

Proposte per una riforma fiscale sostenibile

Work in Progress

GIUGNO 2021

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.

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

La redazione complessiva del lavoro è stata curata da Loredana Carpentieri e Vieri Ceriani. 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. G. Arachi, V. Ceriani, P. Liberati, E. Longobardi, C. Pollastri e A. Zanardi hanno lavorato al paragrafo 9. A. Caiumi, L. Carpentieri e V. Ceriani hanno elaborato il paragrafo 10. L. Giancola, G. Macciotta, A. Pedone e V. Russo hanno dato contributi importanti alla discussione.

SOMMARIO

Introduzione

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

2. La riduzione dell'erosione

3. La tassazione onnicomprensiva del reddito

4. Il modello di tassazione “duale”

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

5.1 Un modello compiutamente e coerentemente duale

5.2. Il coordinamento delle aliquote

5.3. Una variante possibile: la reintroduzione dell'IRI

6. La riforma della progressività dell'Irpef

6.1. La struttura attuale

6.2. Obiettivi e strumenti della riforma

6.3. La costruzione della funzione di imposta continua

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

6.5. Altri aspetti

6.6. Prime valutazioni

6.6.1. Caratteri generali

6.6.2. Redditi di lavoro dipendente nel caso della “manovra superbonus”

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

6.6.4. Redditi di pensione

6.6.5. Altri redditi

6.6.6. In sintesi

7. La tassazione del patrimonio

8. L'IRAP e il Contributo di Solidarietà

8.1. L'IRAP: mantenerla o sostituirla con addizionali Ires ed Irpef?

8.2. Sostituire l'IRAP con un nuovo tributo

8.3. Le contribuzioni generalizzate per il finanziamento della sicurezza sociale

8.4. Il contributo di solidarietà: forme alternative

8.4.1. Il CS affianca l'imposta sul valore prodotto

8.4.2. Il CS affianca un'imposta sul margine operativo lordo

8.4.3. Il CS affianca addizionali all'Irpef e all'Ires

9. Riflessioni su una possibile revisione dell'Iva

9.1. Aspetti generali

9.2. Alcuni dati di confronto

9.3. Una proposta di revisione delle aliquote

9.3.1. Aliquota unica

9.3.2. Il modello a due aliquote

9.4. Oltre le aliquote: aspetti amministrativi e di struttura

10. Le linee di una possibile revisione radicale del sistema di tassazione delle imprese

10.1. Verso la cash flow tax?

10.2. I diversi modelli di cash flow tax prospettati dalla letteratura accademica

10.3. La cash flow tax in pratica: gli effetti sulla distribuzione del carico fiscale tra le imprese

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

11.1. Le proposte in ambito UE

11.2. Le iniziative in ambito OCSE

11.3. I recenti sviluppi sul piano internazionale

12. Il fisco e la crescita sostenibile: la tassazione ambientale

13. Alcune esigenze di coordinamento

13.1. Tra i tributi erariali e i tributi propri locali

13.2. Tra le imposte sui redditi e le prestazioni assistenziali

Introduzione

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. Il lavoro è iniziato nel 2018, con l'intento di elaborare una riflessione ad ampio spettro sullo stato del fisco in Italia e avanzare idee e proposte per una riforma fiscale organica, di ampio respiro. Ispirava questo lavoro la constatazione che il sistema tributario italiano, soprattutto in materia di imposizione sui redditi, aveva perso una visione organica e coerente. Il proliferare di trattamenti sostitutivi, regimi forfettari, agevolazioni, esenzioni (le cosiddette spese fiscali) aveva portato a un sistema frammentato. L'Irpef era (ed è) un'imposta speciale sul lavoro dipendente e sulle pensioni, con un forte carico sui redditi medio-bassi e aliquote marginali effettive elevatissime fin da redditi molto bassi, e con andamento erratico. Molti altri aspetti del nostro sistema fiscale meritavano (e meritano) attenzione specifica, nel quadro di una complessiva opera di riforma. Il dilagare delle spese fiscali rivelava che nelle forze politiche, nei gruppi di interesse, nella stessa opinione pubblica, andava affermandosi l'idea che il fisco fosse una sorta di "male in sé", costituito da un insieme disorganico di balzelli di varia natura, al quale era legittimo sottrarsi. Al contempo, era legittimo chiedere aiuti e sostegni sul fronte della spesa pubblica. Si andava perdendo la nozione del fisco come criterio di riparto dell'onere del finanziamento delle spese pubbliche, in sintonia con i principi di solidarietà, uguaglianza, capacità contributiva sanciti dalla Costituzione. La recente pandemia, che ha consentito un ampio ricorso al debito per spese emergenziali di sostegno a famiglie e a imprese e per sgravi fiscali, ha allentato la percezione del legame tra la spesa pubblica e i tributi necessari per finanziarla. D'altro canto, ha riproposto il tema centrale della necessità di alcuni servizi pubblici, in particolare in ambito sanitario, che il mercato non riesce a fornire in modo efficiente. Soprattutto, nel medio periodo e con l'uscita dalla crisi, l'esigenza di ritrovare un equilibrio nei conti pubblici, insieme con l'emergere di nuovi o maggiori bisogni collettivi (come il rafforzamento della rete sanitaria, della formazione e della ricerca, gli interventi a tutela dell'ambiente, le riconversioni urbane e del sistema produttivo), richiederanno risorse pubbliche crescenti e quindi un fisco capace di finanziarle.

In generale, rispetto al 2018, il clima culturale in materia di fisco è mutato, sia a livello nazionale che sovranazionale. Oggi in Italia vi è vasto consenso sulla necessità di una riforma fiscale di ampie dimensioni. Le Commissioni Finanze di Camera e Senato hanno completato un nutrito ciclo di audizioni, centrate sulla riforma dell'Irpef, ma rivolte anche a tematiche ulteriori. Le Commissioni tireranno tra breve le conclusioni del loro lavoro, fornendo al governo indicazioni sui criteri fondamentali per la redazione di una prossima

legge delega di riforma fiscale che, come indicato nel PNRR, il governo è impegnato a presentare entro la fine di luglio. Una volta approvata la legge delega, il governo insedierà una commissione incaricata di predisporre i conseguenti decreti delegati.

Sul fronte internazionale, l'insediamento negli USA della nuova amministrazione Biden ha aperto scenari nuovi e molto promettenti sul fronte della cooperazione internazionale. In campo fiscale sta emergendo un consenso forte (si veda da ultimo il comunicato finale della riunione del G7 del 4-5 giugno 2021) sulla definizione di nuove regole per la tassazione delle imprese multinazionali, volto a definire nuovi criteri e stabilire un livello minimo globale di tassazione. La Commissione Europea, con la Comunicazione del 18 maggio 2021 (*Business Taxation for the 21st Century*), ha indicato le linee fondamentali della sua strategia sulla tassazione delle imprese, coerente con gli sviluppi internazionali. Nell'ambito del NGEU e del *New Green Deal* un ruolo importante sarà svolto dalla tassazione ambientale, su cui vanno emergendo interessanti convergenze di intenti con l'amministrazione Biden. La Commissione Europea ha annunciato nuove importanti proposte in materia di tassazione ambientale per metà luglio.

Il lavoro ha proceduto per avanzamenti successivi: un primo rapporto interinale è stato pubblicato nel maggio del 2020. L'attuale stesura integra alcuni aspetti allora solo accennati, ma non costituisce ancora il rapporto finale del gruppo di studio. Soprattutto gli importanti sviluppi che vanno delineandosi sul piano internazionale e le annunciate iniziative della Commissione Europea richiedono integrazioni e approfondimenti che saranno sviluppati e completati nei prossimi mesi.

Questo rapporto inizia affrontando la questione dell'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. Sembra averne consapevolezza il governo, che nel PNRR si impegna a rafforzare l'amministrazione fiscale attraverso il potenziamento delle risorse umane e delle tecniche di analisi dei dati. Nel paragrafo 1 affrontiamo quindi il tema del funzionamento dell'amministrazione finanziaria e dell'esigenza di interventi di rilancio della sua funzionalità, delle strategie di *enforcement* delle norme fiscali, del rapporto tra fisco e contribuente e del miglioramento dell'adempimento spontaneo. Si sottolineano, in particolare, le potenzialità offerte dalla fatturazione elettronica, dalla lotteria degli scontrini, 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, riformare il sistema della giustizia tributaria e quello della riscossione coattiva.

L'erosione fiscale (paragrafo 2), molto diffusa e in espansione negli ultimi anni, non solo mina l'efficienza e l'equità del sistema, ma aumenta anche la propensione ad evadere di quei contribuenti che non riescono a ottenere legalmente sgravi, agevolazioni, esenzioni. Ridurre l'erosione, cioè rivedere le spese fiscali, anche attraverso modifiche procedurali, appare indispensabile se si vuole 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 è succeduta una serie di interventi normativi scarsamente coordinati tra loro, talvolta addirittura di segno opposto, non ispirati da un disegno complessivo e razionale del sistema. E' mancata una politica fiscale ad "orizzonte pluriennale" che, coerentemente ai principi generali sanciti dallo Statuto del contribuente, resistesse all'urgenza delle manovre annuali e infrannuali e consentisse una programmazione strategica delle attività dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni.

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 Cossiga), 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 fase ulteriore del lavoro.

Riguardo all'IRAP (paragrafo 8), si sottolineano le criticità e si passano in rassegna ipotesi di riforma. Viene in particolare esaminata la prospettiva di trasformarla in un'imposta a base imponibile allargata, destinata a finanziare il *welfare*, contribuendo in particolare alla fiscalizzazione (almeno parziale) dei contributi previdenziali e a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro dipendente.

In tema di IVA (paragrafo 9) ci si è soffermati sulla possibile razionalizzazione delle aliquote; sulle ulteriori semplificazioni e razionalizzazioni aperte dalla fatturazione elettronica; sulla revisione di adempimenti e regimi speciali.

A livello prevalentemente accademico, è stata prospettata 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 tratta nel paragrafo 10, mettendo in luce la scarsa praticabilità di una simile ipotesi di riforma in un singolo paese, al di fuori di un coordinamento internazionale; ma si intende comunque effettuare alcune simulazioni relative all'Italia.

Nel paragrafo 11 si dà conto delle proposte e delle trattative per un coordinamento internazionale della tassazione delle imprese, nel contesto attuale dell'economia digitalizzata. Si esaminano i lavori dell'OCSE, su mandato del G20, e le proposte avanzate in ambito UE, anche in riferimento alla *web tax*. Si evidenziano gli sviluppi recenti, su stimolo della nuova amministrazione USA. Si darà conto più compiutamente dei progressi a livello internazionale nel prosieguo dei lavori.

Lo sviluppo sostenibile, la *green economy* e la tutela dell'ambiente sono oggi priorità fondamentali, in particolare in ambito UE. Anche il fisco è chiamato a dare il suo contributo a questi obiettivi (paragrafo 12). La Commissione Europea presenterà importanti proposte a metà luglio: costituiranno una tappa molto importante verso la *green economy*. Tra l'altro, la fiscalità ambientale potrebbe dare un contributo al finanziamento di sgravi di altre imposte, sul lavoro e sulle imprese, in primo luogo dell'Irpef. Torneremo su questi temi in una versione successiva del lavoro.

Infine, è parso opportuno sottolineare alcune esigenze di coordinamento (paragrafo 13). Nell'ambito dell'imposta personale sui redditi, oggi coesistono a fianco dell'Irpef le addizionali comunali e regionali: se ne propone la trasformazione in sovrainposte. E si sottolinea l'importanza di mantenere tributi locali propri, che consentano un'adeguato livello di autonomia finanziaria e di responsabilità nella gestione delle scelte di bilancio, non solo per le Regioni, con l'Irap (eventualmente riformata, come prospettato al paragrafo 8) e con l'addizionale o la sovrainposta regionale Irpef, ma anche per i Comuni, tramite l'addizionale o la sovrainposta Irpef e l'IMU. Altro aspetto importante è il coordinamento tra l'Irpef e gli istituti di *welfare*, reso attuale dall'istituzione dell'assegno unico per i figli, ma comunque necessario nella prospettiva di una migliore integrazione tra prestazioni assistenziali e fisco.

Anche se questo stadio ancora incompleto del lavoro non consente di trarre vere e proprie conclusioni, alcune considerazioni generali possono essere evidenziate riguardo alla portata e alle linee fondamentali di quella che dovrebbe essere una riforma fiscale auspicabile e necessaria. In primo luogo, una riforma fiscale sostenibile non può ignorare la questione dell'ambiente. Lo si dovrà comunque fare, come conseguenza del *Green New Deal* europeo. Né si potranno ignorare gli eventuali accordi internazionali sulla tassazione delle imprese multinazionali. Ma occorrerà comunque andare ben oltre la revisione della sola Irpef, a maggior ragione se limitata alla correzione della curva delle aliquote nella fascia dei redditi medio-bassi. Occorrerà ripensare e razionalizzare il modello generale di tassazione dei redditi, affrontare l'erosione della base imponibile e il proliferare delle spese fiscali, rivedere il trattamento dei redditi finanziari e dei redditi immobiliari, ricercare il giusto bilanciamento tra la tassazione dei redditi e quella della ricchezza, nella sua articolazione tra imposte patrimoniali ordinarie e imposte sui trasferimenti, tassare i redditi d'impresa in modo da favorire la loro crescita dimensionale, riflettere sulla differenziazione delle aliquote Iva e sui suoi regimi particolari, riformare l'Irap e tenere ben presenti le necessità di coordinamento con i tributi non erariali (Imu, addizionali Irpef, Irap), al fine di preservare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, e il coordinamento con gli istituti di *welfare*. Occorrerà anche incoraggiare l'emersione di imponibili, migliorare il rapporto fisco-contribuente, riformare la giustizia tributaria, correggere il doppio binario tra il procedimento amministrativo e quello penale, rafforzare l'amministrazione fiscale. In sostanza, occorrerebbe una riforma a tutto tondo.

Il PNRR ha richiamato esplicitamente solo la revisione dell'Irpef come riforma da attuare, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre

gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Sull'opportunità di questa parte della riforma sembra ormai consolidato un consenso ampio, tra le parti sociali e le forze politiche, anche se appaiono evidenti le differenziazioni sulle modalità concrete di attuazione.

Resta aperta un'importante questione di fondo: la dimensione finanziaria dell'eventuale riforma fiscale. Non viene qui affrontata, almeno per il momento, anche se qualche indicazione qualitativa emerge dalla lettura delle varie parti del lavoro. Un punto fermo è che la pressione fiscale non potrà diminuire in modo significativo nel prossimo futuro. Nello scenario di rientro dalla crisi economica innescata dal Covid, la spesa pubblica non diminuirà: occorrerà anzi far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla ingente crescita del debito pubblico e, probabilmente, a maggiori esigenze per il *welfare* (sanità, in primo luogo, ma anche assistenza alle famiglie), per il sostegno al sistema produttivo e per i cambiamenti strutturali che la crisi pandemica ha contribuito ad evidenziare (tutela dell'ambiente, rigenerazioni urbane e territoriali). Inoltre, indipendentemente dalla forma che assumerà il nuovo Patto europeo di stabilità e crescita, si porrà comunque l'esigenza di avviare, sia pure con molta gradualità, un sentiero di rientro del debito pubblico, che ne garantisca la sostenibilità nel medio-lungo periodo. Ne consegue che qualsiasi prospettiva di una significativa riduzione della pressione fiscale complessiva appare irrealistica. A conferma, il DEF 2021 prevede che nel 2024, alla fine del periodo di programmazione, la pressione fiscale raggiunga il 41,6 per cento rispetto al 42,1 stimato per l'anno in corso, coerentemente anche con il cambiamento di *stance* della politica di bilancio che, a partire dal 2024, sarà volta a sostenere il rientro del rapporto debito/Pil.

Ciò non toglie che non si possa intervenire in modo piuttosto deciso sulla ricomposizione del gettito, attraverso la riduzione del carico di qualche imposta e la ricerca di compensazioni su altri tributi. In questo scenario, la prima e in qualche modo scontata ipotesi sarebbe di utilizzare l'aumento della fiscalità ambientale, coerente con il *Green New Deal*, per finanziare sgravi sul lavoro e sulle imprese. In fondo si tratterebbe di una riedizione del "doppio dividendo" proposto dalla Commissione Delors qualche decennio fa, e in qualche modo tutt'oggi ricorrente nelle raccomandazioni recenti della Commissione Europea, che invitano a redistribuire il carico fiscale dai redditi ai consumi, o al patrimonio. In questo senso, è stato anche notato che rispetto alla media degli altri Stati membri il nostro prelievo è più concentrato sull'Irpef, mentre le imposte indirette (IVA in primo luogo) danno un contributo relativamente minore. Quindi, la tassazione ambientale, e anche qualche rivisitazione dell'IVA, potrebbero dare un contributo importante al finanziamento di una riforma dell'Irpef che ne attenui il carico.

Come visto, la sola proposta sulla nuova progressività continua dell'IRPEF, prospettata in questo lavoro, implicherebbe sgravi consistenti, sulle fasce di reddito medie e basse, quantificabili in totale nell'ordine della decina di miliardi. In qualunque forma verrà attuata la riforma dell'Irpef, occorrerà comunque preservare l'equilibrio dei conti pubblici. E occorrerà agire al di fuori degli spazi finora previsti dal quadro finanziario vigente.

Per la riforma fiscale sono ad oggi stanziati solo tra 2 e 3 miliardi per il 2022 e tra 1 e 2 miliardi dal 2023. La legge di bilancio 2021-23 ha infatti istituito un apposito fondo con risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e a 7 miliardi a decorrere dal 2023, ma ne ha destinati tra 5 e 6 al finanziamento dell'assegno unico e universale per i figli. L'attuale cornice finanziaria in cui andrebbe ad inserirsi la riforma fiscale è quindi assai stringente. Inoltre, il DEF 2021 destina i proventi del contrasto all'evasione fiscale e le eventuali nuove entrate collegate agli sviluppi a livello europeo e globale su imposte ambientali e tassazione delle multinazionali alla manovra di consolidamento fiscale da attivare a partire dal 2024. Quindi, ne nega l'utilizzo ai fini della riforma fiscale. In sostanza, nel quadro finanziario vigente occorrerebbe finanziare la riforma o con uno sfoltimento delle spese fiscali, o con la revisione dell'Iva, o con eventuali ritocchi ad alcune imposte sulla ricchezza o sul suo trasferimento. È comunque evidente che il quadro finanziario condizionerà le dimensioni della riforma, e viceversa.

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, puntando dunque 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, innescatesi dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale¹, 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 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). Con sentenza n. 164 del 24 luglio 2020, la Corte Costituzionale ha rigettato le questioni sollevate dal TAR Lazio sull'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e ha affermato che le POER istituite nelle agenzie fiscali «*non sono assimilabili a posizioni dirigenziali né rientrano nell'area intermedia tra la dirigenza e la terza area. Si tratta di incarichi per loro natura temporanei, che non comportano l'attribuzione di un nuovo status. Di conseguenza, la disciplina delle POER si differenzia da quella ritenuta illegittima con la sentenza n. 37 del 2015 e perciò non viola il giudicato costituzionale né il principio dell'accesso per concorso ai pubblici uffici*». Con la stessa sentenza, la Consulta ha poi «*escluso che l'esonero dalla prova preselettiva per l'accesso alla qualifica dirigenziale in favore di alcuni dipendenti delle agenzie fiscali violi gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, poiché il riconoscimento – comune ad altri concorsi pubblici - di una qualificata esperienza all'interno della stessa amministrazione sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore ed è conforme al principio di buon andamento della pubblica amministrazione*». Anche la riserva di posti in favore dei medesimi soggetti, nei limiti del 50%, è stata ritenuta conforme all'art. 97, ultimo comma, Cost. e alla relativa giurisprudenza costituzionale, che ha già ritenuto congrui questi limiti.

Resta il fatto che la funzionalità delle Agenzie è stata fortemente compromessa negli 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

¹ Sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015.

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 *spoils system*.

La necessità di rafforzare l'amministrazione fiscale è stata riconosciuta dal PNRR, che prevede un rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il potenziamento dell'Agenzia delle Entrate, con nuove risorse umane, un ricambio di professionalità e l'applicazione di tecniche avanzate di analisi dei dati (intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*, analisi delle relazioni).

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 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.

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.² 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.

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

² 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.

rimborso del penale tributario e delle sanzioni amministrative) muovevano in questa direzione. Occorre monitorarne l'applicazione e i risultati³.

La riforma della giustizia tributaria è all'ordine del giorno, essendo stata inserita nel PNRR fra le priorità per il rilancio dell'economia italiana dopo l'emergenza Covid: in quest'ottica è stata nominata una Commissione *ad hoc*, che dovrà presentare al Mef e al Ministero della Giustizia le proprie proposte di intervento entro il 30 giugno pv. 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 dall'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 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

³ 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.

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 ordinario⁴. 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

⁴ Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019).

affermato: siamo di fronte a una forma di erosione che riduce fortemente la platea dei contribuenti su cui agire per il contrasto all'evasione⁵.

Per gli agricoltori, intesi come persone fisiche che esercitano attività imprenditoriale nel settore agricolo⁶, 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 e 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 catastale⁷. Nel complesso il catasto dei terreni, obsoleto e fortemente sottostimato, costituiva una forma di erosione, presente nel nostro sistema tributario fin dai tempi della riforma Cossimani e rimasta, con alterne vicende, nei decenni successivi.

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

⁵ 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.

⁶ Sono i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

⁷ 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.

dall'Irpef⁸. 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.

In conclusione, appare necessario intervenire sulle spese fiscali e riflettere sulle modalità procedurali da adottare per le conseguenti iniziative. Sembra opportuno distinguere tra un intervento *una-tantum* di “soltanto”, collegato alla riforma fiscale, e modifiche a regime nelle procedure, finalizzate a contrastare la tendenza al mantenimento perpetuo delle agevolazioni, una volta introdotte, e ad ostacolare l'introduzione di nuove. Con riferimento all'intervento *una tantum* sembrerebbe razionale, una volta individuate le scelte di fondo della riforma fiscale e i criteri e principi su cui costruire la legge delega, individuare anche le linee guida della revisione delle spese fiscali, e tradurle in chiari principi di delega. La preparazione di questi principi dovrebbe essere accompagnata da una fase di confronto e concertazione con le parti sociali. Per ciò che riguarda le modifiche a regime nelle procedure, si potrebbero prevedere termini specifici con riferimento sia alla vigenza delle agevolazioni fiscali, sia ai tempi di analisi e riesame delle stesse. Sul primo punto, ad esempio, si potrebbe introdurre una clausola di decadenza (*sunset close*) per la quale dopo un certo numero di anni, se non riconfermata, l'agevolazione fiscale decade. Oppure, riguardo al secondo punto, obbligare a un riesame e a una discussione di merito sull'abolizione, conservazione o modifica di spese fiscali introdotte da un certo numero di anni (ad esempio, cinque anni). Regole di questo tipo avrebbero il vantaggio di impegnare il Parlamento a ridiscutere, e se del caso confermare esplicitamente, la disposizione agevolativa, evitando che essa proceda per inerzia. I gruppi di interesse che premono sulla politica per ottenere vantaggi fiscali si dovrebbero impegnare di più nel mantenimento dei privilegi esistenti, anziché chiederne di nuovi. Si porrebbe così un freno al processo di dilatazione dell'erosione fiscale, che sembra inarrestabile e in accelerazione, anche in ragione del fatto che il fisco è sempre più percepito come “male in sé”, anziché come modo di ripartire equamente il costo dei beni e servizi pubblici. Sempre sul secondo punto, le procedure di bilancio potrebbero essere modificate e prevedere, come prima fase, la decisione sulle agevolazioni fiscali da mantenere o da abolire. Si potrebbe anche esplicitamente prevedere che - nel prosieguo della sessione di bilancio - ulteriori spese

⁸ La legge di bilancio per il 2020 ha previsto che dal 2021 l'esenzione sia ridotta alla metà.

fiscali possano essere introdotte soltanto nei limiti in cui agevolazioni fiscali vigenti siano state eliminate. Sarebbe propedeutico a queste modifiche procedurali che il rapporto annuale sulle spese fiscali fosse redatto e consegnato dalla Commissione ministeriale prima dell'inizio della sessione di bilancio. Così come sarebbe anche fondamentale che sia data attuazione alla norma (D.lgs. 160/2015, art. 1, comma 4), finora disattesa, che dispone che il rapporto annuale della Commissione analizzi “gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”, per le spese fiscali in vigore da almeno cinque anni. Sarebbe pure di aiuto se la relazione del Governo al Parlamento, che accompagna il Rapporto della Commissione, contenesse qualche indirizzo politico più preciso e circostanziato.

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 Cosciani⁹, 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 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

⁹ Commissione di Studio per la Riforma Tributaria (1964).

(indipendentemente da quanto ha effettivamente speso) senza accrescere e senza diminuire la sua ricchezza rispetto all'inizio dell'anno.¹⁰ 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 produzione¹¹. 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 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

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

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)¹². 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 accentuate¹³. 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 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

¹² 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.

¹³ Cfr. Pellegrino-Panteghini (2019).

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 disposizioni¹⁴. 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.

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’esonero del dividendo e della plusvalenza societaria in capo al socio (PEX:

¹⁴ 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 rinviengono 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”.

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". Com'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*) ¹⁵. L'ACE consente la deducibilità dal reddito d'impresa del

¹⁵ 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 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 stato caldeggiato dal FMI, soprattutto da quando la crisi del 2008 ha evidenziato i limiti di una struttura finanziaria delle imprese troppo squilibrata verso il debito. È 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

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 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.

“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).

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 teorico¹⁶.

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 tributarie¹⁷. 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.

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.

¹⁶ Per una sommaria rassegna dell’esperienza nei paesi nordici (Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia), cfr. Sorensen (2010).

¹⁷ 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).

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

Si potrebbe innanzitutto pensare di ripristinare l'IRI, oltre all'ACE ¹⁸. 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 ¹⁹, e 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);

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 vantaggio del differimento dell'imposta al realizzo, eventualmente individuando un sistema che le tassi anno per anno.

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 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)²⁰. L'imposta sostitutiva verrà applicata al reddito ACE con due modalità distinte a seconda che il contribuente sia soggetto Irpef o Ires:

²⁰ 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.

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

ASTRID - PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

	Situazione attuale		Riforma	
Categoria di reddito Irpef	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.

ASTRID - PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

	Situazione attuale		Riforma	
Categoria di reddito Irpef	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.

Persone fisiche		Trattamento attuale	Riforma	
	Riferimento normativo		Imposta proporzionale	Imposta progressiva
Redditi fondiari	Tuir art. 27 Redditi dominicali dei terreni		rendita catastale riformata (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)	
Redditi di lavoro dipendente	Tuir art. 49 cc. 1 e 2			Redditi di lavoro dipendente
Redditi di lavoro autonomo	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
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)
Redditi di capitale	Tuir art. 44 tutti i proventi		Reddito complessivo	

ASTRID - PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

Redditi d'impresa	Tuir art. 55 cc. 1 e 2		Rendimento ACE su capitale investito nell'impresa	Redditi art. 56 TUIR al netto ACE
Redditi diversi 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	
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	Tuir art. 67, lettera g)		Intero reddito	

gratuito (mortis causa)				
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	
Soggetti diversi dalle persone fisiche				
Tuir art. 72			Imposta proporzionale	Imposta societaria
	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 t_p .

Una volta accettato il vincolo dell'uguaglianza fra t_p e $t_s + t_c(1 - t_s)$ si tratta di scegliere la combinazione ottimale delle tre aliquote, t_p , t_c e t_s . Nell'esperienza delle dual income tax dei paesi nordici, t_c 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 tc	Aliquota tp	Aliquota tp	Aliquota tp
24%	42,2%	41,5%	40,7%
25%	43,0%	42,3%	41,5%
26%	43,8%	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, etc.) 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, etc.).

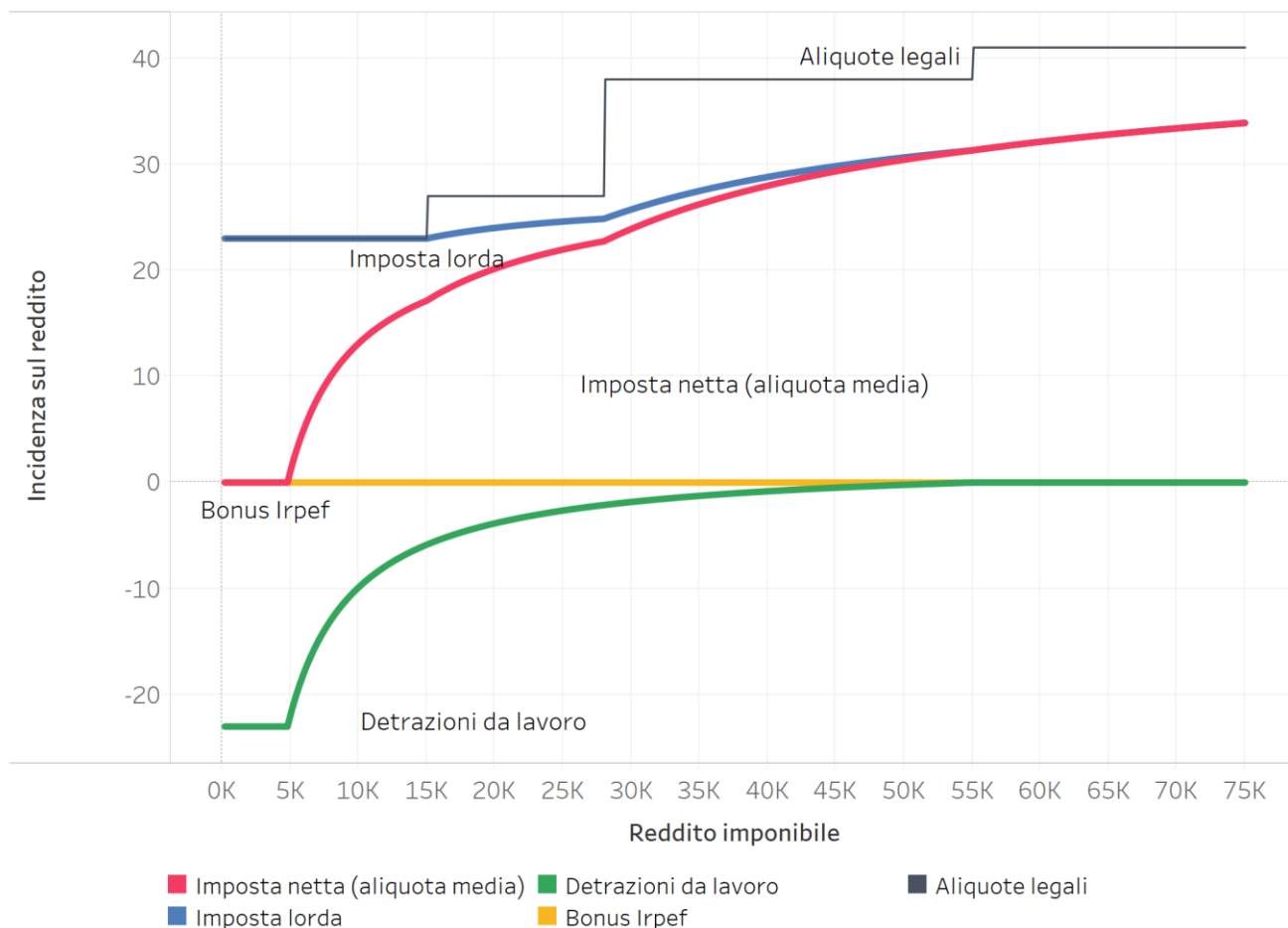
6.1. La struttura attuale

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



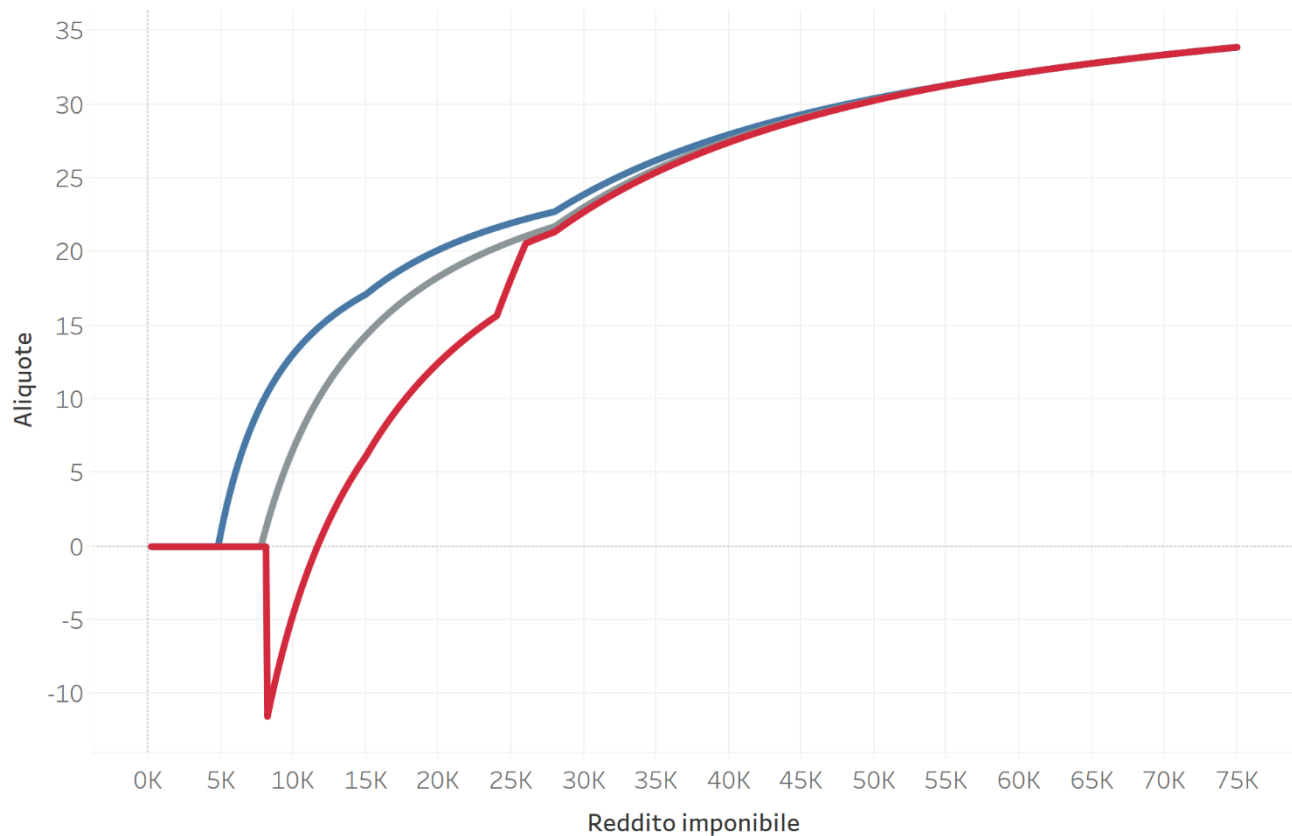
Analoga procedura può essere applicata ai redditi da pensione e ai redditi da lavoro autonomo e da impresa minore. Le imposte nette e le aliquote medie che ne risultano sono diverse da quelle di lavoro dipendente, perché diverse sono le detrazioni per il reddito della specie e non si applica il bonus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



Aliquote medie

■ Dipendente ■ Pensionato ■ Autonomo

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 euro²¹;
- 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*.

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,

²¹ 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).

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.

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

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.

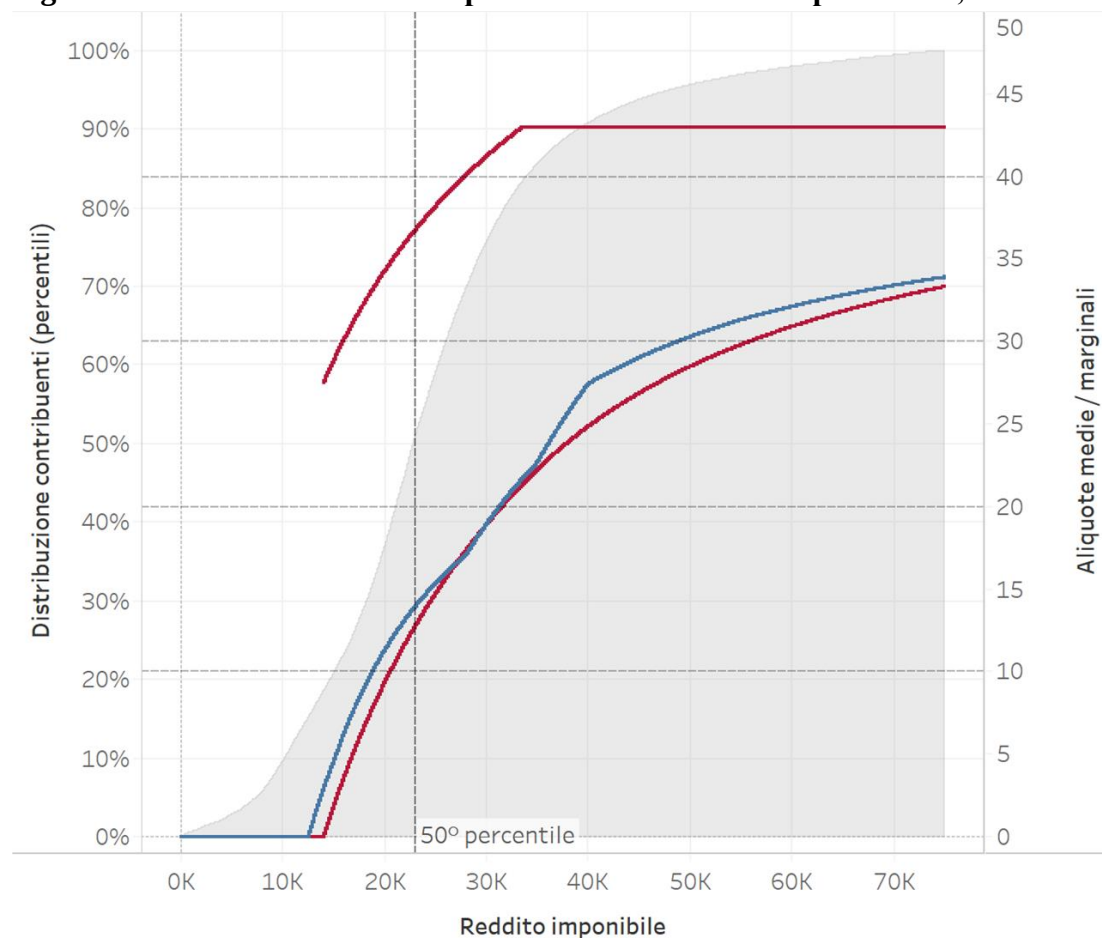
La fig. 1 rappresenta nel caso dei contribuenti mono-reddito di lavoro dipendente (13,7 milioni di individui nell'Irpef 2018) e per i vari livelli di reddito imponibile le aliquote medie dopo la riforma del "superbonus" (linea azzurra, scala di destra) e quelle coerenti con la riforma proposta (linea 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

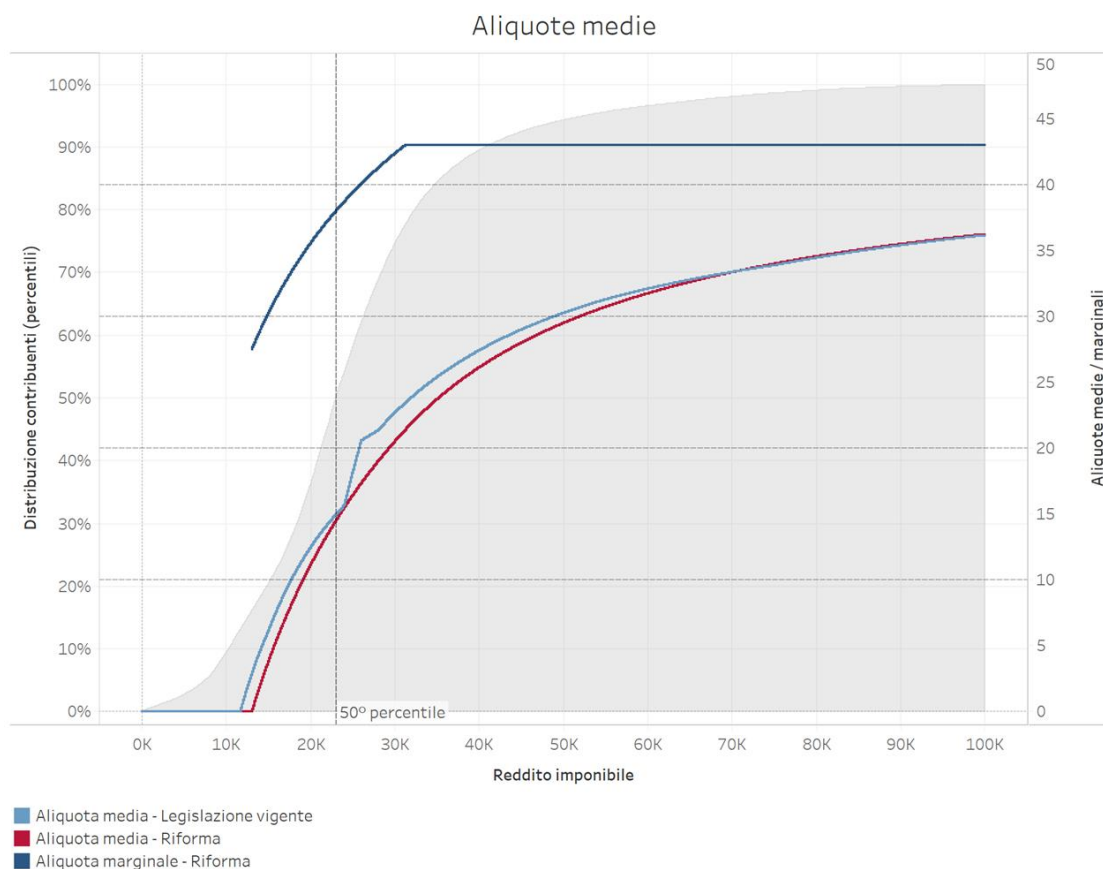
	Variazione gettito (k€)	Contribuenti (k)	Beneficio medio (k€)	Beneficio 5° percentile (k€)	Beneficio 95° percentile (k€)
Avvantaggiati	-3.719.680	9.734	382	77	959
Indifferenti	-2.087	1.979	1	-44	44
Svantaggiati	23.557	372	-63	-76	-51
Totale	-3.698.211	13.682	270	-35	931

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
Totale	-4.646.882	13.684	340	10	749

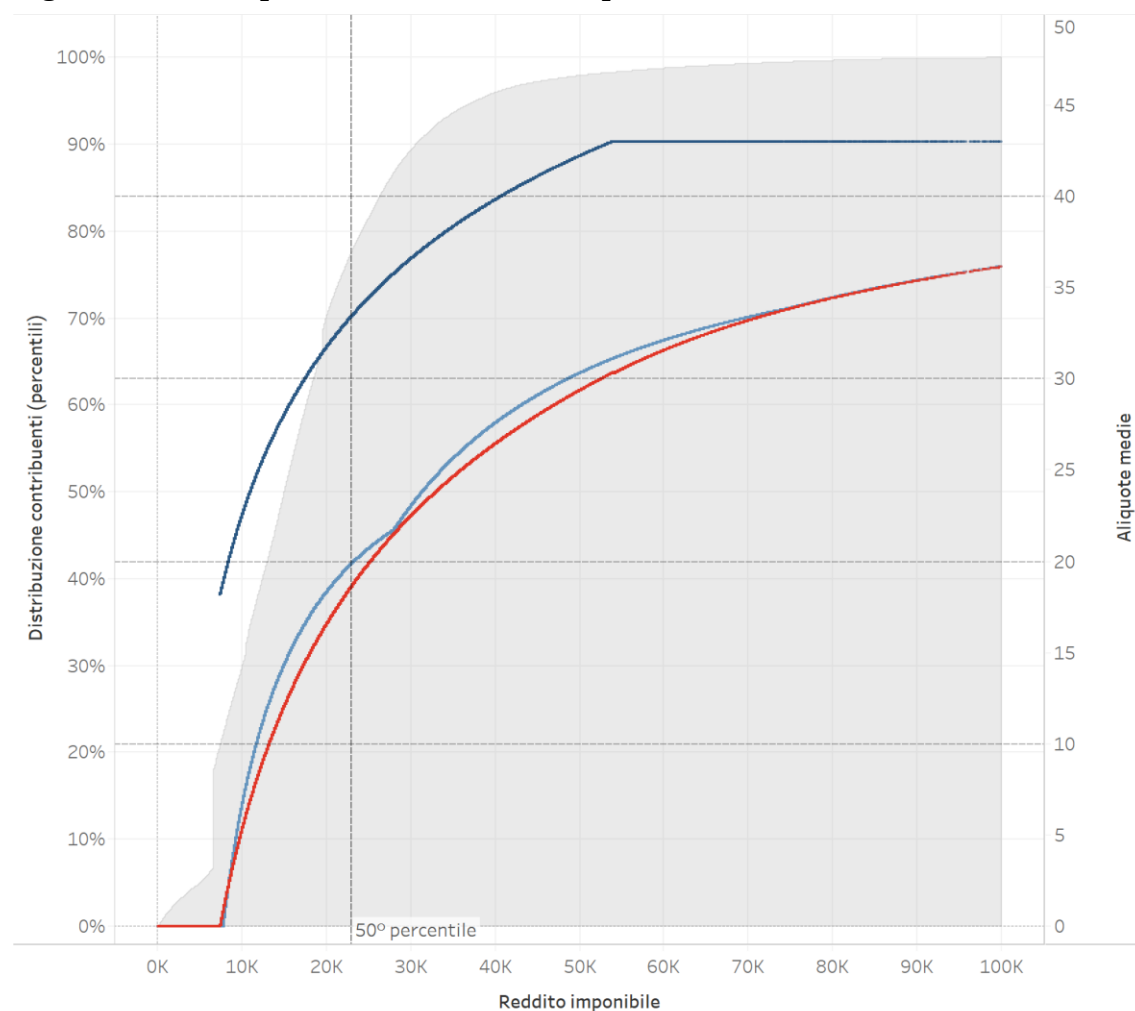
6.6.4. Redditi di pensione

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.

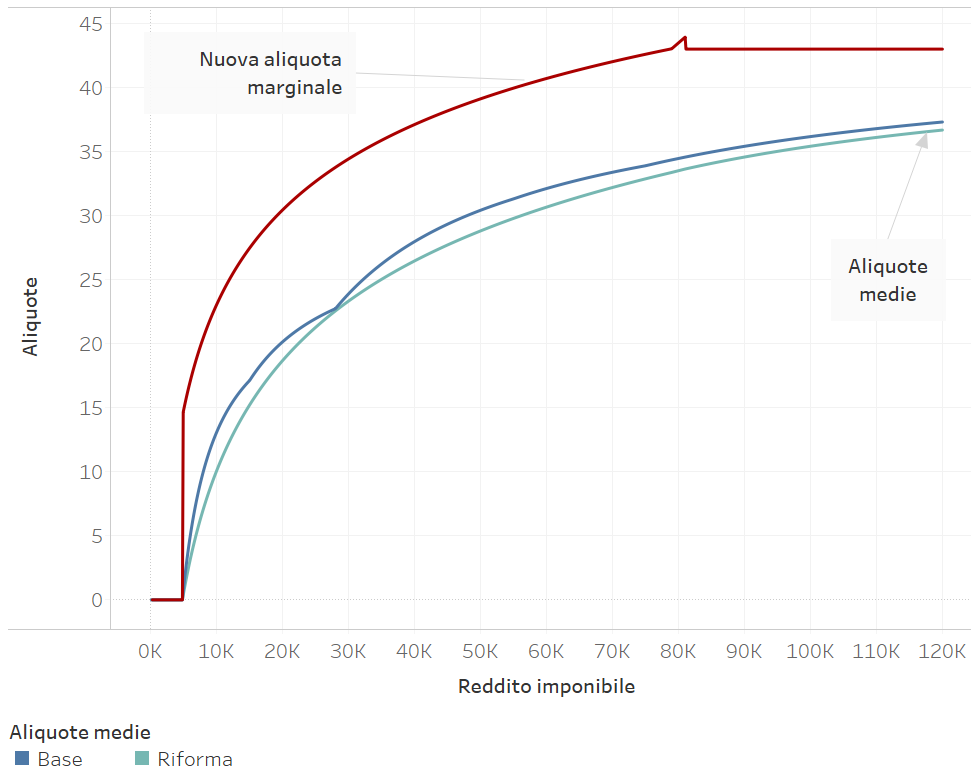
Fig. 3 - Redditi di pensione, vincolo nessun perdente



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
Totale	-2.712.930	13.122	207	0	372

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 (rispetto al patrimonio) *à la Piketty* (2014). La proposta è stata ripresa più volte nel nostro paese, recentemente da Visco (2019). Manzitti (2020) ha proposto un'imposta progressiva sul patrimonio netto: ne ha delineato le possibili caratteristiche e i principali problemi applicativi. Da ultimo una proposta di patrimoniale è stata oggetto di discussione durante l'esame della legge di bilancio per il 2021.

A livello internazionale l'imposta sulla ricchezza è oggetto di rinnovata attenzione e dibattito, stimolato anche dagli effetti dell'emergenza Covid-19. Alcune proposte prefigurano infatti imposte patrimoniali straordinarie, finalizzate al potenziamento delle infrastrutture sanitarie e a misure di sostegno a favore delle famiglie e delle PMI colpite dalla crisi. Ad esempio, in Argentina è in discussione una patrimoniale del 2 per cento su ricchezze superiori ai 2,5 milioni di dollari, con queste finalità. Nel Regno Unito la *Wealth Tax Commission* (2020), non governativa, ha prodotto un articolato studio su possibili forme alternative di imposte patrimoniali; non ha formulato una proposta specifica, ma sembra propendere per un'imposta straordinaria del 5 per cento sui patrimoni netti complessivi superiori a 500 mila sterline, pagabile in 5 anni, finalizzata anch'essa a fronteggiare l'emergenza Covid. Ma altre proposte prefigurano patrimoniali progressive ordinarie; una proposta di questo tipo per gli USA è stata avanzata da Saez e Zucman (2019).²²

La patrimoniale personale potrebbe, in astratto, essere aggiuntiva rispetto alle patrimoniali reali in vigore o potrebbe invece sostituirle. Era aggiuntiva nel sistema francese, che l'ha adottata fino al 2018: si trattava dell'*Impôt de solidarité sur la fortune*, personale e progressiva sull'intero patrimonio, limitata alle "grandi fortune" e basata sul patrimonio familiare, non quello individuale. Nel 2018 è stata fortemente depotenziata, limitandola al patrimonio immobiliare, con la fondamentale motivazione che induceva alla delocalizzazione dei cespiti finanziari e allo spostamento all'estero della residenza dei contribuenti.

In Italia, nell'ultima versione discussa nel corso del dibattito parlamentare sulla legge di bilancio per il 2021, la patrimoniale personale ha assunto le caratteristiche di imposta ordinaria progressiva (con aliquote da 0,2 a 3 per cento) sull'intero patrimonio individuale e avrebbe sostituito le patrimoniali reali oggi in vigore. La proposta è stata oggetto di varie critiche.

²² La proposta di introdurre un'imposta patrimoniale progressiva è stata ripresa da due candidati democratici alla presidenza: Bernard Sanders ed Elizabeth Warren.

Le vicende dell'imposta francese evidenziano il principale punto critico. La patrimoniale personale, infatti, potrebbe facilmente essere evitata frazionando la ricchezza tra i membri della famiglia (non a caso il sistema francese tassava il patrimonio familiare) ma soprattutto ricorrendo allo spostamento all'estero della residenza del contribuente o all'utilizzo di schermi soggettivi (società di capitali, trust, società fiduciarie, ecc.), più efficaci se esterovestiti²³. Da notare che con la patrimoniale personale anche la ricchezza immobiliare potrebbe essere esclusa, ricorrendo a schermi soggettivi: sarebbero tassati solo gli immobili posseduti da persone fisiche, non quelli posseduti da società di capitali e altri soggetti. Un restringimento della base imponibile, quindi, rispetto all'attuale Imu.

Va anche ricordato che i recenti accordi internazionali sullo scambio di informazioni sui redditi finanziari tra amministrazioni fiscali basati sul CRS hanno ad oggetto i redditi, non i patrimoni e, come già detto, non coprono tutti i paesi (ad esempio gli USA non aderiscono). E va anche sottolineato che, non a caso, Piketty ha proposto la patrimoniale personale come soluzione mondiale, non come imposta nazionale.

Va comunque notato che tassare alle stesse aliquote i patrimoni finanziari e quelli immobiliari significa trascurare che le due basi imponibili sono molto diverse quanto a mobilità e capacità di elusione e/o evasione. E sono anche diverse quanto a modalità di valutazione: i capitali finanziari sono generalmente valutati ai valori di mercato, le rendite catastali sono generalmente sottostimate rispetto ai valori effettivi.

Riguardo alla progressività, la ricchezza è più concentrata del reddito, quindi patrimoniali proporzionali già assolvono alla funzione redistributiva di tipo "verticale". La progressività della patrimoniale, soprattutto se molto spinta, accentua l'incentivo alla delocalizzazione degli imponibili e all'assunzione di assetti proprietari che evitino l'imposta. Aliquote molto elevate, soprattutto nel caso di patrimoniale ordinaria, rischiano di rendere l'imposta "espropriatoria" e di incorrere in eccezioni di incostituzionalità.²⁴

Infine, ma non da ultimo, l'attuale patrimoniale sugli immobili svolge l'importante funzione di dotare i Comuni di una fonte rilevante di entrate su cui possono esercitare la loro autonomia. Il passaggio a un'imposta erariale (la patrimoniale personale progressiva) implica l'abolizione di imposte locali (Imu). La soluzione di sostituire l'Imu con trasferimenti compensativi dal bilancio dello stato violerebbe gravemente l'autonomia

²³ In un recente contributo, Di Tanno e Hamaui (2020) sottolineano le difficoltà di accertamento dell'imposta patrimoniale personale.

²⁴ È il caso della ricordata *Impôt sur la fortune (ISF)*. Con alterne vicende, furono posti limiti superiori al livello complessivo del prelievo fiscale, inclusa la ISF, in modo che non eccedesse una percentuale (da ultimo, la metà) del reddito imponibile.

finanziaria dei comuni, relegata all'addizionale Irpef. D'altra parte, non appare possibile escogitare una ripartizione territoriale della base imponibile della nuova patrimoniale erariale che consenta 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 Cosciani 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 comunali²⁵ 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 se non con l'addizionale Irpef. È saltato il principio del beneficio e quello del «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". Si garantirebbe così la costanza del gettito complessivo dei tributi erariali. Per l'IMU si potrebbe imporre ai Comuni, almeno al momento dell'introduzione delle nuove rendite, l'obbligo di compensarle con variazioni delle aliquote, in modo da mantenere invariato il gettito al livello comunale.

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

²⁵ Quelli diversi dalla gestione dei rifiuti, che sono finanziati con la TARI.

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 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. È stato proposto di potenziare l'imposta²⁶ e destinare il gettito aggiuntivo a finanziare, almeno in parte, dotazioni di capitale universalistiche per i giovani²⁷. Si potrebbe anche 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 economica²⁸. 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.

²⁶ Riguardo all'opportunità del potenziamento dell'imposta sulle successioni, si segnala la Sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 23 giugno 2020 e il commento di Gallo (2020).

²⁷ Cfr. Granaglia - Morelli (2019).

²⁸ 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.

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.

8. L'IRAP e il Contributo di Solidarietà

8.1. L'IRAP: mantenerla o sostituirla con addizionali Ires ed Irpef?

L'IRAP è nata nel 1997 in sostituzione dell'ILOR, della patrimoniale sulle imprese, dei contributi sociali sanitari, della tassa sulla salute, dell'ICIAP e della tassa di concessione sulla partita IVA. 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 fiscali²⁹. 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 a tempo indeterminato e mandando completamente esente il settore agricolo.

Con l'esclusione di gran parte 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. È destinata prevalentemente a finanziare la spesa sanitaria, che costituisce il 90 per cento della spesa regionale. La base imponibile è tuttora

²⁹ Bird (2006), p. 232.

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: occorrerebbe, complicando la struttura dell'imposta, aumentare le aliquote per il lavoro autonomo e il reddito d'impresa. L'addizionale regionale all'IRES sarebbe una novità e avrebbe lo svantaggio di una base imponibile fortemente sperequata 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 che prevede 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 invisibile, 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.

8.2. *Sostituire l'IRAP con un nuovo tributo*

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 a tempo indeterminato, eliminati dalla base imponibile dal governo Renzi³⁰. 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.

Nella proposta di Visco (ma anche in quella di Ceriani) 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 entrambe le proposte: 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. Dando priorità alla fiscalizzazione dei contributi previdenziali a carico del lavoratore si darebbe un beneficio immediato in busta paga, aspetto non trascurabile in periodo di recessione e in particolare di flessione dei consumi, dovuto anche a motivi precauzionali e a un clima di incertezza e sfiducia da parte delle famiglie³¹.

³⁰ Trattandosi di reddito prodotto "lordo", escluderebbe anche la deducibilità degli ammortamenti.

³¹ 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 contributo, che include molti altri redditi oltre al salario, garantirebbe la riduzione del carico sul costo del lavoro.

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. Con il CS si darebbe quindi vita a 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 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.

Parte del gettito aggiuntivo potrebbe essere destinato, anziché alla fiscalizzazione dei contributi previdenziali, al finanziamento di forme rafforzate di protezione sociale. Proseguendo la tendenza avviata negli ultimi anni con il reddito d'inclusione (REI) e con il reddito di cittadinanza, la crisi attuale post-COVID ha portato all'introduzione di nuovi istituti: la cassa integrazione in deroga, il sostegno agli imprenditori e ai professionisti, il reddito di emergenza (REM). In prospettiva è molto verosimile che gli istituti di protezione sociale assumano una connotazione più stabile e strutturata, rivolta alla generalità della popolazione. Sarebbe ragionevole assicurare il loro finanziamento, oltre che con fondi dal bilancio dello stato, con uno specifico contributo di solidarietà. Che, come detto, contribuirebbe anche al finanziamento della sanità, come oggi l'IRAP. Anche la spesa sanitaria, dopo il COVID, sarà verosimilmente aumentata, se non altro per migliorare la prevenzione. La recente pandemia ha posto bene in risalto l'importanza di un servizio sanitario pubblico e di interventi straordinari di assistenza sociale. La loro fruibilità da parte della generalità della popolazione sottolinea l'importanza di un collegamento tra una protezione sociale universalistica e una contribuzione a carattere generale, per tutti i tipi di reddito e di attività svolta.

Rispetto all'IRAP e all'imposta sul reddito prodotto, il CS allargherebbe di molto la base imponibile, 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 bassa.

Il nuovo tributo 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 l'assistenza erogata dall'INPS; un'altra parte regionale per finanziare la sanità e l'assistenza regionale, con aliquota variabile, per garantire autonomia tributaria e finanziaria alle regioni.

8.3. *Le contribuzioni generalizzate per il finanziamento della sicurezza sociale*

Può essere utile esaminare qualche esperienza di finanziamento della sicurezza sociale con forme di contribuzione generalizzata, a carico di soggetti e redditi diversi dal lavoro dipendente. Un esempio interessante è la *Cotisation Sociale Généralisée (CSG)*, istituita in Francia nel 1991 dal governo Rocard (cfr. Box 1). Intendeva far partecipare la generalità dei contribuenti e dei redditi al finanziamento del *welfare*, precedentemente basato su contributi sociali a carico del solo lavoro dipendente. In sostanza, la CSG ha inteso estendere all'intera platea dei beneficiari della sicurezza sociale, cioè a tutti i residenti in Francia, una contribuzione eccessivamente concentrata sul solo lavoro dipendente, che comportava un elevato cuneo fiscale sul lavoro e poneva problemi di incoerenza di sistema e di equità.

Box 1. La *Cotisation Sociale Généralisée (CSG)*

La CSG, istituita nel 1991, intendeva far partecipare la generalità dei contribuenti e dei redditi al finanziamento del *welfare*, precedentemente basato su contributi sociali a carico del solo lavoro dipendente. Sono soggetti passivi i residenti in Francia. La base imponibile è costituita da:

- i *revenus d'activité*, cioè i salari (e redditi assimilati) e i redditi da impresa individuale e da attività professionale;
- alcune prestazioni sociali, come le indennità di disoccupazione e le pensioni (di anzianità e di invalidità);
- i redditi di terreni e fabbricati;
- i redditi da cespiti finanziari e le plusvalenze immobiliari;
- le vincite al gioco.

I *revenus d'activité* sono soggetti all'aliquota del 9,2 per cento; i redditi da cespiti immobiliari e finanziari al 9,2; i proventi dei giochi al 8,6; le indennità di disoccupazione al 6,2 per cento; le pensioni sono esenti

fino a 11.128 euro, soggette ad aliquote progressive se superano questo importo, fino al massimo di 8,3 per cento oltre i 22.580 euro.

La base imponibile è più ampia di circa un terzo rispetto a quella dell'imposta personale sul reddito. Il gettito nel 2019 è stato di oltre 120 miliardi di euro. E' la seconda imposta per gettito, dopo l'IVA.

La CSG è parzialmente deducibile dal reddito imponibile dell'imposta personale.

È di fatto progressiva, per la differenza di aliquote tra i diversi cespiti (in particolare sulle pensioni) e per la deducibilità parziale dall'imposta sui redditi.

La CSG ha natura giuridica ambivalente. Nella legislazione interna è considerata un prelievo obbligatorio, ricadente nella fattispecie delle imposte (*Conseil Constitutionnel, Décision n° 90/285 DC du 28 décembre 1990*). Per il diritto europeo è considerata un contributo sociale (Corte di Giustizia Europea, sentenza del 26 febbraio 2015, Causa C-623/13).

La CSG è riscossa prevalentemente mediante ritenute sui salari dall'URSSAF (*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales*) e segue le relative regole di esazione e contenzioso. Il fisco cura l'incasso della CSG sugli altri redditi, in parte mediante ritenute alla fonte, in parte in sede di dichiarazione dei redditi: queste contribuzioni seguono le regole generali del fisco.

Box 2. La Tassa sulla salute

Il “Contributo per le prestazioni del servizio sanitario nazionale”, meglio noto come “Tassa sulla salute” (TS), era un contributo obbligatorio introdotto a seguito della riforma sanitaria del 1978 (entrata in vigore nel 1980), con la quale fu istituito il servizio sanitario pubblico universale, rivolto a tutti i residenti e soggiornanti. Nell'immediato il finanziamento continuò ad essere assicurato da contributi sociali prelevati sul lavoro dipendente, nella prospettiva di porlo a carico della fiscalità generale. Come primo passo in questa direzione, fu istituita la TS, che intendeva far partecipare al finanziamento del servizio sanitario anche i soggetti che dopo la riforma vi potevano accedere e che precedentemente non partecipavano al soppresso sistema mutualistico di tipo assicurativo, rivolto solo ai lavoratori dipendenti.

La TS era dovuta dai contribuenti Irpef. Gli ex-mutuati (lavoratori dipendenti e pensionati) non erano tassati sul reddito di specie (sui salari e sulle pensioni superiori a 18.000 euro continuavano a essere prelevati i contributi sanitari), ma erano tassati sul complesso degli altri redditi dichiarati in Irpef, con una franchigia di 4 milioni di lire sui redditi dominicali, agrari, dei fabbricati e di capitale. Gli ex non-mutuati (imprenditori, professionisti, percettori di redditi da partecipazione) erano tassati sul complesso del reddito imponibile Irpef e non godevano della franchigia di 4 milioni sui redditi fondiari e di capitale. Altrettanto valeva per coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

La base imponibile era quindi alquanto ristretta, una frazione dell'imponibile Irpef.

Nell'ultimo anno prima della soppressione il gettito fu di circa 11.000 miliardi di lire, contro circa 20.000 miliardi provenienti dai contributi sul lavoro dipendente e sulle pensioni.

La tassa era regressiva: il primo scaglione, fino a 40 milioni, era soggetto all'aliquota del 6,6 per cento. Il successivo, fino a 150 milioni, al 4,6 per cento. I redditi oltre i 150 milioni erano esenti.

La TS inizialmente era riscossa dall'INPS; si applicavano le regole di esazione e il contenzioso dei contributi sociali. Dal 1992 in poi la riscossione fu affidata al fisco e la tassa fu equiparata a un'imposta. Era versata insieme all'Irpef, con la dichiarazione dei redditi.

In Italia si intese affrontare una problematica analoga con la cosiddetta Tassa sulla salute (vedi Box 2), poi soppressa nel 1997 con l'istituzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'Irpef, che hanno dato al finanziamento della sanità

un'impronta molto più generale. In effetti la tassa sulla salute (TS) era ben lontana da un tributo generale a carico di tutti i cittadini e su tutti i redditi: era dovuta solo se anche l'Irpef era dovuta, aveva una base imponibile più ristretta dell'Irpef. La struttura delle aliquote era regressiva.

La CSG e la TS sono interessanti come esempi di contributi generalizzati volti al finanziamento della sicurezza sociale. A differenza dei contributi sociali in senso stretto, di tipo mutualistico, non costituiscono condizione per la fruizione delle prestazioni sociali che sono chiamati a finanziare, in particolare dei servizi sanitari, quando questi ultimi sono ispirati a criteri universalistici e fruibili dalla generalità della popolazione (residente o soggiornante).

Queste contribuzioni hanno la natura di prelievo obbligatorio, quindi di imposta. Potrebbero essere considerate come imposte di scopo, dato che il loro gettito è finalizzato a coprire specifiche categorie di spesa. Bisogna però anche notare che non sono la fonte esclusiva di finanziamento delle spese in oggetto. Infatti, sia nel caso della CSG che della TS, la copertura finanziaria della spesa è (era) assicurata da fondi del bilancio dello stato, coperti dalla fiscalità generale. Anche oggi in Italia il finanziamento della sanità non si basa solo sull'IRAP e sull'addizionale regionale all'Irpef, ma anche su un cospicuo finanziamento dal bilancio dello stato.

L'utilizzo di contribuzioni obbligatorie quindi accompagna, non sostituisce integralmente, la copertura delle spese di *welfare* con trasferimenti dal bilancio dello stato, finanziati dalla fiscalità generale.

8.4. Il contributo di solidarietà: forme alternative

Come ricordato, il nuovo contributo di solidarietà 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 l'assistenza erogate dall'INPS, ma occorre comunque assicurare parte del gettito alle regioni, per finanziare la sanità e l'assistenza regionale, con aliquota variabile, per garantire l'autonomia tributaria e finanziaria.

8.4.1. Il CS affianca l'imposta sul valore prodotto

Una prima soluzione potrebbe consistere nel sostituire l'IRAP con un'imposta sul valore prodotto, come proposto da Visco, e affiancarla con un CS sugli altri redditi. In sostanza si avrebbe una nuova imposta sul valore lordo della produzione (IVP), per imprese e lavoro autonomo, con base imponibile allargata rispetto alla soppressa IRAP: includerebbe infatti tutti i salari e gli ammortamenti. Alla nuova imposta, come detto, verrebbe affiancato, con la stessa aliquota, un CS su tutti gli altri redditi: i redditi da cespiti finanziari, le plusvalenze, gli affitti, i diritti d'autore, le vincite al gioco, le pensioni di anzianità e vecchiaia più elevate, i redditi dei forfettari, dei produttori agricoli e del lavoro autonomo privo di autonoma organizzazione.

A parità di gettito, cioè per compensare la soppressione dell'IRAP (circa 22 miliardi di euro nel 2017) l'aliquota potrebbe essere ridotta al 2 per cento. Lasciando l'aliquota al livello attuale dell'IRAP (3,9 per cento), si otterrebbe un gettito aggiuntivo dell'ordine di 20 miliardi di euro. Se utilizzato interamente per fiscalizzare i contributi previdenziali dei lavoratori dipendenti, la loro aliquota potrebbe essere abbassata dall'attuale 9,19 al 3 per cento circa. Il cuneo fiscale sul lavoro scenderebbe di circa 2 punti percentuali. I salari netti salirebbero del 6 per cento circa. Ovviamente parte del maggior gettito (all'estremo, tutto il maggior gettito) potrebbe essere destinato a finanziare la protezione sociale, anziché a ridurre i contributi previdenziali.

Seguendo Visco, la base imponibile della nuova IVP, cioè il valore della produzione lorda, dovrebbe essere definito non come ora, per "sottrazione" (differenza tra i ricavi e i costi intermedi di produzione), ma come sommatoria dei compensi che remunerano i fattori della produzione: salari dei lavoratori, utile del capitale proprio, interessi sul capitale di debito, compensi delle prestazioni di collaborazione professionale, ecc. Questo implica un ripensamento niente affatto banale del presupposto dell'imposta; e quindi anche della sua conformità al principio della capacità contributiva. In sostanza, il presupposto dell'IRAP era lo svolgimento di attività economiche autonomamente organizzate. L'IVP verrebbe concepita come un prelievo alla fonte sui compensi erogati ai partecipanti alla produzione: in sostanza, una forma aggiuntiva di tassazione dei redditi, una tassazione addizionale rispetto a redditi che sono e resteranno soggetti all'Irpef e all'IRES: lavoro

dipendente, reddito d'impresa, lavoro autonomo. L'affiancamento del CS alla IVP consentirebbe di estendere la tassazione agli altri redditi che non sono erogati dall'impresa (o dal professionista), ma che sono tuttavia percepiti dalle persone fisiche: si completerebbe un sistema di tassazione in cui una serie di "addizionali" su redditi percepiti a diverso titolo si sovrapporrebbe alle attuali imposte sui redditi, e si estenderebbe anche oltre, assoggettando al CS entrate oggi escluse dalle imposte sui redditi. In sostanza, dal reddito prodotto si passerebbe al reddito entrata, cioè (tendenzialmente) a tutti i redditi percepiti da persone fisiche. Il presupposto del sistema IVP+CS sarebbe la percezione di un reddito.

La nuova IVP non porrebbe problemi amministrativi particolari: sarebbe gestita come l'attuale IRAP; l'imponibile sarebbe ripartito tra le regioni come ora l'IRAP. Il CS potrebbe essere amministrato ricorrendo in larga misura a ritenute alla fonte: imposte sui redditi finanziari, vincite al gioco, pensioni, diritti d'autore. Su alcuni tipi di redditi sarebbe però indispensabile andare, come oggi, in dichiarazione: ad esempio, gli affitti, il lavoro autonomo³², i forfettari³³, gli agricoltori³⁴. Anche per il CS la ripartizione geografica della base imponibile non sarebbe complessa: si potrebbe adottare la residenza del percettore.

Il gettito della nuova IVP e del CS, come ricordato, dovrebbe andare in parte allo stato per coprire la fiscalizzazione dei contributi previdenziali e l'assistenza erogata dall'INPS, in parte alle regioni per finanziare la sanità e l'assistenza regionale. Si potrebbero fissare due aliquote: una erariale, l'altra regionale. Per garantire autonomia finanziaria, quest'ultima aliquota verrebbe fissata a un livello "standard": le regioni potrebbero manovrarla entro un limite minimo e uno massimo (ad esempio, un punto percentuale in aumento o in riduzione, come avviene ora per l'IRAP).

8.4.2. *Il CS affianca un'imposta sul margine operativo lordo*

Una seconda soluzione potrebbe prevedere la completa estromissione dei salari e delle prestazioni di lavoro autonomo dall'IVP e l'assoggettamento dei salari (tutti) e delle prestazioni di lavoro autonomo al CS, con ritenuta alla fonte applicata dal datore di lavoro (o committente dell'opera) con la stessa aliquota. In sostanza, la base imponibile della

³² Per la parte di compensi non erogata da soggetti passivi IVP e quindi già assoggettata a quell'imposta.

³³ Ai forfettari si potrebbe applicare una maggiorazione dell'aliquota sui ricavi, che tenga conto della redditività.

³⁴ Gli agricoltori professionali potrebbero anche rientrare come soggetti passivi nella IVP.

nuova imposta sarebbe il margine operativo lordo (MOL), detto anche EBITDA (*Earnings before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization*). Conseguentemente, la nuova imposta dovrebbe più propriamente denominarsi IMOL (Imposta sul Margine Operativo Lordo).

Anche l'IMOL sarebbe concettualmente costruita per “addizione”: cioè come un’imposta sui compensi erogati non a tutti i partecipanti alla produzione, ma solo sugli utili d’impresa e sugli interessi (cioè su chi conferisce capitale di rischio o di debito). I compensi per lavoro dipendente e autonomo sarebbero soggetti a CS, con ritenuta alla fonte se erogati da soggetti passivi IMOL. Il sistema IMOL+CS si configurerebbe anch’esso come una serie di prelievi sui redditi percepiti, in taluni casi addizionale alla tassazione con le imposte dirette Irpef e Ires. Il presupposto sarebbe, come nel caso precedente, la percezione di redditi (reddito entrata).

Dal punto di vista amministrativo, l'IMOL non sarebbe complesso. Il MOL è facilmente calcolabile dai dati di bilancio ed è già comunemente usato come indicatore di *performance* aziendale. È anche ben noto nel mondo del fisco, perché è il parametro su cui è calcolata l’indeducibilità degli interessi passivi. Neppure assoggettare a ritenuta alla fonte (a titolo di CS) salari e compensi ai lavoratori autonomi appare problematico. Per il resto non vi sarebbero differenze rispetto alla proposta precedente, neppure riguardo alla ripartizione geografica della base imponibile.

8.4.3. *Il CS affianca addizionali all’Irpef e all’Ires*

Una terza soluzione potrebbe prevedere che l'IRAP non sia sostituita da una nuova imposta sul prodotto lordo (IVP) o sul margine operativo (IMOL), ma invece da addizionali all'Ires e all'Irpef, affiancate da un CS, alla stessa aliquota.

Le addizionali all'Ires e all'Irpef avrebbero tendenzialmente una base imponibile più ristretta della IVP e dell'IMOL, perché comportano la deducibilità di ammortamenti e interessi. Sarebbero anche più facilmente “aggredibili” da pratiche elusive.

Dal punto di vista amministrativo, l'addizionale Ires non comporterebbe particolari complicazioni: si applicherebbe infatti alla base imponibile dell'Ires. Che non sarebbe però agevolmente ripartibile tra le regioni. Sarebbe preferibile attribuire tutto il gettito all'erario, riservandolo al finanziamento della fiscalizzazione dei contributi previdenziali e dell'assistenza erogata dall'INPS. L'addizionale Irpef confliggerebbe con l'addizionale regionale oggi esistente. Sarebbe una sorta di seconda addizionale, sui soli redditi d'impresa e di lavoro autonomo. Presenterebbe quindi una qualche complicazione.

9. Riflessioni su una possibile revisione dell'Iva

9.1. Aspetti generali

L'impiego di un'imposta sul valore aggiunto solleva numerose questioni di rilevanza teorica e di applicazione pratica. In quanto segue, si discuteranno due elementi ricorrenti del dibattito. Il primo riguarda il contributo dell'imposta sul valore aggiunto alla formazione del gettito complessivo, in particolare per ciò che concerne ipotesi di *tax shift* tra imposte dirette e indirette e gli eventuali effetti sulla crescita economica. Il secondo riguarda invece le considerazioni che governano l'applicazione di tale imposta con aliquote uniformi o differenziate.

In ambito europeo, con riferimento alla questione del *tax shift*, fu già la presidenza Delors nel 1993 a suggerire che elevate imposte sul lavoro potessero avere effetti particolarmente negativi sulla crescita, anche se – al tempo come ora – l'obiettivo principale era costituito dalla riduzione degli oneri contributivi, più che dell'imposta personale o di altre imposte dirette. Questa linea di pensiero fu riprodotta nel 2000, nel quadro della strategia di Lisbona, e da successivi documenti della Commissione Europea.

In ragione di stringenti vincoli di bilancio, ipotesi di riduzione del carico fiscale sul lavoro sono state spesso accompagnate dalla necessità di trovare compensazioni dal lato del gettito, soprattutto attraverso l'impiego di imposte indirette, di tributi ambientali e – più recentemente – anche con l'impiego di imposte commisurate al patrimonio. Un suggerimento che, nello scorso decennio, si è fatto più pressante per i Paesi con elevati squilibri nel peso relativo di imposte dirette ed indirette. In particolare, in occasione della strategia EU 2020, la Commissione ha reiterato la richiesta agli Stati membri di evitare l'inasprimento delle imposte sul lavoro e di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta. Nonostante alcuni passi in questa direzione compiuti dagli Stati membri, la Commissione ha spesso segnalato che le riforme attuate hanno in linea generale incrementato il gettito delle imposte indirette senza adeguata riduzione di quelle dirette. Queste ultime, infatti, sono state talvolta oggetto di provvedimenti con limitati impatti, anche in ragione di pressanti vincoli di carattere sociale e – almeno nominalmente – delle conseguenze distributive causate da una riduzione dell'imposta personale e da un aumento dell'imposizione dei consumi, nel caso

in cui tale variazione non sia accompagnata da misure compensative dal lato della spesa pubblica.³⁵

Per l'Italia, il processo di ricomposizione del prelievo, fin dal momento dell'introduzione della riforma tributaria, non mostra significative variazioni, se si fa eccezione per la rapida crescita del peso dell'imposta personale negli anni Settanta, indotta prevalentemente dall'inflazione. Dalle figure 1 e 2 – che riportano rispettivamente la quota dell'imposta personale e dell'Iva sul totale dei tributi – si nota come la dinamica italiana di ricomposizione del prelievo sia molto modesta se confrontata con ciò che nello stesso periodo è avvenuto in media nei paesi OCSE, anche se con non trascurabile variabilità nei singoli paesi.³⁶ In seguito, alcuni dati di confronto internazionale potranno fornire supporto all'opportunità di una ricomposizione tra i due tributi, a prescindere dagli effetti sulla crescita, che pure non appaiono univocamente definiti.³⁷

La seconda questione, uniformità o differenziazione delle aliquote, è un tema di maggiore rilevanza con riferimento sia al caso italiano sia alle pratiche di altri paesi europei. Le questioni di uniformità o differenziazione possono essere affrontate in relazione a diversi profili:

1. distributivo;
2. di efficienza del prelievo;
3. settoriale, per la necessità di tutelare settori particolarmente esposti alla concorrenza internazionale e con maggiori difficoltà di traslazione dell'imposta sui prezzi in ragione di pressioni competitive;
4. settoriale di natura domestica, per ragioni riconducibili all'opportunità di alleggerimento del prelievo su beni di natura meritoria (tipicamente sanità ed istruzione) o per ragioni di politica interna, come il contrasto dell'economia sommersa o il favore per settori ad alta intensità di occupazione.

³⁵ Si veda, ad esempio, Curci N., Savegnago M. (2019), *Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*, Temi di Discussione, 1244, Banca d'Italia.

³⁶ Si tratta di una tendenza segnalata già alcuni anni fa nel Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei Conti del 2016, al capitolo 4.

³⁷ Di recente, in una prospettiva più ampia, Arachi G., Assisi D. (2020), *Fiscal Devaluation and Relative Prices: Evidence from the Euro area*, International Tax and Public Finance, online, August.

Alcune di queste motivazioni possono assumere carattere permanente, altre carattere transitorio; di fatto, mentre alcune di esse non forniscono un supporto ragionevole per la differenziazione delle aliquote, altre inducono ad applicarla o mantenerla.³⁸

Con riferimento al profilo distributivo, dalla teoria economica emerge che, a tal fine, la necessità di una differenziazione è tanto minore quanto più siano disponibili strumenti alternativi. Una conclusione che, dal punto di vista empirico, è anche confermata da alcuni studi relativi ad esperienze estere, in particolare nel caso dell'aliquota zero nel Regno Unito, dove si dimostra come l'efficacia della differenziazione a fini distributivi sia piuttosto limitata, se confrontata con interventi dal lato delle imposte dirette o dei trasferimenti monetari. Il motivo principale risiede nel fatto che, con rare eccezioni, i soggetti più abbienti spendono importi maggiori in *valore assoluto* su tutti i beni di consumo, anche se per alcuni di essi – come quelli alimentari – è probabile che essi spendano una *proporzione* minore del loro reddito corrente.³⁹ Cosicché, il sussidio implicito nell'applicazione di un'aliquota ridotta non tende a cumularsi in proporzioni maggiori a bassi livelli di reddito, una caratteristica spesso segnalata anche da studi dell'Ocse relativi all'impatto delle imposte e dei trasferimenti sul livello della disuguaglianza.⁴⁰ Perde dunque di rilevanza, ai fini di una valutazione dell'impatto distributivo, l'osservazione che sarebbe opportuno tassare di meno i beni che pesano maggiormente nel bilancio delle famiglie meno abbienti. A questo scopo, più utile è invece la valutazione delle caratteristiche distributive dei beni, cioè del modo in cui il loro consumo si distribuisce lungo la scala dei redditi, o l'elasticità di Gini, data dal rapporto tra l'indice di concentrazione del consumo di singoli beni e l'indice di Gini del reddito complessivo. In generale, sotto il profilo distributivo, l'impiego di aliquote differenziate sarebbe dunque consigliato solo in assenza di consistenti strumenti alternativi di redistribuzione.

³⁸ Sul tema, in generale, anche TAXUD/2012/DE/323, *A study on the economic effects of the current VAT rates structure*, Final Report.

³⁹ È questa un'argomentazione rintracciabile anche nell'ambito della teoria della tassazione ottimale. Nella misura in cui i beni siano normali, si sostiene che i meno abbienti possano beneficiare di più da un aumento dei trasferimenti (uniformi) che da uno stesso importo monetario erogato in forma di riduzione delle imposte sul consumo, dato che tale riduzione corrisponderebbe un beneficio maggiore per i più ricchi in ragione del fatto che essi acquistano quantità maggiori di tutti i beni. Si veda Atkinson A., Stiglitz J. (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, London e Heady C. (1993), *Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey*, Fiscal Studies, 14, 15-41.

⁴⁰ Si veda, ad esempio, Joumard I., Pisu M., Bloch D. (2012), *Tackling Income Inequality – The role of taxes and transfers*, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2012/1, pp. 56-57.

Va inoltre considerato che l'adozione di aliquote differenziate crea un divario tra il rendimento effettivo dell'imposta e il rendimento teorico che deriverebbe dall'applicazione dell'aliquota ordinaria ai consumi finali delle famiglie, equivalente al rendimento che si potrebbe ottenere dall'applicazione di una monofase al consumo con aliquota unica. Per misurare tale distanza si può far ricorso al consueto indicatore di *C-efficiency*, che misura il rapporto tra il gettito effettivo dell'Iva e il prodotto tra l'aliquota ordinaria e i consumi finali delle famiglie (CF). In simboli: $\left(C = \frac{Iva}{t CF}\right)$. Va però osservato che tale rapporto è influenzato da fattori ulteriori rispetto alla pratica di differenziazione delle aliquote. In particolare, il gettito effettivo dell'Iva (al numeratore) dipende non solo dai consumi delle famiglie, ma anche dai consumi intermedi di soggetti istituzionali diversi dalle famiglie e dagli investimenti; quello stesso gettito, inoltre, è influenzato dall'evasione del tributo, che in Italia assume dimensioni non trascurabili.⁴¹ L'effetto dei diversi fattori può essere così sintetizzato:

- poiché la base imponibile sottostante al gettito effettivo è generalmente più ampia dei consumi finali delle famiglie, l'applicazione di un'aliquota unica a quella base, in assenza di evasione, avrebbe l'effetto di generare un indice $C > 1$. Il valore dell'indice sarà quindi tanto più elevato quanto maggiore è la quota di gettito che non deriva dai consumi finali delle famiglie;
- di conseguenza, un indice $C < 1$ si avrà se l'impiego di aliquote differenziate, la presenza di consumi finali in esenzione Iva, e il grado di evasione del tributo più che compensano l'effetto della minore ampiezza dei consumi finali delle famiglie rispetto alla base imponibile effettiva.

La figura 3 riporta, per alcuni paesi Ocse, i valori dell'indice C (ordinati in senso decrescente. Come si può notare, l'Italia presenta un indice molto basso; ciò implica che i fattori sopra descritti, nel complesso, creano una maggiore distanza, rispetto ad altri paesi, dal benchmark di aliquota unica sui consumi finali delle famiglie. Poiché l'indice italiano è anche significativamente inferiore a 1, si può concludere che l'azione delle aliquote differenziate, delle esenzioni e dell'evasione più che compensa la maggiore ampiezza della base imponibile. Sia nel caso del *compliance gap* (il mancato gettito Iva

⁴¹ Al riguardo, si veda, ad esempio, il documento di TAXUD/2012/DE/316, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States – Final Report*, 2012.

dovuto a inadempimento) sia nel caso del *policy gap* (il mancato gettito dovuto invece a deviazioni dal regime normale), l'Italia non si colloca in una buona posizione, risultando entrambe le misure superiori alla media dell'area euro. Si tratta di una caratteristica che, ad esempio, non si ritrova in maniera così netta nei paesi scandinavi, in Olanda, in Germania, in Austria e in Francia, paesi in cui la quota di gettito attribuibile ai consumi finali delle famiglie risulta inferiore a quella italiana (circa $\frac{3}{4}$ del gettito). Secondo il Report sul *Vat Gap* del 2020, redatto dalla Commissione Europea, il gettito addizionale che si potrebbe teoricamente ottenere, eliminando le sole aliquote differenziate ed esenzioni (non considerando l'evasione), è infatti più alto in Italia rispetto agli altri Paesi europei, ad eccezione della Spagna.⁴² A conclusioni analoghe si giunge, nel 2016, anche nel Rapporto di Coordinamento della Finanza Pubblica redatto dalla Corte dei Conti, in cui si osserva che a fronte di un'aliquota ordinaria tra le più elevate e di un'aliquota ridotta "media" più alta di quasi mezzo punto rispetto alla media europea, la quota di base imponibile assoggettata ad aliquote ridotte (circa il 43 per cento) è circa il doppio di quanto si rileva negli altri paesi europei, il che rende l'aliquota media di prelievo tra le più basse d'Europa. Si tratta di un tema, peraltro, già segnalato in studi precedenti, dai quali emerge che la quota di beni e servizi a cui si applica l'aliquota ordinaria in Italia (di poco superiore al 50 per cento) è tra le più basse in Europa.⁴³ Dal lato del *compliance gap*, inoltre, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2020, quantifica – nel 2018 – in circa il 24 per cento la quota di gettito teorico che non trova riscontro nell'effettivo funzionamento dell'Iva.

Ora, se le aliquote differenziate possano avere un effetto significativo sulla distribuzione dei redditi netti da imposta è anche questione prevalentemente empirica. Il senso comune circa l'impatto dell'Iva, peraltro riportato anche nelle conclusioni di rapporti redatti da organismi internazionali, va nella direzione di classificare l'Iva come un'imposta prevalentemente progressiva sui consumi e regressiva sul reddito. Studi specifici sul tema hanno confermato la regressività dell'Iva – misurata come contributo all'indice di Gini – in diversi paesi (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Ungheria, Portogallo, Italia, Repubblica Ceca, Messico, Giappone) e anche la regressività di imposte monofase al consumo (Stati Uniti). Ora, per quanto la differenziazione delle aliquote e le esenzioni possano esercitare un'utile funzione nel mitigare il grado di regressività naturale di un'Iva

⁴² Si veda European Commission (2020), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*.

⁴³ Borselli F., Chiri S., Romagnano E. (2012), *Patterns of Reduced VAT Rates in the European Union*, International VAT Monitor, January-February.

ad aliquota unica, è ragionevole attendersi che l'impatto sull'indice di diseguaglianza sia di portata minore di quello prodotto da imposte progressive sul reddito, da imposte di natura patrimoniale e dai trasferimenti monetari e in natura.

In assenza di una netta conclusione dal lato distributivo, ragioni per la differenziazione delle aliquote possono emergere da considerazioni di efficienza. In questo ambito, si possono considerare due diverse direzioni. La prima, tradizionale, è che per ragioni di efficienza la tassazione dei beni dovrebbe essere applicata in relazione inversa all'elasticità della domanda rispetto al prezzo, un risultato che è soggetto a qualificazioni qualora nel quadro si inseriscano le elasticità incrociate e si consideri una disaggregazione molto dettagliata dei beni.

Una seconda dimensione di efficienza consiste invece nell'applicare aliquote diverse in base agli effetti che la tassazione dei beni può produrre sull'offerta di lavoro. Il principio generale alla base di questa differenziazione suggerisce di tassare con aliquote maggiori i beni che presentino un maggior grado di complementarità con il riposo. Lo scopo è quello di compensare almeno parzialmente gli effetti negativi delle imposte sul reddito da lavoro, tassando di più ciò che si consuma insieme al riposo (non essendo possibile tassare il riposo). In questo ambito, ciò che rileva per la differenziazione è quindi l'elasticità dell'offerta di lavoro, e non l'elasticità della domanda di beni rispetto al prezzo come nel caso della regola dell'elasticità inversa. Ne consegue che una tassazione uniforme potrebbe essere giustificata o nel caso in cui tutti i beni presentassero lo stesso grado di complementarità con il riposo, ipotesi che è però usualmente rigettata sul piano empirico; o nel caso in cui la funzione di utilità rispetti la condizione tecnica di separabilità tra la scelta dei beni di consumo e l'offerta di lavoro, cioè – sostanzialmente – che i due fattori siano oggetto di decisioni separate.⁴⁴

Nel tempo sono state sollevate alcune critiche a questa ipotesi di differenziazione. La prima riguarda l'implicita considerazione del tempo libero come tempo che si potrebbe destinare al lavoro formale, trascurando il fatto che una parte del tempo libero viene destinata a produzione in ambito familiare, e quindi non classificabile come riposo.

La seconda ha a che fare con il probabile esito dell'applicazione di una regola di questo tipo. Laddove sono state elaborate analisi sul grado di complementarità tra consumi e riposo, è spesso emerso che tra i beni complementari al riposo (e quindi da tassare di più) figurano i beni alimentari, l'abbigliamento per bambini, il tabacco, il trasporto pubblico;

⁴⁴ Si veda Crawford I., Keen M., Smith S. (2010), *Value Added Tax and Excises*, in Mirrlees *et al.* (eds.), *The Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, chapter 4.

mentre tra i beni complementari al lavoro (e quindi da tassare di meno) emergono bevande alcoliche, pasti fuori casa, carburanti. Trattandosi di obiettivi di efficienza, e al netto delle esternalità eventualmente generate dal consumo di alcuni beni, il risultato appare plausibile, ma certamente complesso da giustificare in una prospettiva di applicazione concreta all'imposta sul valore aggiunto, perché in contrasto con la percezione comune in termini di effetti redistributivi che possono derivare dalla tassazione di quelle categorie di beni.

Una terza critica si fonda su alcune complicazioni pratiche, tra cui la difficoltà di stimare elasticità incrociate compensate, soprattutto quando si intenda far ricorso a gradi significativi di disaggregazione delle aliquote; nonché di seguire, con variazioni di aliquota, i mutamenti di preferenze degli individui. Se si ritiene, come probabile, che l'impatto della tassazione dei beni sull'offerta di lavoro sia trascurabile, il costo operativo di applicare aliquote differenziate è probabilmente maggiore del beneficio della differenziazione.

In aggiunta a ragioni non molto convincenti per una differenziazione delle aliquote che derivino dalla considerazione delle questioni di equità ed efficienza, si possono elencare altri motivi per considerare con un certo interesse l'ipotesi di aliquota unica. Il primo riguarda la semplicità amministrativa che ne deriverebbe, dato che in tutti i passaggi intermedi si potrebbero evitare alcuni effetti indesiderati dei salti di aliquota. Nel suo funzionamento puro l'imposta sul valore aggiunto corrisponde in termini economici alla tassazione al valore pieno del bene nell'ultima fase (come se si trattasse di una monofase al consumo), con la differenza che il prelievo, nel caso dell'Iva, sarebbe frazionato tra le diverse fasi, con la liquidazione in ciascun passaggio della differenza tra l'Iva in c/vendite e l'Iva in c/acquisti. Al riguardo, la considerazione di un'aliquota unica avrebbe anche l'effetto di limitare fortemente il fenomeno dei rimborsi in capo ai singoli operatori, dovuto in molti casi a vendite effettuate ad aliquote inferiori a quelle applicate sugli acquisti, con minori costi per l'amministrazione finanziaria in termini di gestione dei rimborsi.

Il secondo motivo, al primo collegato, è che si può ritenere che l'aliquota unica possa limitare in una certa misura anche l'evasione dell'Iva, ad esempio nei casi in cui alle vendite siano applicate aliquote Iva non corrette, e di cui l'amministrazione finanziaria può avere preciso conto solo in occasione delle dichiarazioni annuali, quindi con notevole ritardo⁴⁵. Quando poi si è in presenza di forte evasione del reddito – come nel caso italiano

⁴⁵ Sul tema dell'aliquota unica come contrasto all'evasione dell'Iva, si veda NENS (2015).

– l’applicazione di un’aliquota unica potrebbe essere rilevante anche in relazione al recupero di quella parte di evasione del reddito che comunque si trasforma in consumi finali regolari (ad esempio, l’acquisto di beni e servizi da parte di evasori parziali o totali delle imposte sul reddito).

A fronte delle ragioni finora discusse a supporto di un’aliquota unica, è però opportuno considerare con una certa attenzione la pratica dei paesi europei, che è nettamente orientata verso l’applicazione di aliquote differenziate, con l’unica eccezione della Danimarca. Questo diffuso orientamento si può probabilmente spiegare in parte ancora con segnali di tipo distributivo, ad esempio con l’applicazione pressoché generalizzata di aliquote ridotte sui beni alimentari, ma anche in parte rilevante con gli obiettivi sopra definiti come settoriali (punti 3 e 4).

L’applicazione di aliquote multiple, infatti, risponde in molti casi ad obiettivi esterni a quelli distributivi, e a motivazioni esterne anche alle considerazioni di efficienza suggerite dalla teoria economica. Va anche considerato che l’applicazione di aliquote ridotte in ambito Iva costituisce talvolta il complemento di altre forme agevolative che transitano dal lato delle imposte dirette, sia personali sia societarie, e che rispondono a più generali obiettivi di politica fiscale.

In ambito europeo emerge come tra i settori più frequentemente oggetto di queste forme di differenziazione – a parte i generi alimentari – figurino prodotti farmaceutici e prestazioni sanitarie, libri giornali periodici ed editoria in generale, l’accesso a servizi culturali (musei, teatri, cinema, spettacoli, ecc.), beni e servizi connessi al settore agricolo, il settore turistico-alberghiero e quello della ristorazione. In quest’ultimo caso, aliquote ridotte possono essere motivate sia da ragioni di esposizione alla concorrenza internazionale, nell’intento di limitare l’impatto dell’Iva sui prezzi, sia da ragioni interne trattandosi di settori ad alta intensità di lavoro e nei quali è non trascurabile la diffusione di un’economia informale. Nel caso dell’editoria e dei servizi culturali, appare invece preponderante la funzione di incoraggiamento alla diffusione dei prodotti di questi settori nella logica dei beni di merito, così come l’applicazione di aliquote ridotte (a cui si associano spesso meccanismi di esenzione totale) a prestazioni sanitarie e farmaci, una pratica nella quale è anche rintracciabile l’intento di non gravare sui prezzi di beni e servizi che implicano un uso non discrezionale del reddito.

Il bilanciamento tra le ragioni che suggeriscono l’applicazione di un’aliquota unica e quelle che sostengono invece un regime di aliquote multiple è dunque questione che deve essere valutata in ragione dello specifico obiettivo che all’imposta sul valore aggiunto si

intende assegnare. Dalle esperienze europee emerge certamente un netto favore per la differenziazione delle aliquote; non è altrettanto omogeneo – tra paesi – il percorso di differenziazione delle aliquote, essendo presenti sia diversi orientamenti tra paesi rispetto a singoli settori, sia diversi orientamenti all'interno dei settori in ciascun paese. Ma vi sono pochi dubbi sul fatto che l'applicazione di aliquote ridotte a specifici settori costituisca un elemento strutturale del sistema di molti paesi, con contenuto agevolativo permanente. Si tratta di differenziazioni che sarebbe comunque opportuno valutare in senso dinamico, per cogliere quali delle motivazioni sopra discusse siano nel tempo affrontabili con altri strumenti, e quali invece sia opportuno continuare ad affidare all'imposta sul valore aggiunto, anche in relazione all'auspicabile contrasto alla rilevante evasione del tributo. All'opportunità di un ripensamento riguardo alla diffusione delle aliquote ridotte invita anche la Commissione Europea, che nella sua recente Comunicazione su *Business Taxation for the 21st Century* (COM (2021) 251 final) afferma che si dovrebbe dare priorità alla limitazione dell'uso inefficiente di aliquote ridotte e di esenzioni, che spesso non riescono a conseguire i loro presunti obiettivi.

Le proposte di revisione dell'Iva dovrebbero quindi tentare un bilanciamento delle diverse ragioni sopra discusse, e verificare in che misura ci si possa allontanare da un modello di differenziazione delle aliquote, senza dover necessariamente aderire ad un modello ad aliquota unica. Al riguardo, si può ritenere, infatti, che alcune delle ragioni della differenziazione siano da mantenersi, mentre altre possano essere considerate in forma attenuata; allo stesso modo, alcune ragioni a favore dell'aliquota unica potrebbero trovare parziale applicazione anche in un modello intermedio, in particolare quelle rivolte a considerare gli aspetti di semplificazione del tributo, sia dal punto di vista gestionale, sia per ciò che concerne la frequenza e l'importo dei rimborsi che si generano negli stadi precedenti al consumo finale. Seguendo questo orientamento, in ciò che segue si darà conto di queste due possibili strade: dopo aver mostrato i principali effetti di un modello ad aliquota unica, ci si concentrerà su un modello Iva a due aliquote, che prevede – come criterio generale – l'accorpamento delle attuali aliquote ridotte e della super-ridotta, e il mantenimento dell'aliquota ordinaria. Se questi modelli debbano essere costruiti a parità di gettito o meno dipenderà poi dalla risposta che si vorrà dare alla questione della ricomposizione del gettito tra imposte dirette e indirette, in particolare tra Irpef e Iva.

9.2. Alcuni dati di confronto

Al fine di fornire un contenuto pratico alle questioni finora affrontate, si può far ricorso all'esame di alcuni dati di confronto internazionale. Dal lato del prelievo sui redditi personali, in Italia, nel 2018, il peso dell'Irpef è pari al 10,8 per cento del Pil, un livello che, pur restando simile a quello tedesco (10,4 per cento) segue solo quello dei paesi scandinavi (Danimarca, 24,4 per cento; Svezia, 11,4 per cento; Finlandia, 12,3 per cento) e del Belgio (12,1 per cento).⁴⁶ Dal lato opposto, Portogallo, Irlanda e Spagna (6,6 per cento; 7 per cento; 7,6 per cento); con valori intermedi, infine, Paesi Bassi (8 per cento) e Francia (9,5 per cento).

Per ciò che riguarda l'Iva, si può rilevare un andamento opposto. In Italia, il gettito Iva – sempre nel 2018 – è pari al 6,2 per cento del Pil, al penultimo posto tra i paesi europei, dato che solo in Irlanda si registra un livello inferiore (4,4 per cento), in parte riflesso dell'applicazione di un'aliquota zero ad ampie categorie di beni. Oltre a essere preceduta dai paesi scandinavi e da alcuni paesi dell'est Europa – nei quali ultimi la composizione del prelievo è tradizionalmente più sbilanciata verso le imposte indirette – un peso maggiore dell'Iva si registra anche in paesi europei con i quali è più ricorrente il confronto, cioè Francia (7,2 per cento), Germania (7 per cento), Regno Unito (7 per cento), Spagna (6,6 per cento), Portogallo (8,9 per cento).

Si considerino tre ulteriori osservazioni. La prima, in Europa ci sono 10 paesi che applicano un'aliquota ordinaria non inferiore a quella italiana, e il valore medio dell'aliquota ordinaria è pari al 21,5 per cento, non distante da quella attualmente applicata in Italia (22 per cento). La seconda, quasi nessuno dei paesi in cui si rileva un'aliquota ordinaria più bassa di quella italiana applica l'aliquota super ridotta del 4 per cento (eccezioni sono Francia, Lussemburgo e Spagna). Terzo, l'Iva rappresenta in Italia circa il 13,5 per cento del gettito totale (inclusi i contributi sociali), contro il 14,5 per cento della Francia, il 17,5 per cento della Germania, e poco meno del 20 per cento nel Regno Unito. La posizione dell'Italia appare poi ulteriormente sbilanciata qualora si riporti – come dato di composizione – la differenza tra il peso delle imposte personali e quello dell'Iva. Nel nostro paese, tale differenza è pari a 4,6 punti percentuali e – se si esclude la Danimarca per le ragioni riportate in nota – è seconda solo a quella del Belgio (5,2 punti percentuali).

⁴⁶ Il livello rilevato in Danimarca (24,4 per cento) non è direttamente comparabile, poiché in questo paese sull'imposta personale passa gran parte del finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale, che in altri paesi, come l'Italia, si basa sul prelievo contributivo.

In Germania, la differenza a favore dell'imposta personale è di 3,4 punti percentuali, in Francia di 2,3, nel Regno Unito di 2,1, e in Spagna di 1 punto percentuale.

Le differenze appena descritte sono il riflesso di diversi fattori. In primo luogo, le strutture dell'Iva sono eterogenee, dato che diversi paesi si affidano a differenti assetti ad aliquote multiple per perseguire obiettivi redistributivi o settoriali più o meno estesi. Il livello delle aliquote e la distribuzione dei beni tra di esse dipende perciò sia dalla generale attitudine di ciascun paese nei confronti degli obiettivi di equità, sia dal peso redistributivo che si vuole affidare all'Iva, sia – infine – dalla distribuzione del consumo lungo la scala dei redditi. Al riguardo, tra i 28 stati membri dell'Unione Europea, la maggior parte dei paesi europei – inclusa l'Italia – applica tre aliquote⁴⁷; sette paesi applicano due aliquote (Bulgaria, Germania, Estonia, Paesi Bassi, Slovenia, Repubblica Slovacca, Regno Unito), con l'aliquota ridotta ovunque maggiore di quella italiana; e la Danimarca un'unica aliquota del 25 per cento.⁴⁸

L'articolazione dell'Iva su molteplici aliquote, in Italia, si giustifica anche in ragione di obiettivi redistributivi. Da ciò dipendono, in gran parte, le resistenze al cambiamento che si sono manifestate negli ultimi anni. Tuttavia, è dimostrabile come, sotto il profilo distributivo, l'attuale assetto dell'Iva non si presenti ottimale, tanto che strutture dell'Iva più semplici (a due aliquote) potrebbero raggiungere lo stesso esito a sostanziale parità di gettito.⁴⁹ Inoltre, le obiezioni in termini di equità trascurano che l'Iva è pur sempre un'imposta reale che mal si presta a perseguire obiettivi redistributivi estesi, che potrebbero essere invece più utilmente affidati a strumenti di spesa pubblica. Per quanto si possano razionalmente selezionare i beni oggetto della differenziazione, la diversità di preferenze individuali porterebbe a modelli di consumo differenziati anche a parità di

⁴⁷ In Italia, è prevista la possibilità di applicare un'aliquota del 5 per cento nel caso di: prestazioni socio-sanitarie, assistenziali ed educative rese dalle cooperative sociali e loro consorzi, a partire dal 1° gennaio 2016; vendita di basilico, rosmarino e salvia freschi, origano a rametti o sgranato, destinati all'alimentazione e piante allo stato vegetativo di basilico, rosmarino e salvia; prestazioni di trasporto urbano di persone effettuate mediante mezzi di trasporto abilitati ad eseguire servizi di trasporto marittimo, lacuale, fluviale e lagunare.

⁴⁸ A fronte della crisi economica di fine anni 2000, 20 paesi aumentarono l'aliquota ordinaria, e 14 paesi aumentarono l'aliquota ridotta. Va inoltre ricordato che in Belgio, Danimarca, Irlanda, Malta, Finlandia, Svezia e Regno Unito si applica anche un'aliquota zero. Tuttavia, il campo di applicazione di questa aliquota è trascurabile in tutti i Paesi, tranne che in Irlanda e nel Regno Unito.

⁴⁹ Si vedano, ad esempio, Liberati P. (2001), *The distributional effects of indirect tax changes*, International Tax and Public Finance, 8, 27-51; Gastaldi F, Liberati P., Pisano E., Tedeschi S. (2017), *Regressivity-Reducing Tax Reforms*, International Journal of Microsimulation, 10(1), 39-72.

reddito. Da cui discende che la progressività o la regressività dell'imposta possano essere influenzate da una differenza di gusti, senza che l'imposta possa tener conto di elementi personali negli usi del reddito al pari di quanto avviene nel caso in cui le imposte si applichino sulle fonti del reddito stesso a prescindere dagli usi. Come ricordato in precedenza, nonostante lo sforzo di differenziazione delle aliquote, l'impatto dell'Iva, quando misurato sui redditi, appare regressivo.

9.3. Una proposta di revisione delle aliquote

Come descritto in precedenza, una possibile revisione dell'Iva potrebbe in linea di principio seguire due strade. La prima, adottare un'aliquota unica; la seconda, ridurre il numero delle aliquote attualmente vigenti seguendo qualche criterio di aggregazione, nella misura in cui si voglia tener conto di obiettivi distributivi comunque consolidati nell'attuale sistema e delle ulteriori ragioni, in precedenza esposte, che consigliano di per sé il mantenimento di un certo grado di differenziazione. Si tratta di percorsi, quelli proposti, che si giovano teoricamente di maggiori gradi di libertà rispetto agli anni precedenti, in ragione dell'eliminazione delle clausole di salvaguardia. Queste clausole, introdotte in forma generica con il DL 98/2011, furono trasformate in possibili aumenti di aliquote Iva con il DL 201/2011, e poi negli anni successivi ancora modificate per disporre gli eventuali incrementi che si sarebbero dovuti applicare in assenza di copertura offerta da altri provvedimenti fiscali. Dal 1° gennaio del 2021, le clausole di salvaguardia sono state abolite, così evitando che all'Iva si possa ricorrere automaticamente per predisporre i necessari aumenti di gettito.

9.3.1. Aliquota unica

Come descritto in precedenza, il passaggio diretto all'aliquota unica potrebbe giustificarsi per molteplici ragioni. D'altro lato, una revisione di questo tipo, potrebbe richiedere una contemporanea e coordinata revisione dell'assetto dell'imposta personale sul reddito e della struttura dei trasferimenti monetari, nonché di predisporre, almeno in una fase di transizione, interventi compensativi di breve periodo per i settori che potrebbero maggiormente risentire dell'unificazione dell'aliquota. Poiché dal lato dell'imposta sul reddito compensazioni per i redditi bassi sarebbero meno praticabili, in ragione del fatto che a quei livelli di reddito l'imposta personale è già azzerata per molti contribuenti, sarebbe necessario associare all'ipotesi di aliquota unica l'eventuale potenziamento dei trasferimenti monetari e della struttura dei servizi direttamente erogati dal settore

pubblico. Si tratta di uno sforzo significativo nel riordino dell'intero sistema di *tax-benefit*, che avrebbe però il pregio di rendere l'Iva un'imposta più trasparente, la cui manovra potrebbe essere definitivamente liberata da obiettivi redistributivi e vincoli di protezione settoriale. Di secondo ordine poi, la scelta se l'aliquota unica debba garantire parità di gettito o, nell'ottica di una ricomposizione del prelievo, incrementarlo.

In quanto segue, si dà conto di un'ipotesi di aliquota unica che possa garantire una sostanziale parità di gettito *ex-ante*, di una misura del suo impatto redistributivo, e delle principali categorie merceologiche gravate da tale passaggio. In figura 4 si mostra che circa il 46 per cento delle famiglie subirebbe un aggravio, circa il 21 per cento un beneficio superiore a mezzo punto di spesa, con circa il 33 per cento delle famiglie in una situazione di sostanziale invarianza.

Nella tavola 1a, si può osservare che la revisione simulata potrebbe produrre una sostanziale parità di gettito con aliquota unica pari al 14,5 per cento (+388 milioni), ma con un aggravio di circa 1 miliardo nei primi tre decili di consumo equivalente e una riduzione di analogo importo nell'ultimo decile. Si tratta di effetti redistributivi complessivi non trascurabili. Tuttavia, nei primi quattro decili, la variazione media dell'imposta oscilla intorno ai 100 euro annui, contro un risparmio più consistente nell'ultimo decile. Si tratta, dunque, di dimensioni che potrebbero essere non difficilmente recuperate su altri fronti del bilancio pubblico.

Nella tabella 1b si dà conto delle principali voci di spesa coinvolte dall'introduzione dell'aliquota unica. Ovviamente, i beni che risentono maggiormente della variazione di aliquote sono i beni ai quali attualmente si applica l'aliquota ridotta o super-ridotta, quindi i beni alimentari, i servizi di pubblica utilità e connessi all'abitazione, i servizi di ristorazione. Tra i beni alimentari, circa 6 miliardi su 8 di variazione complessiva deriverebbero dal contributo di "pane e cereali", "carne", "frutta" e "vegetali". Dal lato opposto, i benefici maggiori si concentrano sulle categorie di beni che scontano attualmente l'aliquota del 22 per cento (servizi di telefonia, beni e servizi per la cura della persona, abbigliamento, spese di esercizio per mezzi di trasporto).

9.3.2. Il modello a due aliquote

La seconda strada, che non pregiudica, per il futuro, il passaggio definitivo all'aliquota unica, consiste invece in una riduzione del numero delle aliquote attualmente vigenti. Nella prospettiva di riforme graduali e del contenimento del loro impatto, l'Iva a due aliquote si presenta come un modello preferibile rispetto all'immediato passaggio

all'aliquota unica. Tra i principali paesi europei, il modello a due aliquote è applicato in Germania (7 e 19 per cento) e in Olanda (9 e 21 per cento), a cui si affiancano Bulgaria, Estonia e Repubblica Slovacca, anche se in Bulgaria il sistema è sostanzialmente di aliquota unica, dato che l'aliquota ridotta del 9 per cento si applica al solo settore alberghiero. Il Regno Unito, pur prevedendo due aliquote (5 e 20 per cento) applica invece estensivamente l'aliquota zero a molti beni, inclusa la quasi totalità dei generi alimentari e l'abbigliamento per l'infanzia.

Nella proposta di revisione qui formulata, si tratta di far convergere l'aliquota super-ridotta del 4 per cento (e del 5 per cento su alcuni specifici beni) e l'aliquota ridotta del 10 per cento verso un'unica aliquota ridotta compresa tra il 4 e il 10 per cento, lasciando inalterata l'aliquota ordinaria del 22 per cento e la distribuzione dei beni tra aliquote ridotte e aliquota ordinaria. Il livello effettivo delle aliquote sarà determinato da quale tipo di obiettivo privilegiare nella riforma dell'Iva, in particolare se concentrarsi sulla minimizzazione dell'impatto redistributivo (o su un miglioramento dello stesso), oppure su stimoli di natura allocativa (verso settori di particolare rilevanza) o, infine, se perseguire un obiettivo di ricomposizione del prelievo tra imposta sul valore aggiunto e imposta personale sul reddito per le ragioni sopra esposte. Ne consegue che mentre il perseguimento di obiettivi redistributivi e allocativi potrebbe consentire una revisione dell'Iva a sostanziale parità di gettito, nel caso in cui l'obiettivo sia invece la ricomposizione del prelievo, sarebbe necessario prevedere un incremento di gettito da impiegare per ridurre il peso dell'imposta personale sul reddito. Al riguardo, per non gravare troppo sull'aliquota ridotta, si potrebbe agire anche sul livello dell'aliquota ordinaria.

Un primo tentativo di considerare l'opportunità di una revisione dell'Iva verso le due aliquote è ispirato ai seguenti criteri:

- una maggiore semplicità del sistema rispetto alle 3 (4) aliquote ora vigenti. Oltre a una certa inefficacia redistributiva di aliquote basse o nulle su alcuni beni, la numerosità delle aliquote, come detto in precedenza, provoca complicazioni amministrative che l'accorpamento delle aliquote potrebbe invece ridurre;
- l'attribuzione della stessa aliquota a gruppi di beni sostanzialmente omogenei, un aspetto che nell'attuale sistema non trova attuazione neanche nell'ambito dei beni alimentari, alcuni tassati al 4 per cento e altri tassati al 10 per cento;

- la necessità di non incidere particolarmente su settori esposti alla concorrenza, come il settore turistico alberghiero e della ristorazione, e su settori ad alta intensità di lavoro e con significativi rischi di evasione, come nel caso del settore edilizio e delle ristrutturazioni;
- la scelta di non perseguire specifici obiettivi di competitività ambientale, da riservare invece al potenziamento delle accise sui consumi e/o produzioni particolarmente dannose;
- l'ipotesi di una revisione che non determini passaggi di aliquota per specifiche categorie di beni, nel senso di applicare l'unica aliquota ridotta alle categorie di beni già collocate tra il 4 e il 10 per cento, e lasciare immutata la posizione dei beni che sono attualmente assoggettati ad aliquota ordinaria. Non sarebbero così messe in discussione le scelte di collocare, tra le aliquote ridotte, anche beni e servizi a cui siano associabili un'alta intensità di lavoro e un'alta propensione all'evasione.

Sulla base di questi criteri iniziali, si è ipotizzata l'applicazione di un'Iva con aliquota ridotta del 8,5 per cento e aliquota ordinaria del 22 per cento, senza modificare l'allocazione dei beni tra aliquote ridotte e aliquota ordinaria. L'aliquota del 8,5 per cento è stata applicata a tutti i beni alimentari con l'eccezione di *bevande alcooliche, acqua minerale, bibite e succhi di frutta e verdura* (oggi ad aliquota ordinaria). Questo passaggio comporta ovviamente un aumento dell'aliquota dei beni precedentemente tassati al 4 per cento e una riduzione dei beni alimentari a cui era invece applicata un'aliquota del 10 per cento. Sulla stessa aliquota convergono anche le spese per le principali *utilities*: acqua corrente, tassa rifiuti, fognature, riscaldamento centralizzato, energia elettrica, gas da rete, butano e altri gas liquidi, carbone e legna. Molti di questi beni saranno quindi tassati con aliquota inferiore all'attuale (10 per cento). Convergono allo stesso livello, infine, le spese su prodotti farmaceutici e servizi medici, le spese per mezzi di trasporto, le spese per ristoranti e servizi turistico-alberghieri, alcune spese per spettacoli, libri non scolastici, quotidiani e riviste. Agli altri beni si applica l'aliquota del 22 per cento. La figura 5 dà conto dei macro-effetti indotti da questa possibile modalità di revisione e dell'entità dei benefici/perdite tra le famiglie. È piuttosto evidente che si tratta di un'ipotesi di revisione con effetti meno dirompenti della precedente, dato che circa il 98 per cento delle famiglie sarebbe di fatto neutrale rispetto alle modifiche proposte.

La tavola 2a, al riguardo, dà conto dell'impatto distributivo verticale, ossia tra famiglie distinte per decili di spesa equivalente, da cui si evincono effetti trascurabili in termini di

variazione media dell'imposta e di variazione dell'incidenza media sulla spesa. Nella tavola 2b, si riportano i principali effetti settoriali; l'aggravio maggiore è sui beni alimentari (per il passaggio dal 4 all'8,5 per cento), ma – come visto in precedenza – senza che questo generi significativi effetti redistributivi avversi.

Prescindendo dagli aspetti redistributivi, e in riferimento agli altri obiettivi cui risponde la differenziazione delle aliquote, qualche criticità potrebbe emergere per il settore dell'editoria, la cui aliquota salirebbe (attualmente il 4 per cento). Andrebbero comunque rideterminate le percentuali di compensazione del regime speciale dell'agricoltura.

9.4. Oltre le aliquote: aspetti amministrativi e di struttura

Indipendentemente dal riordino delle aliquote, sarebbero comunque molto opportuni interventi su aspetti amministrativi e di struttura dell'IVA. La fatturazione elettronica apre possibilità nuove sul fronte dei controlli e delle semplificazioni. È già stata predisposta la produzione di modelli di liquidazione precompilati (mensili e trimestrali) per i contribuenti. Se efficace, potrebbe agevolare gli adempimenti riguardanti i versamenti periodici. Difficile però che si possa giungere a una pre-compilata veramente esaustiva di tutte le operazioni che rilevano. Ma altre semplificazioni potrebbero avere luogo, se le possibilità di controlli più efficaci consentissero di semplificare alcune procedure e adempimenti. Ad esempio, le procedure per i rimborsi, la lettera d'intenti per l'esportazione; la stessa dichiarazione annuale appare molto complessa e non tutte le informazioni richieste sembrano necessarie e/o utili per le verifiche. Anche l'ambito d'applicazione del *reverse charge* e dello *split payment* potrebbero essere rivisti.

Tuttavia, per essere credibili, le proposte di semplificazioni non possono ignorare l'esigenza di un contrasto efficace all'evasione. È noto che l'Iva italiana è tra le meno “performanti” sia in ambito UE che nel confronto internazionale. Tralasciando l'erosione connessa alle aliquote ridotte e ad altre forme di erosione della base imponibile (*tax policy gap*), l'evasione (*tax compliance gap*) è molto alta. La relazione della Commissione sull'evasione istituita presso il MEF (anno 2020) indica per il 2018 un *tax gap* per l'Iva di 33.000 mld (1,9 per cento del PIL), pari al 24 per cento dell'imposta potenzialmente dovuta. Il *Final Report* 2020 della Commissione Europea sul *tax gap* Iva nella UE indica per l'Italia (sempre per l'anno 2018) valori analoghi: 24,5 per cento di mancato gettito rispetto all'Iva potenziale. È una quota che si muove in leggera riduzione rispetto agli anni precedenti, simile a quella che affligge la riscossione dell'IMU e preceduta solo dall'evasione Irpef sui redditi di impresa e di lavoro autonomo (66,8 per cento). Il *gap* Iva

per l'Italia è tra i più elevati nel confronto con gli altri paesi europei, oltre il doppio della media UE, che si colloca sull'11 per cento (cfr. Figura 6). Si è visto che analoghi confronti effettuati dall'OCSE, estesi ad alcuni paesi extra-UE, confermano che l'Iva italiana si colloca agli ultimi posti in graduatoria (cfr. Figura 3); questo risultato emerge anche da elaborazioni del IMF (cfr. Figura 7)⁵⁰.

Riguardo alle azioni di contrasto all'evasione IVA, un primo importante passo è stato compiuto con la fatturazione elettronica, che ha ristretto lo spazio per talune modalità diffuse di evasione nel B2B. In particolare, l'emissione di fatture per operazioni inesistenti (o largamente “gonfiate” rispetto agli importi effettivamente corrisposti), allo scopo di consentire all'acquirente di detrarre Iva non versata. O, al contrario, la mancata registrazione di fatture di acquisto, cui possono corrispondere vendite in nero. L'emissione di fatture per operazioni inesistenti è una forma di frode Iva particolarmente insidiosa, svolta tipicamente da operatori “specializzati” (le cosiddette “cartiere”). La fatturazione elettronica e l'incrocio con gli archivi dei dati finanziari configurano un contrasto efficace.

L'altra forma particolarmente insidiosa di evasione nel B2B è quella del *missing trader*, cioè di un soggetto passivo Iva che opera correttamente, fattura e incassa l'imposta dai clienti, ma omette poi di versarla. Tipicamente, si tratta di soggetti che (al pari delle “cartiere”) restano in attività per un periodo limitato: dopo uno, massimo due anni chiudono l'attività e la riaprono sotto altra ragione sociale. Il Rapporto 2020 della Commissione sull'evasione indica che quasi un terzo del gap Iva deriva da omessi versamenti.

La fatturazione elettronica, che censisce le operazioni con un ritardo molto limitato, consente all'amministrazione di attivare controlli molto più tempestivi del passato e di incrociarli con i dati dei versamenti.

La tempestività nei controlli è senz'altro un passo avanti molto importante. I dati recenti del gettito Iva sembrano confermarlo. Ma sarebbe opportuno sfruttare bene le potenzialità: risultati positivi potrebbero venire da una diversa strategia di controllo da parte dell'Amministrazione, basata più del passato sull'analisi del rischio e la tempestiva individuazione delle fattispecie di evasione più pericolose (appunto le cartiere e i *missing trader*), che operano con orizzonti temporali limitati, in aggiunta alla tradizionale verifica formale delle dichiarazioni, che sono disponibili con grande ritardo.

⁵⁰ Si rammenta che le stime della *C-efficiency* includono, oltre all'evasione, anche l'erosione.

Per attivare la piena potenzialità della macchina amministrativa di contrasto all'evasione (accertamento e connesse sanzioni, anche penali) occorre oggi attendere la dichiarazione IVA, che in Italia è solo annuale e viene presentata alla fine dell'anno successivo. Sotto questo punto di vista l'Italia costituisce una rilevante eccezione a livello europeo e mondiale: è l'unico paese della UE che richiede solo la dichiarazione Iva annuale. Tutti gli altri stati membri hanno dichiarazioni mensili e trimestrali (queste ultime tipicamente per i contribuenti con minori volumi di fatturato). Ma lo stesso vale nel confronto con paesi extra-UE. I rapporti del FMI e dell'OCSE del 2016 riguardanti lo stato dell'amministrazione fiscale italiana hanno entrambi criticato questa anomalia dell'Italia, raccomandando entrambi l'istituzione di dichiarazioni infra-annuali come strumento indispensabile per un efficace contrasto all'evasione. La Commissione Europea ha ripetutamente e da molti anni sollecitato la stessa raccomandazione.

L'obbligo di dichiarazioni mensili e trimestrali fu introdotto nel 2000, ma non entrò mai in vigore perché soppresso subito con il cambio di governo. In effetti, avrebbe dovuto essere accompagnato da una forte semplificazione della dichiarazione annuale, che richiede una quantità di informazioni che appare sproporzionata rispetto alle esigenze di un controllo efficace.

La fatturazione elettronica apre possibilità nuove. È stata ricordata la predisposizione di modelli di liquidazione precompilati (mensili e trimestrali) per i contribuenti. Si potrebbero predisporre dichiarazioni precompilate con la stessa periodicità, forse semplicemente dando valenza di dichiarazione al prospetto di liquidazione. E ovviamente depotenziando drasticamente la dichiarazione annuale.

Sarebbe anche utile estendere l'ambito di applicazione della fatturazione elettronica ai contribuenti Iva che oggi sono esclusi: in primo luogo, ai "forfettari". Ciò consentirebbe di completare la mappatura delle operazioni, coprendo l'intero sistema e migliorando l'efficacia dei controlli.

Riguardo all'evasione Iva nei rapporti B2C, che prende tipicamente la forma di sotto-fatturazione (o omessa registrazione), spesso consensuale tra fornitore e consumatore, l'istituzione della Lotteria dello Scontrino, rinviata per l'emergenza Covid, dovrebbe instaurare il conflitto di interesse tra i due soggetti. L'esperienza di paesi esteri (Taiwan, Corea, alcuni stati del Brasile), tra cui alcuni europei (Portogallo), indica risultati positivi. Il modello italiano sembra però piuttosto complesso, con l'obbligo di registrazione specifica, mentre altrove basta il codice fiscale. Inoltre è escluso il pagamento in contanti.

Molto importanti per il successo della lotteria sono anche l'entità e la frequenza dei premi, nonché le modalità per l'incasso delle vincite.

Negli ultimi anni l'Italia, al pari di altri paesi, ha fatto ricorso a misure speciali di contrasto all'evasione in alcuni settori specifici. Come previsto dalle direttive IVA, ha applicato il *reverse charge* per le cessioni B2B ad alcuni settori esposti al rischio di evasione tramite l'omissione del versamento (*missing trader*). Nella catena B2B può infatti verificarsi che pochi grandi acquirenti strutturati abbiano come fornitori un gran numero di piccoli fornitori, assai meno strutturati. Tra questi ultimi molti possono diventare *missing trader*. Settori tipici sono la raccolta e rivendita di rottami, i servizi di pulizia, mensa, riparazione, restauro e installazione collegati all'edilizia. Come previsto dalla normativa comunitaria, in questi settori può essere applicato il *reverse charge*⁵¹: l'acquirente non versa l'Iva al fornitore, la versa lui stesso all'erario. È indubbiamente un modo efficace per eliminare alla radice la possibilità di evasione, ma aumenta i costi amministrativi e può creare problemi di liquidità, connessi ai tempi dei rimborsi IVA. Dopo l'istituzione della fatturazione elettronica e l'eventuale ulteriore potenziamento degli strumenti di controllo dell'Amministrazione, potrebbe essere opportuna una rivisitazione del campo di applicazione del *reverse charge*, che sarebbe comunque appropriato effettuare periodicamente.

In aggiunta al *reverse charge* nelle cessioni B2B, l'Italia ha ottenuto una deroga per l'applicazione, in via sperimentale e provvisoria, dello *split payment* per le cessioni verso le amministrazioni pubbliche (che non sono soggetti passivi ma "consumatori finali"). In linea di principio lo *split payment* svolge nel B2G lo stesso ruolo che ha il *reverse charge* nelle operazioni B2B: l'amministrazione pubblica non versa l'Iva al fornitore, ma direttamente all'erario. Anche lo *split payment* è strumento efficace per contrastare le frodi. Sembra anzi un corollario del *reverse charge*: nei settori in cui si applica il *reverse* nel B2B sembrerebbe logico applicare lo *split* nel B2G.

Ma lo *split* in Italia non è stato applicato come estensione del B2B al B2G, e quindi limitato, dal lato dei fornitori, agli stessi settori di attività interessati dal *reverse*, ma è stato esteso a tutte le cessioni verso le pubbliche amministrazioni. Inoltre, e soprattutto, è stato esteso a imprese soggetti passivi IVA, in particolare le società a controllo pubblico e quotate. Si tratta di un cambiamento strutturale del tributo, non giustificato da proporzionalità nel contrasto all'evasione. Ha generato complicazioni gestionali e

⁵¹ L'estensione generalizzata a tutte le transazioni B2B, discussa in sede europea, non ha trovato consenso perché ritenuta troppo radicale.

amministrative, gonfiato le richieste di rimborsi. Il suo campo di applicazione andrebbe rivisto.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1a – L’impatto redistributivo dell’Iva ad aliquota unica

per decili di spesa equivalente

	Gettito BASE (mld)	Variazione gettito (mld)	Variazione gettito (%)	Variazione media imposta (euro)	Incidenza su spesa BASE	Incidenza su spesa SIM	Variazione incidenza su spesa
I	2.242	303	78,2%	111	6,75%	7,67%	0,91%
II	3.085	258	66,5%	99	7,11%	7,70%	0,59%
III	3.918	305	78,6%	114	7,23%	7,79%	0,56%
IV	4.768	282	72,8%	103	7,41%	7,84%	0,44%
V	5.316	237	61,2%	88	7,49%	7,83%	0,33%
VI	5.590	153	39,4%	63	7,65%	7,86%	0,21%
VII	6.400	127	32,8%	50	7,66%	7,82%	0,15%
VIII	7.595	-41	-10,7%	-17	8,05%	8,01%	-0,04%
IX	8.988	-267	-68,8%	-109	8,27%	8,03%	-0,25%
X	13.185	-970	-250,0%	-399	8,77%	8,13%	-0,65%
Totale	61.087	388	100,0%	15	7,87%	7,92%	0,05%

Fonte: Elaborazioni proprie

Tavola 1b – L’impatto redistributivo dell’Iva ad aliquota unica
per categorie di beni

Break-coicop	Variazione imposta (milioni di euro)	Aliquota media	Aliquota media riforma
Totale complessivo	388	11,78	11,86
c011-prodotti alimentari	7.972	7,71	14,50
c045-energia elettrica, gas e altri combustibili	2.005	8,39	14,50
c111-servizi di ristorazione	1.487	9,68	14,50
c044-fornitura acqua e servizi vari connessi all'abitazione	937	10,03	14,50
c095-giornali, libri e articoli di cartoleria	515	5,98	14,05
c093-altri articoli e attrezzature per attività ricreative, giardinag..	-112	15,89	14,50
c032-calzature	-516	22,00	14,50
c012-bevande analcoliche	-535	20,89	14,50
c056-beni e servizi per la manutenzione ordinaria della casa	-597	12,42	8,18
c071-acquisto mezzi di trasporto	-784	14,92	9,83
c083-servizi di telefonia e telefax	-1.081	22,00	14,50
c121-beni e servizi per la cura della persona	-1.388	22,00	14,50
c031-abbigliamento	-1.688	22,00	14,50
c072-spese di esercizio mezzi di trasporto	-3.477	21,56	14,21

LOW	MED	HI	Schema Aliquote	Livello (dgt)
14,5	14,5	14,5	Legislazione vigente	☐ 1 ☒ 2 ☐ 3 ☐ 4

Fonte: Elaborazioni proprie

Tavola 2a – Impatto distributivo dell’Iva a due aliquote

per decili di spesa equivalente

	Gettito BASE (mld)	Variazione gettito (mld)	Variazione gettito (%)	Variazione media imposta (euro)	Incidenza su spesa BASE	Incidenza su spesa SIM	Variazione incidenza su spesa
I	2.242	46	10,6%	17	6,75%	6,89%	0,14%
II	3.055	48	11,2%	19	7,09%	7,20%	0,11%
III	3.910	63	14,6%	24	7,21%	7,33%	0,12%
IV	4.792	62	14,3%	23	7,41%	7,51%	0,10%
V	5.280	68	15,7%	25	7,48%	7,58%	0,10%
VI	5.628	57	13,2%	23	7,64%	7,72%	0,08%
VII	6.392	47	10,9%	19	7,66%	7,72%	0,06%
VIII	7.605	36	8,2%	14	8,05%	8,09%	0,04%
IX	9.026	15	3,5%	6	8,29%	8,30%	0,01%
X	13.157	-10	-2,3%	-4	8,77%	8,76%	-0,01%
Totale	61.087	432	100,0%	17	7,87%	7,93%	0,06%

Fonte: Elaborazioni proprie

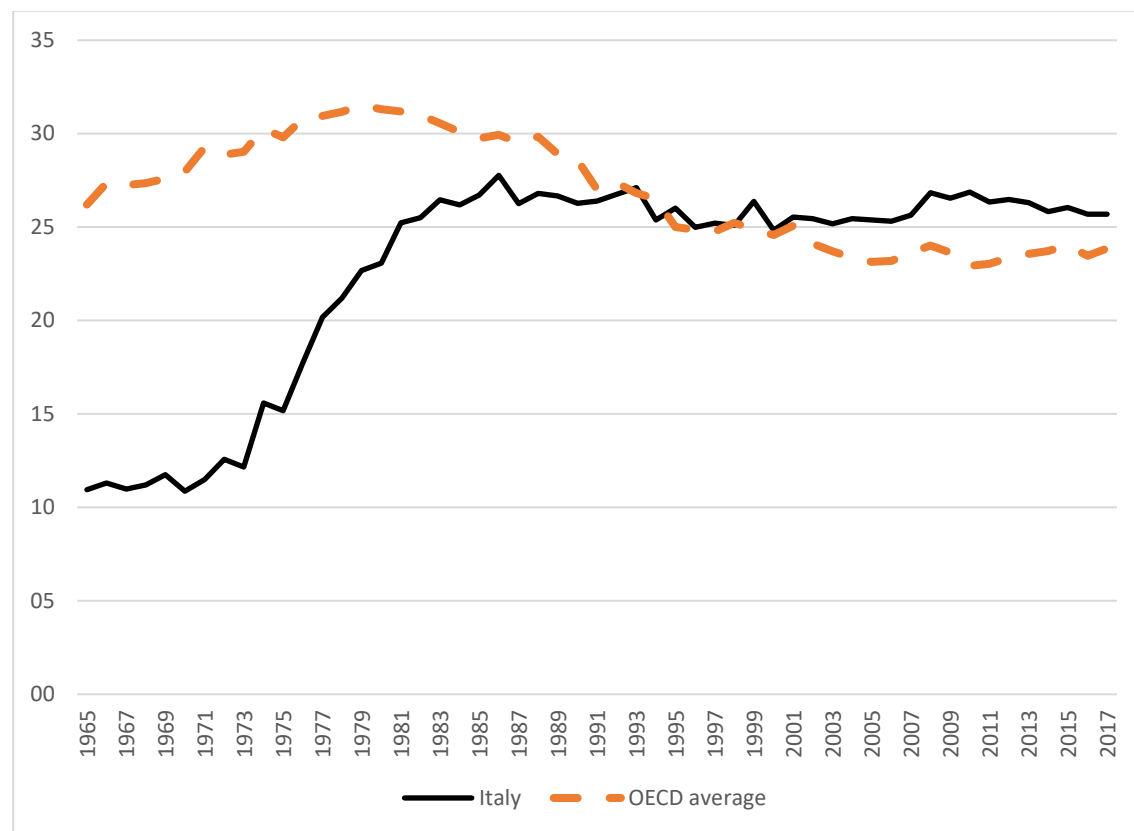
Tavola 2b – Impatto distributivo dell'Iva a due aliquote
per categorie di beni

Break-coicop			Variazione imposta (milioni di euro)	Aliquota media	Aliquota media riforma
Totale complessivo			432	11,77	11,85
c011-prodotti alimentari			948	7,71	8,52
c095-giornali, libri e articoli di cartoleria			245	5,98	9,81
c093-altri articoli e attrezzature per attività ricreative, giardinag..			123	15,89	17,42
c045-energia elettrica, gas e altri combustibili			92	8,39	8,67
c061-medicinali, prodotti farmaceutici, attrezzature e apparecchi..			-105	10,45	9,33
c044-fornitura acqua e servizi vari connessi all'abitazione			-314	10,03	8,53
c111-servizi di ristorazione			-366	9,68	8,50
LOW 8,5	MED 8,5	HI 22	Schema Aliquote Legislazione vigente	Livello (dgt) 1 2	

Fonte: Elaborazioni proprie

Figura 1 – Il peso delle imposte personali sulle entrate totali

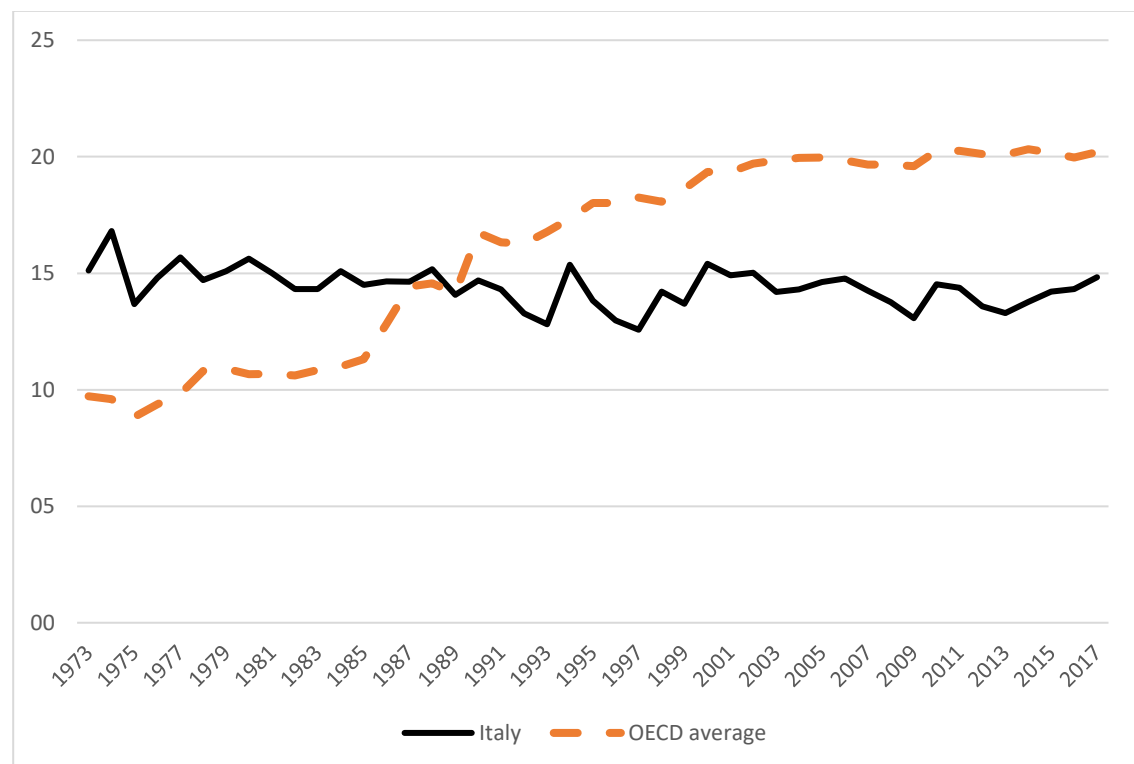
Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati OECD, Revenue Statistics 2020

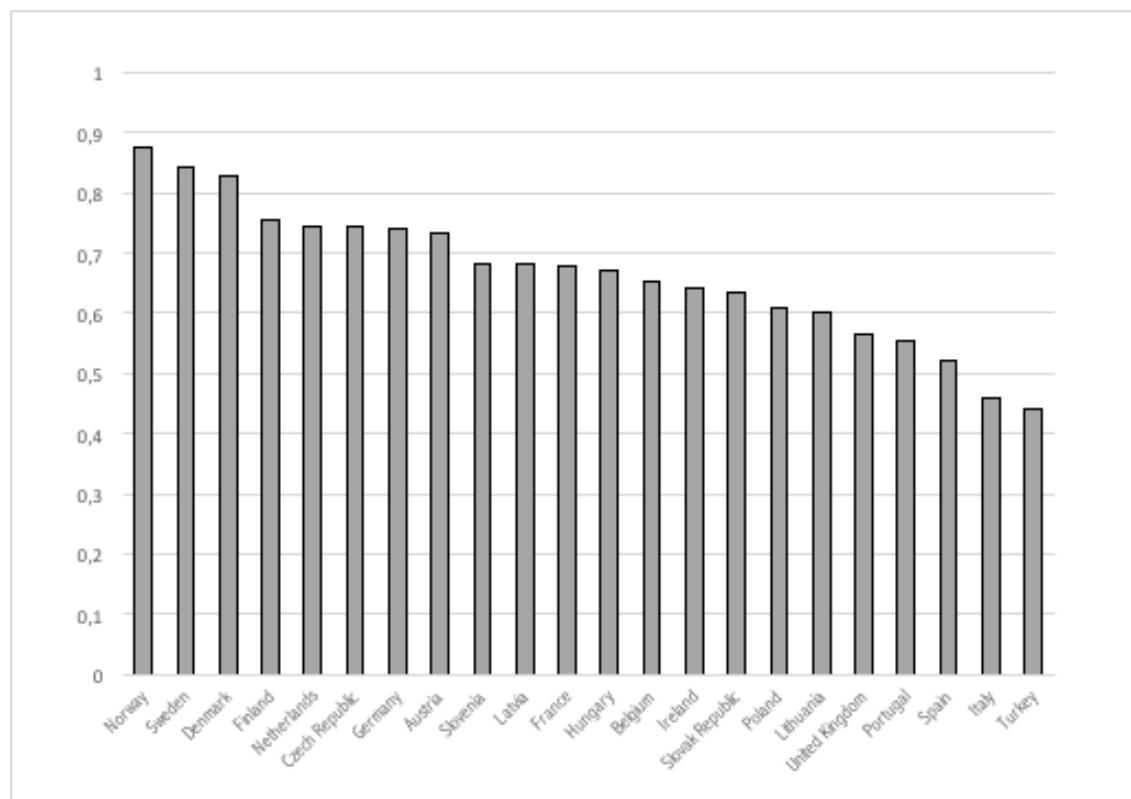
Figura 2 – Il peso dell'Iva sulle entrate totali

Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati OECD, Revenue Statistics 2020

Figura 3 – Imposta sul valore aggiunto, *C-efficiency*



Note: Indicatore di *C-efficiency* riferito al 2018.

Fonte: Elaborazioni su dati OECD.

Figura 4 – Macro e micro effetti del riassetto delle aliquote – Aliquota unica

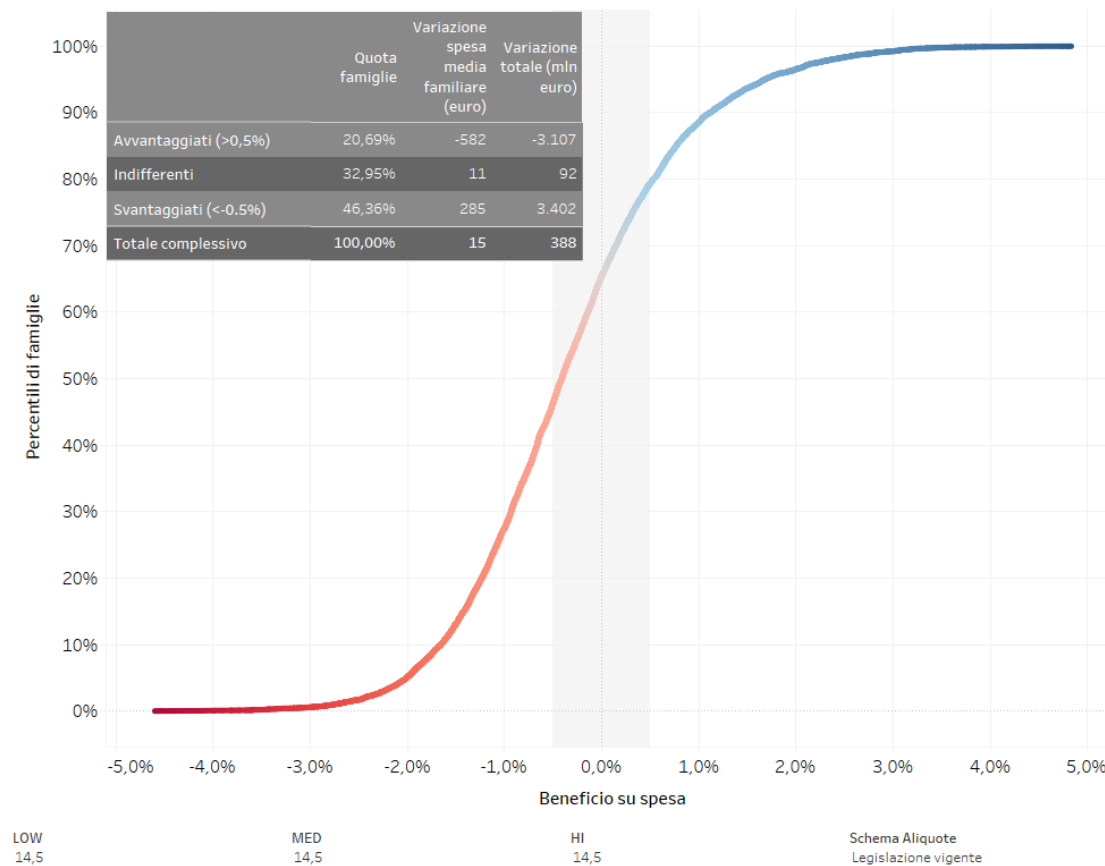


Figura 5 – Macro e micro effetti dell’Iva a due aliquote

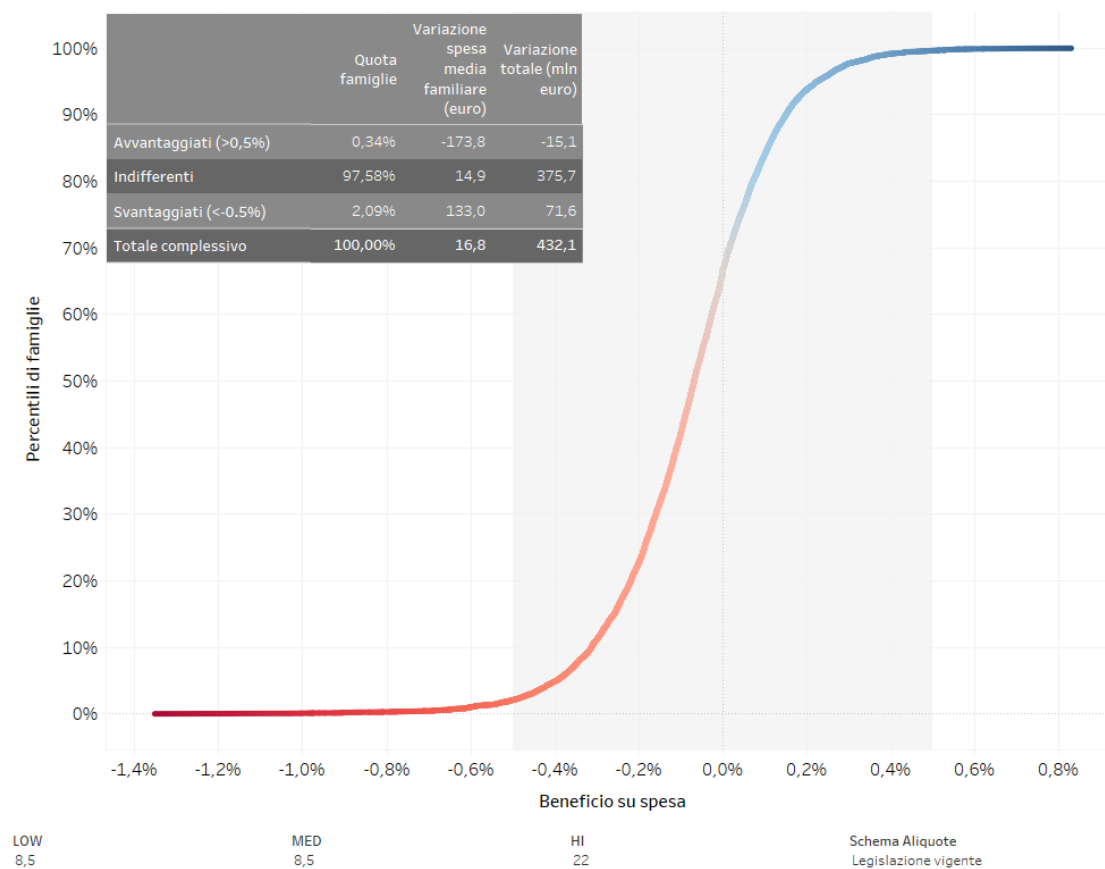
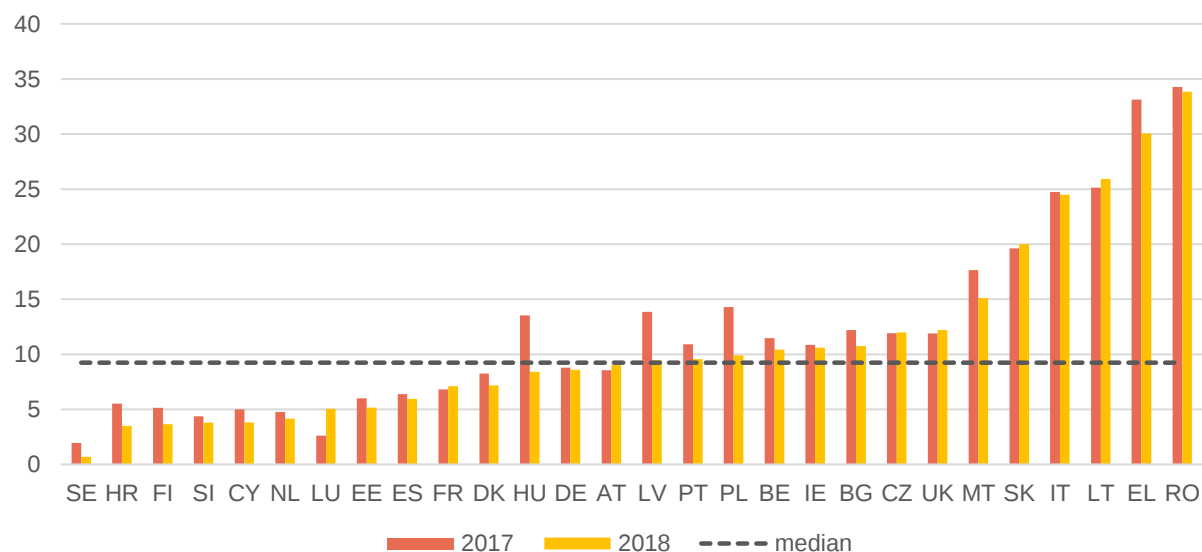


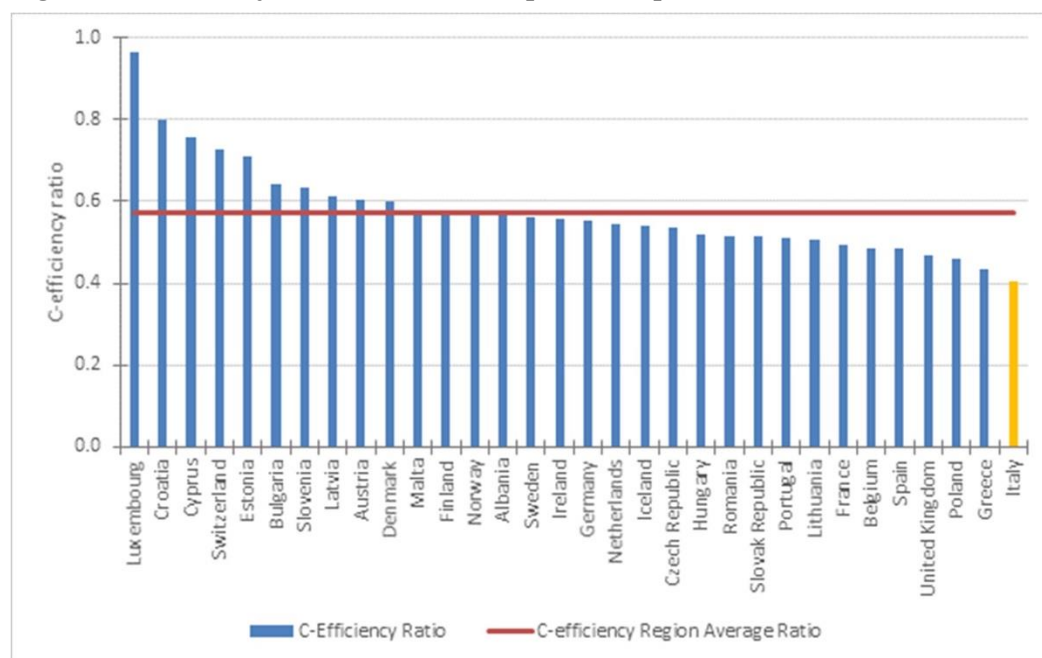
Figura 6 – VAT Gap nella EU-28

In percentuale del VAT Total Tax Liability (VTTL)



Fonte: European Commission, elaborazioni proprie

Figura 7 – Efficiency Ratio in Italia e nei paesi europei



Fonte: Stime IMF

10. Le linee di una possibile revisione radicale del sistema di tassazione delle imprese

10.1. Verso la *cash flow tax*?

La crisi finanziaria globale ha portato a interrogarsi sull'adeguatezza delle tecniche attualmente utilizzate per tassare i redditi di impresa: studi recenti sono stati dedicati, anche a livello internazionale, a possibili cambiamenti radicali del sistema di tassazione delle imprese per tenere nella dovuta considerazione il nuovo contesto caratterizzato dall'internazionalizzazione, dalla digitalizzazione e dalla prevalenza dei beni immateriali nell'attivo delle imprese stesse.

In questa prospettiva, una delle alternative proposte dagli studiosi riguarda la possibilità di spostare l'oggetto della tassazione dai redditi d'impresa, tradizionalmente determinati sulla base dei principi contabili, ai flussi di cassa netti. Sono stati così ipotizzati sistemi di *cash flow tax*, che non gravano più sul reddito ma che, più semplicemente, individuano la base imponibile nella differenza tra proventi incassati e costi effettivamente sostenuti.

Il vigente sistema di tassazione del reddito d'impresa - che interessa, oltre alle società di capitali, anche le imprese individuali e le società di persone - si ispira al modello di tassazione del profitto con deduzione del rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio, noto con l'acronimo ACE (*Allowance for Corporate Equity*).⁵² Introdotta in Italia nel 2011 con la denominazione di 'Aiuto alla Crescita Economica', l'ACE si è rivelata uno strumento molto efficace sia per contrastare la dipendenza dal finanziamento bancario, anche per le imprese vulnerabili e rischiose (Branzoli e Caiumi 2020), sia per incoraggiare la crescita delle imprese, in particolare delle piccole (ISTAT 2020).

I proponenti della riforma basata sulla tassazione del *cash flow* pongono al centro della loro riflessione il superamento di criticità legate non al meccanismo dell'ACE, da tempo riconosciuta come una *best practice* in ambito internazionale (IMF 2011, Zangari 2014), bensì alle modalità di determinazione del reddito in base al principio della competenza economica, caratterizzato da un sistema di regole piuttosto complesso che alimenta sia i costi di adempimento per le imprese sia le possibili controversie di natura interpretativa con l'amministrazione tributaria.

L'attuale sistema di tassazione del reddito d'impresa risulta inoltre permeabile alle strategie di elusione fiscale offerte dall'internazionalizzazione e dalla digitalizzazione dell'economia. In questo contesto, proprio la ricerca di possibili soluzioni volte a

⁵² IFS (1991).

semplificare e rendere maggiormente efficiente il sistema fiscale potrebbe indirizzare verso riforme radicali, come l'imposta sui flussi di cassa (OECD 2007, OECD 2018).

Se uno dei principali problemi dei sistemi fiscali nazionali nasce oggi dalla possibilità che le imprese allochino strumentalmente i loro profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità (*profit shifting* e conseguente *base erosion*), per le amministrazioni fiscali la soluzione più semplice ed efficiente non sembra essere quella di “rincorrere” l'allocazione del reddito tra le diverse giurisdizioni, bensì quella di tassare direttamente le risorse finanziarie che scorrono nelle casse delle imprese, ossia il *cash-flow* (Carpentieri e altri, 2019)

Un regime di cassa puro prevede che i ricavi siano inclusi nell'imponibile in ragione di quanto effettivamente incassato; simmetricamente, che i costi di produzione siano immediatamente deducibili in base a quanto effettivamente pagato, incluse le immobilizzazioni materiali e immateriali (che in un regime di tassazione per competenza sono invece tipicamente ammortizzate nell'arco della vita utile del bene).

Seguendo tale impostazione, la base imponibile della *cash flow tax* dovrebbe, per analogia, prendere in considerazione gli stessi fattori cui si guarda per il *formulary apportionment* della CCCTB⁵³: cioè i ricavi derivanti dalle vendite di beni e servizi al netto dei costi per retribuzioni e delle spese per asset materiali e immateriali (immediatamente spesi, come detto, senza più procedere agli ammortamenti). In un sistema di *cash flow* non rileverebbero più le componenti finanziarie: gli interessi passivi non sarebbero più deducibili e dunque verrebbero eliminati gli incentivi fiscali al finanziamento a debito delle imprese. Al pari dell'attuale modello di tassazione dei profitti con deduzione ACE, la *Cash flow Tax* tasserebbe, conseguentemente, solo gli extra-profitti, ovvero quelli eccedenti il rendimento figurativo; sarebbero così eliminate le distorsioni alle scelte reali e finanziarie delle imprese che originano dai modelli convenzionali di tassazione del profitto e che possono dare luogo a potenziali conseguenze anche di carattere macroeconomico.

A tale riguardo, è ampiamente riconosciuto che il *corporate debt bias*, ovvero il trattamento fiscale favorevole al debito da parte dei sistemi d'imposta che concedono la deducibilità degli interessi sul debito ma non anche dei costi di finanziamento con capitale proprio, attraverso i suoi effetti sull'indebitamento delle imprese, possa avere un impatto sulla stabilità del settore finanziario e, conseguentemente amplificare il calo del PIL nelle fasi di recessione (Sutherland e Hoeller 2012, IMF 2016). Va inoltre sottolineato che un livello di indebitamento da parte delle imprese più elevato rispetto al livello “socialmente

⁵³ COM(2016) 683 del 25 ottobre 2016.

ottimale” può avere un impatto negativo su produttività e crescita.⁵⁴ Un canale è il sottodimensionamento dell’investimento in R&D in quanto, com’è noto, le imprese innovative ricorrono in misura maggiore all’*equity* a causa della maggiore difficoltà nell’accesso a fonti esterne di finanziamento (IMF 2017, OECD 2009, 2015). Un altro canale consiste nella più lenta uscita dal mercato delle imprese altamente indebitate che non riportano profitti (al netto degli interessi sul debito) e pertanto sono incapaci di ripagare il debito, ma che continuano ad operare perché mantenute in vita dagli stessi finanziatori. Si tratta di un fenomeno in crescita in Europa che sottrae risorse ad impieghi più produttivi (Hallak et al. 2018). Infine, la distorsione nell’allocazione del capitale associata al *debt bias* è di ostacolo alla solidità patrimoniale delle imprese e al ricorso al capitale di rischio, i cui effetti sull’accumulazione possono essere determinanti per la crescita economica.

Tra le soluzioni per allineare il trattamento fiscale delle diverse fonti di finanziamento, la *Cash flow tax* differisce rispetto all’ACE, in quanto – come già rilevato – prevede la deducibilità immediata delle spese di investimento e la contestuale indeducibilità dei costi di finanziamento.⁵⁵ E’ possibile dimostrare che la deducibilità immediata della spesa per investimenti, in luogo dell’ammortamento nell’arco della vita utile del bene, genera un beneficio fiscale che compensa esattamente il maggior onere fiscale che grava sul rendimento normale del capitale per effetto dell’indeducibilità del costo del finanziamento e, pertanto, come l’ACE, la *Cash flow tax* tassa solo gli extra-profitti.⁵⁶ Di conseguenza, la decisione e la scala dell’investimento non sarebbero distorte. Inoltre, sotto la *Cash flow tax*, posto che la tassazione avverrebbe sulle transazioni reali e ignorerebbe quelle finanziarie, l’impresa potrebbe scegliere la fonte di finanziamento dell’investimento in modo indipendente da considerazioni di natura fiscale. Dunque, la *cash flow tax* consentirebbe di disegnare un sistema d’imposta competitivo, alternativo all’ACE. A differenza dell’ACE, la *Cash flow tax* non richiederebbe di fissare il tasso di rendimento

⁵⁴ Sørensen (2015) stima che il *debt bias* conduce ad un livello di indebitamento da parte delle imprese di circa 2-3 punti percentuali più elevato rispetto al livello socialmente ottimale.

⁵⁵ L’ACE mantiene, invece, la deducibilità degli interessi passivi con previsione di contestuale deducibilità del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio definito come il prodotto tra un tasso predefinito (coefficiente di remunerazione) e un ammontare definito di capitale proprio. Si noti che sotto il sistema ACE il riconoscimento della deducibilità del rendimento nozionale del capitale proprio si può interpretare come una compensazione per l’onere fiscale che il contribuente subisce per effetto della deducibilità del solo ammortamento del capitale, e quindi del differimento della deducibilità del costo totale dell’investimento rispetto alla *cash flow tax*.

⁵⁶ Per una dimostrazione si veda OECD (2007), cap. 3.

nozionale del capitale proprio; pertanto, anche sotto questo profilo rappresenterebbe una semplificazione rispetto al sistema attuale.

Voci meramente contabili come ammortamenti, svalutazioni, accantonamenti, e rimanenze non sarebbero più necessarie. Analogamente, potrebbe essere rimosso il doppio binario contabile-fiscale.

I vantaggi dell'introduzione di una *Cash flow tax* non si esaurirebbero, dunque, nella più immediata determinazione della base imponibile (i flussi di cassa sembrano, al tempo stesso, più facili da rintracciare e più difficili da manipolare degli utili); si alleggerirebbero anche gli oneri amministrativi legati alla classica imposta sul reddito d'impresa.

La transizione verso un'imposta sui flussi di cassa potrebbe essere inoltre considerata un'efficiente risposta alla crisi di liquidità delle imprese innescata dall'emergenza Covid-19. Il vantaggio della *Cash Flow tax* per le imprese sarebbe duplice: in primo luogo, assicurerebbe al contribuente la possibilità di corrispondere l'imposta in base alle reali risorse a disposizione e, in secondo luogo, rispetto al sistema attuale, la deducibilità immediata della spesa per investimenti si tradurrebbe in un incentivo sistematico agli investimenti.

I potenziali vantaggi derivanti dall'implementazione di un'imposta sui flussi di cassa devono, tuttavia, essere necessariamente confrontati con le criticità che ne deriverebbero.

In primis va segnalato che, nella pratica, soprattutto per le imprese meno strutturate, l'accertamento della data dei movimenti di cassa potrebbe risultare complesso. Nel suo schema puro, il criterio di cassa dovrebbe infatti agganciarsi ai rendiconti bancari; una soluzione “spuria”, agganciata alla fatturazione, sembra essere quella prospettata, per le persone fisiche titolari di partita Iva, dal Direttore dell'Agenzia delle entrate Ernesto Maria Ruffini⁵⁷.

Una criticità dei regimi di *cash flow* deriverebbe dalla deducibilità immediata degli investimenti, che determinerebbe una significativa contrazione del gettito nei primi anni di avvio di un'eventuale riforma (contrazione che potrebbe essere mitigata prevedendo un periodo di transizione più o meno lungo). Nel corso di tale periodo, il trattamento fiscale riservato al capitale esistente potrebbe risultare più oneroso rispetto al nuovo capitale con effetti potenzialmente significativi sulla competitività tra le imprese.

⁵⁷ Si veda l'audizione resa il 14 settembre 2020 alla Commissione Finanze della Camera e la più recente audizione in tema di riforma dell'Irpef dell'11 gennaio 2021. Per la platea delle persone fisiche titolari di partita Iva si propone una tassazione “per cassa”, con la possibilità di versare le imposte mese per mese, superando l'attuale meccanismo degli acconti e dei saldi.

L'emersione di perdite fiscalmente riconosciute, che potrebbero essere consistenti e frequenti per effetto della deducibilità immediata della spesa di investimento, renderebbe inoltre opportuno riconoscere il rimborso del credito fiscale corrispondente o prevedere un meccanismo di riporto delle perdite indicizzato con un appropriato tasso di interesse (Auerbach et al. 2010); occorre però considerare che i governi sono generalmente riluttanti a concedere tale forma di sovvenzione, che si presta a potenziali abusi.

La deducibilità immediata dell'investimento comporta un incentivo alla pianificazione fiscale dell'investimento più forte rispetto a un sistema che concede la deducibilità della quota di ammortamento. Nel tradizionale regime di tassazione, il possesso del bene di investimento è vincolante per tutta la durata dell'ammortamento fiscale, mentre non è così in regime di tassazione per flussi di cassa; dunque, per effetto della maggiore flessibilità, eventuali acquisti di beni potrebbero essere motivati dall'immediata e integrale deduzione del costo, per poi essere dismessi subito dopo. Simili comportamenti potrebbero peraltro essere evitati introducendo un periodo minimo di detenzione del bene per poter godere interamente della deducibilità della spesa (OECD 2007).

Last but not least, resta il tema degli effetti dell'introduzione della *cash flow tax* in un'economia aperta alla competizione fiscale internazionale. 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"). Ma se in un'economia chiusa la particolare struttura di una tale *Cash flow tax* è neutra rispetto alle scelte reali e finanziarie delle imprese, in un'economia aperta la *Cash flow tax* all'origine risulta vulnerabile rispetto alla competizione fiscale internazionale⁵⁸ e all'erosione delle basi imponibili per effetto delle scelte di localizzazione internazionale del profitto ad opera delle imprese multinazionali. Dunque, nel contesto internazionale, la *Cash flow tax* all'origine – al pari della tradizionale imposta sui profitti e dell'ACE – non è immune da possibili distorsioni nelle decisioni imprenditoriali, incentivando le imprese ad allocare la produzione o la residenza fiscale in Paesi a bassa fiscalità.

Proprio questa criticità ha indotto taluni studiosi, in tempi più recenti, a ripensare l'imposta sui flussi di cassa, basandola non più sull'allocazione della produzione o sulla

⁵⁸ Quando un'impresa decide di servire più mercati localizzando la produzione in un solo paese, anziché produrre in ciascun paese, considera diverse giurisdizioni alternative tenendo conto anche del valore attuale del reddito prodotto al netto della tassazione. Più forti le economie di agglomerazione, migliori le infrastrutture, più elevata la componente della rendita associata alla localizzazione specifica sul totale della rendita e più elevata l'aliquota d'imposta che può essere mantenuta senza scoraggiare gli investimenti (Sørensen 2007).

residenza dell'impresa (elementi facilmente “manipolabili”) ma sulla destinazione, cioè sulla localizzazione dei consumatori (fattore molto meno manipolabile). La *Destination Based Cash Flow Tax* (DBCFT) (Bond e Devereux 2002, Auerbach e altri 2017, Devereux e De la Feria 2017) deriva dall'integrazione di due componenti: la *Cash flow tax* come sopra descritta e il *Border Adjustment*, ovvero le regole che si applicano sui beni che entrano o escono da un paese: analogamente all'IVA, il *cash flow* realizzato sulle esportazioni non sarebbe assoggettato ad imposta, mentre verrebbero tassate le importazioni. La motivazione della DBCFT è evidente: tassare il reddito non nel luogo dove viene prodotto (origine) o dove ha sede l'impresa (residenza), bensì alla “destinazione”, cioè in un luogo relativamente immobile, dove il bene o servizio viene consumato.

La DBCFT sarebbe robusta rispetto ai comuni canali di *profit shifting*, come i trasferimenti intra-gruppo a fini elusivi di debito, beni intangibili e beni intermedi; la DBCFT è stata considerata in letteratura una tra le migliori opzioni.^{59 60}

I vantaggi di una *cash flow “destination based”* potrebbero essere molteplici: oltre a quelli già visti (eliminazione degli incentivi a manipolare i prezzi di trasferimento, visto che le transazioni infragruppo sarebbero ignorate dal sistema fiscale; piena e immediata deducibilità degli investimenti; assenza di distorsioni sulle scelte di finanziamento delle imprese, posto che la tassazione avverrebbe sulle transazioni reali e ignorerebbe quelle finanziarie), anche 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. Dal punto di vista economico, pertanto, la DBCFT sembrerebbe rappresentare un'imposizione più efficiente sia rispetto al sistema attuale sia rispetto alla *cash flow tax* all'origine in quanto meno distorsiva rispetto alle scelte di localizzazione e di finanziamento.

Per effetto del *Border Adjustment*, cioè delle regole che si applicano sui beni che entrano o escono da un paese, come già detto 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 per

⁵⁹ Hebous e Klemm (2018) considerano una imposta ACE alla destinazione (DBACE) e concludono che i vantaggi della DBCFT sono superiori ai vantaggi derivanti da un sistema ACE alla destinazione.

⁶⁰ Anche la proposta di direttiva sulla “tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa” (COM(2018) 147 del 21 Marzo 2018) attribuisce rilievo allo Stato di localizzazione del mercato, quale nuovo criterio di collegamento territoriale diverso dalla presenza fisica.

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. Per contro, a differenza di una imposta all'origine, la DBCFT graverebbe solo sui residenti. Pertanto, i benefici derivanti dall'adozione della DBCFT dovrebbero essere confrontati con il potenziale svantaggio derivante dalla minore capacità di ‘esportare’ parte dell'incidenza dell'imposta su soggetti non residenti (Auerbach e Devereux 2018).

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 assolutamente cruciale la questione di un'adozione universale della nuova imposta rispetto all'adozione in un numero limitato di paesi (o in uno solo). Le principali caratteristiche teoriche qui sopra descritte che rendono desiderabile la *Cash flow tax* possono infatti funzionare solo nel caso di una sua adozione generalizzata. In caso di adozione unilaterale della DBCFT verrebbe certamente meno la neutralità dell'imposta con riferimento alle decisioni di localizzazione. La distorsione opererebbe a vantaggio del paese che ha adottato la DBCFT. Indipendentemente dal livello dell'aliquota legale, si creerebbe un incentivo per il trasferimento di attività dai paesi in cui permane un regime d'imposta all'origine verso il paese che ha adottato la DBCFT, allo scopo di beneficiare della deducibilità immediata degli investimenti e dell'esenzione sulla produzione esportata dovuta al *border adjustment*. L'adozione della DBCFT da parte di un singolo paese potrebbe quindi aggravare il problema del *base erosion and profit shifting* nei paesi che non l'hanno adottata, a vantaggio del paese che l'ha adottata (Devereux et al. 2021). Sarebbe considerata una riforma fiscale “aggressiva”. Molto probabilmente la DBCFT non sarebbe riconosciuta a livello delle vigenti convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni: gli altri stati potrebbero considerarla come non creditabile a fronte della loro imposta sugli utili.⁶¹ Analogamente, un problema di compatibilità si porrebbe nel contesto dei vigenti accordi commerciali multilaterali (WTO) per effetto dei *cross border adjustments* operati dalla DBCFT. Un accordo internazionale sarebbe indispensabile, in materia sia di fisco che di commercio

⁶¹ La base imponibile della DBCFT è infatti più simile ad un'imposta generale sugli scambi combinata con la deducibilità del costo del lavoro piuttosto che ad un'imposta tradizionale sul profitto a cui fanno riferimento i trattati esistenti contro le doppie imposizioni (Collier e Devereux 2017).

internazionale. Su entrambi i fronti, un accordo simultaneo tra molti paesi è assai improbabile.⁶²

Nel dibattito corrente e nelle trattative in corso a livello internazionale la DBCFT non è presa in considerazione come possibile soluzione. I lavori del G20 e dell'OCSE sul coordinamento internazionale della tassazione delle imprese multinazionali sono orientati in altre direzioni (si rimanda al paragrafo 11).

Ci limitiamo qui a considerare le implicazioni economiche derivanti dall'eventuale transizione dal sistema attuale ad una imposta sul *cash flow* all'origine. Nel prossimo paragrafo ci concentriamo sulla scelta della base imponibile per un'imposta sui flussi di cassa nell'ambito delle diverse opzioni proposte in letteratura.

10.2. I diversi modelli di cash flow tax prospettati dalla letteratura accademica

L'idea di tassare il flusso di cassa di un'impresa trae origine dagli studi in tema di neutralità dei sistemi d'imposta (Brown 1948, Smith 1963) e divenne proposta di riforma nel rapporto Meade del 1978.

Nella formulazione originaria del rapporto Meade l'imposta sul *cash flow* può essere applicata:

- a) alle transazioni "reali" (*CFT R-based*);
- b) al cumulo della componente reale e finanziaria (*CFT R+F-based*),
- c) al flusso di fondi tra l'impresa e gli azionisti (*CFT S-based*).

Nel primo modello - quello della *CFT R based*, cioè dell'imposta sui flussi di cassa delle attività commerciali "reali" - la base imponibile è rappresentata dalla differenza tra ricavi e costi degli input (materiali, beni e servizi, salari e immobilizzazioni) richiesti dal processo di produzione: *R-base* = ricavi e altri proventi - acquisti. La tassazione delle entrate nette avviene in base a quanto effettivamente incassato e a quanto effettivamente corrisposto in pagamento per l'acquisto di beni e servizi. Non rilevano invece le transazioni finanziarie: non sono deducibili i costi di finanziamento dell'investimento, simmetricamente non sono tassati i proventi finanziari; ne deriva che questa forma di

⁶² Tuttavia, l'adozione della DBCFT da parte di un singolo paese non è da considerare un'ipotesi del tutto teorica. Va ricordato che una prima versione della riforma Trump, approvata dal Congresso, prevedeva l'adozione della DBCFT. La versione approvata dal Senato invece non la prevedeva. Nella fase di "riconciliazione" dei due testi si optò per la versione del Senato.

tassazione non può essere applicata al settore finanziario oppure alle imprese che offrono congiuntamente servizi reali e finanziari.

Come già sottolineato, la CFT presenta notevoli proprietà teoriche in termini di efficienza economica. In particolare, questa imposta elimina le principali distorsioni alle decisioni reali e finanziarie delle imprese tipiche di un'imposta convenzionale sui profitti.⁶³ La neutralità rispetto alle decisioni di investimento marginali è preservata in caso di incapacienza, che potrebbe essere più frequente sotto la CFT per effetto della deducibilità immediata della spesa per l'investimento, se il sistema d'imposta riconosce il rimborso della perdita, oppure un credito utilizzabile in compensazione verso altri debiti d'imposta, o ancora il riporto a tempo indeterminato a valori indicizzati (Bond e Devereux 1995, 2003; Auerbach et al. 2010). Ovviamente questa seconda opzione non è equivalente nel caso in cui l'impresa non sia in grado di utilizzare la perdita per cause che ne determinano la cessazione.

La *CFT R-based* tassa il reddito indipendentemente dal fatto che sia distribuito agli azionisti, non distribuito, oppure reinvestito. Tuttavia, per effetto della deducibilità immediata dell'investimento, un'impresa che reinvestisse ogni anno i suoi profitti potrebbe effettivamente riuscire a posticipare il pagamento delle imposte; in questo caso la struttura della *cash flow tax* sarebbe simile a un'imposta che tassa solo gli utili distribuiti esentando gli utili reinvestiti.⁶⁴ Inoltre, con la *R-based*, a causa della separazione tra transazioni reali, tassate, e transazioni finanziarie, esenti, si genera un incentivo a spostare la base imponibile dalla componente reale a quella finanziaria in tutti i casi in cui il prezzo del prodotto include un servizio finanziario. Di conseguenza, la *CFT R-based* potrebbe offrire più opportunità di evasione fiscale rispetto alla *CFT R+F-based* che si vedrà subito dopo (Shome e Schutte 1995, Bradford 2004). Per non rinunciare al vantaggio della semplificazione amministrativa derivante dall'esenzione delle operazioni finanziarie nella *R-based*, una soluzione potrebbe consistere nel tassare per intero le transazioni che includono maggiorazioni associate a pagamenti posticipati (esempio il *leasing*).

Nel secondo modello – quello della *CFT R+F based*, cioè l'imposta sul flusso di cassa sulle transazioni reali e finanziarie – alla rilevazione delle transazioni reali si aggiunge la

⁶³ Sotto la CFT il cuneo d'imposta sull'investimento, ovvero l'indicatore comunemente utilizzato in ambito economico per misurare l'incidenza fiscale sui redditi derivanti da un investimento marginale, cioè appena in grado di coprire i costi (incluso il profitto "normale" dell'imprenditore) è nullo. In altri termini, un cuneo fiscale sull'investimento nullo significa che le deduzioni concesse dal sistema fiscale sono sufficienti ad annullare l'imposta sul profitto normale dell'investimento, mentre l'ammontare del profitto eccedente tale soglia è tassato in base ad aliquota ordinaria.

⁶⁴ Un sistema di questo tipo è in vigore da molti anni in Estonia ed è stato recentemente adottato in Latvia.

rilevazione delle transazioni finanziarie. Più in particolare, la *CFT R+F based* include, in aggiunta alle transazioni reali, le transazioni con intermediari finanziari relative alle operazioni di indebitamento e quelle riguardanti quote di capitale detenute da soggetti non residenti. Non rilevano invece le operazioni derivanti da movimenti di quote del capitale dell'impresa detenute da soggetti residenti (Broadway, Bruce e Mintz 1983). La base imponibile della *CFT R+F-based* è quindi pari a: (ricavi e altri proventi + debito + interessi attivi + prestiti rimborsati) – (acquisti + interessi passivi + debito ripagato + prestiti erogati) più il rendimento netto generato dalle quote detenute da imprese non residenti al netto dei costi di intermediazione.

A differenza della *CFT R-based*, la *CFT R+F-based* introduce una distinzione nel trattamento del debito rispetto al capitale proprio, con il capitale proprio che risulta ignorato dal sistema fiscale. La neutralità dell'imposta rispetto alle scelte di finanziarie è comunque preservata grazie alla deducibilità immediata dell'investimento: l'esenzione del rendimento normale del capitale è infatti indipendente dalla fonte di finanziamento (Zee 2006, King 1987, Auerbach et al. 2010).⁶⁵ Nel caso della *CFT R+F-based*, essendo l'*equity* escluso nella base imponibile, le imprese potrebbero però avere un incentivo a mascherare il debito come *equity*, in caso di flussi in entrata, e viceversa nel caso di flussi in uscita; oppure, il pagamento dell'imposta potrebbe essere posticipato attraverso l'erogazione di prestiti indotta da calcoli di convenienza tributaria.

Il terzo modello di *CFT* – quello *S-based* – tassa il flusso netto di fondi tra l'impresa e gli azionisti. La base imponibile è data dai dividendi distribuiti agli azionisti; le entrate derivanti dall'emissione di nuove azioni diminuiscono la base imponibile, mentre il riacquisto di azioni la aumenta. La base imponibile della *CFT S-based* è quindi pari a: (dividendi + riacquisto di azioni – emissione di nuove azioni). Diversamente dalle *CFT R-based* e *R+F-based*, nella *CFT S-based* gli utili trattenuti dall'impresa non sono tassati. Nello schema della *Cash flow tax*, il risultato netto dell'attività economica è ripartito tra gli azionisti e lo Stato. In altri termini, la deducibilità immediata della spesa di investimento implica che lo Stato contribuisce alla quota del finanziamento dell'investimento che rende soltanto il rendimento “normale” (inteso come costo-opportunità dell'investimento); come contropartita lo Stato riscuote, a titolo d'imposta, una quota della rendita generata dall'investimento.

⁶⁵ Si può dimostrare che i flussi riferiti al capitale proprio (conferimenti di capitale e utili a riserva) non devono essere inclusi nella base imponibile della *CFT* per preservare la neutralità dell'imposta (Zee 2006, King 1987).

La DBCFT di cui si è parlato nel precedente paragrafo può essere implementata su una *CFT R-based* oppure su una *CFT R+F-based CFT*. Quanto alla scelta della base, *R-based* (tassare solo i flussi reali) o *R+F-based* (tassare i flussi reali e finanziari), Auerbach e altri (2017) concludono che sotto il profilo del gettito sono equivalenti, mentre considerazioni di natura amministrativa suggeriscono di applicare la *R-based* alle imprese non finanziarie e di sottoporre il settore finanziario alla *R+F-based*.

Con la *R-based CFT* i *Border Adjustment* si applicano alla destinazione dei beni e servizi prodotti, piuttosto che alla destinazione del *cash flow*: sarebbero tassate le importazioni di attività reali ed esentate le esportazioni. La *R+F-based DBCFT* includerebbe nella base imponibile solo transazioni domestiche. I *Border Adjustment* si applicherebbero alle transazioni con i non residenti: il debito erogato da istituti finanziari esteri non sarebbe tassato; al contempo, il rimborso di prestiti a finanziatori esteri non sarebbe deducibile dalla base imponibile. La *S-based CFT* che tassa i profitti soltanto al momento della distribuzione, non risulta invece agevolmente adattabile al principio della destinazione.

10.3. La cash flow tax in pratica: gli effetti sulla distribuzione del carico fiscale tra le imprese

La transizione verso un'imposta sui flussi di cassa potrebbe determinare considerevoli effetti sul gettito e sulla distribuzione del carico fiscale sulle imprese.

L'impatto complessivo sul gettito è indeterminato in quanto deriva dall'effetto di composizione di numerosi fattori: nel caso dell'Italia, la deducibilità immediata della spesa per gli investimenti in sostituzione degli ammortamenti potrebbe comportare una tendenziale riduzione della base imponibile; di segno opposto sarebbe invece l'effetto derivante dalla rimozione della deducibilità degli interessi passivi e della deduzione ACE, nonché delle variazioni fiscali; in aggiunta, se oltre alla CFT si introducessero anche i *Border Adjustment* si potrebbe addirittura ottenere un ampliamento della base imponibile come risultato del contrasto al *profit shifting*.

Sotto il profilo distributivo, è invece abbastanza evidente che le imprese più dinamiche e quindi in grado di operare maggiori investimenti sarebbero avvantaggiate dalla riforma per effetto della deducibilità immediata della spesa per investimenti. In sostanza, considerato che un'imposta neutrale sulle scelte delle imprese si andrebbe a sostituire ad una imposta ugualmente neutrale, l'effetto atteso della CFT sulle scelte di finanziamento delle imprese sarebbe in continuità con il sistema attuale. In altre parole, si può ipotizzare

che il grado di capitalizzazione e l'esposizione debitoria dell'impresa non inciderebbero sulla redistribuzione del carico fiscale conseguente alla riforma.

Questa sezione è dedicata a un approfondimento sul possibile impatto della transizione verso un'imposta sui flussi di cassa sul sistema delle imprese non finanziarie in Italia. La simulazione della transizione al nuovo regime è effettuata ricorrendo al modello di microsimulazione ISTAT-MATIS (Modello per l'analisi della tassazione e degli incentivi sulle società di capitali) regolarmente utilizzato dall'ISTAT per la valutazione *ex-ante* dei provvedimenti fiscali sulle imprese. Le caratteristiche distintive sono la ricchezza della base dati utilizzata e il dettaglio della normativa. Il modello MATIS si fonda sull'universo delle dichiarazioni fiscali delle società di capitali per il periodo 2005-2018 integrate con i bilanci civilistici e gli archivi statistici. La ricchezza del *database* integrato consente di indentificare un ampio insieme di caratteristiche delle imprese: intensità tecnologica, struttura finanziaria, profittabilità, dimensione, età, localizzazione, orientamento all'esportazione, struttura proprietaria, nonché il grado di dinamismo delle imprese. Il modello MATIS – che ha mostrato un elevato grado di successo nel riprodurre le statistiche ufficiali a normativa vigente (Caiumi e Di Biagio 2016) – riproduce in dettaglio il sistema di tassazione dei profitti delle imprese per i periodi d'imposta che vanno dal 2008 al 2020, incluso i provvedimenti riguardanti l'ammortamento delle immobilizzazioni, la deducibilità parziale degli interessi passivi, la deduzione della componente lavoro dell'Irap, il trattamento delle perdite fiscali, il consolidato fiscale, e la deduzione ACE. Il modello è di tipo multi-periodale al fine di tener conto delle principali componenti dinamiche della base imponibile, nonché degli effetti derivanti dalla graduale entrata a regime delle riforme.

Al fine di isolare l'impatto della transizione al nuovo regime e di assicurare omogeneità di confronto nell'intervallo temporale considerato è stato estratto dalla base dati integrata del modello MATIS un campione chiuso.⁶⁶ L'utilizzo di un campione chiuso comporta per definizione una distorsione in favore delle imprese migliori (*survivor bias*); tuttavia, si può ritenere lo strumento più idoneo sia per analizzare l'evoluzione di alcune variabili che dipendono dalle decisioni di investimento delle imprese, sia per cogliere le variazioni intervenute a livello aggregato sul carico fiscale sopportato dalle imprese per effetto del diverso sistema di prelievo.

⁶⁶ Per costruzione, la metodologia di simulazione del modello MATIS non richiede tale restrizione.

Il campione utilizzato nelle simulazioni è stato estratto dall'archivio dei bilanci delle società⁶⁷ appartenenti al registro ASIA (comprendente gli IAS) per il periodo 2005-2018. Dalle imprese censite sono escluse quelle appartenenti ai settori agricolo, finanziario, sanità, istruzione, nonché le imprese con fatturato negativo o nullo che non risultano attive o che non sono di nuova costituzione (stralcio preliminare). Quindi sono eliminati i record contenenti informazioni incomplete o incoerenti. Lo stralcio riguarda le imprese per le quali si osserva un valore delle immobilizzazioni materiali e immateriali superiore al totale immobilizzazioni, oppure una discontinuità riguardo all'unità di riferimento dei valori contabili (ad esempio, i valori unitari passano nel periodo di osservazione da euro a migliaia di euro e viceversa). Si considerano le imprese con osservazioni continuative per gli anni 2008-2018. Il campione così determinato risulta composto da circa 148.000 società di capitali, che nel 2018 spiegavano il 20,4 per cento del totale di unità, il 33,2 per cento degli addetti e il 33,4 per cento del fatturato complessivo delle imprese sotto forma societaria dopo lo stralcio preliminare.

L'impatto derivante dalla transizione verso un'imposta sui flussi di cassa è analizzato confrontando due simulazioni. Una prima simulazione è ottenuta semplificando la struttura del modello MATIS al fine di riprodurre la normativa vigente nel periodo d'imposta 2020 sull'intero arco temporale coperto dal nostro panel. Questo risultato è utilizzato come termine di confronto per la simulazione della CFT per quantificare le variazioni nel cash flow dell'impresa derivanti dalla riforma fiscale (simulazione *benchmark*).

L'imponibile Ires, IMP_{IRES} , è calcolato sommando all'utile netto (perdita) di bilancio desumibile dal conto economico, $U(P)_{CE}$, le variazioni fiscali in aumento e in diminuzione tratte dal quadro RF del modello Unico SC, $VF_{IRES}(\pm)$. A questo reddito "ante-imposte" si sottraggono le perdite di esercizi precedenti, RIP_{IRES} e la deduzione ACE. Si ha quindi:

$$(1) \quad IMP_{IRES} = U(P)_{CE} \pm VF_{IRES} - RIP_{IRES} - ACE.$$

Per le società aderenti a gruppi fiscali si consolidano gli imponibili all'interno del perimetro del consolidato e si sottraggono le perdite pregresse di gruppo. Inoltre si applicano gli ulteriori benefici riconosciuti ai gruppi fiscali in materia di deducibilità parziale degli interessi e delle eccedenze ACE che possono essere trasferite alla capogruppo fino a concorrenza del reddito complessivo di gruppo.

La base imponibile della *R-based CFT* è calcolata a partire dalle voci di conto economico relative a ricavi realizzati, R_{CE} , e costi di produzione sostenuti, comprensivi degli

⁶⁷ Si tratta dei bilanci raccolti e riclassificati dalle Camere di commercio.

investimenti in asset materiali e immateriali, C_{CE} . Le voci di dettaglio sono elencate in tabella 1.

Tabella 1 – Elementi della base imponibile della R-base CFT

Entrate	Uscite
Vendite di prodotti e prestazioni	Acquisto di materie prime Servizi Godimento beni di terzi Totale costi del personale Oneri diversi di gestione Acquisizione di <i>asset</i> materiali e immateriali

In particolare, gli acquisti netti di *asset* materiali e immateriali sono determinati come somma della variazione in ciascun esercizio dell'ammontare delle immobilizzazioni iscritte in bilancio (al netto del fondo ammortamento) e del totale ammortamenti e svalutazioni per perdite durevoli di valore delle stesse immobilizzazioni. Si ipotizza inoltre in via transitoria che il capitale esistente al momento dell'introduzione della riforma sia ammortizzato in quote costanti fino ad esaurimento dell'intero stock delle immobilizzazioni materiali e immateriali iscritte in bilancio nell'anno precedente alla riforma, A_{CE} . In prima approssimazione si assume invariato il trattamento delle perdite fiscali.

Pertanto, con l'introduzione di un'imposta sui flussi di cassa reali, l'equazione (1) relativa al calcolo dell'imposta sulle società può essere riscritta nel seguente modo:

$$(2) \quad IMP_{CFT} = R_{CE} - C_{CE} - A_{CE} - RIP_{IRES}.$$

Nel prosieguo dei lavori verranno presentati i risultati delle simulazioni con il modello Matis.

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 “*overseas*”, 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 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 queste multinazionali 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* nazionali⁶⁸, 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. Per la difficoltà di trovare un accordo internazionale su regole di ripartizione semplici, basate su formule, questo approccio, pur esaminato in ambito OCSE nel quadro dei lavori sulla BEPS, è stato scartato in quanto ritenuto irrealizzabile.

11.1. Le proposte in ambito UE

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 sono riluttanti a rinunciare alla *tax competition*.

Il progetto sulla base imponibile comune è stato ripreso nel 2016. La proposta è stata articolata su due proposte di direttiva, entrambe pubblicate il 25 ottobre: una relativa alla base imponibile comune per l’imposta sulle società (CCTB) e l’altra relativa a una base

⁶⁸ Si veda Gastaldi-Zanardi (2021).

imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società (CCCTB). Va sottolineato che la CCCTB, che avrebbe effetti positivi sulla competitività del mercato unico europeo rimuovendo importanti ostacoli fiscali al suo funzionamento, non sarebbe ovviamente una soluzione globale: prevedendo il consolidamento e la successiva ripartizione dei soli profitti derivanti dalle attività esercitate in Europa, lascerebbe impregiudicato il trattamento fiscale delle basi imponibili di fonte extraeuropea. Sarebbe dunque una soluzione parziale.

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 direttiva: una “*comprehensive solution*”, a carattere sistematico, e una “*targeted solution*”, concepita come soluzione-ponte in attesa della transizione alla *comprehensive solution*.

In particolare, la prima proposta di direttiva ha prospettato una soluzione globale all'attuale modello di tassazione dei redditi di impresa, da inserire nella proposta della CCCTB. Con nuove regole per la tassazione dei redditi d'impresa prodotti a livello multinazionale, la definizione tradizionale di stabile organizzazione (fisica e personale) sarebbe stata ampliata per ricomprendervi anche la “presenza digitale significativa”. Quest'ultima permetterebbe di tassare i profitti delle imprese digitali nei paesi dove sono generati, anche in assenza di una presenza fisica delle imprese. La “presenza digitale significativa” nei singoli stati membri verrebbe presunta sulla base di indicatori quantitativi: soglie di fatturato, numero di utilizzatori o di contratti. La stessa definizione di presenza digitale sarebbe stata poi introdotta nella direttiva sulla CCCTB, con l'obiettivo di allocare i profitti tra gli stati membri usando una formula, anziché i tradizionali criteri del *transfer pricing*.

Nelle more dell'accordo sulla *comprehensive solution* avrebbe dovuto trovare applicazione la cosiddetta *targeted solution*, destinata a coprire i casi in cui di elevato *mismatch* tra tassazione e profitti, e al contempo evitare la segmentazione che potrebbe derivare da iniziative unilaterali dei singoli Stati membri e danneggiare il mercato unico.

La soluzione ponte è stata individuata dalla Commissione nella *Digital Service Tax* (DST), una tassa del 3 per cento su specifici servizi digitali che coinvolgono gli utenti della rete nella creazione del valore: servizi di valorizzazione pubblicitaria; vendita dei dati raccolti su Internet; servizi consistenti nella messa a disposizione di piattaforme digitali di acquisto e vendita diretta di beni e servizi agli utilizzatori del *web*. Si tratterebbe di una imposta indiretta (la norma di riferimento, per la Commissione, è l'art. 113 del TFUE e

non l'art. 115). La DST sarebbe stata prelevata dallo Stato in cui sono localizzati gli utilizzatori e si sarebbe applicata solo alle grandi imprese, con almeno 750 milioni di euro di fatturato consolidato, di cui almeno 50 milioni generati all'interno della UE. Questa imposta sui servizi digitali avrebbe colpito i ricavi lordi derivanti dalle particolari tipologie di servizi digitali cui si è fatto cenno: dunque non sarebbe stata un'imposta sul reddito, ma una sorta di accisa o di Iva "selettiva" (cioè solo su alcuni servizi), che verosimilmente si sarebbe traslata sui consumatori dei servizi. La DST non è ovviamente contemplata nei vigenti trattati contro le doppie imposizioni. Per ridurre la inevitabile doppia tassazione, si prevedeva di rendere deducibile la DST dall'imposta sui redditi delle imprese ad essa assoggettate. Con la DST sarebbe stato possibile tassare imprese fino ad allora non tassate: applicandosi solo a grandi soggetti, non sarebbe stata penalizzata la nascita di *start-up* nel settore digitale, in particolare europee.

Queste proposte di direttiva non sono andate avanti. Al di là della già rilevata propensione di alcuni stati membri a mantenere la possibilità di politiche fiscali di attrazione verso i giganti del *web*, ha pesato la considerazione di fondo che soluzioni come la DST, seppure adottate da un blocco importante di paesi, non sono risposte soddisfacenti a problematiche che hanno dimensione globale e dovrebbero trovare soluzioni concordate, appunto, a livello globale. Ha pesato anche la posizione assunta dal governo statunitense, nettamente contrario a soluzioni che prevedessero la tassazione delle imprese digitali (prevalentemente con casa madre negli USA) nel paese del "consumo" dei servizi digitali. Le *web tax* nazionali sono state considerate discriminatorie contro imprese americane, ed è stata minacciata l'istituzione di dazi compensativi.

Comunque, in attesa del complessivo riassetto delle regole di fiscalità internazionale, alcuni Stati, sia membri della UE che ad essa estranei (tra cui Francia, Italia, Austria, Spagna, Regno Unito, India, Turchia), hanno introdotto soluzioni nazionali, su linee simili alla DST. Altri Stati stanno pensando di adottare *web tax* nazionali. In sostanza, in assenza di un accordo globale, rischiano di proliferare iniziative nazionali, con risultati sub-ottimali.

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. Ma anche perché all'interno della UE alcuni paesi, particolarmente attivi sul fronte della concorrenza fiscale, possono bloccare le iniziative della Commissione, se non conseguenti a più vasti accordi internazionali, che consentono di contrastare con maggiore forza le resistenze intra-UE.

A complicare il quadro internazionale e a rendere più complesso il raggiungimento di un accordo globale è intervenuta la riforma fiscale Trump del 2018, che 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 internazionale⁶⁹. Sul fronte interno 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 anche introdotto innovativi regimi (FDII, GILTI, BEAT), che hanno segnato una rottura rispetto agli schemi tradizionali: erano finalizzati a contrastare l'erosione fiscale delle imprese multinazionali americane, per garantire un livello minimo di tassazione domestica, ma attuavano anche forme di concorrenza fiscale con l'obiettivo di attrarre attività economiche negli USA. In sostanza, la riforma fiscale operata dall'amministrazione Trump 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, finalizzati a rendere più competitivo il sistema fiscale statunitense e attrarre attività economiche.

11.2. Le iniziative in ambito OCSE

L'OCSE, terminati i lavori sulla BEPS nel 2015, già nel 2017 è stata incaricata dai ministri finanziari del G20 di elaborare le regole per adeguare i sistemi fiscali alla realtà dell'economia digitale e da allora 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 su basi nuove, adatte al nuovo mondo digitale. Ma sono emerse anche le forti tensioni e i contrasti sui criteri fondamentali, 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. In particolare, come già rilevato, è emersa la divergenza tra gli USA e i principali paesi europei sulla questione dell'applicabilità dei nuovi criteri alle sole imprese dell'economia digitale o a tutte le imprese multinazionali.

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

⁶⁹ Per maggiori dettagli sulla riforma, si veda Ceriani-Ricotti (2018).

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.

Queste proposte si sono di fatto arenate nel 2020, di fronte all'opposizione dell'amministrazione Trump ad applicarle alle multinazionali americane. Con la successiva amministrazione Biden lo scenario è mutato radicalmente, nel senso di una ripresa della cooperazione internazionale a tutto tondo, anche in campo fiscale, aprendo la prospettiva di un accordo globale su basi nuove.

11.3. I recenti sviluppi sul piano internazionale

L'amministrazione Biden a marzo del 2021 ha avanzato la proposta di una tassazione minima mondiale, coerente con l'ambizioso obiettivo di porre termine, a livello globale, alla rincorsa verso il basso nella tassazione delle imprese, in atto da alcuni decenni, e all'erosione delle basi imponibili attuata dalle imprese multinazionali.

La proposta di un nuovo coordinamento fiscale internazionale è coerente con il progetto di una riforma della tassazione delle imprese a livello domestico, che modificherà molti aspetti della riforma attuata dall'amministrazione Trump. Il gettito aumenterà non solo per l'aumento dell'aliquota, dal 21 al 28 per cento, ma anche perché verrà istituita una tassazione minima effettiva del 15 per cento, con un ruolo analogo alla *Alternative Minimum Tax* abolita dalla riforma Trump. I regimi disposti dall'amministrazione precedente (FDII, GILTI, BEAT) verranno modificati, con l'intento di rafforzare il contrasto all'erosione di base imponibile. In particolare il BEAT sarà sostituito dallo SHIELD (*Stopping Harmful Inversions and Ending Low-Tax Developments*), che non consentirà la deduzione di qualunque pagamento effettuato a favore di controllate o stabili organizzazioni a "bassa tassazione", cioè soggetti a una tassazione effettiva inferiore al 21 per cento, o a qualunque livello che verrà concordato all'OCSE nei negoziati sul Pillar 2.

Il governo USA, quindi, auspica e ricerca un accordo sul Pillar 2. Anche sul Pillar 1 auspica un accordo, che semplifichi le proposte elaborate dall'OCSE e fissi regole valide per tutte le multinazionali, non solo quelle del digitale. Il nuovo accordo dovrebbe

riguardare solo un insieme ristretto di grandi multinazionali, circa un centinaio a livello mondiale, con gettito aggiuntivo equivalente a quello della originaria proposta OCSE. Sul fronte del commercio estero, è stato annunciato che le imposte sui servizi digitali istituite da alcuni paesi (Spagna, Italia, Austria, Regno Unito, India, Turchia) sono discriminatorie ed è stato deciso di applicare dazi aggiuntivi del 25 per cento su alcune importazioni da questi paesi. Ma le misure sono state immediatamente sospese fino al 29 novembre 2021, a dimostrazione del fatto che gli USA rimangono impegnati a raggiungere un consenso sulle questioni fiscali internazionali.

Sul piano internazionale, il nuovo atteggiamento degli USA è stato accolto con favore e ha trovato consensi, anche tra i principali paesi europei. La Commissione Europea ha assunto una posizione di apertura. Nella Comunicazione del 18 maggio 2021 sulla tassazione delle imprese nel XXI secolo (COM (2021) 251 final) ha affermato l'intenzione di recepire in direttive gli accordi che verranno raggiunti sui Pillar 1 e 2, anche per garantire l'uniforme applicazione degli accordi all'interno del mercato unico. Ha riaffermato l'intenzione di procedere verso l'armonizzazione dell'imposta sulle società, lungo le linee tracciate con la CCCTB, incorporando i principi del Pillar 1 e del Pillar 2. La proposta di direttiva sulla CCCTB verrà ritirata e sostituita da una nuova proposta, la BEFIT (*Business in Europe: a Framework for Income Taxation*), che sarà coerente con i nuovi accordi internazionali e istituirà regole comuni per l'imposta sulle società, basato su una base imponibile comune e sul *formulary apportionment*, i due punti qualificanti della CCCTB. La Commissione ha anche ribadito l'intenzione di proporre una tassa sul settore digitale, che sarà compatibile e coesisterà con l'eventuale accordo OCSE sul Pillar 1, con le regole WTO e con altri obblighi internazionali. La proposta di direttiva sulla DST sarà ritirata.

Il G7 del 4-5 giugno ha segnato un importante passo avanti. È stato concordato che vi sarà un'aliquota minima globale minima del 15 per cento su tutte le multinazionali, applicata paese per paese. Inoltre, le *market countries* avranno diritto di tassare almeno il 20 per cento dei profitti che eccedono il 10 per cento per le maggiori e più profittevoli imprese globali. Verrà assicurata un'appropriata cooperazione tra l'applicazione delle nuove regole fiscali internazionali e la rimozione di tutte le tasse sui servizi digitali, o altre misure simili, su tutte le imprese. Si è ribadita l'importanza di progredire in parallelo nell'accordo su entrambi i Pillars.

L'intesa raggiunta dal G7 dovrà essere fatta propria dal G20 di luglio e poi elaborata dall'OCSE. Sono molti gli aspetti da chiarire e da definire sul piano tecnico. I lavori potrebbero richiedere anni, non mesi. Piuttosto che definire una soluzione concordata,

sembra si sia convenuto che si vuole raggiungere un accordo lungo le linee tracciate dal G7.

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

12. Il fisco e la crescita sostenibile: la tassazione ambientale

Il NGEU apre una fase profondamente nuova per l'UE, sul fronte degli obiettivi ma anche dello stesso funzionamento dell'Unione. Nel nuovo contesto anche il fisco è chiamato a contribuire in modo innovativo. In particolare, la tutela dell'ambiente è una priorità dell'Unione e il fisco avrà un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi dell'*European Green Deal*.

La Commissione è impegnata a presentare entro luglio 2021 la proposta di direttiva che rivede le accise sui prodotti energetici, finalizzata agli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂. L'attuale direttiva fissa dei livelli minimi di accisa sui vari prodotti, che risultano oggi obsoleti: sono mediamente inferiori ai livelli oggi vigenti negli Stati membri e molto inferiori a quanto sarebbe necessario per conseguire gli ambiziosi obiettivi ambientali che l'Unione si è data. Soprattutto, non sono correlati al contenuto di carbonio dei diversi prodotti energetici. Oltre alla revisione della direttiva, verrà riformato anche il sistema degli ETS (*Emission Trading System*)⁷⁰, ampliandone il campo di applicazione e rendendo più cogente il sistema. Anche a questo riguardo la Commissione presenterà una proposta. La riforma degli ETS e quella delle accise saranno integrate tra loro e accompagnate dal *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), un insieme di tariffe sulle importazioni da paesi terzi volto a compensare il consumo di carbonio dei produttori esteri e quindi a tutelare la concorrenzialità dei produttori europei.

Sarà necessaria una laboriosa negoziazione, non solo tra gli Stati membri, ma con i principali paesi terzi e nell'ambito del WTO. Al riguardo, l'orientamento della nuova amministrazione USA è incoraggiante: ha riconfermato gli impegni di Kyoto, che la precedente amministrazione aveva cancellato. Intende procedere in tempi brevi alla

⁷⁰ Il sistema ETS UE applica il principio della limitazione e dello scambio delle emissioni. Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti che rientrano nel sistema. Il tetto si riduce nel tempo di modo che le emissioni totali diminuiscano. Entro questo limite, gli impianti acquistano o ricevono quote di emissione, che possono scambiare. La limitazione del numero totale garantisce che le quote disponibili abbiano un valore. In sostanza, si crea un mercato delle emissioni di gas serra, il cui prezzo aumenta nel tempo e disincentiva le emissioni.

rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi e adottare politiche di sostegno alla *green economy*. Il G7 del 4-5 giugno scorso ha ribadito il forte sostegno allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale.

Altre accise potranno scoraggiare l'utilizzo di prodotti ambientalmente dannosi, come la plastica non rinnovabile, o i pesticidi e i fertilizzanti. Sono imposte indirette di ispirazione pigouviana, volte a internalizzare nel prezzo dei prodotti il costo delle esternalità negative. Altre accise possono penalizzare alcune emissioni particolarmente dannose (NOX e SO2). Non tutte queste accise debbono essere armonizzate. Ma certamente un'accisa europea presenta capacità di *enforcement* superiore ad accise solo nazionali e allo stesso tempo tutela meglio il funzionamento del mercato interno, garantendo un *level playing field* tra i produttori. Per le accise che non si riterrà di dover armonizzare, qualche indicazione da parte della Commissione sarebbe comunque utile, come pure per l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi, che spesso assumono la forma di spese fiscali.

Anche le imposte dirette possono contribuire alla crescita sostenibile. In primo luogo, soprattutto in riferimento alle imposte sui redditi delle imprese, sarebbe opportuno qualche intervento sulle spese fiscali (agevolazioni, esenzioni, trattamenti di favore) ambientalmente dannose.

Ma, sempre in quest'ambito, il fisco potrebbe anche considerare l'adozione di incentivi diretti, al fine di accelerare la crescita sostenibile, analogamente agli incentivi alla ricerca e sviluppo, già in essere, e a quelli per la transizione al digitale (industria 4.0). Questi incentivi potrebbero prendere la forma di deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta ed essere commisurati a qualche indicatore di sostenibilità.

Nella *corporate governance* è sempre più diffuso l'utilizzo di criteri ESG (*Environment, Social, Governance*), legati alla *Corporate Social Responsibility* (CSR) raccomandata dalle Nazioni Unite, dall'OCSE e dalla UE. Molte aziende si sottopongono volontariamente alla valutazione ESG di parti terze, che utilizzano una varietà di metodologie e indicatori⁷¹. Infatti, un buon rating ESG sta diventando sempre più importante per le imprese, in termini di reputazione. Trasmette a consumatori, fornitori, clienti e intermediari finanziari e finanziatori in genere un'opinione sull'atteggiamento

⁷¹ Tra i più diffusi: Dow Jones Sustainability Index, FTSE4good, CDP Climate Change, S&P ESG indicators. I criteri adottati riguardano: attenzione al cambiamento climatico, sicurezza alimentare, contenimento della CO2 e utilizzo delle risorse naturali; rispetto dei diritti umani, attenzione alle condizioni di lavoro e alla sicurezza, parità di genere, rifiuto di discriminazione, iniziative ed eventi a favore delle comunità in cui l'azienda opera; rispetto della meritocrazia, rifiuto della corruzione, etica della remunerazione.

dell'impresa nei confronti della sostenibilità sociale e ambientale e dei sani principi di *governance*. Indica la misura in cui un'impresa accompagna la ricerca del profitto con la responsabilità sociale. Un buon *rating* consente di accedere ai finanziamenti “verdi” o “sostenibili”. Gli intermediari finanziari sono sempre più interessati all'adozione di criteri e indicatori ESG da parte delle società in cui intendono investire.

Questo crescente utilizzo di criteri ESG, finora applicato soprattutto nel mondo della finanza, ha un grande potenziale nell'incoraggiare comportamenti virtuosi, per il forte effetto reputazionale. Ma ha anche limiti, perché esiste il rischio del *green washing*, cioè della produzione di documentazione che non riflette la realtà e nasconde la scarsa coerenza delle azioni effettivamente messe in atto sul piano ambientale e sociale con gli obiettivi della crescita sostenibile. Il *green washing* è all'attenzione della stampa specializzata⁷² e delle autorità.

La SEC il 4 marzo 2021 ha annunciato la creazione di una *task force* per affrontare proattivamente carenze nella *disclosure* da parte delle società emittenti, nonché degli investitori e dei consulenti finanziari, che minacciano gli investitori e il mercato.

La Commissione Europea sta preparando modifiche alla direttiva sulle relazioni non finanziarie (NFRD), che impone alle grandi aziende (più di 500 dipendenti) di divulgare informazioni non finanziarie sul loro impatto sociale e ambientale. Incoraggia le aziende a sviluppare un approccio responsabile al *business* e vuole garantire che gli investitori, la società civile e altre parti interessate abbiano accesso alle informazioni di cui hanno bisogno. Il 10 marzo 2021 è entrato in vigore il Regolamento 2019/2088 sull'informativa relativa alla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari. Richiede che i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari forniscano informazioni adeguate agli investitori finali sulla sostenibilità dell'investimento finanziario. Il 2 febbraio 2021 l'ABE, l'EIOPA e l'ESMA (le ESAs) hanno pubblicato la loro relazione finale sui progetti di norme tecniche di regolamentazione che specificano ulteriormente il contenuto, le metodologie e la presentazione delle informazioni in relazione agli indicatori di sostenibilità per quanto riguarda il clima e altri fattori ambientali e gli impatti negativi in materia sociale e del lavoro, rispetto dei diritti umani e lotta alla corruzione e alla concussione.

⁷² Si veda, ad esempio: *Greenwashing in finance: Europe's push to police ESG investing*, Attracta Mooney, Financial Times, 10 marzo 2021; *What do business need to add to ESG disclosures? Their people*, Helen Thomas, Financial Times, 24 marzo 2021.

Il G7 del 4-5 giugno 2021 ha enfatizzato la necessità di coinvolgere il sistema finanziario globale affinché le decisioni finanziarie tengano conto di considerazioni sul clima; ha incoraggiato a muovere verso l'obbligatorietà di informazioni finanziarie collegate al clima, che diano agli operatori sui mercati informazioni coerenti e utili alle decisioni, basate sugli schemi elaborati dal TCFD⁷³. Ha riconosciuto la necessità di un *reporting standard* globale di base per la sostenibilità, che le singole giurisdizioni possano arricchire, e apprezzato il programma dell'IFRS di lavorare a questo standard globale, costruito sugli schemi del TCFD coinvolgendo anche altri *standard-setters* e altri *stakeholders* per promuovere *best practices* globali e accelerare la convergenza. Ha auspicato la creazione di un *International Sustainability Standards Board*. Ha dato pieno appoggio al FSB per un'ambizioso programma d'azione volto a identificare i rischi finanziari connessi al clima, promuovere *disclosures* comparabili, e pratiche di regolazione e supervisione. Le banche centrali dei G7 valuteranno i rischi di stabilità finanziaria posti dai cambiamenti climatici e prenderanno in considerazione gli scenari pubblicati dal NGFS⁷⁴. Scambieranno le esperienze sulla presa in considerazione dei rischi connessi al clima nelle loro operazioni e nei loro bilanci.

Il 24 marzo 2021 il NGFS ha pubblicato un rapporto in cui avanza alcune opzioni per orientare la politica monetaria a obiettivi di tutela ambientale. Oltre a tener conto dei rischi ambientali nei loro schemi operativi, le banche centrali, laddove rientri nelle loro competenze politiche, potrebbero anche considerare di andare oltre “*cercando di garantire che le loro operazioni di politica monetaria non compromettano la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e/o esplorando i modi in cui possono supportare attivamente questa transizione*”.⁷⁵ Tra le modalità considerate, quelle di modulare i tassi d'interesse per le operazioni credito o la valutazione del collaterale in funzione del grado di sostenibilità ambientale dei titoli, oppure orientare gli acquisti di

⁷³ Il TCFD (*Task Force on Climate-Related Financial Disclosures*) è stata istituita nel 2015 per volontà del Financial Stability Board, l'organismo creato dal G20 per monitorare la stabilità del sistema finanziario globale, con l'obiettivo di coordinare le informazioni fornite dalle aziende sull'impatto ambientale delle loro attività.

⁷⁴ Il NGFS (*Network for Greening the Financial System*) è composto da 89 membri tra banche centrali e autorità di vigilanza (tra cui FED, BCE, Bank of Japan, Bundesbank, Banque de France, Bank of England, Bank of Canada, Banca d'Italia) e 13 osservatori, tra cui organismi internazionali come il FMI, la Banca Mondiale, la BEI, la BRI, l'OCSE.

⁷⁵ Cfr. *Adapting central bank operations to a hotter world: Reviewing some options*, NGFS, Paris, mar. 2021, p. 4. Consultabile all'URL: <https://www.ngfs.net/en/adapting-central-bank-operations-hotter-world-reviewing-some-options>

titoli verso gli emittenti con minore impatto ambientale. Sarebbe ovviamente necessario definire indicatori e metrica per misurare l'impatto ambientale, raffinando e consolidando le procedure già in uso.

Se le autorità di politica monetaria stanno considerando possibili strategie per includere gli obiettivi ambientali nel loro quadro operativo, forse anche il fisco potrebbe considerare l'adozione di incentivi diretti, al fine di accelerare la crescita sostenibile. L'entità dell'incentivo potrebbe essere correlata al punteggio conseguito dall'azienda in indicatori concordati di sostenibilità. Gli indicatori andrebbero ricalcolati periodicamente, meglio se annualmente, e la valutazione parametrata sui risultati medi del settore economico: a mano a mano che il livello di sostenibilità nel settore cresce, l'impresa dovrebbe aumentare il suo impegno, altrimenti il vantaggio fiscale diminuirebbe. Sarebbe quindi un meccanismo dinamico, che spingerebbe a fare sempre meglio.

Nel prosieguo dei lavori si darà conto delle proposte che verranno rese pubbliche dalla Commissione Europea a metà luglio e degli sviluppi in sede internazionale.

13. Alcune esigenze di coordinamento

13.1. Tra i tributi erariali e i tributi propri locali

Riguardo all'imposta sui redditi personali, un aspetto critico dell'attuale struttura riguarda la sua dimensione multi-livello che richiede un più adeguato coordinamento. Come è noto, attualmente sia le Regioni sia i Comuni hanno la facoltà di applicare specifiche addizionali all'Irpef (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati alla base imponibile dell'imposta erariale) entro limiti massimi e con criteri stabiliti dal legislatore. I gettiti delle addizionali costituiscono un rilevante strumento di autonomia tributaria per gli enti territoriali contribuendo significativamente al finanziamento dei bilanci comunali e, nel caso delle Regioni, del servizio sanitario (mediante il vincolo di destinazione del gettito all'aliquota base).

Tanto alle Regioni quanto ai Comuni è consentito di variare l'aliquota base (1,23 per cento per l'addizionale regionale, zero per quella comunale) entro un livello massimo (2,1 punti percentuali per l'addizionale regionale, 0,8 punti percentuali per quella comunale) ma anche di disegnare forme specifiche di progressività, differenziando l'aliquota per scaglioni di reddito (gli stessi dell'imposta erariale), fissando soglie di esenzione e applicando (nel caso delle Regioni) detrazioni per carichi familiari.

Quanto emerge dall'applicazione concreta delle addizionali regionali e comunali è un quadro di grande variabilità tra territori nei livelli delle aliquote applicate, nelle strutture di prelievo adottate (aliquota unica, scaglioni, fasce) e nelle esenzioni e agevolazioni previste. Ne risultano allontanamenti talvolta eccessivi rispetto al modello di progressività determinato dal disegno dell'imposta erariale e applicato in tutto il territorio nazionale con conseguenti violazioni dei principi di equità verticale e orizzontale eccessivi rispetto alle esigenze di preservare un adeguato grado di autonomia fiscale per Regioni e Comuni.

Allo scopo di meglio temperare queste due esigenze e di affinare il coordinamento dell'Irpef tra i vari livelli di governo sarebbe utile procedere a una semplificazione e a un ridisegno delle forme di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni. Si tratterebbe innanzitutto di trasformare le attuali addizionali in sovrainposte (ovvero prelievi aggiuntivi commisurati al debito di imposta erariale) che hanno rispetto alle prime il vantaggio di essere neutrali con riferimento alla struttura di progressività dell'imposta erariale sottostante. In secondo luogo, sarebbe auspicabile circoscrivere maggiormente gli spazi di autonomia oggi riconosciuti a Regioni e Comuni limitandoli alla sola fissazione di un'aliquota, che dovrebbe rimanere costante per tutti i livelli di reddito (applicando dunque uno schema ad aliquota unica), all'interno di un intervallo prefissato a livello centrale. In tal modo, si riconoscerebbe agli Enti territoriali la possibilità di chiedere ai propri cittadini-contribuenti gettiti aggiuntivi a fronte di maggiori servizi forniti (coerentemente con il criterio del beneficio), ma al contempo si assegnerebbe al livello di governo centrale l'esclusività nella determinazione della progressività del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

L'importanza di mantenere tributi locali propri, che consentano adeguata autonomia finanziaria agli enti decentrati, non riguarda solo l'Irpef. A livello comunale, si è sottolineata la grave criticità che insorgerebbe nel caso in cui l'IMU fosse soppressa, per sostituirla con una patrimoniale personale sull'intera ricchezza (si veda il paragrafo 7). Analoga criticità si pone in riferimento all'Irap, che oggi è destinata a finanziare la sanità e costituisce un'importante fonte di autonomia finanziaria per le Regioni. Si è evidenziato (al paragrafo 8) che qualunque intervento di riforma sull'Irap deve preservare quell'autonomia finanziaria.

Più in generale, è da evitare qualsiasi intervento che sostituisca tributi propri degli enti decentrati con trasferimenti dallo Stato. Segnerebbe l'involuzione verso una finanza derivata basata su trasferimenti dal centro, costituirebbe la negazione dei principi del federalismo responsabile.

La riforma fiscale del 1973 è andata in crisi anche sul fronte dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. Al momento dell'istituzione delle Regioni ordinarie e del conseguente inizio di un processo di decentramento di rilevanti competenze di spesa alle Regioni stesse, e poi agli Enti locali, erano necessarie forme di autonomia fiscale idonee a garantire che l'equilibrio di bilancio di quei livelli di governo fosse fondato non sul ripiano di disavanzo a piè di lista da parte del Governo centrale, ma su un responsabile esercizio di coordinamento (a ciascun livello di governo) tra le decisioni di spesa e quelle di prelievo; senza escludere, naturalmente, il ruolo dello Stato nelle politiche di coesione. A queste esigenze si fece fronte con la riforma del 1997-98 (riforma Visco), che istituì nuovi tributi propri regionali e locali. Non si introdussero, però, meccanismi per un effettivo coordinamento delle politiche di bilancio tra finanza centrale e finanza decentrata. Questo aspetto, che aveva assunto un ruolo crescente già a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, si è accentuato dopo la riforma costituzionale del 2001. La mancata attuazione di un efficace coordinamento delle politiche di bilancio ha accentuato le difficoltà e ha dato luogo recriminazioni sulle relative responsabilità. Occorrerebbe un miglior coordinamento tra le politiche di bilancio dello Stato e quelle delle Regioni e degli Enti locali e in particolare tra l'autonomia tributaria decentrata e gli obiettivi generali del sistema fiscale nazionale. Un convincente assetto dei tributi propri degli enti decentrati ne è ovviamente pre-condizione indispensabile. In particolare, andrebbe valorizzato il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (prevista dalla riforma del federalismo fiscale disposta dalla Legge delega 42/2009) quale momento istituzionale di decisione degli obiettivi della finanza pubblica multi-livello, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento.

13.2. Tra le imposte sui redditi e le prestazioni assistenziali

Come rilevato, è intenzione del governo dare attuazione alla legge delega per l'istituzione dell'assegno unico per i figli. Verranno contestualmente aboliti l'assegno al nucleo familiare, che oggi spetta solo ai lavoratori dipendenti, e le detrazioni Irpef per figli a carico. È un passo avanti verso l'universalismo, ma occorre rilevare che eliminare la detrazione Irpef per figli a carico significa disconoscere completamente che la capacità contributiva si riduce in presenza di figli a carico. Allo stesso tempo, la riforma manterrà il riconoscimento in Irpef della riduzione di capacità contributiva dovuta alla presenza di coniuge o altro familiare a carico, che sono esclusi dalla nuova prestazione di *welfare*. In molti paesi sono previsti sia sussidi per i figli, sia attenuazioni dell'imposta personale per carichi familiari. Con la riforma dell'assegno unico, l'Italia sarà l'unico tra i grandi paesi

europei (Francia, Spagna, Germania, Regno Unito) in cui l'imposta personale non tiene conto della presenza di figli a carico (cfr. UPB 2019b, pp. 23-24).

Il nuovo assegno unico, al pari del vigente assegno al nucleo familiare, sarà esente ai fini dell'Irpef. Lo stesso avviene per molti altri trasferimenti assistenziali nazionali, regionali o comunali. Sarebbe forse il momento, in occasione di una riforma fiscale complessiva, di interrogarsi se queste esenzioni vadano mantenute, o non sia opportuno ricomprendere queste prestazioni nella base imponibile dell'Irpef. In questo modo, innanzitutto migliorerebbero senz'altro l'equità orizzontale e verticale: l'imposta rispecchierebbe meglio la capacità contributiva e si avvicinerebbe maggiormente al concetto di reddito-entrata. In secondo luogo, la gran parte delle prestazioni di *welfare* è soggetta alla prova dei mezzi, basata o sull'imponibile Irpef o sull'ISEE, che a sua volta prende a base l'imponibile Irpef. Oggi, in sostanza, ogni prestazione assistenziale ignora l'esistenza delle altre, essendo tutte escluse dall'imponibile Irpef e quindi non rientrando nella prova dei mezzi. Ciò può determinare cumuli - ignoti - di prestazioni che, se considerate nel loro insieme, potrebbero apparire ingiustificate.

In sostanza, si potrebbe immaginare di includere molte prestazioni assistenziali nell'imponibile Irpef, con effetti sui conti pubblici nulli se il maggior gettito Irpef fosse utilizzato per aumentare gli importi lordi delle prestazioni, con ulteriori miglioramenti dell'equità. Tra l'altro, si otterrebbe, come ricaduta amministrativa, un quadro informativo completo e soprattutto integrato tra Irpef e prestazioni assistenziali, quadro che oggi manca e che potrebbe rivelarsi molto utile per finalizzare meglio gli interventi assistenziali e migliorare il coordinamento tra il fisco e il *welfare*.

BIBLIOGRAFIA GENERALE

- Alworth, J. (2010), *Commentary on chapter 10*, in Mirrlees, J. A., & Adam, S. *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, Oxford University Press.
- ASTRID (2020), *Proposte per una riforma fiscale sostenibile*, Astrid Rassegna, n. 8/2020.
- Auerbach, A., Devereux, M.P., Keen M. e Simpson H. (2010), *Taxing Corporate Income*, in J. Mirrlees et al (eds), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press, 837-893.
- Auerbach, A., Devereux, M.P., Keen M. e Vella J. (2017), *Destination-Based Cash Flow Taxation*, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 17/01.
- Auerbach, A. e Devereux M.P. (2018), *Cash-Flow Taxes in an International Setting*, American Economic Journal: Economic Policy, 10(3): 69-94.
- 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.
- Bond, S.R., e Devereux M.P. (2002), *Cash flow taxes in an open economy*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series, Discussion Paper 3401
- Bradford, D. F. (2004), *The X-tax in the World Economy – Going Global with a Simple Progressive Tax*, AEI Studies on Tax Reform (Kevin Hassett [ed.]), The AEI Press, Washington DC.
- Branzoli, N. e Caiumi A. (2020), *How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns*, International Tax and Public Finance, vol. 27, pages 1485-1519.
- Broadway, R., Bruce, N. e Mintz J. (1983), *On the neutrality of the flow-of-funds corporate taxation*, Economica, New Series, Vol. 50, No. 197: 49-61.

- Caiumi, A. e Di Biagio L. (2016), *The ISTAT-MATIS Corporate Tax model*, Rivista di Statistica ufficiale n. 2.
- Carpentieri, L. (2012), *L'illusione della progressività. Contributo allo studio del principio di progressività nell'ordinamento giuridico italiano*, Dike giuridica.
- Carpentieri, L., Micossi, S. e Parascandolo P. (2019), *Overhauling corporate taxation in the digital economy*, in CEPS Policy Insight, n. 15/2019
- 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.
- Ceriani, V. (2020), *La legislazione tributaria*, in: *L'impresa Italiana - Il contesto*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.
- Ceriani, V. - Ricotti, G. (2019), *The international coordination of corporate taxation: old solutions for new challenges?*, LUISS School of European Political Economy, Working Paper 5/2019.
- Collier, R. e Devereux M.P. (2017), *The Destination-Based Cash Flow Tax and Double Tax Treaties*, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 17/06
- 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.
- Commissione di studio per il decentramento fiscale (1996), *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Ministero delle finanze, Roma, marzo 1996.
- 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.
- Devereux, M.P. e De la Feira R. (2017), *Designing and Implementing a Destination-Based Corporate Tax*, Oxford University Centre for Business Taxation WP 14/07, May 2014
- Devereux, M.P., Auerbach, A. J., Keen, M., Oosterhuis, P., Schon, W. e Vella J. (2021), *Taxing Profits in a Global Economy*, A Report of the Oxford International Tax Group, Oxford University Press, Oxford.
- 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.

- Di Tanno, T e Hamaui, R., *Quale è il problema della patrimoniale*, la voce del 22.12.2020; <https://www.lavoce.info/archives/71443/qual-e-il-problema-della-patrimoniale/>
- Gallo, F. (2020), *Introduzione del dibattito sulla costituzionalità delle imposte successorie e sulle donazioni*, Diritto e Pratica Tributaria, Vol. XCI, n. 5, pp. 2098-2115.
- Gastaldi, G. e Zanardi, A. (2021), *National Strategies in Taxing Digital Businesses: The Case the Turnover Taxes*.
- Granaglia, E. - Morelli, S. (2019), *Contro le diseguaglianze da ricchezza originaria: una proposta*, Il Mulino, 4, pp. 620-629.
- Haig, R.M. (1921), *The Concept of Income*, in id. (a cura di), *The Federal Income Tax*, New York, Columbia University Press.
- Hallak, I., Harasztosi, P. e Schich, S. (2018), *Fear the Walking Dead? Incidence and Effects of Zombie Firms in Europe*, JRC Technical Reports.
- Hebous, S. e Klemm A. (2020), *A destination-based allowance for corporate equity*, International Tax and Public Finance, vol. 27, pages 753-777.
- 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
- IMF staff report (2016), *Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability*, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C.
- IMF (2017), 'Fiscal Monitor', International Monetary Fund (IMF), Washington D.C.
- ISTAT (2020), *Rapporto Annuale – La Situazione del Paese*, Roma.
- King, M., (1987), *The Cash Flow Corporate Income Tax*, in Martin Feldstein (ed.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, University of Chicago Press.
- Kleinbard, E. D., Steen, C. G., & Hamilton, L. L. P. (2007). *Rehabilitating the business income tax*, Brookings Institution.
- Longobardi, E., Pollastri, C e Zanardi, A. (2020), *Per una riforma dell'Irpef: la progressività continua dell'aliquota media*, Politica economica/Journal of Economic Policy, aprile 2020, Volume 36, Numero 1, pp. 141-158.
- Manzitti, A. (2020), *Per una nuova imposta italiana sul patrimonio netto*, Astrid Rassegna n. 12.
- NENS (2015), *Misure di contrasto all'evasione fiscale: una proposta di riforma del regime IVA*, Febbraio 2015, <https://www.nens.it/archivio/una-proposta-di-riforma-del-regime-iva>

OECD (2016), *Italy's Tax Administration*, Paris

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_OCSE_Eng.pdf

OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies No. 16, Paris.

OECD (2009), *Debt and Tax Planning by Multinationals*, Economic Departments, Working Papers No. 1357.

OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies No. 23, Paris.

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.

Piketty, T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Reynolds, H. and T. Neubig (2016), *Distinguishing between "normal" and "excess" returns for tax policy*, OECD Taxation Working Papers, No. 28, OECD Publishing,

Saez, E. - Zucman, G. (2019), *Progressive Wealth Taxation*, Brookings Papers on Economic Activity, Fall, pp. 437-511.

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

Shome, P., e Shutte C. (1995), *Cash-Flow tax*, in Shome P. (ed.), *Tax Policy Handbook*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

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.

Sørensen, P.B. (2007), *Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?*, CESifo Economic Studies, Vol. 53, 2/2007, 172-228.

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

Sørensen, P. B. (2017), *Taxation and the optimal constraint on corporate debt finance: why a comprehensive business income tax is suboptimal*, International Tax and Public Finance, vol. 2: pp.731–753.

Sutherland D., and P. Hoeller (2012), *Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and some Empirics*, OECD Economics Department Working Papers 1006, Paris.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019a), *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/>.

UPB (Ufficio Parlamentare di bilancio (2019b), *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante “delega al governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi”*, 16 ottobre, consultabile all'URL: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/Audizione-UPB-16_10_2019-sostegno-figli.pdf

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

Wealth Tax Commission (2020), *A Wealth Tax for the UK*, Final Report, consultabile all'URL:

<https://static1.squarespace.com/static/5ef4d1da53822a571493ebd0/t/5ffcfaea93e2771243fce2ff/1610414842497/A-Wealth-Tax-For-The-UK.pdf>

Zangari, E. (2014), *Addressing the debt bias: A comparison between the Belgian and the Italian ACE systems*, Taxation working papers, European Commission, 44/2014.

Zee, H.H., (2006), *A Superior Hybrid CFT on Corporations*, IMF Working Papers, 06/17.