

[illegible]

2023

QUALE FUTURO PER L'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO?

Sin dagli anni Settanta l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere *generale* dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il *vulnus* all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinamento verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell'Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Nel capitolo si osserva che le attuali debolezze dell'imposta non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla *graduale riduzione* dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della *transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica*. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. A questo riguardo, alcune perplessità possono essere sollevate con riferimento al grado di progressività raggiungibile con tale struttura impositiva rispetto al sistema vigente; d'altra parte, la limitata estensione della base imponibile Irpef rende difficilmente sostenibile una difesa *tout court* dell'attuale struttura di progressività formale. Perplessità suscita anche la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Più in generale, considerato che le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef, viene segnalato come il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprendività dell'Irpef non venga affrontato dal progetto di riforma.

Il capitolo esamina anche varie disposizioni del disegno di legge delega concernenti specifiche tipologie di reddito (redditi agrari, redditi di fabbricati, redditi finanziari, redditi d'impresa) rilevando l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, al fine di restringerne progressivamente la base imponibile. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Ma una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

L'IRPEF: DA DOVE SI VIENE

1. L'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è parte del sistema tributario delineato negli anni Sessanta dalla Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, ed entrato poi in

vigore nella prima metà degli anni Settanta. Il cardine della riforma dell'Irpef fu il tentativo di dirigersi verso l'onnicomprendività della base imponibile, per rimediare alla prevalenza di imposte reali, proporzionali e differenziate per categoria di reddito che caratterizzavano il precedente regime¹.

Come noto, il principio di onnicomprensività fu disatteso fin dall'origine, dato che dall'Irpef furono esclusi da subito gli interessi sui titoli di Stato e su altri redditi derivanti da attività finanziarie; per i dividendi, invece, la scelta iniziale fu quella di introdurli nella base imponibile dell'Irpef, successivamente emendata dall'uso opzionale e discontinuo di cedolari secche. In ogni caso, in coerenza con l'obiettivo di onnicomprensività, l'introduzione di regimi sostitutivi avrebbe dovuto seguire il criterio di limitare le deroghe sia al principio di generalità sia alla progressività dell'imposta personale².

Un criterio di limitazione che nel tempo è stato ampiamente disatteso, con conseguenze anche sull'attuale struttura di prelievo³. Negli anni, infatti, il carattere *generale* dell'Irpef, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito a causa dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Si tratta di un costante percorso di indebolimento che si è manifestato con una certa persistenza in tutte le occasioni di revisione del tributo che si sono succedute negli anni.⁴ A tale categoria si iscrivono, ad esempio, il regime forfetario per i redditi da lavoro autonomo e di impresa con ricavi fino a 85 mila euro, ai quali si applica un'aliquota del 15 per cento ad una percentuale degli 85 mila euro la cui misura dipende dal tipo di attività svolta; la cedolare secca per gli immobili, per la quale gli affitti scontano un'aliquota del 21 o del 10 per cento; il regime di esenzione da imposta dei redditi dominicali e agrari percepiti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali; il trattamento tributario differenziato da tempo vigente per gran parte dei redditi da capitale (dividendi e interessi) e dei redditi diversi (plusvalenze finanziarie o immobiliari); la *flat tax* incrementale per i redditi di lavoro autonomo e di impresa che non ricorrono al forfetario, in vigore per il 2023, che consente l'applicazione di un'aliquota del 15 per cento alla differenza tra il reddito percepito nell'anno in corso e il maggior livello di reddito percepito nei tre anni precedenti (fino ad un massimo di 40 mila euro); persino i premi di produttività dei dipendenti, tassati al 10 per cento entro il limite di 3 mila euro. E altri esempi potrebbero seguire, sulla via di imitare comportamenti fiscalmente opportunistici fondati su più o meno cogenti giustificazioni – sociali, economiche e emergenziali – di sottrazione alle forme generali di prelievo.

Questo importante *vulnus* all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinarsi verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef⁵. Non si tratta ovviamente di un tema nuovo, qualora si consideri che già prima della riforma degli anni '70 si affermava che quando vi sono categorie di contribuenti i cui redditi vengono accertati in misura

¹ Si ricorda che prima della riforma degli anni '70, l'imposizione dei redditi si articolava sui seguenti tributi: l'imposta sui redditi agrari; l'imposta sui redditi dominicali; l'imposta sui redditi dei fabbricati; l'imposta di ricchezza mobile; l'imposta complementare progressiva sul reddito.

² È quanto emerse dalla Relazione della Commissione Finanze e Tesoro della Camera all'art. 9, I comma, della legge 825/71 di delega al Governo per la riforma tributaria.

³ Il tema specifico e una discussione più ampia delle criticità della riforma degli anni '70 sono state già discusse nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021.

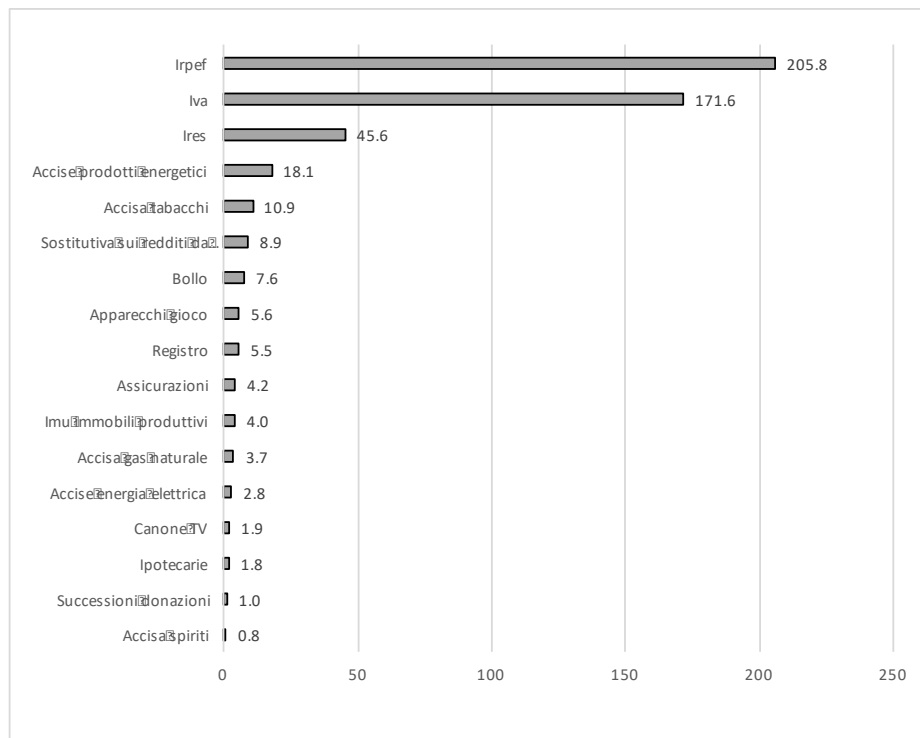
⁴ Ad esempio, nel 2008, si legge nel *Libro Bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, curato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze 'Ezio Vanoni' e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che la base imponibile dell'Irpef ha subito un processo di erosione progressiva della sua base imponibile, con l'effetto di circoscriverla essenzialmente ai redditi da lavoro dipendente e pensione. Si veda AA.VV. (2008), *Libro Bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, Supplemento 1, 141.

⁵ Si veda la *Relazione sull'economia sommersa e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2022, che segnala che – in ambito Irpef – la maggiore propensione all'evasione è da attribuirsi ai redditi da lavoro autonomo e di impresa, pari circa a 2/3 dell'imposta potenziale in regime di perfetto adempimento.

molto vicina al vero e altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri diversi, una delle conseguenze più evidenti è la pressione per ottenere dal legislatore esenzioni che aggravano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che lungi dall'attenuare le ingiustizie, sono molto spesso la ragione di un peggioramento sostanziale nella distribuzione del carico tributario⁶.

GRAFICO 1

IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA



Note: Valori in miliardi di euro, riferiti all'accertamento, dati di pre-consuntivo 2022.

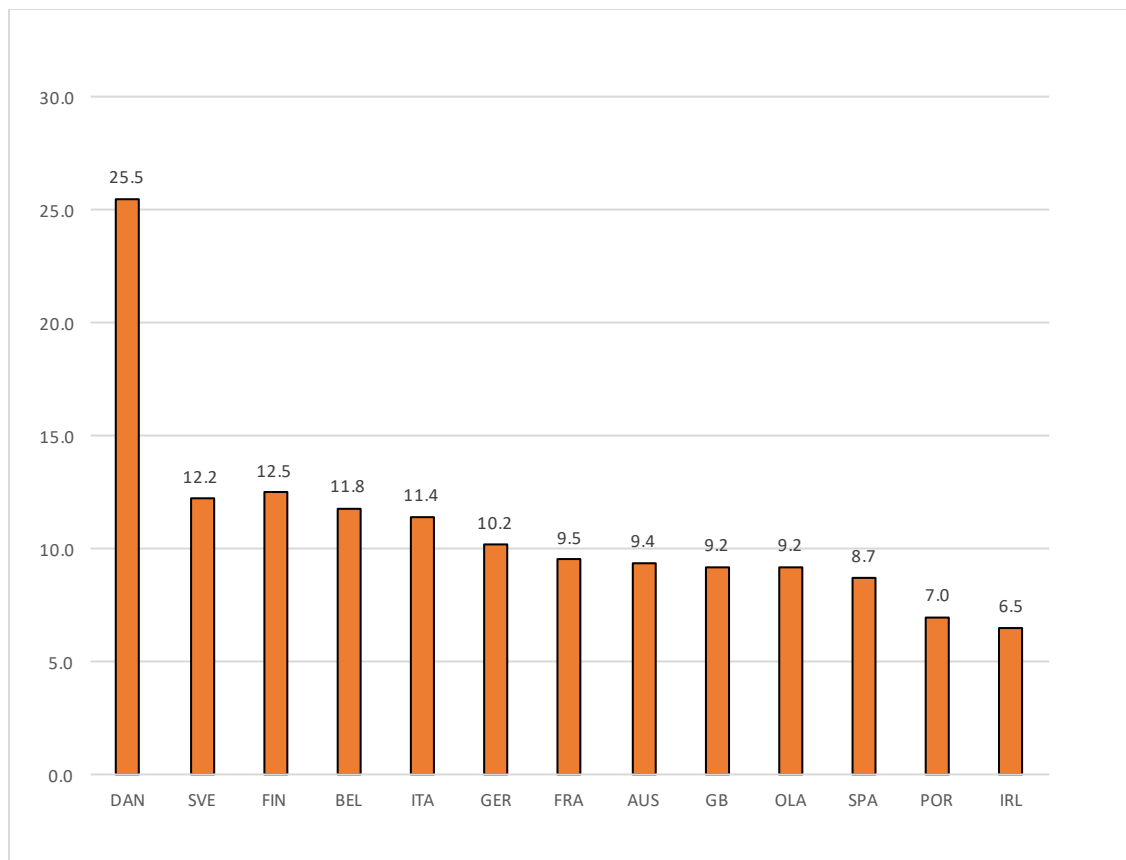
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Appendici Statistiche al Bollettino* 252, aprile 2023

In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, si dibatte da molti anni sulla necessità di una revisione dell'Irpef, anche se le direzioni finora intraprese appaiono parziali e in una certa misura disorganiche in termini di struttura complessiva del tributo. La necessità di una revisione appare però imprescindibile se solo si considerino due elementi. Il primo, come riportato nel Grafico 1, è che l'Irpef è la principale imposta per gettito, con più di 200 miliardi di euro accertati nei dati di preconsuntivo 2022, pari al 37,8 per cento dell'intero gettito tributario. La dimensione del prelievo fa poi dell'Irpef una delle imposte personali con maggiore peso sul Pil (11,4 per cento) rispetto ad altri paesi europei (Grafico 2).

⁶ Vanoni E. (1950), *La perequazione tributaria*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma, p. 8. Sul tema anche Cosciani C. (1948), *I problemi fondamentali della riforma tributaria – Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria*, Roma; Pedone A. (1979), *Evasori e tartassati*, Il Mulino Universale Paperbacks, Bologna.

GRAFICO 2

IL PESO DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL PIL



Note: Le percentuali si riferiscono al 2020

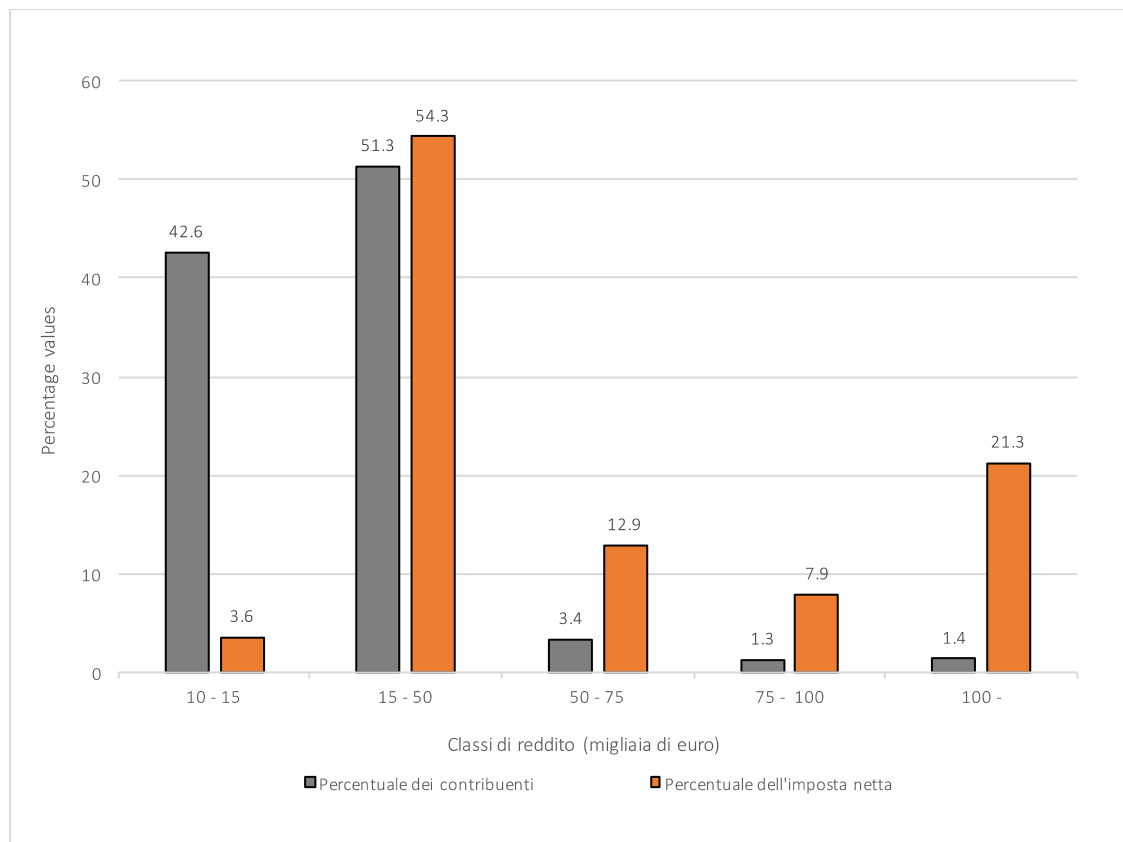
Legenda: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia; GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; POR=Portogallo; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD Revenue Statistics, 2022

Il secondo elemento è che la distribuzione del carico tributario appare fortemente sbilanciata sia per ciò che concerne la distribuzione dei contribuenti per classi di reddito sia per quel che riguarda le tipologie di reddito effettivamente ricondotte a tassazione. Per ciò che concerne la distribuzione dei contribuenti, l'aggiornamento di quanto già riportato nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021, non mostra significative variazioni. In particolare, nell'anno di imposta 2021, le statistiche sulle dichiarazioni fiscali riportano circa 41,5 milioni di contribuenti, di cui 17,6 milioni con un reddito complessivo dichiarato compreso tra zero e 15 mila euro. Sopra i 15 mila euro di reddito complessivo, rimangono 23,8 milioni di contribuenti, di cui 21,3 milioni dichiarano un reddito complessivo tra 15 e 50 mila euro, e partecipano a più del 54 per cento del gettito Irpef. Ampliando la platea a coloro che dichiarano tra 15 mila e 75 mila euro, la numerosità cresce a 22,7 milioni di contribuenti, che contribuiscono al 67,2 per cento del gettito Irpef. Il rimanente 1,12 milioni di contribuenti sopra i 75 mila euro (il 2,7 per cento del totale dei contribuenti), contribuisce per il 29,2 per cento al gettito Irpef.

GRAFICO 3

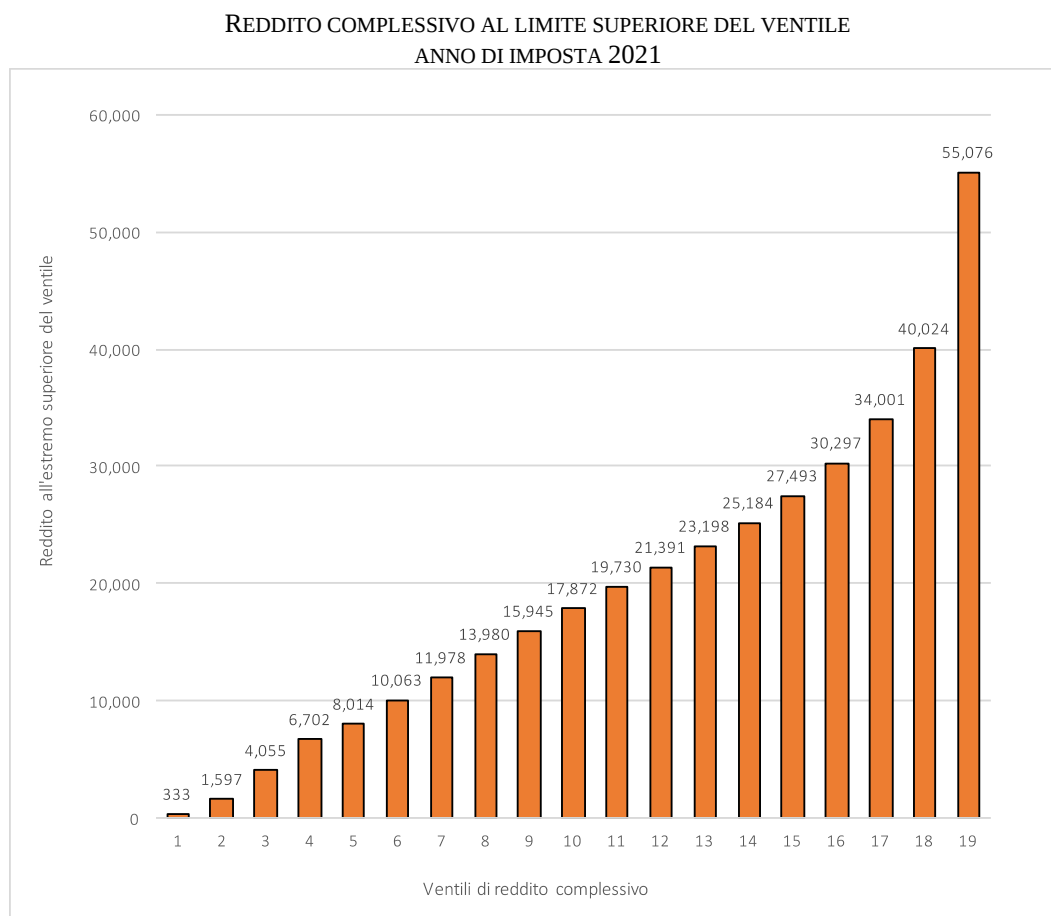
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI CONTRIBUENTI E DELL'IMPOSTA NETTA, ANNO DI IMPOSTA 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

La distribuzione fortemente asimmetrica dei contribuenti è anche osservabile nel Grafico 4, costruito su ventili di reddito complessivo; si nota come il limite superiore del diciannovesimo ventile sia pari a poco più di 55 mila euro, il che implica che solo il 5 per cento dei contribuenti abbia un livello di reddito complessivo dichiarato superiore a tale soglia.

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

Per ciò che concerne le tipologie di reddito, lo sbilanciamento appare ancora più marcato (Grafico 5): sempre nell'anno di imposta 2021, circa l'84 per cento della base imponibile è costituito da reddito da lavoro dipendente (e assimilati) e pensioni; i redditi di impresa delle persone fisiche (incluse le partecipazioni) pesano per il 6,7 per cento, i redditi da lavoro autonomo per il 3,6 per cento, i redditi da fabbricati per il 2,7 per cento. A questa distribuzione della base imponibile corrisponde una simile distribuzione dell'imposta: l'85 per cento dal lavoro dipendente e dalle pensioni, il 5,4 per cento dal lavoro autonomo, il 2,9 per cento dalle imprese, il 4 per cento dai redditi da partecipazione, l'1,9 per cento dai fabbricati, lo 0,8 per cento dai redditi da capitale⁷.

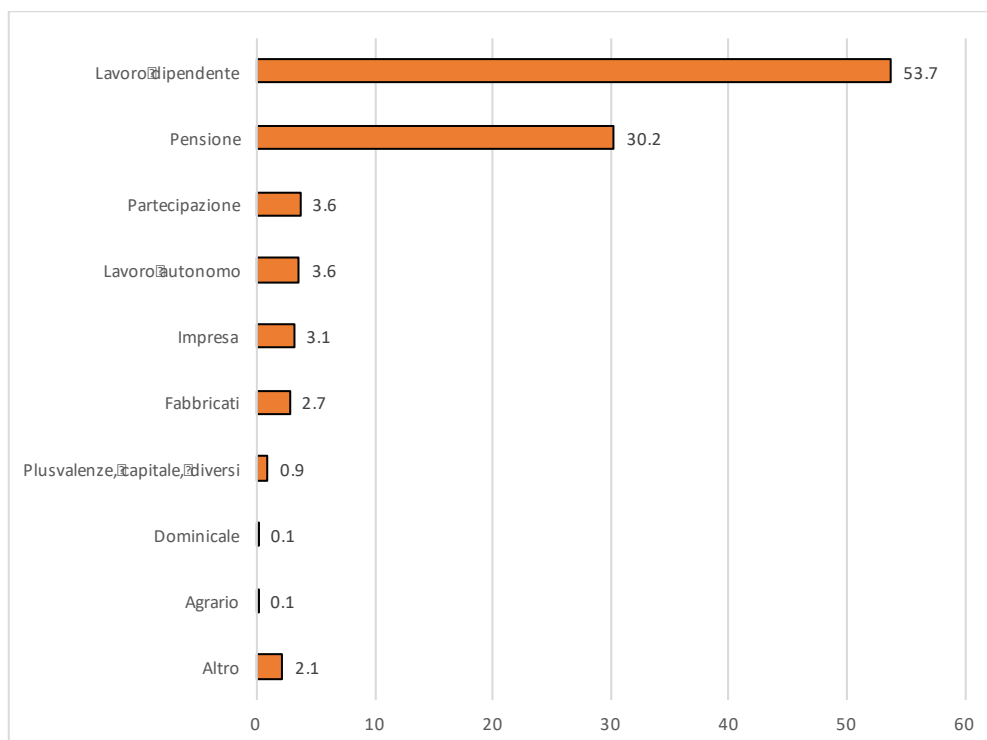
Se si guarda poi alla distribuzione per ventili di reddito complessivo fornita dal Dipartimento delle Finanze, si acquisisce un ulteriore elemento di sbilanciamento costituito dal fatto che nel 5 per cento dei contribuenti più abbienti si colloca solo il 19,6 per cento del reddito di lavoro dipendente e il 26,4 per cento del reddito dei fabbricati; ma nella stessa classe figura l'86 per cento del reddito da lavoro autonomo e il 77 per cento del reddito di impresa in contabilità ordinaria. Questa concentrazione suscita qualche elemento di riflessione qualora si consideri che nel ventile immediatamente precedente (tra 40 mila euro e 55,1 mila euro di reddito complessivo), il reddito medio dichiarato dai lavoratori autonomi è di poco inferiore ai 30 mila euro e quello dichiarato dagli imprenditori in contabilità ordinaria supera di poco i 32 mila euro; mentre quello

⁷ Questi ultimi dati sono riferiti all'anno di imposta 2020, non essendo ancora disponibile l'informazione per l'anno di imposta 2021.

dichiarato dai lavoratori dipendenti, invece, supera in media i 40 mila euro e la pensione media è pari a circa 37 mila euro⁸. Si tratta di un segnale delle diverse opportunità di evasione ed elusione non solo tra diverse categorie di reddito, ma persino all'interno di categorie di reddito della stessa natura.

GRAFICO 5

COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO DICHIARATO



Fonte. Elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

Si conferma, dunque, come l'Irpef sia nei fatti un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché esso non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la limitatezza della base imponibile compromette il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale e, per questa via, un'adeguata realizzazione dell'appropriato grado di equità verticale. Considerare uno solo dei criteri trascurando lo stretto legame tra i due contribuisce allo sfaldamento della struttura dell'Irpef più di quanto non sia già accaduto. La costante erosione della base imponibile, infatti, ha consolidato non solo il principio che fosse realizzabile e giustificabile l'obiettivo di ottenere trattamenti tributari differenziati per specifiche categorie di reddito, minando il criterio di equità orizzontale; ma anche quello che fosse possibile alterare il rapporto relativo del prelievo tra membri di una stessa collettività in base alla natura del reddito, compromettendo per questa via anche il fondamento dell'equità verticale⁹.

In generale, infatti, non è soltanto l'ammontare assoluto dell'imposta a determinare la stabilità di un sistema tributario, ma anche l'ammontare relativo dei prelievi. Da un lato, il

⁸ La media dei redditi di specie può essere esterna all'intervallo del ventile dato che quest'ultimo è un intervallo costruito sul reddito complessivo e non sul singolo reddito di specie.

⁹ Liberati P. (2018), "Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60; Liberati P. (2020), "Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano", *Economia Italiana*, 1, 193-219; Liberati P. (2021), "Note per una revisione del sistema tributario", *Argomenti*, 17, 13-47.

concetto di “giusto” importo *assoluto* dell’imposta rimanda al confronto di natura aggregata tra il costo ad essa associato (la rinuncia al godimento dei beni privati) e il valore di scopo determinato dal valore dei beni e servizi pubblici delle risorse sottratte. Dall’altro, l’importo *relativo* dell’imposta rappresenta la necessaria proporzione che deve sussistere tra l’imposta pagata da un individuo rispetto a quella pagata dagli altri. Ciò per evitare che una percezione squilibrata di tale proporzione possa indurre reazioni rivolte a frammentare la generalità del tributo. La questione non è secondaria, se si tiene conto del fatto che la sottrazione al prelievo da parte di alcuni implica che il prelievo subito da altri debba aumentare per garantire un dato livello di spesa pubblica.

Ne consegue che la difesa *tout court* dell’attuale struttura della progressività formale costituisca una posizione non più teoricamente fondata e difficilmente sostenibile dal punto di vista applicativo. La progressività delle aliquote nominali, infatti, appare più funzionale a sostenere una forma di illusione della progressività effettiva, piuttosto che a prendere atto di un sistema fiscale che si dirige verso un modello di *progressività selettiva*, limitata negli effetti, che deriva dal diverso trattamento tributario riservato ai contribuenti in ragione della diversa tipologia di reddito percepito. Concentrare l’attenzione sulla scala delle aliquote, immaginando profili di progressività a carico di specifiche categorie di contribuenti, trascura le numerose violazioni dell’equità orizzontale che costituiscono il vero *vulnus* dell’Irpef e dell’intero sistema tributario.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell’Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell’Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Si tratta di un percorso che nell’immediato futuro non appare reversibile anche in considerazione dei contenuti del disegno di legge delega per la riforma fiscale, di cui si tratterà in seguito.

La sola progressività delle aliquote nominali, dunque, non è più sufficiente a garantire il principio di equità. Al contrario, la frammentazione della tassazione per categorie di reddito rende in generale più agevole l’azione di diversi gruppi di pressione e induce a comportamenti imitativi di uscita dalla progressività apparentemente senza intaccare l’intero sistema tributario. È una direzione diametralmente opposta rispetto a quella sostenuta in passato da chi avvertiva che solo prelievi di natura generale sono in grado di salvaguardare la progressività nel suo ruolo essenziale di finanziamento della spesa pubblica, e di eliminare indesiderabili e continue sollecitazioni all’attività concorrenziale di gruppi di pressione per mantenere o assicurarsi trattamenti preferenziali¹⁰.

L’IRPEF: DOVE SI VA

2. Le attuali debolezze dell’Irpef non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. La delega è densa di elencazioni che riguardano sia gli aspetti generali del tributo, sia questioni specifiche relative alle singole categorie di reddito. Al fine di costruire una visione unitaria del percorso che la legge delega intende compiere è opportuno separare le diverse questioni.

Gli aspetti generali

L’elemento portante dell’intera struttura di revisione del tributo è costituito dal duplice riferimento alla *graduale riduzione* dell’Irpef che deve avvenire, tra gli altri obiettivi, nella prospettiva della *transizione del sistema verso l’aliquota impositiva unica* (art. 5, comma 1, lett. a), n.1). L’obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l’applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base. Si tratterebbe, in altri termini, del modello *flat tax*, che – secondo quanto riportato nella legge delega – dovrebbe essere preceduto da un riordino delle deduzioni, delle detrazioni, degli

¹⁰ Si vedano: Buchanan J.M. (1993), “How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve “public interest” can survive and prosper?”, *Constitutional Political Economy*, 4.1, 1-6; Steve S. (1967), “Politica tributaria e politica della spesa pubblica”, *Tributi* 23, 3-19.

scaglioni di reddito e delle corrispondenti aliquote, tenendo conto di tre finalità principali, al momento non dettagliatamente definite. In primo luogo, la composizione del nucleo familiare e i costi sostenuti per la crescita dei figli; in secondo luogo, la tutela della casa, della salute, dell'istruzione e della previdenza complementare; infine, gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica e del rischio sismico dell'attuale patrimonio edilizio. C'è da intendere che questa revisione, in una certa misura, coinvolga opportunamente anche l'intero apparato delle spese fiscali relative a questi obiettivi. Un apparato che, come si discuterà oltre, presenta rilevanti aspetti di eterogeneità e un certo disordine applicativo.

A prescindere dalle modalità di revisione intermedie, rispetto all'obiettivo di lungo periodo di imposta ad aliquota unica, è ricorrente – e talvolta non correttamente calibrato – il dibattito sulla possibile non piena aderenza al precetto costituzionale di una *flat tax*, che – più o meno estesamente – identifica questo modello con uno schema di imposta proporzionale. In realtà, la presenza congiunta di un'aliquota unica e di esenzioni di fasce di reddito (possibilmente variabili in ragione della composizione familiare), garantisce per costruzione un profilo crescente di aliquote medie, e quindi la progressività del tributo. Ciò anche in ragione del fatto che – tecnicamente – la progressività per deduzione può essere interpretata come una progressività con due scaglioni, di cui il primo ad aliquota zero fino alla soglia di reddito corrispondente, e un secondo ad aliquota positiva oltre tale soglia. Qualche riflessione di segno opposto potrebbe invece derivare dal fatto che l'esenzione di base (spesso interpretata come 'minimo vitale') rappresenti quella parte del reddito individuale sprovvisto di capacità contributiva, per cui la *flat tax* – agendo sulla parte di reddito eccedente il minimo vitale – si configurerebbe come proporzionale rispetto alla capacità contributiva, dato che la capacità contributiva richiamata nell'art. 53 della Costituzione si esplicherebbe per definizione al di sopra del minimo vitale.

Due elementi appaiono rilevanti per la discussione: il primo riguarda il fatto che, in ogni caso, la problematica non andrebbe posta con riferimento a uno specifico tributo, ma al sistema tributario nel suo complesso. A questo riguardo, poiché l'Irpef rappresenta il tributo più importante in termini di gettito ma anche in termini di struttura progressiva formale, la possibile ridotta progressività di una *flat tax* potrebbe essere letta come un indebolimento della struttura progressiva dell'intero sistema. Il secondo elemento riguarda il fatto che per una parte della collettività un'imposta sul reddito ad aliquota unica non costituisce un adeguato prelievo sui redditi dei più abbienti. In altri termini, ciò che rileva, nella discussione delle alternative di progressività, è il giudizio di valore associato alla scelta delle aliquote marginali legali, cioè il desiderio sociale che a redditi più elevati siano associate più elevate aliquote marginali, e non solo medie. Ne consegue, sotto questo profilo, una sorta di inferiorità sociale del modello *flat tax* rispetto ad un modello con aliquote graduate¹¹.

Tra gli aspetti generali, al n. 2 dell'art. 5, poi, si introducono alcuni punti relativi al perseguimento dell'obiettivo di equità orizzontale. Il primo riguarda l'equiparazione – per redditi di diversa natura – dell'area di esenzione fiscale e del carico impositivo dell'Irpef. Per certi versi, questo richiamo sembra andare nella direzione di ridurre le discriminazioni presenti nell'Irpef tra le varie categorie di reddito e relative all'estensione della *no tax area* attualmente determinata da una struttura delle detrazioni diversa per tipologia di reddito (ad esempio, quelle tra redditi di lavoro dipendente, autonomo e da pensione). Poiché la logica delle detrazioni ha da tempo perso il suo connotato teorico originario di discriminazione qualitativa dei redditi (fosse se non altro per l'uscita dall'Irpef di molti dei redditi rispetto ai quali la discriminazione qualitativa dei redditi si dovrebbe esercitare) e/o di compensazione forfetaria delle spese di produzione del reddito (data la scomparsa delle detrazioni al di sopra di un certo reddito), una loro differenziazione appare in effetti non teoricamente giustificata, e tale da poterne suggerire il rimpiazzo con un'area di esenzione comune a tutti i redditi. Tanto più che un'area di esenzione fiscale uniforme appare compatibile – e anzi necessaria – con l'obiettivo di progressività ad aliquota unica. Si tratta di una

¹¹ Si veda Liberati P. (2018), "Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60.

disposizione, tuttavia, che dovrà essere coordinata con quanto previsto dalla legge delega riguardo alla deduzione (anche forfetaria) delle spese di produzione del reddito di lavoro dipendente, che per quanto detto, dovrebbe auspicabilmente seguire una struttura diversa da quella delle attuali detrazioni.

Nel disegno di legge delega, è poi di una certa rilevanza – anche se si può sollevare qualche dubbio sulla collocazione tra gli obiettivi di equità orizzontale – la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Sul tema specifico, si possono sollevare almeno due perplessità. La prima riguarda la tecnica della *flat tax* incrementale; poiché per l'incremento di reddito si prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva – la cui aliquota sarà probabilmente inferiore alla prima aliquota marginale anche a seguito della revisione dell'Irpef – si sortirà l'effetto di avere un tratto di aliquota media decrescente al crescere del reddito, quindi un tratto di regressività del tributo. La seconda perplessità riguarda la possibilità che per i redditi per i quali il criterio di cassa è quello rilevante per determinare l'imponibile, si potrebbe creare un'opportunità di pianificazione della corresponsione dei flussi al fine di trarre il massimo vantaggio dall'applicazione della *flat tax* incrementale.

Infine, pur prevedendo che ai fini della spettanza di detrazioni, deduzioni o benefici di qualsiasi titolo siano inclusi nel reddito complessivo anche i redditi soggetti a regimi sostitutivi (ad esclusione di quelli di natura finanziaria), il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprensività dell'Irpef non viene affrontato, cosicché le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef.

Le disposizioni per tipologia di reddito

Gli aspetti generali della riforma sono integrati – nel disegno di legge – da una serie di disposizioni specifiche per singole tipologie di reddito. In alcuni casi, si tratta di norme di dettaglio e di coordinamento; in altri casi, invece, le disposizioni riguardano specifici ambiti di applicazione dell'imposta. Osservando l'insieme delle proposte, non è facile rinvenire un disegno organico complessivo. Tuttavia, appare piuttosto definito l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, in sintonia con la logica che da tempo anima numerose proposte di riforma fiscale, cioè quella di restringere progressivamente la base imponibile Irpef. Questa tendenza si rileva in numerosi casi.

In primo luogo – per i *redditi agrari* (art. 1, comma 1, lett. b)) – si prevede l'introduzione di nuove classi e qualità di coltura alle quali estendere l'attuale regime di imposizione catastale e l'identificazione del limite oltre il quale l'attività eccedente sia da considerarsi reddito d'impresa. È opportuno ricordare, tuttavia, che da diversi anni è prorogata l'agevolazione fiscale introdotta dalla L. 232/2016 (art. 1, comma 44) che prevede l'esenzione da Irpef e relative addizionali dei redditi dominicali e agrari conseguiti sui terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. L'agevolazione, limitatamente al reddito agrario, è poi estesa anche ai terreni presi in affitto per curarne la conduzione. Alla nozione di attività agricola rientrante nella revisione, sarebbero poi estese le attività derivanti da coltivazioni e allevamenti che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici, nonché i redditi derivanti dalla cessione di crediti di carbonio. Per tali attività, si prevede un sistema – per ora non specificato – di imposizione semplificata del relativo reddito, che dovrebbe appunto confrontarsi con l'esenzione (temporanea) tuttora in vigore. Analoghe forme di semplificazione sarebbero poi previste per i terreni agricoli su cui i titolari di reddito da pensione e i soggetti con redditi di modesto ammontare svolgono attività agricola.

In secondo luogo, estensioni del regime cedolare si prevedono anche in materia di tassazione dei *redditi da fabbricati*. L'attuale regime opzionale di cedolare secca previsto per le locazioni di immobili a finalità abitative sarebbe infatti esteso anche alle locazioni di immobili destinati a uso diverso da quello abitativo, così ampliando la fascia di esclusione di questi redditi dalla progressività dell'Irpef.

In terzo luogo, si conferma e si estende l'intensità di impiego di tassazioni sostitutive anche per i *redditi da attività finanziarie* (art. 1, comma 1, lett. d)). Il passaggio principale in materia riguarda l'unificazione della categoria dei *redditi da capitale* e dei *redditi diversi*. Nella prima categoria, come noto, rientrano principalmente interessi e dividendi; mentre la seconda categoria include prevalentemente le plusvalenze. La ragione di questa distinzione, teoricamente, riguarda la frequenza temporale di percezione di quei redditi: mentre la percezione dei redditi da capitale presenta generalmente una regolare periodicità, per le plusvalenze è prevalente il carattere di straordinarietà o occasionalità. Per questa ragione, la struttura della tassazione segue attualmente due regole diverse. In particolare, per i redditi da capitale la definizione della base imponibile segue il concetto di reddito lordo; mentre per le plusvalenze la base imponibile segue il concetto di reddito netto, al netto quindi di spese e minusvalenze. Ciò in ragione del fatto che mentre nel caso dei *redditi da capitale* (interessi e dividendi) non si può realizzare un flusso (di reddito) negativo (una perdita), nel caso del *capitale* è invece possibile che il segno della variazione sia negativo.

Per questa stessa ragione, la diversa natura delle due tipologie di reddito ha finora consigliato di escludere il ricorso alla compensazione eterogenea, cioè tra minusvalenze e redditi da capitale, consentendo che le prime potessero essere portate a riduzione solo delle corrispondenti plusvalenze. Sotto il profilo teorico, infatti, potrebbe non essere appropriato consentire la deducibilità di variazioni negative di *capitale* (minusvalenze) nei confronti di flussi di *reddito* che dal capitale derivano. Attualmente, il divieto di compensazione eterogenea subisce una sola eccezione, nel caso in cui il risparmiatore persona fisica decida di ricorrere a forme di risparmio gestito individuale. In questo caso, la deducibilità di eventuali minusvalenze è ammessa anche nei confronti dell'intero risultato di gestione, cioè dal complesso dei redditi da capitale e diversi, con un meccanismo di tassazione alla maturazione.

Il disegno di legge delega prevede di uniformare questi trattamenti, nella direzione di unificare le due tipologie di reddito (capitale e diversi) e quindi, per questa via, di ammettere la compensazione eterogenea sul complesso dei proventi e delle plusvalenze (o minusvalenze) sulla base del principio di cassa e del principio di tassazione al realizzo (e non alla maturazione), con possibilità di riporto agli anni successivi di eventuali eccedenze negative. In linea generale, come sopra accennato, questo risultato complessivo sarebbe soggetto a forme di imposizione sostitutiva dell'Irpef. Va poi rilevato che il regime di tassazione degli interessi sui titoli di Stato (attualmente inclusi nella categoria dei redditi da capitale e soggetti ad un'aliquota del 12,5 per cento) rimarrebbe invariato; inoltre, forme di tassazione agevolata potrebbero essere previste per i rendimenti conseguiti su investimenti rivolti alla previdenza complementare. Si conferma, quindi, l'impostazione di antica origine di mantenere questa tipologia di redditi al di fuori del perimetro dell'Irpef, indipendentemente dal profilo di progressività delle aliquote nominali.

C'è infine una serie di disposizioni relative al trattamento fiscale del *reddito di impresa* (art. 1, comma 1, lett. g)) percepito da persone fisiche che possono essere anche interpretate nella direzione di estensione di regimi cedolari/proporzionali. In particolare, per le imprese in regime di contabilità ordinaria, si prevede nuovamente la facoltà di avvalersi di un meccanismo di imposizione proporzionale con l'obiettivo di unificare il trattamento fiscale di imprese individuali e società di persone a quello delle società di capitali per evitare discriminazioni in base alla forma giuridica dell'impresa. Questo regime opzionale, di fatto analogo al regime di Imposta sul Reddito d'Impresa (IRI) previsto in passato, consentirebbe alle imprese, in prima battuta, di assoggettare l'intero risultato di esercizio ad un'imposizione proporzionale in linea con l'attuale Ires.¹² Successivamente, al momento del prelievo dell'utile da parte dell'imprenditore individuale o della sua distribuzione ai soci, la parte prelevata rientrerebbe in ambito Irpef; per evitare doppie imposizioni, all'imposta personale – per la parte corrispondente agli utili distribuiti – sarebbe

¹² L'IRI fu introdotta con la legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 547, L. 232/2016) con differimento di entrata in vigore nel gennaio 2018; la sua abolizione fu successivamente disposta a partire dall'anno di imposta 2018, il che ha impedito che questo regime producesse effetti.

sottratta l'imposta proporzionale già assolta a monte. Cosicché, il carico fiscale complessivo sui prelevamenti dell'imprenditore individuale o dei soci di società di persone corrisponderebbe a quello dell'imposta personale progressiva, mentre il carico fiscale complessivo sugli utili non distribuiti sarebbe determinato dall'imposta proporzionale e reale. Si tratta, in altri termini, dell'equivalente applicazione di un regime di integrazione totale tra imposta sulle società e imposta personale.

Questo meccanismo solleva alcuni elementi di riflessione. Nel caso delle società di capitali, il reddito di impresa generato dalla società è generalmente separato dal reddito percepito dal socio persona fisica. Ne consegue che – in ragione della autonoma capacità contributiva della società – mentre gli *utili non distribuiti* scontano l'imposta sulle società in quanto reddito di *impresa*, gli *utili distribuiti* scontano una tassazione aggiuntiva di natura reale e proporzionale (il 26 per cento) in quanto reddito di *capitale* percepito dai soci persone fisiche.¹³ Ciò in ragione del fatto che nelle società di capitali, il socio persona fisica può percepire dividendi senza conferire lavoro, il che impedisce di connotare il suo reddito come reddito di impresa. Da ciò consegue che nelle società di capitali, la società percepisce reddito di impresa, e il socio persona fisica percepisce reddito da capitale.

Sotto questo profilo, l'assimilazione del trattamento tributario delle imprese individuali e delle società di persone previsto dal disegno di legge delega è solamente apparente. Nel caso degli imprenditori individuali e delle società di persone, infatti, i prelevamenti delle persone fisiche a valere sugli utili di impresa (l'equivalente degli utili distribuiti nelle società di capitali) rientrerebbero nella progressività dell'Irpef, in quanto considerati *reddito da lavoro*. Mentre il restante reddito (equivalente agli utili non distribuiti) sarebbe tassato con un meccanismo analogo a quello dell'Ires. Tuttavia, poiché nel caso delle persone fisiche il reddito di impresa è generato da capitale e lavoro che rimontano alle stesse persone fisiche (non c'è separazione tra proprietà e controllo), isolare la componente lavoro dal reddito di impresa implica che ciò che resta sia imputabile al rendimento del capitale. Così facendo, di fatto, si elide la natura del reddito di impresa delle persone fisiche, ammettendo che il reddito prelevato sia *reddito da lavoro* e il reddito non prelevato sia *reddito da capitale*. Il che conduce a una seconda debolezza di questo tentativo di assimilazione, dato che gli 'utili distribuiti' assumerebbero la natura di reddito da capitale (tassato fuori dall'Irpef) nel caso dei soci di società di capitali e di reddito da lavoro (tassato in Irpef) nel caso delle imprese individuali e delle società di persone. Ne consegue che la ricercata omogeneità fiscale del trattamento di imprese con natura giuridica diversa, si infrange contro l'eterogeneità del trattamento fiscale del socio persona fisica a cui vengano distribuiti utili.

Conformemente a tale impianto teorico, il fatto che una parte dei redditi di impresa percepiti da società di persone e imprese individuali debba essere soggetto a una tassazione proporzionale reale separata dall'Irpef appare dunque discutibile. Imprenditori individuali e soci di società di persone percepiscono redditi di impresa nei quali la distinzione tra apporto del capitale e apporto del lavoro non è così netta come può manifestarsi nelle società di capitali. Per certi versi, nel caso delle persone fisiche, è proprio l'apporto congiunto di capitale e lavoro che determina la formazione del reddito d'impresa (e quindi né esclusivamente di capitale né esclusivamente di lavoro), in modo tale che le due componenti appaiono inscindibili se non al prezzo di arbitrarie imputazioni, il che giustifica la riconduzione a tassazione progressiva dell'intero reddito di impresa.

In ogni caso, la logica di queste disposizioni sul reddito di impresa appare pienamente allineata alla visione d'insieme del disegno di legge delega: da un lato, il declino della progressività effettiva dell'Irpef; dall'altro, il ricorso a forme sempre più estese di tassazione cedolare.

¹³ Tale meccanismo – nei fatti – equivale ad un sistema di integrazione totale soltanto per i soci con aliquota marginale massima dell'Irpef (43 per cento), con differenze invece nel caso in cui i contribuenti persone fisiche ricadano in scaglioni di reddito con aliquote marginali inferiori. Come schema generale, esso si presenta come sistema classico di doppia imposizione.

LE CONSEGUENZE DELLA FRAMMENTAZIONE DELL'IRPEF

3. Come risultato del frazionamento del criterio di equità orizzontale che discende dall'estesa e consapevole applicazione di forme cedolari, la progressività è destinata ad assumere un ruolo diverso rispetto al passato. Fino a tempi recenti, anche in presenza di imperfezioni, la struttura dell'Irpef era comunque ancorata all'ideale dell'imposta onnicomprensiva in modo tale da far risultare le deviazioni da questo principio delle eccezioni. Le opzioni di uscita dall'Irpef esercitate in modo piuttosto intenso negli ultimi anni, invece, hanno generato un cambio di paradigma, tale per cui l'impiego di cedolari si presenta ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente.

Sembra quindi che nel disegno di legge delega, il ricorso alle cedolari, e una loro possibile estensione, non venga proposto con l'intenzione di lasciare inalterato il grado di progressività formale dell'attuale Irpef; al contrario, di quest'ultima – come illustrato in precedenza – si propone una revisione avendo come obiettivo di lungo periodo forme di progressività ad aliquota unica. Si evita, in questo modo, che la costante erosione della base imponibile si associ a una progressività residuale, con carattere astratto e inerziale, sui redditi che non possono sottrarsi. Inoltre, la possibile revisione della progressività delle aliquote nominali riporta in primo piano la necessità che tale progressività sia modulata secondo qualche accettabile rapporto tra l'aliquota dei prelievi sostitutivi e l'aliquota marginale massima dell'Irpef.

Guardando alla coerenza complessiva del sistema di tassazione dei redditi, prescindendo dalle complesse motivazioni – sotto il profilo dell'equità orizzontale – che potrebbero consigliare l'esclusione dei redditi da lavoro dipendente da un sistema generale di *flat tax*, se questa modalità di prelievo sarà in effetti introdotta in Irpef, con aliquota unica e progressività per deduzione, ciò potrebbe consigliare il ritorno all'onniscoprensività del sistema almeno in termini di aliquote applicabili, anche se non completamente in termini di definizione delle basi imponibili. Il ritorno all'onniscoprensività, tuttavia, avrebbe probabilmente il costo di dover accettare un grado di progressività formale inferiore all'attuale. D'altra parte, l'accettazione di questo costo potrebbe essere compensata da più estesi programmi di spesa pubblica redistributiva, e anche da una più opportuna distribuzione del carico fiscale tra lavoro, consumi e rendite. In questi termini, vale ancora, al riguardo, l'antico l'avvertimento che ove l'attuazione di un'imposta progressiva si dimostri molto difettosa, anche per ragioni legate all'estensione della base imponibile, sia preferibile attenuare fortemente la progressività, per scegliere forme di imposizione più semplici o realizzare una più marcata redistribuzione attraverso l'uso della spesa pubblica¹⁴. Limitare il perimetro della progressività, infatti, tenderà nel tempo ad aggravare la tensione tra coloro che alla progressività sono soggetti e coloro che se ne possono sottrarre¹⁵. Una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme meno disordinate del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

¹⁴ Si veda Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria, 1963, 13-14.

¹⁵ Si tratta di un tema ampiamente trattato anche in tempi non recenti da Pedone A., op. cit.

