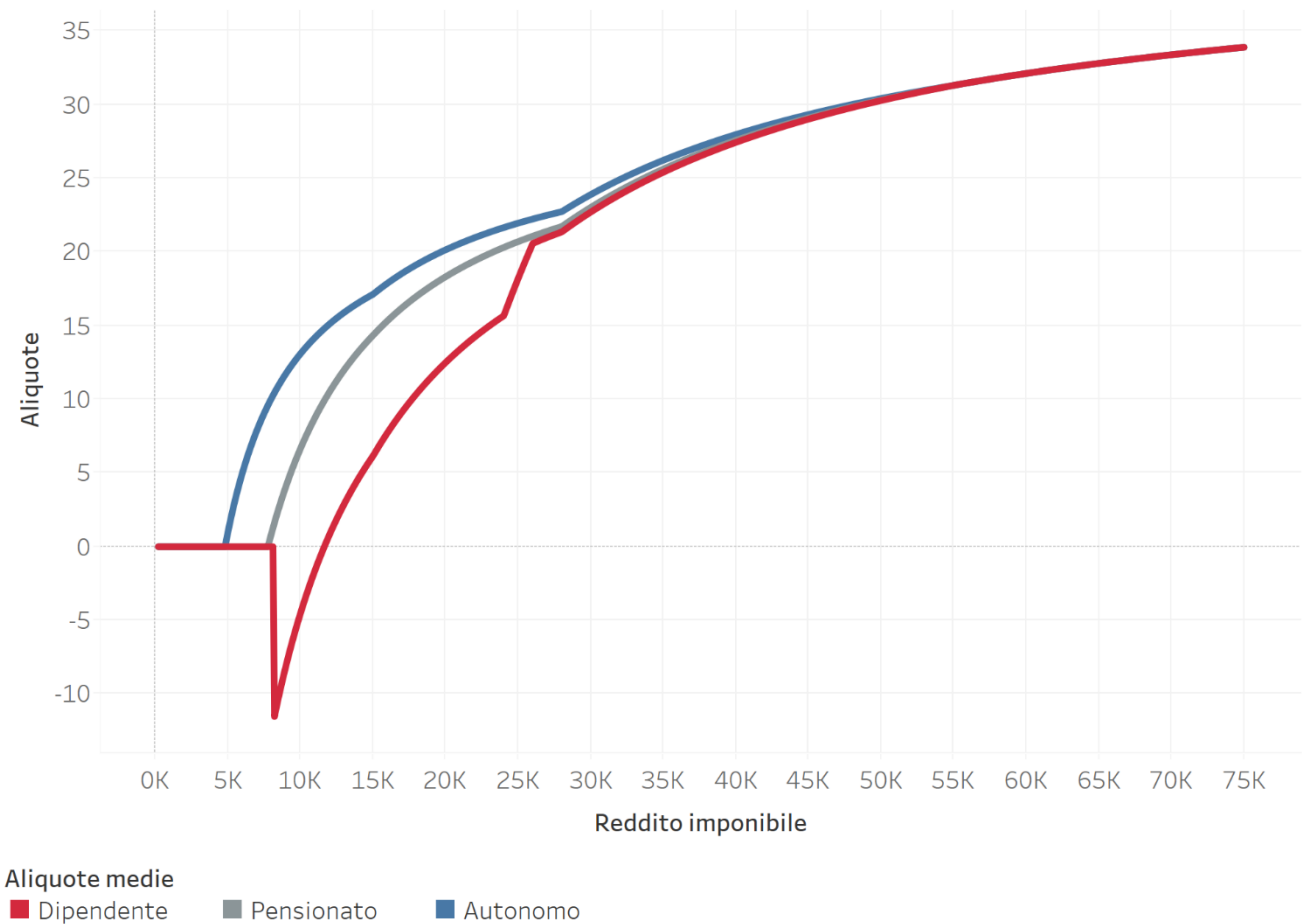
dependente, pensione, lavoro autonomo e impresa minore. Il grafico 2 le riporta. Si nota che l'aliquota più bassa è quella per lavoro dipendente, quella più alta è per lavoro autonomo e impresa minore. Il motivo è il diverso livello delle detrazioni per le diverse tipologie di reddito e la presenza (o l'assenza) del bonus.

Si sottraggono poi dall'imposta così determinata le detrazioni per carichi familiari e per oneri detraibili.

## Grafico 2

Aliquote medie effettive per dipendenti autonomi e pensionati

Anno 2019



## 6.2. Obiettivi e strumenti della riforma

Per trasformarla nella componente progressiva dell'imposizione “duale” dei redditi secondo lo schema sopra discusso, la struttura attuale dell'Irpef va innanzitutto rivista nella definizione della sua base imponibile. Come già illustrato, la base imponibile della nuova Irpef includerà:

1. i redditi da lavoro, che a loro volta comprendono: i redditi da lavoro dipendente, i redditi da lavoro autonomo, il contributo diretto lavorativo degli imprenditori individuali (o dei soci di società di persone) e dei loro familiari;
2. le pensioni, in quanto reddito da lavoro “differito”;
3. nell'ipotesi b), ogni forma di rendita o di “sovrareddito”, vale a dire l'eccedenza della remunerazione del capitale investito, in ogni tipo di attività, finanziaria o reale, sulla remunerazione ordinaria del capitale.

In aggiunta alla ridefinizione della base imponibile nella prospettiva della tassazione “duale”, la revisione dell'Irpef deve correggere una serie di criticità che affliggono l'attuale struttura dell'imposta, in parte evidenziate nel paragrafo precedente.

In particolare, la proposta qui illustrata ha l'obiettivo di:

- 1) semplificare la struttura dell'imposta, sfruttando adeguatamente gli spazi che lo schema duale offre in questa direzione. Si tratta di eliminare le forti irregolarità della curva delle aliquote marginali effettive dovute, da una parte, all'interazione tra le aliquote degli scaglioni e quelle implicite nella decrescenza delle detrazioni, dall'altra, in un tratto importante della curva, al *phasing out* del bonus 80 euro<sup>22</sup>;
- 2) rendere più fedele e trasparente la rappresentazione per il contribuente dell'incidenza effettiva del prelievo, spostando il *focus* dell'attenzione dalle aliquote *marginali legali* (che deriva dalla struttura per scaglioni) alle aliquote *medie effettive*;
- 3) analogamente, rendere più fedele e trasparente per il *policy maker* la valutazione degli effetti redistributivi dell'imposta, spostando l'attenzione dalla curva delle aliquote marginali ad una metrica fondamentale per valutare l'impatto redistributivo complessivo del tributo: l'*elasticità del reddito netto*.

---

<sup>22</sup> Per un esaustivo lavoro di ricostruzione della curva delle aliquote effettive, che tiene conto anche degli istituti del sistema di protezione sociale, cfr. Di Nicola et al (2018). Per gli effetti del bonus Irpef cfr. Baldini et al. (2015).

Questi obiettivi vengono realizzati mediante una revisione radicale della struttura dell'Irpef che prevede da un lato l'abolizione degli scaglioni e delle connesse aliquote, delle detrazioni per tipologia di reddito, nonché del "bonus" degli 80 euro (oggi 100 euro) e dall'altro la determinazione dell'imposta "base" mediante l'applicazione di una funzione continua, che per ogni livello puntuale di imponibile calcola la relativa aliquota media e imposta. È il sistema di progressività "continua" applicato oggi in Germania e in passato in Italia per *l'imposta complementare* (in vigore dal 1923 al 1973, quando fu abolita con l'istituzione dell'Irpef).

In sostanza, si propone di applicare direttamente l'aliquota media al reddito imponibile della specie (da cui continuerebbero a essere sottratti gli oneri oggi deducibili). Dall'imposta netta "di base" così calcolata verrebbero poi sottratte le detrazioni per carichi familiari e gli altri oneri detraibili.

Ciascuna delle tre tipologie di reddito avrebbe la sua aliquota media, come oggi. Ferma restando la possibilità, per il legislatore, di intervenire nel tempo sull'entità delle differenze di trattamento, qualora ritenuto opportuno in base a considerazioni di equità orizzontale o per altri obiettivi.

Come si mostra nel seguito, questa struttura di imposta si presta, agendo solo su quattro parametri (il livello del minimo imponibile, il valore dell'elasticità del reddito netto, il livello di imponibile di ingresso nella zona ad aliquota marginale costante e il livello dell'aliquota marginale costante), ad interventi che si pongano obiettivi redistributivi, come quello, attualmente ai primi posti nell'agenda governativa, di una riduzione della pressione fiscale sulle fasce medio-basse del reddito da lavoro dipendente.

### 6.3. *La costruzione della funzione di imposta continua*

L'algoritmo sottostante la curva delle aliquote medie sarebbe determinato imponendo, per un lungo tratto, la costanza dell'*elasticità del reddito netto* (ERN *residual income progression*). Tale elasticità (che non va confusa con l'elasticità del gettito) è data dal rapporto tra la variazione percentuale del reddito netto e la variazione percentuale del reddito lordo. Può alternativamente essere espressa come rapporto tra il complemento ad uno dell'aliquota marginale e il complemento ad uno dell'aliquota media. Risulta minore, eguale o maggiore di 1 a seconda che l'imposta sia, rispettivamente, progressiva, proporzionale, regressiva.

$$ERN = \eta^{Y-T} = \frac{\frac{d(Y-T_y)}{Y-T_y}}{\frac{dY}{Y}} = \frac{1-t'}{1-\bar{t}} = k < 1 \quad \forall Y$$

ERN è un parametro molto importante di ogni funzione di imposta sul reddito. Quanto minore è ERN tanto maggiore è l'effetto redistributivo dell'imposta, come misurato dall'indice di Reynolds-Smolensky (differenza tra l'indice di Gini dei redditi lordi e quello dei redditi netti).

Anche la costanza di ERN lungo la scala dei redditi ha un significato preciso e di rilievo. Quando ERN è costante, se i redditi lordi aumentano tutti della stessa percentuale, di quella stessa percentuale aumentano anche tutti i redditi netti e conseguentemente la distribuzione non cambia (l'indice Reynolds-Smolensky rimane invariato). Tale proprietà è particolarmente apprezzata in periodi di inflazione elevata perché implica che il *fiscal drag* non eserciti effetti redistributivi.

Il mantenimento lungo la scala dei redditi della costanza di ERN implicherebbe aliquote marginali sempre crescenti. Pertanto, oltre un prestabilito limite di reddito si impone la regola di costanza dell'aliquota marginale. La curva risponde pertanto a due regole: costanza di ERN per un lungo tratto iniziale, che include la larga maggioranza dei redditi dichiarati; costanza dell'aliquota marginale per il tratto successivo. Si può dire, volendo, che l'imposta sarebbe *piatta (flat)* in termini di grado di progressività (o meglio di impatto redistributivo) per il primo tratto, in termini di aliquota marginale nel secondo.

#### 6.4. La differenziazione per tipologie di reddito, l'applicazione pratica, le detrazioni per familiari a carico

Come si è detto, attualmente il profilo delle aliquote medie effettive Irpef è differenziato per tipologia di reddito, soprattutto per tenere conto che il reddito da lavoro dipendente entra nell'imponibile al lordo delle spese sostenute per conseguirlo, mentre per redditi di lavoro autonomo, così come per quelli di impresa, gli imponibili sono determinati in via analitica, come saldo contabile tra ricavi e spese. La differenziazione è ottenuta tramite la detrazione dall'imposta riservata ai lavoratori dipendenti e in misura minore ai pensionati.



Volendo eliminare ogni detrazione e bonus oggi riconosciuti in ragione della tipologia di reddito sarà necessario separare la funzione di imposta in tre rami, per dipendenti, pensionati e percettori di altri redditi.

In pratica l'imposta verrebbe applicata in modo molto semplificato rispetto al regime attuale. La funzione di imposta sarebbe espressa in termini di un solo parametro, l'aliquota media effettiva. Il fisco produrrebbe tre tabelle on-line, per le tre tipologie di reddito. Ciascun contribuente, dato il proprio reddito, conoscerebbe la propria aliquota e calcolerebbe con una semplice moltiplicazione il debito di imposta (aliquota tabellare moltiplicata per reddito imponibile).

Nel caso di più tipologie di reddito si tratterebbe di calcolare la media delle diverse aliquote tabellari in funzione dei mesi lavorati nelle diverse posizioni secondo lo schema riportato nella tab. 1. Una complicazione non eccessiva.

Dall'imposta così calcolata si sottrarrebbero, infine, le detrazioni per carichi di famiglia e quelle per oneri che si vorrà mantenere. Si ritiene che, per le detrazioni per familiari a carico, sia opportuno tornare all'origine, vale a dire ad importi fissi, indipendenti dal reddito, determinati applicando una scala di equivalenza ai redditi netti corrispondenti ad un prefissato livello medio-basso di reddito imponibile.

**Tab. 1 Schema per la determinazione dell'aliquota media per contribuenti multi- reddito**

Tipo di reddito	Reddito	Mesi	Aliquote tabellari	Aliquota effettiva	Imposta
Dipendente	Yd	Md	ad(Y)	$\text{Adp} =$ $\text{ad(Y)} * \text{Md} / 12 +$ $\text{ap(Y)} * \text{Mp} / 12 +$ $\text{ax(Y)} * (12 - \text{Mp} - \text{Md}) / 12$	Y * Adp
Pensione	Yp	Mp	ap(Y)		
Altri redditi	Yx	-	ax(Y)		
Totale	Y				Y * Adp

## 6.5. Altri aspetti

*Tassazione separata per il lavoro straordinario.* Per ridurre gli effetti di disincentivo al lavoro le componenti del reddito dei lavoratori dipendenti più influenzate dalle scelte al margine, quali ad esempio le indennità di lavoro straordinario, sarebbero sottoposte ad un meccanismo di tassazione separata (simile all'attuale schema di tassazione del TFR o degli emolumenti arretrati).

La remunerazione dello straordinario verrebbe infatti assoggettata all'aliquota corrispondente al reddito per la sola retribuzione base. Si ridurrebbe così il disincentivo (perché il reddito da straordinari non comporterebbe un incremento di aliquota), mantenendo tuttavia la progressività dell'aliquota media: quanto avviene appunto con le attuali forme di tassazione separata (che prevedono l'applicazione dell'aliquota media).

*Tassazione semi-separata per gli incrementi contrattuali e di carriera.* Si può valutare l'ipotesi di ridurre l'impatto della tassazione al margine anche nel caso di un incremento del reddito reale, dovuto, ad esempio, a rinnovi contrattuali o ad avanzamenti di carriera. Si potrebbe, ad esempio, prevedere un meccanismo di inerzia dell'aliquota di imposta: l'aliquota applicata in un determinato anno d'imposta  $t$  sarebbe pari alla media tra l'aliquota applicata l'anno di imposta precedente,  $t-1$ , (risultante dalla dichiarazione) e quella che nell'anno  $t$  scatterebbe sull'intero reddito corrente.

## 6.6. Prime valutazioni

### 6.6.1. Caratteri generali

La funzione di imposta a progressività continua che viene proposta è costruita dunque sull'ipotesi di un primo ampio tratto di imponibile, al di sopra del minimo, caratterizzato dalla costanza dell'elasticità del reddito netto (ERN) ed un secondo tratto nel quale si mantiene, invece, costante l'aliquota marginale. La forma concreta della funzione e, di conseguenza, gli effetti – di gettito e redistributivi – del passaggio dall'attuale struttura dell'Irpef alla nuova dipende quindi da quattro parametri: il livello del minimo imponibile, il valore di ERN, il livello di imponibile a partire dal quale si tiene ferma l'aliquota marginale, il livello dell'aliquota marginale massima. Manovrando tali quattro parametri si determinano gli effetti redistributivi complessivi dell'imposta.

Nel seguito si presentano alcuni esercizi di simulazione, costruiti sui dati Irpef 2018 (redditi 2017), nei quali si è assunto di mantenere l'aliquota marginale massima al livello

attuale del 43%. Si tratta peraltro di un'assunzione coerente con il quadro generale delle aliquote del sistema di tassazione dei redditi ipotizzato nelle altre parti del presente rapporto.

I tre parametri che rimangono “liberi” della funzione d'imposta (livello del minimo imponibile, valore della ERN, livello di imponibile di ingresso nella zona ad aliquota marginale costante) sono stati fissati, in questo esercizio, in modo da rispettare il vincolo che nessun contribuente debba subire, a seguito della riforma, un incremento di pressione fiscale (nessun perdente, *no loser*). La funzione di imposta sarà in concreto determinata dall'autorità politica, sotto questo oppure sotto altri vincoli, come quello della parità di gettito, o con altri obiettivi, come quello di perseguire un più marcato effetto redistributivo tra fasce di reddito.

Gli esercizi di simulazione sono condotti con riferimento a figure-tipo di percettori di reddito da un'unica fonte (contribuenti mono-reddito): il reddito di lavoro dipendente, il reddito di pensione e una categoria residuale “altri redditi”, di natura composita, comprendente il reddito da lavoro autonomo e di impresa, con l'esclusione del rendimento ordinario del capitale impiegato, e ogni tipo di “rendita”.

Si tratta, come detto, delle categorie di reddito cui il regime dell'Irpef riconosce detrazioni di differente ammontare. Dal momento che, con la riforma proposta, le detrazioni per fonte di reddito scompaiono (così come il meccanismo scaglioni/aliquote marginali, che è però identico per tutti i contribuenti), il loro effetto va incorporato nella struttura delle aliquote medie, che sarà dunque diversa per ciascuno dei tre tipi di reddito. Come si è detto, nel caso di redditi derivanti da più di una fonte (contribuenti multi-reddito), le aliquote dovranno essere calcolate combinando quelle fissate per ciascuna fonte (cfr. tab. 1) (anche questo calcolo potrà essere fornito da un'applicazione in rete).

Va sottolineato che si tratta soltanto di simulazioni “parziali”: non consentono di calcolare per ciascun contribuente l'effettivo debito di imposta (imposta netta da pagare) - che dipende dalla composizione del reddito, dalle detrazioni per carichi di famiglia e da quelle per oneri personali - ma soltanto il prelievo quale oggi risulta dal meccanismo aliquote marginali/scaglioni e dalle detrazioni per tipologia di reddito e quello che, con la riforma proposta, verrà determinato direttamente dall'applicazione dell'algoritmo sottostante la funzione di imposta (di fatto, per il contribuente, da tabelle, o applicazioni, fornite dall'amministrazione finanziaria). Così impostato, l'esercizio di simulazione non richiede il ricorso a un modello di micro-simulazione, ma solo la conoscenza della distribuzione, per livelli di reddito, delle singole tipologie di percettori mono-reddito.

Nel caso di lavoro dipendente si presentano due simulazioni che riflettono entrambe l'obiettivo del governo di intervenire sulla distribuzione del carico fiscale Irpef attraverso la riduzione del prelievo sui segmenti medio-bassi di reddito utilizzando a tale scopo il fondo previsto dalla legge di bilancio per il 2020. La prima simulazione assume come scenario di partenza l'applicazione della revisione del bonus 80 euro prevista dal decreto-legge approvato dal governo il 23 gennaio scorso (manovra "superbonus"). La nuova funzione di imposta viene dunque sovrapposta a quella che, con ogni probabilità, sarà l'Irpef 2020.

La seconda simulazione mostra invece come, in alternativa al superbonus, l'obiettivo di riduzione del carico fiscale sui redditi medio-bassi avrebbe potrebbe essere ottenuto con la nuova funzione di imposta, incrementando la *no tax area* dei lavoratori dipendenti fino a 13 mila euro (da 11,5 mila euro attuali ("manovra Astrid")). La riduzione del prelievo a favore dei redditi medio-bassi viene realizzata, anziché con l'incremento del bonus, che viene invece soppresso, operando direttamente sulle aliquote medie, regolarizzandone l'andamento secondo la funzione di progressività continua descritta. In altri termini, la nuova funzione d'imposta viene sovrapposta all'Irpef 2019.

#### 6.6.2. Redditi di lavoro dipendente nel caso della "manovra superbonus"

Il 23 gennaio il governo ha approvato un decreto-legge che specifica le modalità con realizzare la riduzione del cuneo fiscale a favore dei lavoratori dipendenti la cui dotazione finanziaria (3 miliardi di euro per il 2020 a partire dal mese di luglio e 5 miliardi per il 2021) era stata prevista dalla legge di bilancio 2020. Il decreto prevede di potenziare bonus 80 euro, che passerebbero a 100 (1.200 su base annua), estenderne l'applicazione fino a 28 mila euro di euro imponibile, ed agganciarlo a una ulteriore detrazione riservata al reddito da lavoro dipendente (che si sommerebbe a quella già esistente) con importi decrescenti da 1.200 euro (28 mila euro) per azzerarsi a 40 mila euro.

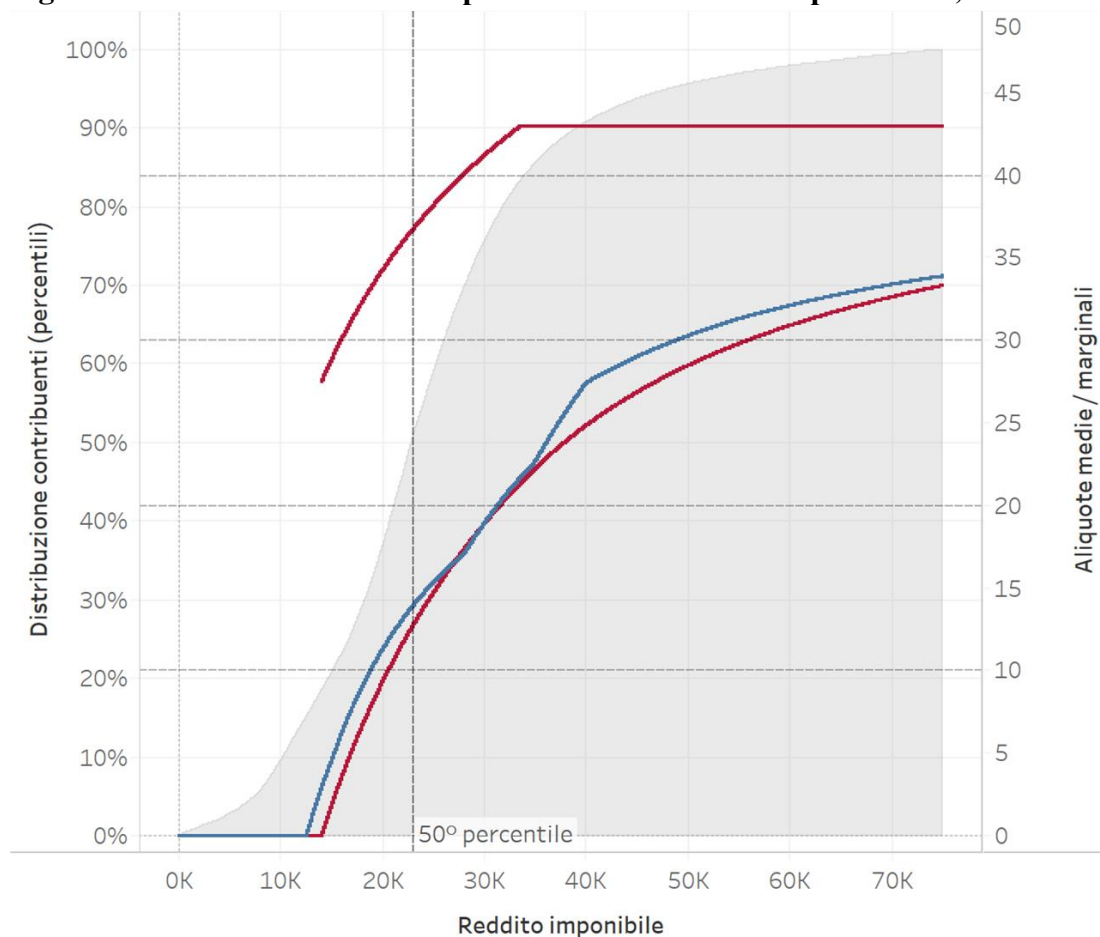
La fig. 1 rappresenta nel caso dei contribuenti mono-reddito di lavoro dipendente (13,7 milioni di individui nell'Irpef 2018) e per i vari livelli di reddito imponibile le aliquote medie dopo la riforma del "superbonus" (linea azzurra, scala di destra) e quelle coerenti con la riforma proposta (linea rossa, scala di destra) calcolate sotto l'ipotesi che nessun contribuente debba subire una perdita in termini di maggior imposta pagata (la linea rossa corre sempre sotto la linea azzurra).

La fig. 1 riporta anche, l'andamento della aliquota marginale, implicito nella nuova curva (implicito, in quanto la curva è espressa in termini di aliquota media). L'aliquota

marginale risulta crescente fino a un livello di reddito di circa 33.600 euro per poi appiattirsi al 43% (sempre scala di destra). Infine, la fig. 1 mostra (area ombreggiata, scala di sinistra) la distribuzione cumulata dei contribuenti considerati per livelli di reddito imponibile. Il reddito corrispondente al 50° percentile si colloca attorno a 23 mila euro (linea verticale).

La tab. 2 sintetizza i risultati della simulazione. In particolare, la riforma comporterebbe una perdita di gettito attorno a 3,7 miliardi, a beneficio di oltre il 70% dei contribuenti di specie (con un beneficio medio superiore ai 380 euro annui). Il 50% dei contribuenti sarebbe gravata da un'aliquota pari al massimo al 13%. L'aliquota media viene determinata a partire dalla marginale costante del 43% per redditi superiori a circa 33 mila euro.

**Fig. 1 - Redditi di lavoro dipendente: “manovra superbonus”, vincolo nessun perdente**



**Tab. 2 - Redditi di lavoro dipendente: “manovra superbonus”, vincolo nessun perdente**

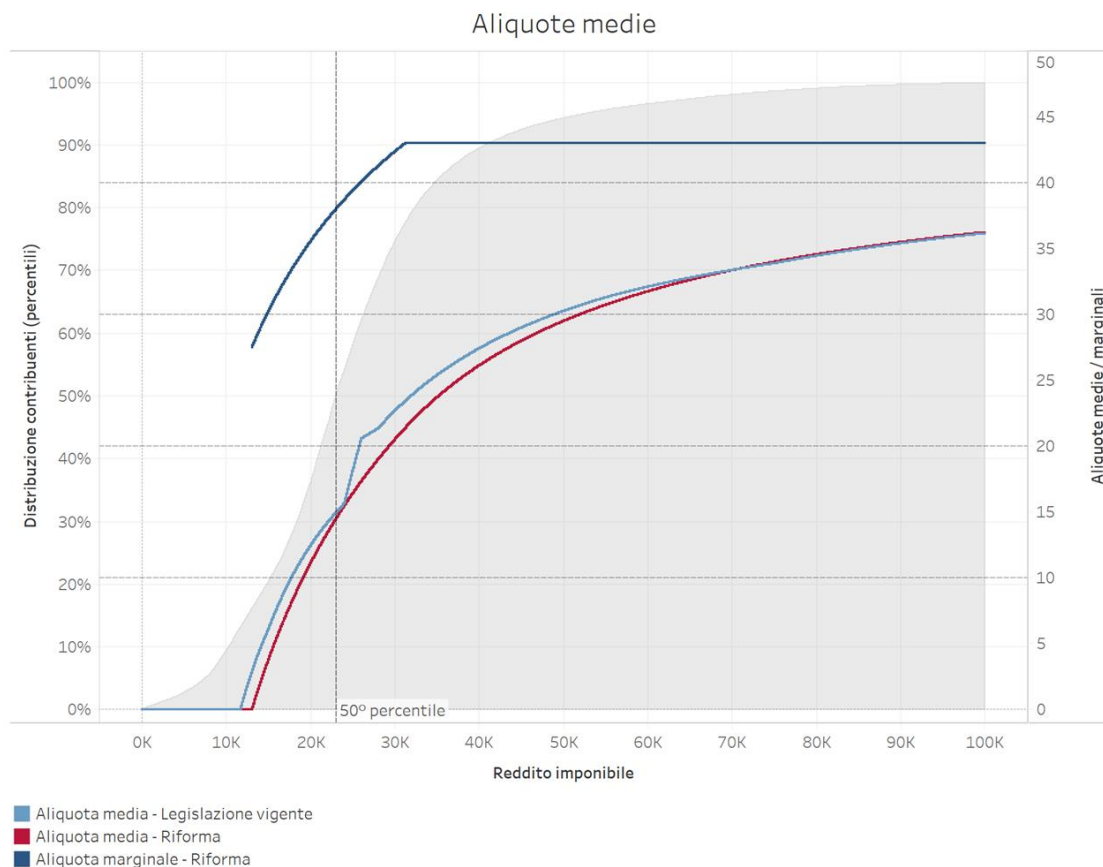
	Variazione gettito (k€)	Contribuenti (k)	Beneficio medio (k€)	Beneficio 5° percentile (k€)	Beneficio 95° percentile (k€)
Avvantaggiati	-3.719.680	9.734	382	77	959
Indifferenti	-2.087	1.979	1	-44	44
Svantaggiati	23.557	372	-63	-76	-51
Totale	-3.698.211	13.682	270	-35	931

### 6.6.3. Redditi di lavoro dipendente nel caso della “manovra Astrid”

Come già ricordato, questa sezione illustra un possibile caso di struttura delle aliquote medie in cui, accanto all’obiettivo di regolarizzazione della curva delle aliquote, ci si proponga esplicitamente di modificare la distribuzione del gettito a favore dei redditi da lavoro dipendente medio-bassi ma con modalità differenti da quelle adottate dal governo con la “manovra superbonus”. La fig. 2 e la tab. 3 mostrano i risultati della simulazione. In particolare, la riduzione del carico sui contribuenti più poveri viene ottenuta incrementando la *no tax area* fino a 13 mila euro (da 11,5 mila euro attuali) e fissando l’aliquota media dopo la riforma sotto l’aliquota media attuale per i redditi fino a circa 23 mila euro.

L’intervento, che penalizzerebbe una platea relativamente limitata di contribuenti con redditi elevati (perdita media di 87 euro), comporta però una caduta di gettito, per la sola platea dei contribuenti mono-reddito da lavoro dipendente, di 4,6 miliardi di euro. L’aliquota media viene determinata a partire dalla marginale costante del 43% per redditi superiori a 31 mila euro.

**Fig. 2 - Redditi di lavoro dipendente: “manovra Astrid”, vincolo nessun perdente**



**Tab. 3 - Redditi di lavoro dipendente: “manovra Astrid”, vincolo nessun perdente**

	Variazione gettito (k€)	Contribuenti (k)	Beneficio medio (k€)	Beneficio 5° percentile (k€)	Beneficio 95° percentile (k€)
Avvantaggiati	-4.671.881	11.304	413	100	755
Indifferenti	-5.780	429	13	-26	48
Svantaggiati	30.780	354	-87	-88	-77
<b>Totale</b>	<b>-4.646.882</b>	<b>13.684</b>	<b>340</b>	<b>10</b>	<b>749</b>

#### 6.6.4. Redditi di pensione

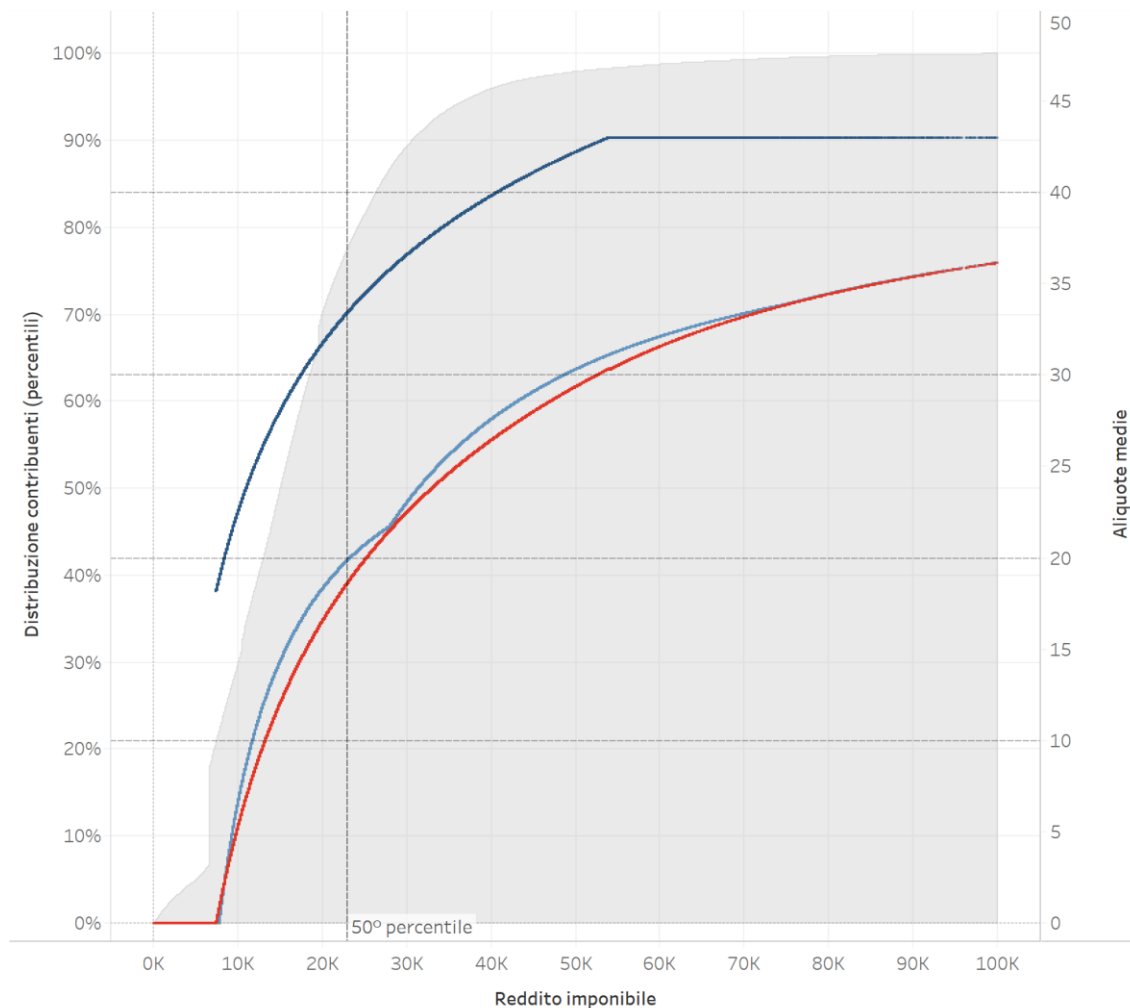
La fig. 3 e tab. 4 illustrano il caso di percettori mono-reddito di pensioni, fermo restando il vincolo che nessuno possa essere danneggiato dalla riforma. La perdita di gettito sui soli contribuenti mono-reddito da pensione ammonterebbe a 2,7 miliardi di euro con un

beneficio per il 73% dei contribuenti, pari, in media, a 284 euro. L'aliquota media viene determinata a partire dalla marginale costante del 43% per redditi superiori a circa 53 mila euro.

#### 6.6.5. Altri redditi

La fig. 4 riporta l'andamento delle aliquote medie vigente e dopo la riforma (e di quella marginale dopo la riforma) per la categoria degli altri redditi. Anche in questo caso le aliquote medie risultano più elevate di quelle relative ai redditi di lavoro dipendente a riflesso della minore generosità delle detrazioni per fonte di reddito. L'aliquota media viene determinata a partire dalla marginale costante del 43% per redditi superiori a 79 mila euro.

**Fig. 3 - Redditi di pensione, vincolo nessun perdente**

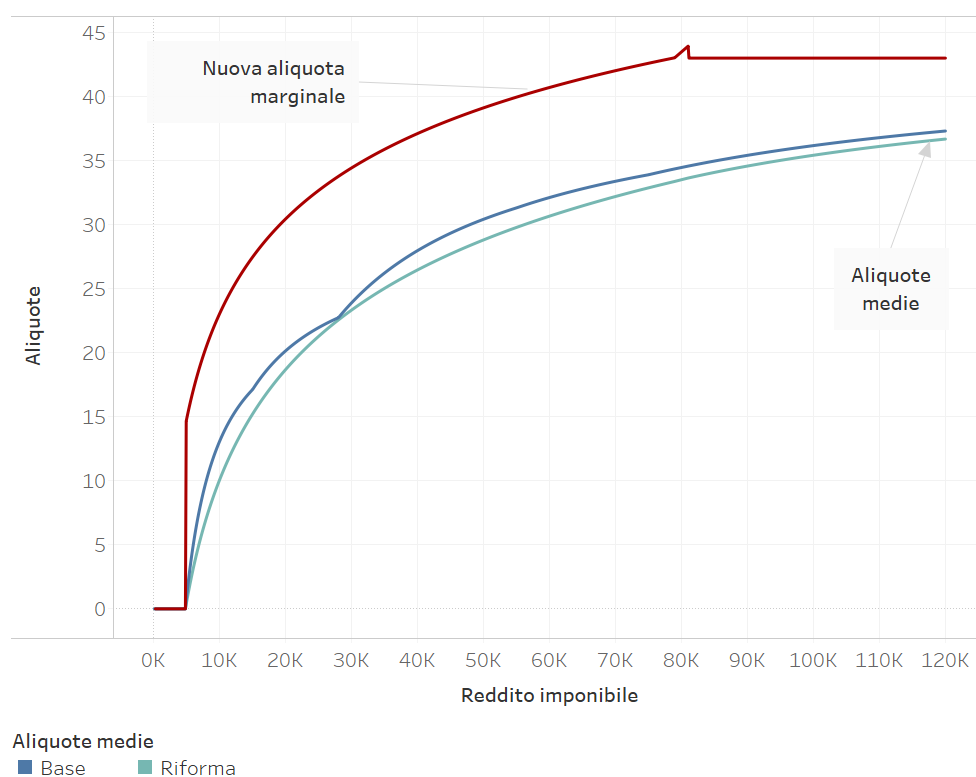




**Tab. 4 - Redditi di pensione**

	Variazione gettito (k..	Contribue nti (k)	Beneficio medio (k€)	Beneficio 5° percen..	Beneficio 95° perce..
Avvantaggiati	-2.718.945	9.584	284	94	407
Indifferenti	217	3.438	0	-25	28
Svantaggiati	5.798	100	-58	-65	-51
<b>Totale</b>	<b>-2.712.930</b>	<b>13.122</b>	<b>207</b>	<b>0</b>	<b>372</b>

**Fig. 4 - Redditi di lavoro autonomo, vincolo di esclusione dei contribuenti penalizzati**



#### 6.6.6. In sintesi

Le diverse schede di aliquote medie che sono state ricavate distintamente per tipologie di reddito (lavoro dipendente, pensioni, altri redditi) mediante gli esercizi di simulazione sopra presentati possono essere meglio valutati se messe direttamente a confronto. Le tabelle 5 e 6 riportano rispettivamente i valori delle aliquote medie considerando

distintamente il caso del prelievo sui lavoratori dipendenti dopo la “manovra superbonus” e quello dopo la “manovra Astrid”.

Si evidenzia innanzitutto la maggiore leggibilità e trasparenza del prelievo. Ad esempio, la tab. 5 evidenzia per redditi da lavoro dipendente attorno ai 28 mila euro (cioè in corrispondenza del passaggio dall’aliquota marginale 27% (secondo scaglione) a quella del 38% (terzo scaglione)) un’aliquota media inferiore al 20%. Inoltre, le tabelle mostrano come, a parità di redditi imponibili, le aliquote medie applicate sui redditi da lavoro dipendente siano inferiori a quelle per i redditi da pensione e ancor di più di quelle determinate per gli altri redditi.

**Tab. 5 - Sintesi delle aliquote medie (lavoratori dipendenti “manovra superbonus”)**

Livelli reddito imponibile (euro)	Aliquote medie		
	Lavoratori dipendenti	Pensionati	Altri redditi
4,900	0.0	0.0	0.0
7,800	0.0	0.0	6.7
13,000	0.0	9.7	13.4
15,700	5.0	12.8	15.8
19,000	10.0	15.8	18.2
23,500	15.0	19.0	20.7
29,200	20.0	22.1	23.2
37,500	25.0	25.6	26.0
51,800	30.0	30.0	30.0
84,400	35.0	35.0	35.0
230,000	40.0	40.0	40.0

**Tab. 6 - Sintesi delle aliquote medie (lavoratori dipendenti “manovra Astrid”)**

Livelli reddito imponibile (euro)	Aliquote medie		
	Lavoratori dipendenti	Pensionati	Altri redditi
7,800	0.0	0.0	6.7
13,000	0.0	9.7	13.4
16,900	5.0	14.0	15.1
20,500	10.0	16.9	19.2
25,300	15.0	20.0	21.6
31,500	20.0	23.2	24.1
40,400	25.0	26.6	26.8
55,900	30.0	30.7	30.7
90,700	35.0	35.0	35.0
240,000	40.0	40.0	40.0

## 7. La tassazione del patrimonio

Alla tassazione dei redditi dovrebbe essere affiancata la tassazione del patrimonio. È comune a quasi tutti i paesi una qualche forma di tassazione del patrimonio, specie quello immobiliare. Oggi in Italia il patrimonio è tassato con imposte reali che gravano sulle due forme principali di detenzione della ricchezza: gli immobili e le attività finanziarie. I primi sono soggetti a IMU-TASI auto-dichiarata e auto-versata, i secondi a prelievi alla fonte (sotto forma di imposta di bollo).

È nel dibattito corrente la proposta di istituire una patrimoniale personale e progressiva (à la Piketty). Che potrebbe essere aggiuntiva rispetto alle patrimoniali reali in vigore o potrebbe sostituirle. La patrimoniale personale progressiva è aggiuntiva nel sistema francese (l'unico che l'ha adottata, o meglio la adottava fino alla recente soppressione), ma limitata alle “grandi fortune” e basata sul patrimonio familiare, non quello individuale. Vari motivi suggeriscono di mantenere il sistema attuale e non muovere verso la patrimoniale personale progressiva. Quest'ultima infatti potrebbe facilmente essere elusa frazionando la ricchezza tra i membri della famiglia (non a caso il sistema francese tassava il patrimonio familiare) ma soprattutto ricorrendo all'estero-vestizione e a schermi soggettivi (società di capitali, trust, ecc.). Va considerato che i recenti accordi internazionali sullo scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali non coprono tutti i paesi e hanno ad oggetto i redditi, non i patrimoni.

Tassare alla stessa aliquota i redditi immobiliari e quelli finanziari significa inoltre trascurare che le due basi imponibili sono molto diverse quanto a mobilità e capacità di elusione e/o evasione. Riguardo alla progressività, la ricchezza è più concentrata del reddito, quindi patrimoniali proporzionali già assolvono alla funzione redistributiva “verticale”.

Inoltre, la patrimoniale sugli immobili svolge l'importante funzione di dotare le amministrazioni locali (Comuni) di una fonte rilevante di entrate su cui possono esercitare la loro autonomia. Il passaggio a un'imposta personale progressiva implica il passaggio da una pluralità di imposte locali a una singola imposta erariale. Sembra eccessivamente complesso immaginare forme di ripartizione della base imponibile erariale che consentano di mantenere l'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali.

Sembra quindi preferibile mantenere il sistema attuale di patrimoniali reali, rivedendolo dove necessario. Del resto, non a caso la proposta di riforma Cossiga prevedeva di

istituire, accanto alla tassazione dei redditi, quella della ricchezza, istituendo patrimoniali ordinarie di tipo reale e proporzionale sui diversi cespiti. Riguardo alla progressività, l'argomento già allora prevalente era che la ricchezza è più concentrata del reddito, quindi patrimoniali proporzionali già assolvevano la funzione redistributiva “verticale” senza ricorrere alla progressività.

Ciò non significa certo che il sistema attuale sia perfetto e non necessiti di revisioni. In particolare, l'attuale regime IMU-TASI crea disomogeneità forti ed eccessive tra l'abitazione principale e gli altri immobili. Occorrerebbe istituire una forma di partecipazione al finanziamento dei servizi comunali<sup>23</sup> anche per chi risiede nella casa di proprietà. È illogico che il possessore dell'abitazione in cui vive paghi al proprio Comune solo la tassa sui rifiuti e non partecipi al costo degli altri servizi. È saltato il principio «pago, vedo, voto», fondamento del federalismo responsabile.

Appare soprattutto necessario rivedere il catasto urbano, oggi fortemente sperequato rispetto ai valori di mercato e oggetto di aggiornamenti “a macchia di leopardo”. Il complesso delle rendite catastali su base nazionale dovrebbe rimanere invariato, ma il divario tra rendite e valori di mercato dovrebbe essere uniformato tra le diverse aree, tra quartieri centrali “vecchi” e periferie “nuove”.

Il sistema delle imposte patrimoniali reali ordinarie dovrebbe comunque essere meglio coordinato con quello delle imposte sui trasferimenti di ricchezza: imposte di registro, ipotecarie e catastali, sulle successioni e donazioni. E tutti questi tributi potrebbero essere meglio coordinati con le imposte sui redditi.

Oggi l'imposta di registro è **alternativa** rispetto a quella sulle successioni e donazioni e rispetto all'IVA. Sia l'imposta di registro che quella sulle successioni e donazioni sono invece in un rapporto di **sussidiarietà** con l'imposta ipotecaria di trascrizione, la tassa ipotecaria, l'imposta catastale e la tassa catastale, che assolvono anche al ruolo di conferire pubblicità ai trasferimenti immobiliari. Questo assetto, a seguito della riforma del 2014 della tassazione del trasferimento oneroso di immobili, ha subito delle modifiche che rendono l'attuale disciplina non più pienamente coerente con l'impianto iniziale (anche avuto riguardo alla loro applicazione negli atti soggetti all'imposta sul valore aggiunto). La disciplina del registro tiene inoltre conto del principio (di derivazione comunitaria) di detassazione della circolazione dei capitali (Direttiva 17 luglio 1969, n. 335), che tuttavia non comprende il trasferimento delle aziende. Le imposte patrimoniali reali e sui

---

<sup>23</sup> Quelli diversi dalla gestione dei rifiuti, che sono finanziati con la TARI.

trasferimenti di ricchezza sono deducibili o detraibili dall'imposizione sui redditi in modo non completo e coerente.

Tutti questi aspetti “relazionali” tra tributi potrebbero essere rivisti mantenendo l'attuale impianto e attuando interventi legislativi “minimali” mirati a conseguire una maggiore coerenza ed efficienza sistematica. Al contrario, si potrebbe immaginare una riforma sistemica, che assorba il prelievo in un diverso assetto dell'imposizione patrimoniale e riservi alle imposte sui trasferimenti il ruolo precipuo di corrispettivo per la pubblicità degli atti. L'imposta sulle successioni e donazioni presenta tuttavia caratteristiche proprie e merita attenta riflessione riguardo alla funzione di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza e di tutela della parità di condizioni economiche iniziali tra gli eredi. Si potrebbe pensare a una riduzione dell'imposta sulle donazioni in funzione inversa all'età dell'erede (figlio), per favorire l'anticipo del trasferimento della ricchezza alla generazione successiva, dotandola in età ancora relativamente giovane di cespiti che garantiscano sicurezza economica<sup>24</sup>. Questo tributo si presta maggiormente di altri ad una conformazione della progressività dell'imposizione anche in attuazione di specifici valori costituzionali (art. 31 Costituzione). In quest'ottica si potrebbe, ad esempio, ipotizzare una rimodulazione delle attuali franchigie, introducendo, ad esempio, esenzioni per donazioni tra parenti in linea retta a sostegno della natalità (a favore di nipoti), del raggiungimento di un'autonomia finanziaria in età giovanile (compimento della maggiore età), della formazione di nuove famiglie (matrimonio), ecc.

Una riflessione meritano anche le imposte indirette definibili “ibride”, quali le tasse sul possesso di veicoli e di aeromobili, l'imposta sulle transazioni finanziarie, il regime delle società non operative e dell'assegnazione dei beni in godimento ai soci.

Al momento, quindi, la riflessione del gruppo di lavoro Astrid propende per il mantenimento delle patrimoniali reali, prevedendo qualche miglioramento, soprattutto un migliore coordinamento con le imposte sui trasferimenti di ricchezza e altre imposte indirette. Si intende approfondire queste problematiche nella prossima fase dei lavori. Come pure la logica e l'impianto che potrebbe avere uno schema di imposta patrimoniale personale.

---

<sup>24</sup> Peraltro va notato che le attuali franchigie (un milione di euro per erede) limitano fortemente il campo di applicazione del tributo e quindi lo spazio per concedere agevolazioni.

## 8. La riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, l'IRAP e il Contributo di Solidarietà

L'IRAP era nata nel 1997 in sostituzione dell'ILOR, della patrimoniale sulle imprese, dei contributi sociali sanitari, della tassa sulla salute e dell'ICIAP. Oltre alla forte semplificazione del sistema dei prelievi, ha razionalizzato il finanziamento del sistema sanitario pubblico, rimasto ancorato al sistema contributivo pre-riforma e basato su una disomogenea pluralità di prelievi, ponendolo a carico della fiscalità generale. Inoltre, assieme all'addizionale IRPEF, ha dotato le regioni di autonomia tributaria.

Era stata definita "*the best local business tax*" dal prof. Richard Bird, eminente *scholar* nel campo del disegno dei sistemi fiscali<sup>25</sup>. Nel tempo è stata progressivamente svuotata della sua generalità, abbassando le aliquote, aumentando le deduzioni, da ultimo escludendo dalla base imponibile il costo del lavoro e mandando completamente esente il settore agricolo.

Con l'esclusione del costo del lavoro dalla sua base imponibile, l'IRAP è divenuta una sorta di addizionale sul lavoro autonomo e sul reddito d'impresa (tassa gli utili di impresa e il saldo degli interessi tra attivi e passivi). Si configura, nella sostanza, come un'addizionale all'IRES e all'IRPEF (per i lavoratori autonomi, le imprese individuali e le società di persone di maggiori dimensioni).

A favore del suo mantenimento milita il fatto che è destinata al finanziamento delle regioni e le dota di autonomia finanziaria. La base imponibile è tuttora ripartita tra le varie regioni sulla base del costo del lavoro: una chiave di riparto semplice dal punto di vista amministrativo e che porta a una redistribuzione geografica non molto sperequata.

Abolire l'IRAP e compensare il gettito alzando l'IRES (tributo erariale) priverebbe le regioni di autonomia finanziaria e costringerebbe comunque a costruire un nuovo sistema di finanziamento delle regioni. Inoltre, trasferirebbe sulle società di capitali un prelievo che oggi grava anche sulle altre imprese e sui lavoratori autonomi.

Sostituirla con addizionali regionali all'IRES e all'IRPEF (sui redditi d'impresa e da lavoro autonomo) sarebbe più rispettoso dell'autonomia finanziaria delle regioni e continuerebbe a tassare gli stessi redditi oggi tassati in IRAP. Confliggerebbe però con le addizionali regionali IRPEF già esistenti: forse potrebbero essere configurate con aliquote maggiorate per lavoro autonomo e reddito d'impresa. L'addizionale regionale all'IRES sarebbe una novità e avrebbe lo svantaggio di una base imponibile fortemente sperequata

---

<sup>25</sup> Bird (2006), p. 232.

tra regioni: infatti l'IRES è versata in base alla sede legale. Occorrerebbe, se si volesse garantire una distribuzione territorialmente meno sperequata, introdurre chiavi di ripartizione della base imponibile, ad esempio mantenendo quella dell'IRAP. Vi sono quindi complicazioni notevoli nella soluzione addizionali IRES e IRPEF.

Inoltre, sostituendo l'IRAP con le addizionali si “peggiorerebbe” la qualità della base imponibile. Dall'IRAP sono infatti escluse le componenti reddituali straordinarie e gli interessi passivi, rendendo l'imposta difficilmente aggredibile da pratiche elusive che invece affliggono le imposte dirette (IRES e IRPEF). Questa caratteristica da un lato ha indubbiamente contribuito a rendere l'IRAP invisa, ma ha anche consentito di produrre un buon gettito con un'aliquota bassa.

In conclusione, le proposte di sopprimere l'IRAP e recuperare il gettito aumentando l'IRES, oppure istituendo addizionali all'IRES e all'Irpef sui redditi di impresa e di lavoro autonomo, presentano varie controindicazioni che le rendono non convincenti rispetto all'alternativa di mantenere l'IRAP così com'è.

Sono state prospettate soluzioni alternative e innovative: abolire l'IRAP e sostituirla con un nuovo tributo. Vincenzo Visco (2019) propone di sostituire l'IRAP con un nuovo tributo a più ampia base imponibile, che tassi tutto il reddito prodotto. Il gettito sarebbe destinato a ridurre il cuneo sul lavoro fiscalizzando i contributi previdenziali. L'idea è di mantenere invariati i criteri di determinazione delle pensioni di anzianità e vecchiaia, basati sul metodo contributivo, ma porre il finanziamento (almeno in parte) a carico della fiscalità generale, con il nuovo tributo. Che, in sostanza, tenderebbe a riproporre la vecchia IRAP, comprensiva dei salari, eliminati dalla base imponibile dal governo Renzi. Ceriani (2019) avanza una proposta simile. Condivide l'idea di avviare la fiscalizzazione dei contributi previdenziali per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Propone di istituire un nuovo tributo/contributo, il Contributo di Solidarietà (CS).

La finalità del CS sarebbe quella di finanziare tutto il *welfare* (non solo la sanità, come l'IRAP). Un nuovo prelievo, configurato dal punto di vista giuridico come tributo, con base imponibile amplissima, più ampia dell'IRAP riproposta da Visco e con aliquota bassa (possibilmente più bassa dell'IRAP vigente).

L'ampliamento della base imponibile sarebbe funzionale a reperire gettito aggiuntivo, da utilizzare per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro attraverso la fiscalizzazione (parziale) dei contributi previdenziali. Questo è l'aspetto innovativo, comune a Visco: il CS è destinato anche a finanziare (almeno in parte) la previdenza. I criteri di determinazione delle

pensioni di anzianità e vecchiaia resterebbero invariati (metodo contributivo) ma parte dei contributi previdenziali passerebbero a carico della fiscalità generale.

Ridurre il cuneo fiscale sul lavoro è ormai un'esigenza. Il divario con la tassazione sui redditi da capitale si sta ampliando, l'elevatezza del cuneo incoraggia il sommerso, le attività «destrutturate», il nanismo delle imprese, frena la competitività delle imprese più strutturate. È suggestiva l'idea di ridurre il cuneo operando non sull'IRPEF ma sui contributi previdenziali, avviandone la fiscalizzazione. Si eviterebbero, tra l'altro problemi di incapienza sui redditi di lavoro più bassi. Sarebbe bene dare priorità alla fiscalizzazione dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, in modo da portare un beneficio immediato in busta paga.

Rispetto all'IRAP, la proposta del CS allargherebbe il più possibile la base imponibile del nuovo tributo, non limitandosi ai redditi prodotti, ma ampliandola per includere oltre ai redditi d'impresa, di lavoro autonomo, ai salari e agli stipendi, anche i redditi da capitale (interessi e dividendi), le plusvalenze, gli affitti, i diritti d'autore, le vincite al gioco, eventualmente anche le pensioni di anzianità e vecchiaia più elevate; includerebbe anche i redditi dei forfettari, dei produttori agricoli e del lavoro autonomo occasionale. Il CS si configurerebbe come una serie di addizionali su tutti i redditi percepiti, gestibile in buona parte con ritenute alla fonte. Il presupposto sarebbe quindi molto diverso da quello dell'IRAP (che era il valore della produzione netta da attività economiche autonomamente organizzate): dal reddito prodotto si passerebbe al reddito entrata, cioè a tutti i redditi percepiti, ampliando molto la base imponibile, riducendo varie forme di erosione e mantenendo un'aliquota molto bassa.

Si potrebbe obiettare che coprire la fiscalizzazione dei contributi previdenziali con il CS potrebbe risolversi in una partita di giro per quanto riguarda il costo del lavoro: meno contributi, ma reintroduzione della tassazione dei salari nel CS. Si può osservare che, anche a parità di gettito complessivo, l'ampiezza della base imponibile del nuovo tributo, che include molti altri redditi oltre al salario, garantirebbe la riduzione del carico sul costo del lavoro.

Il nuovo tributo, secondo il proponente, sarebbe destinato a finanziare tutto il *welfare*: non solo la sanità, come l'IRAP, e la fiscalizzazione dei contributi previdenziali, ma anche l'assistenza sociale. Una parte del CS potrebbe essere erariale, ad aliquota unica nazionale per finanziare la previdenza, e un'altra parte regionale per finanziare la sanità e l'assistenza, con aliquota variabile, per garantire autonomia tributaria alle regioni.



La fiscalizzazione dei contributi previdenziali potrebbe essere accentuata per i neo-assunti o per tutti i dipendenti più giovani, al di sotto di un limite di età. Il CS costituirebbe quindi una forma di solidarietà dalla generalità dei redditi al reddito di lavoro dipendente regolare, e una solidarietà intergenerazionale a favore dei più giovani.

La fiscalizzazione dei contributi previdenziali, secondo il proponente, potrebbe riguardare anche i lavoratori autonomi. In particolare, potrebbe essere volta ad attenuare il problema dei minimali, che per le attività di piccole dimensioni (tipicamente le attività di nuova costituzione, quindi ancora i giovani) può costituire un disincentivo al lavoro regolare.

Il CS potrebbe essere amministrato ricorrendo in larga misura a ritenute alla fonte. Su alcuni tipi di redditi sarebbe però indispensabile andare in dichiarazione (come oggi per l'IRAP): reddito d'impresa, da lavoro autonomo, affitti, alcuni redditi da capitale. I salari e gli stipendi potrebbero essere soggetti a prelievo alla fonte, ma potrebbero anche essere accorpati con il reddito d'impresa e di lavoro autonomo, come avviene oggi per l'IRAP.

## 9. L'IVA

Il gruppo di lavoro intende interrogarsi sulla “intoccabilità” delle aliquote IVA, che sembra diventata un dogma. Ma scarsamente fondato su argomentazioni tecniche. Non sembra implausibile un riordino, almeno parziale, delle aliquote, ad esempio accorpendo laddove possibile quelle sui generi alimentari, oggi molto disperse, o quelle sui prodotti energetici e sulle *utilities*. Sarebbe possibile migliorare gli effetti redistributivi dell'imposta, anche per attenuare gli effetti di un eventuale incremento delle aliquote, in attuazione (parziale) di quanto previsto dalle clausole di salvaguardia.

In un ambito più generale di considerazioni, la concessione di sgravi Irpef, la riduzione del cuneo sul lavoro dipendente, le nuove provvidenze di sostegno al reddito consentono di ridurre l'enfasi sul ruolo redistributivo delle aliquote IVA.

Dal punto di vista macroeconomico un (limitato) aumento delle aliquote IVA produrrebbe sì una decurtazione del reddito disponibile delle famiglie (occorrerebbe anche verificare il grado di traslazione sui prezzi, che verosimilmente non sarebbe completo) ma potrebbe essere compensato dall'aumento dei redditi conseguente alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (nonché da interventi di sostegno diretto dei redditi più bassi), attuando una ricomposizione del gettito dai fattori della produzione ai consumi, con effetti di rilancio

della competitività simili a quelli di una svalutazione del cambio. In sostanza, si attuerebbe una *fiscal devaluation*.<sup>26</sup>

Con la fatturazione elettronica (che andrebbe estesa a tutti i contribuenti, cioè anche ai forfettari) si apre la possibilità di realizzare la dichiarazione pre-compilata e rivedere a fondo tutti gli adempimenti. In particolare, semplificare di molto le informazioni richieste nella dichiarazione annuale. Sarebbe anche opportuno rivedere esenzioni, esclusioni e detrazioni per semplificarle e razionalizzarle, anche considerando le soluzioni adottate in altri paesi UE. L'utilizzo del *reverse charge* e dello *split payment* andrebbe rivisto per renderlo maggiormente coerente con le finalità anti-abuso di queste misure, in un'ottica di proporzionalità tra questi strumenti e le loro finalità.

Sul fronte del contrasto alle frodi IVA, come ricordato, si dovrebbe puntare al miglior utilizzo delle informazioni per contrastare prioritariamente e tempestivamente le frodi da omesso versamento e per operazioni inesistenti.

## **10. Le green taxes**

Appare necessario rivedere e innovare il nostro sistema fiscale per fornire un sostegno alle politiche di tutela dell'ambiente. L'intervento principe riguarda le accise sull'energia. Già la legge delega 23 del 2014 prevedeva una revisione in funzione del contenuto di CO<sub>2</sub> delle fonti energetiche, da attuare in vista della Direttiva allora in discussione. Ma altri interventi sono possibili, oltre all'accisa sulla plastica introdotta con la manovra di bilancio per il 2020. E' possibile, ad esempio, rivedere la normativa sulla tassa regionale per il conferimento dei rifiuti in discarica, le tasse aeroportuali, alcune emissioni particolarmente nocive come SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>.

Ma anche le imposte dirette avrebbero un ruolo. Una strategia di riconversione industriale verso il *green*, lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare andrebbe sostenuta da una coerente rivisitazione degli attuali incentivi fiscali agli investimenti, oggi orientati prevalentemente alla crescita dell'economia digitale (industria 4.0, iper-ammortamenti, ecc.).

---

<sup>26</sup> Per un contributo recente su questo tema, si veda Curci-Savegnago (2019).

## **11. La digitalizzazione dell'economia, le imprese multinazionali e la *web tax***

Ormai da qualche decennio la globalizzazione ha reso permeabili le frontiere e messo in crisi gli Stati nazionali, sia sotto il profilo dell'esercizio della sovranità sul territorio, sia sotto il profilo del monopolio della produzione giuridica. Nel mondo globale si è determinato un disallineamento progressivo tra la delimitazione territoriale dei confini e delle sovranità statuali e lo spazio virtualmente sconfinato in cui operano oggi le imprese.

La rete telematica ha contribuito a generare uno spazio nuovo: un “non luogo” astratto e artificiale, nel quale si svolgono ormai gli affari dell'economia mondiale e nel quale è diventato possibile produrre redditi “*over seas*”, che riescono a galleggiare sopra i territori senza mai toccare terra, posto che i tradizionali criteri di collegamento del reddito con il territorio dello Stato non riescono a intercettarli.

In questo contesto la competizione fiscale è aumentata e aumentano anche le situazioni di potenziale conflitto tra autonome sovranità nazionali. Gli Stati nazionali cercano di trattenere le proprie multinazionali e, al contempo, di creare un ambiente economico favorevole per le imprese estere; tendono a ridurre le aliquote nominali dell'imposta sulle società e ad allineare verso il basso l'imposizione effettiva sul reddito d'impresa; ad ampliare le basi imponibili a danno dei contribuenti “immobili”, cioè di quei contribuenti che per scelta o necessità restano ancorati a un territorio delimitato (piccole imprese, lavoratori dipendenti); a ridurre il prelievo sulle componenti mobili della produzione (capitale e interessi).

Le imprese hanno mutato la loro operatività. La facilità di superare i confini nazionali, la possibilità di delocalizzare la produzione della ricchezza e di scomporre i processi produttivi, dislocandoli in diverse parti del mondo, hanno consentito ai soggetti che operano a livello internazionale di superare le precedenti barriere normative e fiscali.

Non più di cento anni fa, le imprese che avessero voluto espandere il proprio mercato di sbocco in Paesi diversi da quelli della loro residenza trasferivano su quei mercati parte del loro ciclo di produzione, riproducendo almeno in parte la catena produttiva già presente nel Paese di residenza. La nozione di stabile organizzazione, quale criterio di collegamento per assoggettare a tassazione il reddito prodotto da un'impresa in un Paese diverso da quello della sua residenza fiscale, è nata appunto in un'economia “fisica”, basata su beni tangibili, ben lontana dall'attuale economia immateriale degli *intangibles*.

Non a caso, le regole di fiscalità internazionale basate sulla residenza fiscale e sulla stabile organizzazione proteggevano in origine proprio gli Stati produttori e venditori di beni e servizi, rispetto agli Stati di destinazione e sbocco dei loro prodotti.

Oggi le imprese multinazionali non moltiplicano le catene produttive per il numero dei territori nei quali identificano un mercato, ma specializzano le diverse fasi della loro attività, distribuendole tra le società del gruppo, ciascuna delle quali diventa responsabile di una sola fase della complessiva attività d'impresa. I prodotti, una volta ultimati, sono destinati ad un mercato globale, che non risponde più ai vecchi territori.

Gli Stati nazionali reagiscono dichiarando guerra alle multinazionali accusate di erodere le basi imponibili nazionali dei Paesi europei; contestano gli schemi di triangolazione internazionale che per decenni hanno consentito a queste società di non rimanere incise dalla *corporate tax* dei Paesi nei quali realizzavano i loro profitti, poi dirottati verso giurisdizioni *offshore*; cercano di elaborare nuovi criteri di localizzazione del reddito d'impresa che, più efficacemente della vecchia nozione di stabile organizzazione, consentano di intercettare questi profitti “sospesi”, scollegati dai territori degli Stati nazionali, e di riportarli a terra.

Il tema riguarda in particolare i settori economici caratterizzati da una crescente digitalizzazione, e impone di decidere non solo *cosa tassare e come* tassare ma anche *dove* tassare i profitti delle attività legate al web, posto che la digitalizzazione sposta la creazione della ricchezza dall'unità produttiva al mercato sul quale si collocano gli utenti del *web* e si raccolgono i dati. I nuovi modelli di business resi possibili dalla digitalizzazione sono le piattaforme online (come Amazon o Alibaba) che vendono beni o connettono compratori e venditori dietro pagamento di una commissione; sono i *social network* (come Facebook o Google) attraverso cui i proprietari della piattaforma realizzano proventi pubblicitari derivanti dai messaggi di marketing inviati ai loro utenti; sono le piattaforme (come Spotify o Netflix) che chiedono *fees* di sottoscrizione per accedere a servizi digitali di musica o video; sono le piattaforme “collaborative” (come Airbnb o Blablacar) che dietro pagamento di una commissione fissa o variabile su ciascuna transazione, mettono in comunicazione domanda e offerta sfruttando meccanismi di valutazione reputazionale destinati ad indirizzare il consumatore.

Di fronte a questi *free riders* che riescono a offrire beni e servizi ai consumatori di tutti i Paesi rimanendo “invisibili” agli ordinamenti fiscali nazionali, l'obiettivo diventa quello

di spostare la tassazione dal luogo in cui l'impresa si stabilisce (per avervi la residenza o per localizzarvi una stabile organizzazione) al luogo in cui si conseguono i profitti e il tema diventa quello delle modalità con le quali collegare la sovranità fiscale dello Stato nazionale ai servizi digitali fruiti in assenza di una struttura fisica del prestatore non residente. Va anche tenuto presente che per le imprese digitali gli utenti sono essi stessi una fonte importante di ricavi, posto che i dati da essi forniti possono essere opportunamente raccolti, aggregati e profilati per poi essere rivenduti.

Al di là dei rimedi transitori scelti nei singoli ordinamenti e della possibilità di introdurre *web tax* nazionali di dubbia efficacia, la prospettiva più promettente per tassare la ricchezza laddove essa – con o senza stabili organizzazioni – è prodotta sembra essere la tassazione unitaria delle imprese multinazionali, più che la ricerca di nuovi complessi criteri di collegamento con il territorio dello Stato. Tassare, cioè, un consolidato mondiale dei redditi prodotti dall'impresa multinazionale, che potrebbe basarsi sulla determinazione unitaria del reddito attraverso standard contabili unitari e concordati (come gli IAS). Un sistema di questo genere, sterilizzando tutte le transazioni infragruppo, avrebbe anzitutto il merito di eliminare sia i problemi di *transfer pricing* che le allocazioni fittizie nei Paesi a fiscalità privilegiata.

Naturalmente, si porrebbe il problema di come ripartire il reddito consolidato tra le diverse giurisdizioni nelle quali viene in concreto generato: cioè quelle in cui il prodotto è venduto, o sono localizzati i cespiti produttivi (materiali o immateriali) o i salari.

L'*apportionment* dei profitti globali sulla base dei fattori che concorrono a creare la ricchezza è l'idea alla base della proposta di direttiva sul consolidamento delle basi imponibili comuni (la *Common Corporate Consolidated Tax Base*) della quale si discute in Europa da venti anni. Nella sua prima versione, la CCCTB era prospettata come un sistema di tassazione opzionale, che le imprese multinazionali avrebbero potuto scegliere in alternativa a quello ordinario: in questa prospettiva la CCCTB sarebbe diventato il 29° sistema fiscale dell'Unione europea, una sorta di “esperanto” fiscale per la determinazione di un unico reddito globale, che avrebbe consentito alle imprese di considerare l'Unione come un mercato unico anche ai fini dell'imposta societaria.

La proposta ha molto faticato a decollare per la mancanza di un accordo tra gli stati membri, non tutti realmente interessati all'armonizzazione: alcuni preferiscono continuare

a fare *tax competition* e offrire soluzioni di favore alle *digital enterprises*. Recentemente il progetto sulla base imponibile comune è stato ripreso. La nuova proposta è stata articolata su due direttive, i cui progetti sono stati entrambi pubblicati il 25 ottobre 2016: una prima direttiva relativa alla base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB) e una seconda direttiva relativa a una base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società (CCCTB). Alla CCCTB la Commissione europea ha collegato una proposta di tassazione dell'economia digitale: ha presentato (il 21 marzo 2018) un pacchetto, composto da due proposte di direttive: una “*comprehensive solution*”, a carattere sistematico, e una “*targeted solution*”, concepita come soluzione-ponte da far operare nelle more della transizione alla *comprehensive solution*.

In particolare, la prima proposta di direttiva prospetta una soluzione globale all'attuale modello di tassazione dei redditi di impresa, da inserire nella proposta della CCCTB, e fissa nuove regole per la tassazione dei redditi d'impresa prodotti a livello multinazionale, ampliando la definizione tradizionale di stabile organizzazione (fisica e personale) per ricomprendervi anche la “presenza digitale significativa”.

Nelle more dell'accordo sulla *comprehensive solution* dovrebbe trovare applicazione la cosiddetta *targeted solution*, destinata a coprire i casi in cui vi sia un elevato *mismatch* tra tassazione e profitti, evitando la segmentazione che potrebbe derivare da iniziative unilaterali dei singoli Paesi UE sul tema. La soluzione ponte è individuata dalla Commissione nell'imposta sui profitti derivanti da specifici servizi digitali (servizi di valorizzazione pubblicitaria e vendita dei dati raccolti su Internet e servizi consistenti nella messa a disposizione di piattaforme digitali di acquisto e vendita diretta di beni e servizi agli utilizzatori del *web*) che coinvolgono gli utenti della rete nella creazione del valore. Si tratterebbe di una imposta indiretta (la norma di riferimento, per la Commissione, è l'art. 113 del TFUE e non l'art. 115) destinata a colpire i servizi digitali resi nei Paesi europei dalle imprese di maggiori dimensioni, che traggono una nuova utilità – facendo dunque emergere anche un nuovo presupposto di tassazione – dai dati gratuitamente forniti dagli utenti del web. L'imposta sui servizi digitali prospettata dalla Commissione colpirebbe i ricavi lordi derivanti dalle particolari tipologie di servizi digitali cui si è fatto cenno: dunque non sarebbe un'imposta sul reddito, ma una sorta di accisa o di Iva “selettiva” (cioè solo su alcuni servizi), che verosimilmente potrebbe essere traslata sui consumatori dei servizi.

Queste proposte di direttiva non sono andate avanti. In attesa del complessivo riassetto delle regole di fiscalità internazionale, alcuni Stati nazionali – nel tentativo di difendere le loro basi imponibili – hanno introdotto o stanno pensando di introdurre soluzioni domestiche al problema della tassazione delle imprese digitali; ma queste *web tax* nazionali concretizzano proprio il rischio di quella segmentazione del mercato che la *targeted solution* proposta dalla Commissione europea mirava ad evitare. Lo stesso Fondo monetario ha rilevato, proprio in relazione ai nostri tentativi di *web tax* e alla analoga soluzione adottata in Israele, che soluzioni isolate non possono fornire una risposta ad un tema globale, come quello dell'economia digitale.

Ma anche le soluzioni a livello europeo mostrano limiti. La stessa CCCTB, che pure avrebbe effetti positivi sulla competitività del mercato unico europeo rimuovendo importanti ostacoli fiscali al suo funzionamento, non sarebbe una soluzione pienamente efficiente: prevedendo il consolidamento dei soli profitti derivanti dalle attività esercitate in Europa, lascia aperto il tema delle basi imponibili di fonte extraeuropea e dunque sarebbe una soluzione parziale.

Non basta ricercare soluzioni a livello dell'Unione europea, anche perché in molti casi il problema BEPS (*base erosion and profit shifting*) nasce con la connivenza di ordinamenti extraeuropei che consentono di differire *sine die* la tassazione nel Paese di residenza dell'ultima società madre, cioè nel Paese in cui sono localizzati gli *intangibles*, le attività di direzione e ricerca, la gestione finanziaria, lo sviluppo del marketing.

E occorre anche fare i conti con la riforma Trump del 2018, che ha segnato per certi versi una rottura rispetto agli schemi tradizionali. Ha mirato a stimolare l'investimento negli USA tramite la forte riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito d'impresa (tra le più alte del mondo occidentale), lo smobilizzo e il rimpatrio degli utili accantonati all'estero, la deducibilità immediata delle spese d'investimento. Ha introdotto innovativi regimi (FDII, GILTI, BEAT), finalizzati ad aumentare l'attrattività del sistema fiscale e a contrastare l'erosione fiscale delle imprese multinazionali americane, per garantire un livello minimo di tassazione domestica.

La riforma fiscale operata da Trump per alcuni versi ha rappresentato un mero adeguamento a regimi già presenti in altri paesi ma per altri si è posta come fattore di competitività fiscale internazionale, in parallelo con le iniziative sul commercio

internazionale. Ha attuato misure di contrasto all'erosione fiscale delle multinazionali, in sintonia con gli obiettivi generali BEPS, ma disattendendo le raccomandazioni formulate in sede OCSE e istituendo nuovi regimi molto innovativi rispetto al tradizionale approccio OCSE.

L'OCSE, incaricata già nel 2017 dai ministri finanziari del G20 di elaborare le regole per adeguare i sistemi fiscali alla realtà dell'economia digitale, ha continuato a lavorare su una proposta di coordinamento che possa essere condivisa a livello internazionale. I lavori hanno confermato la necessità di un coordinamento della fiscalità internazionale su basi nuove, adatte al nuovo mondo digitale. Ma sono emerse anche le forti tensioni e i contrasti sui criteri con i quali ripartire il reddito, che ovviamente riflettono i divergenti interessi delle giurisdizioni in cui sono localizzati gli *intangibles* e gli algoritmi che governano la *digital economy*, gli *asset* materiali, il lavoro, i consumatori.

Nel 2019 l'OCSE ha presentato le sue proposte – denominate Pillar 1 e Pillar 2 - per definire i due pilastri su cui potrebbe poggiare il sistema fiscale dei prossimi decenni. Il primo pilastro propone di allargare il diritto a tassazione delle giurisdizioni dove sono localizzati i consumatori e gli utilizzatori finali. E' stato inizialmente articolato su tre proposte alternative, poi riunite in un approccio unificato che copre l'economia digitalizzata, ma non solo, perché riguarderebbe tutte le attività rivolte prevalentemente al consumo finale; stabilirebbe un nesso con le vendite, indipendentemente dalla presenza fisica; manterrebbe i criteri tradizionali dell'*arm's length* per gli utili "ordinari", ma applicherebbe una ripartizione in base a formule per gli utili residui. Il secondo pilastro è finalizzato a contrastare l'erosione fiscale, con un sistema globale di imposte minime.

Nel prosieguo dei lavori si continuerà a dare conto degli sviluppi in sede internazionale e a valutare le proposte avanzate.

## **11.Sviluppi futuri: verso un'imposta sui flussi di cassa?**

Molte analisi recenti sono state dedicate, anche a livello internazionale, a possibili cambiamenti del sistema di tassazione delle imprese per tener conto delle sfide connesse all'internazionalizzazione, alla digitalizzazione e alla prevalenza di beni immateriali nell'attivo delle imprese. In questa prospettiva si sono ipotizzati sistemi di tassazione che



non gravano più sul reddito – cioè sul differenziale tra componenti reddituali positive e negative, con tutto quel che comporta il relativo calcolo tra deduzioni, elusioni e *profit shifting* nei paradisi fiscali - ma più semplicemente sul flusso di cassa.

L'idea di base per la *Cash Flow Tax* è semplice: se il problema dei sistemi fiscali nasce dalla possibilità, per le imprese, di allocare strumentalmente i loro profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità (*profit shifting* e conseguente *base erosion*), le amministrazioni fiscali non dovrebbero più rincorrere l'allocazione del reddito e tassare direttamente le risorse finanziarie che scorrono nelle casse delle imprese, ossia il *cash-flow*.

Il vantaggio di una soluzione del genere sarebbe duplice: i flussi di cassa sono più facili da rintracciare e più difficili da manipolare degli utili. La base imponibile della *cash flow tax* dovrebbe prendere in considerazione gli stessi fattori cui oggi si guarda per il *formulary apportionment* della CCCTB: cioè i ricavi derivanti dalle vendite di beni e servizi nettizzate dai costi delle retribuzioni e dalle spese per asset materiali e immateriali (immediatamente spesati, senza più procedere agli ammortamenti). Non rileverebbero più le componenti finanziarie: quindi nessuna deduzione degli interessi passivi e conseguente eliminazione degli incentivi fiscali all'indebitamento delle imprese.

Nella sua originaria formulazione (nel rapporto Meade del 1978) la *cash flow tax* era stata concepita come un'imposta sui flussi di cassa dei produttori nazionali (un'imposta "basata sull'origine") e, in quanto tale, incentivava le imprese ad allocare la produzione o la residenza fiscale in Paesi a bassa fiscalità. Più recentemente, questa criticità ha portato taluni economisti a ripensare a un'imposta sul flusso di cassa basandola sulla destinazione (*Destination-Based Cash Flow Tax* - DBCFT), cioè sulla localizzazione dei consumatori (fattore molto meno manipolabile) piuttosto che sull'allocazione della produzione o della residenza dell'impresa (altamente manipolabile).

I vantaggi di una *cash flow "destination based"* potrebbero essere molteplici: l'eliminazione della residenza dell'impresa quale fattore determinante dell'imponibilità fiscale, con la conseguente eliminazione dell'incentivo agli spostamenti di residenza strumentali ai fini fiscali; l'eliminazione degli incentivi a manipolare i prezzi di trasferimento, visto che le transazioni infragruppo sarebbero ignorate dal sistema fiscale; la piena e immediata deducibilità degli investimenti; l'assenza di distorsioni sulle scelte di finanziamento delle imprese, posto che la tassazione avverrebbe sulle transazioni reali e ignorerebbe quelle finanziarie (dunque le imprese avrebbero meno incentivi a finanziarsi a debito piuttosto che ad *equity*). Dal punto di vista economico la DBCFT sarebbe un'imposizione più efficiente sia rispetto al sistema attuale sia rispetto alla *cash flow tax*

basata sull'origine in quanto meno distorsiva rispetto alle scelte di localizzazione e di finanziamento. Essa sarebbe inoltre più robusta rispetto a pratiche di elusione fiscale, compresi finanziamenti e transazioni intra-gruppo.

Per effetto del *Border Adjustment*, cioè delle regole che si applicano sui beni entrano o escono da un paese, il *cash flow* realizzato sulle esportazioni non sarebbe assoggettato a imposta – in sostanza, la vendita all'estero sarebbe “*tax free*” – mentre verrebbero tassate le importazioni. Quindi la *Cash Flow Tax* si rivelerebbe un volano straordinario per il rilancio delle esportazioni, e contemporaneamente un “dissuasore” alle importazioni. Sotto questo profilo, dunque, la DBCFT comporterebbe l'alleggerimento del prelievo sulle esportazioni e l'imposizione fiscale sulle importazioni, analogamente a quanto accade per l'IVA, ma, a differenza di quest'ultima, manterrebbe la deduzione delle retribuzioni dalla base imponibile operando come un'imposta sul consumo interno non finanziata dal reddito da lavoro.

D'altro canto, è indiscutibile che l'adozione della DBCFT presenterebbe significativi problemi applicativi sia dal punto di vista amministrativo che legale, principalmente dovuti al mutamento radicale rispetto al sistema attualmente in vigore. Nel caso di adozione di una DBCFT sarebbe cruciale la questione di un'adozione universale della nuova imposta rispetto all'adozione in un numero limitato di paesi; in quest'ultima circostanza, infatti i paesi che non la adottassero registrerebbero una intensificazione del fenomeno del *profit shifting* favorito dai *cross border adjustments* operati dalla DBCFT.

## BIBLIOGRAFIA

- Alworth, J. (2010), *Commentary on chapter 10*, in Mirrlees, J. A., & Adam, S. *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, Oxford University Press.
- Baldini, M. - Giarda, E. - Olivieri, A. - Pellegrino, S. - Zanardi, A. (2015), *Il “bonus” degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, Anno LXXIV, Fasc.1, pp. 3-22.
- Baldini, M. (2019), *Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later*, Department of Economics “Marco Biagi”, University of Modena and Reggio Emilia, presentato alla XXXI Conferenza Siep, Torino, 19 e 20 settembre.
- Bird, R.M. (2006), *Local Business Taxes*, in Bird, R.M., Vaillancourt, F. (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington D.C., The World Bank.
- Bises, B. (a cura di) (2014), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo*, Bologna, Il Mulino.
- Boadway, R. (2004), *The Dual Income Tax System – An Overview*, CESifo Dice Report.
- Carpentieri, L. (2012), *L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento giuridico italiano*, Dike giuridica.
- Ceriani, V. (2018), *La tassazione delle imprese va contro la crescita*, *Firstonline*, 20 dicembre, <https://www.firstonline.info/manovra-la-tassazione-delle-imprese-va-contro-la-crescita/>.
- Ceriani, V. (2019), *Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell’autore*, *Politica Economica-Journal of Economic Policy*, Il Mulino, dicembre, pp. 395-402.
- Commissione per lo studio della riforma tributaria (1964), *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma fiscale, Documento di lavoro elaborato dal Vice Presidente prof. Cesare Cosciani*, Milano, Giuffrè.
- Cosciani, C. (1952), *Il problema dell’evasione fiscale*, in *Il Ponte*, 8(3), 298-306.
- Curci, N. e Savegnago, M. (2019), *Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*, Banca d’Italia, Working Papers, n. 1244.
- Di Nicola, F. - Boschi, M. - Mongelli, G. (2018), *Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system*, Dipartimento delle finanze, MEF, WP n. 1, January.

Haig, R.M. (1921), *The Concept of Income*, in id. (a cura di), *The Federal Income Tax*, New York, Columbia University Press.

IMF (2016), *Enhancing Government and Effectiveness of the Fiscal Agencies*,  
[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto\\_FMI\\_Eng.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_FMI_Eng.pdf)

Kleinbard, E. D., Steen, C. G., & Hamilton, L. L. P. (2007). *Rehabilitating the business income tax*, Brookings Institution.

OECD (2016), *Italy's Tax Administration*, Paris  
[https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto\\_OCSE\\_Eng.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_OCSE_Eng.pdf)

Pedone, A. (2019), *Ascesa, declino e destino della progressività tributaria - Lectio brevis*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma.

Pellegrino, S. - Panteghini, P. M. (2019), *Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, mimeo, 17 dicembre.

Reynolds, H. and T. Neubig (2016), *Distinguishing between “normal” and “excess” returns for tax policy*, OECD Taxation Working Papers, No. 28, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/5jln6jct58vd-en>.

Schanz, G. (1896), *Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetz*, FinanzArchiv-Public Finance Analysis, XIII, H. 1, pp. 1-87.

Simons, H.C. (1938), *Personal Income Taxation. The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.

Schwerhoff, G., Edenhofer, O., & Fleurbaey, M. (2020), *Taxation of Economic Rents*, Journal of Economic Surveys, Volume 34, Issue 2, pp. 398-423.

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.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019), *La tassazione del reddito d'impresa dopo il decreto crescita*, Focus Tematico n. 4, 10 giugno, consultabile all'URL  
<http://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-4-10-giugno-2019/>.

Visco, V. (2019), *Promemoria per una riforma fiscale*, Politica Economica-Journal of Economic Policy.