

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

Testimonianza di Giacomo Ricotti

Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia

Commissioni riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze)
e 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)

Roma, 11 gennaio 2021

Ringrazio per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario.

Come ha rilevato il Governatore, il sistema tributario italiano necessita di una riforma ampia e organica, che tenga conto della complessità delle funzioni che esso svolge e della molteplicità degli obiettivi che gli sono affidati¹.

La riforma dovrebbe porsi come finalità principale quella di sostenere la crescita della nostra economia – fortemente provata non solo dalla grave crisi che stiamo vivendo, ma anche da un lungo periodo di ristagno – incentivando l'offerta di lavoro e l'attività d'impresa.

Qualunque intervento di riforma dovrebbe inoltre evitare di aumentare il livello complessivo del prelievo fiscale, già alto nel confronto internazionale. Quest'ultimo risente in misura significativa dell'incidenza dell'economia sommersa e dell'evasione, che si traduce in una pressione fiscale effettiva troppo elevata per quanti rispettano pienamente le regole. Per favorire la crescita occorrerà, piuttosto, muovere verso una ricomposizione del prelievo fiscale a beneficio dei fattori produttivi. Interventi in questa direzione consentirebbero di minimizzare le distorsioni indotte dalla tassazione e favorire l'impiego efficiente ed efficace delle risorse. La necessità di non pregiudicare la sostenibilità dei conti pubblici richiede che, qualora la ricomposizione delle entrate risultante dalla riforma comportasse una perdita di gettito, questa andrà compensata con opportuni interventi di riduzione delle spese.

¹ Cfr. I. Visco, *Considerazioni finali*, 2019.

Appare poi fondamentale semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente, sia nel paese sia all'estero.

Conformemente all'oggetto principale dell'indagine, nel corso dell'audizione mi soffermerò soprattutto sull'imposta personale sui redditi delle persone fisiche (Irpef), esaminando alcune criticità dell'attuale sistema. Analizzerò anche alcune questioni che devono essere affrontate per garantire il carattere organico dell'intervento di riforma; esse attengono alle finalità che si desidera attribuire all'Irpef, al modello di imposizione sui redditi e al conseguente coordinamento con le altre forme di prelievo sui redditi e sulla ricchezza; discuterò anche della possibile ricomposizione delle entrate. Infine, mi occuperò degli interventi necessari per preservare la riforma, riguardanti il processo di produzione e di manutenzione delle norme e il funzionamento della giustizia tributaria. Verranno evidenziate similitudini e differenze tra il sistema italiano e quello di altri paesi, guardando in particolare ai principali dell'area dell'euro.

Per ragioni legate alla durata del mio intervento, non tratterò il tema dei contributi sociali; una riforma dell'Irpef non può però prescindere dal loro assetto. Per le stesse ragioni non affronterò, se non con qualche occasionale richiamo, argomenti altrettanto importanti per una revisione complessiva del sistema fiscale, ciascuno dei quali richiederebbe un approfondimento a sé stante. Mi riferisco, in particolare, alla tassazione applicata a livello territoriale e al suo rapporto con i prelievi erariali, e alla necessità di rivedere il sistema tributario anche in chiave di sostenibilità ambientale.

1. L'Irpef: le principali criticità

L'Irpef rappresenta l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano per gettito (pari a poco meno dell'11 per cento del PIL e al 40 per cento circa delle entrate fiscali). Come noto, il tributo assume come unità impositiva l'individuo e ha una struttura progressiva di aliquote per scaglioni di reddito.

Entrata in vigore il 1° gennaio 1974, l'Irpef sostituì l'imposta complementare personale sul reddito complessivo e 3 imposte reali cedolari (terreni, fabbricati, ricchezza mobile), prelevate con diverse aliquote (anche progressive) su 6 tipi di reddito, nonché alcuni tributi locali e varie addizionali, erariali e locali.

Nei lavori preparatori della Commissione Cosciani l'imposta era stata concepita come personale, omnicomprensiva e progressiva, da integrare con un prelievo patrimoniale. Non tutti i redditi furono però assoggettati ad aliquota progressiva: gran parte di quelli di capitale continuò ad essere tassata separatamente in misura proporzionale. In luogo della patrimoniale fu introdotta l'Illor, un'imposta proporzionale e reale che colpiva i redditi fondiari, di capitale e d'impresa soggetti ad Irpef.

In 47 anni l'Irpef è stata oggetto di numerosi interventi, che si sono stratificati nel tempo e hanno reso l'imposta estremamente complessa.

I soli testi normativi di base (DPR n. 597/1973 e Testo unico delle imposte sui redditi – TUIR) hanno subito oltre mille interventi ad opera di circa 200 provvedimenti: si sono succedute 14 scale di aliquote, dalla prima con 32 scaglioni all'attuale – la più longeva – con 5; il numero di deduzioni (10 nel 1974) è quasi raddoppiato nei soli primi 15 anni; nei successivi 3 anni, tra il 1989 e il 1992, circa la metà di esse è stata trasformata in detrazioni; da allora il ruolo di queste ultime è venuto crescendo ed oggi le detrazioni previste dal TUIR sono oltre 30, contro le due del 1974 (per familiari a carico e per spese di produzione del reddito); gli importi di queste due detrazioni, originariamente fissi, sono diventati variabili in base al reddito, finendo per contribuire in misura determinante alla progressività dell'imposta.

La struttura attuale dell'Irpef presenta diverse criticità dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità della tassazione. Le principali, esaminate di seguito, riguardano l'evasione dell'imposta, l'erosione della base imponibile, il livello e l'andamento delle aliquote marginali effettive e la capacità redistributiva dell'imposta.

L'evasione. – L'evasione fiscale sottrae gettito all'erario e aggrava il prelievo sui contribuenti onesti. Genera condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, favorendo quelle che evadono o che operano in settori dove è più facile sfuggire al fisco. Distorce scelte occupazionali, investimento in capitale umano e offerta di lavoro. Può condizionare la crescita dimensionale e il tasso di innovazione delle imprese, con effetti negativi sul potenziale di crescita dell'economia.

Alle radici di questo problema ci sono svariati fattori, inclusa la struttura frammentata del sistema economico, che rende difficili i controlli². Rilevano però anche il disegno molto articolato delle imposte, un impianto sanzionatorio poco efficace, le difficoltà per l'amministrazione finanziaria di utilizzare appieno i dati disponibili³.

Una stima dell'evasione dell'Irpef, insieme a quella riguardante le altre imposte, è contenuta nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* (d'ora in poi indicata come "Relazione"), allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

La base di partenza principale per la stima dell'evasione fiscale e contributiva condotta nella Relazione è la valutazione dell'economia sommersa effettuata annualmente dall'Istat. Nel 2018, ultimo anno per il quale sono disponibili le elaborazioni, il prodotto attribuito all'economia sommersa ammontava a oltre 190 miliardi di euro (il 10,8 per cento del totale).

L'evasione è misurata attraverso il cosiddetto tax gap, ossia la differenza tra il gettito teorico in presenza di perfetto adempimento degli obblighi fiscali e contributivi e il gettito

² Cfr. S. Manestra, *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 81, dicembre 2010.

³ Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2020-2022. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*, 12 novembre 2019.

effettivo. Nel 2018, il tax gap è stato pari a circa 104,6 miliardi di euro, di cui 92,3 miliardi di mancate entrate fiscali e 12,3 di mancate entrate contributive.

Secondo la "Relazione" l'evasione relativa all'Irpef ammontava nel 2018 a circa 38 miliardi (il 41 per cento del totale delle imposte evase); più di quattro quinti erano riconducibili a redditi da lavoro autonomo e d'impresa, il resto al lavoro dipendente irregolare. A titolo di confronto, i maggiori contributi al *tax gap* sono dovuti a IVA (circa 33 miliardi), Ires (circa 9 miliardi) e IRAP (circa 5 miliardi).

In proporzione al gettito teorico, il *gap* dell'Irpef sui redditi da lavoro autonomo e d'impresa (intorno al 68 per cento) è molto più alto di quello relativo a IVA, Ires e IRAP (con valori compresi tra il 20 e il 25 per cento). Se tali redditi fossero interamente dichiarati, la loro quota sul totale della base imponibile Irpef passerebbe da poco più di un decimo a oltre un quarto.

Rispetto agli altri paesi, l'evasione fiscale risulta particolarmente elevata in Italia. Come noto la comparazione delle stime dell'evasione è difficoltosa a causa della diversità di dati e metodologie. Allo stato attuale, un confronto attendibile è possibile solo con riferimento all'IVA, una buona *proxy* della gravità del problema per tutto il sistema fiscale e per la quale l'Italia registra una delle più elevate differenze tra gettito teorico e gettito effettivamente incassato⁴.

Dai dati della "Relazione" si registra negli ultimi anni una tendenza alla riduzione dell'evasione sia in valore assoluto sia in termini relativi, dovuta soprattutto alla componente IVA e in misura minore alle componenti Ires e IRAP; la componente dovuta all'Irpef su lavoro autonomo e impresa è invece piuttosto stabile.

L'aumento della *compliance* dell'IVA è anche il risultato di diversi interventi varati negli ultimi anni per il contrasto all'evasione (*reverse charge*, *split payment*, fatturazione elettronica)⁵, che hanno consentito all'Italia di registrare un miglioramento superiore alla media europea⁶.

⁴ Nel 2018 l'Italia presentava il *gap* maggiore in valore assoluto (35,4 miliardi di euro) ed era quarta in termini relativi (24,5 per cento), preceduta da Romania (33,8), Grecia (30,1) e Lituania (25,9). I rapporti più bassi tra evasione e gettito teorico si registravano in Svezia (0,7 per cento), Croazia (3,5) e Finlandia (3,6). Nel Regno Unito, il valore assoluto del *gap* ammontava a 23,5 miliardi quello relativo al 12,2 per cento; valori ancora più bassi si registravano in Germania (22,1 miliardi, 8,6 per cento), Francia (12,8 miliardi, 7,1 per cento) e Spagna (4,9 miliardi, 6 per cento) (cfr. European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2020 Final Report, 2020*).

⁵ Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2020-2022. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*, 12 novembre 2019.

⁶ In Italia, nel periodo 2014-2018 la variazione del livello di *compliance* ha contribuito positivamente alle entrate IVA in tutti gli anni considerati; in media la variazione annuale delle entrate IVA dovuta al miglioramento della *compliance* è stata pari a circa il 2,1 per cento contro una media europea dell'1,4 per cento (cfr. European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2020 Final Report, 2020*).

Il contrasto all'evasione dell'Irpef potrà trarre beneficio dalla riduzione del *gap* IVA, in particolare di quello dovuto alla sottofatturazione. L'estensione degli obblighi di fatturazione elettronica e l'introduzione della comunicazione telematica dei corrispettivi, che si realizzerà compiutamente solo nel 2021, pur a fronte di inevitabili costi *una tantum* di implementazione e adeguamento, appaiono suscettibili di incidere significativamente anche sull'evasione dell'Irpef, riducendo allo stesso tempo il costo della *compliance* fiscale⁷. In quest'ottica, il sistema di fatturazione elettronica andrebbe generalizzato, applicandolo a tutte le categorie di operatori economici.

L'erosione. – La base imponibile dell'Irpef ha subito un fenomeno di erosione attraverso tre processi: per "cedolarizzazione", ossia con la tassazione separata e proporzionale di alcuni cespiti; per proliferazione delle cosiddette spese fiscali (*tax expenditures*), sotto forma di esenzioni, deduzioni e detrazioni; per obsolescenza dei valori tassati, come nel caso del mancato aggiornamento dei valori catastali.

La cedolarizzazione era un tratto già presente alla nascita dell'imposta, con la tassazione proporzionale dei redditi di capitale. Negli ultimi due decenni ha interessato anche i redditi minimi d'impresa e di lavoro autonomo (cfr. l'approfondimento *La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia* in appendice), i canoni di abitazioni locate (e, per i contratti conclusi nel 2019, anche dei negozi), i premi di risultato dei dipendenti, i compensi per ripetizioni. La crescente estensione dei regimi di tassazione sostitutiva determina un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta (questione su cui mi soffermerò in seguito). Questi effetti vengono poi amplificati dalla mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali. Nel complesso, la cedolarizzazione riduce la base imponibile dell'Irpef di circa un decimo, effetto in gran parte riconducibile a redditi finanziari e a redditi d'impresa e da lavoro autonomo, soprattutto dopo l'estensione del prelievo proporzionale ai soggetti con ricavi non superiori a 65 mila euro.

Nei principali paesi dell'area dell'euro la scelta di tassare in via proporzionale è frequente per i redditi finanziari, ma non per i redditi da lavoro autonomo e di impresa (cfr. l'approfondimento *La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi* in appendice).

Anche l'incidenza delle spese fiscali è andata crescendo nel tempo. Nel 2019 quelle relative solo all'Irpef erano 139, il 26 per cento di quelle riferite a tutte le imposte. Esse

⁷ La fatturazione elettronica, prevista dalla L. 244/2007, ha trovato applicazione in diversi momenti. Il decreto interministeriale 55 del 3 aprile 2013 ha disposto l'obbligo di emissione della fattura elettronica per una parte della pubblica amministrazione dal 6 giugno 2014 e per un'altra parte dal 31 marzo 2015. Tra soggetti privati il D.lgs. 127/2015, come modificato dalla L. 205/2017, ne ha previsto l'obbligatorietà dal 1° gennaio 2019. L'introduzione della trasmissione telematica dei corrispettivi, prevista sempre dal D.lgs. 127/2015, come modificato dall'art. 17 del DL 119/2018, è divenuta obbligatoria per i soggetti di maggiori dimensioni dal 1° luglio 2019, per gli altri dal 1° gennaio 2020. L'obbligo è di fatto scattato dal 1° gennaio 2021 per effetto della proroga della moratoria sanzioni.

determinavano una riduzione di gettito di oltre 42 miliardi (il 68 per cento di quella dovuta al complesso delle spese fiscali)⁸.

Larga parte delle riduzioni di gettito è riconducibile a poche voci, collegate a politiche consolidate in ambito abitativo, sanitario, previdenziale e scolastico⁹. I benefici di alcune tendono a concentrarsi tra i contribuenti nei decili più alti di reddito con una riduzione della progressività dell'Irpef. Qualora dalla revisione delle *tax expenditures* si volesse recuperare gettito a copertura di altre parti della riforma sarebbe inevitabile individuare le priorità tra le politiche settoriali.

Un confronto qualitativo con i principali paesi dell'area dell'euro (Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna) mostra che l'Italia ha una più vasta gamma di detrazioni e deduzioni per oneri, all'interno della quale agevola categorie di spesa che godono di trattamenti di favore anche negli altri paesi: previdenza complementare, istruzione, corresponsione di alimenti e assistenza a familiari, interessi sui mutui. Confronti quantitativi sono ostacolati dal fatto che il numero e il valore delle spese dipendono dalla definizione delle stesse adottata, dal modello di welfare, dalle dimensioni assolute della finanza pubblica e dalle altre caratteristiche delle imposte affette, a partire dalle aliquote. Il fenomeno assume comunque dimensioni rilevanti anche negli altri principali paesi. A titolo meramente indicativo in Francia le spese fiscali dell'impôt sur le revenu sono 184 su un totale di 468 e corrispondono a 36 dei 99 miliardi di minor gettito; nel Regno Unito fa riferimento all'income tax il 30 per cento dei 155 miliardi ascrivibili alle 111 misure oggetto di stima; in Germania l'Einkommensteuergesetz contempla 29 delle 105 spese fiscali complessivamente applicate, per un ammontare pari a 7 dei 32 miliardi totali.

Infine, l'erosione è dovuta anche all'obsolescenza delle basi imponibili, fenomeno che riguarda i redditi determinati in modo forfetario o figurativo facendo riferimento ai valori indicati nei catasti immobiliari, che non sono aggiornati da diversi anni (cfr. l'approfondimento *La revisione dei valori catastali* in appendice)¹⁰. Tali valori influiscono non solo sulla determinazione dell'Irpef, ma anche di altre imposte (Imu, registro, successioni e ipocatastali).

Il livello e l'andamento delle aliquote marginali. – La combinazione dei vari elementi di definizione della base imponibile e dell'imposta personale, del sistema dei contributi sociali e delle regole di erogazione dei trasferimenti determina il livello e

⁸ Cfr. MEF, *Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali*, tavola a pag. 12, allegato alla NADEF 2020; la tavola è basata sul *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019* del MEF. Con riferimento al valore complessivo delle spese fiscali, la relazione segnala che tale cifra non necessariamente corrisponde al gettito recuperabile con l'abolizione di tutte le misure, giacché ognuna di esse è valutata *ceteris paribus*, dove tra i *ceteris* sono comprese anche le altre spese fiscali. Alle spese richiamate nel testo, si aggiungevano ulteriori 55 voci, con effetti anche su altre imposte, che riducevano il gettito Irpef per oltre 3 miliardi.

⁹ Le detrazioni per produzione di reddito e per carichi familiari non rientrano nella definizione di spesa fiscale adottata per la redazione del rapporto, in quanto ritenute elementi strutturali dell'imposta (MEF, *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016*, pag. 13).

¹⁰ Commissione 6ª del Senato della Repubblica, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili – Testimonianza di Alessandro Buoncompagni (Servizio Rapporti fiscali) e Sandro Momigliano (Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria)*, 13 giugno 2013.

l'andamento delle aliquote marginali effettive. Esse rivestono una particolare importanza poiché influiscono sull'offerta di lavoro, sull'evasione e sul lavoro irregolare.

Le aliquote marginali effettive misurano la parte dell'incremento unitario del reddito lordo che viene assorbita dal sistema di imposte, contributi sociali e trasferimenti assistenziali. Esse sono generalmente positive e inferiori al 100 per cento. Possono però essere anche negative, se l'aumento del reddito disponibile è superiore all'aumento marginale del reddito lordo, perché si accede a maggiori trasferimenti (ad esempio, superando la soglia di esenzione dall'Irpef si ha diritto al bonus per i lavoratori dipendenti). Possono essere anche superiori al 100 per cento, se l'incremento marginale del reddito lordo comporta una riduzione del reddito disponibile, tipicamente dovuto al venire meno di alcuni trasferimenti assistenziali o all'applicazione su tutto il reddito delle addizionali locali al superamento della soglia di esenzione dall'imposta nazionale; si parla in questo caso di "trappola della povertà".

L'interazione tra i molteplici ed articolati parametri del sistema *tax and benefit* italiano (trasferimenti, da un lato; aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e regimi sostitutivi dell'Irpef, dall'altro; alcuni di questi con soglie di accesso e disegno decrescente rispetto al reddito), stratificatisi nel tempo in maniera non coerente tra loro, ha fatto sì che le aliquote marginali effettive siano molto diverse per valori di reddito simili, raggiungano un livello generalmente elevato anche per redditi contenuti e assumano un andamento erratico¹¹.

In base a valutazioni effettuate con il modello di microsimulazione BIMic della Banca d'Italia¹², nel 2019 la media delle aliquote marginali effettive si attesta attorno al 38 per cento, di cui 8 punti dovuti ai contributi sociali, circa 26 attribuibili all'Irpef e poco meno di 2 riconducibili rispettivamente al bonus Irpef e agli altri trasferimenti sociali. Inoltre la variabilità delle aliquote marginali effettive per uno stesso livello di reddito può essere molto alta per effetto della differenziazione dei parametri del sistema fiscale e dei trasferimenti in base alle diverse fonti di reddito e alle condizioni specifiche del contribuente.

Soffermandosi sui soli lavoratori dipendenti, le aliquote marginali effettive presentano valori piuttosto elevati già in corrispondenza di livelli di reddito contenuti: esse raggiungono livelli mediamente superiori al 40 per cento oltre i 17 mila euro di reddito. Inoltre presentano un andamento erratico al crescere del reddito. Per i redditi bassi ciò è dovuto alle diverse soglie di accesso ai trasferimenti sociali (come il Reddito di cittadinanza o il bonus Irpef), a quella di esenzione dall'Irpef (superata la quale sono dovute anche le addizionali locali su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta nazionale) e al limite per la definizione dei carichi familiari che influiscono sulle detrazioni e sugli assegni familiari. I redditi medi, a loro volta, subiscono inasprimenti dell'aliquota marginale effettiva a causa dei salti di aliquota legale tra scaglioni, del variare del disegno delle detrazioni da lavoro

¹¹ Cfr. N. Curci, P. Rizza, M. Romanelli e M. Savegnago, *Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione BIMic*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 546, 2020.

¹² Cfr. N. Curci, M. Savegnago, e M. Cioffi, *BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 394, 2017.

dipendente e per la rapida riduzione all'aumentare del reddito della detrazione aggiuntiva per redditi da lavoro dipendente introdotta lo scorso anno (che determina un picco superiore al 65 per cento per i redditi compresi tra 35 e 40 mila euro).

Le caratteristiche dell'Irpef spiegano una parte rilevante dell'andamento delle aliquote marginali. Un processo di riforma dell'imposta personale sul reddito dovrà pertanto cercare di contenere le irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali, anche per ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro. Qualora si decidesse di mantenere l'attuale struttura dell'imposta, sarebbe opportuna una riorganizzazione unitaria del sistema di detrazioni e *bonus*, frutto di interventi successivi non coerenti tra loro, e un ripensamento del loro disegno anche alla luce dell'interazione con scaglioni e aliquote legali. Al contempo, un processo di riforma dell'Irpef non potrà prescindere dal riordino degli istituti a essa collegati (come i trasferimenti sociali e le addizionali locali), che andrà realizzato in maniera organica e coordinata.

La capacità redistributiva dell'Irpef. – L'Irpef riveste un ruolo rilevante nella complessiva capacità redistributiva del nostro sistema *tax and benefit*. Elaborazioni basate sul modello di microsimulazione BIMic suggeriscono che siano ascrivibili all'Irpef circa 4 dei complessivi 15 punti di riduzione dell'indice di disuguaglianza di Gini che si verifica nel passaggio dai redditi di mercato a quelli disponibili familiari equivalenti: al netto dei redditi da pensione, si tratta del maggiore contributo.

Le principali componenti della struttura attuale dell'imposta giocano un ruolo diverso nel determinare questo risultato. Circa metà della capacità redistributiva dell'Irpef è spiegata dal sistema di scaglioni e aliquote, poco più del 40 per cento dalle detrazioni e meno del 10 per cento dalla definizione della base imponibile (comprese le deduzioni). L'effetto regressivo dell'esclusione dalla progressività dell'Irpef dei redditi da attività finanziarie e di quelli d'impresa e da lavoro autonomo inferiori a 65 mila euro risulta pari a circa 6 punti percentuali; esso è più che compensato dall'esclusione dalla base imponibile di altre componenti del reddito lordo (come i trasferimenti assistenziali).

Infine, l'assenza di meccanismi di imposta negativa limita le possibilità di redistribuzione dell'Irpef nei confronti dei soggetti incapienti, che avviene essenzialmente dai redditi più elevati a quelli intermedi.

2. Questioni di carattere generale da valutare per una riforma

Per pervenire ad una riforma dell'Irpef che abbia caratteristiche di organicità debbono essere affrontate diverse questioni di carattere generale. Tra le più rilevanti rientrano quelle sulle finalità dell'imposta, la definizione della base imponibile e il coordinamento con gli altri prelievi presenti nel sistema tributario.

Le finalità dell'imposta e la definizione della base imponibile. – Un ripensamento dell'Irpef all'interno di una più ampia riforma del sistema fiscale non può prescindere da una valutazione approfondita delle finalità che si intendano attribuire all'imposta e della funzione che essa debba svolgere all'interno del sistema di *tax and benefit*.

Oltre a costituire il principale strumento di redistribuzione (e, quindi, di riduzione delle disuguaglianze) dal lato delle imposte, all'Irpef sono oggi assegnati molteplici obiettivi, anche di natura extra-tributaria. Volendo perseguire una riforma organica, occorrerebbe riflettere su quali siano gli strumenti del sistema più adatti a perseguire ciascun obiettivo.

In particolare, è necessario stabilire fin da subito se l'imposta personale debba svolgere un ruolo rilevante anche nelle politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alla famiglia, o se invece sia più opportuno demandare tali compiti ad altri strumenti, che comunque andranno adeguatamente raccordati con l'Irpef.

Attualmente alcune caratteristiche dell'Irpef non la rendono adatta a perseguire tali finalità. Innanzitutto, per attribuire determinate prestazioni o integrazioni è preferibile far riferimento ai mezzi posseduti dalla famiglia, piuttosto che dal singolo individuo, unità impositiva dell'Irpef odierna. Inoltre, ricorrere unicamente al solo reddito dichiarato ai fini Irpef come prova dei mezzi per l'accesso alle politiche di sostegno appare riduttivo, problema ulteriormente aggravato dai fenomeni dell'evasione e dell'erosione della base imponibile. Infine, l'assenza di forme di imposta negativa non consente di intervenire nei casi in cui i soggetti che avrebbero diritto a integrazioni del reddito ricadano all'interno della *no tax area*.

Altri strumenti, che tengano conto sia del patrimonio posseduto sia del reddito percepito, sono in grado di individuare più correttamente i destinatari degli aiuti attraverso modalità di *means testing* su base familiare. In quest'ambito va quindi valutata positivamente l'opera di razionalizzazione dei sussidi alla famiglia, già avviata con l'assegno unico e universale di prossima istituzione.

Subito dopo le finalità dell'imposta, occorre decidere quale debba essere la sua base imponibile e, in particolare, quanto ampia e quali redditi debba ricomprendere. La scelta andrà collocata tra i due poli della "*comprehensive income taxation*" e del sistema cedolare.

Nel modello di "comprehensive income taxation" esiste un'unica imposta sul reddito complessivo, che non differenzia il prelievo tra le diverse fonti in base alla loro natura. La considerazione del reddito complessivo del contribuente, unitamente al carattere personale del prelievo e all'applicazione di aliquote progressive, consente il perseguimento di obiettivi di equità orizzontale e verticale. Inoltre, per costruzione, il sistema garantisce la neutralità di trattamento fiscale fra diverse forme di reddito.

Nei modelli di tipo cedolare i redditi sono invece suddivisi in diverse categorie (da lavoro, da risparmio, di impresa, da fabbricati) ed a ciascuna di esse si applica un'imposta specifica. Tali modelli – consentendo di tener conto delle caratteristiche delle diverse categorie di redditi (in termini, ad esempio, di modalità di calcolo delle basi imponibili e della loro relativa mobilità, nonché delle possibilità di intervento dei sostituti d'imposta) – tendono a semplificare la gestione del sistema tributario e a ridurre i costi amministrativi e di compliance. Tuttavia essi non garantiscono il rispetto dell'equità orizzontale, ammettendo che il livello di prelievo possa differire tra contribuenti con uguali livelli di reddito complessivo risultante da diverse categorie. Inoltre, a causa dei problemi

di inquadramento fiscale di alcune tipologie di reddito, i sistemi di tipo cedolare tendono a creare inevitabilmente spazi per comportamenti elusivi che necessitano di adeguati presidi, con un conseguente aumento della complessità del sistema.

Nei sistemi di tassazione adottati in quasi tutti i paesi convivono elementi riconducibili ai due modelli impositivi. In particolare, i cosiddetti sistemi di tipo duale limitano la progressività ai soli redditi da lavoro e applicano ai redditi da capitale un'aliquota proporzionale pari a quella del primo scaglione dell'imposta sul reddito. Essi nascono come risposta alla concorrenza fiscale internazionale sui fattori produttivi più mobili, riducendo il prelievo sui redditi derivanti dall'impiego del capitale.

Il sistema italiano, seppur ispirato al modello della *comprehensive income taxation* nelle proposte iniziali della Commissione Cosciani, ha assunto sin dall'origine i connotati di un sistema duale, per l'esclusione dalla base imponibile dei redditi finanziari; come già rilevato, negli anni il novero dei redditi soggetti a prelievo proporzionale è stato ulteriormente esteso.

Sempre nell'ambito della definizione della base imponibile rientra la scelta dell'unità impositiva, che può essere l'individuo, come nell'Irpef attuale, o la famiglia. Questa decisione ha importanti conseguenze per l'equità e l'efficienza. La tassazione su base familiare, che sul piano dell'equità consentirebbe di tenere conto delle economie nel consumo realizzabili tra conviventi, sul piano dell'efficienza accentuerebbe il problema – molto grave nel nostro paese – della bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alzando l'aliquota marginale effettiva del secondo percettore di reddito della famiglia¹³. Sarebbe forse preferibile confermare la scelta dell'individuo come unità impositiva; gli effetti indesiderati sull'equità di tale opzione sono di fatto mitigati dal recente potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà, che si basano su una misura familiare di capacità reddituali e patrimoniali, e dal previsto avvio dell'assegno unico e universale per i figli.

Il coordinamento tra Irpef e altri prelievi. – Il disegno di un sistema di tassazione del reddito personale richiede un coordinamento con altre forme di prelievo. I casi in cui questa necessità è più evidente riguardano la tassazione sulle imprese, quella sui redditi finanziari e quella sul patrimonio.

Il prelievo sulle imprese. – Il reddito d'impresa, in funzione delle scelte organizzative adottate dall'imprenditore, può essere assoggettato a imposta personale o a imposta societaria. Motivazioni basate su costi di adempimento e complessità organizzative inducono a prospettare differenti trattamenti tributari tra soggetti che svolgono attività d'impresa: la variabile dimensionale può essere utilizzata come indicatore della diversa gradazione degli adempimenti richiesti. Allo stesso tempo, per i soggetti di maggiori dimensioni il coordinamento tra i due prelievi risulta necessario proprio per evitare che differenti trattamenti fiscali distorcano le scelte organizzative, con una inefficiente allocazione delle risorse.

¹³ Cfr. M.R. Marino, M. Romanelli e M. Tasso, *Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labour supply model*, Banca d'Italia, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 1084, 2016, per una discussione su politiche fiscali e di *welfare* che consentano di potenziare la lotta alla povertà minimizzando gli effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito.

Nel sistema attuale rientrano nell'ambito della tassazione personale i redditi degli imprenditori individuali e dei soci delle società di persone (cosiddetta tassazione per trasparenza). Sono previsti tre regimi fiscali, con adempimenti di complessità crescente: si passa da adempimenti minimi, per gli imprenditori individuali, con determinazione dell'imponibile parametrata ai ricavi, applicazione di un'imposta proporzionale ed esclusione dall'imposta sul valore aggiunto, a regimi di contabilità semplificata e contabilità ordinaria, con determinazione analitica del reddito e inclusione dello stesso nella base imponibile Irpef (cfr. approfondimento *La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia* in appendice).

Le differenze tra i regimi di contabilità semplificata e ordinaria riflettono differenze organizzative che dovrebbero connotare le imprese per le diverse dimensioni, a prescindere dai vincoli fiscali. Maggiori e più incisive sull'entità del prelievo fiscale sono le differenze tra i contribuenti soggetti al regime forfetario e gli altri: esse possono incentivare l'evasione o condurre a scelte organizzative subottimali per evitare il forte aggravio fiscale derivante dall'uscita dal regime più favorevole.

Sono apprezzabili le semplificazioni previste dal regime forfetario per i soggetti di minori dimensioni, anche per evitare che oneri di *compliance* elevati rappresentino barriere all'entrata sul mercato. Sotto il profilo del prelievo, l'esperienza di altri paesi europei indica come il reddito di questi soggetti, anche se determinato forfetariamente, possa essere incluso nella base imponibile dell'imposta progressiva personale, evitando gli effetti di erosione propri del sistema italiano (cfr. approfondimento *La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi* in appendice).

La tassazione del reddito d'impresa in Irpef dei soggetti di maggiori dimensioni dovrebbe poi essere coordinata con quanto previsto dall'imposta sulle società. Andrebbero superate le attuali differenziazioni basate unicamente sulla forma giuridica assunta dall'impresa, in modo da equiparare il trattamento fiscale tra soggetti simili sotto il profilo dimensionale e reddituale, sempre per evitare che scelte organizzative non efficienti siano dettate essenzialmente da motivazioni fiscali. Andrebbero uniformate sia le regole di determinazione della base imponibile, sia le modalità e le misure del prelievo. Sotto il primo aspetto, le differenze riguardano gli interessi passivi, le plusvalenze e i dividendi derivanti da partecipazioni in società. Per quanto riguarda il prelievo, andrebbero distinti il reddito d'impresa – da assoggettare alla stessa aliquota di tassazione a prescindere dalla forma prescelta (impresa individuale, società di persone, società di capitali) – da quello attribuibile all'imprenditore o al socio.

Un intervento in questo senso era contenuto nella legge delega per la riforma del sistema fiscale del 2014, ma non trovò attuazione. Nel 2017 si cercò di introdurre una soluzione attraverso l'imposta sul reddito d'impresa (IRI), che però fu prima rinviata e poi abrogata nel 2019. L'IRI prevedeva l'applicazione di aliquote differenziate per il reddito d'impresa "prelevato" dall'imprenditore o dai soci, assoggettato a imposta progressiva personale, e il reddito mantenuto in azienda, tassato in via proporzionale alla medesima aliquota dell'Ires. Nel confronto con i principali paesi europei, sistemi che mirano a garantire un trattamento fiscale neutrale del reddito di impresa indipendentemente dalla forma giuridica sono presenti in Danimarca e Svezia e si applicano anche al reddito professionale dei lavoratori autonomi.

In questi due paesi vige un sistema di tipo Dual Income Tax (DIT) nel quale una parte del reddito attribuibile all'imprenditore individuale, ai soci delle società di persone e ai lavoratori autonomi è tassato come reddito da capitale finanziario, sfuggendo del tutto alla tassazione progressiva dell'imposta personale. In generale, nei sistemi duali le disparità di trattamento delle imprese individuali o delle società di persone rispetto alle società di capitali sono attenuate dal fatto che parte del reddito di impresa è tassato alle aliquote a cui sono assoggettati i redditi da capitale, più basse rispetto a quelle a cui sono sottoposti i redditi da lavoro.

La tassazione dei redditi finanziari. – Per quanto riguarda i redditi finanziari, nell'ottica della riforma dell'Irpef occorre innanzitutto scegliere fra l'attuale sistema di tassazione sostitutiva e l'inclusione nella base imponibile soggetta a tassazione progressiva.

Nel sistema attuale i redditi derivanti da investimenti sono generalmente esclusi da Irpef e tassati con prelievo proporzionale. I redditi finanziari sono soggetti a imposte sostitutive o ritenute con aliquota del 26 per cento, applicate dagli intermediari; un'aliquota inferiore, pari al 12,5 per cento, si applica ai titoli di Stato e al risparmio postale; sono esenti i proventi percepiti o realizzati nell'ambito dei piani individuali di risparmio (PIR).

La tassazione progressiva consentirebbe di accrescere la capacità redistributiva del sistema tributario. Tuttavia essa presenta una serie di problemi di non facile soluzione.

In primo luogo, comporterebbe un aumento del costo del capitale per le imprese e maggiori incentivi al trasferimento all'estero dei capitali, sebbene oggi attenuati dai progressi compiuti nello scambio di informazioni. In secondo luogo, renderebbe ancora più rilevanti la questione della doppia imposizione economica dei redditi partecipativi, dovuta al prelievo a livello societario e in capo ai soci, e quella del trattamento da riservare alle plusvalenze, che possono maturare in un arco temporale pluriennale. In assenza di correttivi, assoggettare queste componenti di reddito a tassazione progressiva potrebbe essere molto penalizzante e accentuare – qualora si confermasse l'attuale sistema di tassazione dei *capital gains* al realizzo – l'effetto di *tax deferral* (ossia, il differimento delle vendite per massimizzare il beneficio finanziario derivante dal rinvio della tassazione). Infine, invertire il paradigma adottato fin dall'introduzione dell'Irpef comporterebbe una revisione completa del sistema di amministrazione di questi prelievi, con costi significativi sia per l'Amministrazione finanziaria sia per gli intermediari e, di riflesso, per gli stessi risparmiatori.

Per tenere conto di tali problemi, razionalizzando l'attuale sistema, si potrebbe considerare la possibilità di realizzare compiutamente il modello di tassazione duale, assoggettando i redditi da investimenti finanziari a un'unica aliquota, allineata a quella prevista per i redditi d'impresa.

Una variante di questo modello è l'imposta "duale progressiva", che prevede l'applicazione sui redditi da investimento di aliquote progressive distinte e più basse di quelle applicate sui redditi da lavoro, ma che presenta gli stessi problemi amministrativi del sistema omnicomprendivo.

Nel panorama internazionale, la tassazione dei redditi finanziari è attualmente informata prevalentemente a modelli che si avvicinano a quello duale, essendo basati su una tassazione proporzionale dei proventi; a differenza dell'Italia, negli altri paesi sono previste disposizioni per ridurre il prelievo sui contribuenti con redditi più bassi.

Tra i principali paesi dell'area dell'euro, oltre all'Italia, il sistema duale è applicato da Francia e Germania. Alcuni paesi (ad esempio, la Spagna) adottano lo schema "duale progressivo", tassando ad aliquote progressive specifiche, distinte da quelle dell'imposta personale, tutti i redditi da capitale. Altri paesi non appartenenti all'UE includono tuttora i redditi finanziari nella base imponibile dell'imposta personale progressiva, ma adottano opportuni correttivi per attenuare la doppia tassazione di dividendi e plusvalenze (ad esempio, Regno Unito e Stati Uniti applicano su dividendi e plusvalenze aliquote progressive separate, più basse rispetto a quelle applicate sugli altri redditi). Sempre con riferimento ai principali paesi europei, le aliquote legali ordinarie vanno dal 19-23 per cento della Spagna al 30 per cento della Francia; nel mezzo si collocano Italia e Germania, rispettivamente con il 26 e il 26,375 per cento.

Tendenzialmente, anche gli altri paesi tassano in modo simile le varie categorie di redditi finanziari (interessi, dividendi, capital gain e proventi da derivati), ma con rilevanti eccezioni al criterio dell'uniformità della tassazione. Piani di risparmio a tassazione agevolata, analoghi ai nostri PIR, si riscontrano anche in Francia, Regno Unito e Spagna. In Francia, inoltre, sono esentati gli interessi su diverse categorie di depositi e conti correnti bancari accessi da individui giovani e a basso reddito. In Germania, non sono tassate le plusvalenze realizzate su titoli di debito se il periodo di detenzione è superiore a un anno. Alcuni paesi ammettono, entro dati limiti, la possibilità di compensare le minusvalenze con interessi e dividendi (Spagna, ma solo nel limite del 25 per cento della minusvalenza) o solo con i dividendi (Germania, solo per le minusvalenze su azioni).

In Germania sono previste soglie di esenzione per i redditi da capitale; anche nel Regno Unito sono previste soglie di esenzione sia per gli interessi sia per i capital gain; in Francia e Germania è possibile optare per la tassazione progressiva, ove più favorevole.

Una realizzazione compiuta del modello duale comporterebbe l'applicazione generalizzata della tassazione proporzionale anche ai redditi derivanti da altri impieghi del capitale, già oggi possibile per alcuni redditi da investimenti in immobili.

In Italia attualmente il regime di tassazione degli investimenti immobiliari è misto: una tassazione proporzionale al 21 per cento (cosiddetta cedolare secca, ridotta al 10 per cento in alcuni casi) si può applicare sui canoni di locazione degli immobili residenziali; i redditi da locazione degli immobili ad uso commerciale sono soggetti ad Irpef (per i contratti conclusi nel 2019 è possibile optare per la cedolare secca); i redditi figurativi delle abitazioni principali e degli immobili non locati sono esclusi dall'imposta sui redditi¹⁴.

Per i redditi da locazione di immobili prevale negli altri paesi la tassazione progressiva, talvolta attenuata dalla deducibilità delle spese sostenute e di altri oneri relativi all'immobile.

¹⁴ Fanno eccezione i redditi figurativi degli immobili non locati siti nello stesso comune di quello dell'abitazione principale, soggetti a Irpef per la metà del reddito determinato catastalmente.

Per gli immobili non locati, in diversi paesi (ad esempio Paesi Bassi e Spagna) è tassato il reddito figurativo, mentre è quasi sempre esente quello dell'abitazione principale.

Oltre al sistema di tassazione, omnicomprensivo o duale, la riforma dovrà affrontare con attenzione anche altre questioni dell'imposizione sui redditi finanziari, relative alla determinazione della base imponibile, al *timing* del prelievo e alla doppia tassazione economica dei redditi partecipativi. Per la prima andrebbe superata la distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi. Per quanto riguarda il *timing* del prelievo, coesistono diverse modalità di tassazione (prelievo sui proventi realizzati o sui risultati maturati) che andrebbero uniformate, indipendentemente dalle modalità di impiego del risparmio. Infine, andrebbero coordinati i diversi livelli di prelievo sugli investimenti nel capitale di rischio (redditi della società, redditi e patrimonio del socio) per evitare effetti negativi sul costo del capitale (cfr. approfondimento *Questioni di design nella tassazione dei redditi finanziari* in appendice).

I prelievi sul patrimonio. – Un tema rilevante che è opportuno discutere nell'ambito di una riforma organica della tassazione riguarda l'imposizione sui patrimoni e la sua interazione con l'imposizione personale sui redditi. La tassazione sui patrimoni è uno strumento che può affiancare l'imposta sui redditi per conseguire i livelli desiderati di progressività del prelievo complessivo, particolarmente nei modelli di tipo duale, e correggere le carenze degli altri prelievi sulla ricchezza, tenendo però conto degli effetti avversi sulla crescita. Si tratta, in ogni caso, di un tema alquanto dibattuto nella letteratura economica, sul quale sono stati avanzati diversi argomenti a favore e contro (cfr. approfondimento *Gli argomenti a favore e contro la tassazione patrimoniale* in appendice)¹⁵.

Le imposte patrimoniali possono avere natura personale o reale. Sebbene condividano in larga parte vantaggi e svantaggi indicati dalla letteratura, esistono differenze legate all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. Le prime sono solitamente applicate alla ricchezza netta complessiva della famiglia, con aliquote progressive e fasce di esenzione; le patrimoniali reali colpiscono determinate categorie di beni posseduti dai singoli, con aliquote proporzionali. Le prime, pur preferibili da un punto di vista teorico, incontrano rilevanti difficoltà applicative, legate soprattutto alle possibilità di elusione (ad es. l'occultamento del patrimonio dietro schermi societari o fiduciari). Queste difficoltà non si incontrano invece con le patrimoniali reali; queste ultime, pur non tenendo conto della situazione soggettiva degli individui e delle famiglie, presentano il pregio di una relativa semplicità amministrativa. Inoltre, con le patrimoniali reali è possibile anche graduare diversamente il prelievo in funzione della natura del bene tassato, tenendo in considerazione le caratteristiche di mobilità e i rischi di elusione e/o evasione che contraddistinguono le diverse attività e l'eventuale assoggettamento ad altre imposte.

Attualmente in Italia, pur in assenza di un'imposizione di tipo personale sulla ricchezza, esistono diverse forme di prelievo sul patrimonio, non prive di criticità.

¹⁵ OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No. 26, 2018, OECD Publishing, Paris.

Le imposte patrimoniali più rilevanti sono l'Imu, l'imposta di bollo sui prodotti finanziari e le omologhe imposte per i beni detenuti all'estero¹⁶. Nel 2018, il gettito complessivo di queste imposte è stato pari a circa 23 miliardi di euro (di cui circa 18,7 dovuti all'Imu e 4,5 all'imposta di bollo sui prodotti finanziari).

Per l'imposta di bollo, l'applicazione in somma fissa per alcune attività e proporzionale per altre può comportare distorsioni nelle scelte di investimento.

Nel caso dell'Imu, la principale criticità risiede nel mancato aggiornamento dei valori catastali (che determinano l'imposta effettiva) ai valori di mercato. In assenza di una revisione delle rendite, l'Imu comporta un trattamento relativamente più favorevole per i proprietari di immobili più vetusti, siti spesso in zone più centrali, con rendite solitamente meno aggiornate, e una penalizzazione per i proprietari di immobili di più recente costruzione, tipicamente siti in zone più periferiche (cfr. approfondimento *La revisione dei valori catastali* in appendice). Infine, l'imposta sugli immobili in Italia è caratterizzata da una anomalia rispetto agli altri paesi in quanto non si applica alle abitazioni principali.

Attenzione va prestata agli effetti della coesistenza di diverse tipologie di prelievo. Nel sistema italiano l'interazione di imposte patrimoniali e reddituali può determinare un carico tributario complessivo prossimo, se non superiore, a quello che si avrebbe se gli stessi redditi fossero soggetti all'aliquota marginale massima dell'Irpef. L'applicazione del bollo sulle attività finanziarie implica un prelievo fiscale complessivo sul reddito che aumenta al diminuire dei rendimenti: ai tassi attuali, anche senza considerare l'inflazione, può arrivare a livelli superiori all'aliquota marginale dell'Irpef del 43 per cento. Livelli elevati di prelievo si hanno anche nel caso di immobili locati, dato che l'Imu si somma all'imposizione sostitutiva mediante cedolare secca o a quella progressiva sui redditi.

In Italia, come in altri paesi, anche il trasferimento della ricchezza è soggetto a prelievi. Tra questi ultimi rientrano: le imposte sulle successioni e sulle donazioni; le imposte di registro, ipotecarie e catastali nel caso di trasferimento di immobili; l'imposta sulle transazioni finanziarie in azioni e derivati su azioni.

Il prelievo sui trasferimenti di immobili a titolo oneroso, di entità proporzionale al valore delle transazioni, incide sull'efficiente allocazione delle risorse. In quest'ambito, potrebbe essere ribilanciato il peso relativo della tassazione applicata sulle transazioni *inter vivos* e quello dell'imposta sulle successioni e donazioni, il cui gettito è complessivamente contenuto (inferiore al miliardo) per l'effetto combinato di franchigie, aliquote e mancata revisione dei valori catastali¹⁷.

I prelievi di carattere reale sono presenti in tutti i maggiori paesi europei per gli immobili e di norma riguardano anche l'abitazione principale; viceversa, a differenza

¹⁶ Oltre alle imposte principali, esistono anche tributi annuali minori, come quelli su auto di lusso (cd. superbollo) e aeromobili privati.

¹⁷ Commissione 6ª del Senato della Repubblica, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili – Testimonianza di Alessandro Buoncompagni (Servizio Rapporti fiscali) e Sandro Momigliano (Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria)*, 13 giugno 2013.

dell'Italia nessun paese applica imposte patrimoniali di tipo reale sulla ricchezza finanziaria, anche se il Belgio ne ha annunciato l'introduzione lo scorso mese di novembre¹⁸.

Le difficoltà amministrative e un'ampia possibilità di evasione ed elusione hanno nel tempo portato all'abrogazione dell'imposta patrimoniale personale in molti paesi europei¹⁹ soprattutto a fronte di un gettito molto contenuto. I paesi che l'hanno mantenuta hanno tenuto conto di considerazioni più generali sul *tax mix* ritenuto più adatto al proprio contesto economico.

Attualmente solo Norvegia, Spagna e Svizzera applicano imposte patrimoniali personali. L'imposizione è progressiva in Spagna e nella maggior parte dei cantoni svizzeri²⁰; proporzionale in Norvegia. Il gettito è rilevante solo in Svizzera.

In Francia l'imposta era applicata in via generale e progressiva fino al 2017; dal 2018 è stata delimitata al solo patrimonio immobiliare. I Paesi Bassi, infine, applicano nella sostanza un'imposta patrimoniale proporzionale sulla ricchezza personale in luogo di un prelievo sui redditi (cfr. approfondimento *Le imposte patrimoniali personali nel panorama internazionale* in appendice).

3. Verso una ricomposizione del prelievo

Nell'analisi condotta finora ho evidenziato i principali aspetti da considerare per una riforma organica dell'Irpef: la struttura del tributo, agendo sugli elementi che determinano aliquote marginali erratiche e sulle criticità dovute all'erosione; la ripartizione delle finalità tra l'Irpef e gli altri strumenti presenti nel sistema di *tax and benefit*. Infine, qualunque sia il modello di tassazione prescelto, occorre tenere conto dell'interazione tra l'imposta personale e altri prelievi su reddito d'impresa, redditi finanziari e patrimonio, considerando gli effetti sul costo del capitale e sulla progressività complessiva del sistema, nonché gli impatti delle scelte sugli oneri di *compliance*.

Una revisione del sistema fiscale deve contribuire alla ripresa dell'economia italiana. Come la Banca d'Italia ha più volte sostenuto, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e di altri organismi internazionali, è necessario ridurre il carico fiscale sui fattori produttivi per incentivare l'offerta di lavoro e gli investimenti, favorendo così la crescita²¹. A tal fine, va valutata una diversa ripartizione del prelievo tra le basi imponibili, senza aumentare la pressione fiscale complessiva.

¹⁸ Il 6 novembre 2020 in Belgio è stata annunciata l'istituzione di un'imposta patrimoniale annuale dello 0,15% sui conti di deposito titoli con giacenza media annuale superiore a 1 milione di euro. È previsto un tetto massimo all'ammontare dell'imposta, pari al 10% del valore del deposito eccedente un milione di euro.

¹⁹ All'inizio degli anni novanta, dodici paesi applicavano l'imposta patrimoniale personale sulla ricchezza netta.

²⁰ In questi ultimi l'imposta si applica anche alle persone giuridiche, ma con aliquote quasi ovunque proporzionali.

²¹ Cfr. I. Visco, *Considerazioni finali*, 2020.

Anche se negli ultimi anni diversi interventi hanno concorso a diminuire il livello dell'imposizione, l'Italia, nel confronto internazionale, si caratterizza ancora per l'alta incidenza del carico fiscale sul capitale e soprattutto sul lavoro.

Sulla base dei dati più recenti della Commissione europea, nel 2018 in Italia il peso relativo delle imposte sul capitale è stato più alto della media europea (23 per cento contro una media per l'area dell'euro del 21 per cento), così come l'aliquota effettiva di tassazione che si ottiene rapportando tutte le imposte su tale fattore (sui redditi e sullo stock, di famiglie e imprese) al totale dei redditi da capitale (29,2 per cento contro il 23). Considerando la sola tassazione societaria, nel 2018 l'aliquota effettiva media è stata pari in Italia al 24,6 per cento a fronte di una media del 21,7 per cento per l'area dell'euro. Includendo anche la tassazione dei dividendi (ma non quella della ricchezza finanziaria), la stessa aliquota si attestava al 36 per cento (30,2 per cento nell'area dell'euro).

Sempre in base ai dati della Commissione, il prelievo sul lavoro è tra i più elevati in Europa. L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro, che include anche i contributi sociali versati dal datore e dal lavoratore, è stata pari nel 2018 al 42,7 per cento (la terza più alta), a fronte di una media del 38,6 per cento per l'area dell'euro. Anche le più recenti analisi dell'OCSE, riferite al 2019, confermano l'Italia tra i paesi con il cuneo fiscale sul lavoro più elevato (ad esempio, per un lavoratore single con una retribuzione pari a quella media, il cuneo fiscale è pari al 48 per cento del costo del lavoro, inferiore solo a quello del Belgio e della Germania)²².

Negli ultimi anni hanno concorso alla riduzione del prelievo sul lavoro il bonus Irpef (introdotto nel 2014 e potenziato nel 2019), l'aumento delle detrazioni per lavoro dipendente (nel 2019), l'esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dall'IRAP (dal 2015) e le agevolazioni contributive. Tra gli interventi adottati per ridurre la tassazione del capitale: l'aliquota Ires, passata dal 27,5 al 24 per cento dal 2017; l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), introdotto dal 2011; gli incentivi adottati nell'ambito del piano "Impresa 4.0".

Dati i vincoli di bilancio, a parità di spesa pubblica, ulteriori riduzioni del prelievo sul lavoro potrebbero essere finanziate attraverso un maggiore carico fiscale sui consumi e sulla ricchezza, considerato meno dannoso per la crescita²³.

Il prelievo sui consumi. – Il confronto internazionale mostra come il livello di prelievo effettivo sui consumi in Italia sia tra i più bassi in Europa, anche per il limitato apporto dell'IVA.

Nel 2018, l'aliquota implicita di tassazione sul consumo è stata pari in Italia al 15,7 per cento (il terzo valore più basso dopo Spagna e Romania), a fronte di una media del 16,8 per cento nell'area dell'euro. La quota dovuta all'IVA sull'aliquota implicita complessiva è la più bassa in Europa (56 per cento a fronte di circa il 63 per cento della

²² OECD, *Taxing Wages 2020*, 2020.

²³ Cfr. B. Brys, S. Perret, A. Thomas, P. O'Reilly, *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers, n. 26, 2016.

media dell'area euro). Anche rispetto al PIL, in Italia il gettito IVA è più basso della media europea (6,2 per cento rispetto al 6,9 per cento nell'area dell'euro).

Su di esso influisce l'elevato *compliance gap* dell'IVA (cui ho fatto cenno precedentemente), ma anche l'erosione dell'imposta (il cosiddetto *policy gap*), dovuta ad una struttura del tributo caratterizzata da esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte. Entrambe le componenti risultano per l'Italia superiori alla media dell'area dell'euro.

Una ricomposizione del prelievo dai redditi da lavoro ai consumi potrebbe essere ottenuta, oltre che con un rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione dell'IVA, riducendo l'erosione dell'imposta. Un intervento sul *policy gap*, a fronte di possibili vantaggi sul piano dell'efficienza, può comportare effetti distributivi avversi, visto il profilo regressivo dell'IVA rispetto al reddito. Questi effetti potrebbero essere contenuti rivedendo appropriatamente la struttura delle aliquote e l'allocazione di beni e servizi tra le stesse. Nel valutare la portata di tali effetti, va comunque considerato anche il potenziamento del sistema dei trasferimenti sociali a favore delle famiglie appartenenti ai decili di reddito più bassi, avviato in anni recenti prima con il Reddito di inclusione e poi con il Reddito di cittadinanza²⁴.

Ad ogni modo, qualsivoglia ipotesi di riforma dell'IVA dovrà tenere conto dei vincoli comunitari, per non incorrere in procedure di infrazione e generare incertezza per gli operatori economici (cfr. approfondimento *I vincoli comunitari alle modifiche dell'imposta sul valore aggiunto* in appendice).

Il prelievo sulla ricchezza. – Oltre che con il maggiore prelievo sui consumi o in combinazione con esso, una riduzione del carico fiscale sul lavoro potrebbe essere attuata con un aumento dell'imposizione sulla ricchezza.

In tale ambito, si potrebbero rivedere le attuali imposte reali sulla ricchezza immobiliare e finanziaria. Qualunque intervento in questa direzione dovrebbe tenere conto del diverso impatto di queste forme di tassazione sulla crescita.

La letteratura economica riconosce nella tassazione dei patrimoni immobiliari una forma di prelievo poco distorsiva. Sebbene in linea con la media europea, il livello della tassazione sugli immobili in Italia è inferiore a quello di paesi comparabili per dimensioni e struttura economica.

Il livello della tassazione sugli immobili in Italia è sostanzialmente in linea con la media europea (rispetto al PIL, nel 2018, il 2,4 per cento uguale alla media dell'area dell'euro), ma inferiore a quello di Francia e Spagna; anche la composizione delle imposte immobiliari è analoga a quella della media dell'area dell'euro.

²⁴ Cfr. il riquadro: *Un'analisi degli effetti macroeconomici e redistributivi delle clausole di salvaguardia sull'IVA*, in Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2018*, capitolo 11, 2019, e N. Curci, M. Savegnago, *Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 1244, 2019.

Dati i vincoli del nostro bilancio pubblico, un maggiore prelievo sul possesso di immobili per finanziare un minor carico sui fattori produttivi potrebbe rappresentare un'opzione di riforma favorevole alla crescita. Alcune recenti simulazioni mostrano come sia possibile disegnare interventi congiunti di riduzione delle imposte sul lavoro e di revisione della tassazione immobiliare che nel loro insieme consentano di ottenere contestualmente un impatto economico positivo ed effetti redistributivi non avversi²⁵.

Margini di riforma nell'ambito della tassazione della ricchezza immobiliare possono essere individuati nell'ampliamento della base imponibile dei prelievi esistenti, realizzabile sia attraverso la revisione dei valori catastali, sia con l'inclusione delle abitazioni principali (eventualmente prevedendo una detrazione che riduca l'incidenza dell'imposta per le famiglie a basso reddito). Oltre ai riflessi positivi sul gettito, interventi in questa direzione consentirebbero di affrontare alcune criticità sul piano distributivo. Una revisione del catasto finalizzata all'allineamento dei valori a quelli di mercato migliorerebbe il profilo distributivo di tutte le imposte gravanti sugli immobili, sia di quelle ricorrenti (come l'Imu) che di quelle non ricorrenti (come le imposte d'atto e quella su successioni e donazioni). Inoltre valori catastali aggiornati renderebbero più equa una ipotetica reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale²⁶, la cui esenzione da ogni forma di imposizione ha effetti distributivi a favore dei decili di reddito più alti.

Più marcate potrebbero essere le distorsioni, in termini di rischi di evasione e di effetti sulla crescita, di un aumento della tassazione sulla ricchezza finanziaria, soprattutto per i possibili riflessi negativi sul costo del capitale delle imprese, anche alla luce del già elevato prelievo complessivo su tale componente, derivante dalla stratificazione delle diverse forme di imposizione sopra richiamata.

4. Preservare la riforma: intervenire su altri aspetti del sistema tributario

Come ricordato in apertura dell'audizione, una riforma organica dell'Irpef e di altre imposte dovrebbe avere, tra i suoi obiettivi, la semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo; inoltre, una volta realizzata, la riforma andrebbe preservata dal rischio di nuove destrutturazioni. Affinché ciò avvenga, la riforma dovrebbe essere accompagnata da interventi su altri aspetti del sistema fiscale (accertamento, riscossione, contenzioso), che lo rendano più trasparente, più stabile e certo e quindi più prevedibile e semplice per il contribuente²⁷.

²⁵ Per una ipotesi di riduzione dell'imposta personale finanziata da una riforma della tassazione immobiliare, si veda E. Cammeraat e E. Crivelli, *Towards a comprehensive tax reform for Italy*, IMF Working Paper WP/20/37, 2020. Altri risultati sugli effetti macroeconomici e distributivi di riforme della tassazione immobiliare sono contenuti in Commissione europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione: relazione per paese relativa all'Italia 2020*, SWD(2020) 511 final, 26 febbraio 2020.

²⁶ Cfr. G. Messina, M. Savegnago, *A prova di acronimo: i tributi locali sulla prima casa in Italia*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza* n. 250, 2014.

²⁷ Cfr. E. Zangari, A. Caiumi e T. Hemmelgarn, *Tax Uncertainty: Evidence and Policy Responses*, Taxation Papers 67, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2017.

Fra gli interventi possibili, tre sembrano prioritari: uno "a monte" delle norme, con una disciplina più stringente sulla produzione legislativa; e due "a valle" delle stesse, ossia il riordino delle disposizioni esistenti in testi unici e una riforma della giustizia tributaria.

La produzione delle norme tributarie. – Già nel 1950 Cesare Cosciani lamentava l'impossibilità di razionalizzare il sistema, sottolineando come la continua ed estemporanea produzione di norme tra loro poco o nulla coordinate conducesse a un sistema di difficile comprensione anche per esperti della materia. Il rilievo sembra ancora di attualità: con l'eccezione dei decreti legislativi redatti in base a leggi delega, il resto della produzione normativa è ormai da tempo affidata a decreti legge emanati durante tutto l'anno e alla sessione di bilancio di fine anno. Si tratta di strumenti legislativi caratterizzati da tempi di approvazione e discussione ristretti e quindi inevitabilmente insufficienti per la formulazione di testi completi e chiari, al punto che le norme primarie non di rado rinviano a disposizioni attuative anche per elementi fondamentali degli istituti introdotti. Il risultato di queste modalità di legiferare è la stratificazione di circa un migliaio di fonti primarie e secondarie, a cui si aggiungono circolari esplicative e istruzioni applicative.

La questione della produzione delle norme tributarie era già stata posta in sede di Assemblea costituente, quando si suggerì di inserire in Costituzione "regole particolari sulla formazione delle leggi d'imposta e sulla esclusione o limitazione di forme di legislazione tributaria diverse dalla legge formale"²⁸. La giustificazione di tale scelta era triplice: la conferma della competenza del Parlamento nella materia che ha determinato lo sviluppo dell'istituzione come contraltare al potere esecutivo; la garanzia della libertà dei cittadini rispetto a uno strumento – il tributo – incidente sui loro diritti; la convinzione che una procedura legislativa rigorosa renda il sistema tributario più stabile e quindi più efficace. Fu altresì suggerita la strutturazione di un regolare sistema di consultazione di esperti.

La nostra Costituzione contiene un limite alla legislazione tributaria ed è l'esclusione da referendum delle questioni tributarie. A livello di norme ordinarie vi è poi l'articolo 4 dello Statuto del contribuente, che vieta di usare il decreto legge per istituire nuovi tributi o per estendere tributi esistenti ad altri soggetti passivi. Tale divieto potrebbe essere esteso a tutti i casi in cui risulti opportuna e necessaria una più approfondita elaborazione e discussione delle proposte di modifica del sistema. Il tutto avendo sempre presente l'opportunità – da tempo e da molti affermata – di elevare alcuni principi generali dello Statuto al rango di normativa costituzionale.

Alcune costituzioni limitano gli strumenti legislativi utilizzabili in materia d'imposta: in Spagna (art. 134) è esclusa l'istituzione di nuovi tributi con la legge di bilancio; in Francia (art. 34) solo una legge del Parlamento può approvare "la base imponibile, l'aliquota e le modalità di riscossione delle imposte di ogni natura", anche se tale previsione è attenuata dal potere regolamentare del Governo in sede di applicazione.

²⁸ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente, V – Finanza, I – Relazione*, pag. 23, 1946.

Un'esperienza particolarmente articolata di regolamentazione della produzione legislativa tributaria è quella dei Paesi Bassi, dove ogni settembre, con il discorso della Corona, insieme al bilancio viene presentato un piano tributario annuale (Belastingplan). L'elaborazione di tale piano inizia nei primi mesi dell'anno con la raccolta delle proposte da parte del ministero delle finanze e prosegue con una verifica della fattibilità, un'estesa consultazione con altri uffici e autorità, la deliberazione del Consiglio dei ministri e il parere del Consiglio di Stato.

Il riordino delle norme. – La qualità della legislazione tributaria presenta profili di criticità non solo in relazione alla produzione delle norme, ma anche per il loro stato attuale.

L'esigenza di riordino delle norme era già stata riconosciuta in sede di redazione della Costituzione. La Commissione economica aveva identificato tre diversi livelli – principi generali, regole amministrative e regole sostanziali dei singoli tributi – concludendo che semplificazione e uniformità sarebbero state garantite dalla formulazione di un "codice o legge fondamentale dei tributi", a cui dare rango di norma costituzionale o per la cui modificazione prevedere una procedura rafforzata, e da una revisione organica e un coordinamento delle "troppo numerose e contrastanti" leggi d'imposta.

Il consolidamento, vale a dire il mero riordino in testi unici compilativi delle norme esistenti, senza modifiche sostanziali, avrebbe un effetto positivo in termini di certezza e chiarezza; esso potrebbe fornire anche indicazioni per la riforma del sistema, mettendo in evidenza incoerenze e duplicazioni di regole e istituti e ponendo le basi per una razionalizzazione delle disposizioni esistenti. La codificazione permetterebbe la revisione sostanziale delle norme e la creazione di un sistema come quello ipotizzato in sede costituente.

Le esperienze di riordino normativo di altri paesi seguono due modelli. Il primo è quello della redazione di codici tributari e gli esempi più rilevanti sono gli USA, con l'Internal Revenue Code, la Francia, con il Code général des impôts, a cui si affianca il Livre des procédures fiscales. Il secondo modello prevede una legge generale contenente le norme comuni a tutti i tributi e, tendenzialmente, un testo per ogni singolo tributo o settore impositivo ed ha come capofila la Germania, la cui Abgabenordnung (emanata per la prima volta nel 1919) ha costituito un passaggio fondamentale nell'elaborazione degli attuali istituti del diritto tributario e un modello di riferimento per altri paesi; tra questi vi sono l'Austria e la Spagna, con la Ley General Tributaria relativa ai tributi erariali, a cui si può affiancare la legge organica sul finanziamento delle comunità autonome (LOFCA).

Lo strumento principale di riordino è costituito dalla legge, ordinaria o di delega, necessaria se si intende procedere a una codificazione; per il consolidamento, se non si intende tornare a utilizzare le leggi annuali di semplificazione – strumento caduto in desuetudine, ma non cancellato – si possono esplorare le potenzialità dei testi unici compilativi di cui alla legge 400 del 1988, che non richiedono l'intervento del legislatore

ma solo l'approvazione del Governo, con il parere o, in alternativa, la cooperazione del Consiglio di Stato.

Molti paesi prevedono percorsi strutturati per l'attività di riordino legislativo, non solo in campo fiscale. In Francia dal 1948 opera una Commissione per la codificazione (riorganizzata nel 1989), in base a una procedura ridefinita in dettaglio nel 1996. In Germania – dove un lavoro di riordino totale fu condotto dal 1958 al 1968 – sono previste "leggi di purificazione giuridica" ed è possibile la ripubblicazione aggiornata di leggi già approvate; quest'ultima procedura è operante anche in Austria per espressa previsione costituzionale e consente al Governo anche di correggere incongruenze nei testi. Base costituzionale hanno anche le procedure spagnole di codificación e di refundación, a cui provvede la Comisión general de codificación. Nel Regno Unito vi sono dal 1965 due Law Commissions (una competente per la Scozia), che possono predisporre progetti di consolidamento di tre tipi (semplice, con correzioni, con emendamenti).

La giustizia tributaria. – L'assetto attuale della giustizia tributaria risale alla riforma del 1992. Tale riforma ha, tra l'altro, confermato la scelta di affidare la giurisdizione sulle liti fiscali ad organi specializzati (Commissioni tributarie provinciali, CTP, e regionali, CTR) e definito l'articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio.

I giudici tributari sono nominati sulla base di una selezione che avviene per titoli e non per pubblico concorso; sono previsti anche giudici non togati, che provengono dai ruoli degli enti pubblici o sono appartenenti in prevalenza alle professioni giuridico-economiche²⁹.

La presenza di giudici non togati è un tratto tipico del sistema italiano, privo di riscontri in quelli dei principali paesi europei (con l'eccezione della Germania).

Obiettivo della disciplina in materia di giustizia tributaria è anche filtrare le liti prima che arrivino dinanzi alle Corti. I paesi di *civil law* affidano tale funzione a istituti deflattivi, che incentivano la composizione cooperativa dei contenziosi potenziali. Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno potenziato questa capacità di filtro, con percorsi di risoluzione cooperativa delle controversie: in quest'ambito, l'innovazione di maggiore impatto è stata l'introduzione del reclamo-mediazione obbligatorio (2011).

La mediazione si applica alle controversie di valore fino a 50.000 euro e permette al contribuente di attivare una fase di dialogo con l'amministrazione finanziaria (AF), per arrivare ad una transazione aderendo alla proposta formulata dall'AF oppure iniziare il contenzioso, senza dover attivare un'ulteriore procedura. La mediazione genera benefici sia dal lato dell'AF (che ha il vantaggio di ponderare in anticipo tutte le difese del contribuente), sia dal lato del contribuente (in quanto con una sola istanza può attivare la procedura cooperativa e l'eventuale giudizio in CTP e ottenere, in caso di adesione, una riduzione delle eventuali sanzioni al 35% del minimo).

²⁹ Nel 2019 la quota dei giudici togati era pari al 49,8% nelle CTP e 57,6% nelle CTR.

Anche grazie al contributo degli strumenti deflattivi, nell'ultimo decennio il numero dei giudizi pendenti dinanzi le CTP e le CTR è progressivamente diminuito (da circa 700.000 nel 2010 a 335.000 nel 2019)³⁰. Nello stesso periodo, il numero delle pendenze dinanzi la Cassazione è invece aumentato, come anche la durata media dei giudizi, attestatasi nel 2019 a circa 4 anni³¹, che vanno ad aggiungersi ai 4 anni circa di durata media complessiva dei giudizi di merito nei gradi precedenti.

I contenziosi definiti ogni anno hanno osservato un andamento decrescente in CTP, mentre sono rimasti stabili in CTR; le controversie definite per giudice raggiungono, nel 2019, lo stesso valore per CTP e CTR, ma con una riduzione di tale valore nell'ultimo decennio di circa il 20% in CTP e un aumento di circa il 60% in CTR. Le controversie pendenti in CTP si sono ridotte di due terzi nell'ultimo decennio (sono meno di 200mila nel 2019), anche per il calo del flusso dei nuovi contenziosi, ridottosi della metà grazie all'introduzione della mediazione; un contributo alla deflazione può essere arrivato anche dai vari provvedimenti di definizione agevolata dei contenziosi. Nello stesso periodo i contenziosi pendenti in CTR mostrano invece un contenuto aumento. In Cassazione le liti pendenti sono costantemente aumentate, passando da circa 27mila a più di 50mila: i contenziosi tributari rappresentano un quarto di tutti i giudizi che affluiscono in Cassazione e quasi la metà di quelli pendenti.

Dal confronto con i tre principali paesi europei di civil law (Spagna, Francia e Germania) emerge che solo la Germania prevede tribunali dedicati come in Italia, ma con soli due gradi di giudizio e giudici specializzati. Anche in Spagna la giurisdizione si articola in due gradi di giudizio, mentre in Francia ne sono previsti tre; in entrambi i casi, le liti fiscali non sono affidate a corti tributarie, ma vengono decise dai giudici ordinari o amministrativi. I contenziosi in Germania e Francia sono molto inferiori rispetto a quelli dell'Italia: le controversie che affluiscono in primo grado sono circa un decimo di quelle italiani in Francia e un quarto in Germania.

Il modello esistente non sembra del tutto adeguato all'importanza che la giustizia tributaria ha per il funzionamento del sistema economico, oltre che fiscale, e all'evoluzione dell'ordinamento tributario verso regole di *compliance* sempre più imperniate sulla collaborazione e sulla parità tra fisco e contribuente. Esso può generare incertezza sull'applicazione delle regole fiscali, riducendo la propensione agli investimenti delle imprese e condizionandone le scelte di localizzazione in Italia.

Nel quadro di una possibile riforma della giustizia tributaria italiana, alcuni tratti del modello attuale non presentano criticità (ad esempio, la giurisdizione delle Commissioni tributarie, quali organi dedicati, per la natura di "massa" e l'elevata specializzazione tecnica del contenzioso tributario); altri aspetti dovrebbero invece essere oggetto di riflessione: tra questi, l'organico e i processi di selezione dei giudici.

³⁰ MEF, *Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie – Anno 2019*.

³¹ Corte di Cassazione, *La Cassazione civile – Annuario statistico 2019*.

La domanda di servizi di giustizia fiscale permane diffusa e trasversale alle imposte gestite nei singoli livelli di governo fiscale (erariale, locale) e alle diverse categorie di contribuenti e ai diversi settori produttivi; l'applicazione delle regole fiscali richiede elevati livelli di professionalità e la contaminazione tra discipline giuridiche ed economiche. Oggetto di riflessione dovrebbero essere sia la differenza di status tra giudici tributari e giudici ordinari, sia la riforma del processo di selezione, che dovrebbe avere luogo per pubblico concorso; nella selezione dovrebbero essere verificate le conoscenze specialistiche richieste per il ruolo.

APPROFONDIMENTI

La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi in Italia

La tassazione del reddito di imprese individuali, società di persone e lavoratori autonomi prevede tre regimi distinti, con adempimenti di complessità crescente.

Un primo regime, a carattere opzionale, è applicabile a imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi e compensi fino a 65.000 euro³². Il regime attuale prevede la determinazione forfetaria dell'imponibile attraverso l'applicazione di un coefficiente di redditività all'ammontare di ricavi/compensi; sono previsti coefficienti di redditività diversi a seconda del tipo di attività svolta. Il reddito non è incluso nella base Irpef, ma è soggetto a un'imposta sostitutiva del 15 per cento (5 per cento nei primi cinque anni di attività), che permette di evitare anche l'applicazione di IRAP e addizionali regionali e comunali. Le semplificazioni contabili e amministrative sono rilevanti e discendono soprattutto dall'esclusione di queste attività dall'IVA. I contribuenti che applicano il regime forfetario non sono sottoposti agli obblighi generalizzati di fatturazione elettronica.

I soggetti che non optano per l'applicazione del regime forfetario o non hanno i requisiti per farlo subiscono la tassazione Irpef ad aliquote progressive su un reddito determinato con regole diverse a seconda del regime contabile applicabile su scelta del contribuente o in funzione della dimensione del fatturato³³.

I soggetti di dimensioni minori possono tenere una contabilità semplificata e applicano un regime di determinazione della base imponibile che si basa sul principio di cassa, dando rilevanza ai ricavi percepiti e ai costi sostenuti; si tratta di un regime di cassa "impuro" in quanto sono previste numerose deroghe (ad esempio, rimane necessario procedere all'ammortamento dei beni strumentali, anziché dedurre il costo per intero nell'esercizio di acquisizione; si deducono gli accantonamenti di quiescenza e previdenza per il personale dipendente).

Gli imprenditori individuali e le società di persone che applicano il regime di contabilità ordinaria (per scelta o per superamento dei limiti di fatturato) determinano il reddito d'impresa secondo regole analoghe a quelle applicate dalle società di capitali soggette all'Ires, che danno rilevanza ai ricavi e ai costi di competenza, essendo l'aspetto finanziario rilevante solo per specifici componenti reddituali (ad esempio, i dividendi).

³² Regimi speciali per imprese e lavoratori autonomi entro soglie contenute di fatturato o per le nuove iniziative produttive erano previsti sin dal 2001.

³³ La contabilità ordinaria è obbligatoria quando i ricavi superano i 400.000 euro per le attività di prestazioni di servizi e i 700.000 euro per le altre attività.

La tassazione del reddito delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi negli altri paesi

Anche in altri paesi sono previsti regimi specifici per la tassazione delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi.

In Francia e Spagna il trattamento peculiare della piccola impresa e del lavoro autonomo si sostanzia in un vero e proprio regime di tassazione *ad hoc*, di natura facoltativa e quindi derogabile; in altri paesi invece, come ad esempio la Germania e i Paesi Bassi, non esiste un regime speciale ma sono comunque presenti misure di semplificazione e agevolazione³⁴. Generalmente queste misure si applicano ai soli imprenditori individuali e non alle società di persone.

L'accesso ai regimi semplificati è subordinato a requisiti dimensionali in termini di fatturato. In Spagna è prevista anche una soglia in termini di spese sostenute, che riguarda tutti i beni e servizi ad eccezione delle sole immobilizzazioni; sempre in Spagna è prevista anche una delimitazione sulla base delle attività svolte, essendo agevolabili solo quelle previste in un elenco ministeriale. In Francia, infine, per accedere al regime più favorevole (cosiddetto "*versement libératoire*") è necessario non superare determinate soglie di reddito familiare.

La base imponibile è per lo più determinata in maniera forfetaria, applicando coefficienti di redditività al fatturato. In Francia, se si hanno i requisiti per il regime di "*versement libératoire*", la base imponibile corrisponde al fatturato a cui vengono poi applicate aliquote di imposta sostitutiva molto basse (al di sotto del 2 per cento). Un sistema analogo vige anche in Spagna, dove il reddito viene determinato con una "stima oggettiva", calcolata sulla base dell'attività svolta e dell'organizzazione dei fattori produttivi; il sistema porta alla determinazione di un reddito netto al quale vengono poi applicate aliquote differenziate ancora una volta in funzione dell'attività e di altre circostanze.

In altri casi il reddito d'impresa o di lavoro autonomo partecipa alla formazione del reddito complessivo soggetto all'imposta personale progressiva. Ciò si verifica in Francia per i contribuenti che non hanno i requisiti per il "*versement libératoire*" e in Germania dove, come già visto, imprenditori individuali e lavoratori autonomi beneficiano di alcune semplificazioni, ma non è previsto alcun regime *ad hoc*.

Vario è poi il trattamento dei soggetti in esame ai fini IVA. In Francia gli imprenditori individuali e i lavoratori autonomi che rientrano nel regime del "*versement libératoire*" sono considerati alla stregua di consumatori finali, quindi non applicano l'IVA alle loro cessioni e prestazioni e non detraggono quella pagata sugli acquisti; al di fuori di questo regime, la non applicazione dell'IVA è consentita solo al di sotto di soglie di fatturato specifiche (94.300 euro per la vendita di beni e 36.500 per la prestazione di servizi). In Spagna, invece, l'IVA continua ad applicarsi anche nell'ambito del regime riservato alla piccola impresa e ai lavoratori autonomi, sia pure con alcune semplificazioni operative.

³⁴ Ad esempio, in Germania è prevista la determinazione analitica del reddito, con la possibilità di calcolarlo per cassa, come differenza tra entrate e uscite.

L'imposta è generalmente applicata anche in Germania e nei Paesi Bassi, essendo prevista l'esenzione solo per soglie piuttosto basse di fatturato (rispettivamente 22.000 e 20.000 euro).

Infine, le imposte locali si applicano solo in Francia, quando non si hanno i requisiti per il regime sostitutivo, e in Germania, in cui è prevista però una soglia di esenzione piuttosto alta (pari a 24.500 euro di base imponibile).

La revisione dei valori catastali

In Italia, le ultime revisioni dei valori catastali risalgono al 1988 per i terreni e al 1990 per i fabbricati, e sono basate rispettivamente sui prezzi dei bienni 1978-79 e 1988-89. Nessuna modifica sostanziale è stata però apportata al classamento dei beni; il tentativo di una rivalutazione massiva dei fabbricati, attuato in alcune "microzone" di 17 Comuni (tra cui Roma e Milano) in base alla legge finanziaria 2005, è stato invalidato da una declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per il calcolo di alcune imposte è prevista l'applicazione alle rendite di alcuni moltiplicatori, da ultimo fissati nel 2011 con l'introduzione dell'Imu, che non incidono però sulla sperequazione connessa con la diversa data di assegnazione della rendita stessa. Per l'Irpef, la mancata rivalutazione delle tariffe di estimo catastale ha portato ad una sistematica sottostima dei redditi da terreni e fabbricati e dei redditi agricoli.

Per gli edifici residenziali il valore di mercato è in media circa il doppio del valore catastale imponibile ai fini dell'imposta municipale propria sugli immobili (Imu), anche in ragione della vetustà media degli immobili (secondo l'Istat, il 75% di essi ha più di 40 anni); il rapporto tra valore catastale e valore mercato è soggetto ad alta variabilità tra le regioni³⁵.

Il problema dell'aggiornamento del catasto a fini fiscali accomuna i paesi che lo utilizzano. In Germania i valori sono fermi al 1964 per i Länder dell'Ovest e al 1935 per quelli dell'Est; la conseguente elevatissima disparità territoriale ha indotto la Corte costituzionale a minacciare di dichiarare incostituzionale il prelievo immobiliare locale in assenza di un aggiornamento perequativo, che è stato quindi avviato con una legge del 2019 e dovrebbe essere compiuto entro il 2024. In Francia il catasto è fermo a quaranta e più anni fa (1974 e 1978 per i fabbricati e 1981 per i terreni); i valori sono parzialmente aggiornati mediante coefficienti di attualizzazione. In Spagna l'aggiornamento del catasto può essere richiesto agli uffici statali da ogni comune; ciò nonostante, la "età" media dei catasti "comunali" è di quasi 20 anni, con valori risalenti al massimo fino al 1984. Un maggiore aggiornamento sembra invece garantire l'applicazione in via continuativa da parte dei singoli comuni delle previsioni della legge di valutazione (cd. WOZ) vigente nei Paesi Bassi.

³⁵ Cfr. Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle Entrate, *Gli immobili in Italia 2019*, pag. 89.

Questioni di *design* nella tassazione dei redditi finanziari

Rispetto alla tassazione dei redditi finanziari, le possibili opzioni di riforma dovrebbero affrontare, accanto al sistema di imposizione – proporzionale secondo un sistema duale ovvero progressivo secondo un modello *comprehensive* – anche altre questioni di *design*, relative alla determinazione della base imponibile, al *timing* del prelievo e alla doppia tassazione economica dei redditi partecipativi.

Nel sistema attuale, fatta eccezione per il regime del risparmio gestito, sono previste regole distinte per determinare la base imponibile delle due categorie reddituali in cui sono tuttora classificati i proventi, quella dei “redditi di capitale”, in cui ricadono interessi e dividendi – assoggettati a imposizione nella loro misura lorda – e quella dei “redditi diversi”, in cui rientrano plusvalenze e proventi da derivati – tassati al netto di minusvalenze e perdite della medesima natura; a questa distinzione si accompagna il divieto di compensazione tra proventi di una categoria e perdite di un'altra. Questa bipartizione è fonte di distorsioni (quali, ad esempio, la tassazione di redditi inesistenti per via dell'impossibilità di compensare interessi e minusvalenze) e può incentivare comportamenti elusivi (come l'utilizzo di strumenti derivati per trasformare redditi di capitale in plusvalenze compensabili con eventuali minusvalenze).

Con riguardo al *timing* del prelievo, il principio di tassazione sul maturato introdotto con la riforma del 1997-98 è stato successivamente ribaltato a favore del principio di cassa, che oggi trova applicazione pressoché generalizzata, con l'eccezione delle gestioni individuali, tuttora soggette alla tassazione annuale sul maturato.

Se la tassazione al realizzo consente di evitare problemi di liquidità e il pagamento di imposte su redditi “virtuali” che potrebbero successivamente venire meno, con il conseguente accumulo di “risparmi d'imposta” da recuperare in tempi incerti, non vanno trascurati gli effetti che l'applicazione del criterio di cassa comporta in termini di incentivo al differimento del prelievo, e quindi al realizzo dei redditi, per ridurre l'incidenza effettiva dell'imposta (cd. “*tax deferral*”). Il problema è particolarmente rilevante nel caso degli investimenti tramite fondi comuni e polizze vita a contenuto finanziario, per i quali il differimento della tassazione può riguardare non soltanto le plusvalenze, ma anche i redditi di capitale (interessi e dividendi) via via incassati dai veicoli di investimento, ma non distribuiti ai sottoscrittori.

Infine, con la doppia tassazione economica dei redditi partecipativi (in capo alla società e al socio), dividendi e plusvalenze su azioni scontano oggi una tassazione complessiva superiore all'aliquota marginale massima Irpef del 43 per cento; il prelievo complessivo può risultare attenuato per effetto della deduzione prevista dall'ACE in capo alla società. Gli effetti negativi sul costo del capitale per le società sono invece amplificati dall'esistenza di prelievi patrimoniali e sulle transazioni finanziarie.

Gli argomenti a favore e contro la tassazione patrimoniale

Il possibile ruolo della tassazione patrimoniale è alquanto dibattuto. Diversi gli argomenti a favore e contro avanzati dalla letteratura economica.

Tra i principali argomenti a favore della tassazione patrimoniale c'è ovviamente quello redistributivo, data l'elevata concentrazione della ricchezza che è ben superiore a quella dei redditi. Tale argomento è ancora più forte nei paesi in cui sono diffusi fenomeni di evasione fiscale, nei quali l'imposta patrimoniale può consentire di attenuare gli effetti negativi derivanti dalla mancata tassazione dei redditi da cui origina la ricchezza accumulata. Ulteriori argomenti fanno riferimento ai benefici che il possesso della ricchezza genera, quali ad esempio maggiori opportunità di accesso al credito o l'assicurazione rispetto a eventi avversi.

Dal punto di vista dell'efficienza, la tassazione patrimoniale può incentivare impieghi più produttivi del capitale: essa equivale, infatti, a un prelievo su un rendimento figurativo la cui incidenza si riduce all'aumentare del rendimento effettivo. Inoltre, la tassazione patrimoniale può consentire di correggere altri aspetti del sistema fiscale, quali ad esempio la mancata tassazione dei guadagni in conto capitale o l'effetto di *tax deferral* dovuto alla loro tassazione al realizzo o, infine, un prelievo nullo o molto contenuto sulle successioni.

I principali argomenti contrari alla tassazione patrimoniale riguardano i possibili effetti negativi sul tasso di risparmio degli individui, il rischio di trasferimenti all'estero delle componenti mobili della ricchezza e l'aumento del costo del capitale per le imprese. Tutto questo tende ad avere conseguenze negative sulla crescita. Gli effetti sarebbero amplificati qualora alla tassazione patrimoniale si affiancasse il prelievo sui redditi da capitale, potendo in questo caso dare luogo ad aliquote marginali effettive assai elevate. Comportando un'imposta positiva anche in presenza di perdite, la tassazione patrimoniale potrebbe poi scoraggiare l'assunzione di rischio, in particolare nel caso di investimenti in imprese innovative e *start-up* che tipicamente generano rendimenti elevati solo in una fase avanzata del ciclo di vita dell'investimento.

I rischi di elusione e evasione dell'imposta attraverso il trasferimento dei capitali all'estero, pure sottolineati dalla letteratura, dovrebbero oggi essere attenuati, almeno in parte, grazie ai progressi compiuti negli ultimi anni con lo scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali e con un maggiore utilizzo dei dati da parte delle stesse amministrazioni. Una tassazione patrimoniale molto elevata potrebbe però indurre i soggetti più abili a trasferire la residenza all'estero.

Le imposte patrimoniali personali nel panorama internazionale

Attualmente solo Norvegia, Spagna e Svizzera applicano imposte patrimoniali personali. In Francia l'imposta era applicata in via generale e progressiva fino al 2017, ma dal 2018 è stata delimitata al solo patrimonio immobiliare. Nei Paesi Bassi, infine, una forma di sostanziale tassazione patrimoniale (applicata come prelievo proporzionale sui redditi figurativi delle diverse categorie di cespiti che compongono la ricchezza personale) è applicata in luogo della tassazione sui redditi effettivi.

In Norvegia l'imposta si applica a livello nazionale e comunale con un'aliquota proporzionale complessivamente pari allo 0,85 per cento (somma dello 0,15 statale e 0,7 comunale) sulla ricchezza netta eccedente 1,5 milioni di corone (circa 141.000 euro); sono previste riduzioni della base imponibile fino al 35 per cento del valore per alcune attività.

In Spagna il prelievo patrimoniale è applicato con aliquote progressive comprese tra lo 0,2 per cento e il 2,5 per cento e modificabili dalle comunità autonome; sono previste franchigie che di fatto esentano il primo milione di euro di patrimonio netto; il prelievo è ulteriormente attenuato per effetto dell'applicazione del costo d'acquisto dei beni come criterio base per la determinazione dell'imponibile in luogo del valore di mercato.

In Svizzera l'imposta patrimoniale è applicata a livello cantonale e comunale con aliquote prevalentemente progressive e mediamente inferiori allo 0,3 per cento³⁶.

Nel tempo, le difficoltà amministrative connesse con la valutazione dei diversi cespiti patrimoniali e con l'accertamento delle diverse forme di ricchezza imponibile, unitamente al gettito contenuto derivante dal disegno stesso dell'imposta (per la presenza di ampie franchigie ed esenzioni) e dalle possibilità di evasione ed elusione attraverso intestazioni fittizie, frazionamento dei patrimoni in ambito familiare (nel caso di tassazione su base individuale) e, soprattutto, con il trasferimento all'estero dei capitali hanno spinto diversi paesi ad abrogare le imposte patrimoniali personali.

Nei paesi che le hanno mantenute, si è tenuto conto delle necessità di coordinamento con le altre forme di prelievo presenti nel sistema fiscale. Ad esempio, in Norvegia nel 2014 a fronte della decisione di mantenere l'imposta sulla ricchezza personale, fu abrogata l'imposta sulle successioni e donazioni. Nei Paesi Bassi l'imposta patrimoniale personale fu abolita nel 2001 e sostituita con una patrimoniale reale sulle attività finanziarie e immobiliari, che prese il posto anche del prelievo sui redditi. In Svizzera l'imposta patrimoniale applicata a livello cantonale e municipale genera un gettito non trascurabile soprattutto per la previsione di franchigie relativamente basse (anch'esse stabilite a livello locale). Tuttavia, il peso dell'imposta è compensato dal livello più contenuto dell'imposizione patrimoniale reale sugli immobili e sulle imprese e dalla non tassazione delle plusvalenze.

³⁶ In Spagna e Svizzera sono soggetti anche i beni situati nel paese di proprietà di non residenti.

I vincoli comunitari alle modifiche dell'imposta sul valore aggiunto

I meccanismi di funzionamento, i presupposti impositivi, e le altre caratteristiche dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) trovano compiuta disciplina in norme comunitarie. Le stesse aliquote, benché stabilite autonomamente dagli Stati Membri, possono variare solo all'interno di un quadro di regole europee. I singoli Paesi possono ottenere deroghe alla disciplina comune (come, ad esempio, per fini connessi con la lotta all'evasione e alle frodi, o per introdurre semplificazioni a favore di talune categorie di soggetti), ma solitamente di ampiezza e durata limitata.

La disciplina dell'Unione impone la presenza di una sola aliquota ordinaria (della misura minima del 15 per cento) e di massimo due aliquote ridotte, non inferiori al 5 per cento (in Italia, si tratta delle aliquote del 5 e del 10 per cento, essendo quella del 4 per cento una "aliquota super-ridotta" prevista da apposita deroga). Le aliquote ridotte, inoltre, possono trovare applicazione ad un paniere ben preciso di beni e servizi. Non è prevista, in sostanza, la possibilità di introdurre aliquote "maggiorate" superiori a quella ordinaria, o di differenziare il prelievo sulla base degli strumenti di pagamento utilizzati.

In generale, gli interventi sul sistema nazionale dell'IVA non possono estendere o ridurre l'ambito di applicazione delle esenzioni – se non limitatamente alle fattispecie in cui il legislatore comunitario concede facoltà di scelta agli Stati membri – in quanto le stesse sono ricomprese in una lista esaustiva e dettagliata della Direttiva IVA. Parimenti può dirsi per le cosiddette "esclusioni" dal tributo, fatti salvi gli spazi per disciplinare alcuni regimi speciali, tra cui quello degli operatori di minori dimensioni.

Ampie riforme del sistema dell'IVA sono da considerarsi una prerogativa degli organismi comunitari. Attualmente si discute in sede europea, tra l'altro, della transizione ad un sistema "definitivo" dell'imposta per gli scambi transfrontalieri tra soggetti passivi, della riforma delle esenzioni sui servizi finanziari ed assicurativi, nonché della semplificazione del sistema delle aliquote ridotte.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1 - Principali caratteristiche dell'imposta personale sul reddito in alcuni paesi dell'UE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Unità impositiva	Individuo	Famiglia (<i>foyer fiscal</i>) (1) Possibilità di opzione per tassazione individuale	Coppia - Possibilità di opzione per tassazione individuale	Individuo	Individuo - Possibilità di opzione per tassazione familiare
Numero scaglioni e <i>range</i> di aliquote	5 scaglioni (23%-43%)	5 scaglioni (0%-45%)	5 scaglioni (0%-45%; continua per il 2° e 3° scaglione, dal 14% al 42%)	2 scaglioni (9,7%-42,5%)	5 scaglioni (19%-45%)
Redditi esclusi o soggetti a regimi di tassazione separata	Reddito figurativo abitazione principale e degli immobili non locati (tranne quelli siti nel comune di residenza); redditi da immobili locati; parte dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa; redditi finanziari; premi di risultato e welfare aziendale	Reddito figurativo abitazione principale e di altri immobili non locati; parte dei redditi da lavoro autonomo; redditi finanziari	Reddito figurativo abitazione principale e di altri immobili non locati; redditi finanziari; Retribuzioni di straordinari notturni e festivi; alcune pensioni	Reddito figurativo dell'abitazione principale (nella maggior parte dei casi, cfr. nota 2) e da immobili locati; redditi finanziari (cfr. nota 2 e tav. 6)	Reddito figurativo abitazione principale; parte dei redditi da lavoro autonomo; redditi finanziari
<i>No-tax area</i> /deduzioni/detrazioni di base e altre agevolazioni	NO	<i>No-tax area</i> per quote di reddito (fino a € 10.064)	<i>No-tax area</i> (fino a € 9.408)	Detrazione di base (€ 2.711), che annulla l'imposta per redditi fino a € 7.258, decresce a partire da redditi > € 20.711 e si annulla per redditi > € 68.507	Deduzione di base (€ 5.550)
Dipendente	Detrazione (€ 1.880) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.174 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000. Bonus Irpef	Deduzione: max tra spese di produzione reddito sostenute e 10% del reddito da lavoro (entro un limite)	Deduzione spese analitiche di viaggio casa-lavoro: max tra € 1.000 e spese analitiche + € 0,30 a Km (entro un limite)	Detrazione (€ 3.819) decrescente; si annulla da € 98.604. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro (entro un limite)	Deduzione (€ 5.565) decrescente fino ad annullarsi oltre € 16.825. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro.
Pensioni	Detrazione (€ 1.880) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.174 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000.	Deduzione (max 10% del reddito da pensione, entro limiti)	Deduzione (16%-20% della pensione complessiva, a seconda del tipo di pensione)	Detrazione per contribuenti con età superiore a quella di pensionamento (max € 1.622)	Deduzione (€ 5.565) decrescente fino ad annullarsi oltre € 16.825.
Autonomo/impresa	Detrazione (€ 1.104) che annulla l'imposta per redditi fino a € 4.800 e decresce fino ad annullarsi oltre € 55.000.	NO	NO	Detrazione (€ 3.819) decrescente fino ad annullarsi oltre € 98.604.	NO

Tavola 2 - Principali caratteristiche dell'imposta personale sul reddito in alcuni paesi dell'UE (segue)

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Detrazioni, deduzioni e crediti per carichi familiari					
Coniuge	X				
Figli	X		X	X	X
Altri familiari	X				X
Detrazioni, deduzioni e crediti per oneri					
Contributi sociali	X	X	X		X
Previdenza integrativa	X	X	X	X	X
Polizze sanitarie e vita	X		X		X
Sanità	X				
Istruzione, scuole materne e asili nido	X	X	X	X	X
Collaboratori domestici/babysitter	X	X	X		
Assistenza non autosufficienti	X	X	X		X
Alimenti coniuge	X	X	X	X	X
Interessi su finanziamenti per acquisto/ristrutturazione immobili	X		X	X	X
Canoni locazione	X				
Interventi edilizi/risparmio energetico	X		X	X	
Beneficienza	X	X	X	X	X
Start-up	X	X			X

Fonti: Banca dati IBFD; siti internet dei ministeri dell'economia e delle amministrazioni fiscali dei singoli paesi. Informazioni aggiornate a gennaio 2020.

Note:

(1) In Francia vige il sistema del quoziente familiare: il reddito dei singoli componenti della famiglia è sommato e il risultato è diviso per il numero delle "quote" relative all'unità familiare. Il quoziente è calcolato attribuendo una quota a ciascuno dei coniugi, mezza quota per ciascun figlio fino a due, una quota per ciascun figlio dal terzo in poi. Nel caso di genitori single il primo figlio conta per una quota. A questo sistema è apportato un correttivo, volto a ridurre il beneficio derivante dal quoziente familiare per i redditi più alti.

(2) Nei Paesi Bassi l'imposta sul reddito prevede tre distinti "box" in cui sono incluse le diverse tipologie di reddito. L'imposta personale progressiva si applica solo sui redditi inclusi nel "Box 1", costituiti da redditi da lavoro dipendente e autonomo, redditi d'impresa, pensioni e reddito figurativo dell'abitazione principale (sebbene per quest'ultimo sia prevista una deduzione che in molti casi lo annulla). Il "Box 2" è costituito da dividendi e capital gain su partecipazioni qualificate, soggetti a tassazione separata con l'aliquota proporzionale del 26,25%. Infine, tutti gli altri redditi finanziari, le royalties percepite al di fuori dell'esercizio d'impresa e i redditi degli immobili diversi dall'abitazione principale, locati e non, sono inclusi nel "Box 3". Questi ultimi redditi sono determinati su base forfetaria, applicando al valore del patrimonio netto date percentuali di rendimento, e tassati con l'aliquota del 30%.

Tavola 3 – Tassazione degli interessi e dividendi in alcuni paesi dell’UE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Interessi					
Tassati	Sí	Sí	Sí	Sí (tassazione patrimoniale)	Sí
Sistema	Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote	26% (12,5% per interessi su titoli pubblici)	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni	NO	NO (Esenzione da imposte sul reddito e contributi sociali per interessi su forme di risparmio per giovani e individui a basso reddito)	Sí 801 euro l' anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sí Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Modalità	Ritenuta a titolo definitivo o imposte sostitutive proporzionali	Ritenuta d'acconto e tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Ritenuta definitiva/regime dichiarazione su opzione.	Dichiarazione	Ritenuta d'acconto del 19%. Tassazione definitiva in dichiarazione.
Dividendi					
Tassati	Sí	Sí	Sí	Sí (tassazione patrimoniale)	Sí
Sistema	Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva.	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote	26%	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive su 60% dei dividendi	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni	NO	NO	Sí 801 euro l' anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sí Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Modalità	Ritenuta a titolo definitivo	Ritenuta d'acconto e tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Ritenuta a titolo definitivo/regime dichiarazione su opzione.	Ritenuta a titolo di acconto 15% e tassazione in dichiarazione.	Ritenuta d'acconto del 19%. Tassazione definitiva in dichiarazione.

Fonti: Banca dati IBFD; siti internet ministeri dell'economia e amministrazioni fiscali nazionali. Dati aggiornati a gennaio 2020.

Tavola 4 – Tassazione delle plusvalenze in alcuni paesi dell’UE

	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Tassati	Sí	Sí	Sí	Sí (tassazione patrimoniale)	Sí
Sistema	Proporzionale	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva	Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente. Sempre tassazione progressiva per plus su partecipazioni qualificate (>1%) su 60% del reddito.	Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio (cfr. tav. 6)	Progressivo
Aliquote	26%; 12,5% su titoli pubblici	30% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive	26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà).	30% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio.	Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.000,01 e 50.000 euro e 23% sopra 50.000 euro.
Franchigie ed esenzioni	NO	Abbattimenti dell'imponibile per le plusvalenze su titoli acquisiti prima del 1° 1.2018 in caso di opzione per tassazione progressiva.	Sí 801 euro l' anno sul complesso dei redditi da capitale.	Sí Primi 30.846 euro di patrimonio esenti.	NO
Trattamento perdite	Minusvalenze compensabili solo con plusvalenze e altri guadagni in conto capitale. Eccedenza riportabile in avanti per 4 anni (1)	Minusvalenze compensabili solo con plusvalenze. Riportabili in avanti per 10 anni.	Perdite sulle attività finanziarie compensabili con guadagni di capitale e perdite su azioni con redditi da azioni. In regime della dichiarazione (opzionale): redditi da capitale compensabili anche con alcuni altri tipi di perdita. Perdite da capitale riportabili in avanti senza limiti di tempo.	Diminuzioni di valore computate ai fini della tassazione del rendimento figurativo del patrimonio.	Guadagni e perdite da capitale su attività finanziarie compensabili solo tra loro. Minusvalenze eccedenti utilizzabili per ridurre fino al 25% di altri redditi da risparmio. Perdita riportabile in avanti per 4 anni.
Modalità	Imposta sostitutiva applicata dagli intermediari o in dichiarazione annuale	Tassazione proporzionale in dichiarazione/progressiva su opzione.	Imposta sostitutiva applicata dagli intermediari/regime dichiarazione su opzione.	Dichiarazione	Dichiarazione

Fonti: IBFD; siti internet ministeri dell'economia e amministrazioni fiscali nazionali. Dati aggiornati a gennaio 2020.

Nota (1): nel regime del risparmio gestito, le minusvalenze possono essere compensate anche con i redditi di capitale (interessi e dividendi).

Tavola 5 – Imposte patrimoniali reali immobiliari in alcuni paesi dell'UE

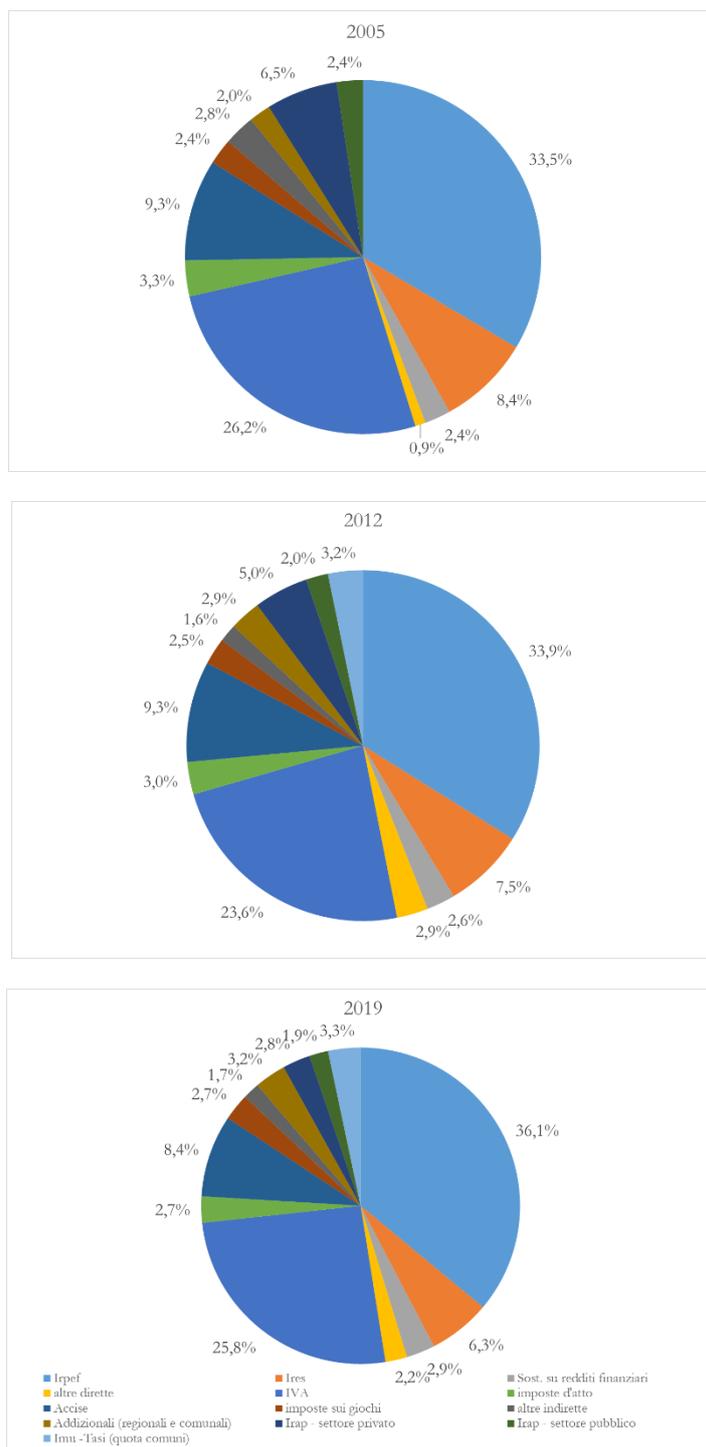
	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Nome	Imposta municipale propria (Imu) Imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE)	Taxe d'habitation (TH) Taxe foncière (TF)	Grundsteuer (GrSt)	Onroerende-zaakbelasting (OZB)	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)
Enti beneficiari	Imu: comuni e stato (compartecipazione su fabbr. industriali) IVIE: stato	Comuni Unioni di comuni (cd. EPCI a fiscalità propria) Dipartimenti (solo TF)	Comuni	Comuni	Comuni
Soggetti passivi	Proprietari e titolari di diritti reali	TH: occupanti, proprietari e non TF: proprietari e titolari di diritti reali	Proprietari e titolari di diritti reali	Occupanti, proprietari e non Proprietari e titolari di diritti reali	Proprietari e titolari di diritti reali
Base imponibile	Imu: valore catastale = rendita × 1,05 × moltiplicatori differenziati per tipo di bene IVIE: valore catastale; in assenza costo di acquisto; in assenza valore di mercato	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione "temporali" variabili in relazione all'ultima valutazione	Valore catastale	Valore di mercato all'anno t-1, stabilito dal comune in base a immobili simili, secondo criteri fissati da una legge nazionale	Valore locativo catastale moltiplicato per coefficienti di attualizzazione "temporali" variabili in relazione all'ultima valutazione
Aliquote	Imu: fissate dai comuni entro <i>range</i> : - abit. principali di lusso: 0-0,6% - fabbricati industriali: 0,76-1,06% - fabbr. rurali strum.: 0-0,1% - terreni e altri fabbricati: 0-1,06% IVIE: 0,76%; 0,4% per abitazione principale	Aliquote uniche fissate dai comuni o dalle unioni e dai dipartimenti: - TH 2018: media 25,4% - TF 2018 fabbricati: media 47% - TF 2018 terreni: media 72,1%	Aliquote statali: da 2,6 a 10% × moltiplicatori municipali (medie 2018: 3,37 per terreni e 3,78 per fabbricati)	Aliquote fissate dai comuni Medie 2019: - prop. abitaz. 0,1245% - prop. non abitaz. 0,2495% - occup. non abitaz. 0,1917%	Fissate dai comuni entro <i>range</i> : - immobili urbani: 0,4-1,1% - immobili non urbani: 0,3-0,9% - fabbricati industriali: 0,4-1,3%
Aggiornamento dati	Imu: classificazioni catastali, 1939; valori catastali, 1990 IVIE: variabile di paese in paese	Terreni: 1981 Abitazioni: 1978 Altri fabbricati: 1974	Valori ex Germania Ovest: 1964 Valori ex Germania Est: 1935	Annuale	A richiesta del singolo comune (<i>range</i> : 1984-2019; media: 2001)
Deduzioni/detra zioni generalizzate	Imu: abitazione principale di lusso, detrazione di € 200 IVIE: - credito d'imposta per imposta patrimoniale e reddito estera - detrazione di € 200 (per familiare per l'abitazione principale)	TH: 10-15% per ogni familiare TF: 50% per fabbricati e 20% per terreni (spese a forfait)	Nessuna	Nessuna	Riduzione decrescente nell'arco di 9 anni per immobili con valore catastale rivalutato a oltre il doppio
Agevolazioni	Imu: - esenzione abitazione principale - esenzione terreni agricoli comuni montani e terreni agricoli e aree fabbricabili posseduti da imprese agricole e coltivatori diretti	TH: dal 2020 esenzione/riduzione per abitazione principale al di sotto di certe soglie di reddito TF: abitazioni nuove (2 anni)	Esenzione fino a 80% per perdite di valore di almeno 20% (a discrezione dei comuni)	Esenzione per occupanti immobili residenziali Esenzione terreni agricoli	Esenzione di immobili con imposta non superiore a un minimo stabilito dal comune Riduzioni concesse dal comune per casi particolari
Deducibilità da imposte sul reddito	Imu: PIT e CIT, beni d'impresa (60% 2020-21, 100% dal 2022)	TH: non deducibile TF: - PIT: abitazioni locat e beni d'impresa - CIT: beni d'impresa	PIT e CIT: beni d'impresa e abitazioni locat e	PIT e CIT: beni d'impresa	PIT: abitazioni locat e e beni d'impresa CIT: beni d'impresa

Tavola 6 –Imposte patrimoniali personali in Europa

	Francia	Svizzera	Paesi Bassi	Spagna	Norvegia
Nome	Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	Imposta sulla sostanza (IS)	Inkomstenbelasting (Box 3)	Impuesto sobre el patrimonio	Formuesskatt
Tipo	Personale immobiliare	Personale generale	Personale generale	Personale generale	Personale generale
Oggetto	Immobili posseduti da residenti in tutto il mondo o da non residenti in Francia Quote o azioni per la quota parte corrispondente a immobili	Patrimonio posseduto da residenti in tutto il mondo; immobili e beni d'impresa di stabili organizzazioni posseduti in Svizzera da non residenti	Attività produttive di affitti, interessi, dividendi e royalties detenute da residenti Immobili e titoli partecipativi detenuti da non residenti	Patrimonio posseduto da residenti in tutto il mondo e da non residenti in Spagna	Patrimonio posseduto da residenti in tutto il mondo e da non residenti in Norvegia
Livello di governo	Stato	Cantoni e Comuni	Stato	Comunità autonome (CCAA)	Stato e Comuni
Soggetto passivo	Persone fisiche (applicazione su base familiare)	Persone fisiche (applicazione su base familiare) e giuridiche	Persone fisiche	Persone fisiche	Persone fisiche residenti e non
Aliquote	Progressive: 5 aliquote da 0,5% a 1,5%	Persone fisiche: progressive in 18 cantoni (media top rate: 0,29%) e proporzionali in 8 (media: 0,11%)	30%	Progressive: 8 aliquote da 0,2% a 2,5%; modificabili dalle CCAA	0,85% (0,15% allo Stato e 0,7% ai Comuni)
Base imponibile	Valore di mercato al 1°.1	Criterio generale: valore di mercato al 31.12. Titoli: media del valore di mercato di dicembre Beni d'impresa: valore contabile Beni immateriali e terreni agricoli:	Rendimento figurativo su valore di mercato all'anno t-1 per immobili e al 1°.1 per altre attività: - 1,935% fino a € 71.650 - 4,451% da € 71.650 a € 918.086 - 5,6% oltre.	Costo di acquisto	Valore di mercato al 1°.1 Beni personali: valore assicurato
Deduzioni e franchigie	Debiti relativi agli immobili tassati Imposta fondiaria e altre imposte minori.	Deduzioni stabilite da ogni cantone per ciascun componente della famiglia.	Parte di debito eccedente € 3.100	Debiti relativi ai beni tassati e debiti personali	Debiti relativi ai beni tassati e debiti personali Riduzioni di valore per alcuni beni (35% per azioni e beni d'impresa;
Esenzioni e agevolazioni	Minimo esente: € 1,3 mln Esenzi immobili di impresa Riduzione del 30% per la prima casa	Minimo esente in alcuni cantoni Esenzi mobilio domestico ed effetti personali	Esenze abitazione principale Esenzione fino a € 30.360	Minimi esenti: - generale di € 0,7 mln (modificabile dalle CCAA) - € 0,3 mln per la prima casa Esenzi: azioni non quotate, beni culturali, effetti personali, beni d'impresa	Minimo esente generale: NOK 1,5 mln (€ 150.000) Minimo esente per beni personali: NOK 100.000 (€ 10.000) Esenzi: beni senza valore di mercato; crediti soggetti a condizione; crediti per pagamenti limitati nel tempo
Altro	Prelievo massimo su reddito e patrimonio: 75% del reddito	Prelievo effettivo = base imponibile × aliquote × coefficienti cantonali e municipali	Ritenuta d'acconto del 15% su interessi e dividendi	Prelievo massimo su reddito e patrimonio: 60% del reddito	

Fonti: Mementi fiscali francese e spagnolo, banca dati IBFD; siti internet dei ministeri dell'economia e delle amministrazioni fiscali nazionali. Informazioni aggiornate a gennaio 2020.

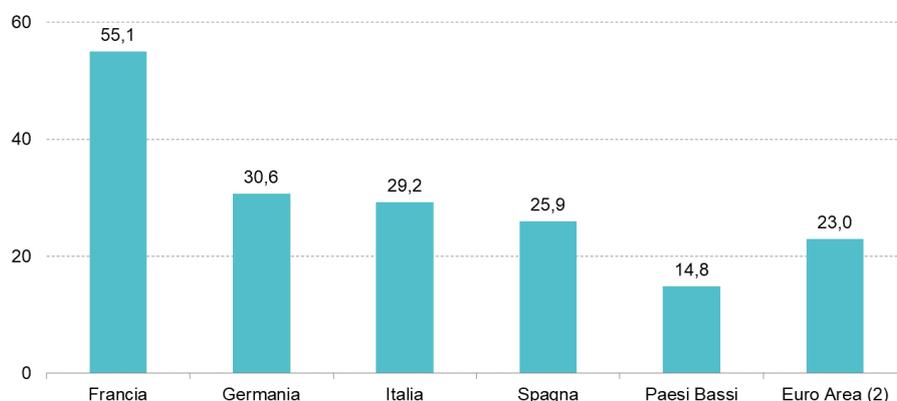
Composizione del prelievo, anni 2005, 2012 e 2019



Fonte: Dipartimento delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2020, No. 224, Ottobre 2020.

Figura 2

**Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei,
anno 2018 (1)**
(valori percentuali)

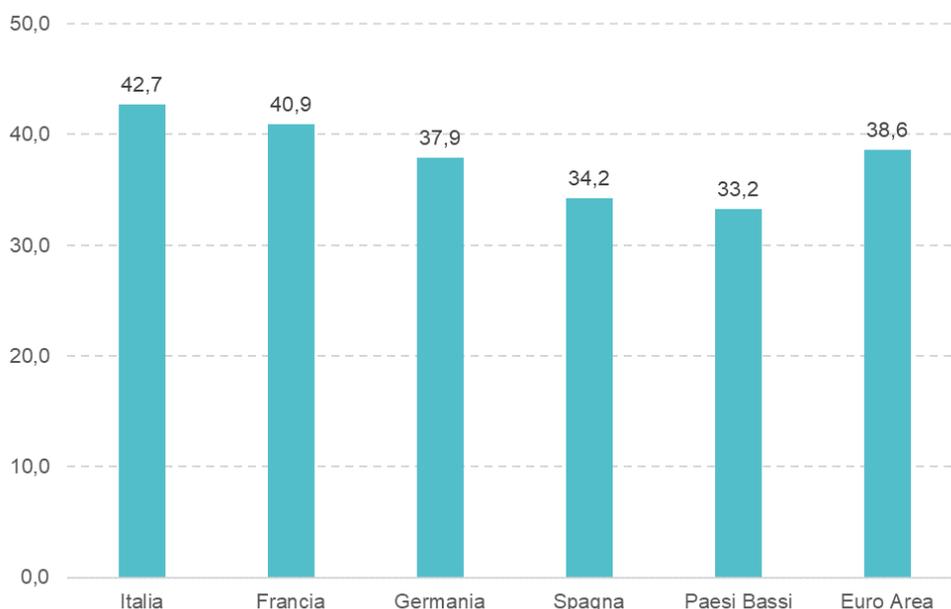


Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul capitale è definita come il rapporto tra le imposte sul capitale (sui redditi, sullo stock e sulle transazioni) e il totale dei redditi di capitale e investimento di imprese e famiglie. – (2) La media per l'area dell'euro non considera il dato di Malta.

Figura 3

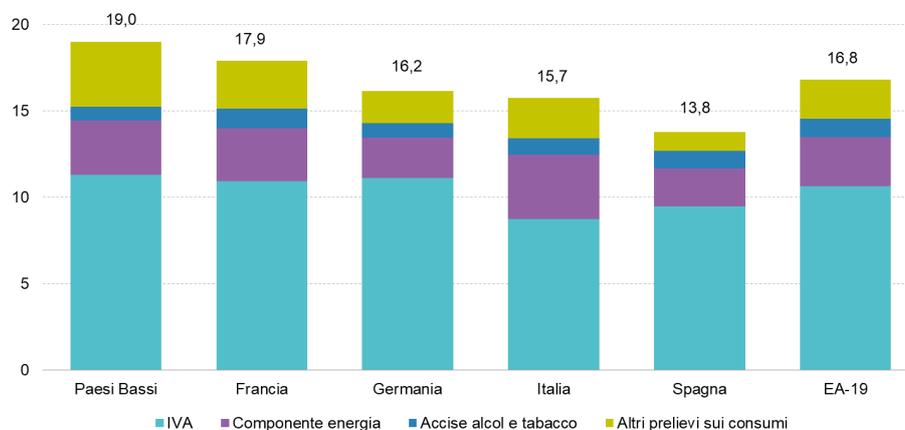
**Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei,
anno 2018 (1)**
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è definita come il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente.

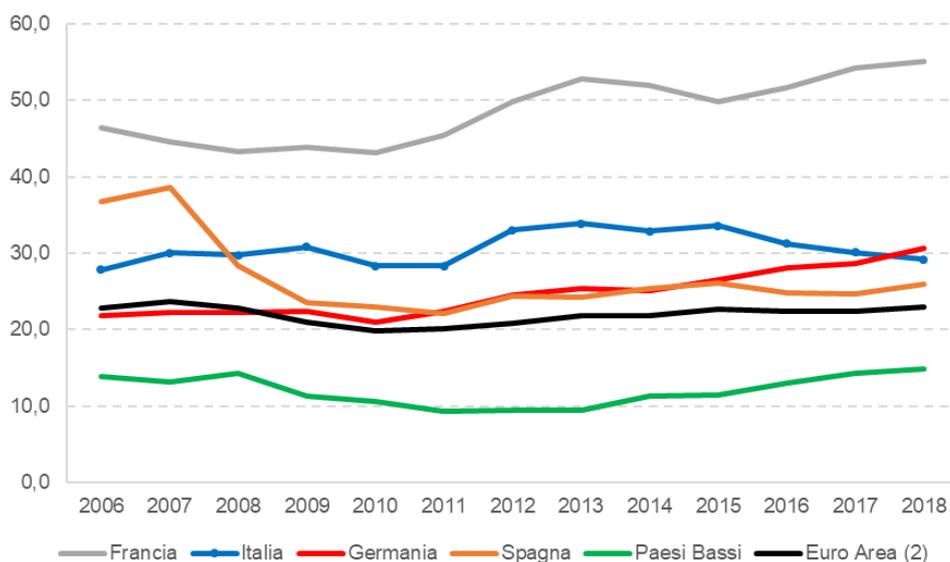
Aliquota implicita di tassazione sui consumi e sue componenti, anno 2018 (1) (valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sui consumi è definita come il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico.

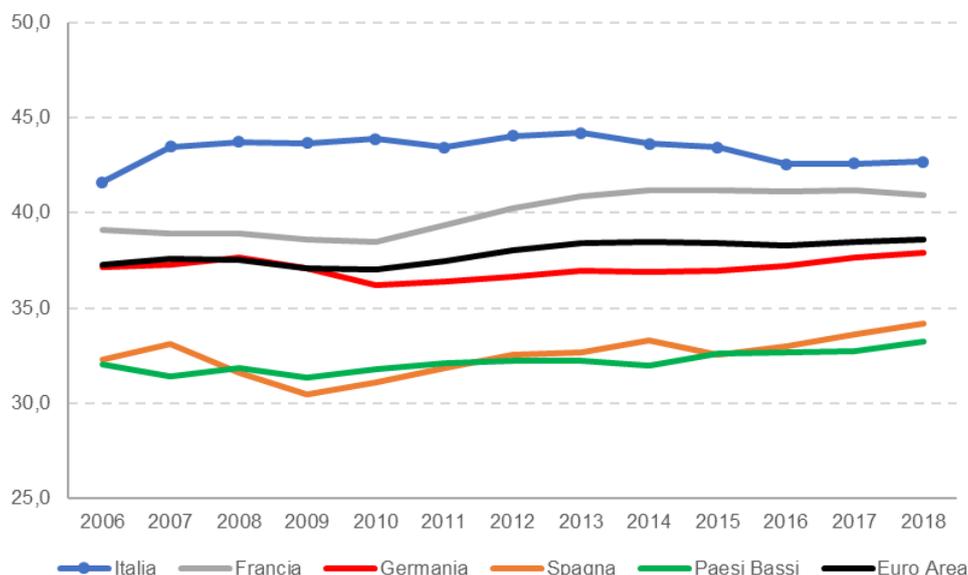
Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei, 2006-2018 (1) (valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul capitale è definita come il rapporto tra le imposte sul capitale (sui redditi, sullo stock e sulle transazioni) e il totale dei redditi di capitale e investimento di imprese e famiglie. – (2) La media per l'area dell'euro non considera il dato di Malta.

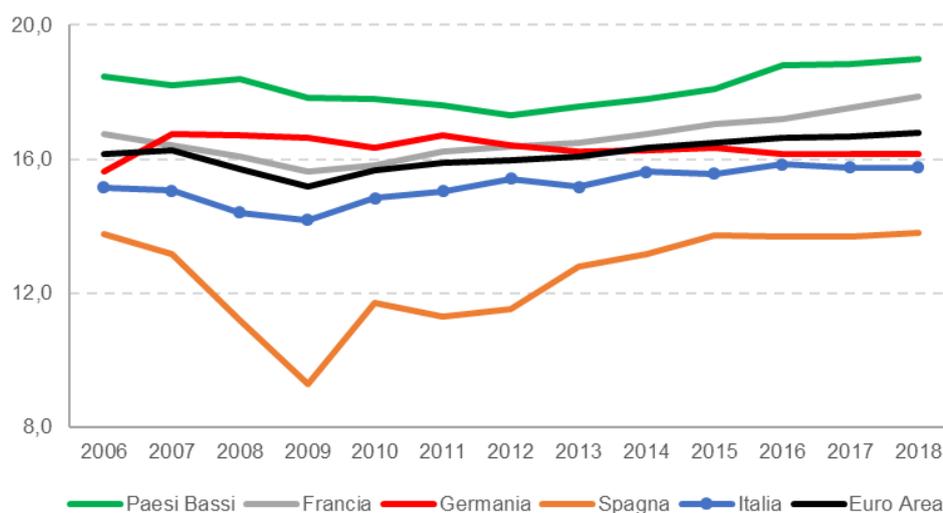
**Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei,
2006-2018 (1)**
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è definita come il rapporto tra il totale di imposte e contributi sociali sul lavoro dipendente e il complesso dei redditi da lavoro dipendente.

**Aliquota implicita di tassazione sui consumi nei principali paesi europei,
2006-2018 (1)**
(valori percentuali)

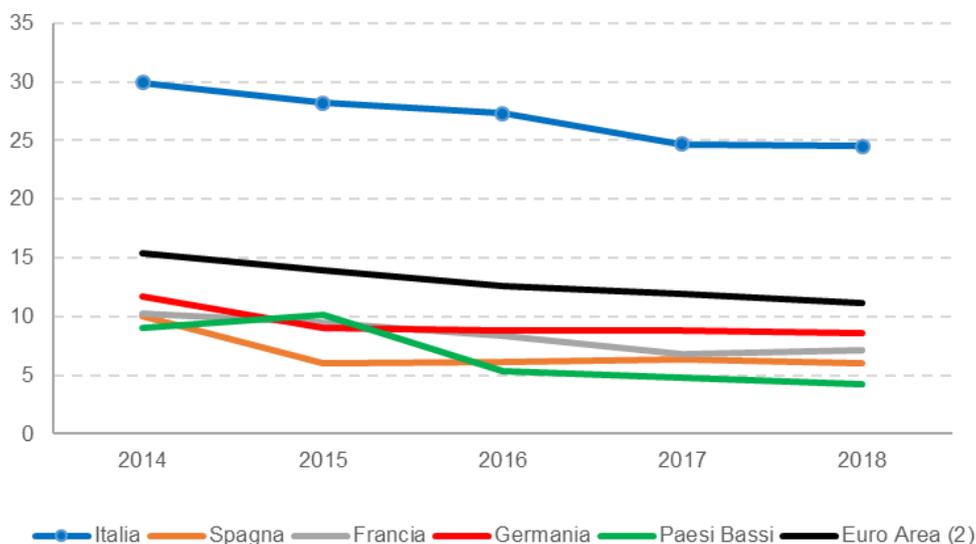


Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2020 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

(1) L'aliquota implicita di tassazione sui consumi è definita come il rapporto tra il totale delle imposte sui consumi e il totale dei consumi delle famiglie, delle istituzioni non-profit che prestano servizi alle famiglie e del settore pubblico.

Figura 8

Compliance VAT Gap nei principali paesi europei, 2014-2018 (1) (valori percentuali)

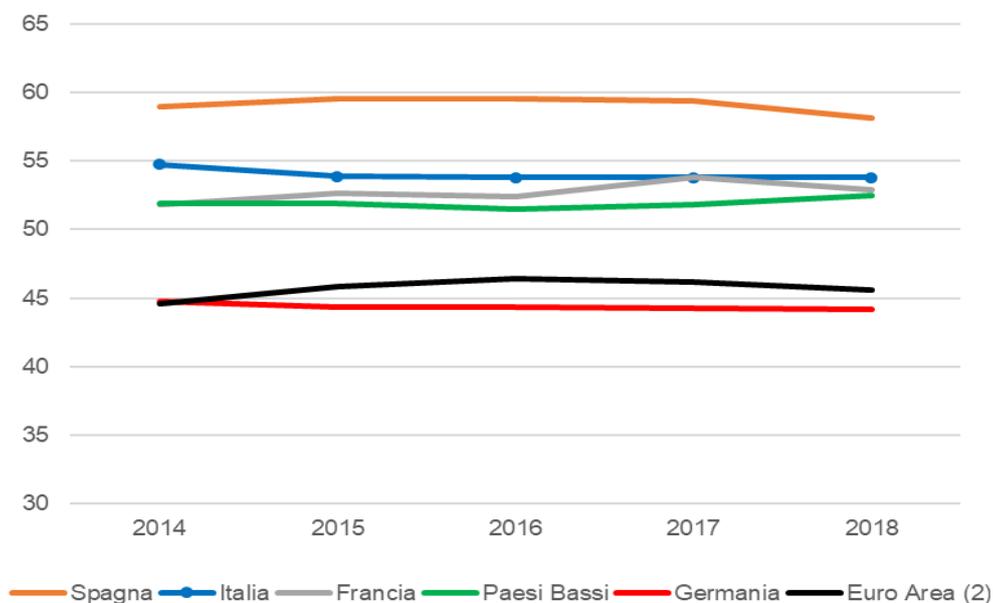


Fonte: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, Final Report* (2020 e anni precedenti).

(1) Il *compliance* VAT Gap è calcolato come la differenza tra il gettito IVA teorico in presenza di perfetta *compliance* e il gettito effettivo. Nella figura è espresso in percentuale del gettito teorico in presenza di perfetta *compliance*. – (2) La media dell'area dell'euro nel 2014 non include il dato di Cipro.

Figura 9

Policy VAT Gap nei principali paesi europei, 2014-2018 (1) (valori percentuali)



Fonte: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, Final Report* (2020 e anni precedenti).

(1) Il *policy* VAT Gap è calcolato come la differenza tra il gettito IVA teorico in assenza di esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte, e con perfetta *compliance*, e il gettito teorico con perfetta *compliance*. Nella figura è espresso in percentuale del gettito teorico in assenza di esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte, e con perfetta *compliance*. – (2) La media dell'area dell'euro nel 2014 non include il dato di Cipro.

